



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 27 september 2018\*

”Konsumentskydd – Genomförandeförordning (EU) 2016/1056 – Genomförandeförordning vad gäller förlängning av godkännandeperioden för det verksamma ämnet glyfosat – Förordning (EG) nr 1367/2006 – Begäran om intern omprövning – Artikel 2.1 g och artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 – Åtgärd med individuell räckvidd – Århuskonventionen”

I mål T-12/17,

**Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung**, Rosenfeld (Tyskland), företrädd av advokaten A. Willand,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av G. Gattinara och C. Hermes, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut Ares(2016) 6306335 av den 8 november 2016 att avslå begäran om intern omprövning, enligt artikel 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13), av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1056 av den 29 juni 2016 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioden för det verksamma ämnet glyfosat (EUT L 173, 2016, s. 52),

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

sammansatt av ordföranden D. Gratsias samt domarna A. Dittrich och P.G. Xuereb (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

\* Rättegångsspråk: tyska.

## Dom

### Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung, är en organisation utan vinstsyfte som är registrerad i Tyskland. Föreningens syfte är att främja bevarande av bin och att främja biodling.

### *Godkännandet av det verksamma ämnet glyfosat och förlängningen av godkännandeperioden*

- 2 Genom kommissionens direktiv 2001/99/EG av den 20 november 2001 om ändring av bilaga I till rådets direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, i syfte att införa glyfosat och tifensulfuronmetyl som verksamma ämnen (EGT L 304, 2001, s. 14), upptogs det verksamma ämnet glyfosat i bilaga I till rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 20, s. 236), och godkändes således i enlighet med sistnämnda direktiv, med verkan från och med den 1 juli 2002.
- 3 Direktiv 91/414 upphävdes, med verkan från och med den 14 juni 2011, med förbehåll för vissa övergångsbestämmelser, genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1).
- 4 I artikel 78.3 i förordning nr 1107/2009 föreskrevs att en förordning skulle antas som innehåller en förteckning över de verksamma ämnen som finns upptagna i bilaga I till direktiv 91/414, eftersom dessa ämnen anses ha blivit godkända i enlighet med förordning nr 1107/2009.
- 5 Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 av den 25 maj 2011 om tillämpning av förordning nr 1107/2009 vad gäller förteckningen över godkända verksamma ämnen (EUT L 153, 2011, s. 1) antogs den förteckning som föreskrivs i artikel 78.3 i förordning nr 1107/2009.
- 6 Glyfosat fanns med i denna förteckning. Godkännandeperioden angavs gå ut den 31 december 2015.
- 7 En ansökan om förnyelse av godkännandet lämnades in inom den föreskrivna tidsfristen.
- 8 I artikel 17 i förordning nr 1107/2009, med rubriken "Förlängning av godkännandeperioden medan förfarandet pågår", föreskrivs följande i första stycket:

"Om det av omständigheter som sökanden inte råder över visar sig att godkännandeperioden sannolikt kommer att löpa ut innan något beslut om förnyelse har fattats, ska ett beslut fattas i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 79.3, genom vilket godkännandeperioden för denna sökande förlängs tillräckligt för att ansökan ska kunna behandlas."

- 9 Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1885 av den 20 oktober 2015 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioderna för [det verksamma ämnet glyfosat] (EUT L 276, 2015, s. 48), vilken antogs på grundval av artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009, förlängde Europeiska kommissionen godkännandeperioden för glyfosat till och med den 30 juni 2016, med motiveringen att bedömningen av ämnet försenats på grund av omständigheter som den sökande inte råder över.

- 10 Under de diskussioner som fördes den 18 och den 19 maj 2016 i den ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder angav ett antal medlemsstater att de ansåg det lämpligt att begära ett yttrande från kommittén för riskbedömning inom Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) om harmoniserad klassificering av glyfosat på grund av dess cancerframkallande egenskaper innan ett beslut om förnyat godkännande skulle antas, eftersom ett sådant yttrande kunde vara relevant mot bakgrund av de kriterier som anges i förordning nr 1107/2009. Kommissionen följde detta förslag.
- 11 Med hänsyn till den tid det tar att behandla dokumentationen för harmoniserad klassificering vid Echa kom kommissionen fram till att det befintliga godkännandet för glyfosat skulle löpa ut innan ett beslut kan fattas om en eventuell förlängning. Kommissionen ansåg det därför nödvändigt att förlänga godkännandet av glyfosat.
- 12 Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1056 av den 29 juni 2016 om ändring av genomförandeförordning nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioden för det verksamma ämnet glyfosat (EUT L 173, 2016, s. 52) förlängde kommissionen, en andra gång, godkännandeperioden för glyfosat med stöd av artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009. Som ny sista giltighetsdag angavs "[sex] månader räknat från den dag då kommissionen tar emot yttrandet från Europeiska kemikaliemyndighetens kommitté för riskbedömning, dock längst till och med den 31 december 2017".

### ***Begäran om intern omprövning***

- 13 Den 11 augusti 2016 lämnade sökanden in en begäran till kommissionen om intern omprövning av kommissionens genomförandeförordning 2016/1056, i enlighet med artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).
- 14 Genom beslutet Ares(2016) 6306335 av den 8 november 2016 (nedan kallat det angripna beslutet) avisade kommissionen denna begäran om intern omprövning med motiveringen att den rättsakt som denna begäran omfattar inte utgör en förvaltningsåtgärd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, det vill säga en åtgärd med individuell räckvidd. Kommissionen förklarade i detta avseende att bestämmelserna i genomförandeförordning 2016/1056 är tillämpliga på alla aktörer som producerar eller släpper ut växtskyddsmedel som innehåller glyfosat på marknaden.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 15 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 11 januari 2017 väckte sökanden förevarande talan.
- 16 Svarsinlagan inkom till tribunalens kansli den 27 mars 2017.
- 17 Replik och duplik inkom till tribunalens kansli den 10 maj 2017 respektive den 26 juni 2017.
- 18 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
  - ogiltigförklara det angripna beslutet,
  - förplikta kommissionen att fatta ett nytt beslut angående sökandens begäran om intern omprövning av genomförandeförordning nr 2016/1056, och

- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan vad avser yrkandet om ogiltigförklaring och förklara att det är uppenbart att yrkandet om förpliktelse att fatta ett nytt beslut inte kan prövas i sak och därför avvisa det, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Den 29 augusti 2017 ingav sökandena en begäran om att målet skulle handläggas med förtur i enlighet med artikel 67.2 i tribunalens rättegångsregler. Ordföranden på tribunalens femte avdelning avslog i beslut av den 6 september 2017 denna begäran om förtursbehandling.
- 21 Genom skrivelse från tribunalens kansli av den 19 december 2017 uppmanade tribunalen parterna att yttra sig över vad den omständigheten att godkännandet av glyfosat förnyats för en period av fem år genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2324 av den 12 december 2017 om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet glyfosat i enlighet med förordning nr 1107/2009, och om ändring av bilagan till genomförandeförordning nr 540/2011 (EUT L 333, 2017, s. 10), har för följder för förevarande talan och särskilt sökandens intresse av att få saken prövad.
- 22 Sökanden och kommissionen inkom med sina svar på denna fråga till tribunalens kansli den 17 januari 2018.

### **Rättslig bedömning**

- 23 Enligt artikel 106.3 i rättegångsreglerna kan tribunalen, om ingen av parterna tre veckor efter delgivningen av underrättelsen om att det skriftliga förfarandet avslutats inkommit med någon begäran om muntlig förhandling, besluta att avgöra målet på handlingarna, utan att inleda det muntliga förfarandet. I förevarande fall anser tribunalen att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar och beslutar, med beaktande av att ingen av parterna inkommit med en sådan begäran, att avgöra målet utan att inleda det muntliga förfarandet.

### ***Huruvida det föreligger ett berättigat intresse av att få saken prövad***

- 24 Det framgår av fast rättspraxis att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person endast kan upptas till sakprövning om sökanden har ett intresse av att få den angripna rättsakten ogiltigförklarad (dom av den 10 december 2010, Ryanair/kommissionen, T-494/08–T-500/08 och T-509/08, EU:T:2010:511, punkt 41; beslut av den 9 november 2011, ClientEarth m.fl./kommissionen, T-120/10, ej publicerat, EU:T:2011:646, punkt 46, och beslut av den 30 april 2015, EEB/kommissionen, T-250/14, ej publicerat, EU:T:2015:274, punkt 14).
- 25 Sökandens berättigade intresse av att få saken prövad ska, vad avser talans föremål, föreligga när talan väcks, vid äventyr av att den annars avvisas och måste bestå fram till dess domstolsavgörande meddelas – vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i målet – vilket förutsätter att ett bifall till talan kan medföra en fördel för sökanden (dom av den 10 december 2010, Ryanair/kommissionen, T-494/08–T-500/08 och T-509/08, EU:T:2010:511, punkterna 42 och 43; beslut av den 9 november 2011, ClientEarth m.fl./kommissionen, T-120/10, ej publicerat, EU:T:2011:646, punkterna 47 och 49, och beslut av den 30 april 2015, EEB/kommissionen, T-250/14, ej publicerat, EU:T:2015:274, punkterna 15 och 17).

- 26 Kommissionen har i sitt svar på tribunalens fråga i detta avseende angett att ikraftträdandet av genomförandeförordning nr 2017/2324 har lett till att sökanden förlorat sitt berättigade intresse av att få saken prövad när det gäller dennes yrkande om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, eftersom det redan står klart att dennes yrkande om föreläggande uppenbart inte kan tas upp till sakprövning. Enligt kommissionen kan en sådan ogiltigförklaring inte längre medföra några fördelar för sökanden. Om tribunalen skulle ogiltigförklara det angripna beslutet, så kommer kommissionen då vara tvungen att fatta ett nytt beslut avseende sökandens begäran om intern omprövning av kommissionens genomförandeförordning 2016/1056, varvid tribunalens rättsliga bedömning ska beaktas. En intern omprövning avseende innehållet i genomförandeförordning 2016/1056 skulle emellertid inte längre kunna vara till nytta för sökanden, eftersom den förordningen hade som enda syfte att se till att godkännandeperioden för glyfosat förlängs tillräckligt för att det ska vara möjligt att pröva ansökan om förnyelse av godkännandet. Eftersom godkännandet av glyfosat genom genomförandeförordning 2017/2324 under mellantiden förnyats för perioden mellan den 16 december 2017 och den 15 december 2022, har den interna omprövningen av kommissionens genomförandeförordning 2016/1056 därefter förlorat sitt föremål.
- 27 I sitt svar på tribunalens fråga har sökanden gjort gällande att dess berättigade intresse av att få saken prövad inte har försvunnit. Sökanden har i detta avseende angett att en omprövning av genomförandeförordning 2016/1056 fortfarande skulle vara möjlig. Sökanden har vidare hävdad att den omständigheten att den ifrågavarande rättsakten fortsätter att existera och medföra en rättsverkan inte utgör en förutsättning för omprövning enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006. Slutligen har sökanden hänvisat till risken för att den återopade rättsstridigheten i förevarande talan återuppstår i framtiden.
- 28 Det ska härvid påpekas att det följer av rättspraxis att en sökande i princip kan bevara ett berättigat intresse av att en rättsakt som har antagits av en av Europeiska unionens institutioner ogiltigförklaras, för att undvika att dess påstådda rättsstridighet upprepas i framtiden. Ett sådant berättigat intresse av att få saken prövad följer av artikel 266 första stycket FEUF. Enligt denna artikel ska den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domstolens dom. Detta berättigade intresse av att få saken prövad föreligger emellertid endast om den återopade rättsstridigheten riskerar att upprepas oberoende av de faktiska omständigheterna i det mål som gav upphov till sökandens talan (dom av den 7 juni 2007, Wunenburger/kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punkterna 50–52, och dom av den 22 mars 2018, De Capitani/parlamentet, T-540/15, EU:T:2018:167, punkt 32).
- 29 Så är fallet i förevarande mål, eftersom den rättsstridighet som återopas av sökanden grundar sig på en tolkning av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning, nämligen att det finns en stor risk att kommissionen återigen måste behandla en begäran om intern omprövning av en förvaltningsåtgärd enligt miljöretten.
- 30 Det ska härvid påpekas att sökanden, med anledning av sin stadga och föreningens syften, i framtiden åter kommer att begära intern omprövning om kommissionen skulle fatta tveksamma beslut angående godkännande av glyfosat eller andra verksamma ämnen. Sökanden har, i sitt svar på tribunalens fråga om konsekvenserna av det förnyade godkännande av glyfosat som framgår av genomförandeförordning 2017/2324, angett att den kommer att begära en intern omprövning av denna förordning senast den 26 januari 2018.
- 31 Vidare framgår det av kommissionens skriftliga yttrande att denna anser att en förordning om förlängning av godkännandet av ett verksamt ämne enligt artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009, liksom en förordning om första godkännande av ett sådant ämne i enlighet med artikel 13.2 i samma förordning och en förordning om förlängning av godkännandet enligt artikel 20 i samma förordning, har rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets och att en sådan förordning därför utgör en åtgärd med allmän giltighet och inte en förvaltningsåtgärd, i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, jämförd med artikel 2.1 g i samma

förordning. Härav följer att det är troligt att kommissionen kommer att upprepa denna tolkning även när den ställs inför en begäran om intern omprövning av en förordning om första godkännande av ett verksamt ämne eller en förordning om förnyelse av godkännandet av ett verksamt ämne, såsom genomförandeförordning 2017/2324.

- 32 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att sökanden fortfarande har ett intresse av att föra talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, utan att det är nödvändigt att pröva de övriga argument som sökanden har åberopat i detta avseende.

### ***Upptagande till prövning***

- 33 Genom sitt andra yrkande har sökanden begärt att tribunalen ska förelägga kommissionen att i sak pröva sökandens begäran om intern omprövning. Genom detta yrkande begär sökanden att tribunalen ska utfärda ett föreläggande till kommissionen. Enligt fast rättspraxis är emellertid unionsdomstolens behörighet i ett mål om ogiltigförklaring begränsad till att pröva lagenligheten av den angripna rättsakten, och tribunalen är inte behörig att rikta förelägganden till unionsinstitutionerna. Det ankommer nämligen på den berörda institutionen att i enlighet med artikel 266 FEUF vidta de åtgärder som krävs för att verkställa en dom om ogiltigförklaring (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 12 mars 2014, PAN Europe/kommissionen, T-192/12, ej publicerat, EU:T:2014:152, punkt 15 och där angiven rättspraxis).

- 34 Härav följer att det är uppenbart att det andra yrkandet ska avvisas.

- 35 Denna slutsats påverkas inte av de argument som sökanden har utvecklat i sin replik där sökanden, samtidigt som denne erkänner att dess andra yrkande enligt unionsdomstolarnas aktuella rättspraxis inte kan tas upp till sakprövning, ändå gör gällande att detta skulle leda till att dess möjlighet att effektivt utöva sin rätt att begära intern omprövning och att åtnjuta ett effektivt domstolsskydd skulle framskjutas i tiden på ett oacceptabelt sätt och till slut försvinna. Enligt sökanden vore det därför tillrådligt att, i intresse av en effektiv tillämpning av förordning nr 1367/2006 och för att skydda sökandens rättigheter, att i förevarande förfarande vid tribunalen i sak pröva sökandens yrkande avseende genomförandeförordning nr 2016/1056. Detta argument kan dock inte godtas. Den rätt som artikel 12 i förordning nr 1367/2006 ger sökanden att väcka talan vid Europeiska unionens domstol avser nämligen endast det beslut som kommissionen antagit som svar på begäran om intern omprövning. Sökanden har i detta sammanhang åberopat domen av den 15 december 2016, TestBioTech m.fl./kommissionen (T-177/13, ej publicerad, EU:T:2016:736). Tvärtemot vad sökanden har hävdad bekräftar dock denna dom – även om en begäran om intern omprövning av en förvaltningsåtgärd med nödvändighet innebär att den part som begär den bestrider att denna rättsakt är rättsenlig eller motiverad i sak – att detta ändå inte innebär att sökanden har rätt att, inom ramen för talan om ogiltigförklaring, riktad mot beslutet att vägra omprövning, framföra argument som direkt ifrågasätter att denna rättsakt är rättsenlig eller motiverad i sak (dom av den 15 december 2016, TestBioTech m.fl./kommissionen, T-177/13, ej publicerad, EU:T:2016:736, punkt 56).

- 36 Sökanden har i repliken angett att denne har för avsikt att yrka att tribunalen ska förordna om interimistiska åtgärder, i enlighet med vad som framgår av dennes andra yrkande, på grundval av artikel 279 FEUF. I detta avseende är det tillräckligt att konstatera att ingen sådan begäran lämnats in till tribunalen.

### ***Begäran om åtgärder för processledning***

- 37 Sökanden har i sin replik begärt att tribunalen, som en åtgärd för processledning enligt artikel 89.2 b och artikel 89.3 b i rättegångsreglerna, ska anmoda kommissionen att fatta ett beslut i sak avseende dennes begäran om intern omprövning eller, åtminstone, uttala sig vad avser denna punkt.

38 Denna begäran måste avvisas.

39 Såsom kommissionen med rätta har påpekat, kan sökanden inte begära en åtgärd för processledning för att kringgå rättsprincipen att unionsdomstolarna inte kan rikta förelägganden till unionens institutioner.

### ***Prövning i sak***

40 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat en enda grund avseende åsidosättande av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning, och av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 (nedan kallad Århuskonventionen).

41 Den enda grunden består av två delar. Den första delen avser åsidosättande av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning, och den andra delen avser åsidosättande av Århuskonventionen.

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

42 Sökanden har gjort gällande att genomförandeförordning 2016/1056 utgör en åtgärd med individuell räckvidd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, vilken således kan bli föremål för en begäran om intern omprövning enligt artikel 10.1 i denna förordning.

43 Sökanden har i detta avseende påpekat att det är nödvändigt att skilja mellan åtgärder med individuell räckvidd och åtgärder med allmän giltighet, eftersom de sistnämnda tillämpas på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets.

44 Sökanden har gjort gällande att förlängningen av godkännandet av ett verksamt ämne med tillämpning av artikel 17 i förordning nr 1107/2009 ingår som en del av förfarandet för godkännande, under vilket ett beslut fattas avseende ansökan om förnyelse av godkännandet av det aktuella ämnet. Denna förlängning av godkännandeperioden medför rättsverkningar gentemot den som ansöker om förlängning, vilken därmed tillåts att fortsätta saluföringen av ämnet i fråga. Sökanden anser att det faktum att genomförandeförordning 2016/1056 antogs inom ramen för ett godkännandeförfarande avseende en individuell ansökan talar för slutsatsen att förordningen utgör en åtgärd med individuell räckvidd, med hänsyn till vad som framgår av rättspraxis.

45 Enligt sökanden är det detta som skiljer ett godkännande av ett verksamt ämne på grundval av förordning nr 1107/2009 från en förordning om gränsvärden för vissa produkter som antagits på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 av den 23 februari 2005 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung och om ändring av direktiv 91/414 (EUT L 70, 2005, s. 1). Fastställande av sådana gränsvärden riktar sig mot alla som släpper ut sådana produkter på marknaden eller omvandlar sådana produkter. En förlängning av godkännandet av ett verksamt ämne i enlighet med artikel 17 i förordning nr 1107/2009 är uteslutande riktat till den som ansöker därom och den nuvarande innehavaren av godkännandet.

46 Sökanden har medgett att godkännandet av ett verksamt ämne också medför fördelar för potentiella tillverkare av de aktuella växtskyddsmedlen och andra aktörer. Enligt sökanden är det här fråga om en typisk situation vad gäller ett godkännande för utsläppande på marknaden av en produkt som beviljas ett företag, men där godkännandet även medför indirekta fördelar för andra användare av produkten, som kan använda den för de ändamål för vilka den är godkänd. Den omständigheten att

godkännandet av en produkt, vilket är riktat till en bestämd innehavare av ett godkännande, därefter gynnar ett stort antal ekonomiska aktörer förändrar dock inte det faktum att godkännandet i sig utgör en åtgärd med individuell räckvidd.

- 47 Sökanden har även gjort gällande att den omständigheten att godkännandet medför andra fördelar, däribland vad gäller utsläppande på marknaden och användning av växtskyddsmedel som innehåller detta verksamma ämne, inte är ett resultat av godkännandet av det verksamma ämnet, utan av de bestämmelser som reglerar frågan, däribland förordning nr 1107/2009.
- 48 Enligt sökanden kan ett godkännande av ett verksamt ämne enligt förordning nr 1107/2009 jämföras med ett godkännande att släppa ut genetiskt modifierade organismer på marknaden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder (EUT L 268, 2003, s. 1), senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 298/2008 av den 11 mars 2008 (EUT L 97, 2008, s. 64), vilket utgör en åtgärd med individuell räckvidd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006.
- 49 Sökanden har i repliken gjort gällande att genomförandeförordning 2016/1056 endast utgör ett mellanliggande beslut som utfärdats under förnyelseförfarandet, som syftar till att skydda de individuella rättigheterna för den som ansöker om förnyat godkännande. Enligt ordalydelsen i artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 är det här fråga om ett beslut i ett enskilt fall, vilket är avsett att ha verkan med avseende på den som ansöker om förnyelse och som rör handläggningen av denna ansökan.
- 50 Sökanden har dessutom hävdats att godkännandet av ett verksamt ämne inte utgör en abstrakt och allmän bestämmelse, eftersom den inte uppställer krav som det aktuella ämnet måste uppfylla, utan godkänner detta ämne. Det rör sig tvärtom om en typisk genomförandeakt, med innebörden att de krav som anges i artikel 4 och följande artiklar i förordning nr 1107/2009 tillämpas på ett konkret fall.
- 51 Sökanden har slutligen gjort gällande att godkännandet av det verksamma ämnet är en förberedande fas och en del av godkännandet för växtskyddsmedlet. Det fanns vidare inget skäl att anse att godkännandet av växtskyddsmedel är en förvaltningsåtgärd medan godkännandet av det verksamma ämnet som ingår i samma rättsakt ska anses utgöra en åtgärd med allmän giltighet. Det är endast på grund av uppdelningen av befogenheter mellan unionen och medlemsstaterna, som följer av materiella överväganden, som unionslagstiftaren valt att i förordning nr 1107/2009 dela upp förfarandet för godkännande i flera steg.
- 52 Kommissionen har bestritt dessa argument.
- 53 Inledningsvis ska det erinras om att det framgår av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning, att en icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 i denna förordning har rätt att begära en intern omprövning vid den institution eller det unionsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten. Kommissionen har inte bestritt att sökanden är en icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 i förordning nr 1367/2006. Kommissionen har inte heller bestritt att genomförandeförordning 2016/1056, vilken omfattas av sökandens begäran om intern omprövning, utgör en rättsakt som antagits enligt miljörätten.
- 54 De båda parterna är däremot oense i frågan huruvida genomförandeförordning nr 2016/1056 ska betraktas som en förvaltningsåtgärd, i den mening som avses i artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006. Enligt denna bestämmelse är en förvaltningsåtgärd en åtgärd med individuell räckvidd. Det är därför nödvändigt att undersöka huruvida genomförandeförordning 2016/1056 har individuell räckvidd eller om det är en åtgärd med allmän giltighet.



- 55 Det ska härvid erinras om att enligt rättspraxis får unionsdomstolen inte nöja sig med åtgärdens officiella benämning när den fastställer en åtgärds räckvidd, utan ska i första hand beakta dess syfte och innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl./rådet, 16/62 och 17/62, EU:C:1962:47, s. 145, på s. 149). En rättsakt har allmän giltighet om den är tillämplig på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (dom av den 21 november 1989, Usines coopératives de déshydratation du Vexin m.fl./kommissionen, C-244/88, EU:C:1989:588, punkt 13, och dom av den 15 januari 2002, Libéros/kommissionen, C-171/00 P, EU:C:2002:17, punkt 28).
- 56 I förevarande fall ska det påpekas att genomförandeförordning nr 2016/1056 antogs på grundval av artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009. Det framgår av denna bestämmelse att den åtgärd som där föreskrivs vidtas inom ramen för ett förfarande för förnyelse av godkännandet av ett verksamt ämne. Enligt artikel 15.1 i förordning nr 1107/2009 ska ansökan om förlängning lämnas in av tillverkaren av det verksamma ämnet i fråga. Det bör dessutom noteras att enligt artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 ska ett beslut om förlängning av godkännandeperioden fattas "för denna sökande" om det av omständigheter som "sökanden inte råder över" visar sig att godkännandeperioden sannolikt kommer att löpa ut innan något beslut om förnyelse har fattats. Det framgår således av själva ordalydelsen i artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 att den åtgärd som föreskrivs i den bestämmelsen syftar till att skydda intressena hos den som ansöker om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet, vilket kommissionen för övrigt har medgett i sin duplik. Den omständigheten att en sådan åtgärd vidtas utan att den som ansöker om förnyelse så begär påverkar inte denna slutsats.
- 57 Det bör dock påpekas att syftet och innehållet i den åtgärd som föreskrivs i artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 inte är begränsat till att bevilja den som ansöker om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet ett skydd mot risken att förnyelseförfarandet försenas på grund av omständigheter som den sökande inte råder över.
- 58 En genomförandeförordning som antagits på grundval av artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 förlänger nämligen godkännandet av det aktuella verksamma ämnet under en viss period. Åtgärden har således samma verkningar som en genomförandeförordning om första godkännande av ett verksamt ämne i enlighet med artikel 13.2 i denna förordning eller en förordning om förlängning av det första godkännandet enligt artikel 20 i den förordningen.
- 59 I detta avseende ska det påpekas att det i förordning nr 1107/2009 görs åtskillnad mellan, å ena sidan förfarandena för godkännande respektive förnyelse av godkännandet av ett verksamt ämne, vilka omfattas av bestämmelserna i kapitel II (artiklarna 4–27), och, å andra sidan, förfarandet för godkännande av ett växtskyddsmedel som innehåller ett verksamt ämne, vilket regleras i bestämmelserna i kapitel III (artiklarna 28–57). Det framgår av artikel 28.1 i förordning nr 1107/2009 att ett växtskyddsmedel i princip inte får släppas ut på marknaden eller användas om det inte har godkänts i den berörda medlemsstaten i enlighet med förordning nr 1107/2009. Det framgår dessutom av artikel 29.1 a i förordning nr 1107/2009 att ett växtskyddsmedel endast får godkännas om det verksamma ämne som det innehåller har godkänts.
- 60 Följaktligen har godkännandet av ett verksamt ämne i enlighet med förordning nr 1107/2009 inte endast rättsverkan gentemot den person som har ansökt om detta godkännande, utan även gentemot varje aktör vars verksamhet kräver detta godkännande, särskilt tillverkarna av växtskyddsmedel som innehåller detta ämne och varje behörig offentlig myndighet, särskilt de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för godkännande av dessa produkter, såsom sökanden för övrigt har medgett i repliken.

- 61 Detta innebär att tillverkarna av växtskyddsmedel, efter godkännandet av det verksamma ämnet, kan ansöka vid de behöriga nationella myndigheterna om godkännande av ett växtskyddsmedel som innehåller nämnda verksamma ämne, oavsett huruvida de deltagit i förfarandet för godkännandet av det verksamma ämnet eller inte.
- 62 Vad gäller medlemsstaternas behöriga myndigheter har tribunalen redan konstaterat att godkännandet av ett verksamt ämne har som rättsföljd att de ges möjlighet, med förbehåll för en rad ytterligare villkor som föreskrivs i artikel 29 i förordning nr 1107/2009, att tillåta utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel som innehåller det verksamma ämnet, om så begärs (beslut av den 28 september 2016, PAN Europe m.fl./kommissionen, T-600/15, EU:T:2016:601, punkt 25).
- 63 Tribunalen finner således att genomförandeförordning 2016/1056 har allmän giltighet, eftersom den är tillämplig på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 25 oktober 2011, Microban International och Microban (Europe)/kommissionen, T-262/10, EU:T:2011:623, punkt 23).
- 64 Det är visserligen sant att en genomförandeförordning om godkännande, förlängning av godkännandeperioden eller förnyelse av godkännande av ett verksamt ämne på grundval av förordning nr 1107/2009 inte anger kraven för användningen av detta ämne och att en sådan förordning således skiljer sig från en förordning om gränsvärden för rester i vissa produkter, på grundval av förordning nr 396/2005, såsom sökanden med fog har påpekat. Denna skillnad har emellertid ingen inverkan på slutsatsen att genomförandeförordning 2016/1056 har allmän giltighet.
- 65 Härav följer att en genomförandeförordning om förlängning av godkännandet av ett verksamt ämne enligt artikel 17 i förordning nr 1107/2009, såsom den här aktuella genomförandeförordningen 2016/1056, ska anses som en åtgärd med allmän giltighet och således inte anses utgöra en förvaltningsåtgärd, i den mening som avses i artikel 2.1 g och artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006.
- 66 Denna slutsats påverkas inte av sökandens övriga argument.
- 67 För det första får unionsdomstolen, såsom påpekats i punkt 55 ovan, inte nöja sig med åtgärdens officiella benämning när den fastställer en åtgärds räckvidd, utan ska i första hand beakta dess syfte och innehåll. Den omständigheten att det i artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 hänvisas till ett "beslut" om förlängning av godkännandeperioden påverkar således på intet sätt den omständigheten att den angivna rättsakten, mot bakgrund av dess syfte och innehåll, utgör en rättsakt med allmän giltighet och inte en åtgärd med individuell räckvidd.
- 68 Det framgår dessutom klart av ordalydelsen i artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 och dess sammanhang att begreppet "beslut" där används i den breda betydelsen av en rättsakt med rättslig verkan, däribland rättsakter som genomförandeförordning 2016/1056.
- 69 I motsats till vad sökanden har gjort gällande är åtgärden att förlänga perioden för godkännande av ett verksamt ämne, enligt artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009, inte endast riktad till den sökande och den aktuella innehavaren av godkännandet. Genomförandeförordning 2016/1056 anger nämligen inte till vem förordningen är riktad utan anger endast, i artikel 2 i samma förordning, att den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, såsom sökanden medgett i repliken. Sökandens argument att godkännandet av ett verksamt ämne inte behöver ha någon mottagare, eftersom inget godkännande för utsläppande på marknaden krävs när det gäller verksamma ämnen, påverkar inte det faktum att detta godkännande inte gäller för en eller flera mottagare individuellt, utan är riktad till olika kategorier av mottagare som anges på ett allmänt och abstrakt sätt, såsom exempelvis tillverkare av växtskyddsmedel som innehåller detta ämne och de behöriga nationella myndigheterna.

- 70 Tribunalen konstaterar, för det tredje, med tanke på att förordning nr 1107/2009 klart skiljer mellan, å ena sidan, förfaranden för godkännande, förlängning av godkännandeperioden och förnyelse av godkännande av ett verksamt ämne och, å andra sidan, förfarandet för godkännande av växtskyddsmedel som innehåller ett sådant verksamt ämne (se punkt 59 ovan), att godkännandet av det verksamma ämnet, i motsats till vad sökanden har gjort gällande, inte kan anses utgöra en del av godkännandet för växtskyddsmedlet.
- 71 Tribunalen anser, för det fjärde, att även om man skulle anta att åtskillnaden, i förordning nr 1107/2009, mellan de förfaranden som avses i punkt 70 ovan, endast, såsom sökanden har gjort gällande, är ett resultat av fördelningen av befogenheter, på grund av materiella överväganden, mellan unionen och medlemsstaterna, kvarstår det faktum att besluten om godkännande, förlängning av godkännande eller förnyelse av godkännande av verksamma ämnen, som antogs på grundval av förordning nr 1107/2009, har allmän giltighet.
- 72 För det femte är det, tvärtemot vad sökanden har hävdad, i förevarande fall inte fråga om en typisk situation vad gäller ett godkännande för utsläppande på marknaden av en produkt som beviljas ett företag, men där godkännandet även medför indirekta fördelar för andra användare av produkten, som kan använda den för de ändamål för vilka den är godkänd. Såsom redan har angetts i punkt 59 ovan, innebär nämligen godkännandet av ett verksamt ämne inte att ett växtskyddsmedel som innehåller detta ämne enbart av det skälet får släppas ut på marknaden.
- 73 För det sjätte kan effekterna av godkännandet av ett verksamt ämne på grundval av förordning 1107/2009 inte jämföras med dem som följer av ett tillstånd för utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer enligt förordning nr 1829/2003. Ett sådant tillstånd tillåter nämligen, i enlighet med artikel 4.2 och artikel 16.2 i förordning nr 1829/2003, att den berörda produkten släpps ut på marknaden, medan godkännandet av ett verksamt ämne på grundval av förordning nr 1107/2009 inte innebär ett godkännande av växtskyddsmedel som innehåller detta ämne, vilket är föremål för ett separat förfarande.
- 74 För det sjunde bygger sökandens argument att effekterna av godkännandet av ett verksamt ämne gentemot andra personer än den som ansöker om det aktuella godkännandet är ett resultat av bestämmelserna i förordning nr 1107/2009, och inte av godkännandet av det verksamma ämnet som sådant, på en felaktig tolkning av innehållet i detta godkännande. Det är nämligen godkännandet av ett verksamt ämne eller förlängningen av godkännande eller förnyelsen av ett sådant godkännande som medför verkningar, särskilt i förhållande till producenter av växtskyddsmedel och till medlemsstaterna. Det faktum att dessa effekter föreskrivs i förordning nr 1107/2009 påverkar inte denna slutsats.
- 75 För det åttonde innebär inte enbart den omständigheten att en åtgärd som antagits på grundval av artikel 17 första stycket i förordning nr 1107/2009 ingår som en del av förfarandet för förnyat godkännande av ett verksamt ämne, vilket kännetecknas av att den som ansöker om förnyelse deltar i detta förfarande, att denna åtgärd ska anses utgöra en åtgärd med individuell räckvidd.
- 76 I motsats till vad sökanden har gjort gällande i detta sammanhang visar slutligen den omständigheten att godkännandet av ett verksamt ämne i enlighet med artikel 6 i förordning nr 1107/2009 kan bli föremål för villkor och begränsningar inte att det är fråga om en åtgärd med individuell räckvidd, med hänsyn till den rättsliga verkan av detta godkännande gentemot andra personer än den sökande. Artikel 4.5 i förordning nr 1107/2009, till vilken sökanden hänvisar också i detta sammanhang, föreskriver enbart att kraven i punkterna 1, 2 och 3 i denna artikel, som ett verksamt ämne måste uppfylla för att godkännas, ska anses vara uppfyllda om detta har fastställts med avseende på ett eller flera representativa användningsområden för minst ett växtskyddsmedel som innehåller det verksamma ämnet. Denna bestämmelse är därför inte relevant när det gäller frågan huruvida en åtgärd med innebörden att ett verksamt ämne godkänns har individuell räckvidd eller om det är en åtgärd med allmän giltighet.

77 Mot bakgrund av ovanstående ska den första delen av sökandens enda grund underkännas.

*Den andra delgrunden: Åsidosättande av Århuskonventionen*

78 Sökanden har härvid hävdad att en bred definition av begreppet rättsakter som kan bli föremål för omprövning enligt artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 även gör sig gällande i enlighet med folkrätten. Århuskonventionen, som är direkt bindande för unionen, föreskriver inte att endast beslut med individuell räckvidd är berörda. Det framgår nämligen av artikel 9.3 i Århuskonventionen att varje part i denna konvention, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2 i samma artikel, ska se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Förordning nr 1367/2006 har just till syfte att genomföra Århuskonventionen. Det interna omprövningsförfarandet bör därför gälla alla åtgärder, i den mening som avses i Århuskonventionen. Med hänsyn till vad som framgår av utkastet till slutsatser och rekommendationer från kommittén för kontroll av unionens efterlevnad av Århuskonventionens bestämmelser, som beslutades vid denna kommittés 53:e möte den 21–24 juni 2016 (nedan kallat Århuskonventionens efterlevnadskommittés rekommendationer) får unionsdomstolarnas avvikande synsätt inte fortsätta.

79 Sökanden menar i alla händelser att den omständigheten att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt inte ändrar det faktum att artikel 10.1 och artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006 ska tolkas i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen. Artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 får således inte tolkas så restriktivt, vad avser begreppet ”åtgärd med individuell räckvidd”, att rättsakter som antagits enligt miljörätten, såsom åtgärder avseende förlängning av godkännandeperioden för ett verksamt ämne, på grundval av artikel 17 i förordning nr 1107/2009, inte kan bli föremål för prövning.

80 Kommissionen har bestritt dessa argument.

81 Det framgår av sökandens argument att denne vill göra gällande att en begäran om intern omprövning, i den mening som avses i artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, också bör vara möjlig, mot bakgrund av artikel 9.3 i Århuskonventionen, när rättsakten i fråga inte utgör en åtgärd med individuell räckvidd, utan en rättsakt med allmän giltighet.

82 Det ska inledningsvis erinras om att det i artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskrivs att varje part i denna konvention ska se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

83 Det ska vidare erinras om att enligt skäl 4 i förordning nr 1367/2006 har förordningen antagits för att tillämpa kraven i Århuskonventionen på unionens institutioner och organ. Det framgår särskilt av skälen 18 och 19 i förordningen att införandet av ett förfarande för intern omprövning syftar till att säkerställa ett effektivt genomförande av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Såsom redan har påpekats, föreskrivs i artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, jämförd med artikel 2.1 g i samma förordning, att icke-statliga organisationer endast får lämna in en begäran om en sådan omprövning vad gäller rättsakter med individuell räckvidd.

84 Artikel 9.3 i Århuskonventionen innehåller dock ingen bestämmelse om att möjligheten att inleda administrativa förfaranden endast omfattar fall där rättsakterna har individuell räckvidd.

85 Det framgår emellertid av rättspraxis att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte är direkt tillämplig i unionens rättsordning och att denna bestämmelse således inte kan åberopas som ett kriterium som avgör unionsrättsaktens lagenlighet. Det framgår dessutom av denna rättspraxis att det följer av

artikel 9.3 i Århuskonventionen att parterna i konventionen förfogar över ett stort utrymme för eget skön när de bestämmer formerna för genomförandet av prövningen i ”domstol eller i administrativ ordning” enligt vad som föreskrivs i denna bestämmelse (dom av den 13 januari 2015, rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2015:5, punkterna 47–53).

- 86 Sökandens argument att denna rättspraxis inte kan upprätthållas mot bakgrund av rekommendationerna från Århuskonventionens efterlevnadskommitté kan inte vinna bifall. I alla händelser är det, även om man godtar argumentet att dessa rekommendationer är bindande för parterna i Århuskonventionen, här, såsom kommissionen med rätta har påpekat, endast fråga om ett utkast, vilket, såsom sökanden har medgett i sin replik, antogs av denna kommitté först den 17 mars 2017, det vill säga efter antagandet av det angripna beslutet. Det är därför inte nödvändigt att besvara frågan huruvida – såsom kommissionen, med hänvisning till vägledningen för tillämpning av Århuskonventionen, har gjort gällande – Århuskonventionens efterlevnadskommittés rekommendationer borde antas av partskonferensen enligt artikel 10 i Århuskonventionen, eller huruvida detta inte var nödvändigt, såsom sökanden har gjort gällande.
- 87 Vad gäller sökandens argument, enligt vilket det skulle vara nödvändigt att göra en folkrättskonform tolkning av artikel 10.1 och artikel 2.1 g i förordning nr 1367/2006, vilket medför att rättsakter, såsom åtgärder avseende förlängning av godkännandeperioden för ett verksamt ämne, som antagits på grundval av artikel 17 i förordning nr 1107/2009, ska anses omfattas av dessa bestämmelser, bör det påpekas att en folkrättskonform tolkning av en sekundärrättslig bestämmelse inom unionsrätten endast är möjlig om nämnda bestämmelse tillåter en sådan tolkning, och detta får inte tjäna som grund för en tolkning *contra legem* av denna bestämmelse. Eftersom artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 innebär att endast ”förvaltningsåtgärd[er]”, som definieras i artikel 2.1 g i samma förordning, ska anses utgöra ”åtgärd[er] med individuell räckvidd”, och att endast dessa kan bli föremål för en begäran om intern omprövning är det inte möjligt att tolka dessa bestämmelser på så sätt att förvaltningsåtgärder som omfattas av dessa bestämmelser omfattar rättsakter med allmän giltighet, eftersom en sådan tolkning skulle vara *contra legem* (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 17 juli 2015, EEB/kommissionen, T-565/14, ej publicerat, EU:T:2015:559, punkterna 31–33).
- 88 Med hänsyn till det ovanstående kan talan inte vinna bifall såvitt avser den enda grundens andra del. Talan ska således ogillas i sin helhet.

### Rättegångskostnader

- 89 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har tappat målet och ska därför bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader, i enlighet med kommissionens yrkanden.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Mellifera e.V., Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Gratsias

Dittrich

Xuereb

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 september 2018.

Underskrifter