



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 27 września 2018 r.*

Ochrona konsumentów – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/1056 – Rozporządzenie wykonawcze w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu – Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 – Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej – Artykuł 2 ust. 1 lit. g) i art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 – Środek o charakterze indywidualnym – Konwencja z Aarhus

W sprawie T-12/17

Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, z siedzibą w Rosenfeld (Niemcy), reprezentowana przez adwokata A. Willanda,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez G. Gattinarę oraz C. Hermesa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniesione na podstawie art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Ares(2016) 6306335 z dnia 8 listopada 2016 r. oddalającej wniosek o wszczęcie na podstawie art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania do instytucji i organów Wspólnoty postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2006, L 264, s. 13), wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/1056 z dnia 29 czerwca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu (Dz.U. 2016, L 173, s. 52),

SĄD (piąta izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, A. Dittrich i P.G. Xuereb (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Strona skarżąca, Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, jest stowarzyszeniem o celach niezarobkowych, zarejestrowanym w Niemczech, które działa na rzecz ochrony i wspierania pszczół.

W przedmiocie zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu i przedłużenia okresu zatwierdzenia

- 2 Dyrektywą Komisji 2001/99/WE z dnia 20 listopada 2001 r. zmieniającą załącznik I do dyrektywy Rady 91/414/EWG dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, w celu włączenia glifosatu oraz tifensulfuronu metylowego jako substancji czynnych (Dz.U. 2001, L 304, s. 14), substancja czynna glifosat została włączona do załącznika I do dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 1991, L 230, s. 1), a tym samym zatwierdzona na mocy tej dyrektywy, ze skutkiem od dnia 1 lipca 2002 r.
- 3 Dyrektywa 91/414 została uchylona ze skutkiem od dnia 14 czerwca 2011 r. i z zastrzeżeniem pewnych środków przejściowych, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającym dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1).
- 4 Artykuł 78 ust. 3 rozporządzenia nr 1107/2009 przewidywał przyjęcie rozporządzenia zawierającego wykaz substancji czynnych włączonych do załącznika I do dyrektywy 91/414, gdyż substancje te uznano za zatwierdzone zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009.
- 5 Na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do wykazu zatwierdzonych substancji czynnych (Dz.U. 2011, L 153, s. 1) przyjęto wykaz substancji przewidziany w art. 78 ust. 3 rozporządzenia nr 1107/2009.
- 6 W wykazie tym znalazł się glifosat, z datą wygaśnięcia okresu zatwierdzenia w dniu 31 grudnia 2015 r.
- 7 Wniosek o odnowienie zatwierdzenia został złożony w wyznaczonym terminie.
- 8 Artykuł 17 rozporządzenia nr 1107/2009, zatytułowany „Przedłużenie okresu zatwierdzenia na czas trwania procedury”, w akapicie pierwszym stanowi, co następuje:

„W przypadku gdy z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy zaistnieje prawdopodobieństwo, że zezwolenie wygaśnie przed podjęciem decyzji o przedłużeniu [o odnowieniu], decyzja odraczająca datę wygaśnięcia zatwierdzenia dla danego wnioskodawcy na okres wystarczający do rozpatrzenia wniosku zostaje przyjęta zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 79 ust. 3”.
- 9 Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2015/1885 z dnia 20 października 2015 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresów zatwierdzenia substancji czynnych: [...] glifosat [...] (Dz.U. 2015, L 276, s. 48), które zostało przyjęte na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, Komisja przedłużyła okres zatwierdzenia glifosatu do dnia 30 czerwca 2016 r. ze względu na fakt, że procedura oceny substancji ulegała opóźnieniu z powodów niezależnych od woli wnioskodawcy.

- 10 Podczas dyskusji, które odbyły się na posiedzeniu Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz w dniach 18 i 19 maja 2016 r., pewna liczba państw członkowskich uznało za właściwe zasięgnięcie opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) w sprawie zharmonizowanej klasyfikacji glifosatu dotyczącej jego rakotwórczości przed podjęciem decyzji w sprawie odnowienia jego zatwierdzenia, ponieważ taka opinia mogłaby mieć znaczenie dla kryteriów określonych w rozporządzeniu nr 1107/2009. Komisja postąpiła zgodnie z tą sugestią.
- 11 Biorąc pod uwagę czas potrzebny na dokonanie przeglądu zharmonizowanej klasyfikacji przez ECHA, Komisja uznała, że obowiązujące zatwierdzenie glifosatu wygaśnie przed wydaniem decyzji o jego odnowieniu. W związku z tym Komisja uznała za konieczne przedłużenie zatwierdzenia glifosatu.
- 12 Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2016/1056 z dnia 29 czerwca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu (Dz.U. 2016, L 173, s. 52) Komisja przedłużyła ponownie – na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 – okres zatwierdzenia glifosatu, wyznaczając nową datę wygaśnięcia zatwierdzenia, mianowicie „[sześć] miesięcy od daty otrzymania przez Komisję opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka [ECHA] lub 31 grudnia 2017 r., w zależności od tego, która z tych dat przypada wcześniej”.

W przedmiocie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej

- 13 W dniu 11 sierpnia 2016 r., na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania do instytucji i organów Wspólnoty postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2006, L 264, s. 13), strona skarżąca złożyła do Komisji wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do rozporządzenia wykonawczego 2016/1056.
- 14 Decyzją Ares(2016) 6306335 z dnia 8 listopada 2016 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja odrzuciła ten wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej jako niedopuszczalny ze względu na to, że akt objęty tym wnioskiem nie stanowił aktu administracyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006, a mianowicie środka o charakterze indywidualnym. W tym względzie Komisja wyjaśniła między innymi, że przepisy rozporządzenia nr 2016/1056 mają zastosowanie do wszystkich podmiotów produkujących lub wprowadzających do obrotu środki ochrony roślin zawierające glifosat.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 stycznia 2017 r. strona skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę.
- 16 Odpowiedź na skargę została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 27 marca 2017 r.
- 17 Replika i duplika zostały złożone w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 10 maja i 26 czerwca 2017 r.
- 18 W skardze strona skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - zobowiązanie Komisji do przyjęcia nowej decyzji w sprawie zasadności wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do rozporządzenia wykonawczego 2016/1056;

- obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 19 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności decyzji oraz jej odrzucenie jako oczywiście niedopuszczalnej w zakresie, w jakim dotyczy wniosku o wydanie nakazu zapłaty;
 - obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.
- 20 W dniu 29 sierpnia 2017 r. Komisja złożyła wniosek o rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności, zgodnie z art. 67 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem. Postanowieniem z dnia 6 września 2017 r. prezes piątej izby Sądu oddalił wniosek o rozpoznanie sprawy w pierwszej kolejności.
- 21 Pismem sekretariatu Sądu z dnia 19 grudnia 2017 r. Sąd wezwał strony do zajęcia stanowiska w sprawie konsekwencji odnowienia zatwierdzenia glifosatu na okres pięciu lat na mocy rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/2324 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu, zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009 oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 (Dz.U. 2017, L 333, s. 10) dla niniejszej skargi, a w szczególności dla interesu prawnego strony skarżącej.
- 22 Strona skarżąca i Komisja złożyły w sekretariacie Sądu odpowiedzi na to pytanie w dniu 17 stycznia 2018 r.

Co do prawa

- 23 Na mocy art. 106 § 3 regulaminu postępowania w braku złożenia przez strony główne, w terminie trzech tygodni od doręczenia stronom powiadomienia o zamknięciu pisemnego etapu postępowania, wniosku o przeprowadzenie rozprawy Sąd może zdecydować o wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi z pominięciem ustnego etapu postępowania. W niniejszej sprawie Sąd uznaje, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy i wobec braku wspomnianego wniosku postanawia wydać rozstrzygnięcie bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.

W przedmiocie interesu prawnego

- 24 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez osobę fizyczną lub prawną jest dopuszczalna jedynie wówczas, gdy strona skarżąca ma interes w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu (wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 41; postanowienia: z dnia 9 listopada 2011 r., ClientEarth i in./Komisja, T-120/10, niepublikowane, EU:T:2011:646, pkt 46; z dnia 30 kwietnia 2015 r., EEB/Komisja, T-250/14, niepublikowane, EU:T:2015:274, pkt 14).
- 25 Interes prawny strony skarżącej dotyczący przedmiotu skargi powinien istnieć już na etapie wnoszenia skargi, pod rygorem jej odrzucenia, i trwać aż do chwili wydania orzeczenia, pod rygorem umorzenia postępowania, co oznacza, że w wyniku wniesienia skargi sytuacja skarżącego może ulec poprawie (wyrok z dnia 10 grudnia 2010 r., Ryanair/Komisja, od T-494/08 do T-500/08 i T-509/08, EU:T:2010:511, pkt 42, 43; postanowienia: z dnia 9 listopada 2011 r., ClientEarth i in./Komisja, T-120/10, niepublikowane, EU:T:2011:646, pkt 47, 49; z dnia 30 kwietnia 2015 r., EEB/Komisja, T-250/14, niepublikowane, EU:T:2015:274, pkt 15, 17).

- 26 Komisja podnosi w odpowiedzi na dotyczące tej kwestii pytanie Sądu, że wejście w życie rozporządzenia wykonawczego 2017/2324 pozbawiło stronę skarżącą interesu prawnego we wniesieniu żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, w związku z czym jej żądanie wydania nakazu jest oczywiście niedopuszczalne. Zdaniem Komisji, takie stwierdzenie nieważności nie może już przynieść korzyści stronie skarżącej. Prawdą jest, że gdyby Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, Komisja powinna ponownie rozstrzygnąć złożony przez stronę skarżącą wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej rozporządzenia wykonawczego 2016/1056, czyniąc to z poszanowaniem oceny prawnej Sądu. Tymczasem wewnętrzna procedura odwoławcza dotycząca treści rozporządzenia wykonawczego 2016/1056 nie może już przynieść korzyści stronie skarżącej, ponieważ rozporządzenie to służyło jednemu celowi – odpowiedniemu przedłużeniu okresu zatwierdzenia glifosatu, aby umożliwić rozpatrzenie wniosku o odnowienie zatwierdzenia. Ponieważ tymczasem mocą rozporządzenia wykonawczego 2017/2324 dokonano się odnowienie zatwierdzenia glifosatu na okres od dnia 16 grudnia 2017 r. do 15 grudnia 2022 r., wszczynanie wewnętrznej procedury odwoławczej stało się bezprzedmiotowe.
- 27 W uwagach przedstawionych przez stronę skarżącą w odpowiedzi na pytanie Sądu podnosi ona, że jej interes prawny nie ustał. W związku z tym argumentuje ona, że wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do rozporządzenia wykonawczego 2016/1056 jest wciąż możliwe. Ponadto podnosi ona, że okoliczność, iż dany akt nadal istnieje i wywiera skutki prawne, nie jest warunkiem wstępnym do wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006. Wreszcie, strona skarżąca powołuje się na ryzyko, że podnoszona przez nią niezgodność z prawem zostanie powielona w przyszłości.
- 28 W tym względzie z orzecznictwa wynika, że strona skarżąca może zachować interes w żądaniu stwierdzenia nieważności aktu instytucji Unii Europejskiej, by uniknąć sytuacji, w której podnoszona niezgodność z prawem tego aktu mogłaby powtórzyć się w przyszłości. Taki interes prawny wynika z art. 266 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z którym w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Jednakże ów interes prawny istnieje tylko wtedy, gdy zarzucana niezgodność z prawem może powtórzyć się w przyszłości niezależnie od okoliczności sprawy, której dotyczy skarga wniesiona przez stronę skarżącą (wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 50–52; z dnia 22 marca 2018 r., De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, pkt 32).
- 29 Tak właśnie jest w niniejszej sprawie, ponieważ bezprawność, na którą powołuje się strona skarżąca, opiera się na wykładni art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia, zgodnie z którą Komisja w przypadku nowego wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktu administracyjnego na mocy prawa ochrony środowiska może powtórzyć przywoływaną bezprawność.
- 30 W tym względzie należy wskazać z jednej strony, że strona skarżąca oświadczyła, iż zgodnie ze swymi celami statutowymi i przedmiotem swej działalności zamierza ona w przyszłości składać wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, jeżeli Komisja będzie przyjmowała budzące wątpliwości decyzje dotyczące zatwierdzenia glifosatu lub innych substancji czynnych. W ten sposób strona skarżąca oświadczyła, w odpowiedzi na pytanie Sądu dotyczące konsekwencji odnowienia zatwierdzenia glifosatu zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym 2017/2324, że zamierza złożyć wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczący tego rozporządzenia, najpóźniej do dnia 26 stycznia 2018 r.
- 31 Z drugiej strony, z uwag Komisji wynika, że ona z kolei uważa, iż rozporządzenie w sprawie przedłużenia zatwierdzenia substancji czynnej na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, podobnie jak pierwotne rozporządzenie w sprawie zatwierdzenia tej substancji zgodnie z art. 13 ust. 2 tego rozporządzenia, jak również rozporządzenie dotyczące odnowienia zatwierdzenia zgodnie z art. 20 tego rozporządzenia, wywiera skutki prawne w stosunku do kategorii osób

określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny, a zatem stanowi środek o zasięgu ogólnym, a nie akt administracyjny w rozumieniu art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia. Wynika stąd, że jest prawdopodobne, iż Komisja powieli taką wykładnię przy okazji złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej pierwotnego rozporządzenia, mocą którego dokonano zatwierdzenia substancji czynnej, lub rozporządzenia w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej, takiego jak rozporządzenie wykonawcze 2017/2324.

- 32 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że strona skarżąca wciąż posiada interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych argumentów przedstawionych przez nią w tym zakresie.

W przedmiocie dopuszczalności

- 33 W drugim żądaniu strona skarżąca wnosi do Sądu o nakazanie Komisji wydania rozstrzygnięcia co do istoty w przedmiocie jej wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej. W żądaniu tym strona skarżąca zwraca się w istocie do Sądu wydanie względem Komisji nakazu tej treści. Tymczasem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności właściwość sądu Unii ogranicza się do kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu, a Sąd nie może w zakresie wykonywania swoich kompetencji kierować nakazów do instytucji Unii. Na danej instytucji bowiem ciąży obowiązek powzięcia, na mocy art. 266 TFUE, środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność (zob. podobnie postanowienie z dnia 12 marca 2014 r., PAN Europe/Komisja, T-192/12, niepublikowane, EU:T:2014:152, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Wynika z tego, że drugie żądanie strony skarżącej jest w oczywisty sposób niedopuszczalne.
- 35 Wniosku tego nie podważają argumenty przedstawione przez stronę skarżącą w replice, w której mimo że uznaje ona, iż zgodnie z aktualnym stanem orzecznictwa sądów Unii drugie żądanie jej skargi jest niedopuszczalne, to jednak podnosi ona, że konsekwencją tego będzie nieakceptowalne opóźnienie, a ostatecznie brak możliwości, faktycznego wykonywania przez nią prawa do przeprowadzania wewnętrznej procedury odwoławczej i skutecznej ochrony sądowej. Zdaniem strony skarżącej w interesie skutecznego wykonania rozporządzenia nr 1367/2006 i w celu zagwarantowania jej praw wskazane jest, by rozpoznanie co do istoty zarzutów, jakie podnosi ona względem rozporządzenia 2016/1056, stało się przedmiotem niniejszego postępowania przed Sądem. Argument ten można jedynie oddalić. Przewidziane w art. 12 rozporządzenia nr 1367/2006 prawo do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczy bowiem wyłącznie decyzji Komisji przyjętej w odpowiedzi na wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej. Wbrew twierdzeniom strony skarżącej wyrok z dnia 15 grudnia 2016 r., TestBioTech i in./Komisja (T-177/13, niepublikowany, EU:T:2016:736), na który się powołuje w tym zakresie, potwierdza, że chociaż nieodłącznym elementem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktu administracyjnego jest okoliczność, iż wnioskodawca kwestionuje jego zgodność z prawem lub zasadność, nie oznacza to, że strona skarżąca jest uprawniona do podnoszenia w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie odmowy wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej argumentów kwestionujących bezpośrednio zgodność z prawem lub zasadność tego aktu (wyrok z dnia 15 grudnia 2016 r., TestBioTech i in./Komisja, T-177/13, niepublikowany, EU:T:2016:736, pkt 56).
- 36 W replice strona skarżąca wskazała, że zamierza wystąpić do Sądu na podstawie art. 279 TFUE o zarządzenie środków tymczasowych w odniesieniu do drugiego żądania skargi. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że żaden wniosek w tym zakresie nie został przedłożony Sądowi.

W przedmiocie wniosku o zastosowanie środków organizacji postępowania

- 37 W replice skarżąca zwróciła się do Sądu o wezwanie Komisji, w ramach środków organizacji postępowania podjętych na podstawie art. 89 ust. 2 lit. b) i ust. 3 lit. b) regulaminu postępowania, o wydanie orzeczenia co do istoty w przedmiocie jej wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej lub przynajmniej wydanie o jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.
- 38 Żądanie to można jedynie odrzucić jako niedopuszczalne.
- 39 Jak bowiem słusznie wskazała Komisja, strona skarżąca nie może za pomocą środka organizacji postępowania omijać zasady prawa, zgodnie z którą sądy Unii nie mogą kierować nakazów do instytucji Unii.

Co do istoty

- 40 W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podnosi tylko jeden zarzut dotyczący naruszenia art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia i konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”).
- 41 Jedyne zarzut skargi składa się w istocie z dwóch części, z których pierwsza dotyczy naruszenia art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia, a druga dotyczy naruszenia konwencji z Aarhus.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia art. 10 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006

- 42 Strona skarżąca podnosi, że rozporządzenie 2016/1056 stanowi środek o charakterze indywidualnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006, który może być przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 43 Strona skarżąca przypomina w tym zakresie, że konieczne jest odróżnienie środków o charakterze indywidualnym od środków o zasięgu ogólnym, gdyż te ostatnie mają zastosowanie do sytuacji określonych obiektywnie i wywołują skutki prawne w stosunku do kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny.
- 44 Skarżąca podnosi, że przedłużenie okresu zatwierdzenia substancji czynnej na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 wpisuje się w ramy procedury zatwierdzania, w trakcie której podejmowana jest decyzja w przedmiocie wniosku o odnowienie zatwierdzenia danej substancji. Przedłużenie okresu zatwierdzenia wywołuje skutek prawny wobec wnioskodawcy, który jest w ten sposób uprawniony do dalszego wprowadzania danej substancji do obrotu. Zdaniem strony skarżącej okoliczność, że rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 zostało przyjęte w ramach procedury zatwierdzania wszczętej na indywidualny wniosek, przemawia w świetle orzecznictwa za tym, że wspomniane rozporządzenie wykonawcze ma charakter środka o charakterze indywidualnym.
- 45 Zdaniem strony skarżącej cechy te odróżniają zatwierdzenie substancji czynnej na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 od zatwierdzenia na podstawie rozporządzenia ustanawiającego najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości niektórych produktów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 396/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lutego 2005 r. dotyczącego najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego i zmieniającego dyrektywę Rady 91/414/EWG (Dz.U. 2005, L 70, s. 1) Ustanowienie

takich maksymalnych stężeń jest skierowane do wszystkich osób, które wprowadzają te produkty do obrotu lub je przetwarzają. Natomiast adresatem przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 jest wyłącznie wnioskodawca i podmiot uprawniony z tytułu zatwierdzenia.

- 46 Strona skarżąca przyznaje, że zatwierdzenie substancji czynnej ma również pozytywne skutki dla zainteresowanych producentów środków ochrony roślin i innych podmiotów gospodarczych. Jej zdaniem jest to jednak typowa sytuacja dotycząca zezwoleń na dopuszczenie produktu do obrotu, które są przyznawane przedsiębiorcy, ale pośrednio przynoszą korzyści również innym użytkownikom produktu, którzy mogą wykorzystać go do celów objętych zezwoleniem. Fakt, że z zatwierdzenia produktu, którego adresatem jest określony podmiot posiadający tytuł prawny do korzystania z zatwierdzenia, korzysta następnie duża liczba podmiotów gospodarczych, nie zmienia w żaden sposób faktu, że zatwierdzenie jest środkiem o charakterze indywidualnym.
- 47 Skarżąca podnosi także, że inne pozytywne skutki, w szczególności w odniesieniu do wprowadzania do obrotu i stosowania środków ochrony roślin zawierających tę substancję czynną, nie wynikają z zatwierdzenia substancji czynnej, ale z przepisów regulujących tę materię, w szczególności z rozporządzenia nr 1107/2009.
- 48 Zdaniem strony skarżącej zatwierdzenie substancji czynnej na mocy rozporządzenia nr 1107/2009 jest porównywalne z zezwoleniem na wprowadzanie do obrotu organizmów zmodyfikowanych genetycznie na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.U. 2003, L 268, s. 1), ostatnio zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 298/2008 z dnia 11 marca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 97, s. 64), które stanowi środek o charakterze indywidualnym w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006.
- 49 W replice strona skarżąca podnosi, że rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 stanowi jedynie tymczasowe rozstrzygnięcie wydane w toku procedury odnowienia, mające na celu ochronę indywidualnych praw wnioskodawcy odnowienia. Zgodnie z brzmieniem samego art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 odnosi się on do decyzji przyjmowanej w odniesieniu do indywidualnego przypadku, która wywiera skutki prawne względem wnioskodawcy i zależy od rozpatrzenia wniosku o odnowienie.
- 50 Strona skarżąca twierdzi ponadto, że zatwierdzenie substancji czynnej nie stanowi normy ogólnej i abstrakcyjnej, ponieważ nie określa wymogów, jakim winna odpowiadać substancja, lecz na nią zezwala. Przeciwnie, jest to typowy akt wykonawczy, mianowicie o przypadek zastosowania w konkretnej sprawie wymogów określonych w art. 4 i nast. rozporządzenia nr 1107/2009.
- 51 Wreszcie strona skarżąca twierdzi, że zatwierdzenie substancji czynnej jest wcześniejszym etapem, częścią składową zezwolenia na [wprowadzenie do obrotu i stosowanie] środka ochrony roślin. Poza tym nie ma żadnego powodu, by uznać, że podczas gdy zezwolenie na wprowadzanie do obrotu środka ochrony roślin jest aktem administracyjnym, zatwierdzenie substancji czynnej zawarte w tym zezwoleniu, stanowi środek o zasięgu ogólnym. Dzielenie przez prawodawcę Unii procedury wydawania zezwoleń w rozporządzeniu nr 1107/2009 na wiele etapów wynika wyłącznie z podziału kompetencji, ze względów merytorycznych, między Unię a państwa członkowskie.
- 52 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 53 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, w związku z art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia, każda organizacja pozarządowa, która spełnia kryteria określone w art. 11, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Unii, która przyjęła akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska. Komisja nie kwestionuje tego, że strona skarżąca jest organizacją pozarządową,

spełniającą kryteria określone w art. 11 rozporządzenia nr 1367/2006. Nie kwestionuje ona również tego, że rozporządzenie wykonawcze 2016/1056, do którego odnosi się wniosek strony skarżącej o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, stanowi akt przyjęty na podstawie prawa ochrony środowiska.

- 54 Natomiast sporne między stronami pozostaje to, czy rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 należy traktować jako akt administracyjny w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006. Zgodnie z tym przepisem akt administracyjny jest środkiem o charakterze indywidualnym. Należy zatem zbadać, czy rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 jest środkiem o charakterze indywidualnym, czy też chodzi o środek o zasięgu ogólnym.
- 55 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem, w celu określenia zasięgu obowiązywania aktu sąd Unii nie może zadowolić się jego oficjalną nazwą, lecz powinien w pierwszej kolejności uwzględnić jego przedmiot i treść (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1962 r., *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in./Rada*, 16/62 i 17/62, EU:C:1962:47, s. 901, 918). Środek ma zasięg ogólny, jeżeli znajduje zastosowanie do sytuacji wskazanych w sposób obiektywny i wywołuje skutki prawne w stosunku do kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny (wyroki: z dnia 21 listopada 1989 r., *Usines coopératives de déshydratation du Vexin i in./Komisja*, C-244/88, EU:C:1989:588, pkt 13; z dnia 15 stycznia 2002 r. *Libéros/Komisja*, C-171/00 P, EU:C:2002:17, pkt 28).
- 56 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 zostało przyjęte na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009. Z przepisu tego wynika, że środek, który przewiduje, zostaje przyjęty w ramach procedury mającej na celu odnowienie zatwierdzenia substancji czynnej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009 wniosek o odnowienie zostaje przedłożony przez producenta substancji czynnej. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, gdy z przyczyn „niezależnych od wnioskodawcy” zaistnieje prawdopodobieństwo, że zezwolenie wygaśnie przed podjęciem decyzji o odnowieniu, zostaje podjęta decyzja odraczająca datę wygaśnięcia zatwierdzenia „dla danego wnioskodawcy”. Z samego brzmienia art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 wynika zatem, że środek przewidziany w tym przepisie ma na celu ochronę interesów wnioskodawcy odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej, z czym zgodziła się Komisja w duplice. Wniosku tego nie podważa okoliczność, że środek ten zostaje podjęty bez konieczności składania przez wnioskodawcę wniosku o odnowienie zatwierdzenia substancji czynnej.
- 57 Należy jednak wyjaśnić, że cel i treść środka przewidzianego w art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 nie ogranicza się do udzielenia wnioskodawcy odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej ochrony przed ryzykiem opóźnienia procedury odnowienia z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy.
- 58 Rozporządzenie wykonawcze przyjęte na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 przedłuża bowiem okres obowiązywania zatwierdzenia danej substancji czynnej na pewien czas. Środek ten ma zatem takie same konsekwencje, jak rozporządzenie wykonawcze w sprawie wstępnego zatwierdzenia takiej substancji na mocy art. 13 ust. 2 tego rozporządzenia lub jak rozporządzenie dotyczące odnowienia zatwierdzenia na podstawie art. 20 tego rozporządzenia.
- 59 W tym względzie należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1107/2009 rozróżnia z jednej strony, procedurę zatwierdzenia i procedurę odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej, będące przedmiotem przepisów zawartych w rozdziale II (art. 4–27), a z drugiej strony, procedurę zezwolenia na wprowadzanie do obrotu i stosowanie środków ochrony roślin zawierających substancję czynną, regulowaną przepisami zawartymi w rozdziale III (art. 28–57). Jak wynika z art. 28 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, co do zasady środek ochrony roślin może być wprowadzony do obrotu i stosowany jedynie wówczas, gdy jest przedmiotem zezwolenia wydanego na podstawie rozporządzenia

nr 1107/2009 w danym państwie członkowskim. Jak wynika ponadto z art. 29 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1107/2009, środek ochrony roślin nie może uzyskać zezwolenia jeżeli nie została zatwierdzona substancja czynna, którą środek ten zawiera.

- 60 W związku z powyższym, zatwierdzenie substancji czynnej na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 wywołuje skutki prawne nie tylko wobec osoby, która wnioskuje o jej zatwierdzenie, lecz również w stosunku do każdego podmiotu gospodarczego, którego działalność wymaga takiego zatwierdzenia, w szczególności wobec producentów środków ochrony roślin zawierających tę substancję oraz wszelkich właściwych organów publicznych, w szczególności organów publicznych państw członkowskich, które są odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń na [wprowadzanie do obrotu lub stosowanie] tych produktów, co zresztą strona skarżąca przyznała w replice.
- 61 Tym samym, z jednej strony, jeśli chodzi o producentów środków ochrony roślin, mogą oni po zatwierdzeniu substancji czynnej skierować do właściwych organów krajowych wnioski o udzielenie zezwolenia [na wprowadzanie do obrotu lub stosowanie] środka ochrony roślin zawierającego wspomnianą substancję czynną bez konieczności uczestniczenia w procedurze zatwierdzenia tej substancji czynnej.
- 62 Z drugiej strony, jeśli chodzi o właściwe organy państw członkowskich, Sąd stwierdził już, że skutkiem prawnym zatwierdzenia substancji czynnej jest umożliwienie im – z zastrzeżeniem spełnienia szeregu dodatkowych warunków określonych w art. 29 rozporządzenia nr 1107/2009 – wydawania zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających wspomnianą substancję czynną, jeżeli wniosek taki został złożony (postanowienie z dnia 28 września 2016 r., PAN Europe i in./Komisja, T-600/15, EU:T:2016:601, pkt 25).
- 63 W związku z tym należy stwierdzić, że rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 jest środkiem o zasięgu ogólnym, ponieważ znajduje zastosowanie do sytuacji wskazanych w sposób obiektywny i wywołuje skutki prawne w stosunku do kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny [zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 października 2011 r., Microban International i Microban (Europe)/Komisja, T-262/10, EU:T:2011:623, pkt 23].
- 64 Wprawdzie rozporządzenie wykonawcze dotyczące zatwierdzenia, przedłużenia okresu zatwierdzenia lub odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 nie określa wymogów, jakim powinno odpowiadać stosowanie tej substancji, a zatem różni się od rozporządzenia ustalającego najwyższe dopuszczalne poziomy pozostałości niektórych produktów na podstawie rozporządzenia nr 396/2005, jak słusznie podniosła strona skarżąca, różnica ta nie ma jednak wpływu na charakter rozporządzenia wykonawczego 2016/1056 jako środka o zasięgu ogólnym.
- 65 Z powyższego wynika, że rozporządzenie wykonawcze w sprawie przedłużenia zatwierdzenia substancji czynnej na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, takie jak rozporządzenie wykonawcze nr 2016/1056, którego dotyczy niniejsza sprawa, należy uznać za środek o zasięgu ogólnym, w związku z czym nie stanowi on aktu administracyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. g) i art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.
- 66 Ustalenia tego nie podważają pozostałe argumenty strony skarżącej.
- 67 Po pierwsze, jak przypomniano w pkt 55 powyżej, w celu określenia zasięgu obowiązywania aktu nie wystarczy ograniczyć się do jego nazwy, ale należy uwzględnić w pierwszej kolejności jego przedmiot i treść. W związku z tym fakt, że art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 odnosi się do „decyzji” odraczającej datę wygaśnięcia zatwierdzenia, w żaden sposób nie pozwala na podważenie okoliczności, że tak określony akt stanowi, w świetle jego przedmiotu i treści – akt o zasięgu ogólnym, a nie akt o charakterze indywidualnym.

- 68 Ponadto z brzmienia art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 i jego kontekstu jasno wynika, że pojęcie „decyzja” zostało tam użyte w znaczeniu szerokim – aktu wywołującego skutki prawne, w tym takie akty jak rozporządzenie wykonawcze 2016/1056.
- 69 Po drugie, wbrew temu, co podnosi strona skarżąca, adresatem środka przyjętego w celu przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej, na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, nie jest wyłącznie wnioskodawca i podmiot aktualnie uprawniony z tytułu zatwierdzenia. Rozporządzenie wykonawcze 2016/1056 nie wskazuje bowiem adresata, lecz ogranicza się do przewidzenia w art. 2, że rozporządzenie to wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co strona skarżąca przyznała w replice. Argument strony skarżącej – że zatwierdzenie substancji czynnej nie wymaga adresata, ponieważ wprowadzenie [produktu] do obrotu nie wymaga żadnego zezwolenia w zakresie zawartych w nim substancji czynnych – nie może podważyć faktu, że zezwolenie to nie jest skierowane do jednego lub wielu adresatów indywidualnych, ale do kategorii adresatów określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny, takich jak w szczególności producenci środków ochrony roślin, które zawierają tę substancję, i właściwe organy krajowe.
- 70 Po trzecie, ponieważ rozporządzenie nr 1107/2009 wyraźnie rozróżnia, z jednej strony, procedurę zatwierdzenia, procedurę przedłużenia zatwierdzenia i procedurę odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej, a z drugiej strony procedurę zezwolenia na [wprowadzanie do obrotu i stosowanie] środków ochrony roślin zawierających substancję czynną (zob. pkt 59 powyżej), zatwierdzenia substancji czynnej nie można, wbrew temu, co twierdzi strona skarżąca, traktować jako części składowej zezwolenia na [wprowadzanie do obrotu i stosowanie] środka ochrony roślin.
- 71 Po czwarte, nawet jeśli dokonane w rozporządzeniu nr 1107/2009 rozróżnienie procedur, o których mowa w pkt 70 powyżej, było wyłącznie – jak twierdzi strona skarżąca – wynikiem podziału kompetencji ze względów merytorycznych między Unię a państwa członkowskie, to jednak środki dotyczące zatwierdzania, przedłużania zatwierdzenia lub odnowienia zatwierdzenia substancji czynnych przyjęte na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 są aktami o zasięgu ogólnym.
- 72 Po piąte, wbrew temu, co podnosi strona skarżąca, nie jest to typowa sytuacja dotycząca udzielania przedsiębiorstwu zezwolenia na wprowadzanie do obrotu produktu, z którego pośrednio korzystają również inni jego użytkownicy, mogący stosować ten produkt do celów objętych zezwoleniem. Jak bowiem wyjaśniono już w pkt 59 powyżej, zatwierdzenie substancji czynnej nie oznacza, że środek ochrony roślin zawierający tę substancję może z tego tylko powodu zostać wprowadzony do obrotu.
- 73 Po szóste, skutki zatwierdzenia substancji czynnej na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 nie są porównywalne do konsekwencji zezwolenia na wprowadzenie do obrotu organizmów genetycznie zmodyfikowanych na mocy rozporządzenia nr 1829/2003. W istocie zezwolenie takie, zgodnie z art. 4 ust. 2 i art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 1829/2003, umożliwia wprowadzenie danego produktu do obrotu, podczas gdy zatwierdzenie substancji czynnej na podstawie rozporządzenia nr 1107/2009 nie stanowi zezwolenia na [wprowadzanie do obrotu i stosowanie] środków ochrony roślin zawierających tę substancję – takie zezwolenie podlega odrębnej procedurze.
- 74 Po siódme, argument strony skarżącej – jakoby skutki zatwierdzenia substancji czynnej, jakie wywiera ona względem osób innych niż wnioskodawca danego zezwolenia, wynikały z przepisów rozporządzenia nr 1107/2009, a nie z samego zatwierdzenia substancji czynnej – opiera się na błędnej interpretacji treści tego zatwierdzenia. To bowiem właśnie zatwierdzenie substancji czynnej lub przedłużenie zatwierdzenia, lub odnowienie takiego zatwierdzenia wywołuje owe skutki, w szczególności wobec producentów środków ochrony roślin i państw członkowskich. Okoliczność, że skutki te zostały przewidziane w rozporządzeniu nr 1107/2009, nie ma wpływu na ten wniosek.

- 75 Po ósme, sam fakt, że środek przyjęty na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 wpisuje się w procedurę przedłużenia odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej, która charakteryzuje się udziałem wnioskodawcy w procesie odnowienia, nie oznacza, że należy go uznać za środek o charakterze indywidualnym.
- 76 Wreszcie, wbrew temu, co twierdzi na ten temat strona skarżąca, okoliczność, że zatwierdzenie substancji czynnej może na podstawie z art. 6 rozporządzenia nr 1107/2009 podlegać pewnym warunkom i ograniczeniom, nie jest dowodem na, że jest to środek o charakterze indywidualnym, biorąc pod uwagę skutki prawne tego zatwierdzenia dla osób innych niż wnioskodawca. Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1107/2009, na który strona skarżąca również powołuje się w tym kontekście, ogranicza się do stwierdzenia, że warunki określone w art. 4 ust. 1, 2 i 3, które powinna spełniać substancja czynna w celu jej zatwierdzenia, uznaje się za spełnione, w przypadku gdy ustalono to w odniesieniu do jednego lub więcej reprezentatywnych zastosowań co najmniej jednego środka ochrony roślin zawierającego substancję. Przepis ten jest zatem bez znaczenia dla odpowiedzi na pytanie, czy środek dotyczący zatwierdzenia substancji czynnej jest aktem o zasięgu ogólnym, czy indywidualnym.
- 77 W świetle powyższych rozważań należy oddalić pierwszą część jedyne zarzutu skargi.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia konwencji z Aarhus

- 78 W tym względzie strona skarżąca twierdzi, że szerokie rozumienie tego, jakie akty mogą być przedmiotem wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, narzuca się również w świetle międzynarodowego prawa publicznego. Konwencja z Aarhus, która wiąże Unię bezpośrednio, nie przewiduje, by miała ona zastosowanie wyłącznie do decyzji o charakterze indywidualnym. Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus stanowi, że bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Tymczasem celem rozporządzenia nr 1367/2006 jest właśnie wdrożenie konwencji z Aarhus. Wewnętrzna procedura odwoławcza powinna zatem mieć zastosowanie do wszystkich środków w rozumieniu konwencji z Aarhus. W świetle projektu wniosków i zaleceń komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus dotyczących przestrzegania postanowień konwencji przez Unię przyjętych na 53. posiedzeniu tego komitetu w dniach 21–24 czerwca 2016 r. (zwanym dalej „zaleceniami komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus”) nie sposób podtrzymać odmiennego podejścia sądów Unii.
- 79 W każdym razie, zdaniem strony skarżącej, brak bezpośredniego skutku art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie zmienia faktu, że art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006 powinno się interpretować w sposób zgodny z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Dlatego też art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 nie można poddawać tak ścisłej wykładni w zakresie pojęcia „środek o charakterze indywidualnym”, gdyż pozostawałaby ona w sprzeczności z możliwością kwestionowania aktów prawa ochrony środowiska, takich jak środki dotyczące przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej, przyjęte na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009.
- 80 Komisja kwestionuje te argumenty.
- 81 Z argumentów podniesionych przez stronę skarżącą wynika w istocie jej przekonanie, że wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w rozumieniu art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, powinien być również możliwy na podstawie art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, podczas gdy dany akt nie stanowi środka o charakterze indywidualnym, lecz jest aktem o zasięgu ogólnym.

- 82 Należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus każda ze stron ma zapewnić, by członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.
- 83 Należy również przypomnieć, że zgodnie z motywem 4 rozporządzenia nr 1367/2006 zostało ono przyjęte w celu zastosowania wymogów konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii. W szczególności, z motywów 18 i 19 tego rozporządzenia wynika, że wewnętrzna procedura odwoławcza ma na celu umożliwienie skutecznego wdrażania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus. Ponadto, jak już wskazano, zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 w związku z jego art. 2 ust. 1 lit. g) organizacje pozarządowe są uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej wyłącznie w odniesieniu do aktów o charakterze indywidualnym.
- 84 Tymczasem art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie precyzuje, by możliwość wszczęcia postępowania administracyjnego obejmowała jedynie przypadki, w których sporne akty mają charakter indywidualny.
- 85 Jednakże z orzecznictwa wynika, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus nie znajduje bezpośredniego zastosowania w porządku prawnym Unii i nie można go powoływać jako kryterium zgodności z prawem aktów Unii. Ponadto z przytoczonego orzecznictwa wynika, że zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus umawiające się strony dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania przy definiowaniu szczegółowych zasad wdrażania „administracyjnej lub sądowej procedury” przewidzianej w tym przepisie (wyrok z dnia 13 stycznia 2015 r., Rada i Komisja/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, pkt 47–53).
- 86 Argument strony skarżącej – zgodnie z którym wspomniane orzecznictwo nie może zostać utrzymane w świetle zaleceń komitetu ds. przestrzegania konwencji z Aarhus – winien zostać oddalony. W każdym razie, zakładając, że zalecenia te są wiążące dla umawiających się stron konwencji z Aarhus, chodzi tu – jak słusznie podniosła Komisja – o zwykły projekt, który, z czym zgodziła się w replice strona skarżąca, został przyjęty przez ten komitet dopiero w dniu 17 marca 2017 r., to znaczy po dacie przyjęcia zaskarżonej decyzji. Nie ma zatem potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy – jak podnosi Komisja, odwołując się do wytycznych dotyczących stosowania konwencji z Aarhus – zalecenia komitetu ds. przestrzegania konwencji powinny być zostać przyjęte w ramach spotkania stron, procedury przewidzianej w art. tej 10 konwencji, czy też nie było to konieczne, jak twierdzi strona skarżąca.
- 87 W odniesieniu do argumentu strony skarżącej – zgodnie z którym konieczne jest dokonanie wykładni art. 10 ust. 1 i art. 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia nr 1367/2006 zgodnej z prawem międzynarodowym, co powinno skutkować tym, że akty takie jak środki dotyczące przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej, przyjęte na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, powinno się uważać za objęte zakresem zastosowania tych przepisów – warto przypomnieć, że wykładnia przepisu prawa wtórnego Unii zgodna z prawem międzynarodowym jest możliwa tylko wówczas, gdy wspomniany przepis taką wykładnię dopuszcza i nie może służyć za podstawę wykładni contra legem tego przepisu. Ponieważ zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 jedynie „akty administracyjne” zdefiniowane w art. 2 ust. 1 lit. g) tego rozporządzenia jako „indywidualnie adresowan[e] środ[ki]” mogą być przedmiotem wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej – nie jest możliwa taka wykładnia tych przepisów, że akty administracyjne, do których przepisy te się odnoszą obejmowałyby również akty o zasięgu ogólnym, ponieważ wykładnia taka byłaby contra legem (zob. podobnie, postanowienie z dnia 17 lipca 2015 r., EEB/Komisja, T-565/14, niepublikowane, EU:T:2015:559, pkt 31–33).
- 88 W świetle powyższych rozważań należy oddalić drugą część jedyne zarzutu skargi, a co za tym idzie – skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 89 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ strona skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję w żądanym przez nią zakresie.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 27 września 2018 r.

Podpisy