



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. Langerę 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,

interwencji,

* 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 czystszej 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 czystszej 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 „PM₁₀”).
- 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 PM₁₀ 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 przekaze 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 PM₁₀.

[...]

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 wносиły 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 wnioski 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 dzielają, 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, dzielają 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 szczególnie 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 niezbędnymi Komisji do oceny, czy spełniono istotne warunki. W swojej ocenie Komisja uwzględni 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 orzecnictwem 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 orzecnictwem 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 jakiegokolwiek 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 orzecnictwem 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 uprawnionych 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 konieczne 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 instytucję 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