Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 14 czerwca 2012 r.*

Środowisko naturalne — Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 — Obowiązek ochrony i poprawy jakości powietrza przez państwa członkowskie — Czasowe odstępstwo przyznane państwu członkowskiemu — Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej — Odmowa — Środek o charakterze indywidualnym — Ważność — Konwencja z Aarhus

W sprawie T-396/09

Vereniging Milieudefensie, z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, z siedzibą w Utrechcie (Niderlandy),

reprezentowane przez adwokata A. van den Biesena,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez P. Olivera, W. Roelsa i A. Alcover San Pedro, następnie przez P. Olivera, A. Alcover San Pedro i E. Manhaeve, a w końcu przez P. Olivera, A. Alcover San Pedro i B. Burggraafa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez C. Wissels, Y. de Vriesa, J. Langera i M. de Ree, działających w charakterze pełnomocników,

przez

Parlament Europejski, reprezentowany początkowo przez L. Visaggia i A. Baasa, a następnie przez L. Visaggia i G. Corstensa, działających w charakterze pełnomocników,

i przez

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez M. Moore'a i F. Naerta, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

* Język postępowania: niderlandzki.

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2009) 6121 z dnia 28 lipca 2009 r. odrzucającej jako niedopuszczalny wniosek skarżących o wszczęcie przez Komisję wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej jej decyzji C(2009) 2560 wersja ostateczna z dnia 7 kwietnia 2009 r., przyznającej Królestwu Niderlandów czasowe odstępstwo od obowiązków przewidzianych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1),

SĄD (siódma izba),

w składzie: A. Dittrich, prezes, I. Wiszniewska-Białecka (sprawozdawca) i M. Prek, sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 września 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżącymi są z jednej strony Vereniging Milieudefensie – stowarzyszenie prawa niderlandzkiego z siedzibą w Amsterdamie (Niderlandy), mające za cel ochronę środowiska i poprawę jakości powietrza w Niderlandach, a z drugiej strony Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht – fundacja prawa niderlandzkiego z siedzibą w Utrechcie (Niderlandy), która poświęca się walce z zanieczyszczeniem powietrza w regionie Utrechtu.

2 W dniu 15 lipca 2008 r. Królestwo Niderlandów zgodnie z art. 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. L 152, s. 1) powiadomiło Komisję Wspólnot Europejskich o odroczeniu terminu wyznaczonego dla osiągnięcia rocznej wartości dopuszczalnej określonej dla dwutlenku azotu w dziewięciu strefach i o wyłączeniu z obowiązku stosowania dopuszczalnych wartości dziennych i rocznych określonych dla pyłu przechodzącego przez otwór sortujący przy 50-procentowej granicy sprawności dla średnicy aerodynamicznej do 10 μm (zwanego dalej „PM_{10}”).

3 W dniu 7 kwietnia 2009 r. Komisja przyjęła decyzję C(2009) 2560 wersja ostateczna (zwaną dalej „decyzją z dnia 7 kwietnia 2009 r.”).

4 Artykuł 1 decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. przewiduje:

„1. Nie wnosi się zastrzeżeń do odroczenia terminu wyznaczonego na osiągnięcie rocznej wartości dopuszczalnej dla dwutlenku azotu ustalonej w załączniku XI do dyrektywy 2008/50/WE w strefach nr 1–8 wymienionych w załączniku do niniejszej decyzji. Odroczenie stosuje się do dnia 31 grudnia 2014 r.

2. Nie wnosi się zastrzeżeń do odroczenia terminu wyznaczonego na osiągnięcie rocznej wartości dopuszczalnej dla dwutlenku azotu w strefie nr 9 wspomnianej w załączniku do niniejszej decyzji, o ile krajowy plan ochrony jakości powietrza, [Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit] (NSL), i odpowiedni plan regionalny zostaną przyjęte w sposób gwarantujący respektowanie rocznej wartości dopuszczalnej dla dwutlenku azotu w dniu 31 grudnia 2012 r. […]”.

5 Artykuł 2 decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. wskazuje:

„Nie wnosi się zastrzeżeń do wyłączeń […] z obowiązku stosowania wartości dopuszczalnych dla PM_{10} ustalonych w załączniku XI do dyrektywy 2008/50/WE […]

Wyłączenie stosuje się do dnia 10 czerwca 2011 r.”.

6 Artykuł 3 decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. przewiduje, że Królestwo Niderlandów przekaże Komisji określone informacje dotyczące wartości dopuszczalnych ustalonych w dyrektywie 2008/50.

7 Pismem z dnia 18 maja 2009 r. skarżące wniosły do Komisji o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13).

8 Decyzją C(2009) 6121 z dnia 28 lipca 2009 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja odrzuciła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej złożony przez skarżące, zaznaczając w niej:

„Wnoszą Państwo o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. na tej podstawie, że Niderlandy nie spełniają warunków określonych w art. 22 dyrektywy 2008/50/WE i że w konsekwencji Komisja powinna była zgłosić zastrzeżenia przeciw wnioskowi o odroczenie terminu ustalonego dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla [dwutlenku azotu] i o wyłączenie z obowiązku stosowania wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla PM_{10}.

[…]

Z art. 10 w związku z definicją aktu administracyjnego ujętą w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006 wynika, że wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej można złożyć jedynie w odniesieniu do środka o charakterze indywidualnym podejmowanego w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję lub organ Wspólnoty oraz mającego prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny.

Nie wypowiadając się co do kwestii, czy spełnione zostały pozostałe warunki dopuszczalności wniosku, o których mowa w tytule IV rozporządzenia nr 1367/2006, Komisja uważa, że decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. nie jest środkiem o charakterze indywidualnym.

Komisja interpretuje Państwa wniosek w ten sposób, że uznajecie Państwo, iż decyzja stanowi akt administracyjny o charakterze indywidualnym (decyzję), w szczególności z tego względu, że jest ona adresowana do jednego państwa członkowskiego wymienionego z nazwy […].

Decyzja adresowana do konkretnego państwa członkowskiego może jednak stanowić środek o charakterze generalnym, jeżeli zatwierdza ona środki, które mają zastosowanie do jednej lub wielu kategorii osób zdefiniowanych w sposób generalny i abstrakcyjny.

Zgodnie z orzecznictwem odstępstwa od określonego reżimu ogólnego, które Komisja zatwierdziła decyzjami na podstawie określonej dyrektywy, mają ten sam charakter prawny co sama dyrektywa, jeśli te decyzje Komisji są skierowane w sposób abstrakcyjny do osób, które nie są bliżej oznaczone, i mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji. W takich wypadkach decyzje (pomimo nazwania ich decyzjami) należy uznać za środki o charakterze generalnym. Zobacz postanowienie Sądu z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie T-142/03 Fost Plus VZW przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-589, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

W świetle zakresu zastosowania i warunków wprowadzenia odstępstwa przewidzianego w art. 22 dyrektywy 2008/50/WE Komisja uważa, że dotyczy ono zastosowania do obiektywnie określonej sytuacji, która wywiera skutki prawne wobec kategorii osób zdefiniowanych w sposób generalny i abstrakcyjny. W konsekwencji decyzje oparte na art. 22 dyrektywy 2008/50/WE należy uznać za »odstępstwa od reżimu ogólnego« w rozumieniu cytowanego powyżej orzecznictwa; mają one zatem ten sam charakter generalny co ta dyrektywa.

Ponadto należy zaznaczyć, że zastosowanie art. 22 dyrektywy 2008/50/WE zakłada, że państwo członkowskie sporządziło plan dotyczący jakości powietrza dla stref lub aglomeracji, do których odroczenie terminu i wyłączenie mają być stosowane. Plan ten przewiduje przyjęcie i wykonanie środków, które mają zastosowanie do bliżej nieoznaczonych osób, w obiektywnie określonych sytuacjach. Decyzja oparta na art. 22 dyrektywy 2008/50/WE, w której Komisja nie podniosła zastrzeżeń względem realizacji powiadomienia przez Niderlandy, jest oparta na planie dotyczącym jakości powietrza przekazanym przez to państwo członkowskie.

Wobec powyższego Komisja jest zdania, że Państwa wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej nie dotyczy środka administracyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006. W konsekwencji Komisja stwierdza niedopuszczalność Państwa wniosku […]".

Przebieg postępowania i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 października 2009 r. skarżące wniosły skargę w niniejszej sprawie.

10 Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 października 2009 r., skarżące złożyły wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, w którym wnosiły zasadniczo do prezesa Sądu o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozstrzygnięcia skargi przez Sąd lub do czasu przyjęcia przez Komisję nowej decyzji dotyczącej wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.

11 Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2009 r. Prezes Sądu oddalił wniosek o zastosowanie środka tymczasowego jako w sposób oczywisty niedopuszczalny. Kwestię kosztów pozostawiono do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

12 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 14, 15 i 26 stycznia 2010 r. Parlament Europejski, Królestwo Niderlandów i Rada Unii Europejskiej wniosły o dopuszczenie do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Wnioski te zostały uwzględnione postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 11 marca 2010 r. Parlament, Królestwo Niderlandów i Rada złożyły uwagi interwenientów w dniu 28 maja 2010 r. Komisja i skarżące złożyły swoje uwagi w przedmiocie uwag interwenientów odpowiednio w dniach 15 i 19 lipca 2010 r.

13 Wskutek zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do siódmej izby, której w konsekwencji przekazano niniejszą sprawę.

14 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.

15 Na rozprawie w dniu 13 września 2011 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.

16 Skarżące wnoszą do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— nakazanie Komisji, by rozpoznała co do istoty wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej i wyznaczenie jej na to terminu;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

17 Komisja, popierana przez Królestwo Niderlandów, Parlament i Radę, wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie żądania wydania nakazu

18 Co się tyczy żądania wydania nakazu zawartego w drugim żądaniu skarżących, zmierzającego do tego, by Sąd nakazał Komisji rozpatrzenie co do istoty wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej i wyznaczył jej na to termin, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności właściwość sądu Unii jest ograniczona do kontroli legalności zaskarżonego aktu i że wykonując swe uprawnienia, Sąd nie może kierować nakazów do instytucji Unii (wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-5/93 P DSM przeciwko Komisji, Rec. s. I-4695, pkt 36; wyrok Sądu z dnia 24 lutego 2000 r. w sprawie T-145/98 ADT Projekt przeciwko Komisji, Rec. s. II-387, pkt 83). Do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność, jest bowiem zgodnie z art. 266 TFUE zobowiązana dana instytucja (wyroki Sądu: z dnia 27 stycznia 1998 r. w sprawie T-67/94 Ladbroke Racing przeciwko Komisji, Rec. s. II-1, pkt 200; z dnia 29 września 2009 r. w sprawach połączonych T-225/07 i T-364/07 Thomson Sales Europe przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 221).

19 Wynika z tego, że drugie żądanie skarżących jest niedopuszczalne.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności

20 Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności skarżące podnoszą dwa zarzuty. Tytułem zarzutu głównego skarżące twierdzą, że Komisja niesłusznie uznała ich wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. za niedopuszczalny z tego względu, że dotyczył on środka o charakterze generalnym. Zarzut ten należy interpretować jako dotyczący zasadniczo naruszenia art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006.

21 Posiłkowo skarżące podnoszą, że jeśli pierwszy zarzut zostałby oddalony, to należy uznać, iż art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, ograniczając pojęcie „działań” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), jedynie do „akt[ów] administracyjny[ch]”, które poza tym są zdefiniowane w art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia jako „środ[ki o charakterze indywidualnym]”, jest sprzeczny z tym postanowieniem konwencji z Aarhus.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006

22 W tym zarzucie, podniesionym jako zarzut główny, skarżące utrzymują, że odrzucając jako niedopuszczalny ich wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r., Komisja naruszyła art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

23 Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 każda organizacja pozarządowa, która spełnia kryteria określone w art. 11, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji Unii, która przyjęła akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony

środowiska. Pojęcie aktu administracyjnego zawarte w tym przepisie jest zdefiniowane w art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006 jako środek o charakterze indywidualnym podejmowany w zakresie prawa ochrony środowiska przez instytucję Unii, mający prawnie wiążący charakter i skutek zewnętrzny.

24 W niniejszej sprawie Komisja odrzuciła jako niedopuszczalny wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. złożony przez skarżące, uzasadniając to tym, że ze względu na to, iż decyzja ta nie jest środkiem o charakterze indywidualnym, wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej nie dotyczy aktu administracyjnego w rozumieniu art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006. Skarżące kwestionują tę ocenę, twierdząc, że decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. jest środkiem o charakterze indywidualnym.

25 W celu ustalenia, czy Komisja słusznie uznała, że wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej złożony przez skarżące nie odpowiada warunkom określonym w art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, należy więc zbadać, czy decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. stanowi środek o charakterze indywidualnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006.

26 Zgodnie z orzecznictwem w celu określenia charakteru aktu sąd Unii nie może zadowolić się oficjalną nazwą aktu, lecz musi uwzględnić w pierwszej kolejności jego przedmiot i treść (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawach połączonych 16/62 i 17/62 Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 901, 918). Tak więc decyzja skierowana do państwa członkowskiego ma charakter generalny, jeżeli ma zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i wywołuje skutki prawne w odniesieniu do kategorii podmiotów określonych w sposób generalny i abstrakcyjny (zob. podobnie postanowienie Trybunału z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C-503/07 P Saint-Gobain Glass Deutschland przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2217, pkt 71).

27 Ponadto zawarte w tekście ograniczenia lub odstępstwa o charakterze tymczasowym lub o zasięgu terytorialnym stanowią integralną część całości przepisów, w których są sformułowane, i podzielają, o ile nie stanowią nadużycia władzy, ich ogólny charakter (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie C-298/89 Gibraltar przeciwko Radzie, Rec. s. I-3605, pkt 18; postanowienie Sądu z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie T-417/04 Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-641, pkt 49; wyrok Sądu z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie T-37/04 Região autónoma dos Açores przeciwko Radzie, niepublikowany w Zbiorze, pkt 33).

28 W końcu sąd Unii uznał, że odstępstwa od reżimu ogólnego, którymi są decyzje zatwierdzające przyjęte przez Komisję na mocy przepisu dyrektywy, podzielają ogólny charakteru dyrektywy, gdyż są one skierowane w sposób abstrakcyjny do nieoznaczonych kategorii osób i mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji (zob. postanowienie Sądu z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie T-142/03 Fost Plus przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-589, zwane dalej „postanowieniem w sprawie Fost Plus", pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, po pierwsze, że dyrektywa 2008/50 jest aktem o charakterze generalnym, gdyż ustanawia w sposób abstrakcyjny i obiektywny ogólny reżim w dziedzinie oceny i ograniczania emisji zanieczyszczeń.

30 Po drugie, art. 22 dyrektywy 2008/50 przewiduje możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie czasowego odstępstwa od obowiązku przestrzegania wartości dopuszczalnych ustalonych w tej dyrektywie z zastrzeżeniem poszanowania pewnych warunków i pod kontrolą Komisji. Artykuł ten ma brzmienie następujące:

„1. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla dwutlenku azotu […] nie może być osiągnięta w terminach określonych w załączniku XI, państwa członkowskie mogą odroczyć ustalone terminy maksymalnie o pięć lat w odniesieniu do danej strefy

lub aglomeracji, pod warunkiem że opracowany został plan w zakresie jakości powietrza zgodnie z art. 23 dla strefy lub aglomeracji, której dotyczyć ma odroczenie terminu. Plan ochrony powietrza powinien być uzupełniony informacjami […] odnoszącymi się do tych zanieczyszczeń i wykazywać, w jaki sposób przed upływem odroczonego terminu zostanie osiągnięta zgodność w zakresie wartości dopuszczalnych.

2. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji zgodność z wartościami dopuszczalnymi dla PM_{10} określonymi w załączniku XI nie może być osiągnięta ze względu na szczególne lokalne warunki rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, niekorzystne warunki klimatyczne lub transgraniczny charakter zanieczyszczenia, państwo członkowskie zostaje wyłączone z obowiązku stosowania tych wartości dopuszczalnych do dnia 11 czerwca 2011 r. po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 oraz wykazaniu przez to państwo członkowskie, że podjęto wszelkie odpowiednie środki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym w celu dotrzymania terminów.

3. W przypadku stosowania ust. 1 lub 2 państwo członkowskie zapewnia, że wartości dopuszczalne każdego zanieczyszczenia nie są przekraczane o więcej niż margines tolerancji dla danego zanieczyszczenia określony w załączniku XI.

4. [Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o przypadkach, które ich zdaniem wymagają stosowania ust. 1 lub 2, i przekazują plan ochrony powietrza, o którym mowa w ust. 1, wraz z odpowiednimi informacjami potrzebnymi Komisji do oceny, czy spełniono istotne warunki. W swojej ocenie Komisja uwzględnia przewidywane obecnie i w przyszłości skutki, dla jakości otaczającego powietrza w państwach członkowskich, działań podjętych przez państwa członkowskie, jak również przewidywane skutki, dla jakości otaczającego powietrza, działań podejmowanych aktualnie i działań proponowanych przez Komisję].

W przypadku gdy w terminie dziewięciu miesięcy od daty otrzymania powyższego powiadomienia Komisja nie zgłosi zastrzeżeń, wymogi ust. 1 lub 2 uznaje się za spełnione.

W razie zastrzeżeń Komisja może zażądać od państw członkowskich dostosowania lub przygotowania nowych planów ochrony powietrza".

31 Po trzecie, w decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r., przyjętej na podstawie art. 22 ust. 4 dyrektywy 2008/50 w następstwie powiadomienia przez Królestwo Niderlandów, Komisja nie zgłosiła żadnego zastrzeżenia co do odroczenia terminu ustalonego dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla dwutlenku azotu w strefach nr 1–8 i wyłączenia z obowiązku stosowania wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla PM_{10}. Co się tyczy odroczenia terminu ustalonego dla osiągnięcia wartości dopuszczalnych wyznaczonych dla dwutlenku azotu w strefie nr 9, żadne zastrzeżenie nie zostało zgłoszone, pod warunkiem że przyjęty zostanie NSL i odpowiedni plan regionalny. Decyzja ta wywiera skutki dla jakości powietrza w określonych strefach Niderlandów, jak i wobec wszystkich osób, które tam przebywają.

32 Decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r., przyjęta przez Komisję na podstawie art. 22 ust. 4 dyrektywy 2008/50, stanowi zatem odstępstwo od reżimu ogólnego ustanowionego w dyrektywie 2008/50, które, skierowane w sposób abstrakcyjny do nieoznaczonych kategorii osób i mające zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji, podziela charakter generalny dyrektywy.

33 Rozwiązanie przyjęte w ww. w pkt 28 postanowieniu w sprawie Fost Plus można więc transponować na niniejszą sprawę. W pierwszej kolejności zarówno dyrektywa 2008/50, jak i dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365, s. 10), której dotyczyło ww. w pkt 28 postanowienie w sprawie Fost Plus, ustanawiają bowiem w sposób abstrakcyjny i obiektywny ogólny reżim w dziedzinie odpowiednio walki z zanieczyszczeniem powietrza i odzysku opakowań i odpadów opakowaniowych. Następnie, podobnie jak art. 6 ust. 6 dyrektywy 94/62, art. 22 dyrektywy 2008/50 zezwala państwom

członkowskim na wprowadzenie odstępstwa od reżimu ogólnego określonego w tej dyrektywie pod określonymi warunkami i pod kontrolą Komisji. W końcu decyzje przyjęte przez Komisję na mocy art. 22 dyrektywy 2008/50 podzielają, tak jak decyzje zatwierdzające przyjęte przez Komisję na podstawie art. 6 ust. 6 dyrektywy 94/62, charakter generalny dyrektywy, gdyż są one skierowane w sposób abstrakcyjny do nieoznaczonych kategorii osób i mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji.

34 W konsekwencji należy stwierdzić, że ze względu na to, iż decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. stanowi środek o charakterze generalnym, nie można uznać jej za akt administracyjny w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006.

35 Wniosku tego nie podważają argumenty skarżących.

36 Co się tyczy, po pierwsze, argumentów skarżących zmierzających do wykazania, że decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. jest środkiem o charakterze indywidualnym, należy zaznaczyć w pierwszej kolejności, że fakt, iż decyzja ta jest skierowana do Królestwa Niderlandów, nie jest rozstrzygający dla określenia jej charakteru zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 26–28 powyżej. Zgodnie bowiem z orzecznictwem decyzja, której adresatem jest jedno państwo członkowskie, ma charakter generalny (ww. w pkt 26 postanowienie w sprawie Saint-Gobain Glass Deutschland przeciwko Komisji, pkt 71). Poza tym przywołany przez skarżące wyrok Trybunału z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-3/00 Dania przeciwko Komisji, Rec. s. I-2643, pkt 39, 40, nie ma w niniejszej sprawie znaczenia, gdyż sprawa zakończona tym wyrokiem dotyczyła odmiennej kwestii. W wyroku tym Trybunał uznał, że procedura, która doprowadziła do decyzji Komisji, przyjętej na podstawie art. 95 ust. 4 i 6 WE, zatwierdzającej utrzymanie w mocy przepisu krajowego, który wprowadzał odstępstwo od aktu o charakterze generalnym, nie może być uważana za część procesu legislacyjnego zakończonego przyjęciem aktu o charakterze generalnym. Sprawa nie dotyczyła więc kwestii tego, czy rozpatrywana decyzja była środkiem o charakterze indywidualnym, czy generalnym, lecz czy decyzja ta wpisywała się w proces legislacyjny. Nie można więc uwzględnić argumentacji skarżących dotyczącej tego, że decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. jest skierowana tylko do Królestwa Niderlandów.

37 Następnie należy zaznaczyć, że wbrew temu, co utrzymują skarżące, okoliczność, iż Komisja ma kompetencję indywidualnej oceny złożonego przez państwo członkowskie wniosku o wprowadzenie odstępstwa i możliwość jego uwzględnienia albo oddalenia czy też przyjęcia pod pewnymi warunkami, nie jest rozstrzygająca dla zdefiniowania charakteru decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 26–28 powyżej.

38 W końcu argument skarżących, iż decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r. jest środkiem o charakterze indywidualnym ze względu na to, że wywołuje ona skutki prawne jedynie w odniesieniu do Królestwa Niderlandów, nie jest przekonujący. Należy bowiem zaznaczyć, że decyzja ta zezwala Królestwu Niderlandów na przyjęcie aktów o charakterze generalnym, które mają zastosowanie do ogółu osób fizycznych lub prawnych mających miejsce zamieszkania, siedzibę lub wykonujących działalność w strefach i aglomeracjach niderlandzkich objętych tą decyzją. Decyzja ta wywiera więc skutki prawne nie tylko względem Królestwa Niderlandów, lecz również względem wszystkich tych osób.

39 Co się tyczy, po drugie, argumentu skarżących, zgodnie z którym dyrektywa 2008/50 ze względu na to, że jest skierowana do państw członkowskich, które zachowują zakres uznania przy jej wdrażaniu, a nie do obywateli lub przedsiębiorstw, nie zawiera „środk[ów], które mają zastosowanie do jednej lub wielu kategorii osób zdefiniowanych w sposób generalny i abstrakcyjny”, należy przypomnieć, że dyrektywa jest aktem normatywnym, generalnym i abstrakcyjnym (postanowienie Trybunału z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie C-10/95 P Asocarne przeciwko Radzie, Rec. s. I-4149, pkt 37). Fakt, że Królestwo Niderlandów zachowuje zakres uznania przy wyborze formy i środków odpowiednich dla wdrożenia dyrektywy 2008/50, nie może więc podważać jej generalnego charakteru. Argumentu skarżących nie można zatem uwzględnić.

40 Po trzecie, argument skarżących, iż Komisja powinna była wszcząć wewnętrzną procedurę odwoławczą dotyczącą decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r., ponieważ utrzymywały one, że Królestwo Niderlandów nie spełniało przewidzianych w dyrektywie 2008/50 warunków na uzyskanie odstępstwa, jest nieistotny. Zbadanie zasadności wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej nie ma bowiem żadnego wpływu na dopuszczalność tego wniosku.

41 Z powyższego wynika, że decyzja z dnia 7 kwietnia 2009 r., ze względu na to, iż nie stanowi środka charakterze indywidualnym, nie może być uznana za akt administracyjny w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006. Decyzja ta nie mogła więc być przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia. Wynika z tego, że w świetle tych przepisów Komisja nie popełniła błędu, stwierdzając niedopuszczalność wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej decyzji z dnia 7 kwietnia 2009 r. złożonego przez skarżące.

42 W konsekwencji należy oddalić niniejszy zarzut.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nieważności art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, w zakresie w jakim ogranicza on pojęcie „działań” zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jedynie do „akt[ów] administracyjny[ch]” zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia jako „środ[ki o charakterze indywidualnym]”

43 Posiłkowo skarżące utrzymują zasadniczo, że jeśli nieważność zaskarżonej decyzji nie zostanie stwierdzona na podstawie zarzutu pierwszego, należałoby uznać, że art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, ograniczając pojęcie „działań” w rozumieniu art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jedynie do „akt[ów] administracyjny[ch]”, zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia jako „środ[ki o charakterze indywidualnym]”, jest sprzeczny z tym postanowieniem konwencji z Aarhus. Otóż ze względu na pierwszeństwo konwencji z Aarhus przed rozporządzeniem nr 1367/2006 ten przepis rozporządzenia nr 1367/2006, jako sprzeczny z konwencją z Aarhus, nie powinien być stosowany.

44 Należy zatem uznać, że skarżące poprzez ten zarzut podnoszą zarzut niezgodności z prawem art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006 w rozumieniu art. 241 WE

45 Komisja i interwenienci wnoszą o oddalenie tego zarzutu.

46 Parlament i Rada kwestionują dopuszczalność tego zarzutu ze względu na to, że skarga nie zawiera żądań zmierzających do tego, by Sąd stwierdził niezgodność z prawem rozporządzenia nr 1367/2006.

47 W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem zarzut niezgodności z prawem przewidziany w art. 241 WE stanowi wyraz ogólnej zasady gwarantującej każdej ze stron prawo do podważenia w sposób incydentalny – w celu uzyskania stwierdzenia nieważności decyzji, która jest dla niej niekorzystna – ważności wcześniejszych aktów stanowiących podstawę prawną zaskarżonej decyzji (wyrok Sądu z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-20/98 Q przeciwko Radzie, RecFP s. I-A-147 i II-779, pkt 47). I tak w niniejszej sprawie zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1367/2006 jest podniesiony przez skarżące w sposób incydentalny w celu doprowadzenia do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji przyjętej na podstawie tego rozporządzenia. Dopuszczalność zarzutu niezgodności z prawem nie jest więc uzależniona od istnienia żądania dotyczącego stwierdzenia niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1367/2006.

48 Ponadto Rada twierdzi, że nie jest jasne, czy skarżące kwestionują zgodność z prawem rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle konwencji z Aarhus, gdyż wahają się one między stwierdzeniem, że rozporządzenie nr 1367/2006 jest sprzeczne z konwencją z Aarhus, a stwierdzeniem, że rozporządzenie to może być interpretowane zgodnie z tą konwencją. Stąd Rada wątpi, by podniesiony przez skarżące posiłkowo zarzut przedstawiał poziom jasności i precyzji wymagany w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem.

49 W tym względzie wystarczy odpowiedzieć, że skarżące jasno wskazują w pkt 39 skargi, że wobec tego, iż zgodna z konwencją z Aarhus interpretacja art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006 nie jest możliwa, przepis ten, w zakresie w jakim jest sprzeczny z konwencją z Aarhus, nie powinien być stosowany.

50 Wynika z tego, że zarzut niezgodności z prawem art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, w zakresie w jakim ogranicza pojęcie „działań" zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jedynie do „akt[ów] administracyjny[ch]", tak jak są one zdefiniowane w art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia, jest dopuszczalny.

51 Co się tyczy zasadności tego zarzutu, należy zaznaczyć, że z art. 300 ust. 7 WE wynika, iż instytucje Wspólnoty są związane zawartymi przez nią umowami i w konsekwencji umowy te mają pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Zb.Orz. s. I-609, pkt 25).

52 Konwencja z Aarhus została podpisana przez Wspólnotę Europejską i następnie zatwierdzona decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1). W konsekwencji instytucje są związane tą konwencją, która ma pierwszeństwo przed aktami wtórnego prawa wspólnotowego. Wynika z tego, że ważność rozporządzenia nr 1367/2006 może być naruszona z powodu jego niezgodności z konwencją z Aarhus.

53 Zgodnie z orzecznictwem sąd Unii może badać ważność przepisu rozporządzenia w świetle traktatu międzynarodowego tylko wtedy, gdy nie sprzeciwia się temu charakter ani systematyka tego traktatu, a ponadto treść jego postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (wyroki Trybunału: z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 45; z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 110).

54 Niemniej w przypadku gdy Wspólnota zamierzała wypełnić określone zobowiązanie podjęte w ramach umowy międzynarodowej albo gdy tak jak w niniejszej sprawie akt wyraźnie odwołuje się do konkretnych postanowień tej umowy, do Trybunału należy skontrolowanie zgodności z prawem danego aktu w świetle postanowień tej umowy [zob. podobnie w odniesieniu do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu wyroki Trybunału: z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-8395, pkt 49; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-93/02 P Biret International przeciwko Radzie, Rec. s. I-10497, pkt 53; z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie C-377/02 Van Parys, Zb.Orz. s. I-1465, pkt 40; zob. również podobnie w odniesieniu do Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (zwanego dalej „GATT") wyroki Trybunału: z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 70/87 Fediol przeciwko Komisji, Rec. s. 1781, pkt 19–22; z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89 Nakajima przeciwko Radzie, Rec. s. I-2069, pkt 31]. Sąd Unii powinien więc mieć możliwość dokonania kontroli zgodności z prawem rozporządzenia w świetle traktatu międzynarodowego bez konieczności uprzedniego badania, czy spełnione są przesłanki wymienione w pkt 53 powyżej, jeżeli rozporządzenie to ma służyć wypełnieniu zobowiązania nałożonego w tym traktacie międzynarodowym na instytucje Unii.

55 W wyżej wymienionym w pkt 54 wyroku w sprawie Nakajima przeciwko Radzie, pkt 28, Trybunał stwierdził, że skarżąca nie powołała się na bezpośrednią skuteczność przepisów kodeksu antydumpingowego GATT, lecz że zakwestionowała w sposób incydentalny, zgodnie z art. 241 WE, ważność rozporządzenia, powołując się na jedną z przesłanek kontroli legalności wymienioną w art. 230 WE, a mianowicie naruszenie traktatu lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem. Trybunał uznał, że rozporządzenie zakwestionowane przez skarżącą w tej sprawie zostało przyjęte w celu wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty, która zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zobowiązana jest zapewnić poszanowanie postanowień GATT i jego

przepisów wykonawczych (zob. ww. w pkt 54 wyrok w sprawie Nakajima przeciwko Radzie, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. również podobnie wyrok Trybunału z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-352/96 Włochy przeciwko Radzie, Rec. s. I-6937, pkt 20, 21).

56 Orzecznictwo ukształtowane w sprawach dotyczących porozumień GATT i Światowej Organizacji Handlu zostało również zastosowane w wyroku z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-162/96 Racke, Rec. s. I-3655, w którym Trybunał zbadał ważność rozporządzenia w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego, ponieważ uznał, że „podmiot prawa powoł[ał] się na podstawowe zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego przeciwko spornemu rozporządzeniu, które przyjęte zostało w zastosowaniu tych zasad i które pozbawiło [go] praw do preferencyjnego traktowania przyznanego mu umową o współpracy" (ww. wyrok w sprawie Racke, pkt 48).

57 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć z jednej strony, że tak jak w sprawie Nakajima przeciwko Radzie, w której zapadł ww. w pkt 54 wyrok (pkt 28), skarżące kwestionują w sposób incydentalny zgodnie z art. 241 WE ważność przepisu rozporządzenia nr 1367/2006 w świetle konwencji z Aarhus.

58 Z drugiej strony należy stwierdzić, że rozporządzenie nr 1367/2006 zostało przyjęte w celu wypełnienia międzynarodowych zobowiązań Unii, które wynikają z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Z art. 1 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1367/2006 wynika bowiem, że rozporządzenie to ma na celu przyczynienie się do realizacji zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus poprzez zapewnienie między innymi „dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska na poziomie [unijnym] na warunkach ustanowionych niniejszym rozporządzeniem". Ponadto motyw 18 rozporządzenia nr 1367/2006 odwołuje się wyraźnie do art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Poza tym z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus rodzi zobowiązania i że rozporządzenie nr 1367/2006 ma na celu realizację postanowień art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w zakresie, w jakim dotyczy to instytucji Unii (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-240/09 Lesoochranárske zoskupenie, Zb.Orz. s. I-1255, pkt 39, 41).

59 Wynika z tego, że należy zbadać ważność przepisu, w odniesieniu do którego skarżące podniosły zarzut niezgodności z prawem w świetle art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, co wymaga ustalenia, czy pojęcie „działań" zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus można interpretować jako ograniczające się do „środ[ków o charakterze indywidualnym]".

60 Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi:

„Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska".

61 Pojęcie „działań" zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie jest zdefiniowane w tej konwencji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładni traktatu międzynarodowego należy dokonywać zgodnie z jego brzmieniem i w świetle jego celów. Artykuły 31 konwencji wiedeńskich z dnia 23 maja 1969 r. o prawie traktatów i z dnia 21 marca 1986 r. o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi, które wyrażają w tym zakresie międzynarodowe ogólne prawo zwyczajowe, stanowią w tym względzie, że traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu (zob. wyrok Trybunału z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 Należy najpierw przypomnieć cele konwencji z Aarhus.

63 I tak z motywów szóstego i ósmego preambuły do konwencji z Aarhus wynika, że autorzy tego aktu, „uznając, że odpowiednia ochrona środowiska jest niezbędna dla ludzkiej pomyślności i korzystania z podstawowych praw człowieka, włączając w to prawo do życia jako takiego", uważają, że „aby być zdolnym do dochodzenia tego prawa i spełniania tego obowiązku, obywatele muszą mieć dostęp do informacji, muszą być uprawnieni do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji i muszą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, oraz uznając, iż obywatele mogą potrzebować w tym zakresie pomocy, aby realizować swoje uprawnienia". Ponadto z motywu dziewiątego preambuły do konwencji z Aarhus wynika, że „w sprawach dotyczących środowiska ułatwiony dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji poprawia jakość i wykonanie decyzji, przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska, daje społeczeństwu możliwość zgłaszania swych poglądów, a władzy publicznej możliwość ich należytego uwzględnienia".

64 Ponadto art. 1 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Cel", stanowi, że „[w] celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji".

65 Należy uznać, że wewnętrzna procedura odwoławcza, która dotyczyłaby jedynie środków o charakterze indywidualnym, miałaby zakres bardzo ograniczony, gdyż akty przyjmowane w sprawach dotyczących środowiska są najczęściej aktami o charakterze generalnym. Z uwagi na cele i przedmiot konwencji z Aarhus takie ograniczenie nie jest uzasadnione.

66 Następnie, co się tyczy sformułowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, należy zaznaczyć, że pozostawia ono stronom tej konwencji pewną swobodę w kwestii zdefiniowania osób uprawionych do wszczęcia procedur administracyjnych lub sądowych oraz rodzaju procedury (administracyjnej lub sądowej). Zgodnie z tym postanowieniem jedynie „członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury". Sformułowanie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie pozostawia jednak tej samej swobody w odniesieniu do definicji „działań", które mogą być kwestionowane. Nie ma więc żadnego powodu, by interpretować pojęcie „działań" zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jako obejmujące jedynie akty o charakterze indywidualnym.

67 W końcu, co się tyczy brzmienia innych postanowień konwencji z Aarhus, należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 tej konwencji pojęcie władzy publicznej „nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza". Tym samym akty przyjęte przez organy lub instytucje w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza, mogą zostać wyłączone z pojęcia „działań" zawartego art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Wyłączenie to nie pozwala jednak na ograniczenie pojęcia „działań" zawartego w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jedynie do środków o charakterze indywidualnym. Nie ma bowiem korelacji między aktami o charakterze generalnym a aktami przyjętymi przez władze publiczne w zakresie, w jakim działają jako władze sądownicze lub ustawodawcze. Akty o charakterze generalnym nie muszą być koniecznie aktami przyjętymi przez władze publiczne w zakresie, w jakim działają one jako władze sądownicze lub ustawodawcze.

68 W związku z powyższym art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie można interpretować jako odnoszącego się wyłącznie do środków o charakterze indywidualnym.

69 W konsekwencji art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, w zakresie w jakim ogranicza pojęcie „działań" zawarte art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus jedynie do „akt[ów] administracyjny[ch]" zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia jako „środ[ki o charakterze indywidualnym]", jest niezgodny z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

70 Wniosku tego nie podważają argumenty interwenientów.

71 Co się tyczy argumentu Parlamentu i Rady, iż pojęcie „działań” zawarte w art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus powinno być ograniczone w prawie Unii do środków o charakterze indywidualnym, ponieważ wewnętrzna procedura odwoławcza – jako że nie jest autonomiczna względem procedury sądowej przewidzianej w art. 12 rozporządzenia nr 1376/2006 – musi być zgodna z art. 230 WE, a w szczególności z przesłanką, zgodnie z którą zaskarżony akt musi dotyczyć skarżącego indywidualnie i bezpośrednio, wystarczy przypomnieć treść art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

72 Zgodnie z art. 12 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 organizacja pozarządowa, która złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zgodnie z art. 10, może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z właściwymi postanowieniami traktatu, a więc zgodnie z art. 230 WE. Otóż niezależnie od charakteru środka, który stanowił przedmiot wewnętrznej procedury odwoławczej przewidzianej w art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006, przesłanki dopuszczalności określone w art. 230 WE muszą być w każdym wypadku spełnione w przypadku skargi do sądów Unii.

73 Poza tym przesłanki określone w art. 230 WE, a w szczególności przesłanka, zgodnie z którą zaskarżony akt musi dotyczyć skarżącego indywidualnie i bezpośrednio, mają zastosowanie również do środków o charakterze indywidualnym, których adresatem nie jest skarżący. Środek o charakterze indywidualnym nie musi więc koniecznie dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie organizacji pozarządowej, która spełnia przesłanki określone w art. 11 rozporządzenia nr 1367/2006. Wbrew temu, co twierdzą Parlament i Rada, ograniczenie pojęcia „działań” jedynie do aktów o charakterze indywidualnym nie pozwala zagwarantować spełnienia przewidzianej w art. 230 WE przesłanki, zgodnie z którą zaskarżony akt musi dotyczyć skarżącego bezpośrednio i indywidualnie.

74 Rada utrzymuje również, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus implikuje swobodę oceny, która pozostawia zakres uznania wystarczający dla transpozycji obowiązku wynikającego z tego artykułu w drodze procedur krajowych, z którymi wiążą się pytania prejudycjalne zadane Trybunałowi.

75 W tym kontekście należy podkreślić, że możliwość pośredniego zakwestionowania, przed sądem krajowym, środka o charakterze generalnym przyjętego przez instytucję Unii przez organizację pozarządową, która spełnia warunki dla złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej określone w art. 11 rozporządzenia nr 1367/2006, zakłada dokonanie transpozycji tego środka o charakterze generalnym do prawa krajowego. Nie wszystkie środki o charakterze generalnym przyjęte przez instytucje Unii w dziedzinie środowiska stanowią jednak przedmiot transpozycji krajowej, który może być kwestionowany przed sądem krajowym.

76 Ponadto argument Rady nie jest poparty dowodami wykazującymi, jak w niniejszym wypadku skarżące mogłyby zakwestionować przed sądem krajowym środek o charakterze generalnym, w sprawie którego zwrócono się do Komisji o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.

77 Wynika z tego, że należy uwzględnić zarzut niezgodności z prawem art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006, a tym samym zarzut drugi. W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie kosztów

78 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniami skarżących należy obciążyć ją kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego.

79 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Należy więc orzec, że Królestwo Niderlandów, Parlament i Rada pokryją własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2009) 6121 z dnia 28 lipca 2009 r.

2) Komisja Europejska zostaje obciążona obok własnych kosztów kosztami poniesionymi przez Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego.

3) Królestwo Niderlandów, Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 czerwca 2012 r.

Podpisy