Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми състав)

14 юни 2012 година*

„Околна среда — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Задължение на държавите членки за опазване и подобряване на качеството на атмосферния въздух — Временна дерогация, предоставена на държава членка — Искане за вътрешно преразглеждане — Отказ — Мярка от индивидуален характер — Действителност — Орхуска конвенция“

По дело T-396/09,

Vereniging Milieudefensie, установено в Амстердам (Нидерландия),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, установена в Утрехт (Нидерландия),

за които се явява адв. A. van den Biesen,

жалбоподатели,

срещу

Европейска комисия, за която първоначално се явяват г-н P. Oliver, г-н W. Roels и г-жа A. Alcover San Pedro, впоследствие г-н Oliver, г-жа Alcover San Pedro и г-н E. Manhaeve и накрая г-н Oliver, г-жа Alcover San Pedro и г-н B. Burggraaf, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от:

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа C. Wissels, г-н Y. de Vries, г-н J. Langer и г-жа M. de Ree, в качеството на представители,

от

Европейски парламент, за който първоначално се явяват г-н L. Visaggio и г-н A. Baas, а впоследствие г-н Visaggio и г-н G. Corstens, в качеството на представители,

и от

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н M. Moore и г-н F. Naert, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: нидерландски.

с предмет жалба за отмяна на Решение C (2009) 6121 на Комисията от 28 юли 2009 г., с което се отхвърля като недопустимо искането на жалбоподателите Комисията да преразгледа Решение C (2009) 2560 окончателен от 7 април 2009 г., с което на Кралство Нидерландия се предоставя временна дерогация от задълженията, предвидени в Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, стр. 1),

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав),

състоящ се от: г-н A. Dittrich, председател, г-жа I. Wiszniewska-Białecka (докладчик) и г-н M. Prek, съдии,

секретар: г-н N. Rosner, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 септември 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 Жалбоподателите са, от една страна, Vereniging Milieudefensie, сдружение по нидерландското право, установено в Амстердам (Нидерландия), чийто предмет на дейност е опазването на околната среда и подобряването на качеството на въздуха в Нидерландия, и от друга страна, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, фондация по нидерландското право, установена в Утрехт (Нидерландия), която се бори срещу замърсяването на въздуха в региона на Утрехт.

2 На 15 юли 2008 г. в съответствие с член 22 от Директива 2008/50/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа (ОВ L 152, стр. 1) Кралство Нидерландия уведомява Комисията на Европейските общности за удължаването на крайния срок за постигане на определената годишна пределно допустима стойност за азотен диоксид в девет зони, и за освобождаването от задължението за прилагане на определените дневна и годишна пределно допустима стойност за прахови частици, които преминават през селективен сепаратор с 50-процентна ефективност на задържане при аеродинамичен диаметър от 10 μm (наричани по-нататък „$ПЧ_{10}$“).

3 На 7 април 2009 г. Комисията приема Решение C (2009) 2560 окончателен (наричано по-нататък „Решението от 7 април 2009 г.“).

4 Член 1 от Решението от 7 април 2009 г. предвижда:

„1. Не са направени възражения срещу удължаването на крайния срок за постигане на годишната пределно допустима стойност за азотен диоксид, определена в приложение XI към Директива 2008/50/ЕО, в посочените в приложението към настоящото решение зони № 1—8. Удължаването се прилага до 31 декември 2014 г.

2. Не са направени възражения срещу удължаването на крайния срок за постигане на годишната пределно допустима стойност за азотен диоксид в зона № 9, посочена в приложението към настоящото решение, при условие, че Националният план за качеството на въздуха [Nationale

Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, наричан по-нататък „NSL“] и съответният регионален план бъдат коригирани с цел да се гарантира, че към 31 декември 2012 г. годишната пределно допустима стойност за азотен диоксид ще бъде постигната […]“.

5 Член 2 от Решението от 7 април 2009 г. отбелязва:

„Не са направени възражения срещу освобождаването […] от задължението за прилагане на пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$, определени в приложение XI към Директива 2008/50/ЕО […]

Освобождаването се прилага до 10 юни 2011 г.“

6 Член 3 от Решението от 7 април 2009 г. предвижда Кралство Нидерландия да предостави на Комисията някои данни относно определените в Директива 2008/50 пределно допустими стойности.

7 С писмо от 18 май 2009 г. жалбоподателите подават до Комисията искане за вътрешно преразглеждане на Решението от 7 април 2009 г. на основание член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

8 С Решение С (2009) 6121 от 28 юли 2009 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отхвърля направеното от жалбоподателите искане за вътрешно преразглеждане. Тя посочва:

„Вие искате преразглеждане на Решението от 7 април 2009 г., тъй като Нидерландия не изпълнила условията по член 22 от Директива 2008/50/ЕО и поради това Комисията трябвало да възрази срещу искането за удължаване на крайния срок за постигане на определените пределно допустими стойности за [азотен диоксид] и за освобождаване от задължението да се прилагат определените пределно допустими стойности за $ПЧ_{10}$.

[…]

Видно от член 10, разглеждан във връзка с определението за „административен акт“, съдържащо се в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, искане за вътрешно преразглеждане може да се направи само срещу мярка от индивидуален характер, приета в областта на екологичното право от институция или орган на Общността, която е правно обвързваща и има външни последици.

Без да се произнася по това дали са изпълнени посочените в дял IV от Регламент № 1367/2006 други условия за допустимост на искането, Комисията счита, че Решението от 7 април 2009 г. не е мярка от индивидуален характер.

Комисията разбира искането Ви в смисъл, че според Вас решението представлява административен акт от индивидуален характер (решение), по-специално доколкото адресатът му е само една държава членка, името на която е посочено […].

Адресирано до конкретна държава членка решение обаче може да представлява мярка от общ характер, ако цели одобряването на мерки, които се прилагат към една или повече категории лица, определени общо и абстрактно.

Съществува съдебната практика, съгласно която дерогациите от обща правна уредба, които са допуснати от Комисията с решения за тяхното потвърждаване въз основа на конкретна директива, имат същия правен характер като самата директива, ако тези решения на Комисията са адресирани абстрактно до лица, които не са определени по-конкретно, и се прилагат към обективно определени положения. В такива случаи решенията (въпреки че се наричат решения) трябва да се считат за мерки от общ характер. Вж. Определение на Общия съд от 16 февруари 2005 г. по дело Fost Plus VZW/Комисия (T-142/03, Recueil, стр. II-589, точка 47 и цитираната в него съдебна практика).

Като се имат предвид приложното поле и условията за дерогацията, предвидена в член 22 от Директива 2008/50/ЕО, Комисията счита, че тази дерогация е приложима към обективно определените положения, които пораждат правни последици спрямо категории лица, определени общо и абстрактно. Следователно решенията, основани на член 22 от Директива 2008/50/ЕО, трябва да се считат за „дерогации от обща правна уредба“ по смисъла на посочената по-горе съдебна практика и поради това те имат същия общ характер, какъвто има и тази директива.

Освен това трябва да се отбележи, че прилагането на член 22 от Директива 2008/50/ЕО предполага съставянето от държавата членка на план за качеството на въздуха за зоните или агломерациите, по отношение на които трябва да се приложи удължаването на срока и освобождаването. В този план следва да се предвидят приемането и изпълнението на мерки, приложими към лица, които не са определени по-конкретно в обективно определени положения. Издаденото съгласно член 22 от Директива 2008/50/ЕО решение, с което Комисията не възразява срещу уведомлението на Нидерландия, се основава на предоставения от държавата членка план за качеството на въздуха.

Предвид изложеното по-горе Комисията счита, че искането Ви за вътрешно преразглеждане не се отнася до административна мярка по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006. Поради това Комисията обявява искането Ви за недопустимо […]“.

Производство и искания на страните

9 На 6 октомври 2009 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

10 С отделен акт, постъпил в секретариата на Общия съд на 19 октомври 2009 г., жалбоподателите отправят молба за допускане на обезпечение, с която по същество искат от председателя на Общия съд да спре изпълнението на обжалваното решение до произнасянето на Общия съд по жалбата в главното производство или до приемането от Комисията на ново решение по искането за вътрешно преразглеждане.

11 С определение от 17 декември 2009 г. председателят на Общия съд отхвърля молбата за допускане на обезпечение като явно недопустима. Общият съд не се произнася по съдебните разноски.

12 С молби, подадени в секретариата на Общия съд съответно на 14, 15 и 26 януари 2010 г., Европейският парламент, Кралство Нидерландия и Съвета на Европейския съюз искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията. Молбите са уважени с определение на председателя на първи състав на Общия съд от 11 март 2010 г. Парламентът, Кралство Нидерландия и Съветът представят писмените си становища при встъпване на 28 май 2010 г. Комисията и жалбоподателите представят своите становища по тези писмени становища съответно на 15 и 19 юли 2010 г.

13 В резултат на разместване на членовете на съставите на Общия съд съдията докладчик е включен в седми състав, на който по тази причина е разпределено настоящото дело.

14 По доклад на съдията докладчик Общият съд (седми състав) открива устната фаза на производството.

15 Устните състезания и отговорите на страните на въпросите, поставени устно от Общия съд, са изслушани в съдебното заседание от 13 септември 2011 г.

16 Жалбоподателите искат от Общия съд:

— да отмени обжалваното решение,

— да разпореди на Комисията да се произнесе по същество по искането за вътрешно преразглеждане, като ѝ определи срок за това,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

17 Комисията, подкрепена от Кралство Нидерландия, Парламента и Съвета, иска от Общия съд:

— да отхвърли жалбата като неоснователна,

— да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

От правна страна

По искането за издаване на разпореждане

18 По отношение на второто искане на жалбоподателите, с което се иска издаването на разпореждане на Общият съд Комисията да се произнесе по същество по искането за вътрешно преразглеждане, като ѝ бъде определен срок за това, трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, в рамките на жалба за отмяна компетентността на съдилищата на Съюза се свежда до контрол за законосъобразност на обжалвания акт и при упражняване на своите правомощия Общият съд не може да дава разпореждания на институциите на Съюза (Решение на Съда от 8 юли 1999 г. по дело DSM/Комисия, C-5/93 P, Recueil, стр. I-4695, точка 36 и Решение на Общия съд от 24 февруари 2000 г. по дело ADT Projekt/Комисия, T-145/98, Recueil, стр. II-387, точка 83). Всъщност съгласно член 266 ДФЕС съответната институция е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнението на решение за отмяна (Решение на Общия съд от 27 януари 1998 г. по дело Ladbroke Racing/Комисия, T-67/94, Recueil, стр. II-1, точка 200 и Решение на Общия съд от 29 септември 2009 г. по дело Thomson Sales Europe/Комисия, T-225/07 и T-364/07, непубликувано в Сборника, точка 221).

19 Следователно второто искане на жалбоподателите е недопустимо.

По искането за отмяна

20 В подкрепа на искането си за отмяна жалбоподателите изтъкват две правни основания. Основното твърдение на жалбоподателите е, че Комисията неправилно счита за недопустимо искането им за вътрешно преразглеждане на Решението от 7 април 2009 г., с довода че това е мярка от общ характер. Това правно основание следва да се тълкува като изведено по същество от нарушението на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент.

21 При условията на евентуалност жалбоподателите твърдят, че ако първото правно основание бъде отхвърлено, то трябвало да се приеме, че като ограничава понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“) само до „административ[ните] акт[ове]“, които освен това са определени в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 като „[мерки] [от] индивидуален характер“, член 10, параграф 1 от същия регламент противоречи на посочената разпоредба от Орхуската конвенция.

По първото правно основание, изведено от нарушението на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент

22 С настоящото правно основание, изтъкнато от жалбоподателите като основно, се твърди по същество, че Комисията нарушава член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 г., отхвърляйки като недопустимо тяхното искане за вътрешно преразглеждане на Решението от 7 април 2009 г.

23 На основание член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 всяка неправителствена организация, отговаряща на критериите по член 11 от този регламент, има право да поиска вътрешно преразглеждане от институцията на Съюза, която е приела административен акт в областта на екологичното право. Съдържащото се в тази разпоредба понятие за административен акт е определено в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 като мярка от индивидуален характер, приета от институция на Съюза в областта на екологичното право, която е правнообвързваща и има външни последици.

24 В случая Комисията отхвърля като недопустимо направеното от жалбоподателите искане за вътрешно преразглеждане на Решението от 7 април 2009 г., с довода че тъй като това решение не е мярка от индивидуален характер, искането за вътрешно преразглеждане не е свързано с административен акт по смисъла на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006. Жалбоподателите оспорват тази преценка и твърдят, че Решението от 7 април 2009 г. е мярка от индивидуален характер.

25 Следователно, за да се определи дали Комисията основателно приема, че направеното от жалбоподателите искане за вътрешно преразглеждане не отговаря на условията по член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, трябва да се провери дали Решението от 7 април 2009 г. представлява мярка от индивидуален характер по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.

26 Съгласно съдебната практика, за да определят приложното поле на даден акт, съдилищата на Съюза не трябва да се ограничават до официалното наименование на акта, а най-напред трябва да вземат предвид предмета и съдържанието му (вж. в този смисъл Решение на Съда от 14 декември 1962 г. по дело Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes и др./Съвет, 16/62 и 17/62, Recueil, стр. 901, 918). По този начин решение, чийто адресат е държава членка, има общ характер, ако се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно (вж. в този смисъл Определение на Съда от 8 април 2008 г. по дело Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, C-503/07 P, Сборник, стр. I-2217, точка 71).

27 Освен това включените в текста ограничения или дерогации с временен характер или които се отнасят до определена територия, са неразделна част от разпоредбите, в които се съдържат, и притежават техния общ характер, освен в случай на злоупотреба с власт (Решение на Съда от 29 юни 1993 г. по дело Гибралтар/Съвет, C-298/89, Recueil, стр. I-3605, точка 18, Определение

на Общия съд от 12 март 2007 г. по дело Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Комисия, T-417/04, Сборник, стр. II-641, точка 49 и Решение на Общия съд от 1 юли 2008 г. по дело Região autónoma dos Açores/Съвет, T-37/04, непубликувано в Сборника, точка 33).

28 Накрая, съдилищата на Съюза приемат, че дерогации от общата правна уредба, каквито са решенията за потвърждаване, приемани от Комисията съгласно разпоредба от директива, също притежават общия характер на тази директива, тъй като са адресирани абстрактно до неопределени категории лица и се прилагат към обективно определени положения (вж. Определение на Общия съд от 16 февруари 2005 г. по дело Fost Plus/Комисия, T-142/03, Recueil, стр. II-589, наричано по-нататък „Определение по дело Fost Plus“, точка 47 и цитираната съдебна практика).

29 Първо, в случая трябва да се отбележи, че Директива 2008/50 е акт от общ характер, тъй като абстрактно и обективно въвежда обща правна уредба на оценяване и ограничаване на емисиите на замърсители.

30 Второ, член 22 от Директива 2008/50 предвижда възможност държавите членки временно да дерогират задължението за спазване на определените от тази директива пределно допустими стойности, при условие че се спазят съответни изисквания и това стане под контрола на Комисията. Съдържанието на този член е следното:

„1. Когато в дадена зона или агломерация не може да бъде постигнато съобразяване с пределно допустимите стойности за азотен диоксид […] в рамките на посочения в приложение XI краен срок, съответната държава членка може да удължи този краен срок максимум с пет години за тази конкретна зона или агломерация, при условие че се състави план за качеството на въздуха, в съответствие с член 23, за зоната или агломерацията, за която се отнася удължаването на срока; този план за качеството на въздуха се допълва от информация[…] за съответните замърсители и посочва как ще се постигне съответствие с пределно допустимите стойности преди новия краен срок.

2. Когато в определена зона или агломерация не може да се постигне съответствие с пределно допустимите стойности за $ПЧ_{10}$, посочени в приложение XI, поради специфичните характеристики на дисперсия на мястото, неблагоприятни климатични условия или трансграничен пренос на емисии, държавата членка се освобождава от задължението да прилага тези пределно допустими стойности в срок до 11 юни 2011 г., ако са изпълнени условията, предвидени в параграф 1, и държавата членка докаже, че на национално, регионално и местно равнище са взети всички необходими мерки за спазване на крайните срокове.

3. Когато някоя държава членка прилага параграф 1 или 2, тя гарантира, че пределно допустимите стойности за всеки замърсител не се превишават с повече от максимално допустимото отклонение, определено в приложение XI за всеки от съответните замърсители.

4. Държавите членки нотифицират Комисията, когато смятат, че параграф 1 или 2 е приложим, и представят плана за качество на въздуха, посочен в параграф 1, включително всякаква свързана с него информация, необходима на Комисията, за да прецени дали са удовлетворени или не съответните условия. В своята оценка Комисията взема предвид очакваното въздействие върху настоящото и бъдещото качество на атмосферния въздух в държавите членки, произтичащо от мерките, които са били предприети от държавите членки, както и очакваното въздействие върху качеството на атмосферния въздух, произтичащо от настоящите мерки […] и от планираните мерки […], които се предлагат от Комисията.

Когато Комисията не е направила възражения в рамките на девет месеца след получаване на уведомлението, съответните условия за прилагането на параграф 1 или 2 се смятат за удовлетворени.

Ако бъдат направени възражения, Комисията може да изиска държавата членка да коригира или да представи нови планове за качеството на въздуха“.

31 Трето, в Решението от 7 април 2009 г., прието в съответствие с член 22, параграф 4 от Директива 2008/50 след получаване на уведомлението от Кралство Нидерландия, Комисията не прави никакви възражения относно удължаването на крайния срок за постигане на определените пределно допустими стойности за азотен диоксид в зони № 1—8 и относно освобождаването от задължението за прилагане на определените пределно допустими стойности за $ПЧ_{10}$. Никакво възражение не се прави относно удължаването на крайния срок за постигане на определените пределно допустими стойности за азотен диоксид в зона № 9, при условие че NSL и съответният регионален план бъдат коригирани. Това решение има последици за качеството на въздуха в някои зони в Нидерландия, както и за всички намиращи се в тях лица.

32 По този начин Решението от 7 април 2009 г., прието от Комисията в съответствие с член 22, параграф 4 от Директива 2008/50, представлява дерогация от общата правна уредба, въведена с Директива 2008/50, която дерогация притежава общия характер на Директивата, тъй като е адресирана абстрактно до неопределени категории лица и се прилага към обективно определени положения.

33 Следователно разрешението, възприето в Определение по дело Fost Plus, точка 28 по-горе, е приложимо към разглеждания случай. Всъщност, най-напред, както Директива 2008/50, така и Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238), разглеждана в Определение по дело Fost Plus, точка 28 по-горе, абстрактно и обективно въвеждат обща правна уредба в областта, съответно на борбата срещу замърсяването на атмосферния въздух и на възстановяването на опаковките и отпадъците от опаковки. По-нататък, подобно на член 6, параграф 6 от Директива 94/62, член 22 от Директива 2008/50 разрешава на държавите членки при определени условия и под контрола на Комисията да дерогират установената с тази директива обща правна уредба. Накрая, решенията, приемани от Комисията на основание член 22 от Директива 2008/50, като решенията за потвърждаване, приемани от Комисията на основание член 6, параграф 6 от Директива 94/62, също притежават общия характер на Директивата, тъй като са адресирани абстрактно до неопределени категории лица и се прилагат към обективно определени положения.

34 Поради това следва да се приеме, че тъй като Решението от 7 април 2009 г. представлява мярка от общ характер, то не може да се счита за административен акт по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.

35 Доводите на жалбоподателите не опровергават този извод.

36 Първо, що се отнася до доводите на жалбоподателите, с които те целят да докажат, че Решението от 7 април 2009 г. е мярка от индивидуален характер, най-напред следва да се отбележи, че предвид посочената в точки 26—28 по-горе съдебна практика адресирането на това решение до Кралство Нидерландия не е решаващо за определянето на неговия обхват. Всъщност Съдът е постановил, че решение с адресат една-единствена държава членка има общ характер (Определение по дело Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия, точка 26 по-горе, точка 71). Освен това посоченото от жалбоподателите Решение на Съда от 20 март 2003 г. по дело Дания/Комисия (C-3/00, Recueil, стр. I-2643, точки 39 и 40) не е релевантно в случая, тъй като производството, по което е постановено това решение, е свързано с различен от разглеждания по настоящото дело въпрос. В посоченото решение Съдът приема, че процедурата, водеща до приемане на решение от Комисията на основание член 95, параграфи 4 и 6 ЕО за одобряване на оставянето в сила на национална разпоредба, която дерогира акт от

общ характер, не може да се счита за част от законодателния процес, приключващ с приемането на акта от общ характер. Следователно въпросът е бил не дали разглежданото решение е мярка от индивидуален или от общ характер, а дали това решение е било част от законодателен процес. Поради това доводът на жалбоподателите, изведен от факта на адресиране на Решението от 7 април 2009 г. само до Кралство Нидерландия, не може да бъде приет.

37 По-нататък следва да се отбележи, че предвид съдебната практика, посочена в точки 26—28 по-горе, противно на твърденията на жалбоподателите, обстоятелството, че Комисията има правомощие във всеки отделен случай да преценява направеното от държава членка искане за дерогация и възможност да одобри или отхвърли искането за дерогация, или да го приеме при определени условия, не е решаващо за определянето на обхвата на Решението от 7 април 2009 г.

38 Накрая, доводът на жалбоподателите, че Решението от 7 април 2009 г. е мярка от индивидуален характер, тъй като поражда правни последици единствено спрямо Кралство Нидерландия, не е убедителен. Всъщност трябва да се отбележи, че това решение разрешава на Кралство Нидерландия да приема актове с общ характер, които се прилагат по отношение на всички физически или юридически лица, пребиваващи или упражняващи дейност в нидерландските зони и агломерации, обхванати от това решение. Поради това посоченото решение поражда правни последици не само спрямо Кралство Нидерландия, но и спрямо всички тези лица.

39 На второ място, що се отнася до довода на жалбоподателите, че тъй като адресати на Директива 2008/50 са държавите членки, които си запазват известна свобода на преценка при прилагането на Директивата, а не гражданите или предприятията, то посочената директива не съдържа „мерки, които се прилагат към една или повече категории лица, определени общо и абстрактно“, трябва да се припомни, че директивата е общ и абстрактен нормативен акт (Определение на Съда от 23 ноември 1995 г. по дело Asocarne/Съвет, C-10/95 P, Recueil, стр. I-4149, точка 37). Така запазването на известна свобода на преценка от страна на Кралство Нидерландия при избора на подходящата форма и средства за привеждане в изпълнение на Директива 2008/50 не може да оспори нейния общ характер. Поради това доводът на жалбоподателите не може да бъде приет.

40 Трето, ирелевантен е доводът на жалбоподателите, че Комисията трябвало да преразгледа Решението от 7 април 2009 г., щом те твърдят, че Кралство Нидерландия не отговаря на предвидените от Директива 2008/50 условия за предоставяне на дерогация. Всъщност разглеждането на основателността на искането за вътрешно преразглеждане няма никакво значение за допустимостта на това искане.

41 От изложеното по-горе следва, че тъй като не представлява мярка от индивидуален характер, Решението от 7 април 2009 г. не може да бъде квалифицирано като административен акт по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006. Ето защо посоченото решение не може да бъде предмет на искане за вътрешно преразглеждане на основание член 10, параграф 1 от този регламент. Следователно с оглед на тези разпоредби Комисията не допуска грешка, като обявява за недопустимо направеното от жалбоподателите искане за вътрешно преразглеждане на Решението от 7 април 2009 г.

42 Поради това настоящото правно основание трябва да се отхвърли.

По второто правно основание, изведено от недействителността на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, доколкото с него понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се ограничавало само до „административ[ните] акт[ове]“, определени в член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент като „[мерки] [от] индивидуален характер“

43 При условията на евентуалност жалбоподателите твърдят по същество, че ако обжалваното решение не бъде отменено въз основа на първото правно основание, следвало да се приеме, че като ограничава понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция само до „административ[ните] акт[ове]“, определени в член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 като „[мерки] [от] индивидуален характер“, член 10, параграф 1 от същия регламент противоречи на посочената разпоредба от Орхуската конвенция. С оглед обаче на предимството на Орхуската конвенция пред Регламент № 1367/2006 тази разпоредба от Регламент № 1367/2006 не трябвало да се прилага, тъй като противоречала на Орхуската конвенция.

44 Трябва да се приеме, че с това правно основание жалбоподателите правят възражение по смисъла на член 241 ЕО за незаконосъобразност на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент.

45 Комисията и встъпилите страни искат посоченото правно основание да бъде отхвърлено.

46 Парламентът и Съветът оспорват допустимостта на правното основание, по-специално с довода че жалбата не съдържа искане до Общия съд за обявяването на Регламент № 1367/2006 за незаконосъобразен.

47 В това отношение трябва да се припомни, че съгласно съдебната практика предвиденото в член 241 ЕО възражение за незаконосъобразност е израз на общ принцип, съгласно който всяка страна, за да получи отмяна на решение, което я уврежда, има право инцидентно да оспори действителността на по-ранни актове, представляващи правното основание на обжалваното решение (Решение на Общия съд от 19 юли 1999 г. по дело Q/Съвет, T-20/98, Recueil FP, стр. I-A-147 и II-779, точка 47). Така в случая възражението за незаконосъобразност на Регламент № 1367/2006 е повдигнато инцидентно от жалбоподателите с цел отмяна на обжалваното решение, прието въз основа на този регламент. Следователно допустимостта на това правно основание не зависи от наличието на искане относно незаконосъобразността на Регламент № 1367/2006.

48 Освен това според Съвета не било ясно дали жалбоподателите оспорват законосъобразността на Регламент № 1367/2006 с оглед на Орхуската конвенция, тъй като се колебаели между това дали Регламент № 1367/2006 противоречи на Орхуската конвенция и дали той може да се тълкува в съответствие с тази конвенция. Поради това Съветът се съмнява, че правното основание, изложено от жалбоподателите при условията на евентуалност, е достатъчно ясно и точно, както се изисква от член 44, параграф 1, точка в) от Процедурния правилник на Общия съд.

49 В това отношение е достатъчно да се отговори, че в точка 39 от жалбата жалбоподателите ясно отбелязват, че тъй като не е възможно член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 да се тълкува в съответствие с Орхуската конвенция, тази разпоредба не трябва да се прилага, доколкото противоречи на посочената конвенция.

50 Следователно възражението за незаконосъобразност на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, доколкото с него понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се ограничавало само до „административ[ните] акт[ове]“, така както са определени в член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент, е допустимо.

51 Що се отнася до основателността на това правно основание, следва да се отбележи, че от член 300, параграф 7 ЕО следва, че институциите на Общността са обвързани от сключените от нея споразумения и следователно тези споразумения имат предимство пред актовете на вторичното общностно право (вж. в този смисъл Решение на Съда от 10 септември 1996 г. по дело Комисия/Германия, C-61/94, Recueil, стр. I-3989, точка 52 и Решение на Съда от 12 януари 2006 г. по дело Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Recueil, стр. I-609, точка 25).

52 Орхуската конвенция е подписана от Европейската комисия и след това е одобрена с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 г. (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201). Поради това институциите са обвързани от посочената конвенция, която има предимство пред актовете от вторичното общностно право. Следователно действителността на Регламент № 1367/2006 може да бъде засегната от неговата несъвместимост с Орхуската конвенция.

53 Съгласно съдебната практика съдилищата на Съюза могат да проверяват действителността на разпоредба от регламент по отношение на международен договор единствено когато естеството и структурата на договора го допускат и когато, предвид съдържанието им, неговите разпоредби изглеждат безусловни и достатъчно точни (Решение на Съда от 3 юни 2008 г. по дело Intertanko и др., C-308/06, Сборник, стр. I-4057, точка 45 и Решение на Съда от 9 септември 2008 г. по дело FIAMM и др./Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, Сборник, стр. I-6513, точка 110).

54 Въпреки това, ако Общността възнамерява да изпълни определено задължение, поето в рамките на международен договор, или ако актът на Съюза препраща изрично към конкретни разпоредби от този договор, Съдът трябва да упражни контрол за законосъобразност на въпросния акт с оглед на правилата на този договор (вж. в този смисъл, относно Споразумението за създаване на Световната търговска организация, Решение на Съда от 23 ноември 1999 г. по дело Португалия/Съвет, C-149/96, Recueil, стр. I-8395, точка 49, Решение на Съда от 30 септември 2003 г. по дело Biret International/Съвет, C-93/02 P, Recueil, стр. I-10497, точка 53 и Решение на Съда от 1 март 2005 г. по дело Van Parys, C-377/02, Recueil, стр. I-1465, точка 40; в този смисъл вж. също, относно Общото споразумение за митата и търговията (наричано по-нататък „ГАТТ“), Решение на Съда от 22 юни 1989 г. по дело Fediol/Комисия, 70/87, Recueil, стр. 1781, точки 19—22 и Решение на Съда от 7 май 1991 г. по дело Nakajima/Съвет, C-69/89, Recueil, стр. I-2069, точка 31). Така съдилищата на Съюза трябва да могат да упражнят контрол за законосъобразност на даден регламент с оглед на международен договор, без преди това да проверяват дали посочените в точка 53 по-горе условия са изпълнени, ако този регламент цели привеждането в изпълнение на задължение, което е наложено на институциите на Съюза от същия международен договор.

55 Всъщност в Решение по дело Nakajima/Съвет, точка 54 по-горе (точка 28) Съдът констатира, че жалбоподателят не се позовава на непосредственото действие на разпоредбите на антидъмпинговия кодекс на ГАТТ, а на основание член 241 ЕО инцидентно оспорва действителността на регламент, като изтъква едно от правните основания за посочения в член 230 ЕО контрол за законосъобразност, а именно нарушение на Договора или на всякаква норма, свързана с неговото изпълнение. Съдът приема, че регламентът, оспорван от жалбоподателя в този случай, е бил приет, за да се изпълнят международните задължения на Общността, която съгласно постоянната съдебна практика поради това е длъжна да осигури спазването на разпоредбите на ГАТТ и на мерките за неговото изпълнение (вж. Решение по дело Nakajima/Съвет, точка 54 по-горе, точка 31 и цитираната съдебна практика; в този смисъл вж. също Решение на Съда от 12 ноември 1998 г. по дело Италия/Съвет, C-352/96, Recueil, стр. I-6937, точки 20 и 21).

56 Съдебната практика, развита по дела, свързани с договорите ГАТТ и Световната търговска организация, е била приложена и в Решение от 16 юни 1998 г. по дело Racke (C-162/96, Recueil, стр. I-3655), в което Съдът е разгледал действителността на регламент с оглед на международното обичайно право, като е приел, че „правният субект изтъква основни норми от международното обичайно право срещу спорния регламент, който е приет в изпълнение на тези норми и лишава правния субект от предоставените му със споразумението за сътрудничество права, свързани с преференциално третиране“ (Решение по дело Racke, посочено по-горе, точка 48).

57 В настоящото дело следва да се отбележи, от една страна, че както е в случая, по който е постановено Решение по дело Nakajima/Съвет, точка 54 по-горе (точка 28), жалбоподателите инцидентно оспорват на основание член 241 ЕО действителността на разпоредба от Регламент № 1367/2006 с оглед на Орхуската конвенция.

58 От друга страна, трябва да се констатира, че Регламент № 1367/2006 е приет, за да се изпълнят международните задължения на Съюза, произтичащи от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Всъщност съгласно член 1, параграф 1, буква г) от Регламент № 1367/2006 целта на последния е да спомогне за изпълнението на задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция, като по-специално гарантира „достъп до правосъдие по екологични въпроси на нивото на [Съюза] съгласно условията, определени в настоящия регламент“. В допълнение, съображение 18 от Регламент № 1367/2006 изрично се позовава на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Освен това от практиката на Съда следва, че от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция произтичат задължения и че Регламент № 1367/2006 има за предмет прилагането на разпоредбите на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция по отношение на институциите на Съюза (вж. в този смисъл Решение на Съда от 8 март 2011 г. по дело Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Сборник, стр. I-1255, точки 39 и 41).

59 Следователно трябва да се провери действителността на разпоредбата, чиято незаконосъобразност се оспорва от жалбоподателите, с оглед на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, което налага да се определи дали понятието „действия“, съдържащо се в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, може да бъде тълкувано като ограничаващо се до „[мерки] [от] индивидуален характер“.

60 Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция гласи:

„В допълнение и без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 по-горе, всяка страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и [публични] органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда“.

61 За понятието „действия“, съдържащо се в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, няма определение в тази конвенция. Съгласно постоянната съдебна практика международният договор трябва да се тълкува в зависимост от начина, по който е формулиран, както и в светлината на неговите цели. Член 31 от Виенската конвенция от 23 май 1969 г. за правото на договорите и член 31 от Виенската конвенция от 21 март 1986 г. за правото на договорите между държави и международни организации или между международни организации, които в този смисъл изразяват общото международно обичайно право, уточняват в това отношение, че договорът трябва да се тълкува добросъвестно в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на думите в техния контекст, а също така и в духа на предмета и целите на договора (вж. Решение на Съда от 10 януари 2006 г. по дело IATA и ELFAA, C-344/04, Recueil, стр. I-403, точка 40 и цитираната съдебна практика).

62 Най-напред трябва да се припомнят целите на Орхуската конвенция.

63 Видно от шесто и осмо съображение от преамбюла на Орхуската конвенция, следва, че „като признават, че адекватното опазване на околната среда е от съществено значение за благосъстоянието на човека и осъществяването на основните човешки права, включително самото право на живот“, авторите на конвенцията считат, че „за да могат да отстояват това право и да спазват това задължение, гражданите трябва да имат достъп до информация, да имат право да участват при вземането на решения и да имат достъп до правосъдие по въпроси на околната среда [...] като признават в тази връзка, че гражданите могат да се нуждаят от помощ при упражняването на своите права“. Освен това от девето съображение от преамбюла на Орхуската конвенция следва, че „в областта на околната среда по-добрият достъп до информация и общественото участие във вземането на решения подобряват качеството и изпълнението на тези решения, допринасят за повишаване на обществената информираност по

въпроси на околната среда, дават възможност на обществеността да изразява своята загриженост и позволяват на [публичните] органи надлежно да вземат предвид такава загриженост“.

64 Освен това член 1 от Орхуската конвенция, озаглавен „Цел“, посочва, че „[з]а да допринесе за защита на правото на всеки човек от настоящите и бъдещите поколения да живее в околна среда, благоприятна за неговото здраве и благосъстояние, всяка страна гарантира правата на достъп до информация, участие на обществеността при вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда в съответствие с разпоредбите на тази конвенция“.

65 Следва да се има предвид, че ако се отнася само до мерките от индивидуален характер, процедурата по вътрешно преразглеждане би имала твърде ограничен обхват, тъй като в областта на околната среда най-често се приемат актове от общ характер. Предвид обаче целите и предмета на Орхуската конвенция, такова ограничаване е необосновано.

66 По-нататък, що се отнася до начина, по който е формулиран член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, следва да се отбележи, че той оставя известна свобода на действие на страните по Орхуската конвенция относно определянето на лицата, които имат право да започнат административни или съдебни процедури, и относно естеството на процедурата (административна или съдебна). Всъщност съгласно тази разпоредба само „представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, [имат] достъп до административни или съдебни процедури“. Формулировката на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция обаче не предоставя същата свобода на действие, що се отнася до определянето на „действията“, които могат да бъдат оспорвани. Поради това няма никаква причина понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция да се тълкува като обхващащо само актовете от индивидуален характер.

67 Накрая, що се отнася формулировката на другите разпоредби от Орхуската конвенция, следва да се отбележи, че съгласно член 2, параграф 2 от същата конвенция понятието за публичен орган „не включва органите или институциите, действащи в съдебно или законодателно качество“. Следователно по този начин актовете, приети от институция или орган на Съюза, действащи при упражняване на своите правораздавателни или законодателни правомощия, могат да бъдат изключени от понятието „действия“, което се съдържа в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Това изключване обаче не допуска ограничаване на понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция само до мерките от индивидуален характер. Всъщност липсва взаимна обвързаност между актовете от общ характер и тези, които се приемат от публичен орган при упражняване на неговите правораздавателни или законодателни правомощия. Не е задължително актовете от общ характер да се приемат от публичен орган при упражняване на неговите правораздавателни или законодателни правомощия.

68 Следователно не може да се тълкува, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция се отнася само до мерките от индивидуален характер.

69 Поради това член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 е несъвместим с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, доколкото ограничава понятието „действия“ по член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция само до „административ[ните] акт[ове]“, определени в член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент като „[мерки] [от] индивидуален характер“.

70 Доводите на встъпилите страни не опровергават този извод.

71 Що се отнася до довода на Парламента и Съвета, че в правото на Съюза понятието „действия“, съдържащо се в член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция, трябва да бъде ограничено до мерките от индивидуален характер, тъй като процедурата по вътрешно преразглеждане, която не е самостоятелна спрямо предвидената в член 12 от Регламент № 1367/2006 съдебна

процедура, трябва да съответства на член 230 ЕО, и по-специално на условието, че жалбоподателят трябва да бъде лично и пряко засегнат от обжалвания акт, то достатъчно е да се припомни съдържанието на член 12, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.

72 Съгласно член 12, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 неправителствена организация, която е направила искането за вътрешно преразглеждане съгласно член 10 от същия регламент, може да сезира Съда на Европейския съюз съгласно съответните разпоредби на Договора и следователно в съответствие с член 230 ЕО. Какъвто обаче и да е характерът на мярката, която е предмет на предвиденото в член 10 на Регламент № 1367/2006 вътрешно преразглеждане, във всички случаи условията за допустимост по член 230 ЕО трябва да бъдат спазени при обжалване пред съдилищата на Съюза.

73 Освен това условията по член 230 ЕО, и по-специално това, че жалбоподателят трябва да бъде лично и пряко засегнат от обжалвания акт, се прилагат и към мерките от индивидуален характер, на които жалбоподателят не е адресат. Следователно неправителствена организация, която отговаря на посочените в член 11 от Регламент № 1367/2006 условия, не е непременно пряко и лично засегната от мярка от индивидуален характер. Обратно на твърденията на Парламента и Съвета, ограничаването на понятието „действия“ единствено до актовете от индивидуален характер не може да гарантира изпълнението на предвиденото в член 230 ЕО условие, съгласно което жалбоподателят трябва да бъде пряко и лично засегнат от обжалвания акт.

74 Съветът твърди също, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция предполага свобода на преценка, оставяща достатъчна възможност на действие, за да може чрез национални процедури, съчетани с поставени на Съда преюдициални въпроси, да се транспонира следващото от този член задължение.

75 В това отношение трябва да се подчертае, че за да може неправителствена организация, която отговаря на посочените в член 11 от Регламент № 1367/2006 условия за подаване на искане за вътрешно преразглеждане, непряко да оспори пред национална юрисдикция приета от институция на Съюза мярка с общо приложение, е необходимо тази мярка да е била транспонирана в националното право. Все пак не всички мерки с общо приложение, приемани от институциите на Съюза в областта на околната среда, са предмет на транспониране, което може да бъде оспорвано пред национална юрисдикция.

76 Освен това доводът на Съвета не е подкрепен с доказателства относно това как в случая жалбоподателите биха могли да оспорят пред национална юрисдикция мярката с общо приложение, чието преразглеждане са поискали от Комисията.

77 Следователно възражението за незаконосъобразност на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент, трябва да бъде уважено, а съответно и второто правно основание. Поради това обжалваното решение трябва да бъде отменено.

По съдебните разноски

78 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати направените съдебни разноски, включително тези по обезпечителното производство, съгласно исканията на жалбоподателите.

79 Съгласно член 87, параграф 4, първа алинея от Процедурния правилник държавите членки и институциите, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Поради това Кралство Нидерландия, Парламентът и Съветът трябва да понесат направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав)

реши:

1) Отменя Решение C (2009) 6121 на Комисията от 28 юли 2009 г.

2) Осъжда Европейската комисия да понесе направените от нея съдебни разноски и да заплати съдебните разноски, направени от Vereniging Milieudefensie и Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, включително тези по обезпечителното производство.

3) Кралство Нидерландия, Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз понасят направените от тях съдебни разноски.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 юни 2012 година.

Подписи