



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. januar 2015*

»Appel — forordning (EF) nr. 149/2008 — forordning, der fastsætter maksimalgrænseværdierne for pesticidrester — anmodning om intern prøvelse af denne forordning indgivet i henhold til forordning (EF) nr. 1367/2006 — Kommissionens afgørelse om at afvise anmodningerne — individuel foranstaltning — Århuskonventionen — gyldigheden af forordning (EF) nr. 1367/2006 med hensyn til denne konvention«

I de forenede sager C-404/12 P og C-405/12 P,

angående appeller iværksat i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol henholdsvis den 24. og den 27. august 2012,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Moore og K. Michoel, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen, ved J.-P. Kepenke, P. Oliver og S. Boelaert, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellanter,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik, ved D. Hadroušek, som befuldmægtiget,

intervenient i appelsagerne,

de øvrige parter i appelsagerne:

Stichting Natuur en Milieu, Utrecht (Nederlandene),

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

ved advocaat A. van den Biesen,

sagsøgere i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh og J.-C. Bonichot (refererende dommer) samt dommerne E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: N. Jääskinen

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. december 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2014,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med appellerne har Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret, Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe mod Kommissionen (T-338/08, EU:T:2012:300, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Kommissionens to beslutninger af 1. juli 2008 (herefter »de omtvistede beslutninger«), hvormed Kommissionen afviste anmodningerne indgivet af Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe vedrørende intern prøvelse af Kommissionens forordning (EF) nr. 149/2008 af 29. januar 2008 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 for så vidt angår udarbejdelse af bilag II, III og IV med maksimalgrænseværdier for produkterne i forordningens bilag I (EUT L 58, s. 1).

Retsforskrifter

Århuskonventionen

- 2 Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«), fastsætter i artikel 1 med overskriften »Formål«:
»Med henblik på at bidrage til beskyttelsen af den ret, der tilkommer ethvert menneske i denne og kommende generationer, til at leve i et miljø, der er tilfredsstillende for hans eller hendes sundhed og velbefindende, garanterer hver part retten til adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i denne konvention.«
- 3 Konventionens artikel 2, stk. 2, andet afsnit, bestemmer:
»Organer eller institutioner, der handler som dømmende eller lovgivende myndighed, er ikke omfattet af denne definition [af »offentlige myndigheder«].«
- 4 Samme konventions artikel 9 bestemmer:
»1. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at enhver, som mener, at hans eller hendes anmodning om adgang til oplysninger efter artikel 4 ikke er besvaret, urigtigt afslået, enten helt eller delvist, utilstrækkeligt besvaret eller på anden måde ikke behandlet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel, har adgang til at få sagen prøvet enten ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk organ, etableret ved lov.

I tilfælde hvor en part giver adgang til sådan prøvelse ved en domstol, sikrer denne, at en sådan person også, uden eller mod beskedent vederlag, har adgang til en hurtig og ved lov etableret procedure, hvorved en offentlig myndighed revurderer sagen, eller et uafhængigt og upartisk organ, der ikke er en domstol, prøver sagen.

Endelige afgørelser efter dette stk. 1 er bindende for den offentlige myndighed, der ligger inde med oplysningerne. Der skal gives skriftlig begrundelse, i hvert fald i de tilfælde, hvor adgang til oplysninger er blevet afslået efter denne bestemmelse.

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.

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

4. I tillæg til og med forbehold for stk. 1 skal procedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre. Afgørelser efter denne artikel skal være skriftlige eller registreres på skrift. Domstolsafgørelser og, når det er muligt, andre organers afgørelser skal være offentligt tilgængelige.

5. Med henblik på at fremme effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel sikrer hver part, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse og overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse.«

Forordning (EF) nr. 1367/2006

- 5 I 18. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT L 264, s. 13) anføres:
- »Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, indeholder bestemmelser om adgang til retslige eller andre prøvelsesprocedurer med henblik på at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med lovgivning vedrørende miljøet. Bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse bør være forenelige med [EF]-traktaten. Det er i denne forbindelse hensigtsmæssigt, at denne forordning kun regulerer offentlige myndigheders handlinger og undladelser.«
- 6 Nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, fastsætter:
- »Denne forordning har til formål at bidrage til opfyldelsen af forpligtelserne i henhold til [Århuskonventionen], idet den fastsætter regler for, hvordan Århuskonventionens bestemmelser skal anvendes på fællesskabsinstitutioner og -organer, navnlig ved:
- [...]
- d) at give adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på fællesskabsplan på de betingelser, der fastsættes i denne forordning.«
- 7 Forordningens artikel 2, stk. 1, litra g), definerer begrebet »forvaltningsakt« på følgende måde:
- »enhver individuel foranstaltning i henhold til miljølovgivningen, der træffes af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, og som har bindende og eksterne virkninger.«
- 8 Artikel 10 i forordning nr. 1367/2006 med overskriften »Anmodning om intern prøvelse af forvaltningsakter« bestemmer i stk. 1:
- »Enhver ikke-statslig organisation, der opfylder kriterierne i artikel 11, kan indgive anmodning om intern prøvelse til den fællesskabsinstitution eller det fællesskabsorgan, som har udstedt en forvaltningsakt i henhold til miljølovgivningen, eller, i tilfælde af en påstået administrativ undladelse, burde have udstedt en sådan akt.«

Direktiv 2003/4/EF

- 9 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26) definerer i artikel 2, nr. 2), litra a), begrebet »offentlige myndigheder« som værende bl.a. en »statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nationalt, regionalt eller lokalt plan«, idet det præciseres, at »[m]edlemsstaterne kan bestemme, at denne definition ikke omfatter organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed. [...]«.

Sagernes baggrund

- 10 Stichting Natuur en Milieu, der er en fond efter nederlandsk ret, etableret i Utrecht (Nederlandene), der har til formål at beskytte miljøet, og Pesticide Action Network Europe, der er en fond efter nederlandsk ret, etableret i London (Det Forenede Kongerige), der beskæftiger sig med bekæmpelse af

anvendelsen af kemiske pesticider, har ved skrivelser af 7. og 10. april 2008 på grundlag af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 anmodet Kommissionen om at foretage en intern prøvelse af forordning nr. 149/2008.

- 11 Ved de omtvistede beslutninger afviste Kommissionen anmodningerne med den begrundelse, at forordning nr. 149/2008 ikke er en individuel foranstaltning, og at den derfor ikke kan anses for at være en »forvaltningsakt« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006, som ville kunne gøres til genstand for intern prøvelse som fastsat i denne forordnings artikel 10.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 11. august 2008 anlagde de nævnte fonde sag med påstand om annullation af de omtvistede beslutninger. I forbindelse med denne sag i første instans intervererede Republikken Polen og Rådet til støtte for Kommissionen.
- 13 Retten gav ved den appellerede dom medhold i påstanden om annullation.
- 14 Efter at have afvist sagsøgernes anden påstand om, at Retten skulle tilpligte Kommissionen at træffe en materiel afgørelse vedrørende de nævnte anmodninger om intern prøvelse, forkastede Retten Kommissionens påstand om afvisning af det supplerende skriftlige indlæg til stævningen, der var indgivet af sagsøgerne.
- 15 Retten forkastede ligeledes det første anbringende, der var gjort gældende af sagsøgerne i første instans, om, at Kommissionen havde begået en retlig fejl, da den betegnede forordning nr. 149/2008 som en almengyldig retsakt, der ikke kunne anses for at være en forvaltningsakt som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i forordning nr. 1367/2006 og dermed ikke kunne gøres til genstand for en anmodning om intern prøvelse i henhold til samme forordnings artikel 10, stk. 1. Derimod gav Retten medhold i det andet anbringende, der var gjort gældende til støtte for den sag, der var forelagt for den, og som var påberåbt subsidiært, og som vedrørte det forhold, at den sidstnævnte bestemmelse var ulovlig, fordi den ikke var forenelig med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 16 Efter i den appellerede doms præmis 51 og 52 at have bemærket, at Århuskonventionen ligesom enhver anden international aftale, som Unionen er part i, har forrang for afledte EU-retsakter, præciserede Retten i samme doms præmis 53, at Unionens retsinstanser alene kan foretage en undersøgelse af gyldigheden af en bestemmelse i en forordning med hensyn til en international aftale, når dennes art og opbygning ikke er til hinder herfor, og når bestemmelserne i øvrigt, henset til deres indhold, fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise.
- 17 Retten bemærkede imidlertid i den appellerede doms præmis 54, at Domstolen har fastslået, at det tilkommer den at efterprøve en EU-retsakts lovlighed med hensyn til de bestemmelser i en international aftale, som ikke er af en art, der giver borgerne en ret til at påberåbe sig dem for domstolene, og når Unionen har haft til hensigt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i forbindelse med denne aftale, eller i et tilfælde, hvor den afledte retsakt udtrykkeligt henviser til bestemte bestemmelser i aftalen (domme Fediol mod Kommissionen, 70/87, EU:C:1989:254, præmis 19-22, og Nakajima mod Rådet, C-69/89, EU:C:1991:186, præmis 31). Retten konkluderede i samme præmis 54, at Unionens retsinstanser bør kunne prøve lovligheden af en forordning med hensyn til en international aftale, når denne forordning har til formål at gennemføre en forpligtelse, som Unionens institutioner er pålagt ved denne aftale.
- 18 Retten fandt i den appellerede doms præmis 57 og 58, at disse betingelser var opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet sagsøgerne under sagens behandling dels ikke påberåbte sig en direkte virkning af aftalens bestemmelser, men i overensstemmelse med artikel 241 EF anfægtede gyldigheden af en bestemmelse i

forordning nr. 1367/2006 med hensyn til Århuskonventionen, dels, at denne forordning var blevet vedtaget for at opfylde Unionens internationale forpligtelser i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, således som det fremgår af den nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, og 18. betragtning hertil.

- 19 Retten forkastede Kommissionens argument om, at Århuskonventionen ikke fandt anvendelse, eftersom Kommissionen ved vedtagelsen af forordning nr. 149/2008 havde handlet »som lovgivende myndighed« som omhandlet i denne konventions artikel 2, stk. 2, andet afsnit. Retten fastslog nemlig i den appellerede doms præmis 65, at Kommissionen havde handlet under udøvelse af sine gennemførelsesbeføjelser.
- 20 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 83, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, for så vidt som denne bestemmelse alene fastsætter en procedure for intern prøvelse af en »forvaltningsakt«, der er defineret i samme forordnings artikel 2, stk. 1, litra g), som enhver »individuel foranstaltning«, ikke er forenelig med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3.
- 21 Retten annullerede herefter de omtvistede beslutninger.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

- 22 Rådet og Kommissionen har med appellen for Domstolen nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Kommissionen frifindes i det hele i sagen i første instans, og at sagsøgerne i første instans tilpligtes at betale sagsomkostningerne in solidum.
- 23 Ved kendelse af 21. november 2012 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-404/12 P og C-405/12 P med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.
- 24 Den 28. februar 2013 har sagsøgerne i første instans indgivet et appelsvarskrift, hvori de for Domstolen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen og Rådet tilpligtes at betale de omkostninger, som disse sagsøgere har afholdt i forbindelse med sagerne i første instans og appelsagerne.
- 25 Sagsøgerne i første instans har ligeledes iværksat en kontraappel, hvorved de har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom og annullerer de omtvistede beslutninger samt tilpligter Rådet og Kommissionen at betale de omkostninger, der er afholdt af disse sagsøgere både i forbindelse med sagerne i første instans og appelsagerne.
- 26 Rådet og Kommissionen har indgivet et svarskrift til kontraappellen henholdsvis den 17. og den 29. maj 2013.

Om appellerne

Kontraappellen

Parternes argumenter

- 27 Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl i den appellerede dom, idet den ikke anerkendte, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, har direkte virkning, i det mindste i det omfang den fastsætter, at »handling«, der krænker den

ationale miljøret, bør kunne gøres til genstand for et søgsmål, og idet den som følge heraf afslog at vurdere lovligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 med hensyn til den nævnte bestemmelse i Århuskonventionen.

- 28 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at kontraappellen bør afvises på grund af sin »betingede« karakter. Endvidere opfylder den ikke kravene i artikel 178 i Domstolens procesreglement.
- 29 Subsidiært har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at denne kontraappel under alle omstændigheder ikke er begrundet.

Domstolens bemærkninger

- 30 Det skal bemærkes, at enhver appel i overensstemmelse med artikel 169, stk. 1, og artikel 178, stk. 1, i Domstolens procesreglement, uanset om den er en hovedappel eller en kontraappel, alene kan vedrøre en påstand om hel eller delvis ophævelse af Rettens afgørelse.
- 31 I det foreliggende tilfælde har Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe opnået, at Retten annullerede de omtvistede beslutninger i overensstemmelse med deres påstande herom. Deres kontraappel, der reelt alene har til formål at opnå en ændring af begrundelsen for så vidt angår analysen af, hvorvidt Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kan påberåbes, kan derfor ikke antages til realitetsbehandling (jf. analogt for så vidt angår en hovedappel dom Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 43-45).
- 32 Det følger af det ovenstående, at kontraappellen må afvises.

Hovedappellerne

- 33 Rådet og Kommissionen har anført et første anbringende om, at Retten har begået en retlig fejl, idet den fastslog, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kan påberåbes med henblik på at bedømme foreneligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 med den nævnte bestemmelse.
- 34 Rådet har gjort et andet anbringende gældende vedrørende det forhold, at Retten under alle omstændigheder har begået en fejl i fortolkningen af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, da den fandt, at forordning nr. 1367/2006 ikke er forenelig med denne bestemmelse.
- 35 Kommissionen har ligeledes gjort et andet anbringende gældende, hvorefter Retten skulle have begået en retlig fejl, da den fandt, at vedtagelsen af forordning nr. 149/2008 ikke var udøvelse af lovgivende myndighed som omhandlet i Århuskonventionens artikel 2, stk. 2, andet afsnit.

Det første anbringende i appellerne

Parternes argumenter

- 36 Rådet har anført, at de to tilfælde, hvor Domstolen har givet en borger mulighed for at påberåbe sig bestemmelser i en international aftale, der ikke opfylder betingelserne om at være ubetingede og tilstrækkeligt præcise, for at kunne påberåbes med henblik på at vurdere gyldigheden af en EU-retsakts bestemmelser, er undtagelser og under alle omstændigheder ikke svarer til dem, der foreligger i sagerne.

- 37 Den afgørelse, der blev truffet i dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254), er nemlig dels begrundet i sagens særlige omstændigheder, hvorefter den omhandlede forordning gav de berørte erhvervsdrivende en ret til at påberåbe sig reglerne i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (herefter »GATT«). En sådan afgørelse kan desuden ikke anvendes uden for det særlige område for denne overenskomst.
- 38 Dels for så vidt angår dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) er det Rådets opfattelse, at denne kun vedrører det tilfælde, hvor Unionen har søgt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i forbindelse med GATT, hvilket heller ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 39 Kommissionen har i det væsentlige påberåbt sig tilsvarende argumenter.
- 40 Angående dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) har Kommissionen tilføjet, at den alene vedrører det tilfælde, hvor en EU-retsakt udtrykkeligt har henvist til særlige bestemmelser i GATT.
- 41 For så vidt angår dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) finder Kommissionen, at den ikke kan fortolkes således, at den tillader, at enhver EU-retsakt efterprøves med hensyn til den internationale aftale, som denne retsakt i givet fald gennemfører. For at en sådan efterprøvelse kan udøves, skal EU-retsakten udgøre en direkte og udtømmende gennemførelse af den internationale aftale, og den skal vedrøre en forpligtelse, der er tilstrækkeligt klar og præcis, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.
- 42 Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe har gjort gældende, at dom Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) ikke giver oplysninger med henblik på besvarelsen af spørgsmålet om den direkte virkning af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, for så vidt angår de handlinger, der kan gøres til genstand for et søgsmål, og at det bør tages i betragtning, at denne konvention har til formål at tillægge borgerne rettigheder.
- 43 Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe er af den opfattelse, at arten af og formålet med Århuskonventionen ikke er til hinder for den gyldighedsprøvelse, som de to miljøorganisationer har nedlagt påstand om, og at de betingelser, der fremgår af dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254), er opfyldt i den foreliggende sag, idet forordning nr. 1367/2006 indeholder flere referencer til denne konvention, herunder bl.a. dennes artikel 9, stk. 3. De to miljøorganisationer er af den opfattelse, at Domstolen ikke har begrænset rækkevidden af den pågældende dom til GATT.

Domstolens bemærkninger

- 44 I henhold til artikel 300, stk. 7, EF (nu artikel 216, stk. 2, TEUF) er de internationale aftaler, som Unionen indgår, bindende for EU-institutionerne og har følgelig forrang for de retsakter, de udsteder (jf. i denne retning dom Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Virkningerne i Unionens retsorden af bestemmelserne i en aftale, som Unionen har indgået med tredjelande, kan imidlertid ikke afgøres uden at tage de omhandlede bestemmelses internationale oprindelse i betragtning. Efter folkerettens principper kan de EU-institutioner, som har kompetence til at forhandle og indgå en sådan aftale, frit aftale med de berørte tredjelande, hvilke virkninger denne aftales bestemmelser skal have i de kontraherende parters interne retsorden. Hvis dette spørgsmål ikke er udtrykkeligt reguleret i nævnte aftale, tilkommer det de kompetente retsinstanser – især Domstolen inden for rammerne af dens kompetence ifølge EUF-traktaten – at afgøre spørgsmålet på samme måde som ethvert andet fortolkningsspørgsmål vedrørende anvendelsen i Unionen af den omhandlede aftale,

hvorved den bl.a. skal basere sig på aftalens ånd, opbygning eller indhold (jf. dom FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-120/06 P og C-121/06 P, EU:C:2008:476, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

- 46 Det følger af Domstolens faste praksis, at bestemmelserne i en international aftale, som Unionen er part i, alene kan påberåbes til støtte for et søgsmål anlagt med påstand om annullation af en afledt EU-retsakt eller til støtte for en indsigelse om, at en sådan retsakt er ulovlig, såfremt denne aftales art og opbygning dels ikke er til hinder herfor, dels, at disse bestemmelser indholdsmæssigt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise (jf. domme Intertanko m.fl., EU:C:2008:312, præmis 45, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, EU:C:2008:476, præmis 110 og 120, og Air Transport Association of America m.fl., EU:C:2011:864, præmis 54).
- 47 For så vidt angår Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, indeholder denne ikke nogen ubetinget og tilstrækkelige præcis forpligtelse, som regulerer borgernes retsstilling direkte, og opfylder derfor ikke disse betingelser. Når nemlig alene »medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret«, er indehavere af de rettigheder, der er fastsat i artikel 9, stk. 3, er denne bestemmelses opfyldelse eller virkninger betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. dom Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 45).
- 48 Det er ganske vist korrekt, at Domstolen ligeledes har fastslået, at det i tilfælde, hvor Unionen har søgt at gennemføre en særlig forpligtelse, som den har påtaget sig i forbindelse med aftaler, der er indgået inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO-aftaler«), eller hvor den omhandlede EU-retsakt udtrykkeligt henviser til præcise bestemmelser i disse aftaler, tilkommer Domstolen at efterprøve lovligheden af den omhandlede retsakt og de retsakter, der er vedtaget med henblik på dens anvendelse, med hensyn til reglerne i de nævnte aftaler (jf. domme Fediol mod Kommissionen, EU:C:1989:254, præmis 19-23, Nakajima mod Rådet, EU:C:1991:186, præmis 29-32, Tyskland mod Rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 111, og Italien mod Rådet, C-352/96, EU:C:1998:531, præmis 19).
- 49 De to undtagelser er imidlertid alene begrundet i de særlige forhold, der gør sig gældende i de aftaler, der gav anledning til anvendelsen af dem.
- 50 Hvad for det første angår dom Fediol mod Kommissionen (EU:C:1989:254) bemærkes, at artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2641/84 af 17. september 1984 om styrkelse af den fælles handelspolitik, særlig med hensyn til beskyttelse mod uretmæssig handelspraksis (EFT L 252, s. 1), som var omhandlet i den sag, der gav anledning til den pågældende dom, udtrykkeligt henviste til folkeretlige regler, der i det væsentlige vedrørte GATT, og tildelte de berørte en ret til at påberåbe sig disse regler i forbindelse med en sag, der var anlagt i henhold til denne forordning (dom Fediol mod Kommissionen, EU:C:1989:254, præmis 19), mens artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 i det foreliggende tilfælde ikke henviser direkte til præcise bestemmelser i Århuskonventionen og ikke tildeler borgerne nogen rettighed. Derfor kan den nævnte dom ikke anses for at have nogen relevans for det foreliggende tilfælde, idet der ikke foreligger en sådan udtrykkelig henvisning til bestemmelser i en international aftale.
- 51 Hvad for det andet angår dom Nakajima mod Rådet (EU:C:1991:186) bemærkes, at de deri omhandlede EU-retsakter var knyttet til ordningen vedrørende antidumping, som er meget omfattende i sin udformning og anvendelse, idet den fastsætter foranstaltninger over for virksomheder, der anklages for at have anvendt dumping. Mere konkret var den i sagen omhandlede grundforordning blevet vedtaget i overensstemmelse med Fællesskabets eksisterende internationale forpligtelser, herunder dem, der hidrørte fra aftalen om gennemførelsen af artikel VI i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel, som godkendt på vegne af Fællesskabet ved Rådets afgørelse 80/271/EØF af 10. december 1979 om indgåelse af de multilaterale aftaler, der er resultatet af handelsforhandlingerne 1973-1979 (EFT 1980 L 71, s. 1) (jf. dom Nakajima mod Rådet, EU:C:1991:186, præmis 30). I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ikke et spørgsmål om gennemførelse ved artikel 10, stk. 1, i

forordning nr. 1367/2006 af særlige forpligtelser som omhandlet i den nævnte dom, idet de kontraherende parter til Århuskonventionen, således som det fremgår af dennes artikel 9, stk. 3, har et bredt skøn for så vidt angår fastlæggelsen af måden for gennemførelsen af »administrative eller retslige procedurer«.

- 52 I denne henseende bemærkes, at det ikke kan antages, at Unionen med vedtagelsen af den nævnte forordning, der alene vedrører Unionens institutioner og i øvrigt alene omhandler et af de midler, hvorved borgerne kan sikre overholdelsen af Unionens miljøret, har søgt at gennemføre de forpligtelser – som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 48 – der følger af Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, med hensyn til de nationale administrative eller retslige procedurer, der på EU-rettens nuværende stade desuden i det væsentlige henhører under medlemsstaternes ret (jf. i denne retning dom Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, præmis 41 og 47).
- 53 Det følger af det ovenstående, at Retten, da den fastslog, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, kunne påberåbes med henblik på at vurdere lovligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, begik en retlig fejl i sin dom.
- 54 Den appellerede dom skal derfor ophæves, uden at det derved er nødvendigt at undersøge de øvrige anbringender anført af Rådet og Kommissionen til støtte for deres appel.

Om søgsmålet for Retten

- 55 I overensstemmelse med artikel 61 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol ophæver Domstolen, når den giver appellanten medhold, den af Retten truffne afgørelse og kan i den forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 56 Domstolen finder, at sagen er moden til påkendelse, og at der bør træffes en realitetsafgørelse om påstanden om annullation af de omtvistede beslutninger.
- 57 Med det første anbringende i sagen for Retten har Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe gjort gældende, at Kommissionen fejlagtigt afviste deres anmodninger om intern prøvelse af forordning nr. 146/2008 med den begrundelse, at der var tale om en almenyldig foranstaltning.
- 58 Med samme begrundelse, som Retten gav, må dette anbringende forkastes som ubegrundet.
- 59 Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe har ligeledes gjort gældende med deres andet anbringende, at artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 er ugyldig, idet den begrænser begrebet »handling« som omhandlet i Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, til kun at omfatte individuelle forvaltningsakter.
- 60 Det følger af denne doms præmis 47, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, mangler den klarhed og præcision, der kræves, for at denne bestemmelse med føje kan påberåbes for Unionens retsinstanser med henblik på vurdering af lovligheden af artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006.
- 61 Følgelig skal ligeledes det andet anbringende i sagen forkastes som ubegrundet.
- 62 Da ingen af de to anbringender, der blev anført i sagen for Retten af Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe, er begrundet, frifindes Kommissionen.

Sagsomkostninger

- 63 I henhold til artikel 138, stk. 1 og 2, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Er der flere tabende parter, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningernes fordeling.
- 64 Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe har tabt sagerne, og da Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at de tilpligtes at betale sagsomkostningerne, bør det pålægges Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe in solidum at betale de omkostninger, som Rådet og Kommissionen har afholdt både i første instans og i forbindelse med nærværende appelsager.
- 65 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Følgelig bestemmes, at Den Tjekkiske Republik skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Kontraappellen afvises.**
- 2) **Dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret, Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe mod Kommissionen (T-338/08, EU:T:2012:300), ophæves.**
- 3) **Europa-Kommissionen frifindes i det annullationssøgsmål, der blev anlagt ved Den Europæiske Unions Ret af Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe.**
- 4) **Stichting Natuur en Milieu og Pesticide Action Network Europe betaler in solidum de omkostninger, som Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen har afholdt i første instans og i forbindelse med appelsagerne.**
- 5) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter