Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

14. juni 2012 *

»Miljø — forordning (EF) nr. 1367/2006 — maksimalgrænseværdier for pesticidrester — anmodning om intern prøvelse — afslag — individuel foranstaltning — gyldighed — Århuskonventionen«

I sag T-338/08,

Stichting Natuur en Milieu, Utrecht (Nederlandene),

Pesticide Action Network Europe, London (Det Forenede Kongerige),

ved avocats B. Kloostra og A. van den Biesen,

sagsøgere,

mod

Europa-Kommissionen, først ved B. Burggraaf og S. Schønberg, derefter ved B. Burggraaf og P. Oliver, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Republikken Polen, først ved M. Dowgielewicz, derefter ved M. Szpunar, som befuldmægtigede,

og af

Rådet for Den Europæiske Union ved K. Michoel og B. Driessen, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutninger af 1. juli 2008, hvorved Kommissionen afviste sagsøgernes anmodninger om intern prøvelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 149/2008 af 29. januar 2008 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 for så vidt angår udarbejdelse af bilag II, III og IV med maksimalgrænseværdier for produkterne i forordningens bilag I (EUT L 58, s. 1)

har

* Processprog: nederlandsk.

RETTEN (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Dittrich, og dommerne I. Wiszniewska-Białecka (refererende dommer) og M. Prek,

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. september 2011,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgerne er dels Stichting Natuur en Milieu, der er en fond efter nederlandsk ret, oprettet i 1978 og etableret i Utrecht (Nederlandene), der har til formål at beskytte miljøet, dels Pesticide Action Network Europe, der er en fond efter nederlandsk ret, grundlagt i 2003 og etableret i London (Det Forenede Kongerige), der beskæftiger sig med bekæmpelse af anvendelsen af kemiske pesticider.

2 Den 29. januar 2008 vedtog Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber forordning (EF) nr. 149/2008 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 for så vidt angår udarbejdelse af bilag II, III og IV med maksimalgrænseværdier for produkterne i forordningens bilag I (EUT L 58, s. 1). Disse bilag, der fastsætter maksimalgrænseværdierne for produkterne i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 af 23. februar 2005 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabilske og animalske fødevarer og foderstoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF (EFT L 70, s. 1), er således blevet tilføjet forordningen.

3 Ved skrivelser af 7. og 10. april 2008 har sagsøgerne på grundlag af artikel 10, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264, s. 13) anmodet Kommissionen om at foretage en intern prøvelse af forordning nr. 149/2008.

4 Ved to beslutninger af 1. juli 2008 (herefter »de anfægtede beslutninger«) afslog Kommissionen anmodningerne om intern prøvelse, der var indgivet af sagsøgerne. I hver af de anfægtede beslutninger angav Kommissionen følgende:

»Deres anmodning om intern prøvelse er indgivet i henhold til afsnit IV i forordning […] nr. 1367/2006 […] [D]enne forordning […] fastsætter, at en anmodning om intern prøvelse skal opfylde visse betingelser vedrørende bl.a. karakteren af forvaltningsakten, der skal opfylde definitionen i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g). Denne bestemmelse begrænser begrebet forvaltningsakt til »enhver individuel foranstaltning i henhold til miljølovgivningen, der træffes af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, og som har bindende og eksterne virkninger«. I Deres skrivelse har De gjort gældende, at forordning nr. 149/2008 er en forvaltningsakt, der kan gøres til genstand for intern prøvelse.

Kommissionen kan ikke tiltræde denne fortolkning.

Forordning nr. 149/2008 har hjemmel i [artikel] 5, stk. 1, [artikel] 21, stk. 1, og [artikel] 22, stk. 1, i forordning nr. 396/2005 og fastsætter for hele Den Europæiske Union [de maksimalgrænseværdier] for pesticider, der skal gælde for alle erhvervsdrivende i fødevaresektoren. Derfor kan forordning nr. 149/2008 ikke anses for en individuel foranstaltning eller endnu mindre for en række af afgørelser, således som De har anført i Deres skrivelse. Følgelig må Kommissionen afvise deres anmodning om intern prøvelse af forordning nr. 149/2008.

Hvis De ønsker at klage over denne besvarelse, kan de indgive klage til Den Europæiske Ombudsmand eller anlægge et søgsmål ved Retten […], forudsat at Deres klage opfylder betingelserne i henholdsvis artikel 195 EF eller artikel 230 EF.«

Retsforhandlingerne og parternes påstande

5 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. august 2008 anlagde sagsøgerne nærværende sag. Den 29. august 2008 indgav sagsøgerne et supplerende skriftligt indlæg til stævningen.

6 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 7. januar 2009 har Republikken Polen anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Begæringen blev imødekommet ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 19. februar 2009. Republikken Polen har indgivet interventionsindlæg den 3. april 2009. Sagsøgerne fremsatte bemærkninger til dette indlæg den 21. august 2009.

7 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 23. februar 2009 har Rådet for Den Europæiske Union anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 21. april 2009 fik Rådet tilladelse til at intervenere og til at fremsætte sine bemærkninger under den mundtlige forhandling i overensstemmelse med artikel 116, stk. 6, i Rettens procesreglement.

8 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret, er den refererende dommer blevet tilknyttet Syvende Afdeling, og den foreliggende sag er følgelig blevet henvist til denne afdeling.

9 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Syvende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

10 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 13. september 2011.

11 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede beslutninger annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at træffe en materiel afgørelse vedrørende anmodningerne om intern prøvelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det supplerende indlæg til stævningen afvises.

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Republikken Polen har nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Formaliteten vedrørende sagsøgernes anden påstand

14 Med sin anden påstand ønsker sagsøgerne, at Retten tilpligter Kommissionen at træffe en materiel afgørelse vedrørende de omhandlede anmodninger om intern prøvelse. I forbindelse med prøvelsen af lovligheden har Unionens retsinstanser imidlertid ikke kompetence til at udstede påbud, heller ikke selv om disse vedrører regler for gennemførelsen af deres domme (Domstolens kendelse af 26.10.1995, forenede sager C-199/94 P og C-200/94 P, Pevasa og Inpesca mod Kommissionen, Sml. I, s. 3709, præmis 24, og dom af 8.7.1999, sag C-5/93 P, DSM mod Kommissionen, Sml. I, s. 4695, præmis 36). Det tilkommer således den berørte institution i henhold til artikel 266 TEUF at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af en dom om annullation (Rettens dom af 27.1.1998, sag T-67/94, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 200, og af 29.9.2009, forenede sager T-225/07 og T-364/07, Thomson Sales Europe mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 221).

15 Følgelig må denne påstand afvises.

Formaliteten vedrørende det supplerende skriftlige indlæg til stævningen

16 Kommissionen har nedlagt påstand om, at det supplerende skriftlige indlæg til stævningen, der blev indgivet af sagsøgerne den 29. august 2008, afvises.

17 I henhold til artikel 230, stk. 5, EF skal de i denne artikel omhandlede klager indgives inden to måneder efter, at retsakten, alt efter sin art, er offentliggjort eller meddelt klageren eller, i mangel heraf, senest to måneder efter, at klageren har fået kendskab til den. I henhold til procesreglementets artikel 102, stk. 2, forlænges denne frist under hensyn til afstanden med en fast særlig frist på ti dage.

18 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at det supplerende skriftlige indlæg til stævningen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 29. august 2008, blev indgivet inden udløbet af søgsmålsfristen den 4. september 2008. Følgelig kan det antages til realitetsbehandling.

19 Denne konklusion ændres ikke af Kommissionens argumenter.

20 For så vidt angår argumentet om, at hverken statutten for Domstolen eller procesreglementet fastsætter en mulighed for at indgive et supplerende skriftligt indlæg til stævningen efter dens indgivelse, skal det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at Fællesskabet er et retsfællesskab, hvori institutionerne er undergivet kontrol med, om deres retsakter er forenelige med traktaten, og hvori de processuelle regler, der finder anvendelse på de søgsmål, som Fællesskabets retsinstanser forelægges, i videst muligt omfang skal fortolkes således, at de kan anvendes på en måde, der bidrager til opfyldelsen af formålet, der er at sikre en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten (Domstolens dom af 17.7.2008, sag C-521/06 P, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, Sml. I, s. 5829, præmis 45, og Rettens dom af 9.9.2009, sag T-437/05, Brink's Security Luxembourg mod Kommissionen, Sml. II, s. 3233, præmis 75).

21 Dermed kan den omstændighed alene, at hverken statutten for Domstolen eller procesreglementet udtrykkeligt fastsætter en mulighed for at indgive et supplerende skriftligt indlæg til stævningen efter dennes indgivelse, ikke fortolkes således, at en sådan mulighed er udelukket, i det omfang det supplerende skriftlige indlæg til stævningen indgives inden udløbet af søgsmålsfristen.

22 Hvad angår Kommissionens argument vedrørende procesreglementets artikel 48, stk. 2, der fastsætter, at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, skal det understreges, at anvendelsen af denne bestemmelse ifølge fast retspraksis medfører afvisning af nye anbringender, der er fremsættes under sagens behandling (Domstolens dom af 20.3.1959, sag 18/57, Nold mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Sml. 1954-1964, s. 131, org.ref.: Rec. s. 89, på s. 114, og af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 29). Imidlertid vedrører den retspraksis, der har til formål at straffe en for sen fremsættelse af anbringender, de anbringender, der er fremsat efter udløbet af søgsmålsfristen. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

23 I modsætning til det, Kommissionen har gjort gældende, udgør den omstændighed, at sagsøgerne i deres supplerende skriftlige indlæg til stævningen har fremsat et subsidiært anbringende, hvorved lovligheden af forordning nr. 1367/2006 anfægtes, uden at dette er angivet i stævningens påstande, ikke en tilsidesættelse af artikel 21 i statutten for Domstolen eller af procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).

24 Ved at gøre indsigelse om lovligheden af forordning nr. 1367/2006 ønsker sagsøgerne at opnå, at de anfægtede beslutninger annulleres. Følgelig er antagelsen til realitetsbehandling af dette anbringende ikke betinget af, at der er nedlagt påstand om, at forordning nr. 1367/2006 er ulovlig.

25 På baggrund af det ovenstående skal det supplerende skriftlige indlæg til stævningen, der blev indgivet af sagsøgerne den 29. august 2008 og dermed før udløbet af søgsmålsfristen, antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

26 Sagsøgerne har fremsat to anbringender. I forbindelse med det første anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at Kommissionen med urette afviste deres anmodninger om intern prøvelse af denne forordning, idet den konkluderede, at forordning nr. 149/2008 ikke kan anses for en individuel foranstaltning eller endnu mindre for en række af afgørelser. Anbringendet skal fortolkes således, at det i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g). Med det andet anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ved at begrænse begrebet »handlinger« i artikel 9, stk. 3, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, undertegnet i Århus den 25. juni 1998 (herefter »Århuskonventionen«), til kun at omfatte »forvaltningsakt[er]«, der desuden er defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), som værende »enhver individuel foranstaltning«, er i strid med den nævnte bestemmelse i Århuskonventionen.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g)

27 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen, idet den har afvist deres anmodninger om intern prøvelse af forordning nr. 149/2008 med den begrundelse, at denne forordning hverken kan anses for en individuel foranstaltning eller for en række af afgørelser, har tilsidesat artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, stk. 1, litra g).

28 Ifølge artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 kan enhver ikke-statslig organisation, der opfylder kriterierne i forordningens artikel 11, indgive anmodning om intern prøvelse til den EU-institution, som har udstedt en forvaltningsakt i henhold til miljølovgivningen. Begrebet forvaltningsakt som omhandlet i denne bestemmelse er defineret i forordningens artikel 2, stk. 1, litra g), som en individuel foranstaltning, der i henhold til miljølovgivningen træffes af en EU-institution, og som har bindende og ekstern virkning.

29 Ifølge retspraksis bør Unionens retsinstanser med henblik på at fastslå rækkevidden af en retsakt ikke stille sig tilfreds med den officielle benævnelse af en retsakt, men skal i første omgang tage hensyn til dens formål og indhold (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, på s. 362, org.ref.: Rec. s. 901, 918).

30 En foranstaltning anses for at være almengyldig, når den finder anvendelse på objektivt beskrevne situationer og medfører retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper (Domstolens dom af 21.11.1989, sag C-244/88, Usines coopératives de déshydratation du Vexin m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3811, præmis 13, og af 15.1.2002, sag C-171/00 P, Libéros mod Kommissionen, Sml. I, s. 451, præmis 28, samt Rettens dom af 1.7.2008, sag T-37/04, Região autónoma dos Açores mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 33).

31 Forordning nr. 149/2008 ændrer forordning nr. 396/2005 for så vidt angår udarbejdelse af bilag II, III og IV med maksimalgrænseværdier for produkterne i sidstnævnte forordnings bilag I.

32 Det fremgår af første betragtning til forordning nr. 149/2008, at det var nødvendigt at udarbejde bilag II, III og IV til forordning nr. 396/2005, henset til, at anvendelsen af dennes kapitel II, III og V var betinget af udarbejdelsen af disse bilag.

33 Det følger af artikel 2 i forordning nr. 396/2005, at denne forordning finder anvendelse på vegetabilske og animalske produkter eller dele heraf, der er omfattet af dennes bilag I, som er bestemt til anvendelse som friske, forarbejdede og/eller sammensatte fødevarer eller foderstoffer, og hvori eller hvorpå der kan forekomme pesticidrester.

34 I overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 396/2005 indeholder bilag II hertil for de produkter, der fremgår af samme forordnings bilag I, en liste over de maksimalgrænseværdier, der finder anvendelse på disse produkter, hvori er inkluderet de maksimalgrænseværdier, der er fastsat i Rådets direktiv 86/362/EØF af 24. juli 1986 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på korn (EFT L 221, s. 37), i Rådets direktiv 86/363/EØF af 24. juli 1986 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for indholdet af pesticidrester i og på levnedsmidler af animalsk oprindelse (EFT L 221, s. 43) og i Rådets direktiv 90/642/EØF af 27. november 1990 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i visse produkter af vegetabilsk oprindelse, herunder frugt og grønsager (EFT L 350, s. 71).

35 I overensstemmelse med artikel 22, stk. 1, i forordning nr. 396/2005 indeholder bilag III hertil en liste over de midlertidige maksimalgrænseværdier for aktive stoffer, for hvilke der endnu ikke er truffet beslutning om optagelse eller ikke-optagelse i bilag I til direktiv 91/414. De resterende maksimalgrænseværdier i bilag II til Rådets direktiv 76/895/EØF af 23. november 1976 om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i frugt og grønsager (EFT L 340, s. 26) og de nationale maksimalgrænseværdier, der endnu ikke er harmoniseret, skal tages i betragtning ved fastsættelsen af disse maksimalgrænseværdier, der skal opfylde visse betingelser.

36 I overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 396/2005 kan bilag III til denne forordning ligeledes indeholde andre midlertidige maksimalgrænseværdier.

37 I overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 396/2005 indeholder bilag IV til denne forordning en liste over aktive stoffer i plantebeskyttelsesmidler, der er vurderet i henhold til direktiv 91/414, og for hvilke der ikke kræves maksimalgrænseværdier.

38 Henset til formålet med og indholdet af forordning nr. 149/2008 finder den således anvendelse på objektivt beskrevne situationer og medfører retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper, herunder økonomiske aktører, der fremstiller, dyrker, importerer eller producerer produkter, der er omfattet af bilagene til forordning nr. 396/2005, og indehavere af tilladelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der indeholder stoffer, som er omhandlet i disse bilag.

39 Det må derfor konstateres, at forordning nr. 149/2008 er en almengyldig foranstaltning. Den kan således ikke anses for at være en forvaltningsakt som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006.

40 Denne konklusion ændres ikke af sagsøgernes argumenter.

41 Hvad for det første angår sagsøgernes argument om, at forordning nr. 149/2008 er udtryk for en speciel anvendelse af de generelle bestemmelser, som er fastsat i forordning nr. 396/2005, skal det bemærkes, at en sådan omstændighed, såfremt den måtte anses for godtgjort, ikke ville ændre det forhold, at forordning nr. 149/2008 finder anvendelse på objektivt beskrevne situationer og medfører retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper.

42 Hvad angår for det andet sagsøgernes argument om, at forordning nr. 149/2008, der finder anvendelse på bestemte aktiviteter, bør anses for en beslutning som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, og dermed for en forvaltningsakt som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006, skal det bemærkes, at begrebet »forvaltningsakt« er defineret i denne bestemmelse, der er vedtaget med henblik på gennemførelse af Århuskonventionen. Dette begreb, der er begrænset til »individuel[le] foranstaltning[er]«, kan ikke fortolkes således, at det omfatter en almengyldig foranstaltning. Følgelig må dette argument ligeledes forkastes.

43 For det tredje kan sagsøgernes argumenter om, at forordning nr. 149/2008 udgør en række af individuelle afgørelser, ikke tages til følge.

44 Dels er den omstændighed, at forordning nr. 149/2008 vedrører en klart defineret gruppe af produkter og stoffer, hvortil der ikke efterfølgende kan tilføjes noget andet stof, i modsætning til det af sagsøgerne anførte, ikke relevant for fastlæggelsen af rækkevidden af denne forordning, jf. den i præmis 30 ovenfor nævnte retspraksis.

45 Dels skal det, hvad angår sagsøgernes argument om, at en separat ansøgning om fastlæggelse eller ændring af enhver midlertidig maksimalgrænseværdi kan indgives til Kommissionen på grundlag af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 396/2005, bemærkes, at ifølge retspraksis anses en anfægtet retsakt, der er udstedt i form af en almengyldig retsakt, for at være en række individuelle afgørelser, når den er vedtaget for at besvare individuelle ansøgninger, således at den anfægtede retsakt påvirker den enkelte ansøgers retsstilling (Domstolens dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411, præmis 13-22, og af 6.11.1990, sag C-354/87, Weddel mod Kommissionen, Sml. I, s. 3847, præmis 20-23, samt Rettens kendelse af 8.9.2005, sag T-295/04, ASAJA m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 3151, præmis 41). I den foreliggende sag er de maksimalgrænseværdier, der er fastsat ved forordning nr. 149/2008, imidlertid ikke vedtaget som følge af individuelle ansøgninger. Sagsøgernes argument skal derfor forkastes.

46 Hvad for det fjerde angår sagsøgernes argument om, at forordning nr. 149/2008 er en individuel retsakt i det omfang fastsættelsen af en maksimalgrænseværdi er knyttet direkte til en tilladelse i henhold til direktiv 91/414, der er en individuel retsakt, er det tilstrækkeligt at bemærke, at fastsættelsen af maksimalgrænseværdier på grundlag af denne forordning ikke har til formål at ændre de individuelle tilladelser til markedsføring af specifikke plantebeskyttelsesmidler, der udstedes i henhold til dette direktiv. Følgelig skal også dette argument forkastes.

47 Hvad for det femte angår sagsøgernes argument, hvorefter det følger af det forhold, at sagsøgerne er umiddelbart og individuelt berørt af forordning nr. 149/2008, at denne forordning er en beslutning som omhandlet i Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, og således en forvaltningsakt som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den omstændighed, at sagsøgerne er umiddelbart og individuelt berørt, ikke er relevant for at afgøre, om en retsakt er almengyldig eller individuel.

48 På baggrund af alt det ovenstående må det konkluderes, at forordning nr. 149/2008, idet den ikke kan anses for at være en individuel foranstaltning, ikke er en forvaltningsakt som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006. Følgelig kan forordning nr. 149/2008 ikke gøres til genstand for en anmodning om intern prøvelse i henhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006. Kommissionen begik dermed ikke en fejl, da den afviste anmodningerne om intern prøvelse af forordning nr. 149/2008, der blev indgivet af sagsøgerne i henhold til forordning nr. 1367/2006.

49 Følgelig skal det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende om ugyldigheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 for så vidt som bestemmelsen begrænser begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til kun at omfatte »forvaltningsakt[er]«, der er defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), som værende »individuel[le] foranstaltning[er]«

50 Sagsøgerne har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ved at begrænse begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til kun at omfatte »forvaltningsakt[er]«, der desuden er defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), som »individuel[le] foranstaltning[er]«, er i strid med denne bestemmelse i Århuskonventionen. Det må således lægges til grund, at sagsøgerne har gjort en ulovlighedsindsigelse gældende som omhandlet i artikel 241 EF i forhold til artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g).

51 Det fremgår af artikel 300, stk. 7, EF, at Fællesskabets institutioner er bundet af de aftaler, der indgås af Fællesskabet og følgelig, at disse aftaler har forrang for afledte fællesskabsretsakter (jf. i denne retning Domstolens dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, og af 12.1.2006, sag C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, Sml. I, s. 609, præmis 25).

52 Århuskonventionen er undertegnet af Det Europæiske Fællesskab og derefter godkendt ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1). Følgelig er institutionerne bundet af konventionen, der har forrang for afledte fællesskabsretsakter. Det følger heraf, at gyldigheden af forordning nr. 1367/2006 kan påvirkes af den omstændighed, at den ikke er forenelig med Århuskonventionen.

53 Ifølge retspraksis kan Unionens retsinstanser alene foretage en undersøgelse af gyldigheden af en bestemmelse i en forordning med hensyn til en international traktat, når dennes art og opbygning ikke er til hinder herfor, og når bestemmelserne i øvrigt, henset til deres indhold, fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise (Domstolens dom af 3.6.2008, sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, præmis 45, og af 9.9.2008, forenede sager C-120/06 P og C-121/06 P, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6513, præmis 110).

54 Når Fællesskabet imidlertid ønsker at opfylde en bestemt forpligtelse, det har påtaget sig inden for rammerne af en international aftale, eller hvis fællesskabsretsakten udtrykkeligt henviser til særlige bestemmelser i aftalen, tilkommer det Domstolen at efterprøve den pågældende fællesskabsretsakts lovlighed på grundlag af denne aftales regler (jf. i denne retning med hensyn til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen Domstolens dom af 23.11.1999, sag C-149/96, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 8395, præmis 49, af 30.9.2003, sag C-93/02 P, Biret International mod Rådet, Sml. I, s. 10497, præmis 53, og af 1.3.2005, sag C-377/02, Van Parys, Sml. I, s. 1465, præmis 40, jf. endvidere i denne retning med hensyn til den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«) Domstolens dom af 22.6.1989, sag 70/87, Fediol mod Kommissionen, Sml. s. 1781, præmis 19-22, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 31). Unionens retsinstanser bør således kunne prøve lovligheden af en forordning med hensyn til en international aftale uden forinden at undersøge, om de betingelser, der er anført ovenfor i præmis 53 er opfyldt, når denne forordning har til formål at gennemføre en forpligtelse, som Unionens institutioner er pålagt ved den internationale aftale.

55 I dommen i sagen Nakajima mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 54 (præmis 28), fastslog Domstolen således, at sagsøgeren ikke påberåbte sig den direkte virkning af bestemmelserne i antidumpingkodeksen under GATT, men at sagsøgeren, under sagens behandling, i overensstemmelse med artikel 241 EF rejste spørgsmålet om en forordnings gyldighed under påberåbelse af en af de grunde til prøvelse af lovligheden, der er nævnt i artikel 230 EF, dvs. tilsidesættelse af traktaten eller af en retsregel vedrørende dennes gennemførelse. Domstolen fandt i den pågældende sag, at den af sagsøgeren anfægtede forordning var blevet udstedt med henblik på at opfylde Fællesskabets internationale forpligtelser, hvorefter det ifølge Domstolens faste praksis påhviler Fællesskabet at sikre overholdelsen af GATT og af gennemførelsesbestemmelserne hertil (jf. dommen i sagen Nakajima mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 54, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis; jf. endvidere i denne retning Domstolens dom af 12.11.1998, sag C-352/96, Italien mod Rådet, Sml. I, s. 6937, præmis 20 og 21).

56 Den retspraksis, der har udviklet sig i sager om GATT-aftalerne og overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen blev ligeledes anvendt i dom af 16. juni 1998, Racke (sag C-162/96, Sml. I, s. 3655), hvori Domstolen efterprøvede en forordnings gyldighed med hensyn til folkeretlig sædvaneret, i det omfang den fandt, at »borgeren påberåb[te] sig den folkeretlige sædvanerets grundlæggende regler over for den anfægtede forordning, som [var] blevet udstedt under anvendelse af de nævnte regler og afsk[ar] ham fra retten til den præferencebehandling, som samarbejdsaftalen tildel[te] ham« (Racke-dommen, præmis 48).

57 Det skal i den foreliggende sag for det første bemærkes, at sagsøgerne, i lighed med sagsøgeren i den sag, der lå til grund for dommen Nakajima mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 54 (præmis 28), under sagens behandling, i overensstemmelse med artikel 241 EF har gjort indsigelse om gyldigheden af en bestemmelse i forordning nr. 1367/2006 med hensyn til Århuskonventionen.

58 Det må for det andet fastslås, at forordning nr. 1367/2006 er vedtaget for at opfylde Unionens internationale forpligtelser i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. Det fremgår således af artikel 1, stk. 1, litra d), i forordning nr. 1367/2006, at denne forordning har til formål at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til Århuskonventionen ved bl.a. at sikre »adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på [Unions]plan på de betingelser, der fastsættes i denne forordning«. Endvidere henviser 18. betragtning til forordning nr. 1367/2006 udtrykkeligt til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. Det fremgår ligeledes af Domstolens retspraksis, at der følger forpligtelser af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og at forordning nr. 1367/2006 har til formål at gennemføre bestemmelserne i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for så vidt angår Unionens institutioner (jf. i denne retning Domstolens dom af 8.3.2011, sag C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, Sml. I, s. 1255, præmis 39 og 41).

59 Følgelig skal gyldigheden af den bestemmelse, som sagsøgerne har gjort gældende er ulovlig, efterprøves med hensyn til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, hvilket medfører, at det skal fastlægges, om begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kan fortolkes som værende begrænset til alene at omfatte »individuel[le] foranstaltning[er]«.

60 I denne henseende bemærkes, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, bestemmer følgende:

»I tillæg til og med forbehold for procedurerne om prøvelse efter stk. 1 og 2 ovenfor sikrer hver part, at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at få prøvet private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.«

61 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i sit svarskrift og i sin duplik har gjort gældende, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, henset til, at den ved vedtagelsen af forordning nr. 149/2008 handlede som lovgivende myndighed.

62 Retsakter, der er udstedt af Unionens institutioner, og som er vedtaget, når disse handler som lovgivende myndighed, er ganske rigtigt udelukket fra anvendelsesområdet for Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, og artikel 10 i forordning nr. 1367/2006.

63 Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, vedrører nemlig offentlige myndigheders handlinger, og det fremgår af Århuskonventionens artikel 2, nr. 2), at begrebet »offentlig myndighed« i konventionens artikel 9, stk. 3, ikke omfatter organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed.

64 I øvrigt er den interne prøvelse, der er fastsat i artikel 10 i forordning nr. 1367/2006, alene mulig i forhold til forvaltningsakter, således som defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), som værende »enhver individuel foranstaltning i henhold til miljølovgivningen, der træffes af en [EU-]institution eller et [EU-]organ, og som har bindende og eksterne virkninger«. Nævnte forordnings artikel 2, stk. 1, litra c), bestemmer, at begrebet »[EU-]institutioner eller -organer« betegner offentlige institutioner, organer, kontorer eller agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af traktaten, medmindre de handler som dømmende eller lovgivende myndighed.

65 Kommissionen har i den foreliggende sag imidlertid ikke handlet som lovgivende myndighed, da den vedtog forordning nr. 149/2008. Henset til de bestemmelser, på grundlag af hvilke forordningen er blevet vedtaget, har Kommissionen handlet under udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser.

66 Forordning nr. 149/2008 har nemlig ændret forordning nr. 396/2005 ved at tilføje bilag II-IV dertil. Den er vedtaget af Kommissionen med hjemmel i sidstnævnte forordnings artikel 5, stk. 1, artikel 16, stk. 1, artikel 21, stk. 1, og artikel 22, stk. 1, der fastsatte den procedure, der skulle anvendes med henblik på tilføjelse af de nævnte bilag.

67 Det fremgår af disse bestemmelser, at bilag II-IV til forordning nr. 396/2005 skulle vedtages i overensstemmelse med proceduren i denne forordnings artikel 45, stk. 2. Sidstnævnte bestemmelse henviste til artikel 5 og 7 i Rådets afgørelse 1999/468/EF af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 184, s. 23).

68 De vejledende retningslinjer for anvendelsen af Århuskonventionen, der er fastsat til Det Regionale Miljøcenter for Central- og Østeuropa, udgør desuden en støtte for den konklusion, hvorefter Kommissionen med vedtagelsen af forordning nr. 149/2008 ikke handlede som lovgivende myndighed. Disse vejledende retningslinjer har ganske vist ikke bindende karakter, men der er intet til hinder for, at Retten lader sig inspirere heraf med henblik på fortolkningen af Århuskonventionens artikel 2, nr. 2).

69 Ifølge de vejledende retningslinjer (side 42) »anses Kommissionen ikke for at handle som dømmende eller lovgivende myndighed« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 2, nr. 2). Den anses således for at være en offentlig myndighed som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.

70 Det følger af alt det ovenstående, at Kommissionens argumentation om, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke finder anvendelse, fordi den vedtog forordning nr. 149/2008 som lovgivende myndighed, ikke kan tiltrædes.

71 Gyldigheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, der begrænser begrebet »handlinger« til »forvaltningsakt[er]«, således som defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), som værende »individuel[le] foranstaltning[er]«, skal derfor efterprøves i forhold til Århuskonventionen.

72 Begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, er ikke defineret i konventionen. I overensstemmelse med fast retspraksis skal en international traktat fortolkes både efter dens ordlyd og på baggrund af dens formål. Det bestemmes herom i artikel 31 i Wienerkonventionen af 23. maj 1969

om traktatretten og Wienerkonventionen af 21. marts 1986 vedrørende retten til at indgå traktater mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes, som i denne forbindelse er udtryk for den almindelige internationale sædvaneret, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, som traktatens udtryk måtte tillægges i den sammenhæng, hvori den indgår, og i lyset af traktatens hensigt og formål (jf. Domstolens dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

73 Retten skal derfor først minde om Århuskonventionens formål.

74 Det fremgår af sjette og ottende betragtning til Århuskonventionen, at ophavsmændene til denne konvention »erkender, at tilstrækkelig beskyttelse af miljøet er essentielt for, at mennesker trives og nyder de grundlæggende menneskerettigheder, herunder retten til selve livet«, og finder, »at enhver, for at kunne nyde godt af denne rettighed og kunne leve op til denne forpligtelse, skal have adgang til information, have ret til at deltage i beslutningsprocesser og have adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, og som erkender, at borgere, der søger at udnytte deres rettigheder, kan have behov for assistance«. Det fremgår endvidere af niende betragtning til Århuskonventionen, »at øget adgang til oplysninger og offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet forbedrer kvaliteten og gennemførelsen af beslutninger, bidrager til opmærksomhed omkring miljøspørgsmål, giver offentligheden mulighed for at give udtryk for dens betænkeligheder, og gør det muligt for offentlige myndigheder at tage sådanne betænkeligheder i rimelig betragtning«.

75 Endvidere bestemmer Århuskonventionens artikel 1 med overskriften »Formål«, at »[m]ed henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med reglerne i denne konvention«.

76 Det må tages i betragtning, at en procedure for intern prøvelse, der alene omhandler individuelle foranstaltninger, ville have en meget begrænset rækkevidde, idet de retsakter, der vedtages på miljøområdet, som oftest er almengyldige retsakter. På baggrund af Århuskonventionens hensigter og formål er en sådan begrænsning ikke berettiget.

77 Hvad desuden angår ordlyden af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, bemærkes, at den giver Århuskonventionens parter et vist manøvrerum for så vidt angår definitionen af de personer, der har adgang til administrative og retslige procedurer, og for så vidt angår selve proceduren (administrativ eller retlig). Ifølge denne bestemmelse har kun »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret […] adgang til administrative eller retslige procedurer«. Imidlertid giver ordlyden af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke det samme manøvrerum hvad angår definitionen af de »handlinger«, der kan anfægtes. Der er således ingen grund til at fortolke begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som alene omhandlende individuelle foranstaltninger.

78 Hvad endelig angår ordlyden af andre af Århuskonventionens bestemmelser bemærkes, at i henhold til denne konventions artikel 2, nr. 2), omfatter begrebet offentlig myndighed ikke »[o]rganer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed […]«. Således kan de retsakter, der er vedtaget af en af Unionens institutioner eller organer, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, derfor udelukkes fra begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3. En sådan udelukkelse gør det imidlertid ikke muligt at begrænse begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til alene at omfatte individuelle foranstaltninger. Der er nemlig ikke noget sammenfald mellem almengyldige retsakter og retsakter, der vedtages af en offentlig myndighed, når denne handler som dømmende eller lovgivende myndighed. Almengyldige retsakter vedtages ikke nødvendigvis af en offentlig myndighed som dømmende eller lovgivende myndighed.

79 Det følger heraf, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke kan fortolkes som omhandlende alene individuelle foranstaltninger.

80 Denne konklusion anfægtes ikke af Rådets argument, der blev fremført i retsmødet, hvorefter begrænsningen af »forvaltningsakter« til individuelle foranstaltninger er begrundet under hensyn til betingelserne i artikel 230 EF. I denne henseende bemærkes, at i henhold til artikel 12, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 kan en ikke-statslig organisation, som har indgivet anmodning om intern prøvelse i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1367/2006, anlægge sag ved Domstolen i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten og således i overensstemmelse med artikel 230 EF. Uanset rækkevidden af den foranstaltning, der har været genstand for den interne prøvelse i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1367/2006, skal betingelserne for prøvelse i artikel 230 EF under alle omstændigheder overholdes, hvis der anlægges søgsmål ved Unionens retsinstanser.

81 I øvrigt finder betingelserne i artikel 230 EF og især betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt og umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt, ligeledes anvendelse på individuelle foranstaltninger, der ikke retter sig til sagsøgeren. En ikke-statslig organisation, der opfylder betingelserne i artikel 11 i forordning nr. 1367/2006, er således ikke nødvendigvis umiddelbart og individuelt berørt af en individuel foranstaltning. I modsætning til hvad Rådet har gjort gældende, udgør begrænsningen af begrebet »handlinger« til kun at omfatte individuelle foranstaltninger ikke en garanti for, at betingelsen i artikel 230 EF, hvorefter sagsøgeren skal være umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede retsakt, er opfyldt.

82 Rådets argument om, at begrænsningen af »forvaltningsakter« til alene at omfatte individuelle foranstaltninger er begrundet, henset til betingelserne i artikel 230 EF, skal derfor forkastes.

83 Det fremgår af det ovenstående, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke kan fortolkes således, at bestemmelsen alene omfatter individuelle foranstaltninger. Følgelig er artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 ikke forenelig med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, idet den førstnævnte bestemmelse begrænser begrebet »handlinger« i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til alene at omfatte »forvaltningsakt[er]«, der i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), defineres som »individuel[le] foranstaltning[er]«.

84 Følgelig skal ulovlighedsindsigelsen for så vidt angår artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, sammenholdt med samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), og dermed det andet anbringende tages til følge. Som følge heraf skal de anfægtede beslutninger annulleres.

Sagens omkostninger

85 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, pålægges det denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgernes påstand herom.

86 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Republikken Polen og Rådet bærer derfor deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

1) Kommissionens beslutninger af 1. juli 2008, hvorved Kommissionen afviste anmodninger fra Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe om intern prøvelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 149/2008 af 29. januar 2008 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 for så vidt angår udarbejdelse af bilag II, III og IV med maksimalgrænseværdier for produkterne i forordningens bilag I, annulleres.

2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe.

3) Republikken Polen og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juni 2012.

Underskrifter