A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (hetedik tanács)

2012. június 12.*

„Környezet — 1367/2006//EK rendelet — A tagállamoknak a környezeti levegő minőségének a védelmére és javítására vonatkozó kötelezettsége — A tagállamoknak engedélyezett ideiglenes eltérés — Belső felülvizsgálat iránti kérelem — Megtagadás — Egyedi hatályú intézkedés — Érvényesség — Aarhusi Egyezmény”

A T-396/09. sz. ügyben,

a **Vereniging Milieudefensie** (székhelye: Amszterdam [Hollandia]),

a **Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht** (székhelye: Utrecht [Hollandia])

(képviseli őket: A. van den Biesen ügyvéd)

felpereseknek

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: P. Oliver, W. Roels és A. Alcover San Pedro, később: P. Oliver, A. Alcover San Pedro és E. Manhaeve, végül: P. Oliver, A. Alcover San Pedro és B. Burggraaf, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

a **Holland Királyság** (képviselik: C. Wissels, Y. de Vries, J. Langer és M. de Ree, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Parlament** (képviselik kezdetben: L. Visaggio és A. Baas, később: L. Visaggio és G. Corstens, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: M. Moore és F. Naert, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozók,

a 2009. július 28-i C(2009) 6121 bizottsági határozat megsemmisítése iránti kérelem tárgyában, mely határozat elfogadhatatlanság miatt elutasította a felperesek arra irányuló kérelmeit, hogy a Bizottság vizsgálja felül a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL L 152., 1. o.) előírt kötelezettségek tekintetében a Holland Királyságnak ideiglenes eltérést engedélyező, 2009. április 7-i C(2009) 2560 végleges határozatát,

* Az eljárás nyelve: holland.

A TÖRVÉNYSZÉK (hetedik tanács),

tagjai: A. Dittrich elnök, I. Wiszniewska-Białecka (előadó) és M. Prek bírák,

hivatalvezető: N. Rosner tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. szeptember 13-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 Az eljárásban felperes egyrészt a Vereniging Milieudefensie, egy holland jog szerinti, Amszterdamban (Hollandia) székhellyel rendelkező egyesület, melynek célja a környezetvédelem és a levegő minőségének a javítása Hollandiában, és másrészt a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, egy holland jog szerinti, Utrechtben (Hollandia) székhellyel rendelkező alapítvány, mely tevékenységének célja az utrechti régióbeli levegőszennyezés elleni küzdelem.

2 A Holland Királyság 2008. július 15-én a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008. május 21-i 2008/50/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 152., 1. o.) 22. cikkének megfelelően kilenc zónát érintően halasztást jelentett be az Európai Közösségek Bizottságnak a nitrogén-dioxid éves határértékének elérését érintően meghatározott határidő vonatkozásában, valamint mentességet jelentett be az azon éves és napi határértékek alkalmazására vonatkozó kötelezettség alól, amelyeket azon részecskékre vonatkozóan határoztak meg, amelyek 50%-os leválasztási hatásfokkal áthaladnak egy méretszelektív bemenőnyíláson 10 μm aerodinamikai átmérő esetén (a továbbiakban: PM_{10}).

3 A Bizottság 2009. április 7-én elfogadta a C(2009) 2560 végleges határozatot (a továbbiakban: 2009. április 7-i határozat).

4 A 2009. április 7-i határozat a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Bizottság nem kifogásolja a nitrogén-dioxid éves határértékének elérésére vonatkozóan a 2008/50/EK irányelv XI. mellékletében meghatározott határidő halasztását a jelen határozat mellékletében felsorolt 1–8. zóna tekintetében. A halasztás 2014. december 31-ig engedélyezett.

(2) A Bizottság nem kifogásolja a nitrogén-dioxid éves határértékének elérésére vonatkozóan meghatározott határidő halasztását a jelen határozat mellékletében felsorolt 9. zóna tekintetében, feltéve, hogy a nemzeti levegőminőségi terv, a [Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit] (NSL), és az érintett regionális terv kiigazításra kerül annak biztosítása érdekében, hogy a nitrogén-dioxid éves határértékének való megfelelés 2012. december 31-re megvalósuljon […]”

5 A 2009. április 7-i határozat 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottság nem kifogásolja a PM_{10}-ekre vonatkozóan a […] 2008/50/EK irányelv XI. mellékletében meghatározott határértékek alkalmazására vonatkozó […] kötelezettség alóli mentességeket.

A mentesség 2011. június 10-ig áll fenn.”

6 A 2009. április 7-i határozat 3. cikke előírja, hogy a Holland Királyságnak a Bizottsággal közölnie kell bizonyos információkat a 2008/50 irányelvben meghatározott határértékekre vonatkozóan.

7 A felperesek a 2009. május 18-i levélben kérelmezték, hogy a Bizottság a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.) 10. cikkének (1) bekezdése alapján alkalmazzon belső felülvizsgálatot a 2009. április 7-i határozat tekintetében.

8 A Bizottság a 2009. július 28-ai C(2009) 6121 határozatában (a továbbiakban: megtámadott határozat) elutasította a felperesek által előterjesztett, belső vizsgálat iránti kérelmet. A Bizottság a következőket közölte:

„Önök a 2009. április 7-i határozat felülvizsgálatát kérelmezik azzal az indokkal, hogy Hollandia nem felelt meg a 2008/50/EK irányelv 22. cikkében foglalt feltételeknek, és a Bizottságnak ezért kifogásolnia kellett volna a [nitrogén-dioxid] éves határértékének elérésére vonatkozóan meghatározott határidő halasztását, valamint a PM_{10}-ekre vonatkozóan meghatározott határértékek alkalmazására vonatkozó kötelezettség alóli mentességet.

[…]

Az 1367/2006. rendelet 10. cikkének, valamint az „igazgatási aktusnak” a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjában foglalt fogalmának együttes értelmezéséből következik, hogy belső felülvizsgálat iránti kérelmet csak közösségi intézmény vagy szerv által hozott, egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedésre vonatkozóan lehet benyújtani.

A Bizottság – azon kérdés megválaszolása nélkül, hogy a kérelemnek az elfogadhatóságára vonatkozó egyéb, az 1367/2006 rendelet IV. címében foglalt feltételek teljesülnek-e – megállapítja, hogy a 2009. április 7-i határozat nem egyedi hatályú intézkedés.

A Bizottság úgy értelmezi az Önök kérelmét, hogy az Önök álláspontja szerint a határozat igazgatási aktus, amely egyedi hatályú (határozat), különösen mivel azt egyetlen, a határozat által külön említett tagállamhoz címezték […].

A meghatározott tagállamhoz címzett határozat azonban általános hatályúnak is minősülhet, ha olyan intézkedések jóváhagyására irányul, amelyek általánosan és elvont módon meghatározott személycsoportra vagy személycsoportokra vonatkoznak.

Az ítélkezési gyakorlat szerint a meghatározott általános rendszertől való olyan eltérések, amelyeket a Bizottság határozatokban engedélyezett oly módon, hogy az eltéréseket valamely meghatározott irányelv alapján jóváhagyta, jogi szempontból ugyanolyan jellegűek, mint maga az irányelv, amennyiben e bizottsági határozatok pontosabban meg nem határozott, elvont módon megjelölt címzettekhez szólnak, és objektív módon meghatározott helyzetekre vonatkoznak. Az ilyen esetekben a határozatokat (bár azok továbbra is határozatnak minősülnek), általános hatályú intézkedéseknek kell tekinteni. Lásd a Törvényszék T-142/03. sz., Fost Plus VZW kontra Bizottság ügyben 2005. február 16-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-589. o.] 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

A 2008/50/EK irányelv 22. cikkében előírt eltérés hatályát és feltételeit figyelembe véve a Bizottság úgy véli, hogy az eltérés objektív módon meghatározott helyzetre vonatkozik, és általánosan és elvont módon meghatározott személycsoportok felé fejt ki joghatásokat. Következésképpen a 2008/50/EK irányelv 22. cikkére alapított határozatokat a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében „az általános rendszertől való eltéréseknek” kell tekinteni, és e határozatok ugyanolyan általános hatállyal rendelkeznek, mint az említett irányelv.

Ezenfelül meg kell állapítani, hogy a 2008/50/EK irányelv 22. cikkének alkalmazása előfeltételezi, hogy a tagállam levegőminőségi tervet készített azon zónák vagy agglomerációk vonatkozásában, amelyeket a határidő halasztása vagy a mentesség érint. E terv előírja olyan intézkedések elfogadását és végrehajtását, amelyek objektív módon meghatározott helyzetekben lévő, pontosabban meg nem határozott személyekre vonatkoznak. A 2008/50/EK irányelv 22. cikkére alapított határozat, amelyben a Bizottság nem kifogásolta Hollandia bejelentését, az említett tagállam által benyújtott levegőminőségi terven alapszik.

A fenti tényezőkre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy az Önök által benyújtott, belső felülvizsgálat iránti kérelem nem a 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében vett igazgatási aktusra vonatkozik. Következésképpen a Bizottság az Önök kérelmét elfogadhatatlannak minősíti […].”

Az eljárás és a felek kérelmei

9 A felperesek a Törvényszék Hivatalához 2009. október 6-án benyújtott keresetlevéllel megindították a jelen keresetet.

10 A Törvényszék Hivatalához 2009. október 19-én benyújtott külön beadványukban a felperesek ideiglenes intézkedés iránti kérelmet terjesztettek elő, amelyben kérték a Törvényszéktől, hogy rendelje el a megtámadott határozat végrehajtásának az addig az időpontig történő felfüggesztését, amíg a Törvényszék az alapügyben előterjesztett keresetet elbírálja, vagy amíg a Bizottság a belső felülvizsgálat iránti kérelem tárgyában új határozatot fogad el.

11 A Törvényszék elnöke a 2009. december 17-i végzésével az ideiglenes intézkedés iránti kérelmet nyilvánvaló elfogadhatatlanság miatt elutasította. A Törvényszék elnöke a költségekről egyelőre nem határozott.

12 A Törvényszék Hivatalához 2010. január 14-én, január 15-én, illetve január 26-án benyújtott beadványaikban az Európai Parlament, a Holland Királyság és az Európai Unió Tanácsa kérelmezte, hogy a jelen eljárásba a Bizottság kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson. A Törvényszék első tanácsának elnöke a 2010. március 11-i végzésével helyt adott e kérelmeknek. A Parlament, a Holland Királyság és a Tanács 2010. május 28-án benyújtotta beavatkozási beadványát. A Bizottság és a felperesek 2010. július 15 én, illetve 2010. július 19 én benyújtották az e beadványokra vonatkozó észrevételeiket.

13 Mivel módosult a Törvényszék tanácsainak összetétele, az előadó bírót a hetedik tanácshoz osztották be, következésképpen az ügyet e tanács elé utalták.

14 Az előadó bíró jelentése alapján a Törvényszék (hetedik tanács) megnyitotta az eljárás szóbeli szakaszát.

15 A 2011. szeptember 13-i tárgyaláson a Törvényszék meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a szóban feltett kérdéseire adott válaszaikat.

16 A felperesek azt kérik, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– kötelezze a Bizottságot arra, hogy érdemben bírálja el a belső felülvizsgálat iránti kérelmet, és e tekintetben tűzzön ki számára határidőt;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

17 A Bizottság – a Holland Királyság, a parlament és a Tanács támogatása mellett – azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet, mint megalapozatlant;

– a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

A meghagyás iránti kérelemről

18 A felperesek kérelmeinek második részében foglalt, meghagyás iránti kérelem tekintetében, mely arra irányul, hogy a Törvényszék kötelezze a Bizottságot arra, hogy érdemben bírálja el a belső felülvizsgálat iránti kérelmet, és e tekintetben tűzzön ki számára határidőt, elegendő arra emlékeztetni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a megsemmisítés iránti kereset keretében az uniós bíróság hatásköre a megtámadott jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára korlátozódik, és a Törvényszék e hatáskörének gyakorlása során nem adhat utasítást az uniós intézményeknek (a Bíróság C-5/93. P. sz., DSM kontra Bizottság ügyben 1999. július 8-án hozott ítéletének [EBHT 1999., I-4695. o.] 36. pontja, és a Törvényszék T-145/98. sz., ADT Projekt kontra Bizottság ügyben 2000. február 24-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-387. o.] 83. pontja). Az érintett intézménynek kell ugyanis az EUMSZ 266. cikk alapján meghoznia azokat az intézkedéseket, amelyeket a semmisséget megállapító ítélet végrehajtása megkíván (a Törvényszék T-67/94. sz., Ladbroke Racing kontra Bizottság ügyben 1998. január 27-én hozott ítéletének [EBHT 1998., II-1. o.] 200. pontja, és a T-225/07. és T-364/07. sz., Thomson Sales Europe kontra Bizottság egyesített ügyekben 2009. szeptember 29-én hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 221. pontja).

19 Következésképpen a felperesek kérelmeinek második része elfogadhatatlan.

A megsemmisítés iránti kérelemről

20 A felperesek a megsemmisítés iránti kérelmeik alátámasztása végett két jogalapra hivatkoznak. A felperesek elsődlegesen azzal érvelnek, hogy a Bizottság tévesen állapította meg a 2009. április 7-i határozat belső felülvizsgálata iránt előterjesztett kérelmük elfogadhatatlanságát azzal az indokkal, hogy általános hatályú intézkedésről van szó. Ezt a jogalapot lényegében úgy kell tekinteni, mint amelyet az 1367/2006 rendelet 10. cikkének a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdésének a megsértésére alapítottak.

21 A felperesek másodlagosan azzal érvelnek, hogy amennyiben az első jogalapot el kell utasítani, azt kell megállapítani, hogy az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése – azáltal, hogy a „intézkedésnek” a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én aláírt egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő fogalmát az „igazgatási aktusokra” korlátozta, amelyeket ezenfelül ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja „egyedi hatályú intézkedésekként” határoz meg – ellentétes az Aarhusi Egyezmény említett rendelkezésével.

Az első, az 1367/2006 rendelet 10. cikkének az ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdésének a megsértésére alapított jogalap

22 A jelen, elsődlegesen felhozott jogalappal a felperesek arra hivatkoznak, hogy a Bizottság – azáltal, hogy a 2009. április 7-i határozat belső felülvizsgálata iránti kérelmüket elfogadhatatlanként elutasította – megsértette az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdését.

23 Az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében bármely, a rendelet 11. cikkében foglalt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet jogosult belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani azon uniós intézményhez, amely a környezetvédelmi jog alapján igazgatási aktust fogadott el. Az igazgatási aktusnak az e rendelkezésben szereplő fogalmát az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja úgy határozza meg, hogy az az uniós intézmény által hozott, egyedi hatállyal, valamint környezetvédelmi jogon alapuló, jogilag kötelező és külső hatással bíró intézkedés.

24 A jelen ügyben a Bizottság elfogadhatatlanság miatt elutasította a felperesek által a 2009. április 7-i határozat belső felülvizsgálata iránt előterjesztett kérelmet, azzal az indokkal, hogy mivel e határozat nem egyedi hatályú intézkedés, a belső felülvizsgálat iránti kérelem nem az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében vett igazgatási aktusra vonatkozik. A felperesek ezt az értékelést vitatják, és azzal érvelnek, hogy a 2009. április 7-i határozat egyedi hatályú intézkedés.

25 Annak meghatározása érdekében, hogy a Bizottság jogosan állapította-e meg, hogy a felperesek által előterjesztett belső felülvizsgálat iránti kérelem nem felel meg az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, meg kell tehát vizsgálni, hogy a 2009. április 7-i határozat az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében egyedi hatályú intézkedésnek minősül-e.

26 Az ítélkezési gyakorlat szerint a jogi aktus hatályának meghatározásakor az uniós bíróság nem szorítkozhat a jogi aktus hivatalos megnevezésének tekintetbevételére, hanem először mérlegelnie kell annak célját és tartalmát (lásd ebben az értelemben a Bíróság 16/62. és 17/62. sz., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes és társai kontra Tanács ügyben 1962. december 14-én hozott ítéletét [EBHT 1962., 918. o.]). Ennek megfelelően az olyan határozat, amelynek a címzettje egy tagállam, általános hatályú, ha objektív módon meghatározott helyzetekre alkalmazandó, valamint általánosan és elvont módon meghatározott személycsoportok felé fejt ki joghatásokat (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-503/07. sz., Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ügyben 2008. április 8-án hozott végzésének [EBHT 2008., I-2217. o.] 71. pontját).

27 Ezenfelül a valamely szabályozásban szereplő azon korlátozások vagy kivételek, melyek átmeneti jellegűek, vagy meghatározott területre vonatkoznak, az ezeket tartalmazó rendelkezések szerves részét képezik, és – a hatáskörrel való visszaélés esetét leszámítva – osztoznak azok általános jellegében (a Bíróság C-298/89. sz., Gibraltár kontra Tanács ügyben 1993. június 29-én hozott ítéletének [EBHT 1993., I-3605. o.] 18. pontja, a Törvényszék T-417/04. sz., Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia kontra Bizottság ügyben 2007. március 12-én hozott végzésének [EBHT 2007., II-641. o.] 49. pontja, és a T-37/04. sz., Região autónoma dos Açores kontra Tanács ügyben 2008. július 1-jén hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 33. pontja).

28 Végezetül az uniós bíróság megállapította, hogy a Bizottságnak a valamely irányelvi rendelkezés alapján hozott jóváhagyó határozatai, amelyek kivételt engednek az általános szabály alól, osztják az irányelv általános jellegét, tekintettel arra, hogy elvont módon szólnak személyek meghatározatlan csoportjaihoz, és objektív módon meghatározott helyzetekre vonatkoznak (lásd a Törvényszék T-142/03. sz., Fost Plus kontra Bizottság ügyben 2005. február 16-án hozott végzésének [EBHT 2005., II-589. o.; a továbbiakban: Fost Plus ügyben hozott végzés] 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

29 A jelen ügyben elsőként meg kell állapítani, hogy a 2008/50 irányelv általános hatályú jogi aktus, mivel elvont és objektív módon általános rendszert hoz létre a szennyezőanyag-kibocsátás értékelése és korlátozása területén.

30 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2008/50 irányelv 22. cikke lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy az ezen irányelv által meghatározott határértékek betartására vonatkozó kötelezettség alól a Bizottság ellenőrzése mellett ideiglenesen eltérjenek, amennyiben bizonyos feltételeket betartanak. A szóban forgó cikk szövege a következő:

„(1) Amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a nitrogén-dioxidra […] vonatkozó határértékeknek való megfelelés nem teljesíthető a XI. mellékletben meghatározott határidőig, a tagállam ezen határidőket legfeljebb öt évvel meghosszabbíthatja az adott zóna vagy agglomeráció tekintetében, feltéve, hogy azon zóna vagy agglomeráció vonatkozásában, amelyre a halasztás vonatkozik, a 23. cikknek megfelelően a levegőminőségi terv készül [helyesen: a 23. cikknek megfelelően levegőminőségi terv készül]; a levegőminőséggel kapcsolatos ezen tervet […] az érintett szennyező anyagokkal kapcsolatos információkkal kell kiegészíteni, valamint a tervnek be kell mutatnia, hogy milyen módon valósítja meg a határértékek betartását az új határidő előtt.

(2) Amennyiben egy adott zónában vagy agglomerációban a PM_{10} vonatkozásában a XI. mellékletben meghatározott határértékeket a helyszínre jellemző terjedési jellegzetességek, a kedvezőtlen időjárási viszonyok vagy az országhatárokon átterjedő jelleg miatt nem lehet teljesíteni, a tagállamok 2011. június 11-ig mentesülnek ezen határértékek alkalmazásának kötelezettsége alól, feltéve, hogy teljesítik az (1) bekezdésben meghatározott feltételeket, és a tagállam igazolja, hogy nemzeti, regionális és helyi szinten minden szükséges intézkedést meghoztak a határidők betartása érdekében.

(3) Az (1) és (2) bekezdés alkalmazása esetén a tagállamok biztosítják, hogy az egyes szennyező anyagokra vonatkozó határértéket ne lépjék túl az érintett szennyező anyagokra vonatkozó, a XI. mellékletben meghatározott maximális tűréshatárnál nagyobb értékkel.

(4) A tagállamok értesítik a Bizottságot arról, hogy véleményük szerint hol alkalmazandó az (1) és a (2) bekezdés, valamint továbbítják az (1) bekezdésben említett, a levegőminőségi tervet [helyesen: az (1) bekezdésben említett levegőminőségi tervet], beleértve a Bizottság számára annak megvizsgálásához szükséges, valamennyi vonatkozó információt is, hogy a megfelelő feltételeket teljesítették-e. A Bizottság a vizsgálatában figyelembe veszi a tagállamok által tett intézkedéseknek a tagállamokban a környezeti levegő minőségére gyakorolt jelenlegi és jövőbeni becsült hatását, valamint a jelenlegi közösségi intézkedések és a Bizottság által a későbbiekben javasolt, tervezett közösségi intézkedések környezeti levegő minőségére gyakorolt becsült hatását.

Amennyiben a Bizottság az értesítés kézhezvételétől számított kilenc hónapon belül nem emel kifogást, az (1) vagy a (2) bekezdés alkalmazásának megfelelő feltételeket teljesítettnek kell tekinteni.

A Bizottság – kifogások esetén – arra kötelezheti a tagállamokat, hogy azok új levegőminőségi terveket biztosítsanak, vagy a meglévőket igazítsák ki.”

31 Harmadszor meg kell állapítani, hogy a Bizottság a 2008/50 irányelv 22. cikkének (4) bekezdése alapján és a Holland Királyság bejelentését követően elfogadott, 2009. április 7-i határozatban nem kifogásolta az 1–8. zóna tekintetében a nitrogén-dioxid éves határértékének elérésére vonatkozóan meghatározott határidő halasztását, és a PM_{10}-ekre vonatkozóan meghatározott határértékek alkalmazására vonatkozó kötelezettség alóli mentességet sem. A Bizottság a nitrogén-dioxid éves határértékének elérésére vonatkozóan meghatározott határidő halasztását a 9. zóna tekintetében azzal a feltétellel nem kifogásolta, hogy az NSL és az érintett regionális terv kiigazításra kerül. E határozat kihatással van Hollandia egyes zónáiban a levegő minőségére, illetve az e zónákban jelen lévő valamennyi személyre is.

32 A Bizottság által a 2008/50 irányelv 22. cikkének (4) bekezdése alapján elfogadott, 2009. április 7-i határozat tehát a 2008/50 irányelv által létrehozott általános rendszertől való eltérésnek minősül, és osztja az irányelv általános jellegét, tekintettel arra, hogy elvont módon szól személyek meghatározatlan csoportjaihoz, és objektív módon meghatározott helyzetekre vonatkozik.

33 A fenti 28. pontban hivatkozott Fost Plus ügyben hozott végzésben alkalmazott megoldás tehát a jelen ügyre is átültethető. Először is ugyanis mind a 2008/50 irányelv, mind pedig a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló, 1994. december 20-i 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 365., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 13. kötet, 349. o.), mely a fenti 28. pontban hivatkozott Fost Plus ügyben hozott végzés tárgyát képezte, elvont és objektív módon hoz létre általános rendszert a levegőszennyezés elleni küzdelem, illetve a csomagolás és a csomagolási hulladékok hasznosítása területén. Meg kell állapítani továbbá, hogy a 94/62 irányelv 6. cikkének (6) bekezdéséhez hasonló módon a 2008/50 irányelv 22. cikke is engedélyezi a tagállamok számára, hogy az ezen irányelv által meghatározott általános rendszertől a Bizottság ellenőrzése mellett, bizonyos feltételek teljesítése esetén eltérjenek. Végezetül a Bizottság által a 2008/50 irányelv 22. cikke alapján elfogadott határozatok a Bizottság által a 94/62 irányelv 6. cikkének (6) bekezdése alapján elfogadott jóváhagyó határozatokhoz hasonlóan osztják az irányelv általános jellegét, mivel e határozatok elvont módon szólnak személyek meghatározatlan csoportjaihoz, és objektív módon meghatározott helyzetekre vonatkoznak.

34 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a 2009. április 7-i határozat, mivel általános hatályú intézkedésnek minősül, nem tekinthető az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében igazgatási aktusnak.

35 Ezt a következtetést a felperesek érvelése sem teszi kétségessé.

36 Elsőként azon érvet illetően, amely annak alátámasztására irányul, hogy a 2009. április 7-i határozat egyedi hatályú intézkedés, elsőként meg kell állapítani, hogy az a tény, hogy e határozat címzettje a Holland Királyság, a fenti 26–28. pontokban ismertetett ítélkezési gyakorlatra tekintettel nem meghatározó a hatályának a meghatározása szempontjából. A Bíróság egy egyetlen tagállamhoz címzett határozatra vonatkozóan ugyanis azt állapította meg, hogy az általános hatályú (a fenti 26. pontban hivatkozott Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ügyben hozott végzés 71. pontja). Ezenfelül a Bíróság C-3/00. sz., Dánia kontra Bizottság ügyben 2003. március 20-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-2643. o.] 39. és 40. pontja, amelyekre a felperesek hivatkoztak, nem releváns a jelen ügy szempontjából, mivel az említett ítélet alapjául szolgáló ügy a jelen ügyben felmerülttől eltérő kérdést érint. Az említett ítéletben a Bíróság azt állapította meg, hogy a Bizottságnak az EK 95. cikk (4) és (6) bekezdése alapján hozott határozatához vezető eljárás, mely egy általános hatályú jogi aktustól eltérő nemzeti jogi rendelkezés fenntartását jóváhagyta, nem tekinthető az általános hatályú jogi aktus elfogadásához vezető jogalkotói eljárás részének. A kérdés tehát nem az volt, hogy a kérdéses határozat egyedi vagy általános hatályú-e, hanem az, hogy e határozat valamely jogalkotói eljárásba illeszkedik-e. Következésképpen nem lehet helyt adni a felperesek arra alapított érvelésének, hogy a 2009. április 7-i határozat kizárólagos címzettje a Holland Királyság.

37 Ezt követően meg kell állapítani, hogy a felperesek által állítottakkal ellentétben az a körülmény, hogy a Bizottság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a valamely tagállam által előterjesztett, eltérés iránti kérelmet egyedi módon elbírálja, illetve annak lehetősége, hogy a Bizottság az eltérés iránti kérelemnek helyt adhat, azt elutasíthatja, vagy bizonyos feltételekkel elfogadhatja, a fenti 26–28. pontokban meghatározott ítélkezési gyakorlatra tekintettel nem meghatározó a 2009. április 7-i határozat hatályának a meghatározása szempontjából.

38 Végezetül nem meggyőző a felperesek azon érve, amely szerint a 2009. április 7-i határozat egyedi hatályú intézkedés, mivel az csupán a Holland Királyság viszonylatában vált ki joghatásokat. Meg kell ugyanis állapítani, hogy e határozat engedélyezi a Holland Királyság számára, hogy olyan általános hatályú jogi aktusokat fogadjon el, amelyek az e határozat tárgyát képező zónákban vagy agglomerációkban lakó vagy ott tevékenykedő valamennyi természetes és jogi személyre alkalmazandóak. Következésképpen e határozat nem csak a Holland Királyság, hanem minden ilyen személy viszonylatában is joghatást vált ki.

39 Másodszor a felperesek azon érvét illetően, amely szerint a 2008/50 irányelv – mivel annak címzettjei a tagállamok, amelyek az irányelv végrehajtása tekintetében mérlegelési mozgásteret tartanak fenn, és nem a polgárok vagy a vállalkozások – „nem tartalmaz olyan intézkedéseket, amelyek általánosan és

elvont módon meghatározott személycsoport vagy személycsoportok felé fejtenek ki joghatásokat", emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv normatív, általános és elvont jogi aktus (a Bíróság C-10/95. P. sz., Asocarne kontra Tanács ügyben 1995. november 23-án hozott végzésének [EBHT 1995., I-4149. o.] 37. pontja). Az tehát, hogy a Holland Királyság mérlegelési mozgásteret tart fenn a 2008/50 irányelv végrehajtása formájának és megfelelő eszközeinek megválasztása tekintetében, nem teheti kétségessé, hogy az irányelv általános hatályú. Következésképpen a felperesek érvelésének nem lehet helyt adni.

40 Harmadszor meg kell állapítani, hogy irreleváns a felperesek azon érve, amely szerint a Bizottságnak felül kell vizsgálnia a 2009. április 7-i határozatot, mivel a felperesek arra hivatkoztak, hogy a Holland Királyság nem felelt meg a 2008/50 irányelvben az eltérés lehetőségére vonatkozóan előírt feltételeknek. A belső felülvizsgálat iránti kérelem megalapozottságának a vizsgálata ugyanis semmilyen hatást nem gyakorol a kérelem elfogadhatóságára.

41 A fentiekből az következik, hogy a 2009. április 7-i határozat, mivel nem minősül egyedi hatályú intézkedésnek, nem tekinthető igazgatási aktusnak az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja értelmében. Következésképpen e határozat nem képezheti az ugyanezen rendelet 10. cikkének (1) bekezdése szerinti belső felülvizsgálat iránti kérelem tárgyát. Ezért e rendelkezések tekintetében a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot annak megállapításakor, hogy a felperesek által a 2009. április 7-i határozat belső felülvizsgálata iránt előterjesztett kérelem elfogadhatatlan.

42 Következésképpen a jelen jogalapot el kell utasítani.

A második, az 1367/2006 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének amiatt fennálló érvénytelenségére alapított jogalapról, hogy e rendelkezés az „intézkedésnek" az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt fogalmát az „igazgatási aktusokra" korlátozta, amelyeket ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja „egyedi hatályú intézkedésekként" határoz meg

43 A felperesek másodlagosan lényegében azzal érvelnek, hogy ha a megtámadott határozat megsemmisítésének az első jogalap alapján nincs helye, azt kell megállapítani, hogy az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése, mivel az „intézkedésnek" az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő fogalmát az „igazgatási aktus[okra]" korlátozta, amelyeket ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja „egyedi hatályú intézkedés[ekként]" határoz meg, ellentétes az Aarhusi Egyezmény e rendelkezésével. Márpedig az Aarhusi Egyezménynek az 1367/2006 rendelettel szemben fennálló elsőbbségére tekintettel az 1367/2006 rendelet e rendelkezése nem alkalmazható, mivel ellentétes az Aarhusi Egyezménnyel.

44 Meg kell állapítani, hogy e jogalappal a felperesek az EK 241. cikk értelmében az 1367/2006 rendelet 10. cikkének a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdésére vonatkozó jogellenességi kifogást terjesztenek elő.

45 A Bizottság és a beavatkozók e jogalap elutasítását kérik.

46 A Parlament és a Tanács e jogalap elfogadhatóságát különösen azért vitatja, mert a keresetlevél nem tartalmaz kérelmet arra vonatkozóan, hogy a Törvényszék állapítsa meg az 1367/2006 rendelet jogellenességét.

47 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint az EK 241. cikkben előírt jogellenességi kifogás egy alapelv kifejeződése, mely bármely fél számára biztosítja a számára sérelmes határozat megsemmisítése érdekében a vitatott határozat jogi alapját képező korábbi jogi aktusok érvényessége közvetett megtámadásának a jogát (a Törvényszék T-20/98. sz., Q kontra Tanács ügyben 1999. július 19-én hozott ítéletének [EBHT-KSZ 1999., I-A-147. és II-779. o.] 47. pontját). A jelen ügyben tehát az 1367/2006 rendeletre vonatkozó jogellenességi kifogást a felperesek közvetett módon

terjesztik elő, annak érdekében, hogy az e rendelet alapján elfogadott határozat megsemmisítését elérjék. A jogellenességi kifogás elfogadhatósága tehát nem függ az 1367/2006 rendelet jogellenességére vonatkozó kérelem meglététől, mely a keresetnek nem képezi tárgyát.

48 Ezenfelül a Tanács azzal érvel, hogy nem egyértelmű, hogy a felperesek vitatják-e az 1367/2006 rendeletnek a jogszerűségét az Aarhusi Egyezmény tekintetében, mivel bizonytalannak tűnnek azt illetően, hogy az 1367/2006 rendelet ellentétes-e az Aarhusi Egyezménnyel, vagy az értelmezhető az Egyezménnyel összhangban. Következésképpen a Tanács kétli, hogy a felperesek által másodlagosan hivatkozott jogalap megfelelne annak az egyértelműségi és pontossági szintnek, amelyet a Törvényszék eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-ának c) pontja megkövetel.

49 E tekintetben elegendő azzal válaszolni, hogy a felperesek a keresetlevél 39. cikkében egyértelműen azt állítják, hogy mivel az 1367/2006 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja nem értelmezhető az Aarhusi Egyezménnyel összeegyeztethető módon, e rendelkezés nem alkalmazható, mivel ellentétes az Aarhusi Egyezménnyel.

50 Ebből következően az 1367/2006 rendelet 10. cikke (1) bekezdésének az amiatt fennálló jogellenességére vonatkozó kifogás, hogy e rendelkezés az „intézkedésnek” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt fogalmát az „igazgatási aktusoknak” az ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjában meghatározott fogalmára korlátozta, elfogadható.

51 E jogalap megalapozottságát érintően meg kell állapítani, hogy az EK 300. cikk (7) bekezdéséből következik, hogy a Közösség intézményeire kötelezőek a Közösség által kötött megállapodások, és hogy következésképpen e megállapodásokat elsőbbség illeti meg a másodlagos közösségi jogi aktusokkal szemben (lásd ebben az értelemben a C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-3989. o.] 52. pontját és a C-311/04. sz. Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-609. o.] 25. pontját).

52 Az Aarhusi Egyezményt az Európai Közösség aláírta, majd a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.) jóváhagyta. Következésképpen ez az egyezmény kötelező az intézményekre, és az elsőbbséget élvez a másodlagos közösségi jogi aktusokkal szemben. Ebből következően az 1367/2006 rendelet érvényességét érintheti az Aarhusi Egyezménnyel való összeegyeztethetetlenség.

53 Az ítélkezési gyakorlat szerint az uniós bíróság valamely rendeleti rendelkezés érvényességét csak akkor vizsgálhatja valamely nemzetközi szerződés tekintetében, ha ez utóbbi természetével, illetve rendszerével az nem ellentétes, és ha annak a rendelkezései egyébként a tartalmuk vonatkozásában feltétel nélkülinek és kellően pontosnak tűnnek (a Bíróság C-308/06. sz., Intertanko és társai ügyben 2008. június 3-án hozott ítéletének [EBHT 2008., I-4057. o.] 45. pontja, és a C-120/06. P. és C-121/06. P. sz., FIAMM és társai kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2008. szeptember 9-én hozott ítéletének [EBHT 2008., I-6513. o.] 110. pontja).

54 Azonban abban az esetben, ha a Közösség nemzetközi megállapodás keretében vállalt különleges kötelezettségét kívánja végrehajtani, vagy ha a jogi aktus kifejezetten az e megállapodásban foglalt, konkrét rendelkezésekre hivatkozik, a Bíróságnak feladata a kérdéses jogi aktus jogszerűségének az e megállapodás szabályaira tekintettel történő felülvizsgálata (lásd ebben az értelemben a Kereskedelmi Világszervezet létrehozásáról szóló egyezményre vonatkozóan a Bíróság C-149/96. sz., Portugália kontra Tanács ügyben 1999. november 23-án hozott ítéletének [EBHT 1999., I-8395. o.] 49. pontját, a C-93/02. P. sz., Biret International kontra Tanács ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-10497. o.] 53. pontját, valamint a C-366/02. sz. Van Parys ügyben 2005. március 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2005., I-1465. o.] 40. pontját; lásd továbbá ebben az értelemben az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (a továbbiakban: GATT) vonatkozásában a Bíróság 70/87. sz., Fediol kontra Bizottság ügyben 1989. június 22-én hozott ítéletének [EBHT 1989., 1781. o.]

19–22. pontját, valamint a C-69/89. sz., Nakajima kontra tanács ügyben 1991. május 7-én hozott ítéletének [EBHT 1991., I-2069. o.] 31. pontját). Abban az esetben tehát, ha valamely rendelet egy nemzetközi szerződés által az uniós intézményekre rótt kötelezettség végrehajtására irányul, az uniós bíróságnak lehetőséggel kell rendelkeznie arra, hogy valamely rendelet jogszerűségét valamely nemzetközi szerződésre tekintettel felülvizsgálja annak előzetes vizsgálata nélkül, hogy a fenti 53. pontban leírt körülmények teljesülnek-e.

55 A fenti 54. pontban hivatkozott Nakajima kontra Tanács ügyben hozott ítéletében (28. pont) ugyanis a Bíróság megállapította, hogy a felperes nem a GATT dömpingellenes kódexe rendelkezéseinek a közvetlen hatályára hivatkozik, hanem másodlagos jelleggel, az EK 241. cikk alapján egy rendelet érvényességét vitatja a jogszerűségi felülvizsgálatot megalapozó, az EK 230. cikkben említett jogalapok egyikére, nevezetesen a Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése való hivatkozással. A Bíróság megállapította, hogy a felperes által az ezen ügy keretében vitatott rendelet elfogadására a Közösség nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés érdekében került sor, és az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Közösségnek kell a GATT-nak és a végrehajtására vonatkozó intézkedéseknek a betartását biztosítani (lásd a fenti 54. pontban hivatkozott Nakajima kontra Tanács ügyben hozott ítélet 31. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; lásd továbbá ebben az értelemben a Bíróság C-352/96. sz., Olaszország kontra Tanács ügyben 1998. november 12-én hozott ítéletének [EBHT 1998., I-6937. o.] 20. és 21. pontját).

56 A GATT-egyezményre és a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezményre vonatkozó ügyekben kifejlesztett ítélkezési gyakorlat került alkalmazásra a C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítéletben [EBHT 1998., I-3655. o.] is, amelyben a Bíróság egy rendelet érvényességét a nemzetközi szokásjogra tekintettel vizsgálta, mivel megállapította, hogy „a Racke lényegében alapvető nemzetközi szokásjogi szabályokra hivatkozik a vitatott rendelettel szemben, amelyet e szabályok értelmében hoztak meg, és amely megfosztja őt az együttműködési megállapodásban biztosított preferenciális elbánáshoz való jogától” (a fent hivatkozott Racke-ügyben hozott ítélet 48. pontja).

57 A jelen ügyben meg kell állapítani egyrészt azt, hogy amint a fenti 54. pontban hivatkozott Nakajima kontra Tanács ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben, a felperesek az EK 241. cikk alapján közvetett módon az 1367/2006 rendelet egy rendelkezésének érvényességét vitatják az Aarhusi Egyezményre tekintettel.

58 Másrészt meg kell állapítani, hogy az 1367/2006 rendelet elfogadására az Unió azon nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés érdekében került sor, melyek az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdéséből következnek. Az 1367/2006 rendelet 1. cikke (1) bekezdésének d) pontjából ugyanis az következik, hogy e rendelet célja az Aarhusi Egyezmény alapján fennálló kötelezettségek végrehajtásához való hozzájárulás többek között „a környezeti ügyekben az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása [útján], [uniós] szinten, az e rendelet által megállapított feltételek szerint”. Ezenfelül az 1367/2006 rendelet (18) preambulumbekezdése kifejezetten hivatkozik az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik továbbá, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdéséből kötelezettségek származnak, és az 1367/2006 rendeletnek a célja az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdése rendelkezéseinek az uniós intézmények vonatkozásában való végrehajtása (lásd ebben az értelemben a C-240/09. sz. Lesoochranárske zoskupenie ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-1255. o.] 39. és 41. pontját).

59 Ebből következően azon rendelkezések érvényességét, amelyeknek a jogellenességére a felperesek hivatkoznak, az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére tekintettel kell vizsgálni, és ennek során meg kell állapítani, hogy az „intézkedésnek” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő fogalma értelmezhető-e úgy, hogy az az „egyedi hatályú intézkedésekre” korlátozódik.

60 Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói

eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek [helyesen: Ezenfelül a fenti (1) és (2) bekezdésben szereplő jogorvoslati eljárások sérelme nélkül valamennyi Fél biztosítja a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogban meghatározott kritériumoknak – amennyiben vannak ilyenek – megfelelnek, a magánszemélyek és hatóságok olyan intézkedései vagy mulasztásai megtámadására irányuló közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jogot, amelyek sértik a környezetre vonatkozó nemzeti jogi rendelkezéseket]".

61 Az „intézkedéseknek" az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt fogalmát az egyezmény nem határozza meg. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzetközi szerződéseket a szövegük szerint és a célkitűzéseik fényében kell értelmezni. A szerződések jogáról szóló, 1969. évi május 23-i bécsi egyezmény 31. cikke, továbbá az államok és a nemzetközi szervezetek közötti, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló 1986. március 21-i bécsi egyezmény 31. cikke – amelyek ebben a tekintetben az általános nemzetközi szokásjogot fejezik ki – előírja, hogy a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni (lásd a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-403. o.] 40. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

62 Először is emlékeztetni kell az Aarhusi Egyezmény céljaira.

63 Az Aarhusi Egyezmény hatodik és hetedik preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az Egyezmény megalkotói „[f]elismerve, hogy a környezet megfelelő védelme nélkülözhetetlen az emberi jólét és az alapvető emberi jogok, köztük az élethez való jog gyakorlása szempontjából, megállapítják, hogy „az állampolgárok ezen jogának biztosításához, és hogy ezen kötelességüket be tudják tartani, számukra a környezeti ügyekben az információt hozzáférhetővé kell tenni, biztosítani kell számukra a jogot, hogy részt vegyenek a döntéshozatalban, továbbá hozzáférhetővé kell tenni számukra az igazságszolgáltatást, [helyesen: továbbá hozzáférhetővé kell tenni számukra az igazságszolgáltatást, mivel a jogaik gyakorlásához segítségre lehet szükségük]". Ezenfelül az Aarhusi Egyezmény kilencedik preambulumbekezdéséből következik, hogy „a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához, lehetőséget biztosít a nyilvánosságnak arra, hogy tagjai álláspontjukat kifejthessék, továbbá lehetővé teszi a hatóságok számára azok megfelelő figyelembe vételét".

64 Ezenfelül az Aarhusi Egyezménynek „Az egyezmény célja" című 1. cikke előírja, hogy „[a] jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelme érdekében, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen, ezen egyezményben részes valamennyi Fél garantálja a nyilvánosság számára a jogot az információk hozzáférhetőségéhez, a döntéshozatalban való részvételhez, és az igazságszolgáltatás igénybevételéhez a környezetvédelmi ügyekben a jelen Egyezmény rendelkezései szerint".

65 Meg kell állapítani, hogy az olyan belső felülvizsgálati eljárás, amely csupán egyedi hatályú intézkedésekre vonatkozik, jelentős mértékben korlátozott hatállyal rendelkezik, mivel a környezetvédelem területén elfogadott jogi aktusok a legtöbb esetben általános hatályú jogi aktusok. Márpedig az Aarhusi Egyezmény céljára és tárgyára tekintettel az ilyen korlátozás nem igazolt.

66 Ezt követően az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének szövegezése tekintetében meg kell állapítani, hogy az az Aarhusi Egyezmény részes felei számára bizonyos mozgásteret hagy a közigazgatási vagy bírósági eljárások megindítására jogosult személyek meghatározása, valamint az eljárás természete (közigazgatási vagy bírósági) tekintetében. E rendelkezés szerint ugyanis a „közigazgatási vagy bírósági eljáráshoz való jog" csak „a nyilvánosság azon tagjai számára biztosított", „akik a nemzeti jogrendszerben meghatározott kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek". Ugyanakkor az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése nem hagy ugyanilyen

mozgásteret a megtámadható „intézkedések” meghatározása vonatkozásában. Következésképpen semmilyen alap nincs az „intézkedés” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében szereplő fogalmának olyan értelmezésére, amely szerint az csak az egyedi hatályú intézkedésekre terjed ki.

67 Végezetül az Aarhusi Egyezmény egyéb rendelkezéseinek a szövegét illetően meg kell állapítani, hogy az Egyezmény 2. cikkének (2) bekezdése értelmében a hatóság fogalma „nem tartalmazza azokat a testületeket vagy intézményeket, melyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el”. Ezért az olyan uniós intézmény vagy szerv által elfogadott jogi aktusok, amelyek igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el, kizárhatók az „intézkedésnek” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében vett fogalmából. E kizárás azonban nem teszi lehetővé az „intézkedés” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése értelmében vett fogalmának az egyedi hatályú intézkedésekre való korlátozását. Nem áll fenn ugyanis korreláció az általános hatályú jogi aktusok, valamint a hatóság által jogalkotói vagy igazságszolgáltatási minőségben elfogadott jogi aktusok között. Az általános hatályú jogi aktusok nem szükségszerűen olyan jogi aktusok, amelyeket hatóságok igaszságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben hoznak.

68 Következésképpen az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését nem lehet úgy értelmezni, hogy az kizárólag az egyedi hatályú intézkedésekre vonatkozik.

69 Mindezekből következően az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése – mivel az „intézkedésnek” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt fogalmát az „igazgatási aktusokra” korlátozza, amelyeket ugyanezen rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontja „egyedi hatályú intézkedésekként” határoz meg, nem összeegyeztethető az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésével.

70 Ezt a következtetést nem teszik kétségessé a beavatkozók által előadott érvelések sem.

71 A Parlament és a Tanács azon érvét illetően, amely szerint az „intézkedésnek” az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt fogalmát az uniós jogban azért kell az egyedi hatályú intézkedésekre korlátozni, mert a belső felülvizsgálati eljárásnak, amely az 1367/2006 rendelet 12. cikkében előírt bírósági eljárástól nem független, meg kell felelnie az EK 230. cikknek, és különösen annak a feltételnek, amely szerint a felperest a megtámadott határozatnak személyében és közvetlenül kell érintenie, elegendő emlékeztetni az 1367/2006 rendelet 12. cikke (1) bekezdésének tartalmára.

72 Az 1367/2006 rendelet 12. cikkének (1) bekezdése értelmében az említett rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtó nem kormányzati szervezet a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel, így tehát az EK 230. cikkel összhangban eljárást indíthat a Bíróságon. Márpedig bármely hatállyal rendelkezik is az említett rendelet 10. cikkében előírt belső felülvizsgálat tárgyát képező intézkedés, az EK 230. cikk elfogadhatósági feltételeit mindenképpen be kell tartani abban az esetben, ha az uniós bíróság előtt keresetindításra kerül sor.

73 Egyébiránt az EK 230. cikk feltételei, és különösen az a feltétel, amely szerint a felperest a megtámadott jogi aktusnak közvetlenül és személyében kell érintenie, ugyanúgy alkalmazandók az olyan általános hatályú intézkedésekre, amelyeknek a felperes nem a címzettje. Az olyan nem kormányzati szervet, amely megfelel az 1367/2006 rendelet 11. cikkében felsorolt feltételeknek, az egyedi hatályú intézkedés tehát nem szükségszerűen érinti közvetlenül és személyében. A Parlament és a Tanács által állítottakkal ellentétben az „intézkedés” fogalmának az egyedi hatályú jogi aktusokra történő korlátozása nem teszi lehetővé annak biztosítását, hogy teljesüljön az EK 230. cikkben foglalt azon feltétel, amely szerint a felperest a megtámadott jogi aktusnak közvetlenül és személyében kell érintenie.

74 A Tanács továbbá azzal érvel, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése arra utal, hogy az Aarhusi Egyezmény olyan értékelési szabadságot feltételez, amely elég mérlegelési mozgásteret hagy arra, hogy az e cikkből eredő kötelezettségeket a nemzeti eljárásokat és a Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatali kérdéseket kombinálva átültetessék.

75 E tekintetben elegendő azt hangsúlyozni, hogy ahhoz, hogy valamely nem kormányzati szerv, amely megfelel a belső felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására vonatkozóan az 1367/2006 rendelet 11. cikkében előírt feltételeknek, a nemzeti bíróságok előtt közvetetten vitathasson egy uniós intézmény által elfogadott általános hatályú intézkedést, az szükséges, hogy ez az általános hatályú intézkedés a nemzeti jogban átültetésre kerüljön. Az uniós intézmények által a környezetvédelem területén elfogadott általános hatályú intézkedések közül azonban nem mind lesz olyan nemzeti átültetés tárgya, amelyet a nemzeti bíróságok előtt vitatni lehet.

76 Ezenfelül a Tanács érvelését nem támasztják alá olyan információk, amelyek ismertetnék, hogy a jelen ügyben a felperesek hogyan vitathatnák a nemzeti bíróságok előtt azt az általános hatályú intézkedést, amelynek a felülvizsgálatát a Bizottságtól kérték.

77 Következésképpen az 1367/2006 rendelet 10. cikkének a rendelet 2. cikke (1) bekezdésének g) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdésére vonatkozó jogellenességi kifogásnak, és így a második jogalapnak helyt kell adni. Ebből következően a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni.

A költségekről

78 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, a felperesek kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárásban felmerült költségeket is.

79 Az eljárási szabályzat 87. cikke 4. §-ának első bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket. Ennélfogva a Holland Királyság, a Parlament és a Tanács maguk viselik a saját költségeiket, beleértve az ideiglenes intézkedés iránti eljáráshoz kapcsolódó költségeket is.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (hetedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A 2009. július 28-i C(2009) 6121 bizottsági határozatot megsemmisíti.

2) Az Európai Bizottság maga viseli a saját költségeit, valamint a Vereniging Milieudefensie és a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht költségeit, ideértve az ideiglenes intézkedés iránti eljárásban felmerült költségeket is.

3) A Holland Királyság, az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa maguk viselik a saját költségeiket.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Kihirdetve Luxembourgban, a 2012. június 12-i nyilvános ülésen.

Aláírások