Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Settima Sezione)

14 giugno 2012*

«Ambiente — Regolamento (CE) n. 1367/2006 — Livelli massimi applicabili ai residui di antiparassitari — Domanda di riesame interno — Rifiuto — Provvedimento di portata individuale — Validità — Convenzione di Aarhus»

Nella causa T-338/08,

Stichting Natuur en Milieu, con sede in Utrecht (Paesi Bassi),

Pesticide Action Network Europe, con sede in Londra (Regno Unito),

rappresentati da B. Kloostra e A. van den Biesen, avocats,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente da B. Burggraaf e S. Schønberg, e successivamente da Burggraaf e P. Oliver, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica di Polonia, rappresentata inizialmente da M. Dowgielewicz, successivamente da M. Szpunar, in qualità di agenti,

e dal

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da K. Michoel e B. Driessen, in qualità di agenti,

intervenienti

avente ad oggetto una domanda di annullamento delle decisioni della Commissione, del 1º luglio 2008, che respingono in quanto irricevibili le domande delle ricorrenti affinché riesamini il regolamento (CE) n. 149/2008 della Commissione, del 29 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio che definisce gli allegati II, III e IV che fissano i livelli massimi di residui per i prodotti compresi nell'allegato I del suddetto regolamento (GU L 58, pag. 1),

* Lingua processuale: l'olandese.

IL TRIBUNALE (Settima Sezione),

composto dal sig. A. Dittrich, presidente, dalla sig.ra I. Wiszniewska-Białecka (relatore) e dal sig. M. Prek, giudici,

cancelliere: sig. N. Rosner, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 settembre 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

1 Le ricorrenti sono, da un lato, la Stichting Natuur en Milieu, una fondazione di diritto olandese istituita nel 1978 con sede a Utrecht (Paesi Bassi), che ha come scopo la tutela dell'ambiente e, dall'altro lato, la Pesticide Action Network Europe, una fondazione di diritto olandese, istituita nel 2003 e con sede a Londra (Regno Unito), che si dedica alla lotta contro l'uso di antiparassitari chimici.

2 Il 29 gennaio 2008 la Commissione delle Comunità europee adottava il regolamento (CE) n. 149/2008, che modifica il regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e definisce gli allegati II, III e IV che fissano i livelli massimi di residui per i prodotti compresi nell'allegato I del suddetto regolamento (GU L 58, pag. 1). Sono stati in tal modo aggiunti a tale regolamento degli allegati che fissano i livelli massimi di residui (in prosieguo: i «LMR») dei prodotti figuranti all'allegato I del regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, concernente i livelli massimi di residui di antiparassitari nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale e che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio (GU L 70, pag. 1).

3 Con lettere del 7 e del 10 aprile 2008 le ricorrenti chiedevano che la Commissione procedesse al riesame interno del regolamento n. 149/2008 sulla base dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13).

4 Con due decisioni del 1º luglio 2008 (in prosieguo: le «decisioni impugnate»), la Commissione respingeva le domande di riesame interno presentate dalle ricorrenti. In ciascuna delle decisioni impugnate la Commissione ha precisato quanto segue:

«La vostra domanda di riesame interno è stata presentata in applicazione del titolo IV del regolamento (…) n. 1367/2006 (…). Tale regolamento (…) prevede che una domanda di riesame interno deve soddisfare talune condizioni, relative in particolare alla natura dell'atto amministrativo, il quale deve rispondere alla definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento. Tale disposizione restringe la nozione di atto amministrativo a "qualsiasi provvedimento di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale adottato da un'istituzione o da un organo comunitario e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti". Nella vostra lettera sostenete che il regolamento n. 149/2008 è un atto amministrativo idoneo a costituire oggetto di un riesame interno.

La Commissione non può condividere tale interpretazione.

Il regolamento n. 149/2008 è fondato sul[l'articolo] 5, paragrafo 1, sul[l'articolo] 21, paragrafo 1, e sul [l'articolo] 22, paragrafo 1, del regolamento n. 396/2005 e stabilisce per tutta l'Unione europea gli [LMR] degli antiparassitari applicabili a tutti gli operatori del settore alimentare. Per tale ragione il regolamento n. 149/2008 non può essere considerato un provvedimento di portata individuale né tantomeno come voi sostenete nella vostra lettera come un insieme di decisioni. Di conseguenza la Commissione considera la vostra domanda di riesame interno del regolamento n. 149/2008 irricevibile.

Qualora non foste d'accordo con la presente risposta, vi è consentito adire il Mediatore europeo o il Tribunale (…), sempreché il vostro reclamo o ricorso soddisfi le condizioni previste dall'articolo 195 CE o, a seconda del caso, dell'articolo 230 CE».

Procedimento e conclusioni delle parti

5 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'11 agosto 2008, le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso. Il 29 agosto 2008 le ricorrenti hanno depositato una memoria complementare al ricorso.

6 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 7 gennaio 2009, la Repubblica di Polonia ha chiesto di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza del presidente della Prima Sezione del Tribunale del 19 febbraio 2009 tale domanda veniva accolta. Il 3 aprile 2009 la Repubblica di Polonia depositava la sua memoria di intervento. Il 21 agosto 2009 le ricorrenti depositavano le loro osservazioni in merito a tale memoria.

7 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 23 febbraio 2009, il Consiglio dell'Unione europea chiedeva di intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione. Con ordinanza del presidente della Prima Sezione del Tribunale del 21 aprile 2009 tale intervento veniva ammesso e il Consiglio veniva autorizzato a presentare le sue osservazioni nel corso della fase orale del procedimento, conformemente all'articolo 116, paragrafo 6, del regolamento di procedura del Tribunale.

8 In seguito alla modifica della composizione delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore veniva assegnato alla Settima Sezione, alla quale la presente causa veniva di conseguenza attribuita.

9 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Settima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale del procedimento.

10 Le difese svolte dalle parti e le loro risposte ai quesiti rivolti dal Tribunale sono state sentite nel corso dell'udienza del 13 settembre 2011.

11 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— annullare le decisioni impugnate;

— ordinare alla Commissione di statuire nel merito sulle domande di riesame interno;

— condannare la Commissione alle spese.

12 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare la memoria complementare al ricorso irricevibile;

— dichiarare il ricorso infondato e respingerlo;

— condannare le ricorrenti alle spese di causa.

13 La Repubblica di Polonia conclude che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

In diritto

Sulla ricevibilità

Sulla ricevibilità del secondo capo delle conclusioni delle ricorrenti

14 Con il secondo capo delle loro conclusioni le ricorrenti intendono ottenere che il Tribunale ordini alla Commissione di statuire nel merito sulle domande di riesame interno qui in considerazione. Orbene, nell'ambito del controllo di legittimità, il giudice dell'Unione non è competente a pronunciare ingiunzioni, anche se queste attengono alle modalità di esecuzione delle sue sentenze (ordinanza del 26 ottobre 1995, Pevasa e Inpesca/Commissione, C-199/94 P e C-200/94 P, Racc. pag. I-3709, punto 24, e sentenza della Corte dell'8 luglio 1999, DSM/Commissione, C-5/93 P, Racc. pag. I-4695, punto 36). Spetta infatti all'istituzione interessata adottare, in forza dell'articolo 266 TFUE, i provvedimenti che l'esecuzione di una sentenza di annullamento implica (sentenze del Tribunale del 27 gennaio 1998, Ladbroke Racing/Commissione, T-67/94, Racc. pag. II-1, punto 200, e del 29 settembre 2009, Thomson Sales Europe/Commissione, T-225/07 e T-364/07, non pubblicata nella Raccolta, punto 221).

15 Da ciò consegue che tale punto delle conclusioni è irricevibile.

Sulla ricevibilità della memoria complementare al ricorso

16 La Commissione contesta la ricevibilità della memoria complementare al ricorso depositata dalle ricorrenti il 29 agosto 2008.

17 A tenore dell'articolo 230, quinto capoverso, CE, i ricorsi previsti da tale articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, a seconda dei casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla sua notificazione al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza. Conformemente all'articolo 102, paragrafo 2, del regolamento di procedura, tale termine è aumentato di un termine forfettario, in ragione della distanza, di dieci giorni.

18 Nella specie è pacifico che la memoria complementare al ricorso, che è stata depositata presso la cancelleria del Tribunale il 29 agosto 2008, è stata presentata prima della scadenza del termine di ricorso, il 4 settembre 2008. Di conseguenza, va dichiarata ricevibile.

19 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dagli argomenti della Commissione.

20 Per quanto riguarda l'argomento secondo cui, né lo statuto della Corte di giustizia, né il regolamento di procedura prevedono la possibilità di produrre una memoria complementare al ricorso dopo il deposito di questo, va ricordato che, secondo la giurisprudenza, essendo la Comunità europea una comunità di diritto, le cui istituzioni sono soggette al controllo della conformità dei loro atti al Trattato, le modalità procedurali applicabili ai ricorsi di cui è adito il giudice comunitario debbono essere interpretate, per quanto possibile, in modo tale che le suddette modalità possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario (sentenza della Corte del 17 luglio 2008, Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, Racc. pag. I-5829, punto 45, e sentenza del Tribunale del 9 settembre 2009, Brink's Security Luxembourg/Commissione, T-437/05, Racc. pag. II-3233, punto 75).

21 Pertanto, la mera circostanza che né lo statuto della Corte né il regolamento di procedura prevedono espressamente la possibilità di produrre una memoria complementare al ricorso dopo il deposito di questo, non può essere interpretata nel senso che escluda una siffatta possibilità laddove tale memoria complementare al ricorso sia stata depositata prima della scadenza del termine di ricorso.

22 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione vertente sull'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura che dispone che è vietato dedurre nuovi motivi in corso di causa, si deve sottolineare che secondo la giurisprudenza, l'applicazione di tale disposizione implica l'irricevibilità dei nuovi motivi prodotti in corso di causa (sentenze della Corte del 20 marzo 1959, Nold/Alta Autorità, 18/57, Racc. pagg. 89, 114, e del 14 ottobre 1999, Atlanta/Comunità europea, C-104/97 P, Racc. pag. I-6983, punto 29). Tuttavia, tale giurisprudenza la quale è intesa a sanzionare la presentazione tardiva dei motivi, riguarda motivi dedotti dopo la scadenza del termine di ricorso. Orbene, tale ipotesi non ricorre nel caso di specie.

23 Infine, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, il fatto che nella memoria complementare al ricorso le ricorrenti sollevino un motivo in subordine con il quale viene messa in discussione la legittimità del regolamento n. 1367/2006 senza che ciò venga ripreso nelle conclusioni del ricorso non costituisce una violazione dell'articolo 21 dello statuto della Corte e dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura.

24 In effetti, le ricorrenti rimettono in discussione la legittimità del regolamento n. 1367/2006 al fine di ottenere l'annullamento delle decisioni impugnate. La ricevibilità di tale motivo non è pertanto subordinata all'esistenza di una conclusione circa l'illegittimità del regolamento n. 1367/2006.

25 Alla luce di tutto quanto sopra, la memoria complementare al ricorso depositata dalle ricorrenti il 29 agosto 2008, quindi prima della scadenza del termine del ricorso, va dichiarata ricevibile.

Nel merito

26 Le ricorrenti deducono due motivi. Nell'ambito del primo motivo le ricorrenti sostengono che, nel ritenere che il regolamento n. 149/2008 non poteva essere visto né come un provvedimento di portata individuale né tantomeno come un insieme di decisioni, la Commissione ha a torto considerato irricevibili le loro domande di riesame interno di tale regolamento. Si deve interpretare tale motivo nel senso che in sostanza deduce la violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 letto in combinato con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g) del medesimo regolamento. Nell'ambito del secondo motivo, le ricorrenti sostengono che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, limitando la nozione di «atti» di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Aarhus il 25 giugno 1998 (in prosieguo: la «convenzione di Aarhus»), ai soli «att[i] amministrativ[i]», per di più definiti all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come «provvedimento di portata individuale», è in contrasto con tale disposizione della convenzione di Aarhus.

Sul primo motivo che deduce la violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, letto in combinato con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento

27 Le ricorrenti sostengono che, nel respingere come irricevibili le loro domande di riesame interno del regolamento n. 149/2008, per il motivo che tale regolamento non poteva essere considerato né un provvedimento di portata individuale né un insieme di decisioni, la Commissione ha violato l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 letto in combinato con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di tale regolamento.

28 In applicazione dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, qualsiasi organizzazione non governativa che soddisfa i criteri di cui all'articolo 11 di tale regolamento può presentare una richiesta di riesame interno all'istituzione o all'organo comunitario che ha adottato un atto amministrativo ai sensi del diritto ambientale. La nozione di atto amministrativo contenuta in tale disposizione è definita nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), di tale regolamento come un provvedimento di portata individuale adottato da un'istituzione dell'Unione nell'ambito del diritto ambientale e avente effetti esterni e giuridicamente vincolanti.

29 Secondo la giurisprudenza, per determinare la portata di un atto, il giudice dell'Unione non deve limitarsi alla denominazione ufficiale dell'atto, ma deve in primo luogo tener conto del suo oggetto e del suo contenuto (v., in questo senso, sentenza della Corte del 14 dicembre 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e a./Consiglio, 16/62 e 17/62, Racc. pag. 901, 918).

30 Una misura è considerata di portata generale quando si applica a situazioni determinate oggettivamente e spiega i suoi effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto (sentenze della Corte del 21 novembre 1989, Usines coopératives de déshydratation du Vexin e a./Commissione, C-244/88, Racc. pag. 3811, punto 13, e del 15 gennaio 2002, Libéros/Commissione, C-171/00 P, Racc. pag. I-451, punto 28; sentenza del Tribunale del 1º luglio 2008, Região autónoma dos Açores/Consiglio, T-37/04, non pubblicata nella Raccolta, punto 33).

31 Il regolamento n. 149/2008 modifica il regolamento n. 396/2005 aggiungendovi gli allegati II, III e IV che fissano gli LMR applicabili ai prodotti di cui all'allegato I di quest'ultimo regolamento.

32 Dal primo considerando del regolamento n. 149/2008 risulta che era necessario definire gli allegati II, III e IV al regolamento n. 396/2005, poiché l'applicazione dei suoi capi II, III e V era subordinata alla definizione di tali allegati.

33 Dall'articolo 2 del regolamento n. 396/2005 risulta che tale regolamento si applica ai prodotti di origine vegetale e animale o loro parti di cui all'allegato I da utilizzare come alimenti o mangimi freschi, trasformati e/o compositi, in o su cui potrebbero essere presenti residui di antiparassitari.

34 Conformemente all'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 396/2005, l'allegato II contiene, per i prodotti figuranti al suo allegato I, un elenco degli LMR applicabili a tali prodotti integrandovi quelli fissati nella direttiva 86/362/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1986, che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari sui e nei cereali (GU L 221, pag. 37), nella direttiva 86/363/CEE del Consiglio, del 24 luglio 1986, che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari sui e nei prodotti alimentari di origine animale (GU L 221, pag. 43), e nella direttiva 90/642/CEE del Consiglio, del 27 novembre 1990, che fissa le percentuali massime di residui di antiparassitari su e in alcuni prodotti di origine vegetale, compresi gli ortofrutticoli (GU L 350, pag. 71).

35 Conformemente all'articolo 22, paragrafo 1, del regolamento n. 396/2005, il suo allegato III contiene un elenco degli LMR provvisori applicabili alle sostanze attive per le quali non è stata ancora adottata una decisione sull'iscrizione o meno nell'allegato I della direttiva 91/414. Gli LMR che ancora figurano nell'allegato II della direttiva 76/895/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1976, che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari consentite sugli e negli ortofrutticoli (GU L 340, pag. 26) e gli LMR nazionali non ancora armonizzati debbono essere presi in considerazione ai fini della definizione di tali LMR, che debbono soddisfare taluni requisiti.

36 Conformemente all'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento n. 396/2005, l'allegato III di tale regolamento può anche contenere altri LMR provvisori.

37 Conformemente all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 396/2005, l'allegato IV di tale regolamento contiene l'elenco delle sostanze attive dei prodotti fitosanitari valutate nell'ambito della direttiva 91/414/CEE per le quali non sono necessari LMR.

38 Quindi, alla luce del suo obiettivo e del suo contenuto, il regolamento n. 149/2008 si applica a situazioni obiettivamente determinate e implica effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo generale ed astratto, cioè gli operatori economici che fabbricano, coltivano, importano o producono prodotti rientranti sotto gli allegati del regolamento n. 396/2005, nonché i titolari di autorizzazioni di immissione sul mercato di prodotti fitosanitari contenenti sostanze contemplate negli allegati.

39 È pertanto giocoforza constatare che il regolamento n. 149/2008 costituisce un atto di portata generale. Non può pertanto essere considerato un atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 1367/2006.

40 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dagli argomenti svolti dalle ricorrenti.

41 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 149/2008 costituisce una particolare applicazione delle norme generali fissate nel regolamento n. 396/2005, va rilevato che tale circostanza, quand'anche fosse dimostrata, non rimette in discussione il fatto che il regolamento n. 149/2008 si applica a situazioni obiettivamente determinate e comporta effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in modo astratto e generale.

42 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 149/2008, poiché si applica a determinate attività, deve essere considerato decisione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della convenzione di Aarhus e quindi come un atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 1367/2006, si deve rilevare che la nozione di «atto amministrativo», è definita in tale disposizione, adottata per dare attuazione alla convenzione di Aarhus. Tale nozione, poiché è limitata ai «provvediment[i] di portata individuale», non è interpretabile nel senso che contempli un atto di portata generale. Tale argomento va pertanto egualmente respinto.

43 In terzo luogo, gli argomenti delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 149/2008 costituisce un insieme di decisioni individuali non può sortire esito fruttuoso.

44 Infatti, da un lato, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, il fatto che il regolamento n. 149/2008 verta su un gruppo ben definito di prodotti e di sostanze ai quali non può essere aggiunta alcuna altra sostanza in una fase ulteriore non è pertinente per determinare la portata di tale regolamento alla luce della giurisprudenza supra citata al punto 30.

45 Dall'altro lato, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui, sulla base dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 396/2005, può essere proposta presso la Commissione, una domanda distinta di fissazione o di modifica di ciascuno degli LMR provvisori, si deve rilevare che, secondo la giurisprudenza, un atto impugnato, adottato nella forma di un atto di portata generale, è reputato costitutivo di un insieme di decisioni individuali se è stato adottato al fine di rispondere a domande individuali così che l'atto impugnato incide sulla situazione giuridica di ciascun autore delle suddette domande (sentenze della Corte del 13 maggio 1971, International Fruit Company e a./Commissione, da 41/70 a 44/70, Racc. pag. 411, punti 13-22, e del 6 novembre 1990, Weddel/Commissione, C-354/87, Racc. pag. I-3847, punti 20-23; ordinanza del Tribunale dell'8 settembre 2005, ASAJA e a./Consiglio, T-295/04, Racc. pag. II-3151, punto 41). Tuttavia, nella specie, gli LMR definiti dal regolamento n. 149/2008 non sono stati adottati a seguito di domande individuali. L'argomento delle ricorrenti va pertanto respinto.

46 In quarto luogo, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui il regolamento n. 149/2008 è un atto di portata individuale nella misura in cui la definizione di un LMR è direttamente legata ad un'autorizzazione fondata sulla direttiva 91/414, che è un atto di portata individuale, basta rilevare che la definizione degli LMR mediante tale regolamento non è intesa a modificare autorizzazioni individuali di immissione sul mercato di prodotti fitosanitari specifici fondate su tale direttiva. Tale argomento deve pertanto egualmente essere respinto.

47 In quinto luogo, per quanto riguarda l'argomento delle ricorrenti secondo cui, dato che esse sono direttamente e individualmente interessate dal regolamento n. 149/2008, tale regolamento costituisce una decisione ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della convenzione di Aahrus e quindi un atto amministrativo ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, basta constatare che il fatto, per le ricorrenti, di essere direttamente e individualmente interessate non è pertinente per stabilire se un atto sia di portata generale o individuale.

48 In considerazione di tutto quanto sopra, si deve concludere che il regolamento n. 149/2008, poiché non può essere considerato provvedimento di portata individuale, non può essere qualificato atto amministrativo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del regolamento n. 1367/2006. Il regolamento n. 149/2008 non poteva pertanto costituire oggetto di una domanda di riesame interno ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006. Da ciò consegue che la Commissione non è incorsa in errore nel dichiarare irricevibili le domande di riesame interno del regolamento n. 149/2008 presentate dalle ricorrenti sulla base del regolamento n. 1367/2006.

49 Di conseguenza, il primo motivo va respinto.

Sul secondo motivo, che deduce l'invalidità dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, in quanto limita la nozione di «atti» dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus ai soli «att[i] amministrativ[i]», definiti all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come «provvediment[i] di portata individuale»

50 Le ricorrenti sostengono, in sostanza, che l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, limitando la nozione di «atti» di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus ai soli «att[i] amministrativ[i]», inoltre definiti all'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come «provvediment[i] di portata individuale», è in contrasto con tale disposizione della convenzione di Aarhus. Va pertanto considerato che le ricorrenti sollevano un'eccezione di illegittimità dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006 letto in combinato con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento ai sensi dell'articolo 241 CE.

51 Si deve rilevare che dall'articolo 300, paragrafo 7, CE, risulta che le istituzioni della Comunità sono vincolate dagli accordi da questa conclusi e di conseguenza tali accordi prevalgono sugli atti di diritto comunitario derivato (v., in questo senso, sentenze della Corte del 10 settembre 1996, Commissione/Germania, C-61/94, Racc. pag. I-3989, punto 52, e del 12 gennaio 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Racc. pag. I-609, punto 25).

52 La convenzione di Aarhus è stata firmata dalla Comunità europea e successivamente approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio, del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1). Pertanto, le istituzioni sono vincolate da tale convenzione, la quale prevale sugli atti comunitari derivati. Ne consegue che la validità del regolamento n. 1367/2006 può essere inficiata per incompatibilità con la convenzione di Aarhus.

53 Secondo la giurisprudenza, il giudice dell'Unione può procedere all'esame della validità di una disposizione di un regolamento alla luce di un trattato internazionale solo se non vi si oppongano la sua natura e la sua struttura e se, inoltre, le sue disposizioni appaiono dal punto di vista del loro contenuto incondizionate e sufficientemente precise (sentenze della Corte del 3 giugno 2008, Intertanko e a., C-308/06, Racc. pag. I-4057, punto 45, e del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione, C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. pag. I-6513, punto 110).

54 Tuttavia, nell'ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito di un accordo internazionale o eventualmente, in cui l'atto faccia espressamente rinvio a precise disposizioni di tale accordo, spetta alla Corte controllare la legittimità dell'atto di cui trattasi con riferimento alle norme di tale accordo [v., in questo senso, per quanto riguarda l'accordo che

istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, sentenze della Corte del 23 novembre 1999, Portogallo/Consiglio, C-149/96, Racc. pag. I-8395, punto 49; del 30 settembre 2003, Biret International/Consiglio, C-93/02 P, Racc. pag. I-10497, punto 53, e del 1º marzo 2005, Van Parys, C-377/02, Racc. pag. I-1465, punto 40; v. altresì in questo senso, per quanto riguarda l'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (in prosieguo: il «GATT»), sentenze della Corte del 22 giugno 1989, Fediol/Commissione, 70/87, Racc. pag. 1781, punti 19-22, e del 7 maggio 1991, Nakajima/Consiglio, C-69/89, Racc. pag. I-2069, punto 31]. Quindi, il giudice dell'Unione deve poter procedere al controllo della legittimità di un regolamento con riferimento ad un trattato internazionale, senza previamente verificare se siano soddisfatte le condizioni enunciate supra al punto 53, qualora tale regolamento sia inteso a dare attuazione ad un obbligo imposto da tale trattato internazionale alle istituzioni dell'Unione.

55 In effetti, nella sentenza Nakajima/Consiglio, punto 54 supra (punto 28), la Corte ha constatato che la ricorrente non invocava l'effetto diretto delle disposizioni del codice antidumping del GATT ma che metteva in discussione, incidentalmente, conformemente all'articolo 241 CE, la validità di un regolamento invocando uno degli strumenti di controllo di legalità menzionato dall'articolo 230 CE, e cioè la violazione del trattato o di ogni norma relativa alla sua applicazione. La Corte ha considerato che il regolamento contestato dalla ricorrente in tale causa era stato adottato per adempiere gli obblighi internazionali della Comunità, cui spetta pertanto secondo la costante giurisprudenza garantire il rispetto delle disposizioni del GATT e delle sue misure di esecuzione (v. sentenza Nakajima/Consiglio, punto 54 supra, punto 31, e la giurisprudenza ivi citata; v. altresì in tal senso sentenza della Corte del 12 novembre 1998, Italia/Consiglio, C-352/96, Racc. pag. I-6937, punti 20 e 21).

56 La giurisprudenza sviluppata nelle cause relative agli accordi GATT e dell'Organizzazione mondiale del commercio è stata egualmente applicata nella sentenza del 16 giugno 1998, Racke (C-162/96, Racc. pag. I-3655), dove la Corte ha esaminato la validità di un regolamento con riferimento al diritto internazionale consuetudinario nella misura in cui ha considerato che «l'amministrato invoca[va] norme di diritto consuetudinario internazionale di natura fondamentale nei confronti del regolamento controverso, il quale [era] stato adottato in applicazione di tali norme e lo priva[va] dei diritti al trattamento preferenziale che detto accordo gli attribuisce» (sentenza Racke, cit., punto 48).

57 Nella specie si deve rilevare da un lato che, al pari della causa che ha dato luogo alla sentenza Nakajima/Consiglio, punto 54 supra (punto 28), le ricorrenti mettono in discussione, in via incidentale, conformemente all'articolo 241 CE, la validità di una disposizione del regolamento n. 1367/2006 rispetto alla convenzione di Aarhus.

58 D'altro lato, è giocoforza constatare che il regolamento n. 1367/2006 è stato adottato per adempiere gli obblighi internazionali dell'Unione derivanti dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus. Infatti, dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera d), del regolamento n. 1367/2006 risulta che tale regolamento ha come obiettivo quello di contribuire all'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione di Aarhus garantendo in particolare «l'accesso alla giustizia in materia ambientale a livello [dell'Unione] alle condizioni stabilite dal presente regolamento». Inoltre, il diciottesimo considerando del regolamento n. 1367/2006 fa espressamente riferimento all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus. Inoltre dalla giurisprudenza della Corte risulta che dall'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus derivano degli obblighi e che il regolamento n. 1367/2006 ha come obiettivo quello di dare attuazione alle norme dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus per quanto riguarda le istituzioni dell'Unione (v., in questo senso, sentenza della Corte dell'8 marzo 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Racc. pag. I-1255, punti 39 e 41).

59 Da ciò consegue che occorre verificare la validità della disposizione di cui viene eccepita l'illegittimità dalle ricorrenti con riferimento all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aahrus, il che implica stabilire se la nozione di «atti» di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus possa essere interpretato nel senso che sia limitato ai «soli provvedimenti di portata individuale».

60 A questo proposito va ricordato che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus così dispone:

«In aggiunta, e ferme restando le procedure di ricorso di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna Parte provvede affinché i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale possano promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale per impugnare gli atti o contestare le omissioni dei privati o delle pubbliche autorità compiuti in violazione del diritto ambientale nazionale».

61 In limine si deve rilevare che la Commissione sostiene, nel controricorso e nella controreplica che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aahrus non si applica nel caso di specie in quanto nell'adottare il regolamento n. 149/2008 ha agito nell'esercizio di poteri legislativi.

62 Certamente, gli atti delle istituzioni dell'Unione adottati nell'esercizio dei loro poteri legislativi sono esclusi dall'ambito d'applicazione dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aahrus e dall'articolo 10 del regolamento n. 1367/2006.

63 Infatti, l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus contempla atti di autorità pubbliche e dall'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus risulta che la nozione di «autorità pubblica» dell'articolo 9, paragrafo 3, di tale convenzione non comprende gli organi o le istituzioni che operano nell'esercizio di poteri giudiziari o legislativi.

64 Inoltre, il riesame interno previsto dall'articolo 10 del regolamento n. 1367/2006 è consentito solo nei confronti degli atti amministrativi quali definiti dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come «provvediment[i] di portata individuale nell'ambito del diritto ambientale adottato da un'istituzione o da un organo dell'[Unione] e avente effetti esterni giuridicamente vincolanti». L'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), del suddetto regolamento prevede che la nozione di «istituzioni e organi [dell'Unione]» designa ogni istituzione, organo, agenzia o ufficio pubblico costituito dal trattato o sulla base del medesimo, salvo qualora agiscano nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo.

65 Tuttavia, nel caso di specie, la Commissione, adottando il regolamento n. 149/2008, non ha agito nell'esercizio di poteri legislativi. Alla luce delle disposizioni sulla cui base tale regolamento è stato adottato, ha operato nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi.

66 Infatti, il regolamento n. 149/2008 ha modificato il regolamento n. 396/2005 inserendovi gli allegati da II a IV. Esso è stato adottato dalla Commissione sulla base dell'articolo 5, paragrafo 1, dell'articolo 16, paragrafo 1, dell'articolo 21, paragrafo 1, e dell'articolo 22, paragrafo 1, del predetto ultimo regolamento, i quali prevedevano il procedimento applicabile per la definizione dei suddetti allegati.

67 Da tali disposizioni risulta che gli allegati da II a IV del regolamento n. 396/2005 dovevano essere definiti conformemente al procedimento previsto dall'articolo 45, paragrafo 2, di tale regolamento. Quest'ultima disposizione faceva rinvio all'articolo 5 e all'articolo 7 della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23).

68 Del resto, la guida all'applicazione della convenzione di Aarhus, stabilita per il Centro regionale per l'ambiente dell'Europa centrale e orientale, suffraga la conclusione secondo cui, la Commissione adottando il regolamento n. 149/2008, non ha agito nell'ambito dei suoi poteri legislativi. Certo, tale guida non ha valore giuridico, tuttavia nulla impedisce al Tribunale di ispirarvisi ai fini dell'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus.

69 Quindi, secondo tale guida (pagina 42), «la Commissione non è considerata agire nell'esercizio di poteri giudiziari o legislativi» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della convenzione di Aarhus. Essa è pertanto considerata come un'autorità pubblica ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus.

70 Da tutto quanto sopra consegue che l'argomento della Commissione che deduce che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aahrus non è applicabile in quanto ha adottato il regolamento n. 149/2008 nell'esercizio del suo potere legislativo non può sortire esito fruttuoso.

71 Occorre pertanto esaminare la validità dell'articolo 10, paragrafo 1 del regolamento n. 1367/2006, che limita la nozione di «atti» agli «att[i] amministrativ[i]» definiti dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come «provvediment[i] di portata individuale», con riferimento alla convenzione di Aarhus.

72 La nozione di «atti» figurante all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non è definita in tale convenzione. Conformemente ad una costante giurisprudenza un trattato internazionale dev'essere interpretato non soltanto alla stregua dei termini in cui è redatto ma anche alla luce dei suoi obiettivi. Gli articoli 31 delle convenzioni di Vienna, del 23 maggio 1969, sul diritto dei trattati e del 21 marzo 1986, sul diritto dei trattati tra gli Stati e le organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, che costituiscono in tal senso un'espressione del diritto internazionale consuetudinario, precisano, a questo proposito, che un trattato dev'essere interpretato in buona fede, secondo il senso comune da attribuire ai suoi termini nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo (v. sentenza della Corte del 10 gennaio 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Racc. pag. I-403, punto 40, e la giurisprudenza ivi citata).

73 Occorre innanzitutto ricordare gli obiettivi della convenzione di Aarhus.

74 Dal sesto e dall'ottavo considerando del preambolo della convenzione di Aahrus risulta così che gli autori di tale convenzione «[r]iconoscendo che un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita», considerano che «che, per poter affermare tale diritto e adempiere a tale obbligo, i cittadini devono avere accesso alle informazioni, essere ammessi a partecipare ai processi decisionali e avere accesso alla giustizia in materia ambientale, e riconoscendo che per esercitare i loro diritti essi possono aver bisogno di assistenza». Inoltre, dal nono considerando del preambolo della convenzione di Aahrus risulta che «un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto».

75 Inoltre, l'articolo 1 della convenzione di Aarhus, intitolato «Finalità», dispone «per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione».

76 Si deve considerare che un procedimento di riesame interno che riguarderebbe soltanto provvedimenti di portata individuale avrebbe una portata molto limitata in quanto gli atti adottati in materia ambientale sono per lo più atti di portata generale. Orbene, alla luce delle finalità e dell'oggetto della convenzione di Aarhus, una siffatta limitazione non è giustificata.

77 Inoltre, per quanto riguarda i termini nei quali l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aahrus è redatto, si deve rilevare che essi lasciano un certo margine di manovra alle parti della convenzione di Aarhus circa la definizione delle persone abilitate a intraprendere procedimenti amministrativi o giudiziari e la natura del procedimento (amministrativo o giudiziario). Infatti, secondo tale disposizione, solo «i membri del pubblico che soddisfino i criteri eventualmente previsti dal diritto nazionale [possono] promuovere procedimenti di natura amministrativa o giurisdizionale». Tuttavia, i termini dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aahrus non lasciano lo stesso margine di manovra per quanto riguarda la definizione di «atti» contestabili. Pertanto, non vi è alcuna ragione per interpretare la nozione di «atti» dell'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus nel senso che copre soltanto gli atti di portata individuale.

78 Infine, per quanto riguarda i termini delle altre disposizioni della convenzione di Aarhus, si deve rilevare che in forza dell'articolo 2, paragrafo 2, di tale convenzione la nozione di autorità pubblica «non comprende gli organi o le istituzioni che agiscono nell'esercizio del potere giudiziario o legislativo». Quindi, gli atti adottati da un'istituzione o da un organo dell'Unione che opera nell'esercizio del suo potere giudiziario o legislativo possano pertanto essere esclusi dalla nozione di «atti» di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus. Tale esclusione non consente tuttavia di limitare la nozione di «atti» di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus ai soli provvedimenti di portata individuale. Infatti, non esiste correlazione tra gli atti di portata generale e quelli adottati da una pubblica autorità nell'esercizio della sua competenza giudiziaria o legislativa. Gli atti di portata generale non sono necessariamente atti adottati da una autorità pubblica nell'esercizio del suo potere giudiziario o legislativo.

79 Da ciò consegue che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non può essere interpretato nel senso che si riferisca unicamente ai provvedimenti di portata individuale.

80 Tale conclusione non viene rimessa in discussione dall'argomento del Consiglio sollevato nel corso dell'udienza secondo cui la limitazione degli «atti amministrativi» ai provvedimenti di portata individuale è giustificata con riferimento alle condizioni di cui all'articolo 230 CE. Si deve a questo proposito ricordare che, secondo l'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, un'organizzazione non governativa che ha formulato una domanda di riesame interno ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 1367/2006 può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia a norma delle pertinenti disposizioni del trattato e quindi conformemente all'articolo 230 CE. Orbene, quale che sia la portata del provvedimento che ha costituito oggetto del riesame interno previsto dall'articolo 10 del regolamento n. 1367/2006, le condizioni di ricevibilità dell'articolo 230 CE devono, ad ogni modo, essere rispettate nell'ipotesi di un ricorso dinanzi al giudice dell'Unione.

81 Del resto, le condizioni di cui all'articolo 230 CE, in particolare quella secondo cui il ricorrente deve essere direttamente ed individualmente interessato dall'atto impugnato, si applicano anche ai provvedimenti di portata individuale di cui il ricorrente non è il destinatario. Un'organizzazione non governativa, che risponde alle condizioni enunciate dall'articolo 11 del regolamento n. 1367/2006, non deve pertanto essere necessariamente direttamente e individualmente interessata da un provvedimento di portata individuale. Contrariamente a quanto affermato dal Consiglio, la limitazione della nozione di «atti» ai soli atti di portata individuale non consente di garantire che sia soddisfatta la condizione prevista dall'articolo 230 CE secondo la quale l'atto impugnato deve riguardare direttamente e individualmente il ricorrente.

82 L'argomento del Consiglio, secondo cui la limitazione degli «atti amministrativi» ai provvedimenti di portata individuale è giustificata con riferimento alle condizioni di cui all'articolo 230 CE va pertanto respinto.

83 Da tutto quanto sopra consegue che l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus non può essere interpretato nel senso che si riferisca unicamente ai provvedimenti di portata individuale. Di conseguenza, l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, non è compatibile con l'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus in quanto limita la nozione di «atti» di cui all'articolo 9, paragrafo 3, della convenzione di Aarhus ai soli «att[i] amministrativ[i]», definiti dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento come «provvedimenti di portata individuale».

84 Da ciò consegue che l'eccezione di illegittimità dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006, letto in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera g), del medesimo regolamento, va accolta e con essa il secondo motivo. Di conseguenza, le decisioni impugnate devono essere annullate.

Sulle spese

85 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese conformemente alle domande delle ricorrenti.

86 Ai termini dell'articolo 87, paragrafo 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. La Repubblica di Polonia e il Consiglio sopporteranno pertanto le loro spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Settima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Le decisioni della Commissione, del 1º luglio 2008, che respingono in quanto irricevibili le domande della Stichting Natuur en Milieu e della Pesticide Action Network Europe affinché riesamini il regolamento (CE) n. 149/2008 della Commissione, del 29 gennaio 2008, che modifica il regolamento (CE) n. 396/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio e definisce gli allegati II, III e IV che fissano i livelli massimi di residui per i prodotti compresi nell'allegato I del suddetto regolamento, sono annullate.

2) La Commissione europea è condannata a sopportare oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Stichting Natuur en Milieu e dalla Pesticide Action Network Europe.

3) La Repubblica di Polonia e il Consiglio dell'Unione europea sopporteranno le proprie spese.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 giugno 2012.

Firme