



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (пети състав)

27 септември 2018 година *

„Защита на потребителите — Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/1056 — Регламент за изпълнение, с който се удължава срокът на одобрението на активното вещество глифозат — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Искане за вътрешно преразглеждане — Член 2, параграф 1, буква ж) и член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 — Мярка с индивидуален характер — Орхуска конвенция“

По дело T-12/17

Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, установено в Розенфелд (Германия), за което се явява А. Willand, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват G. Gattinara и С. Hermes, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Решение Ares(2016) 6306335 на Комисията от 8 ноември 2016 г., с което се отхвърля искането за вътрешно преразглеждане, направено на основание член 10 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126), на Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/1056 на Комисията от 29 юни 2016 година за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 по отношение на удължаване на срока на одобрението на активното вещество глифозат (ОВ L 173, 2016 г., стр. 52),

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав),

състоящ се от: D. Gratsias, председател, A. Dittrich и P. G. Xuereb (докладчик), съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

Обстоятелствата по спора

- 1 Жалбоподателят, Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, е сдружение с нестопанска цел, регистрирано в Германия и осъществяващо дейност за опазване и укрепване на пчелите.

Относно одобрението на активното вещество глифозат и удължаването на срока на одобрение

- 2 С Директива 2001/99/ЕО на Комисията от 20 ноември 2001 година за изменение на приложение I към Директива 91/414/ЕИО на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита, с цел в него да бъдат включени като активни вещества глифозат и тифенсулфурон-метил (ОВ L 304, 2001 г., стр. 14; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 39, стр. 254), активното вещество глифозат е включено в приложение I към Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (ОВ L 230, 1991 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 10, стр. 30) и следователно е одобрено съгласно последната директива, считано от 1 юли 2002 г.
- 3 Директива 91/414 е отменена, считано от 14 юни 2011 г. и при прилагане на някои преходни мерки, с Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414 на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1).
- 4 Член 78, параграф 3 от Регламент № 1107/2009 предвижда приемането на регламент, който съдържа списък на активните вещества, включени в приложение I към Директива 91/414, като тези вещества се считат за одобрени съгласно Регламент № 1107/2009.
- 5 С Регламент за изпълнение (ЕС) № 540/2011 на Комисията от 25 май 2011 година за прилагане на Регламент № 1107/2009 по отношение на списъка на одобрените активни вещества (ОВ L 153, 2011 г., стр. 1) се приема списъкът, предвиден в член 78, параграф 3 от Регламент № 1107/2009.
- 6 Веществото глифозат е включено в този списък, като срокът на одобрението изтича на 31 декември 2015 г.
- 7 В предвидения срок е подадено заявление за подновяване на това одобрение.
- 8 Член 17 от Регламент № 1107/2009 е озаглавен „Удължаване на срока за одобрение, докато продължава процедурата“ и първа алинея от него предвижда:

„Когато, по причини извън контрола на заявителя, има вероятност срокът на одобрението да изтече, преди да е взето решение за подновяване, се приема решение в съответствие с процедурата по регулиране, посочена в член 79, параграф 3, с което се отлага изтичането на одобрението за този заявител за срок, достатъчен за разглеждане на заявлението“.

- 9 С Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1885 на Комисията от 20 октомври 2015 година за изменение на Регламент за изпълнение № 540/2011 по отношение на удължаването на срока на одобренията на активните вещества [...] глифозат [...] (ОВ L 276, 2015 г., стр. 48), приет на

основание член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, Европейската комисия удължава срока на одобрението на веществото глифозат до 30 юни 2016 г. с мотива, че оценката на веществото е била забавена по причини извън контрола на заявителя.

- 10 При обсъжданията в рамките на Постоянния комитет по растенията, животните, храните и фуражите на 18 и 19 май 2016 г. редица държави членки считат, че преди да се вземе решение за подновяване на одобрението, е целесъобразно да се получи становище от Комитета за оценка на риска на Европейската агенция по химикали (ЕСНА) относно хармонизираното класифициране във връзка с канцерогенността на глифозата, тъй като това становище може да бъде от значение за одобрението въз основа на критериите, посочени в Регламент № 1107/2009. Комисията възприема това предложение.
- 11 Предвид времето, необходимо за разглеждане на досието относно хармонизираното класифициране от ЕСНА, Комисията приема, че срокът на действащото одобрение на глифозата ще изтече, преди да бъде прието решение за подновяване на това одобрение. Ето защо тя счита за необходимо да удължи срока на одобрението на глифозата.
- 12 С Регламент за изпълнение (ЕС) 2016/1056 на Комисията от 29 юни 2016 година за изменение на Регламент за изпълнение № 540/2011 по отношение на удължаване на срока на одобрението на активното вещество глифозат (ОВ L 173, 2016 г., стр. 52) Комисията удължава за втори път срока на одобрението на глифозата на основание член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, като посочва нова дата на изтичане на срока, а именно „по-ранната от двете дати — [шест] месеца от датата на получаване от Комисията на становището на Комитета за оценка на риска на [ЕСНА] или 31 декември 2017 г.“.

Относно искането за вътрешно преразглеждане

- 13 На 11 август 2016 г. жалбоподателят подава до Комисията искане за вътрешно преразглеждане на Регламент за изпълнение 2016/1056 на основание член 10, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).
- 14 С Решение Ares(2016) 6306335 на Комисията от 8 ноември 2016 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията отхвърля това искане за вътрешно преразглеждане като недопустимо с мотива, че актът, до който се отнася посоченото искане, не представлява административен акт по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, тоест мярка с индивидуален характер. В това отношение Комисията разяснява по-специално, че разпоредбите на Регламент за изпълнение 2016/1056 се прилагат спрямо всички оператори, произвеждащи или пускащи на пазара продукти за растителна защита, съдържащи глифозат.

Производството и исканията на страните

- 15 На 11 януари 2017 г. жалбоподателят подава разглежданата жалба в секретариата на Общия съд.
- 16 Писмената защита е подадена в секретариата на Общия съд на 27 март 2017 г.
- 17 Репликата и дубликата са подадени в секретариата на Общия съд съответно на 10 май и 26 юни 2017 г.

- 18 Жалбоподателят иска от Общия съд:
- да отмени обжалваното решение,
 - да задължи Комисията да приеме ново решение по същество по искането му за вътрешно преразглеждане на Регламент за изпълнение 2016/1056,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 19 Комисията иска от Общия съд:
- да отхвърли като неоснователно искането за отмяна и като явно недопустимо искането за задължителни указания,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 20 На 29 август 2017 г. жалбоподателят подава молба делото да бъде разгледано с предимство в съответствие с член 67, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд. С акт от 6 септември 2017 г. председателят на пети състав на Общия съд отхвърля молбата за разглеждане с предимство.
- 21 С писмо от секретариата на Общия съд от 19 декември 2017 г. Общият съд приканва страните да изложат становището си относно последиците от подновяването на одобрението на глифозата за срок от пет години, извършено с Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2324 на Комисията от 12 декември 2017 година за подновяване на одобрението на активното вещество глифозат в съответствие с Регламент № 1107/2009 и за изменение на приложението към Регламент за изпълнение № 540/2011 (ОВ L333, 2017 г., стр. 10), по отношение на разглежданата жалба и по-специално на правния интерес на жалбоподателя.
- 22 На 17 януари 2018 г. жалбоподателят и Комисията представят в секретариата на Общия съд своите отговори на този въпрос.

От правна страна

- 23 Съгласно член 106, параграф 3 от Процедурния правилник, в случай че в триседмичния срок, считано от връчването на съобщението за приключване на писмената фаза на производството, страните не са поискали да се насрочи съдебно заседание, Общият съд може да реши да се произнесе по иска или жалбата, без да провежда устна фаза на производството. След като в конкретния случай не е направено такова искане, Общият съд решава да се произнесе, без да провежда устна фаза на производството, тъй като счита, че делото е достатъчно изяснено от доказателствата по преписката.

Относно правния интерес

- 24 От постоянната съдебна практика следва, че жалбата за отмяна, подадена от физическо или юридическо лице, е допустима само ако жалбоподателят има правен интерес от отмяната на обжалвания акт (решение от 10 декември 2010 г., Ryanair/Комисия, T-494/08—T-500/08 и T-509/08, EU:T:2010:511, т. 41; определения от 9 ноември 2011 г., ClientEarth и др./Комисия, T-120/10, непубликувано, EU:T:2011:646, т. 46 и от 30 април 2015 г., ЕЕВ/Комисия, T-250/14, непубликувано, EU:T:2015:274, т. 14).

- 25 Правният интерес на жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на жалбата към момента на подаването ѝ, тъй като в противен случай същата би била недопустима, и трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебния акт, тъй като иначе няма да има основание за произнасяне по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (решение от 10 декември 2010 г., Ryanair/Комисия, T-494/08—T-500/08 и T-509/08, EU:T:2010:511, т. 42 и 43; определения от 9 ноември 2011 г., ClientEarth и др./Комисия, T-120/10, непубликувано, EU:T:2011:646, т. 47 и 49 и от 30 април 2015 г., ЕЕВ/Комисия, T-250/14, непубликувано, EU:T:2015:274, т. 15 и 17).
- 26 В отговора си на въпроса на Общия съд в това отношение Комисията посочва, че предвид влизането в сила на Регламент за изпълнение 2017/2324 жалбоподателят вече няма правен интерес, що се отнася до искането му за отмяна на обжалваното решение, като искането му за задължителни указания поначало е явно недопустимо. Според Комисията тази отмяна вече не би могла да донесе полза на жалбоподателя. Всъщност Комисията счита, че ако Общият съд отмени обжалваното решение, тя ще трябва отново да се произнесе по искането на жалбоподателя за вътрешно преразглеждане на Регламент за изпълнение 2016/1056, като зачете правната преценка на Общия съд. Вътрешното преразглеждане на съдържанието на Регламент за изпълнение 2016/1056 обаче вече не можело да донесе полза на жалбоподателя, при положение че този регламент имал за единствена цел да удължи срока на одобрението на глифозата за достатъчно време, което да позволи разглеждането на заявлението за подновяване на одобрението. След като междуременно одобрението на глифозата е подновено с Регламент за изпълнение 2017/2324 за периода от 16 декември 2017 г. до 15 декември 2022 г., вътрешното преразглеждане на Регламент за изпълнение 2016/1056 вече нямало смисъл.
- 27 В становището, изложено в отговор на въпроса на Общия съд, жалбоподателят поддържа, че правният му интерес не е отпаднал. В това отношение той изтъква, че преразглеждането на Регламент за изпълнение 2016/1056 все още е възможно. Освен това той посочва, че преразглеждането по член 10 от Регламент № 1367/2006 не е свързано с предварително условие разглежданият акт да продължава да съществува и да поражда правни последици. Накрая, жалбоподателят изтъква риска, че твърдяното в жалбата нарушение може да се извърши отново и в бъдеще.
- 28 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика жалбоподателят запазва интереса си да иска отмяната на акт на институция на Европейския съюз, когато това ще позволи в бъдеще да се избегне ново извършване на нарушението, което според него е довело до незаконосъобразност на акта. Такъв правен интерес произтича от член 266, първа алинея ДФЕС, по силата на който институцията, чийто акт е бил отменен, е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда. Такъв правен интерес е възможно обаче да съществува само ако твърдяното нарушение може да се извърши отново и в бъдеще, независимо от обстоятелствата по делото, които са дали основание жалбоподателят да подаде жалба (решения от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, EU:C:2007:322, т. 50—52 и от 22 март 2018 г., De Capitani/Парламент, T-540/15, EU:T:2018:167, т. 32).
- 29 Такъв е случаят по настоящото дело, тъй като твърдяното от жалбоподателя нарушение произтича от тълкуване на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от посочения регламент, което Комисията много вероятно би възприела отново във връзка с ново искане за вътрешно преразглеждане на административен акт, приет съгласно екологичното законодателство.
- 30 В това отношение, от една страна, жалбоподателят изтъква, че съгласно определения в устава му предмет на дейност и съгласно неговите цели в бъдеще той ще отправя искания за вътрешно преразглеждане, ако Комисията приема съмнителни решения във връзка с одобрението на глифозата или на други активни вещества. Така в отговор на въпроса на Общия съд относно

последниците от подновяването на одобрението на глифозата с Регламент за изпълнение 2017/2324 жалбоподателят посочва, че ще поиска вътрешно преразглеждане на този регламент най-късно на 26 януари 2018 г.

- 31 От друга страна, видно от становището на Комисията, същата счита, че регламент за удължаване на срока на одобрението на активно вещество съгласно член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, също като регламент за първоначално одобрение на такова вещество съгласно член 13, параграф 2 от посочения регламент и като регламент за подновяване на одобрението в съответствие с член 20 от същия регламент, поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно, и затова представлява мярка с общо приложение, а не административен акт по смисъла на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от посочения регламент. Следователно е вероятно Комисията отново да възприеме това тълкуване във връзка с искане за вътрешно преразглеждане на регламент за първоначално одобрение на активно вещество или на регламент за подновяване на одобрението на активно вещество, какъвто е Регламент за изпълнение 2017/2324.
- 32 С оглед на изложеното по-горе е уместно да се заключи, че жалбоподателят е запазил правния си интерес да иска отмяна на обжалваното решение, без да е необходимо да се разглеждат останалите доводи на жалбоподателя в това отношение.

По допустимостта

- 33 Второто искане на жалбоподателя е Общият съд да задължи Комисията да се произнесе по същество относно искането му за вътрешно преразглеждане. Следователно с това искане жалбоподателят по същество иска от Общия съд да даде задължителни указания на Комисията. Според постоянната съдебна практика обаче в рамките на жалба за отмяна компетентността на съда на Съюза се свежда до контрола за законосъобразност на обжалвания акт и при упражняване на своите правомощия Общият съд не може да дава задължителни указания на институциите на Съюза. Всъщност съгласно член 266 ДФЕС съответната институция е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението за отмяна (вж. в този смисъл определение от 12 март 2014 г., PAN Europe/Комисия, T-192/12, непубликувано, EU:T:2014:152, т. 15 и цитираната съдебна практика).
- 34 Следователно второто искане на жалбоподателя е явно недопустимо.
- 35 Този извод не се поставя под съмнение от доводите на жалбоподателя в репликата, в която, макар да признава, че съгласно досегашната практика на съдилищата на Съюза второто му искане е недопустимо, той все пак твърди, че това обстоятелство би могло да има за последица ефективното упражняване на правото му на вътрешно преразглеждане и на правото му на ефективна съдебна защита да се забави по неприемлив начин и в крайна сметка да стане невъзможно. Затова жалбоподателят счита, че с оглед на ефективното прилагане на Регламент № 1367/2006 и с цел защита на правата му предметът на настоящото производство пред Общия съд трябва да бъде разглеждането по същество на оплакванията му срещу Регламент за изпълнение 2016/1056. Този довод не може да бъде приет. Всъщност предоставеното с член 12 от Регламент № 1367/2006 право на лицето, отправило искане за вътрешно преразглеждане, да сезира Съда на Европейския съюз, се отнася само до решението, прието от Комисията в отговор на искането за вътрешно преразглеждане. Противно на твърденията на жалбоподателя, посеченото от него в това отношение решение от 15 декември 2016 г., TestBioTech и др./Комисия (T-177/13, непубликувано, EU:T:2016:736), потвърждава, че макар да е присъщо за искането за вътрешно преразглеждане на административен акт лицето, отправило искането, да оспорва законосъобразността на съответния акт, това не означава, че в рамките на жалба за

отмяна на решението, отказващо преразглеждане, жалбоподателят има право да излага доводи, с които пряко да оспорва законосъобразността на съответния акт (решение от 15 декември 2016 г., TestBioTech и др./Комисия, T-177/13, непубликувано, EU:T:2016:736, т. 56).

- 36 В репликата жалбоподателят посочва, че на основание член 279 ДФЕС възнамерява да поиска от Общия съд да разпорежи временни мерки, съответстващи на второто му искане. В това отношение е достатъчно да се констатира, че до Общия съд не е отправено искане в този смисъл.

Относно искането за процесуално-организационни действия

- 37 В репликата жалбоподателят иска от Общия съд да прикани Комисията, в рамките на процесуално-организационни действия съгласно член 89, параграф 2, буква б) и параграф 3, буква б) от Процедурния правилник, да приеме решение по същество относно искането му за вътрешно преразглеждане или поне да се произнесе по този въпрос.
- 38 Това искане следва да се отхвърли като недопустимо.
- 39 Действително, както правилно отбелязва Комисията, жалбоподателят не може посредством процесуално-организационни действия да заобиколи правния принцип, съгласно който съдилищата на Съюза не могат да дават задължителни указания на институциите на Съюза.

По същество

- 40 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква едно-единствено основание, а именно нарушение на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент, както и на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, подписана в Орхус на 25 юни 1998 г. (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“).
- 41 Единственото основание в жалбата се състои по същество от две части, като първата част се отнася до нарушение на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент, а втората — до нарушение на Орхуската конвенция.

По първата част — нарушение на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент

- 42 Жалбоподателят твърди, че Регламент за изпълнение 2016/1056 представлява мярка с индивидуален характер по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 и следователно може да бъде направено искане за вътрешното му преразглеждане в съответствие с член 10, параграф 1 от посочения регламент.
- 43 В това отношение жалбоподателят припомня, че е необходимо да се прави разлика между мерките с индивидуален характер и тези с общо приложение, като последните са мерки, които се прилагат към обективно определени положения и пораждат правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно.
- 44 Жалбоподателят твърди, че удължаването на срока на одобрението на определено активно вещество съгласно член 17 от Регламент № 1107/2009 се извършва в рамките на процедура за одобрение, по време на която се взема решение относно заявлението за подновяване на одобрението на разглежданото вещество. Това удължаване на срока на одобрението пораждало

правни последици за заявителя, на когото по този начин се разрешавало да продължи да предлага на пазара разглежданото вещество. Според жалбоподателя с оглед на съдебната практика обстоятелството, че Регламент за изпълнение 2016/1056 е приет в рамките на процедура за одобрение във връзка с индивидуално заявление, подкрепя извода, че посоченият регламент за изпълнение представлява мярка с индивидуален характер.

- 45 Според жалбоподателя тези характеристики разграничават одобрението на активно вещество на основание Регламент № 1107/2009 от регламент за определяне на максимално допустимите граници на остатъчни вещества от определени продукти въз основа на Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 година относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход и за изменение на Директива 91/414 (ОВ L 70, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 63, стр. 55). Определянето на такива максимални количества се отнасяло до всяко лице, което пуска на пазара такива продукти или ги преработва. За сметка на това, адресат на удължаването на срока на одобрението на активно вещество в съответствие с член 17 от Регламент № 1107/2009 бил само заявителят, на когото е издадено действащото одобрение.
- 46 Жалбоподателят признава, че одобрението на дадено активно вещество има също благоприятни последици за потенциалните производители на съответните продукти за растителна защита, както и за други оператори. Според него обаче става въпрос за типично положение при разрешенията за пускане на продукт на пазара, които се предоставят на едно предприятие, но непряко носят ползи и на други потребители на продукта, които могат да го използват за целите, за които е разрешен. При все това обстоятелството, че одобрението на даден продукт, което е адресирано до определено лице, впоследствие носи ползи на голям брой икономически оператори, не променяло факта, че самото одобрение представлява мярка с индивидуален характер.
- 47 Жалбоподателят посочва още, че други благоприятни последици от одобрението, по-специално що се отнася до пускането на пазара и употребата на продукти за растителна защита, съдържащи това активно вещество, не следват от одобрението на активното вещество, а от разпоредбите в тази област, и по-конкретно тези на Регламент № 1107/2009.
- 48 Според жалбоподателя одобрението на активно вещество съгласно Регламент № 1107/2009 е сравнимо с разрешението за пускане на пазара на генетично модифицирани организми съгласно Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОВ L 268, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 3), последно изменен с Регламент (ЕО) № 298/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. (ОВ L 97, 2008 г., стр. 64), което представлява мярка с индивидуален характер по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006.
- 49 В репликата жалбоподателят изтъква, че Регламент за изпълнение 2016/1056 представлява само неокончателно решение, прието в хода на процедурата за подновяване, което има за цел да запази индивидуалните права на заявителя за подновяване. Съгласно самия текст на член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009 ставало въпрос за решение по индивидуален случай, предназначено да породи действие спрямо заявителя и отнасящо се до разглеждането на заявлението му за подновяване.
- 50 Освен това жалбоподателят поддържа, че одобрението на дадено активно вещество не представлява абстрактна и обща уредба, тъй като не посочва изискванията, на които трябва да отговаря разглежданото вещество, а разрешава това вещество. Напротив, ставало въпрос за типичен акт за изпълнение, тоест за хипотеза на прилагане спрямо конкретен случай на изискванията, предвидени в член 4 и сл. от Регламент № 1107/2009.

- 51 Накрая, жалбоподателят посочва, че одобрението на активното вещество е предварителен етап и съставна част от разрешението за продукта за растителна защита. Освен това няма причина да се смята, че докато разрешението за продукт за растителна защита е административен акт, одобрението на активното вещество, съдържащо се в това разрешение, от своя страна представлява мярка с общо приложение. Според жалбоподателя в Регламент № 1107/2009 законодателят на Съюза е разделил процедурата за издаване на разрешение на няколко етапа само заради разпределянето на правомощията между Съюза и държавите членки поради съображения по същество.
- 52 Комисията оспорва тези доводи.
- 53 В самото начало следва да се припомни, че видно от член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от посочения регламент, всяка неправителствена организация, която отговаря на критериите, описани в член 11 от същия регламент, има право да заяви искане за вътрешно преразглеждане към институциите или органите на Съюза, които са приели административен акт съгласно екологичното законодателство. Комисията не оспорва обстоятелството, че жалбоподателят е неправителствена организация, която отговаря на критериите по член 11 от Регламент № 1367/2006. Тя не оспорва и обстоятелството, че Регламент за изпълнение 2016/1056, до който се отнася искането за вътрешно преразглеждане на жалбоподателя, представлява акт, приет съгласно екологичното законодателство.
- 54 За сметка на това, между страните съществува спор по въпроса дали Регламент за изпълнение 2016/1056 трябва да се счита за административен акт по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006. Съгласно тази разпоредба административният акт е мярка с индивидуален характер. Затова е необходимо да се прецени дали Регламент за изпълнение 2016/1056 има индивидуален характер, или става въпрос за мярка с общо приложение.
- 55 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика, за да определят приложното поле на даден акт, съдилищата на Съюза не трябва да се ограничават до официалното наименование на акта, а най-напред трябва да вземат предвид предмета и съдържанието му (вж. в този смисъл решение от 14 декември 1962 г., *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* и др./Съвет, 16/62 и 17/62, EU:C:1962:47, стр. 901 и 918). Приема се, че дадена мярка има общо приложение, когато същата се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно (решения от 21 ноември 1989 г., *Usines coopératives de déshydratation du Vexin* и др./Комисия, C-244/88, EU:C:1989:588, т. 13 и от 15 януари 2002 г., *Libéros*/Комисия, C-171/00 P, EU:C:2002:17, т. 28).
- 56 В случая следва да се припомни, че Регламент за изпълнение 2016/1056 е приет на основание член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009. Видно от тази разпоредба, предвидената в нея мярка се приема в рамките на процедура за подновяване на одобрението на определено активно вещество. Съгласно член 15, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 заявлението за подновяване се подава от производителя на разглежданото активно вещество. Освен това следва да се посочи, че съгласно член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009 мярка за отлагане на изтичането на срока на одобрението „за този заявител“ се приема, ако по причини „извън контрола на заявителя“ има вероятност срокът на одобрението да изтече, преди да е взето решение за подновяване. Следователно от самия текст на член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009 следва, че предвидената в тази разпоредба мярка има за цел да защити интересите на заявителя за подновяване на одобрението на активното вещество, което впрочем Комисията признава в дубликата. Обстоятелството, че такава мярка се приема, без да е необходимо заявителят за подновяване да подава искане в този смисъл, не влияе на този извод.

- 57 Следва обаче да се уточни, че предметът и съдържанието на мярката, предвидена в член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, не се ограничават до предоставяне на заявителя за подновяване на одобрението на активното вещество на защита от риска разглежданата процедура за подновяване да се забави поради причини извън контрола на посочения заявител.
- 58 Всъщност регламент за изпълнение, приет на основание член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, удължава срока на одобрението на разглежданото активно вещество за определен период. Следователно тази мярка има същите последици като регламент за изпълнение, предоставящ първоначално одобрение на това вещество съгласно член 13, параграф 2 от посочения регламент, или като регламент за подновяване на одобрението съгласно член 20 от този регламент.
- 59 В това отношение следва да се припомни, че Регламент № 1107/2009 прави разграничение между, от една страна, процедурите за одобрение и за подновяване на одобрението на дадено активно вещество, които са уредени от разпоредбите в глава II (членове 4—27), и от друга страна, процедурата за издаване на разрешения за продукти за растителна защита, съдържащи активно вещество, уредена от разпоредбите в глава III (членове 28—57). От член 28, параграф 1 от Регламент № 1107/2009 следва, че по принцип продукт за растителна защита се пуска на пазара или употребява само ако е разрешен в съответната държава членка съобразно разпоредбите на Регламент № 1107/2009. Освен това, видно от член 29, параграф 1, буква а) от Регламент № 1107/2009, продукт за растителна защита може да бъде разрешен само ако активното вещество, което съдържа, е одобрено.
- 60 Следователно одобрението на активно вещество въз основа на Регламент № 1107/2009 не поражда правни последици само спрямо лицето, поискало това одобрение, но и спрямо всеки оператор, чиято дейност изисква това одобрение, по-специално производителите на съдържащите това вещество продукти за растителна защита, и спрямо всеки компетентен публичен орган, а именно публичните органи на държавите членки, компетентни да издават разрешения за тези продукти, което впрочем се признава от жалбоподателя в неговата реплика.
- 61 Така, от една страна, що се отнася до производителите на продукти за растителна защита, след одобрението на активното вещество същите могат да искат от компетентните национални органи разрешение за продукт за растителна защита, съдържащ посоченото активно вещество, без да е необходимо да са участвали в процедурата за одобрение на това активно вещество.
- 62 От друга страна, що се отнася до компетентните органи на държавите членки, Общият съд вече е констатирал, че правната последица от одобряването на дадено активно вещество е, че държавите членки получават възможност — при редица допълнителни условия, установени с член 29 от Регламент № 1107/2009 — да разрешават пускането на пазара на съдържащи посоченото активно вещество продукти за растителна защита, ако бъде подадено заявление в този смисъл (определение от 28 септември 2016 г., PAN Europe и др./Комисия, T-600/15, EU:T:2016:601, т. 25).
- 63 Ето защо следва да се заключи, че Регламент за изпълнение 2016/1056 е акт с общо приложение, тъй като се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категория лица, посочени общо и абстрактно (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 25 октомври 2011 г., Microban International и Microban (Europe)/Комисия, T-262/10, EU:T:2011:623, т. 23).
- 64 Действително, както правилно отбелязва жалбоподателят, в регламент за изпълнение за одобрение, за удължаване на срока на одобрението или за подновяване на одобрението на активно вещество въз основа на Регламент № 1107/2009 не се посочват изискванията относно употребата на това вещество и следователно той се различава от регламент, определящ

максимално допустимите граници на остатъчни вещества от определени продукти въз основа на Регламент № 396/2005. Тази разлика обаче не променя факта, че Регламент за изпълнение 2016/1056 има характер на мярка с общо приложение.

- 65 От горното следва, че регламент за изпълнение като разглеждания в настоящото производство Регламент за изпълнение 2016/1056, с който се удължава срокът на одобрението на активно вещество в съответствие с член 17 от Регламент № 1107/2009, трябва да се счита за мярка с общо приложение и следователно той не представлява административен акт по смисъла на член 2, параграф 1, буква ж) и на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006.
- 66 Този извод не се поставя под въпрос от останалите доводи на жалбоподателя.
- 67 Първо, както бе посочено в точка 55 по-горе, за да се определи приложното поле на даден акт, не е достатъчно да се вземе предвид само официалното му наименование, а най-напред трябва да се имат предвид предметът и съдържанието му. Следователно обстоятелството, че в член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009 се посочва „решение“, с което се отлага изтичането на срока на одобрение, не позволява да се постави под съмнение фактът, че с оглед на предмета и съдържанието му актът с това наименование представлява акт с общо приложение, а не акт с индивидуален характер.
- 68 Освен това от текста и от контекста на член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009 ясно личи, че понятието „решение“ е използвано в широкия смисъл на акт, пораждащ правни последици, включително актове като Регламент за изпълнение 2016/1056.
- 69 Второ, противно на твърденията на жалбоподателя, адресат на мярката, приета за удължаване на срока на одобрението на дадено активно вещество в съответствие с член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, не е само заявителът, на когото е издадено действащото одобрение. Всъщност, както жалбоподателят признава в репликата си, Регламент за изпълнение 2016/1056 не посочва адресат, а само предвижда в член 2, че е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави членки. Доводът на жалбоподателя, че не е необходимо одобрението на дадено активно вещество да има адресат, тъй като за активните вещества не е необходимо разрешение за пускане на пазара, не може да постави под въпрос факта, че това одобрение няма един или няколко индивидуално определени адресати, а се отнася до категории адресати, посочени общо и абстрактно, като например производителите на продукти за растителна защита, съдържащи това вещество, и компетентните национални органи.
- 70 Трето, при положение че Регламент № 1107/2009 ясно разграничава, от една страна, процедурите за одобрение, за удължаване на срока на одобрението и за подновяване на одобрението на дадено активно вещество и от друга страна, процедурата за издаване на разрешение за продукти за растителна защита, съдържащи такова активно вещество (вж. т. 59 по-горе), то противно на твърденията на жалбоподателя, одобрението на активното вещество не може да се разглежда като съставна част от разрешението за продукта за растителна защита.
- 71 Четвърто, дори да е вярно твърдението на жалбоподателя, че разграничението в Регламент № 1107/2009 между посочените в точка 70 по-горе процедури е резултат само от разпределянето на правомощията между Съюза и държавите членки поради съображения по същество, все пак приетите въз основа на Регламент № 1107/2009 мерки за одобрение, за удължаване на срока на одобрението или за подновяване на одобрението на активни вещества са с общо приложение.
- 72 Пето, противно на твърденията на жалбоподателя, в случая не става въпрос за типично положение при разрешенията за пускане на продукт на пазара, които се предоставят на едно предприятие и непряко носят ползи и на други потребители на продукта, които могат да го

използват за целите, за които е разрешен. Всъщност, както вече бе посочено в точка 59 по-горе, одобрението на дадено активно вещество не означава, че съдържащ това вещество продукт за растителна защита може само поради това обстоятелство да бъде пуснат на пазара.

- 73 Шесто, последиците от одобрението на активно вещество съгласно Регламент № 1107/2009 не са сравними с тези от разрешението за пускане на пазара на генетично модифицирани организми съгласно Регламент № 1829/2003. Всъщност съгласно член 4, параграф 2 и член 16, параграф 2 от Регламент № 1829/2003 такова разрешение позволява разглежданият продукт да бъде пуснат на пазара, докато одобрението на активно вещество въз основа на Регламент № 1107/2009 не означава разрешение за продуктите за растителна защита, съдържащи това вещество, което разрешение се издава в съответствие с отделна процедура.
- 74 Седмо, доводът на жалбоподателя, че последиците от одобрението на активно вещество спрямо лица, различни от заявителя за въпросното одобрение, следват от разпоредбите на Регламент № 1107/2009, а не от самото одобрение на активното вещество, почива на неправилно тълкуване на съдържанието на това одобрение. Всъщност именно одобрението на активно вещество или удължаването на срока на одобрението или подновяването на това одобрение поражда последици по-специално спрямо производителите на продукти за растителна защита и спрямо държавите членки. Обстоятелството, че тези последици са посочени в Регламент № 1107/2009, не оказва влияние върху този извод.
- 75 Осмо, обстоятелството, че мярка, приета на основание член 17, първа алинея от Регламент № 1107/2009, се вменя в рамките на процедурата за подновяване на одобрението на дадено активно вещество, която се характеризира с участието на заявителя за подновяване, само по себе си не означава, че тази мярка трябва да се разглежда като мярка с индивидуален характер.
- 76 Накрая, противно на твърденията на жалбоподателя в това отношение, обстоятелството, че съгласно член 6 от Регламент № 1107/2009 одобрението на дадено активно вещество може да подлежи на условия и ограничения, не показва, че става въпрос за мярка с индивидуален характер, с оглед на правните последици от това одобрение спрямо различни от заявителя лица. Член 4, параграф 5 от Регламент № 1107/2009, който жалбоподателят също посочва в този контекст, предвижда само, че изискванията съгласно параграфи 1, 2 и 3 от посочения член, на които дадено активно вещество трябва да отговаря, за да бъде одобрено, се считат за изпълнени, когато това е установено по отношение на една или повече представителни употреби на поне един продукт за растителна защита, който съдържа съответното активно вещество. Следователно тази разпоредба не е релевантна, що се отнася до въпроса дали мярката за одобрение на активно вещество е с общо приложение, или с индивидуален характер.
- 77 Предвид изложеното първата част на единственото основание трябва да се отхвърли.

По втората част — нарушение на Орхуската конвенция

- 78 В това отношение жалбоподателят поддържа, че широко тълкуване относно актовете, които могат да бъдат преразглеждани в съответствие с член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006, се налага и с оглед на международното публично право. Орхуската конвенция, която пряко обвързва Съюза, не предвиждала, че се отнася само до решенията с индивидуален характер. Всъщност от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция било видно, че без ущърб на процедурите за преразглеждане, споменати в параграфи 1 и 2 от този член, всяка договаряща страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда. Регламент № 1367/2006 имал за цел именно да приложи Орхуската конвенция. Ето защо процедурата за

вътрешно преразглеждане трябвало да се прилага спрямо всички мерки по смисъла на Орхуската конвенция. Различният подход на съдилищата на Съюза не можел да бъде запазен с оглед на проекта на констатации и препоръки на Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция относно спазването на последната от Съюза, приет на 53-тото заседание на този комитет от 21 до 24 юни 2016 г. (наричан по-нататък „препоръките на Комитета за преглед на съответствието с Орхуската конвенция“).

- 79 При всички положения според жалбоподателя липсата на директен ефект на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция не променя обстоятелството, че член 10, параграф 1 и член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006 трябва да бъдат тълкувани в съответствие с член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Затова член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 не можел да се тълкува толкова стриктно, що се отнася до тълкуването на понятието „мярка с индивидуален характер“, че да не се допуска оспорването на актове, приети съгласно екологичното законодателство, като мерките за удължаване на срока на одобрението на дадено активно вещество, приети на основание член 17 от Регламент № 1107/2009.
- 80 Комисията оспорва тези доводи.
- 81 Видно от доводите на жалбоподателя, той твърди по същество, че с оглед на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция отправянето на искане за вътрешно преразглеждане по смисъла на член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 би трябвало да бъде възможно и когато разглежданият акт не представлява мярка с индивидуален характер, а акт с общо приложение.
- 82 Следва да се припомни, че съгласно член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция всяка договаряща страна осигурява на представителите на обществеността, които отговарят на критериите, ако има такива, посочени в националното право, достъп до административни или съдебни процедури за оспорване на действия или пропуски на частни лица и държавни органи, които нарушават разпоредбите на националното законодателство, касаещо околната среда.
- 83 Следва също да се припомни, че съгласно съображение 4 от Регламент № 1367/2006 последният е приет с оглед на прилагането на изискванията по Орхуската конвенция към институциите и органите на Съюза. По-специално от съображения 18 и 19 от същия регламент следва, че въвеждането на процедура за вътрешно преразглеждане има за цел да позволи ефективното прилагане на член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция. Освен това, както вече бе посочено, съгласно член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 във връзка с член 2, параграф 1, буква ж) от този регламент неправителствените организации могат да направят искане за такова преразглеждане само по отношение на актове с индивидуален характер.
- 84 Член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция не уточнява, че предвидената от нея възможност за достъп до административни процедури се отнася само до случаите, при които разглежданите актове имат индивидуален характер.
- 85 От съдебната практика обаче следва, че член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция няма директен ефект в правния ред на Съюза и също така не може да бъде посочван като критерий за законосъобразност на актовете на Съюза. Освен това, видно от тази съдебна практика, от член 9, параграф 3 от Орхуската конвенция следва, че договарящите страни разполагат с широко право на преценка, когато уреждат правилата за провеждане на предвидените в тази разпоредба „административни или съдебни процедури“ (решение от 13 януари 2015 г., Съвет и Комисия/Stichting Natuur en Milieu и Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P и C-405/12 P, EU:C:2015:5, т. 47—53).
- 86 Доводът на жалбоподателя, че тази съдебна практика не може да бъде запазена предвид препоръките на Комитета за преглед на съответствието с Орхуската конвенция, следва да бъде отхвърлен. При всички положения, дори да се приеме, че тези препоръки са задължителни за

договарящите страни по Орхуската конвенция, съгласно правилното твърдение на Комисията става въпрос само за проект, който, както жалбоподателят признава в репликата, е приет от посочения комитет едва на 17 март 2017 г., тоест след датата на приемане на обжалваното решение. Следователно не е необходимо да се отговаря на въпроса дали, както твърди Комисията, позовавайки се на Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция, препоръките на Комитета за преглед на съответствието с Орхуската конвенция е трябвало да бъдат приети от предвиденото в член 10 от Орхуската конвенция съвещание на страните, или това не е било необходимо, както твърди жалбоподателят.

- 87 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че е необходимо тълкуване в съответствие с международното право на член 10, параграф 1 и член 2, параграф 1, буква ж) от Регламент № 1367/2006, което трябвало да има за последица актове като мерките за удължаване на срока на одобрението на дадено активно вещество, приети на основание член 17 от Регламент № 1107/2009, да се смятат за попадащи в обхвата на тези разпоредби, следва да се припомни, че тълкуване в съответствие с международното право на разпоредба на вторичното право на Съюза е възможно само ако посочената разпоредба допуска такова тълкуване, и не може да служи за основа на тълкуване *contra legem* на тази разпоредба. След като обаче съгласно член 10, параграф 1 от Регламент № 1367/2006 може да се иска вътрешно преразглеждане само на „административен акт“, определен в член 2, параграф 1, буква ж) от същия регламент като „мярка с индивидуален характер“, не е възможно тези разпоредби да се тълкуват в смисъл, че посочените в тях административни актове включват актовете с общо приложение, при положение че такова тълкуване би било *contra legem* (вж. в този смисъл определение от 17 юли 2015 г., ЕЕВ/Комисия, T-565/14, непубликувано, EU:T:2015:559, т. 31—33).
- 88 С оглед на гореизложеното втората част на единственото основание и следователно жалбата в нейната цялост трябва да се отхвърлят.

По съдебните разноски

- 89 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като е загубил делото, жалбоподателят следва да бъде осъден да заплати наред с направените от него разноски и тези на Комисията в съответствие с искането ѝ.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.
- 2) Осъжда Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия.

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 септември 2018 година.

Подписи