Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 14 juni 2012 *

”Miljö — Förordning (EG) nr 1367/2006 — Gränsvärden för bekämpningsmedelsrester — Begäran om intern omprövning — Avvisning — Åtgärd med individuell räckvidd — Giltighet — Århuskonventionen”

I mål T-338/08,

Stichting Natuur en Milieu, Utrecht (Nederländerna),

Pesticide Action Network Europe, London (Förenade kungariket),

företrädda av advokaterna B. Kloostra och A. van den Biesen

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av B. Burggraaf och S. Schønberg, därefter av B. Burggraaf och P. Oliver, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Polen, inledningsvis företrädd av M. Dowgielewicz, därefter av M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,

och av

Europeiska unionens råd, företrätt av K. Michoel och B. Driessen, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 1 juli 2008 att avvisa sökandenas begäran att kommissionen omprövar kommissionens förordning (EG) nr 149/2008 av den 29 januari 2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 genom de nyupprättade bilagorna II, III och IV som fastställer gränsvärden för resthalter när det gäller produkterna i bilaga I till den förordningen (EUT L 58, s. 1),

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Dittrich samt domarna I. Wiszniewska-Białecka (referent) och M. Prek,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 september 2011,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökande i målet är Stichting Natuur en Milieu – en stiftelse bildad år 1978 enligt nederländsk rätt med säte i Utrecht (Nederländerna) och som syftar till att skydda miljön – och Pesticide Action Network Europe – en stiftelse bildad år 2003 enligt nederländsk rätt med säte i London (Förenade kungariket) och som syftar till att bekämpa användningen av kemiska bekämpningsmedel.

2 Europeiska gemenskapernas kommission antog den 29 januari 2008 förordning (EG) nr 149/2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 genom de nyupprättade bilagorna II, III och IV som fastställer gränsvärden för resthalter när det gäller produkterna i bilaga I till den förordningen (EUT L 58, s. 1). Bilagorna som fastställer gränsvärden för resthalter (nedan kallade gränsvärden) när det gäller produkterna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 av den 23 februari 2005 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung och om ändring av rådets direktiv 91/414/EEG (EUT L 70, s. 1), har sålunda lagts till denna förordning.

3 I skrivelser av den 7 och 10 april 2008 inkom sökandena med en begäran till kommissionen om intern omprövning av förordning nr 149/2008 med stöd av artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13).

4 Kommissionen avslog sökandenas begäran om intern omprövning i två beslut av den 1 juli 2008 (nedan kallade de angripna besluten). Kommissionen angav följande i vart och ett av de angripna besluten:

”Ni har begärt en intern omprövning med tillämpning av avdelning IV i [förordning nr 1367/2006] [I denna] förordning … föreskrivs att en begäran om intern omprövning ska uppfylla vissa villkor, bland annat avseende förvaltningsåtgärdens beskaffenhet, vilken åtgärd ska motsvara definitionen i artikel 2.1 g i samma förordning. Enligt bestämmelsen avser begreppet förvaltningsåtgärd endast ’en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av en gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen eller organet ifråga’. Ni har i er skrivelse gjort gällande att förordning nr 149/2008 är en förvaltningsåtgärd som kan omprövas internt.

Kommissionen delar inte denna tolkning.

Förordning nr 149/2008 bygger på [artiklarna] 5.1, 21.1 och 22.1 i förordning nr 396/2005 och fastställer för hela Europeiska unionen de [gränsvärden] för bekämpningsmedelsrester som ska tillämpas på samtliga verksamhetsutövare i livsmedelssektorn. Förordning nr 149/2008 kan därför inte

anses utgöra en åtgärd med individuell räckvidd, och inte heller – som ni har gjort gällande i er skrivelse – som en rad beslut. Kommissionen anser följaktligen att er begäran om intern omprövning av förordning nr 149/2008 ska avvisas.

Om ni anser att detta beslut är felaktigt, kan ni vända er till Europeiska ombudsmannen eller förstainstansrätten … under förutsättning att ert klagomål eller er talan uppfyller villkoren i artikel 195 EG eller artikel 230 EG, allt efter tillämplighet.”

Förfarandet och parternas yrkanden

5 Sökandena väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 11 augusti 2008. Den 29 augusti 2008 inkom sökandena med en kompletterande inlaga.

6 Republiken Polen ansökte genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 januari 2009 om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 19 februari 2009 tillät ordföranden på förstainstansrättens första avdelning denna stat att intervenera. Republiken Polen inkom med sin interventionsinlaga den 3 april 2009. Sökandena inkom med sina yttranden över interventionsinlagan den 21 augusti 2009.

7 Europeiska unionens råd ansökte genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 februari 2009 om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden. Genom beslut av den 21 april 2009 tillät ordföranden på förstainstansrättens första avdelning rådet att intervenera, varvid rådet gavs tillstånd att yttra sig muntligen vid förhandlingen i enlighet med artikel 116.6 i tribunalens rättegångsregler.

8 På grund av en ändring i sammansättningen av tribunalens avdelningar förordnades referenten att tjänstgöra på sjunde avdelningen. Förevarande mål tilldelades följaktligen denna avdelning.

9 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjunde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

10 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid den muntliga förhandlingen den 13 september 2011.

11 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara de angripna besluten,

— förelägga kommissionen att i sak pröva begäran om intern omprövning, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

12 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— avvisa den kompletterande inlagan,

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

13 Republiken Polen har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

Upptagande till sakprövning

Huruvida sökandenas andra yrkande kan prövas

14 Sökandena har i sitt andra yrkande yrkat att tribunalen ska förelägga kommissionen att i sak pröva respektive begäran om intern omprövning. Unionsdomstolen är emellertid inte behörig att meddela förelägganden i samband med en laglighetskontroll, även om dessa avser det sätt på vilket parterna

ska följa dess domar (domstolens beslut av den 26 oktober 1995 i de förenade målen C-199/94 P och C-200/94 P, Pevasa och Inpesca mot kommissionen, REG 1995, s. I-3709, punkt 24, och domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C-5/93 P, DSM mot kommissionen, REG 1999, s. I-4695, punkt 36). Det ankommer nämligen på den berörda institutionen att i enlighet med artikel 266 FEUF vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom om ogiltigförklaring (förstainstansrättens dom av den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 1998, s. II-1, punkt 200, och dom av den 29 september 2009 i de förenade målen T-225/07 och T-364/07, Thomson Sales Europe mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 221).

15 Härav följer att sökandenas andra yrkande ska avvisas.

Huruvida den kompletterande inlagan kan prövas

16 Kommissionen har gjort gällande att sökandenas kompletterande inlaga av den 29 augusti 2008 inte kan prövas.

17 Enligt artikel 230 femte stycket EG ska talan som avses i denna artikel väckas inom två månader från den dag då åtgärden offentliggjordes eller delgavs sökanden eller, om så inte skett, från den dag då denne fick kännedom om åtgärden allt efter omständigheterna. I enlighet med artikel 102.2 i rättegångsreglerna förlängs tidsfristen med tio dagar med hänsyn till avstånd.

18 I förevarande fall ingavs den kompletterande inlagan, som kom in till förstainstansrättens kansli den 29 augusti 2008, före talefristens utgång den 4 september 2008. Inlagan kan således prövas.

19 Kommissionens argument föranleder inte någon annan bedömning.

20 Vad avser argumentet att det inte föreskrivs någon möjlighet i domstolens stadga eller rättegångsreglerna att inkomma med en kompletterande inlaga efter att ansökan getts in, ska det erinras om att det följer av rättspraxis att de processuella regler som är tillämpliga på talan som har anhängiggjorts vid gemenskapsdomstolen i största möjliga utsträckning ska tolkas så att tillämpningen av reglerna bidrar till att uppnå målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten, eftersom gemenskapen är en rättslig gemenskap, inom vilken det ska kontrolleras att institutionernas åtgärder är förenliga med fördragets bestämmelser (domstolens dom av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaïki Techniki mot kommissionen, REG 2008, s. I-5829, punkt 45, och förstainstansrättens dom av den 9 september 2009 i mål T-437/05, Brink's Security Luxembourg mot kommissionen, REG 2009, s. II-3233, punkt 75).

21 Endast den omständigheten att domstolens stadga eller rättegångsreglerna inte uttryckligen föreskriver någon möjlighet att inkomma med en kompletterande inlaga efter att ansökan getts in kan således inte utesluta en sådan möjlighet i den mån den kompletterande inlagan ges in före utgången av talefristen.

22 Vad avser kommissionens argument avseende artikel 48.2 i rättegångsreglerna, enligt vilken nya grunder inte får åberopas under rättegången, följer det av rättspraxis att tillämpningen av artikeln medför att nya grunder under rättegången ska avvisas (domstolens dom av den 20 mars 1959 i mål 18/57, Nold mot Haute Autorité, REG 1959, s. 89, svensk specialutgåva, volym 1, s. punkt 114, och av den 14 oktober 1999 i mål C-104/97 P, Atlanta mot Europeiska gemenskapen, REG 1999, s. I-6983, punkt 29). Denna rättspraxis, som avser att förebygga att grunder åberopas för sent, rör emellertid grunder som åberopas efter utgången av talefristen. Detta är dock inte fallet här.

23 Till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande, utgör den omständigheten att sökandena har åberopat en grund i andra hand i den kompletterande inlagan – genom vilken grund de ifrågasätter giltigheten av förordning nr 1367/2006 utan att något yrkande framställts därom – varken ett åsidosättande av artikel 21 i domstolens stadga eller av artikel 44.1 c i rättegångsreglerna.

24 Sökandena har nämligen ifrågasatt giltigheten av förordning nr 1367/2006 i syfte att få de angripna besluten ogiltigförklarade. Frågan om huruvida grunden kan prövas är således inte beroende av att det framställs ett yrkande om ogiltigförklaring av förordning nr 1367/2006.

25 Mot denna bakgrund kan den kompletterande inlaga som sökandena inkom med den 29 augusti 2008, det vill säga före talefristens utgång, prövas i sak.

Prövning i sak

26 Sökandena har åberopat två grunder. Som första grund har de gjort gällande att kommissionen gjorde fel när den avvisade deras begäran om intern omprövning av förordning nr 149/2008 med motiveringen att förordningen inte kunde anses utgöra en åtgärd med individuell räckvidd eller en rad beslut. Grunden ska förstås så, att den i huvudsak avser åsidosättande av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning. Såvitt avser den andra grunden har sökandena anfört att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 strider mot artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen), eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till att enbart avse ”förvaltningsåtgärd[er]”, som definieras i artikel 2.1 g i samma förordning som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning

27 Sökandena har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning när den avvisade sökandenas begäran om intern omprövning av förordningen med motiveringen att förordningen inte kunde anses utgöra en åtgärd med individuell räckvidd eller en rad beslut.

28 Enligt artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 har en icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 i denna förordning rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den unionsinstitution som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten. Begreppet förvaltningsåtgärd i denna bestämmelse definieras i artikel 2.1 g i förordningen som en åtgärd med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av en unionsinstitution och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen i fråga.

29 Enligt rättspraxis får unionsdomstolen inte nöja sig med åtgärdens officiella benämning när den fastställer en åtgärds räckvidd, utan ska i första hand beakta dess syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 16/62 och 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mot rådet, REG 1962, s. 901, på s. 918; svensk specialutgåva, volym 1, s. 145).

30 En åtgärd har allmän giltighet om den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (domstolens dom av den 21 november 1989 i mål C-244/88, Usines coopératives de déshydratation du Vexin m.fl. mot kommissionen, REG 1989, s. 3811, punkt 13, och av den 15 januari 2002 i mål C-171/00 P, Libéros mot kommissionen, REG 2002, s. I-451, punkt 28; förstainstansrättens dom av den 1 juli 2008 i mål T-37/04, Região autónoma dos Açores mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 33).

31 Förordning nr 149/2008 ändrar förordning nr 396/2005 genom att upprätta bilagorna II, III och IV som fastställer gränsvärden när det gäller produkterna i bilaga I till förordning nr 396/2005.

32 Det framgår av skäl 1 i förordning nr 149/2008 att det var nödvändigt att upprätta bilagorna II, III och IV till förordning nr 396/2005, eftersom de utgjorde en förutsättning för tillämpningen av kapitlen II, III och V i den förordningen.

33 I skäl 2 i förordning nr 396/2005 anges att förordningen ska tillämpas på produkter av vegetabiliskt och animaliskt ursprung, eller delar därav, som omfattas av bilaga I till denna, som är avsedda att användas som färska, bearbetade och/eller sammansatta livsmedel eller foder och i eller på vilka det kan förekomma bekämpningsmedelsrester.

34 I enlighet med artikel 21.1 i förordning nr 396/2005 innehåller bilaga II till denna en förteckning över de gränsvärden som är tillämpliga på produkter i bilaga I och inbegriper de gränsvärden som fastställs i rådets direktiv 86/362/EEG av den 24 juli 1986 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på spannmål (EGT L 221, s. 37; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 220), i rådets direktiv 86/363/EEG av den 24 juli 1986 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på livsmedel av animaliskt ursprung (EGT L 221, s. 43; svensk specialutgåva, område 3, volym 21, s. 226) och i rådets direktiv 90/642/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på produkter av vegetabiliskt ursprung inklusive frukt och grönsaker (EGT L 350, s. 71; svensk specialutgåva, område 3, volym 35, s. 258).

35 I enlighet med artikel 22.1 i förordning nr 396/2005 innehåller dess bilaga III en förteckning över tillfälliga gränsvärden för verksamma ämnen för vilka det ännu inte har fattats något beslut om huruvida de ska införas i bilaga I till direktiv 91/414. Återstående gränsvärden i bilaga II till rådets direktiv 76/895/EEG av den 23 november 1976 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på frukt och grönsaker (EGT L 340, s. 26; svensk specialutgåva, område 3, volym 7, s. 206) och de hittills icke-harmoniserade nationella gränsvärdena ska beaktas när dessa gränsvärden fastställs, vilka ska uppfylla vissa krav.

36 I enlighet med artikel 16.1 i förordning nr 396/2005 kan det i bilaga III till denna förordning även fastställas andra tillfälliga gränsvärden.

37 I enlighet med artikel 5.1 i förordning nr 396/2005 innehåller bilaga IV till förordningen förteckningen över verksamma ämnen i växtskyddsmedel som utvärderats enligt direktiv 91/414 och för vilka det inte krävs några gränsvärden.

38 Med beaktande av syftet med och innehållet i förordning nr 149/2008 är den tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets, det vill säga ekonomiska aktörer som tillverkar, odlar, importerar och producerar de produkter som omfattas av förordning nr 396/2005, liksom innehavare av godkännanden för försäljning av växtskyddsmedel som innehåller ämnen som anges i dess bilagor.

39 Förordning nr 149/2008 utgör således en åtgärd med allmän giltighet. Den kan följaktligen inte betraktas som en förvaltningsåtgärd med individuell räckvidd i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006.

40 Sökandenas argument föranleder inte någon annan bedömning.

41 Vad för det första avser sökandenas argument att förordning nr 149/2008 utgör en särskild tillämpning av allmänna bestämmelser i förordning nr 396/2005, kan denna omständighet, om den vore styrkt, inte påverka det faktum att förordning nr 149/2008 tillämpas på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets.

42 Vidare har sökandena gjort gällande att förordning nr 149/2008 ska anses utgöra ett beslut i den mening som avses i artikel 6.1 i Århuskonventionen och således ses som en förvaltningsåtgärd enligt artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, eftersom den tillämpas på en bestämd verksamhet. Det ska därvid påpekas att begreppet ”förvaltningsåtgärd” är definierat i sistnämnda bestämmelse, som antagits för att genomföra Århuskonventionen. Begreppet, som endast avser ”åtgärder med individuell räckvidd”, kan inte tolkas så att det tar sikte på en åtgärd med allmän giltighet. Således kan inte heller detta argument godkännas.

43 För det tredje kan sökandena inte heller vinna framgång med argumentet att förordning nr 149/2008 utgör en rad individuella beslut.

44 Den omständigheten att förordning nr 149/2008 avser en väl avgränsad grupp produkter och ämnen till vilken andra ämnen inte kan tilläggas i ett senare skede saknar nämligen, till skillnad från vad sökandena har gjort gällande, betydelse vid fastställandet av förordningens räckvidd mot bakgrund av ovan i punkt 30 angivna rättspraxis.

45 Vad avser sökandenas argument att en separat ansökan om fastställande eller ändring av varje tillfälligt gränsvärde kan ges in till kommissionen med stöd av artikel 6.1 i förordning nr 396/2005, följer det vidare av rättspraxis att en angripen rättsakt som har antagits i form av en rättsakt med allmän giltighet anses utgöra en rad individuella beslut om den har antagits för att möta individuella krav, med följden att den angripna rättsakten påverkar den rättsliga ställningen för var och en av dem som har ställt dessa krav (domstolens dom av den 13 maj 1971 i de förenade målen 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mot kommissionen, REG 1971, s. 411, punkterna 13–22, och av den 6 november 1990 i mål C-354/87, Weddel mot kommissionen, REG 1990, s. I-3847, punkterna 20–23; förstainstansrättens beslut av den 8 september 2005 i mål T-295/04, ASAJA m.fl. mot rådet, REG 2005, s. II-3151, punkt 41). Gränsvärdena som har fastställts i förordning nr 149/2008 i nu aktuellt mål har emellertid inte antagits för att möta individuella krav. Sökandena kan således inte vinna framgång med detta argument.

46 För det fjärde har sökandena gjort gällande att förordning nr 149/2008 utgör en rättsakt med individuell räckvidd i den mån fastställandet av gränsvärden är direkt kopplat till ett godkännande enligt direktiv 91/414, som utgör en rättsakt med individuell räckvidd. Det räcker härvid att ange att fastställandet av gränsvärden i denna förordning inte avser att ändra individuella godkännanden för försäljning av särskilda växtskyddsmedel som meddelas med stöd av detta direktiv. Således ska även detta argument underkännas.

47 För det femte har sökandena gjort gällande att förordning nr 149/2008 utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 6.1 i Århuskonventionen och således en förvaltningsåtgärd enligt artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, eftersom sökandena är direkt och personligen berörda av förstnämnda förordning. I detta hänseende räcker det att ange att den omständigheten att sökandena är direkt och personligen berörda inte påverkar bedömningen av huruvida en rättsakt har en allmän eller individuell räckvidd.

48 Mot bakgrund av det ovan angivna kan förordning nr 149/2008 inte betecknas som en förvaltningsåtgärd i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, eftersom den inte utgör en åtgärd med individuell räckvidd. Således kunde förordning nr 149/2008 inte bli föremål för en begäran om intern omprövning enligt artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006. Kommissionen gjorde följaktligen inte fel när den avvisade respektive begäran om intern omprövning av förordning nr 149/2008 som sökandena framställt med stöd av förordning nr 1367/2006.

49 Talan kan därför inte bifallas såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Ogiltigheten av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till att enbart avse ”förvaltningsåtgärd[er]”, som definieras i artikel 2.1 g i samma förordning som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”

50 Sökandena har i huvudsak gjort gällande att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 strider mot artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i denna artikel till att enbart avse ”förvaltningsåtgärd[er]”, som definieras i artikel 2.1 g i samma förordning som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”. Sökandena ska således, inom ramen för denna grund, anses ha framställt en invändning om rättsstridighet i den mening som avses i artikel 241 EG beträffande artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i denna förordning.

51 Det framgår av artikel 300.7 EG att gemenskapens institutioner är bundna av avtal som ingåtts av gemenskapen och följaktligen att dessa avtal har företräde framför gemenskapens sekundärrättsakter (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland, REG 1996, s. I-3989, punkt 52, och av den 12 januari 2006 i mål C-311/04, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, REG 2006, s. I-609, punkt 25).

52 Århuskonventionen undertecknades av Europeiska gemenskapen och godkändes sedan genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1). Konventionen är således bindande för institutionerna och har företräde framför gemenskapens sekundärrättsakter. Giltigheten av förordning nr 1367/2006 kan följaktligen påverkas av att den är oförenlig med Århuskonventionen.

53 Enligt rättspraxis kan unionsdomstolen pröva giltigheten av bestämmelser i en förordning mot bakgrund av ett internationellt avtal bara om avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder mot detta och dess bestämmelser till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa (domstolens dom av den 3 juni 2008 i mål C-308/06, Intertanko m.fl., REG 2008, s. I-4057, punkt 45, och av den 9 september 2008 i de förenade målen C-120/06 P och C-121/06 P, FIAMM m.fl. mot rådet, REG 2008, s. I-6513, punkt 110).

54 Om gemenskapen avsett att fullgöra en särskild förpliktelse vilken den åtagit sig inom ramen för en internationell överenskommelse, eller om en rättsakt uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i överenskommelsen, åvilar det emellertid domstolen att pröva lagenligheten av rättsakten i fråga med hänsyn till bestämmelserna i överenskommelsen (se, för ett liknande resonemang, vad avser avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen, domstolens dom av den 23 november 1999 i mål C-149/96, Portugal mot rådet, REG 1999, s. I-8395, punkt 49, av den 30 september 2003 i mål C-93/02 P, Biret International mot rådet, REG 2003, s. I-10497, punkt 53, och av den 1 mars 2005 i mål C-377/02, Van Parys, REG 2005, s. I-1465, punkt 40, se även, för ett liknande resonemang, vad avser Allmänna tull- och handelsavtalet (nedan kallat GATT), domstolens dom av den 22 juni 1989 i mål 70/87, Fediol mot kommissionen, REG 1989, s. 1781, svensk specialutgåva, volym 10, s. 67, punkterna 19–22, och av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet, REG 1991, s. I-2069, svensk specialutgåva, volym 11, s. 149, punkt 31). Således måste unionsdomstolen kunna pröva lagenligheten av en förordning i förhållande till en internationell överenskommelse utan att i förväg pröva om villkoren ovan i punkt 53 är uppfyllda, när förordningen avser att verkställa en skyldighet som åligger unionsinstitutionerna enligt den internationella överenskommelsen.

55 I domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Nakajima mot rådet (punkt 28) fann domstolen att sökanden inte åberopade den direkta effekten av bestämmelserna i GATT:s antidumpningskod, utan att den i enlighet med artikel 241 EG indirekt bestred giltigheten av en förordning genom att åberopa en av grunderna för laglighetsprövning i artikel 230 EG, nämligen åsidosättande av fördraget eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning. Domstolen fann att den förordning som sökanden ifrågasatte hade antagits för att fullgöra gemenskapens internationella förpliktelser, varför det enligt fast rättspraxis åvilar gemenskapen att säkerställa att bestämmelserna i GATT-avtalet och dess genomförandebestämmelser iakttas (se domen i det ovan i punkt 54 nämnda målet Nakajima mot rådet, punkt 31 och där angiven rättspraxis, se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 12 november 1998 i mål C-352/96, Italien mot rådet, REG 1998, s. I-6937, punkterna 20 och 21).

56 Den rättspraxis som har utvecklats i mål om GATT och avtalet om Världshandelsorganisationen har även tillämpats i dom av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655). I den domen prövade domstolen en förordnings giltighet mot bakgrund av internationell sedvanerätt och bedömde att ”[d]en enskilde nämligen åberopade grundläggande internationella sedvanerättsliga regler mot den omtvistade förordningen som ha[de] antagits med tillämpning av dessa regler och beröva[de] honom den rätt till förmånsbehandling som han [beviljades] enligt samarbetsavtalet” (domen i det ovannämnda målet Racke, punkt 48).

57 I förevarande fall, liksom i det ovan i punkt 54 nämnda målet Nakajima mot rådet (punkt 28), bestrider sökandena i enlighet med artikel 241 EG indirekt giltigheten av en bestämmelse i förordning nr 1367/2006 i förhållande till Århuskonventionen.

58 Det är vidare så, att förordning nr 1367/2006 antogs för att fullgöra unionens internationella förpliktelser som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det framgår nämligen av artikel 1.1 d i förordning nr 1367/2006 att förordningen syftar till att bidra till fullgörandet av de skyldigheter som följer av Århuskonventionen genom att bland annat ”ge tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på [unionsnivå] enligt villkoren i denna förordning”. Dessutom hänvisas det i skäl 18 i förordning nr 1367/2006 uttryckligen till artikel 9.3 i Århuskonventionen. Det framgår i övrigt av domstolens praxis att det finns skyldigheter som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen och att förordning nr 1367/2006 syftar till att genomföra bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen för unionsinstitutionernas vidkommande (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 8 mars 2011 i mål C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, REU 2011, s. I-1255, punkterna 39 och 41).

59 Giltigheten av den bestämmelse som sökandena har gjort gällande strider mot artikel 9.3 i Århuskonventionen ska således prövas, vilket innebär att det ska slås fast om begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan tolkas så, att det enbart avser ”åtgärder med individuell räckvidd”.

60 Det ska härvid erinras om att artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskriver följande:

”Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.”

61 Det ska inledningsvis anges att kommissionen, i såväl sitt svaromål som sin duplik, har gjort gällande att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom kommissionen handlade i egenskap av lagstiftande myndighet när den antog förordning nr 149/2008.

62 Det är visserligen så att rättsakter som unionsinstitutionerna vidtar i egenskap av lagstiftande myndighet inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen och artikel 10 i förordning nr 1367/2006.

63 Artikel 9.3 i Århuskonventionen avser nämligen myndigheters rättsakter, och det framgår av artikel 2.2 i Århuskonventionen att begreppet myndighet i artikel 9.3 i konventionen inte omfattar organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

64 Dessutom kan den interna omprövning som föreskrivs i artikel 10 i förordning nr 1367/2006 enbart avse förvaltningsåtgärder som definieras i artikel 2.1 g i förordningen som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd enligt miljörätten som vidtas av [en unionsinstitution eller ett unionsorgan] och som har rättsligt bindande effekt utanför institutionen ifråga”. I artikel 2.1 c i förordningen föreskrivs att begreppet ”[unions]institution och [unions]organ” avser varje institution, organ, kontor eller byrå som inrättats genom eller i enlighet med fördraget, utom när den eller det handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

65 I förevarande fall handlade kommissionen emellertid inte i egenskap av lagstiftande myndighet när den antog förordning nr 149/2008. Mot bakgrund av de bestämmelser som denna förordning bygger på utövade kommissionen sina genomförandebefogenheter.

66 Förordning nr 149/2008 ändrade nämligen förordning nr 396/2005 genom att till denna lägga bilagorna II–IV. Kommissionen antog förordningen med stöd av artiklarna 5.1, 16.1, 21.1 och 22.1 i förordning nr 396/2005, i vilka det tillämpliga förfarandet för upprättandet av bilagorna föreskrevs.

67 Det framgår av dessa bestämmelser att bilagorna II–IV till förordning nr 396/2005 skulle antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 45.2 i förordningen. Artikel 45.2 hänvisade till artiklarna 5 och 7 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, s. 23).

68 I övrigt utgör vägledningen för tillämpning av Århuskonventionen, som har upprättats för det regionala miljöcentret för Central- och Östeuropa, stöd för slutsatsen att kommissionen inte handlade i egenskap av lagstiftande myndighet när den antog förordning nr 149/2008. Denna vägledning saknar visserligen rättslig status, men detta hindrar inte att tribunalen beaktar den vid tolkningen av artikel 2.2 i Århuskonventionen.

69 Enligt denna vägledning (sidan 42) ”anses kommissionen inte handla i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet” i den mening som avses i artikel 2.2 i Århuskonventionen. Kommissionen betraktas i stället som en myndighet i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen.

70 Av det ovan anförda följer att kommissionens argument, att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte är tillämplig eftersom den antog förordning nr 149/2008 i egenskap av lagstiftande myndighet, ska underkännas.

71 Således finns det anledning att pröva giltigheten av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, som begränsar begreppet ”handlingar” till att enbart avse ”förvaltningsåtgärd[er]”, som i artikel 2.1 g i samma förordning definieras som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”, i förhållande till Århuskonventionen.

72 Begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen definieras inte i konventionen. Det följer av fast rättspraxis att ett internationellt fördrag ska tolkas på grundval av sin ordalydelse samt mot bakgrund av sina mål. I artiklarna 31 i Wienkonventionerna av den 23 maj 1969 om traktaträtten och av den 21 mars 1986 om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, vilka ger uttryck för allmän internationell sedvanerätt, föreskrivs i detta hänseende att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens termer sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte (se dom av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA, REG 2006, s. I-403, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

73 Först finns det anledning att påminna om syftena med Århuskonventionen.

74 Det framgår av sjätte och åttonde skälen i Århuskonventionens ingress att parterna i denna konvention, ”som erkänner att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människornas välbefinnande och åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter, inbegripet rätten till själva livet”, anser ”att medborgarna för att kunna utöva denna rättighet och fullgöra denna skyldighet måste ha tillgång till information, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, och som i detta hänseende erkänner att medborgarna kan behöva hjälp att utöva sina rättigheter”. Det följer dessutom av nionde skälet i ingressen till Århuskonventionen att ”en förbättrad tillgång till information och allmänhetens deltagande i beslutsprocesser på miljöområdet förbättrar beslutens kvalitet och genomförandet av dem, bidrar till allmänhetens medvetenhet om miljöfrågor, ger allmänheten tillfälle att ge uttryck för sin oro och gör det möjligt för myndigheterna att ta vederbörlig hänsyn till denna oro”.

75 Dessutom föreskrivs det i artikel 1, med rubriken ”Syften”, i Århuskonventionen att ”[f]ör att bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande skall varje part garantera rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i enlighet med bestämmelserna i denna konvention”.

76 Ett förfarande för intern omprövning som enbart avsåg åtgärder med individuell räckvidd skulle ha ett mycket begränsat tillämpningsområde, eftersom åtgärder på miljöområdet oftast är åtgärder med allmän giltighet. En sådan begränsning är inte motiverad mot bakgrund av målen och syftena med Århuskonventionen.

77 Vad sedan beträffar lydelsen i artikel 9.3 i Århuskonventionen, ger denna parterna i denna konvention ett visst handlingsutrymme för att definiera vilka som är behöriga att inleda ett förfarande i domstol eller i administrativ ordning, och avseende typen av förfarande (i domstol eller i administrativ ordning). Enligt

bestämmelsen är det nämligen enbart ”den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i [den nationella rätten som har rätt att inleda ett förfarande i] domstol eller i administrativ ordning”. Lydelsen i artikel 9.3 i Århuskonventionen ger däremot inte samma handlingsutrymme vad avser definitionen av ”handlingar” som kan angripas. Det finns således ingen anledning att tolka begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen enbart som åtgärder med individuell räckvidd.

78 Vad slutligen avser lydelsen i andra bestämmelser i Århuskonventionen, omfattar beteckningen myndighet enligt artikel 2.2 i konventionen ”inte organ eller institutioner när de handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet”. Således kan handlingar av en unionsinstitution eller ett unionsorgan som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet uteslutas från begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Härigenom får emellertid begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen inte begränsas till enbart åtgärder med individuell räckvidd. Det finns nämligen inget samband mellan handlingar med allmän giltighet och handlingar av en myndighet som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet. Handlingar med allmän giltighet är inte nödvändigtvis handlingar av en myndighet som handlar i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet.

79 Härav följer att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte kan tolkas så, att den endast avser åtgärder med individuell räckvidd.

80 Denna slutsats sätts inte i fråga av det argument som rådet gjorde gällande vid den muntliga förhandlingen, enligt vilket begränsningen av ”förvaltningsåtgärder” till åtgärder med individuell räckvidd är motiverad mot bakgrund av villkoren i artikel 230 EG. Det ska därvid erinras om att en icke-statlig organisation som har begärt intern omprövning i enlighet med artikel 10 i förordning nr 1367/2006 får enligt artikel 12.1 i förordningen väcka talan vid EU-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget och således i enlighet med artikel 230 EG. Villkoren för prövning i artikel 230 EG ska alltid vara uppfyllda när talan väcks vid unionsdomstolen, oberoende av räckvidden av den åtgärd som har omprövats internt enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006.

81 I övrigt tillämpas villkoren i artikel 230 EG, och särskilt villkoret att sökanden ska vara direkt och personligen berörd av den angripna handlingen, även på åtgärder med individuell räckvidd som inte riktar sig till sökanden. En icke-statlig organisation som uppfyller villkoren i artikel 11 i förordning nr 1367/2006 är således inte nödvändigtvis direkt och personligen berörd av en åtgärd med individuell räckvidd. Till skillnad från vad parlamentet och rådet har hävdat, skulle en begränsning av begreppet ”handlingar” till att enbart avse åtgärder med individuell räckvidd inte göra det möjligt att säkerställa att villkoret i artikel 230 EG, enligt vilket sökanden ska vara direkt och personligen berörd av den angripna handlingen, är uppfyllt.

82 Rådets argument att begränsningen av ”förvaltningsåtgärder” till åtgärder med individuell räckvidd är motiverad mot bakgrund av villkoren i artikel 230 EG ska således underkännas.

83 Härav följer att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte kan tolkas så, att den endast avser åtgärder med individuell räckvidd. Artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 är följaktligen inte förenlig med artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom den begränsar begreppet ”handlingar” i artikel 9.3 i Århuskonventionen till ”förvaltningsåtgärd[er]”, som i artikel 2.1 g i samma förordning definieras som ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”.

84 Mot denna bakgrund ska invändningen, att artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning är rättsstridig, bifallas. Talan ska följaktligen bifallas såvitt avser den andra grunden, och de angripna besluten ska ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

85 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska den ersätta rättegångskostnaderna.

86 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Republiken Polen och rådet ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) Kommissionens beslut av den 1 juli 2008 att avvisa Stichting Natuur en Milieus och Pesticide Action Network Europes begäran att kommissionen omprövar kommissionens förordning (EG) nr 149/2008 av den 29 januari 2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 genom de nyupprättade bilagorna II, III och IV som fastställer gränsvärden för resthalter när det gäller produkterna i bilaga I till den förordningen, ogiltigförklaras.

2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Stichting Natuur en Milieus och Pesticide Action Network Europes rättegångskostnader.

3) Republiken Polen och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juni 2012.

Underskrifter