



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILO JÄÄSKINEN
föredraget den 8 maj 2014¹

Förenade målen C-404/12 P och C-405/12 P

**Europeiska unionens råd
och
Europeiska kommissionen
mot
Stichting Natuur en Milieu
och**

Pesticide Action Network Europe

”Överklagande — Miljö — Århuskonventionen — Artikel 10 i förordning (EG) nr 1367/2006 — Begäran om intern omprövning — Artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen — Begreppet ’i egenskap av lagstiftande myndighet’ i den mening som avses i Århuskonventionen — Akt antagen i enlighet med det föreskrivande förfarandet enligt beslut 1999/468/EG — Förordning (EG) nr 149/2008 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester”

I – Inledning

1. De överklaganden som lämnats in av Europeiska unionens råd (C-404/12 P) och av Europeiska kommissionen (C-405/12 P) rör tolkningen av begreppet handla ”i egenskap av lagstiftande myndighet” i den mening som avses i artikel 9.3, jämförd med artikel 2.2 andra stycket, i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor² (nedan kallad Århuskonventionen). Bestämmelserna ger allmänheten rätt att få handlingar eller underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade i domstol eller i administrativ ordning. Emellertid preciseras att artikel 9.3 i konventionen inte är tillämplig på handlingar som myndigheter har vidtagit i egenskap av lagstiftande myndighet.³ Bestämmelserna har genomförts i unionsrätten genom artikel 10.1 i förordning (EG) nr 1367/2006⁴ (nedan kallad Århusförordningen).

1 — Originalspråk: franska.

2 — Konventionen godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EGT L 124, s. 1).

3 — Beträffande domstolens behörighet att tolka bestämmelserna i Århuskonventionen, se dom Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09 EU:C:2011:125, punkt 31).

4 — Europaparlamentets och rådets förordning 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 (EGT L 264, s. 13). I enlighet med artikel 10.1 i den förordningen har en icke-statlig organisation rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd.

2. 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 ursprung⁵ kompletterades, genom kommissionens förordning (EG) nr 149/2008 av den 29 januari 2008,⁶ med bilagorna II, III och IV med gränsvärden för resthalter när det gäller produkterna i bilaga I till förordning nr 396/2005. Förordning nr 149/2008 antogs i enlighet med det så kallade föreskrivande förfarande som avses i beslut 1999/468/EG om kommittéförfarandena.⁷

3. I skrivelser av den 7 och den 10 april 2008 begärde Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe, stiftelser bildade enligt nederländsk rätt (nedan kallade miljöorganisationerna), att kommissionen med stöd av artikel 10 i Århusförordningen skulle göra en intern omprövning av förordning nr 149/2008. I två beslut av den 1 juli 2008 (nedan kallade avvisningsbesluten), avvisade kommissionen deras begäran med motiveringen att förordning nr 149/2008 inte var en åtgärd med individuell räckvidd i den mening som avses i Århusförordningen och att den därmed inte kunde utgöra föremål för en intern omprövning enligt den förordningen.

4. Miljöorganisationerna väckte talan vid tribunalen mot avvisningsbesluten. Tribunalen fann i dom av den 14 juni 2012 i mål T-338/08, Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe/kommissionen (T-338/08, EU:T:2012:300) (nedan kallad den överklagade domen) att avvisningsbesluten skulle ogiltigförklaras. Tribunalen ansåg i synnerhet att kommissionen hade antagit förordning nr 149/2008 inom ramen för sina genomförandebefogenheter och att den följaktligen kunde föranleda en begäran om en sådan intern omprövning som föreskrivs i artikel 10 i Århusförordningen.

5. Med förevarande överklaganden har rådet och kommissionen yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen.

6. Den grund som anförts av rådet och den första grund som anförts av kommissionen liknar de grunder som rådet, kommissionen och Europaparlamentet har anfört i de förenade målen rådet m.fl./Vereniging Milieudéfensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, (C-401/12 P–C-403/12 P), i vilka mitt förslag till avgörande även föredras i dag, och därför är förevarande mål nära förknippat med frågan huruvida artikel 9.3 i Århuskonventionen kan åberopas direkt i ett mål om ogiltigförklaring med avseende på en sådan legalitetsprövning som avses i artikel 10 i Århusförordningen och som åsyftas i de andra målen.

7. I förevarande mål uppstår emellertid inledningsvis den fråga som följer av kommissionens andra grund för överklagande i mål C-405/12 P, nämligen om Århuskonventionen är tillämplig i detta fall. Följaktligen kommer detta förslag till avgörande att inriktas på frågan huruvida kommissionen när den antog förordning nr 149/2008 handlade i egenskap av lagstiftande myndighet i den mening som avses i artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen, något som skulle göra det möjligt att undanta förordningen från tillämpningsområdet för artikel 9.3 i konventionen och därmed från tillämpningsområdet för artikel 10.1 i Århusförordningen.

II – Bakgrund till tvisten, förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

8. För en beskrivning av tillämpliga bestämmelser och bakgrunden till tvisten samt av förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen hänvisas till den överklagade domen.

5 — 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 rådets direktiv 91/414/EEG (EUT L 70, s. 1).

6 — EUT L 58, s. 1.

7 — Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, i dess lydelse enligt beslut 2006/512/EG (EUT L 200, s. 11).

III – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

9. Rådet har i sitt överklagande av den 3 september 2012 (mål C-404/12 P) yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogilla sökandenas talan i första instans i dess helhet och ålägga sökandena i första instans att solidariskt och gemensamt bära rättegångskostnaderna.

10. Kommissionen har i sitt överklagande av den 27 augusti 2012 (mål C-405/12 P) yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, pröva målet i sak och ogilla talan om ogiltigförklaring av avvisningsbesluten samt ålägga sökandena i första instans att ersätta kommissionens rättegångskostnader i första instans och i förevarande mål om överklagande.

11. Domstolens ordförande beslutade den 21 november 2012 att förena målen C-404/12 P och C-405/12 P vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

12. Den 25 februari 2013 inkom miljöorganisationerna med en svarsskrivelse. Efter en begäran om rättelse av den 1 mars 2013 ingav dessa parter ett villkorligt anslutningsöverklagande med hänvisning till artikel 176.2 i rättegångsreglerna.

13. Rådet, parlamentet, kommissionen, miljöorganisationerna och den tjeckiska regeringen⁸ yttrade sig vid förhandlingen den 10 december 2013.

IV – Bedömning

A – *Behandling av grunderna*

14. Huruvida antagandet av förordning nr 149/2008 kan hänföras till Århuskonventionens tillämpningsområde är avgörande för sakprövningen av förevarande tvist, och följaktligen ska prövningen av överklagandena inledas med den andra grunden för överklagandet i mål C-405/12 P. De frågor som uppkommit genom den första grunden för överklagandet i mål C-405/12 P och genom överklagandet i mål C-404/12 P beträffande legalitetsprövningen av Århusförordningen med avseende på Århuskonventionen saknar nämligen relevans om det visar sig att den rättsakt för vilken begäran om omprövning har ingetts inte kan utgöra föremål för en sådan prövning.

B – *Grunden avseende kommissionens befogenheter vid antagandet av förordning nr 149/2008 (andra grunden för överklagandet i mål C-405/12 P)*

15. Som andra grund har kommissionen gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 65–67 i den överklagade domen ange att kommissionen utövade sina genomförandebefogenheter när den antog förordning nr 149/2008. Tribunalen gjorde enligt kommissionen en tolkning som bygger på en rent institutionell syn på begreppet i egenskap av lagstiftande myndighet, i den mening som avses i artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen.

16. Som stöd för sin kritik har kommissionen gjort gällande att tolkningen av begreppet i egenskap av lagstiftande myndighet, i konventionens mening, inte får vara avhängig begrepp som är specifika för unionsfördragen. I stället ska en teleologisk tolkning göras, och det ska beaktas att lagstiftningsakter är undantagna från Århuskonventionens tillämpningsområde av det skälet att allmänheten är garanterad information i och med själva lagstiftningsförfarandet.⁹ Kommissionen har hänvisat till att domstolen

8 — Den tjeckiska regeringens interventionsansökan ingavs efter föreskriven tidsfrist, och därför tilläts ansökan enbart med avseende på det muntliga förfarandet.

9 — Se, analogt, dom Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 43).

redan i domen Flachglas Torgau slog fast att begreppet ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet” ska tolkas funktionellt¹⁰ och anförde att en sådan funktionell tolkning därför även är den lämpligaste för begreppet handlar ”i egenskap av ... lagstiftande myndighet” i artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen. Kommissionen har även anförde att domstolen hänvisade till denna bestämmelse vid tolkningen av artikel 2.2 i direktiv 2003/4/EG¹¹ (nedan kallat informationsdirektivet).

1. Begreppet lagstiftning i den mening som avses i Århuskonventionen

a) Allmänna iakttagelser

17. Ett internationellt fördrag ska i enlighet med fast rättspraxis tolkas på grundval av ordalydelsen i fördraget och mot bakgrund av fördragets syften. Artiklarna 31 i Wienkonventionerna av den 23 maj 1969 om traktaträtten respektive av den 21 mars 1986 om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan ger uttryck för allmän internationell sedvanerätt. Där föreskrivs att en traktat ska tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens ordalydelse sedd i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.¹²

18. Av ingressen till Århuskonventionen framgår att parterna i konventionen har erkänt vikten av att skydda, bevara och förbättra tillståndet i miljön och vikten av ”öppenhet i all statlig verksamhet” samtidigt som lagstiftande organ uppmanas att tillämpa principerna i konventionen i sin verksamhet.¹³ Det är således mot bakgrund av dessa syften som det ska bedömas vilken räckvidd konventionens upphovsmän har velat ge artikel 2.2 andra stycket, i förening med artikel 9.3, i Århuskonventionen.

19. I Århuskonventionen definieras inte begreppet handling eller organ som handlar i egenskap av lagstiftande myndighet. I artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen anges endast att ”organ eller institutioner” som handlar ”i egenskap av dömande eller lagstiftande myndighet” inte omfattas av konventionens tillämpningsområde. Denna bestämmelse är väsentlig när det gäller att fastställa räckvidden av artikel 9.3 i konventionen, eftersom handlingar som offentliga myndigheter vidtar i egenskap av lagstiftande myndigheter inte omfattas av de förfaranden som allmänheten i enlighet med sistnämnda artikel kan inleda när sådana handlingar strider mot den nationella miljölagstiftningen.

20. Vad beträffar frågan varför det aktuella uttrycket använts ger förarbetena till Århuskonventionen mycket litet vägledning. Någon entydig slutsats är inte möjlig.

21. Vid den tredje sammankomsten i den arbetsgrupp som hade till uppdrag att ta fram ett utkast till Århuskonventionen handlade diskussionerna om uttrycket ”beslutsfattande på miljöområdet”, vilket inte ansågs omfatta lagstiftande och dömande beslut.¹⁴ Vid den fjärde sammankomsten ansågs uttrycket ”beslutsfattande på miljöområdet” avse ”varje i nationell lagstiftning reglerat förfarande som vidtas av en myndighet för att fatta beslut som i enlighet med lagstiftningen reglerar frågor som rör miljön. Det omfattar inte domstolsavgöranden och lagstiftning och inte heller andra normgivande akter av allmän karaktär”.

10 — Punkterna 49 och följande i domen.

11 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).

12 — Se dom IATA och ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 40 och däri angiven rättspraxis).

13 — Se femte och elfte skälen i Århuskonventionen.

14 — Se rapporten från den tredje sammankomsten på <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1997/cep/ac.3/cep.ac.3.6.f.pdf> [på franska]. Begreppet ansågs beteckna ett förfarande som vidtas av en myndighet i syfte att ge verkan åt miljöbeslut på nationell, regional eller lokal nivå, i enlighet med definitionen i lagstiftningen hos den berörda parten i konventionen.

22. För begreppet ”myndighet” föreslogs vid den fjärde sammankomsten definitionen ”myndighet eller högt uppsatt tjänsteman som i enlighet med nationell lagstiftning är behörig att fatta beslut *som genomför lagar och förordningar om miljön eller att samla in, sammanställa eller sprida miljöinformation*. Begreppet omfattar inte lagstiftande och dömande organ” (min kursivering). Innebörden i begreppet ”myndighet” fastställdes slutgiltigt vid den sjätte sammankomsten, och från begreppet undantogs därvid ”organ som handlar i dömande eller lagstiftande syfte”.

23. I sina ställningstaganden avseende akter som antagits av unionens institutioner när de handlat i egenskap av lagstiftande myndigheter har Århuskonventionens efterlevnadskommitté understrukit att det vid fastställande av ett eventuellt åsidosättande av miljörätten ska beaktas vilken form av beslutsprocess som tillämpats i det aktuella fallet.¹⁵ Vid fastställelse av om det är fråga om ett beslut, en handling eller en underlåtenhet i konventionens mening ska dess benämning i nationell rätt hos konventionsparten följaktligen inte vara avgörande.¹⁶

24. Domstolen har redan haft tillfälle att uttala sig om artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen, i synnerhet i mål angående direktivet om tillgång till information och om direktiv 85/337/EEG¹⁷ (nedan kallat direktivet om miljökonsekvensbedömning).

25. I rättspraxis avseende tolkningen av direktivet om miljökonsekvensbedömning har domstolen slagit fast att artikel 1.5 i direktivet innebär att två villkor ska vara uppfyllda för att ett projekt ska undantas från direktivets tillämpningsområde. För det första måste projektet i detalj antas genom särskild lagstiftning, för det andra måste syftena med direktivet, däribland att tillhandahålla uppgifter, uppnås genom lagstiftningsförfarandet.¹⁸

26. I dom *Boxus* m.fl., som rörde kategoriseringen av ett nationellt dekret som gav lagstatus till vissa typer av bygglov med avseende på tillämpningsområdet för direktivet om miljökonsekvensbedömning och Århuskonventionen, fann domstolen, samtidigt som den underströk medlemsstaternas processuella autonomi, att artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktivet i fråga skulle förlora ”all ändamålsenlig verkan om enbart den omständigheten att ett projekt antas genom en lagstiftning ... skulle medföra att rätten att få dess materiella eller formella giltighet prövad enligt dessa bestämmelser skulle försvinna”.¹⁹ Domstolen slog även fast att frågan huruvida lagstiftningen uppfyller villkoren i direktivet om miljökonsekvensbedömning ska kunna prövas i enlighet med nationella processuella regler av en domstol eller ett oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.²⁰

15 — European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, maj 2011, punkt 61, i Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee, 2004–2011, s. 12 och 13: ”set out in article 2, paragraph 2, of the Convention, the EU institutions do not act as public authorities when they perform in their legislative capacity, with the effect that these forms of decision-making are not covered by article 9 of the Convention. Thus, in order to establish noncompliance in a specific case, the Committee will have to consider the form of decision-making challenged before the EU Courts”.

16 — ”When determining how to categorize a decision, and act or an omission under the Convention, its label in the domestic law of a Party is not decisive” ACCC/C/2005/11 (Belgien) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punkt 29)). (European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, maj 2011, punkt 71).

17 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 5.7.1985, s. 40).

18 — Dom *WWF* m.fl. (C-435/97, EU:C:1999:418, punkt 57), dom *Boxus* m.fl. (C-128/09–C-131/09, C-134/09 och C-135/09, EU:C:2011:667, punkt 37), dom *Solvay* m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 31) och *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias* m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 79).

19 — Dom *Boxus* m.fl. (EU:C:2011:667, punkt 53).

20 — *Ibidem* (punkt 54).

27. Vad beträffar direktivet om tillgång till information fann domstolen i domen Flachglas Torgau att begreppet ”organ eller institutioner när de handlar i egenskap av ... lagstiftande myndighet” ska ges en funktionell tolkning. Enligt den tolkningen kan ministerier som enligt nationell rätt är ansvariga för att förbereda lagförslag, att lägga fram dessa för den lagstiftande församlingen och att delta i lagstiftningsförfarandet, bland annat genom att avge yttranden, anses omfattas av denna definition.²¹ Domstolen underströk i detta hänseende att det, beroende på vilka medlemsstater som är berörda, finns en mångfald av förfaranden som kan anses utgöra lagstiftningsförfaranden.

28. Det ska emellertid påpekas att domstolen i dessa mål prövade tolkningen av särskilda bestämmelser i de berörda direktiven mot bakgrund av Århuskonventionen, vilket innebär att denna rättspraxis inte utan förbehåll kan överföras på förevarande mål.

b) Kriterier för avgränsning av begreppet i egenskap av lagstiftande myndighet, i Århuskonventionens mening

29. När undantaget avseende handlingar som vidtagits inom ramen för lagstiftande verksamhet i Århuskonventionens mening ska tolkas finns det skäl att beakta några principiella överväganden.

30. Såsom kommissionen har framhållit ska begreppet lagstiftning, i betydelsen ett folkrättsligt instrument, tolkas oberoende av konventionsparternas nationella rätt. Tolkningen av artikel 2.2 andra stycket i Århuskonventionen får således inte grundas uteslutande på hänvisningar till ett visst system utan ska göras utifrån en helhetsbedömning där vederbörlig hänsyn tas till konventionens huvudsyfte, nämligen att skydda miljön och att inrätta ett demokratiskt regelverk som gör det möjligt för medborgarna att ta aktiv del i denna process.

31. Det undantag från Århuskonventionens tillämpningsområde som gäller för lagstiftningsakter kan nämligen inte ges samma omfattning som det skulle få mot bakgrund av en analys utifrån nationell rätt. Först och främst reglerar folkrätten inte fördelningen av normgivningsbefogenheter i en konventionsparts rättsordning. Däremot innebär den att det övergripande syftet med konventionen ska bibehållas.

32. En jämförelse mellan artikel 2.2 andra stycket och artikel 9.3 i Århuskonventionen ger vidare vid handen att syftet med det system som inrättats genom konventionen är att göra det möjligt för allmänheten att få till stånd en prövning av beslut som innebär tillämpning av miljörättsliga bestämmelser, med andra ord att agera i syfte att i praktiken säkerställa en korrekt tillämpning av bestämmelserna i den nationella miljölagstiftningen. Av detta följer att allmänheten inte har getts någon rätt att kontrollera eller ännu mindre kräva att det föreligger en viss skyddsnivå avseende miljö.

33. Det huvudsakliga syftet med Århuskonventionen är således att inrätta ett system för legalitetsprövning som gör det möjligt för allmänheten att få till stånd en administrativ prövning eller en domstolsprövning om en bestämmelse i miljölagstiftningen åsidosätts vid dess tillämpning.²²

21 — EU:C:2012:71 (punkterna 49–51).

22 — Se, för ett liknande resonemang och med förbehåll för domstolens avgörande i de förenade målen C-401/12 P–C-403/12 P, exempel på sådana akter som inte är lagstiftningsakter men är allmänt tillämpliga och som kan omfattas av förfarandet för intern omprövning enligt artikel 10 i Århusförordningen: artikel 9 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998, om kvaliteten på dricksvatten (EGT L 330, s. 32) samt kommissionens genomförandebeslut av den 30 oktober 2013 om bekräftelse av genomsnittliga specifika koldioxidutsläpp och specifika utsläppsmål för tillverkare av personbilar för kalenderåret 2012 enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009 (EUT L 289, s. 71).

34. Kriteriet för att avgöra om en akt ska betraktas som lagstiftning i konventionens mening skulle kunna vara om det finns en överordnad miljölagstiftning. Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen ska prövningen utföras med avseende på "den nationella miljölagstiftningen".²³ Allmänheten får således göra gällande att en angripen akt strider mot en sådan bestämmelse. Följaktligen måste en akt som en myndighet har antagit och som blir angripen ha en underordnad ställning i normhierarkin i förhållande till bestämmelserna i den nationella miljölagstiftningen, eftersom utgångspunkten i konventionen är att handlingen kan vara oförenlig med de sistnämnda bestämmelserna.

35. Av detta följer att bestämmelser i unionsrätten vilkas materiella förenlighet inte kan prövas med avseende på någon bestämmelse i unionens miljölagstiftning i princip utgör lagstiftning i Århuskonventionens mening. Med beaktande av att lagstiftning i konventionen är ett autonomt begrepp är det emellertid viktigt att i detta hänseende bortse från den åtskillnad som görs i unionsrätten mellan lagstiftningsakter och genomförandeakter. Domstolen har för övrigt nyligen bekräftat att de fall som avses i artiklarna 290 FEUF och 291 FEUF om delegerade akter respektive genomförandeakter i unionsrätten inte utgör ett uttömmande system.²⁴

36. Jag anser slutligen att syftet med Århuskonventionen helt logiskt är att utesluta en prövning av författningsenligheten i vid bemärkelse vad beträffar akter som antas på det miljörettsliga området.

37. Det är mot den bakgrunden som domstolen ska pröva om kommissionen antog förordning nr 149/2008 inom ramen för lagstiftande befogenheter i Århuskonventionens mening.

2. Frågan om vilken slags befogenheter kommissionen utövade när den antog förordning nr 149/2008

a) Den överklagade domen

38. I punkterna 64–70 i den överklagade domen grundade sig tribunalen huvudsakligen på två faktorer när den fann att kommissionen inte antog förordning nr 149/2008 i egenskap av lagstiftande myndighet. Dels framhöll tribunalen att bilagorna till förordning nr 396/2005 skulle antas i enlighet med artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468 om kommittéförfarandena, dels hänvisade tribunalen till vägledningen för tillämpning av Århuskonventionen,²⁵ i vilken det anges att kommissionen ska betraktas som en myndighet i den mening som avses i artikel 9.3 i Århuskonventionen.

39. Det ska alltså prövas om det finns grund för denna motivering, förutsatt att den kan anses vara tillräcklig. Sistnämnda omständighet har kommissionen emellertid inte ifrågasatt.

b) Tillkomsten av förordning nr 149/2008

40. Unionens miljölagstiftning, som syftar till att uppnå målen i artikel 191 FEUF, omfattar en exceptionell mångfald av bestämmelser, bland annat bestämmelser för att motverka klimatförändringar och luftföroreningar, bestämmelser som rör hållbar utveckling, bestämmelser om avfallshantering, om skydd av mark och vatten och bevarande av den biologiska mångfalden, bestämmelser om allmänhetens deltagande i beslutsfattandet i miljöfrågor, bestämmelser om räddningstjänst, inbegripet katastrofberedskap, samt bestämmelser om buller. Inom ramen för detta har kommissionen både rent administrativa uppgifter, exempelvis tillståndsgivning för utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer, och normgivande uppgifter, då den antar

23 — Unionsrätten betraktas som nationell rätt vid tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen. "In this context, when applied to the EU, the reference to national law should be interpreted as referring to the domestic law of the EU" (se ACCC/C/2006/18 (Denmark) (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, punkt 27)) och European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, maj 2011, punkt 76).

24 — Se dom Storbritannien/parlamentet och rådet (C-270/12, EU:C:2014:18, punkterna 77–86).

25 — Tillgänglig [på franska] på <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>, s. 42.

detaljbestämmelser, ofta genom ett kommittéförfarande, exempelvis då den upprättar eller kompletterar bilagor till en grundläggande rättsakt. Det sistnämnda exemplet kan emellertid inte tolkas entydigt med avseende på begreppet lagstiftande verksamhet i Århuskonventionens mening. I synnerhet inte när det gäller kommissionens antagande av förordning nr 149/2008.

41. Härvid ska det erinras om att ursprunget till den aktuella förordningen är förordning nr 396/2005, i vilken det fastställs gränsvärden för hur höga halter av bekämpningsmedelsrester det får finnas i animaliska eller vegetabiliska produkter avsedda som livsmedel eller foder. Dessa gränsvärden för bekämpningsmedelsrester (nedan kallade gränsvärden) omfattar dels specifika gränsvärden för vissa livsmedel eller foder, dels ett generellt gränsvärde som ska tillämpas om något särskilt gränsvärde inte har fastställts. Därför föreskrevs i förordning nr 396/2005 att flera bilagor successivt skulle tas fram. Antagandet av dessa bilagor avgjorde när vissa kapitel i förordning nr 396/2005 skulle börja tillämpas.²⁶

42. Kommissionen antog först förordning (EG) nr 178/2006²⁷ genom vilken fastställdes en bilaga I till förordning nr 396/2005 med en förteckning över livsmedels- och foderprodukter som omfattas av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester.

43. Kommissionen antog därefter förordning nr 149/2008 genom vilken ytterligare tre bilagor (II, III och IV) fastställdes med gränsvärden för produkterna i nämnda bilaga I till förordning nr 396/2005.

44. Bilaga II antogs i enlighet med artikel 21 i förordning nr 396/2005. Den innehåller gränsvärden för de gränsvärden som tidigare hade fastställts i enlighet med särdirektiven om spannmål, livsmedel av animaliskt ursprung och produkter av vegetabiliskt ursprung, inbegripet frukt och grönsaker.²⁸

45. Bilaga III antogs i enlighet med artikel 22 i förordning nr 396/2005 och omfattar främst²⁹ provisoriska gränsvärden för aktiva substanser för vilka beslut om införande i bilaga I till direktiv 91/414/EEG³⁰ om växtskyddsmedel ännu inte har fattats.

46. Vissa aktiva substanser omfattas inte av något gränsvärde. Det rör sig om aktiva substanser i sådana växtskyddsmedel som har utvärderats i enlighet med direktiv 91/414 och för vilka det inte har ansetts nödvändigt med ett gränsvärde. Dessa finns i enlighet med artikel 5.1 i förordning nr 396/2005 upptagna i förteckningen i bilaga IV till förordning nr 396/2005.

47. Av detta följer att kommissionen, när den antog förordning nr 149/2008, kompletterade en grundläggande rättsakt som var en lagstiftningsakt. Detta faktum är emellertid inte avgörande när det gäller i vilken egenskap kommissionen handlade i detta hänseende, med utgångspunkt i tillämpningen av Århuskonventionen. Det är således nödvändigt att granska förfarandet för antagandet av förordning nr 149/2008.

26 — Kapitlen II, II och V ska i enlighet med artikel 50 i förordning nr 396/2005 tillämpas sex månader efter offentliggörandet av den sista förordningen om fastställande av bilagorna I, II, III et IV.

27 — Kommissionens förordning av den 1 februari 2006 om ändring av förordning nr 396/2005 för fastställande av bilaga I med en förteckning över livsmedels- och foderprodukter som omfattas av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester (EUT L 29, s. 3).

28 — Rådets direktiv 86/362/EEG av den 24 juli 1986 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på spannmål (EGT L 221, s. 37), rådets direktiv 86/363/EEG av den 24 juli 1986 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på livsmedel av animaliskt ursprung (EGT L 221, s. 43) och rådets direktiv 90/642/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i och på produkter av vegetabiliskt ursprung inklusive frukt och grönsaker (EGT L 350, s. 71).

29 — Såvida de inte i enlighet med förfarandet i artikel 45.2 redan förts in i bilaga II, med beaktande av upplysningar från medlemsstaterna, i förekommande fall de motiverade yttranden som avses i artikel 24, de faktorer som avses i artikel 14.2 och vissa gränsvärden. Bilaga III kan även innehålla andra produkter, exempelvis nya jordbruksprodukter i bilaga I i förordning nr 396/2005 (se skäl 4 i förordning nr 149/2008).

30 — Rådets direktiv av den 15 juli 1991 om utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel (EGT L 230, s. 1).

c) Förfarandet för antagande av förordning nr 149/2008

48. Mot bakgrund av dom Meroni/Höga myndigheten³¹ finns det anledning att framhålla att följderna av en delegering av befogenheter skiljer sig åt avsevärt beroende på om delegeringen avser tydligt avgränsade genomförandebefogenheter, vilkas utövande därigenom kan prövas noggrant mot objektiva kriterier som fastställts av den delegerande myndigheten, eller om det rör sig om en ”diskretionär befogenhet som innebär en vidsträckt bedömningsfrihet och som i den praktiska användningen kan ge uttryck för en verklig ekonomisk politik”. Domstolen angav även i den domen att en delegering av det förstnämnda slaget inte nämnvärt kan ändra de följder som utövandet av de aktuella befogenheterna medför, medan en delegering av det andra slaget innebär en ”verklig förändring av ansvarsförhållandena” genom att ”den delegerande myndighetens val ersätts med de val som görs av den myndighet som mottar befogenheterna”.³²

49. Innan Lissabonfördraget trädde i kraft omfattade uttrycket genomförandebefogenheter således två skilda typer av befogenheter. Dels avsågs en befogenhet att anta normgivande akter som kompletterar eller ändrar en grundläggande lagstiftningsakt, dels en befogenhet att på unionsnivå genomföra eller verkställa en unionslagstiftningsakt eller vissa bestämmelser i en unionslagstiftningsakt.³³

50. Avgränsningen mellan lagstiftning och genomförande är emellertid fortfarande ofta osäker i unionsrätten, även efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Såsom generaladvokaten Cruz Villalón har framhållit är skillnaden mellan delegerade akter och genomförandeakter nämligen inte bara en skillnad mellan lagstiftning (inbegripet delegerad) och genomförande. Det handlar även om att de delegerade akterna är ett resultat av ett utövande av unionens egen normgivningsbehörighet, medan genomförandeakterna är ett resultat av att kommissionen (eller rådet) (i andra hand) utövar en behörighet som i första hand tillkommer medlemsstaterna.³⁴

51. Genom tillämpning av artiklarna 5, 21 och 22 i förordning nr 396/2005, i den version som gällde vid antagandet av förordning nr 149/2008³⁵, antogs sistnämnda förordning i enlighet med det föreskrivande förfarande som avses i artikel 5 i beslut 1999/468 om kommittéförfarandena.

52. För att förordningen skulle kunna antas i det förfarandet krävdes kvalificerad majoritet efter det att kommissionens förslag till åtgärd presenterats för den ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa (nedan kallad kommittén)³⁶. Om kommittén inte kunde godkänna kommissionens förslag med kvalificerad majoritet eller om en kvalificerad majoritet röstade mot förslaget skulle förslaget läggas fram inför rådet. Rådet kunde då godkänna åtgärden eller återförvisa den till kommissionen. Om rådet inte fattade något beslut inom tre månader, kunde kommissionen anta det ursprungliga

31 — 10/56, EU:C:1958:8.

32 — Se dom Storbritannien/parlamentet och rådet (EU:C:2014:18, punkterna 41 och 42).

33 — I konventet om Europas framtid föreslogs en klar åtskillnad mellan de båda företeelserna, vilken bekräftades genom fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Denna ändring infördes slutligen i Lissabonfördraget, i artiklarna 290 FEUF och 291 FEUF (se mitt förslag till avgörande i mål C-270/12, Storbritannien/parlamentet och rådet, EU:C:2013:562).

34 — Se punkt 57 i generaladvokaten Cruz Villalóns förslag till avgörande i målet kommissionen/parlamentet och rådet (C-427/12, EU:C:2013:871).

35 — Förordning nr 149/2008 trädde i kraft sex månader efter offentliggörandet i EGT, i enlighet med dess artikel 2, närmare bestämt den 1 september 2008. Under tiden hade förordning nr 396/2005 ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 299/2008, vilken antogs den 11 mars 2008 och trädde i kraft den 10 april 2008 (EUT L 97, s. 67). Antagandet av förordning nr 299/2008 blev nödvändigt i synnerhet genom rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 om ändring av beslut 1999/468 (EUT L 200, s. 11). I och med beslut 2006/512 infördes ett nytt förfarande, det föreskrivande förfarandet med kontroll, för antagande av åtgärder med allmän räckvidd som är avsedda att ändra icke väsentliga delar i en grundläggande rättsakt. I enlighet med artikel 1 i förordning nr 299/2008, ändrades artikel 45 i förordning nr 396/2005 så, att den hädanefter föreskriver två olika kommittéförfaranden, det föreskrivande förfarandet och det nya föreskrivande förfarandet med kontroll. Artikel 5.1 i förordning nr 396/2005 ersattes dessutom så att fastställandet av bilaga IV till förordning nr 396/2005 ska omfattas av ett föreskrivande förfarande med kontroll.

36 — Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1).

förslaget. Parlamentet hade en rätt till insyn i den meningen att parlamentet, i fråga om åtgärder som byggde på grundläggande rättsakter som hade antagits enligt medbeslutandeförfarandet kunde utfärda en icke bindande resolution om det ansåg att kommissionen hade överskridit sina genomförandebefogenheter.

53. Vid första anblicken förefaller det således som att det förfarande som tillämpades har viss koppling till lagstiftande verksamhet. Det rörde sig nämligen om ett förfarande som involverade de tre unionsinstitutioner som har lagstiftande befogenheter och som utmynnade i antagandet av en akt med allmän giltighet innehållande bestämmelser som åtminstone i stor utsträckning ingick i miljölagstiftningen.

54. Icke desto mindre kan antagandet av ändringar till bilagorna till en grundläggande rättsakt till följd av utvecklingen av de vetenskapliga och tekniska kunskaperna även betraktas som en ren genomförandeakt i unionsrättens mening. Detta konstaterande har motiverat en ändring av förfarandet för antagande av bilagor till direktiven 86/362, 86/363 och 90/642.³⁷ Nämnda bilagor togs som nämnts ovan sedan med i bilaga II till förordning nr 396/2005.

55. Förfarandet för antagande av förordning nr 149/2008 är således inte i sig tillräckligt för att avgöra i vilken egenskap kommissionen handlade med avseende på Århuskonventionens tillämpningsområde. Följaktligen ska innehållet i kommissionens befogenheter granskas.

d) Innehållet i kommissionens befogenheter

56. Förordning nr 396/2005 utgör ett särskilt och innovativt instrument på så sätt att det är första gången som det på EU-nivå har fastställts en gemensam gräns på 0,01 mg/kg för alla typer av bekämpningsmedel, utan att det görs någon åtskillnad mellan olika livsmedelskategorier. Detta generella gränsvärde gäller "automatiskt", det vill säga för alla fall där ett specifikt gränsvärde inte har fastställts för en viss produkt eller produkttyp. Valet att låta en förordning ersätta flera särdirektiv har motiverats med att den typen av rättsakt säkerställer att exakt angivna bestämmelser tillämpas samtidigt och på samma sätt i hela gemenskapen. Av det följer att ett av de huvudsakliga målen för att skydda folkhälsan har varit en enhetlig tillämpning av bestämmelserna om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester.

57. Enligt samma logik åtföljdes antagandet av bilagor till förordning nr 396/2005 genom förordning nr 149/2008 av andra sekundärrättsliga akter på miljöområdet. Bilaga II till förordning nr 396/2005, i den version som fastställdes genom förordning nr 149/2008, införlivade de gränsvärden som tidigare hade fastställts genom ovan nämnda direktiv 86/362, 86/363 och 90/642 vilkas regelbundet ändrade bilagor innehöll en förteckning över produkter och högsta tillåtna halter av bekämpningsmedelsrester. Bilaga III till förordning nr 396/2005, i den version som fastställdes genom förordning nr 149/2008, med en förteckning över provisoriska gränsvärden, bestod av två delar. Del A innehöll provisoriska gränsvärden för ämnen som inte omfattades av gränsvärden i enlighet med direktiven 86/362, 86/363 och 90/642. Del B omfattade provisoriska gränsvärden för produkter som inte fanns angivna i bilaga I till direktiven 86/362, 86/363 och 90/642. Bilaga IV till förordning nr 396/2005 utgjorde en förteckning över aktiva substanser i växtskyddsmedel som hade bedömts i enlighet med direktiv 91/414 och för vilka det inte krävdes några gränsvärden.

37 — Se rådets direktiv 97/41/EG av den 25 juni 1997 om ändring av direktiven 76/895/EEG, 86/362, 86/363 och 90/642 om fastställande av gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i respektive på **frukt och grönsaker, spannmål, livsmedel av animaliskt ursprung och produkter av vegetabiliskt ursprung inklusive frukt och grönsaker** (EGT L 184, s. 33) och särskilt förslaget till det direktivet med dess motivering, (KOM(95) 272 slutlig, s. 8).

58. Visserligen ändrades dessa bilagor till förordning nr 396/2005 regelbundet. Kommissionen kunde i enlighet med artikel 14 i förordning nr 396/2005, i samband med förfarandet för att fastställa, ändra eller stryka ett gränsvärde, antingen anta en förordning eller fatta ett beslut om att avslå en ansökan enligt artikel 7 i nämnda förordning.³⁸

59. Det ska framhållas att ett gränsvärde i sig utgör en bestämmelse i miljölagstiftningen som utfärdats av kommissionen inom ramen för ett kommittéförfarande. Detta gäller oavsett den rätt som tillerkänns enskilda som kan styrka ett specifikt intresse av innehållet i en viss produkt att inkomma med en ansökan om tillstånd för användning av produkten, vilket medför en ändring av ett befintligt gränsvärde. Då ett sådant tillstånd beviljas, handlar det nämligen om tillämpning av en tidigare fastställd bestämmelse.

60. Enskilda kan inte ifrågasätta fastställandet av ett gränsvärde i sig.

61. Såsom jag redan har understrukt ska uttrycket ”i egenskap av lagstiftande myndighet” i Århuskonventionens mening tolkas i enlighet med strukturen i artikel 9.3 i Århuskonventionen, av vilken det i sak framgår att dess syfte är att inrätta en mekanism för att kontrollera tillämpningen, inte fastställandet, av miljörättsliga bestämmelser.

62. Dessutom anser jag att kommissionen när den antog förordning nr 149/2008 hade befogenheter som kan likställas med en kodifiering av redan befintliga bestämmelser i och med att dessa infördes i bilagorna till förordning nr 149/2008.

63. Kommissionens befogenheter i det här fallet kan naturligtvis prövas i domstol med avseende på dess utövande av delegerade lagstiftningsbefogenheter eller genomförandebefogenheter. Dock saknas i förevarande fall bestämmelser i miljölagstiftningen som skulle kunna begränsa kommissionens befogenheter och som skulle kunna utgöra grund för en sådan kontroll som eftersträvas med Århuskonventionen.

64. Slutligen vill jag framhålla att tillämpligheten av kapitel II i förordning nr 396/2005, i vilket artikel 14 finns, påverkades av att förordning nr 149/2008 trädde i kraft.

65. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att kommissionen då den antog förordning nr 149/2008 ska anses ha handlat i egenskap av lagstiftande myndighet i Århuskonventionens mening.

66. Följaktligen gjorde tribunalen sig skyldig till en felaktig rättstillämpning då den i punkt 70 i den överklagade domen fastställde att antagandet av förordning nr 149/2008 hänförde sig till genomförandebefogenheter. Således ska den överklagade domen upphävas.

C – Återstående grunder

67. Mot bakgrund av den lösning som föreslås i punkt 66 ovan saknas skäl att pröva de övriga grunder som har anförts i överklagandet i målen C-404/12 P och C-405/12 P. Detta gäller även för miljöorganisationernas anslutningsöverklagande.

38 — Det följer av artikel 6 i förordning nr 396/2005 att en medlemsstat som ”planerar att bevilja godkännande eller tillfälligt godkännande av användningen av ett växtskyddsmedel i enlighet med direktiv 91/414/EEG, ska medlemsstaten överväga om ett befintligt gränsvärde i bilaga II eller III till denna förordning till följd av den användningen behöver ändras, om det är nödvändigt att fastställa ett nytt gränsvärde eller om det verksamma ämnet ska tas upp i bilaga IV. Vid behov ska medlemsstaten kräva att den som ansöker om godkännandet skall lämna in en ansökan enligt artikel 7”. I artikel 7 anges hur ansökan ska utformas.

V – Talan vid tribunalen

68. I enlighet med artikel 61 första stycket i domstolens stadga kan domstolen när den upphäver tribunalens avgörande antingen själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande. Jag anser att förutsättningarna i förevarande mål är uppfyllda för att domstolen själv ska avgöra ärendet. De argument som parterna åberopat vid tribunalen återfinns nämligen i de inlagor som utväxlats under det skriftliga förfarandet vid tribunalen.

69. Som första grund vid tribunalen gjorde miljöorganisationerna gällande att kommissionen, under det att den ansåg att förordning nr 149/2008 inte kunde anses utgöra en åtgärd med individuell räckvidd och inte heller en rad beslut, hade fel när den ansåg att de båda parternas respektive begäran om intern omprövning av förordningen skulle avvisas.

70. Med beaktande av argumenten i punkt 16–60 ovan, av vilka det i sak framgår att kommissionen antog förordning nr 149/2008 i egenskap av lagstiftande myndighet i Århuskonventionens mening, anser jag att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

71. Det är riktigt att parterna i första instans inte bereddes tillfälle att ta ställning till argumenten rörande vilken form av befogenheter som kommissionen utövade när den antog förordning nr 149/2008. Kommissionens avvisningsbeslut motiverades uteslutande med att förordning nr 149/2008 har allmän giltighet. Detta är enligt min mening inte ett tillräckligt skäl. Trots det är besluten i fråga välgrundade, eftersom de innebär att respektive begäran om intern omprövning avvisas. Förordning nr 149/2008 utgör klart en åtgärd med allmän giltighet, och den sistnämnda kategorin inbegriper lagstiftande verksamhet i Århuskonventionens mening. Därmed finns tillräcklig grund för besluten i fråga.³⁹

72. I och med att förordning nr 149/2008 enligt min mening inte omfattas av Århuskonventionens tillämpningsområde saknas skäl att pröva den andra grunden som anfördes i första instans.

VI – Förslag till avgörande

73. Jag föreslår att domstolen

- upphäver tribunalens dom i målet Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe/kommissionen (T-338/08, EU:T:2012:300),
- ogillar talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens två beslut av den 1 juli 2008 om avvisning av respektive begäran om omprövning av kommissionens förordning (EG) nr 149/2008 av den 29 januari 2008 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 genom de nyupprättade bilagorna II, III och IV som fastställer gränsvärden för resthalter när det gäller produkterna i bilaga I till den förordningen,
- förpliktar Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe att solidariskt och gemensamt bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd och kommissionen, och
- förpliktar Republiken Tjeckien att bära sina rättegångskostnader.

39 — Se, i tillämpliga delar, dom Grekland/kommissionen (C-321/09 P, EU:C:2011:218, punkt 61).