



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 27. septembra 2018*

„Varstvo potrošnikov – Izvedbena uredba (EU) 2016/1056 – Izvedbena Uredba o podaljšanju obdobja odobritve aktivne snovi ‚glifosat‘ – Uredba (ES) št. 1367/2006 – Zahteva za notranjo revizijo – Člen 2(1)(g) in člen 10(1) Uredbe št. 1367/2006 – Posamičen ukrep – Aarhuška konvencija“

V zadevi T-12/17,

Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, s sedežem v Rosenfeldu (Nemčija), ki jo zastopa A. Willand, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata G. Gattinara in C. Hermes, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa Ares (2016) 6306335 Komisije z dne 8. novembra 2016, s katerim je bila zavrnjena zahteva za notranjo revizijo, ki temelji na členu 10 Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL 2006, L 264, str. 13), Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2016/1056 z dne 29. junija 2016 o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 540/2011 glede podaljšanja veljavnosti registracije aktivne snovi „glifosat“ (UL 2016, L 173, str. 52),

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi D. Gratsias, predsednik, A. Dittrich in P. G. Xuereb (poročevalec), sodnika,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Mellifera e.V, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, je neprofitno združenje, registrirano v Nemčiji, ki si prizadeva za ohranjanje in spodbujanje čebel.

* Jezik postopka: nemščina.

Odobritev aktivne snovi „glifosat“ in podaljšanje veljavnosti registracije

- 2 Z Direktivo Komisije 2001/99/ES z dne 20. novembra 2001 o spremembi Priloge I k Direktivi Sveta 91/414/EGS o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet za vključitev aktivnih snovi glifosat in tifensulfuron-metil (UL 2001, L 304, str. 14) je bila aktivna snov „glifosat“ vključena v Prilogo I k Direktivi Sveta 91/414/EGS z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet (UL 1991, L 230, str. 1) in bila tako odobrena na podlagi zadnjenavedene direktive od 1. julija 2002.
- 3 Direktiva 91/414 je bila razveljavljena z učinkom od 14. junija 2011 in s pridržkom nekaterih prehodnih ukrepov z Uredbo (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmaceutskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL 2009, L 309, str. 1).
- 4 Člen 78(3) Uredbe št. 1107/2009 je določal sprejetje posebne uredbe, ki vsebuje seznam aktivnih snovi iz Priloge I k Direktivi 91/414, te snovi pa se štejejo za registrirane v skladu z Uredbo št. 1107/2009.
- 5 Z izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 540/2011 z dne 25. maja 2011 o izvajanju Uredbe (ES) št. 1107/2009 glede seznama registriranih aktivnih snovi (UL 2011, L 153, str. 1) je bil sprejet seznam iz člena 78(3) Uredbe št. 1107/2009.
- 6 Glifosat je bil uvrščen na ta seznam, z datumom izteka obdobja za odobritev do 31. decembra 2015.
- 7 Zahteva za obnovitev odobritve je bila vložena v predpisanem roku.
- 8 Člen 17 Uredbe št. 1107/2009, naslovljen „Podaljšanje obdobja odobritve za čas trajanja postopka“, v prvem odstavku določa naslednje:

„Kadar zaradi razlogov, na katere vlagatelj ne more vplivati, obstaja možnost, da bo odobritev potekla pred sprejetjem sklepa o obnovitvi, se sklep sprejme v skladu z regulativnim postopkom iz člena 79(3) in prenehanje odobritve za tega vlagatelja se odloži za obdobje, ki zadošča za preučitev vloge.“
- 9 Evropska komisija je z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2015/1885 z dne 20. oktobra 2015, o spremembi Izvedbene Uredbe (EU) št. 540/2011 glede podaljšanja obdobja odobritve za aktivne snovi: [...] glifosat [...] (UL 2015, L 276, str. 48), ki je bila sprejeta na podlagi člena 17, prvi stavek, Uredbe št. 1107/2009, podaljšala obdobje odobritve za glifosat do 30. junija 2016, ker se je ocenjevanje snovi zavleklo iz razlogov, na katere vlagatelj ni mogel vplivati.
- 10 Med razpravami 18. in 19. maja 2016 v okviru Stalnega odbora za rastline, živali, hrano in krmo so številne države članice menile, da je treba pridobiti mnenje Odbora za oceno tveganja Evropske agencije za kemikalije (ECHA) o usklajeni razvrstitvi glede rakotvornosti glifosata, preden sprejmejo odločitev o obnovitvi odobritve, saj je lahko tako mnenje pomembno glede na merila, določena v Uredbi št. 1107/2009. Komisija se je odzvala na ta predlog.
- 11 Ob upoštevanju časa, potrebnega za oceno dokumentacije o usklajeni razvrstitvi ECHA, je Komisija menila, da bo veljavna odobritev za glifosat potekla pred sprejetjem sklepa o njeni obnovitvi. Zato je presodila, da je treba podaljšati odobritev glifosata.
- 12 Z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2016/1056 z dne 29. junija 2016 o spremembi Izvedbene uredbe št. 540/2011 glede podaljšanja veljavnosti registracije aktivne snovi „glifosat“ (UL 2016, L 173, str. 52) je Komisija še enkrat podaljšala obdobje odobritve glifosata na podlagi člena 17, prvi odstavek, Uredbe

št. 1107/2009, z navedbo novega datuma izteka veljavnosti, in sicer „[šest] mesecev od datuma, ko Komisija prejme mnenje Odbora za oceno tveganja ECHA, ali 31. decembra 2017, pri čemer se upošteva zgodnejši datum“.

Zahteva za notranjo revizijo

- 13 Tožeča stranka je 11. avgusta 2016 pri Komisiji vložila zahtevo za notranjo revizijo Izvedbene uredbe 2016/1056 na podlagi člena 10(1) Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13).
- 14 Komisija je s Sklepom Ares (2016) 6306335 z dne 8. novembra 2016 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) to zahtevo za notranjo revizijo zavrnila kot nedopustno, saj naj akt, na katerega se nanaša navedena zahteva, ne bi bil upravni akt v smislu člena 2(1)(g) Uredbe št. 1367/2006, torej posamičen ukrep. V zvezi s tem je Komisija med drugim pojasnila, da se določbe Izvedbene uredbe 2016/1056 uporabljajo za vse gospodarske subjekte, ki proizvajajo ali dajejo v promet fitofarmacevtska sredstva, ki vsebujejo glifosat.

Postopek in predlogi strank

- 15 Tožeča stranka je to tožbo vložila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 11. januarja 2017.
- 16 Odgovor na tožbo je bil v Sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložen 27. marca 2017.
- 17 Replika in duplika sta bili v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vloženi 10. maja oziroma 26. junija 2017.
- 18 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - razveljavi izpodbijani sklep;
 - Komisiji naloži, naj sprejme nov sklep in vsebinsko odloči o predlogu tožeče stranke, naj opravi notranjo revizijo Izvedbene uredbe 2016/1056;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov;
- 19 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
 - tožbo zavrne kot neutemeljeno glede predloga za razglasitev ničnosti in kot očitno nedopustno glede predloga za izdajo odredbe;
 - pritožnici naloži plačilo stroškov postopka;
- 20 Komisija je 29. avgusta 2017 vložila zahtevo za prednostno obravnavo na podlagi člena 67(2) Poslovnika Splošnega sodišča. Predsednik petega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 6. septembra 2017 zavrnil predlog za prekinitev postopka.

- 21 Z dopisom sodnega tajništva Splošnega sodišča z dne 19. decembra 2017 je Splošno sodišče pozvalo stranke, naj predložijo stališča o posledicah obnovitve odobritve glifosata za obdobje petih let z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2017/2324 z dne 12. decembra 2017 o podaljšanju odobritve aktivne snovi glifosat v skladu z Uredbo št. 1107/2009 in o spremembi Priloge k Izvedbeni uredbi št. 540/2011 (UL 2017, L 333, str. 10) na to tožbo in zlasti na pravni interes tožeče stranke.
- 22 Tožeča stranka in Komisija sta na to vprašanje odgovor na to vprašanje poslali v sodno tajništvo Splošnega sodišča 17. januarja 2018.

Pravo

- 23 V skladu s členom 106(3) Poslovnika lahko Splošno sodišče odloči, da bo o tožbi odločilo brez ustnega dela postopka, če stranke v roku treh tednov od vročitve obvestila o koncu pisnega dela postopka niso podale pisnega predloga, naj se opravi obravnava. V tem primeru Splošno sodišče meni, da je na podlagi listin iz spisa v zadevi dejansko stanje dovolj razjasnjeno, in, ker ni bilo takega predloga, sklone, da odloči brez ustnega dela postopka.

Pravni interes

- 24 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je ničnostna tožba, ki jo vložijo fizična ali pravna oseba, dopustna le, če je v interesu tožeče stranke, da se razglasi ničnost izpodbijanega akta (sodba z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točka 41; sklepa z dne 9. novembra 2011, ClientEarth in drugi/Komisija, T-120/10, neobjavljen, EU:T:2011:646, točka 46, in z dne 30. aprila 2015, EEB/Komisija, T-250/14, neobjavljen, EU:T:2015:274, točka 14).
- 25 Pravni interes tožeče stranke glede predmeta tožbe mora obstajati ob njeni vložitvi, sicer ta ni dopustna, in do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, to pa temelji na predpostavki, da ima lahko stranka, ki je vložila tožbo, zaradi izida tožbe koristi (sodba z dne 10. decembra 2010, Ryanair/Komisija, od T-494/08 do T-500/08 in T-509/08, EU:T:2010:511, točki 42 in 43; sklepa z dne 9. novembra 2011, ClientEarth in drugi/Komisija, T-120/10, neobjavljen, EU:T:2011:646, točki 47 in 49, in z dne 30. aprila 2015, EEB/Komisija, T-250/14, neobjavljen, EU:T:2015:274, točki 15 in 17).
- 26 Komisija v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča o tej točki navaja, da je tožeča stranka z začetkom veljavnosti Izvedbene uredbe 2017/2324 izgubila pravni interes glede predloga za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker je bil njen predlog za izdajo odredbe očitno nedopusten. Po mnenju Komisije taka razglasitev ničnosti tožeči stranki ne bi prinesla koristi. Sicer je res, da če bi Splošno sodišče razglasilo ničnost izpodbijanega sklepa, bi morala Komisija nato ponovno odločati o zahtevi za notranjo revizijo Izvedbene uredbe 2016/1056, ki jo je tožeča stranka vložila, upoštevajoč pravno presojo Splošnega sodišča. Vendar notranja revizija vsebine Izvedbene uredbe 2016/1056 tožeči stranki ne bi več mogla prinesiti koristi, ker je edini namen te uredbe ustrezno podaljšati obdobje odobritve glifosata, da se omogoči preučitev zahteve za obnovitev odobritve. Ker se je z Izvedbeno uredbo 2017/2324 odobritev glifosata medtem podaljšala za obdobje med 16. decembrom 2017 in 15. decembrom 2022, je notranja revizija Izvedbene uredbe 2016/1056 postala brezpredmetna.
- 27 Tožeča stranka v svojih pripombah v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča trdi, da njen pravni interes ni prenehal. V zvezi s tem tožeča stranka trdi, da bi bila revizija Izvedbene uredbe 2016/1056 še vedno mogoča. Poleg tega trdi, da naj dejstvo, da zadevni akt še vedno obstaja in ima pravni učinek, ne bi bilo pogoj za revizijo v skladu s členom 10 Uredbe št. 1367/2006. Nazadnje se tožeča stranka sklicuje na tveganje, da bi se domnevna nezakonnost v tej tožbi ponovila v prihodnosti.

- 28 V zvezi s tem iz sodne prakse izhaja, da tožeča stranka ohrani interes za vložitev predloga za razglasitev ničnosti akta institucije Evropske unije, da bi se lahko preprečila ponovitev domnevne nezakonitosti iz zadevnega akta v prihodnosti. Tak pravni interes izhaja iz člena 266, prvi odstavek, PDEU, v skladu s katerim mora institucija, katere akt je bil razglašen za ničen, sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča. Vendar takšen pravni interes obstaja le, če lahko domnevna nezakonitost v prihodnje nastane neodvisno od okoliščin zadeve, v kateri je tožnik vložil tožbo (sodbi z dne 7. junija 2007, Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, točke od 50 do 52, in z dne 22. marca 2018, De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, točka 32).
- 29 Tako je tudi v obravnavani zadevi, saj domnevna nezakonitost po mnenju tožeče stranke temelji na razlagi člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi s členom 2(1)(g) navedene uredbe, za katero je zelo verjetno, da jo bo Komisija ponovno uporabila v primeru nove zahteve za notranjo revizijo upravnih aktov v okviru okoljske zakonodaje.
- 30 V zvezi s tem je treba po eni strani poudariti, da je tožeča stranka navedla, da bo v skladu s statutarnim namenom in cilji v prihodnosti vseeno zahtevala notranjo revizijo, če bi Komisija sprejela vprašljive odločitve o odobritvi glifosata ali druge aktivne snovi. Tožeča stranka je tako v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča o posledicah za obnovitev odobritve glifosata z Izvedbeno uredbo 2017/2324 navedla, da bo najpozneje do 26. januarja 2018 zahtevala notranjo revizijo te uredbe.
- 31 Po drugi strani je iz stališč Komisije razvidno, da ta meni, da ima uredba o podaljšanju odobritve aktivne snovi na podlagi člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009, enako kot prvotna uredba o odobritvi takšne snovi v skladu s členom 13(2) navedene uredbe in kot uredba o obnovitvi odobritve v skladu s členom 20 iste uredbe, pravne učinke za skupine pravnih subjektov, ki so določene splošno in abstraktno, in tako pomeni splošni ukrep, in ne upravni akt v smislu člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi s členom 2(1)(g) navedene uredbe. Iz tega sledi, da bo Komisija verjetno ponovila to razlago tudi glede zahteve za notranjo revizijo uredbe o prvotni odobritvi aktivne snovi ali uredbe o podaljšanju odobritve aktivne snovi, kot je Izvedbena uredba 2017/2324.
- 32 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je tožeča stranka ohranila pravni interes za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ne da bi bilo treba preučiti druge trditve, ki jih v zvezi s tem navaja tožeča stranka.

Dopustnost

- 33 Z drugim tožbenim predlogom tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj Komisiji naloži, da vsebinsko odloči o zahtevi za notranjo revizijo tožeče stranke. S tem tožbenim predlogom torej tožeča stranka Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj izda odredbo, naslovljeno na Komisijo. Vendar je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru ničnostne tožbe pristojnost sodišča Unije omejena na nadzor zakonitosti izpodbijanega akta in Splošno sodišče pri izvajanju svojih pristojnosti na institucije Unije ne more nasloviti odredbe. Zadevna institucija mora namreč v skladu s členom 266 PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev ničnostne sodbe (glej v tem smislu sklep z dne 12. marca 2014, PAN Europe/Komisija, T-192/12, neobjavljen, EU:T:2014:152, točka 15 in navedena sodna praksa).
- 34 Iz tega sledi, da je drugi tožbeni predlog očitno nedopusten.
- 35 Te ugotovitve ni mogoče izpodbijati s trditvami, ki jih je navedla tožeča stranka v repliki, v kateri je ob tem, da je priznala, da njen drugi tožbeni predlog v skladu s sodno prakso sodišč Unije ni dopusten, vseeno trdila, da bi to lahko posledično nesprejemljivo upočasnilo in nazadnje onemogočilo učinkovito uveljavljanje njenih pravic do notranje revizije in učinkovitega sodnega varstva. Po mnenju tožeče stranke bi bilo torej za učinkovito izvajanje Uredbe št. 1367/2006 in za zaščito njenih pravic primerno, da se o njenih zahtevah v zvezi z Izvedbeno uredbo 2016/1056 odloči v tem postopku pred Splošnim sodiščem. Vendar se ta trditev lahko zgolj zavrne. Člen 12 Uredbe št. 1367/2006 se namreč

s priznanjem pravice vlagatelju, da se obrne na Sodišče Evropske unije, nanaša le na odločitev, ki jo je Komisija sprejela v odgovor na zahtevo za notranjo revizijo. V nasprotju s tem, kar zatrjuje tožeča stranka, sodba z dne 15. decembra 2016 *Testbiotech in drugi/Komisija* (T-177/13, neobjavljena, EU:T:2016:736), na katero se tožeča stranka sklicuje, v zvezi s tem potrjuje, da je kljub temu, da je z zahtevo za notranjo revizijo upravnega akta neločljivo povezano to, da tožeča stranka izpodbija zakonitost ali utemeljenost akta, to ne pomeni, da bo tožeča stranka lahko v okviru ničnostne tožbe zoper zavrnitev revizije neposredno izpodbijala zakonitost ali utemeljenost tega akta (sodba z dne 15. decembra 2016, *Testbiotech in drugi/Komisija*, T-177/13, neobjavljena, EU:T:2016:736, točka 56).

- 36 Tožeča stranka je v repliki navedla, da namerava od Splošnega sodišča zahtevati, naj v skladu z njenim drugim tožbenim predlogom odredičasne ukrepe na podlagi člena 279 PDEU. V zvezi s tem zadostuje ugotovitev, da taka zahteva ni bila predložena Splošnemu sodišču.

Predlog za sprejetje ukrepov procesnega vodstva

- 37 V repliki je tožeča stranka Splošnemu sodišču predlagala, naj v okviru ukrepov procesnega vodstva, sprejetih v skladu s členom 89(2)(b) in členom 89(3)(b) Poslovnika, sprejme odločitev glede zahteve za notranjo revizijo ali naj se o tem vprašanju vsaj izreče.
- 38 Ta predlog se zato lahko le zavrne kot neutemeljen.
- 39 Kot je namreč Komisija pravilno navedla, tožeča stranka ne more na podlagi ukrepa procesnega vodstva zaobiti pravnega načela, po katerem sodišča Unije ne morejo naložiti odredbe institucijam Unije.

Vsebinska presoja

- 40 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi z njenim členom 2(1)(g) in Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisane v Aarhusu 25. junija 1998 (v nadaljevanju: Aarhuska konvencija).
- 41 Edini tožbeni razlog iz tožbe je v bistvu sestavljen iz dveh delov, pri čemer se prvi nanaša na kršitev člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi s členom 2(1)(g) te uredbe, drugi pa na kršitev Aarhuske konvencije.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi s členom 2(1)(g) te uredbe

- 42 Tožeča stranka trdi, da je Izvedbena uredba 2016/1056 posamičen ukrep v smislu člena 2(1)(g) Uredbe št. 1367/2006, ki je torej lahko predmet zahteve za notranjo revizijo na podlagi člena 10(1) te uredbe.
- 43 Tožeča stranka v zvezi s tem opozarja, da je treba razlikovati med posamičnimi ukrepi in splošnimi ukrepi, pri čemer se zadnji uporabljajo za objektivno določene položaje in imajo pravne učinke za splošno in abstraktno določene skupine pravnih subjektov.
- 44 Tožeča stranka trdi, da podaljšanje odobritve aktivne snovi v skladu s členom 17 Uredbe št. 1107/2009 spada v okvir postopka za odobritev, v katerem se sprejme odločitev o zahtevku za obnovitev odobritve za zadevno snov. To podaljšanje obdobja odobritve naj bi imelo pravni učinek v razmerju do vlagatelja, ki bi tako lahko dalje tržil zadevno snov. Po mnenju tožeče stranke dejstvo, da je bila Izvedbena uredba 2016/1056 sprejeta v okviru postopka odobritve za posamezno zahtevo, na podlagi sodne prakse potrjuje ugotovitev, da ima navedena izvedbena uredba naravo posamičnega ukrepa.

- 45 Tožeča stranka meni, da te značilnosti razlikujejo odobritev aktivne snovi na podlagi Uredbe št. 1107/2009 od ureditve določitve mejnih vrednosti ostankov nekaterih proizvodov na podlagi Uredbe (ES) št. 396/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. februarja 2005 o mejnih vrednostih ostankov pesticidov v ali na hrani in krmi rastlinskega in živalskega izvora ter o spremembi Direktive Sveta 91/414 (UL 2005, L 70, str. 1). Določitev najvišje dovoljene ravni naj bi se uporabljala za vsak pravni subjekt, ki take proizvode da v promet ali jih predela. Nasprotno pa naj bi se podaljšanje odobritve aktivne snovi v skladu s členom 17 Uredbe št. 1107/2009 nanašalo le na vlagatelja in trenutnega imetnika odobritve.
- 46 Tožeča stranka priznava, da ima odobritev aktivne snovi tudi ugodne učinke za potencialne proizvajalce zadevnih fitofarmaceutskih sredstev in druge gospodarske subjekte. Po njenem mnenju pa gre pri tem za položaj, značilen za registracijo za dajanje sredstva v promet, ki se odobri podjetju, od katerega pa imajo posredne koristi tudi drugi uporabniki sredstva, ki ga lahko uporabljajo za namene, za katere je registrirano. Dejstvo, da imajo od odobritve sredstva, ki je namenjeno imetniku odobritve, naknadno koristi številni gospodarski subjeki, pa naj ne bi spremenilo dejstva, da je sama odobritev posamični ukrep.
- 47 Tožeča stranka tudi trdi, da drugi pozitivni učinki, zlasti glede dajanja v promet in uporabe fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo to aktivno snov, ne izhajajo iz odobritve aktivne snovi, ampak iz določb, ki urejajo to področje, zlasti Uredbe št. 1107/2009.
- 48 Po mnenju tožeče stranke naj bi bila odobritev aktivne snovi v skladu z Uredbo št. 1107/2009 primerljiva z registracijo za dajanje v promet gensko spremenjenih organizmov v skladu z Uredbo (ES) št. 1829/2003 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003 o gensko spremenjenih živilih in krmi (UL 2003, L 268, str. 1), nazadnje spremenjeni z Uredbo (ES) št. 298/2008 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2008 (UL 2008, L 97, str. 64), ki je posamičen ukrep v smislu člena 2(1)(g) Uredbe št. 1367/2006.
- 49 Tožeča stranka v repliki trdi, da Izvedbena uredba 2016/1056 predstavlja zgolj vmesno odločitev v postopku obnovitve, ki je namenjena ohranitvi individualne pravice vlagatelja do podaljšanja. V skladu z besedilom člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009, naj bi šlo za odločitev o posameznem primeru, ki naj bi imela učinek za vlagatelja, in naj bi bila povezana s preučitvijo zahtevka za obnovitev.
- 50 Tožeča stranka poleg tega trdi, da odobritev aktivne snovi ne pomeni abstraktnega in splošnega predpisa, saj ne določa zahtev, ki jim mora ustrezati zadevna snov, temveč to snov registrira. Nasprotno, šlo naj bi za tipičen izvedbeni akt, in sicer za primer uporabe v konkretnih primerih zahteve iz členov 4 in naslednjih Uredbe št. 1107/2009.
- 51 Tožeča stranka nazadnje trdi, da je odobritev aktivne snovi predhodna faza in sestavni del registracije fitofarmaceutskega sredstva. Poleg tega, tudi če bi registracija fitofarmaceutskega sredstva bila upravni akt, naj ne bi bilo nobenega razloga za domnevo, da se odobritev aktivne snovi, ki jo vsebuje ta registracija kot taka, šteje za splošen ukrep. Zakonodajalec Unije naj bi v Uredbi št. 1107/2009 postopek registracije razdelil na več stopenj zgolj zaradi delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami iz vsebinskih razlogov.
- 52 Komisija te trditve zavrača.
- 53 Uvodoma je treba opozoriti, da iz člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi s členom 2(1)(g) navedene uredbe izhaja, da lahko vsaka nevladna organizacija, ki izpolnjuje merila iz člena 11 te uredbe, vložiti zahtevo za notranjo revizijo pri instituciji ali organu Unije, ki je sprejel upravni ukrep v skladu z okoljsko zakonodajo. Komisija ne izpodbija, da je tožeča stranka lahko nevladna

organizacija, ki izpolnjuje merila iz člena 11 Uredbe št. 1367/2006. Ne izpodbija niti tega, da je Izvedbena uredba 2016/1056, glede katere je tožeča stranka vložila zahtevo za notranjo revizijo, akt, sprejet na podlagi okoljske zakonodaje.

- 54 Je pa med strankama sporno, ali je treba Izvedbeno uredbo 2016/1056 šteti za upravni akt v smislu člena 2(1)(g) Uredbe št. 1367/2006. V skladu s to določbo je upravni akt posamičen ukrep. Preučiti je torej treba, ali je Izvedbena uredba 2016/1056 posamični ukrep ali pa gre za splošni ukrep.
- 55 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu s sodno prakso pri ugotavljanju dosega akta sodišče Unije ne sme zadovoljiti z uradnim poimenovanjem akta, temveč mora najprej upoštevati njegova cilj in vsebino (glej v tem smislu sodbo z dne 14. decembra 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes* in drugi/Svet, 16/62 in 17/62, EU:C:1962:47, str. 901, 918). Ukrep se šteje kot splošni, če se uporablja za objektivno določene položaje in ima pravne učinke za skupine pravnih subjektov, ki so določene splošno in abstraktno (sodbi z dne 21. novembra 1989, *Usines coopératives de déshydratation du Vexin* in drugi proti Komisiji, C-244/88, EU:C:1989:588, točka 13, in z dne 15. januarja 2002 *Libéro/Komisija*, C-171/00 P, EU:C:2002:17, točka 28).
- 56 V obravnavani zadevi je treba opozoriti, da je bila Izvedbena uredba 2016/1056 sprejeta na podlagi člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009. Iz te določbe izhaja, da se ukrep, ki ga določa, sprejme v okviru postopka za podaljšanje odobritve aktivne snovi. V skladu s členom 15(1) Uredbe št. 1107/2009 zahtevek za obnovitev vloži proizvajalec zadevne aktivne snovi. Poleg tega je treba poudariti, da se v skladu s členom 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009 ukrep, s katerim se odloži prenehanje odobritve za „tega vlagatelja“, kadar „zaradi razlogov, na katere vlagatelj ne more vplivati“, obstaja možnost, da bo odobritev potekla pred sprejetjem sklepa o obnovitvi. Zato je torej iz samega besedila člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009 razvidno, da je namen te določbe zaščititi interese vlagatelja za obnovitev odobritve aktivne snovi, kar je med drugim v dupliki priznala Komisija. Dejstvo, da je tak ukrep sprejet, ne da bi moral vlagatelj za obnovitev ponovno vložiti zahtevo v tem smislu, na to ugotovitev ne vpliva.
- 57 Vendar je treba pojasniti, da cilj in vsebina ukrepa, določenega v členu 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009, nista omejena na to, da bi se vlagatelju za obnovitev odobritve aktivne snovi podelilo zavarovanje pred tveganjem, da se postopek obnovitve zavleče iz razlogov, na katere vlagatelj ne more vplivati.
- 58 Dejansko izvedbena uredba, sprejeta na podlagi člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009 zadevno odobritev aktivne snovi za določeno obdobje podaljša. Zato ima ta ukrep torej enake posledice kot izvedbena uredba o prvotni odobritvi takšne snovi v skladu s členom 13(2) navedene uredbe ali kot uredba o obnovitvi odobritve v skladu s členom 20 te uredbe.
- 59 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Uredba št. 1107/2009 razlikuje med postopki za odobritev in obnovitev odobritve aktivne snovi, ki so predmet določb iz poglavja II (členi od 4 do 27) in postopkom registracije fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo aktivno snov, ki je urejena z določbami poglavja III (členi od 28 do 57). Iz člena 28(1) Uredbe št. 1107/2009 izhaja, da se fitofarmaceutsko sredstvo načeloma lahko da v promet ali registrira le, če je bilo registrirano v zadevni državi članici v skladu z Uredbo št. 1107/2009. Poleg tega iz člena 29(1)(a) Uredbe št. 1107/2009 izhaja, da se fitofarmaceutsko sredstvo registrira le, če je bila aktivna snov, ki jo vsebuje, odobrena.
- 60 Zato odobritev aktivne snovi na podlagi Uredbe št. 1107/2009 nima pravnih učinkov le v razmerju do pravnega subjekta, ki je to odobritev zahteval, ampak tudi v razmerju do vsakega gospodarskega subjekta, za katerega dejavnosti je ta odobritev potrebna, zlasti do proizvajalcev fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo navedeno snov, in do katerega koli pristojnega javnega organa, vključno z javnimi organi držav članic, pristojnimi za registracijo teh sredstev, kar je poleg tega priznala tožeča stranka v repliki.

- 61 Tako po eni strani proizvajalci fitofarmaceutskih sredstev po odobritvi aktivne snovi pri pristojnih nacionalnih organih lahko zahtevajo registracijo fitofarmaceutskega sredstva, ki vsebuje navedeno aktivno snov, ne da bi bilo potrebno njihovo sodelovanje v postopku za odobritev te aktivne snovi.
- 62 Glede pristojnih organov držav članic pa je Splošno sodišče po drugi strani že ugotovilo, da je pravna posledica odobritve aktivne snovi možnost, da ti organi ob upoštevanju številnih dodatnih pogojev iz člena 29 Uredbe št. 1107/2009 registrirajo dajanje v promet fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo navedene aktivne snovi, če je vložen zahtevek v tem smislu (sklep z dne 28. septembra 2016, PAN Europe in drugi/Komisija, T-600/15, EU:T:2016:601, točka 25).
- 63 Zato je treba ugotoviti, da je Izvedbena uredba 2016/1056 splošna, ker se uporablja v objektivno opredeljenih okoliščinah in povzroča pravne učinke za splošno in abstraktno določeno kategorijo pravnih subjektov (glej v tem smislu in po analogiji, sodbo z dne 25. oktobra 2011 Microban International in Microban (Europe)/Komisija, T-262/10, EU:T:2011:623, točka 23).
- 64 Res je, da izvedbena uredba o odobritvi, podalšanju obdobja za odobritev ali obnovitev odobritve aktivne snovi na podlagi Uredbe št. 1107/2009 ne določa zahtev za uporabo te snovi in se torej razlikuje od uredbe o določitvi mejnih vrednosti ostankov za nekatere proizvode, na podlagi Uredbe št. 396/2005, kot je pravilno navedla tožeča stranka. Ta razlika pa ne vpliva na posamičnost Izvedbene uredbe 2016/1056.
- 65 Iz tega sledi, da je treba Izvedbeno uredbo o podalšanju odobritve aktivne snovi v skladu s členom 17 Uredbe št. 1107/2009, kot je v obravnavani zadevi Izvedbena uredba 2016/1056, šteti za splošen ukrep in posledično ne kot upravni akt v smislu člena 2(1)(g) in člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006.
- 66 Druge trditve tožeče stranke te ugotovitve ne izpodbijejo.
- 67 Prvič, kot je bilo opozorjeno v točki 55 zgoraj, pri ugotavljanju dosega akta ne zadošča zgolj njegovo uradno poimenovanje, pač pa je treba prvenstveno upoštevati njegova cilj in vsebino. Zato dejstvo, da se člen 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009 sklicuje na „sklep“ o odložitvi prenehanja obdobja za odobritev, nikakor ne more omajati dejstva, da je tako poimenovani akt glede na njegov cilj in vsebino splošni in ne posamični akt.
- 68 Poleg tega iz besedila člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009 in njegovega sobesedila jasno izhaja, da se izraz „sklep“ uporablja v širšem smislu za akt, ki ima pravne učinke, vključno z akti, kakršna je Izvedbena uredba 2016/1056.
- 69 Drugič, v nasprotju s tem, kar zatrjuje tožeča stranka, ukrep podaljšanja odobritve aktivne snovi, na podlagi člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009, ni namenjen le vlagatelju in imetniku obstoječe odobritve. Izvedbena uredba 2016/1056 namreč ne navaja prejemnika, ampak se v svojem členu 2 omejuje na določitev, da je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v vseh državah članicah, kar je tožeča stranka priznala v repliki. Trditev tožeče stranke, da za odobritev aktivne snovi ni potreben prejemnik, ker ni potrebna registracija dajanja v promet aktivnih snovi, ne postavlja pod vprašaj dejstva, da takšna odobritev ni namenjena enemu ali več prejemnikom, določenim posamezno, ampak kategorijam prejemnikov, določenim splošno in abstraktno, kot so zlasti proizvajalci fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo navedeno snov, in pristojni nacionalni organi.
- 70 Tretjič, glede na to, da Uredba št. 1107/2009 jasno razlikuje med, po eni strani, postopki odobritve, podalšanjem obdobja odobritve in obnovitve odobritve aktivne snovi, in po drugi strani postopkom registracije fitofarmaceutskih sredstev, ki vsebujejo tako aktivno snov (glej točko 59 zgoraj), se odobritev aktivne snovi v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, ne more šteti za sestavni del registracije fitofarmaceutskega sredstva.

- 71 Četrtrič, tudi če je razlikovanje z Uredbo št. 1107/2009 med postopki, opisanimi v točki 70 zgoraj, kot trdi tožeča stranka, zgolj posledica razdelitve pristojnosti med Unijo in državami članicami iz vsebinskih razlogov, to ne spremeni dejstva, da naj bi bili ukrepi, ki zajemajo odobritev, podaljšanje odobritve ali obnovitev odobritve aktivnih snovi, sprejetih na podlagi Uredbe št. 1107/2009, splošni.
- 72 Petič, v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, v obravnavani zadevi ne gre za položaj, značilen za registracijo za dajanje sredstva v promet, ki se odobri podjetju, od katerega pa imajo posredne koristi tudi drugi uporabniki sredstva, ki ga lahko uporabljajo za namene, za katere je registriran. Kot je bilo namreč že pojasnjeno v točki 59 zgoraj, odobritev aktivne snovi še ne pomeni, da se neko fitofarmacevtsko sredstvo, ki vsebuje to snov, zgolj na podlagi tega dejstva lahko da v promet.
- 73 Šestič, učinki odobritve aktivne snovi na podlagi Uredbe št. 1107/2009 niso primerljivi z učinki registracije dajanja v promet gensko spremenjenih organizmov v skladu z Uredbo št. 1829/2003. Taka registracija namreč v skladu s členom 4(2) in členom 16(2) Uredbe št. 1829/2003 omogoča dajanje zadevnega proizvoda v promet, medtem ko odobritev aktivne snovi na podlagi Uredbe št. 1107/2009 ne pomeni registracije fitofarmacevtskih sredstev, ki vsebujejo to snov, katere registracija je predmet ločenega postopka.
- 74 Sedmič, trditev tožeče stranke, da naj bi učinki odobritev aktivne snovi v razmerju do pravnih subjektov, ki niso vložnik zadevne odobritve, izhajali iz določb Uredbe št. 1107/2009, in ne iz odobritve aktivne snovi kot take, temelji na napačni razlagi vsebine te odobritve. Pravzaprav imajo te učinke prav odobritev aktivne snovi, podaljšanje odobritve aktivne snovi ali obnovitev take odobritve, zlasti v razmerju do proizvajalcev fitofarmacevtskih sredstev in držav članic. Dejstvo, da so ti učinki določeni z Uredbo št. 1107/2009, na to ugotovitev ne vpliva.
- 75 Osmič, samo dejstvo, da ukrep, sprejet na podlagi člena 17, prvi odstavek, Uredbe št. 1107/2009 spada v postopek obnovitve odobritve aktivne snovi, za katerega je značilno sodelovanje vlagatelja obnovitve, ne pomeni, da bi ga bilo treba šteti za posamični ukrep.
- 76 Nazadnje, v nasprotju s tem, kar v zvezi s tem trdi tožeča stranka, dejstvo, da lahko za odobritev aktivne snovi v skladu s členom 6 Uredbe št. 1107/2009 veljajo pogoji in omejitve, ne dokazuje, da gre za posamični ukrep, ki ima pravne učinke za to odobritev v razmerju do pravnih subjektov, ki niso vložnik. Člen 4(5) Uredbe št. 1107/2009, ki ga tožeča stranka navaja v zvezi s tem, se omejuje na zagotavljanje, da se zahteve iz odstavkov 1, 2 in 3 navedenega člena in ki jim mora ustrezati aktivna snov, štejejo za izpolnjene, če je bilo to ugotovljeno v zvezi z eno ali več reprezentativnimi rabami vsaj enega fitofarmacevtskega sredstva, ki vsebuje to snov. Ta določba torej ni upoštevana glede vprašanja, ali ukrep o odobritvi aktivne snovi velja splošno ali posamično.
- 77 Glede na navedeno je treba predlog za spremembo, ki ga je vložila tožeča stranka, zavrniti.

Drugi del tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev Aarhuške konvencije

- 78 Tožeča stranka v zvezi s tem trdi, da široka razlaga aktov, ki so lahko predmet revizije na podlagi člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006, velja tudi z vidika mednarodnega javnega prava. Aarhuška konvencija, ki Unijo zavezuje neposredno, naj ne bi določala, da se nanaša zgolj na posamične odločitve. Iz člena 9(3) Aarhuške konvencije naj bi namreč izhajalo, da mora vsaka pogodbenica brez vpliva na revizijske postopke iz odstavkov 1 in 2. tega člena zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj ali opustitev pravnih subjektov zasebnega prava ali organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje. Cilj Uredbe št. 1367/2006 naj bi bil ravno izvajanje Aarhuške konvencije. Postopek notranje revizije bi bilo zato treba uporabljati za vse ukrepe v smislu Aarhuške konvencije. Ne bi bilo mogoče sprejeti različnega pristopa sodišč Unije glede na osnutek sklepov in priporočil odbora za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti

Aarhuške konvencije glede njenega izvajanja, ki ga je Unija sprejela na 53. zasedanju tega odbora med 21. in 24. junijem 2016 (v nadaljevanju: priporočila odbora za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti Aarhuške konvencije).

- 79 V vsakem primeru tožeča stranka meni, da naj neobstoj neposrednega učinka člena 9(3) Aarhuške konvencije ne bi spremenil dejstva, da je treba člen 10(1) in člen 2(1)(g) Uredbe št. 1367/2006 razlagati v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije. Zato člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006 glede razlage pojma „posamični ukrep“ ne bi bilo mogoče razumeti tako ozko, da ne bi bilo mogoče izpodbijati aktov, ki spadajo v okoljsko zakonodajo, kot so ukrepi o podaljšanju odobritve aktivne snovi, sprejeti na podlagi člena 17 Uredbe št. 1107/2009.
- 80 Komisija te trditve zavrača.
- 81 Iz trditev tožeče stranke, ki jih ta želi uveljavljati, v bistvu izhaja, da bi prav tako morala biti omogočena zahteva za notranjo revizijo v smislu člena 10(1) Uredbe št. 1367/2006, ob upoštevanju člena 9(3) Aarhuške konvencije, kadar zadevni akt ni posamični ukrep, temveč splošni akt.
- 82 Opozoriti je treba, da mora v skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije vsaka pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev pravnih subjektov zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.
- 83 Opozoriti je treba tudi na to, da je bila v skladu s svojo uvodno izjavo 4 Uredba št. 1367/2006 sprejeta za izvajanje zahtev Aarhuške konvencije v institucijah in organih Unije. Zlasti izhaja iz uvodnih izjav 18 in 19 te uredbe, da uvedba postopka notranje revizije omogoča učinkovito izvajanje člena 9(3) Aarhuške konvencije. Poleg tega, kot je bilo že navedeno, lahko nevladne organizacije v skladu s členom 10(1) Uredbe št. 1367/2006 v povezavi s členom 2(1)(g) iste uredbe vložijo zahtevo za tako revizijo le za posamične akte.
- 84 Vendar člen 9(3) Aarhuške konvencije ne določa, da se možnost, ki jo predvideva glede upravnih postopkov, nanaša le na primere posamičnih aktov.
- 85 Vendar iz sodne prakse izhaja, da člena 9(3) Aarhuške konvencije ni mogoče neposredno uporabiti v pravnem redu Unije niti se ne more uporabiti kot merilo zakonitosti aktov Unije. Poleg tega iz te sodne prakse izhaja, da imajo pogodbenice Aarhuške konvencije po členu 9(3) te konvencije široko polje proste presoje glede opredelitve podrobnih pravil za izvajanje „upravnih ali sodnih postopkov“ iz te določbe (sodba z dne 13. januarja 2015, Svet in Komisija/Stichting Natuur en Milieu in Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P in C-405/12 P, EU:C:2015:5, točke od 47 do 53).
- 86 Trditev tožeče stranke, da te sodne prakse ni mogoče sprejeti glede na priporočila odbora za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti Aarhuške konvencije, se lahko zgolj zavrne. Vsekakor, ob predpostavki, da so ta priporočila zavezujoča za pogodbenice Aarhuške konvencije, gre pri tem, tako kot je pravilno ugotovila Komisija, za preprost osnutek, ki ga je navedeni odbor, kot je tožeča stranka priznala v repliki, sprejel šele 17. marca 2017, torej po datumu sprejetja izpodbijanega sklepa. Zato ni treba odgovoriti na vprašanje, ali bi bilo treba, kot trdi Komisija, s sklicevanjem na Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, priporočila odbora za zagotavljanje izpolnjevanja obveznosti Aarhuške konvencije, sprejeti na zasedanju članic, določenem v členu 10 Aarhuške konvencije, ali pa to ni potrebno, kot zatrjuje tožeča stranka.
- 87 Glede trditve tožeče stranke, da bi bilo treba člen 10(1) in člen 2(1) (g) Uredbe št. 1367/2006 razlagati v skladu z mednarodnim pravom, kar bi moralo imeti za posledico, da bi bilo treba za akte, kot so ukrepi za podaljšanje obdobja odobritve aktivne snovi, sprejeti na podlagi člena 17 Uredbe št. 1107/2009, šteti, da spadajo v okvir teh določb, je treba opozoriti, da je razlaga določbe

sekundarnega prava Unije v skladu z mednarodnim pravom mogoča le, če bi tako razlago omogočala navedena določba, in ne more biti podlaga za razlago *contra legem* te določbe. Vendar ob upoštevanju, da so lahko predmet zahteve za notranjo revizijo v skladu s členom 10(1) Uredbe št. 1367/2006 le „upravni akti“, opredeljeni v členu 2(1)(g) te uredbe kot „posamični ukrepi“, teh določb ni mogoče razlagati tako, da bi upravni akti iz teh določb zajemali splošne akte, saj bi bila taka razlaga *contra legem* (glej v tem smislu sklep z dne 17. julija 2015, EEB/Komisija, T-565/14, neobjavljen, EU:T:2015:559, točke od 31 do 33).

- 88 Glede na navedeno je treba drugi del edinega tožbenega razloga in torej ta tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Stroški

- 89 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da nosi svoje stroške in stroške Komisije.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, nosi poleg svojih stroškov tudi stroške Evropske komisije.**

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 27. septembra 2018

Podpisi