



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 17. Oktober 2018¹

Rechtssache C-82/17 P

**TestBioTech e. V.,
European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility e. V.,
Sambucus e. V.
gegen**

Europäische Kommission

„Rechtsmittel – Umwelt – Genetisch veränderte Erzeugnisse – Beschluss der Kommission über die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen der Sorte MON 87701 × MON 89788 enthalten – Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 – Art. 10 – Antrag auf interne Überprüfung eines Verwaltungsakts nach Umweltrecht – Beweislast“

Einleitung

1. Mit dem vorliegenden Rechtsmittel begehren TestBioTech e. V., European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility e. V. und Sambucus e. V. (im Folgenden: Rechtsmittelführer) erstens die Aufhebung des Urteils des Gerichts vom 15. Dezember 2016, TestBioTech u. a./Kommission (T-177/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:736, im Folgenden: angefochtenes Urteil), mit dem das Gericht ihre Klage auf Nichtigerklärung des Beschlusses der Europäischen Kommission vom 8. Januar 2013² (im Folgenden: angefochtener Beschluss) abgewiesen hat, mit dem die Kommission TestBioTech darüber informierte, dass sie keine der Behauptungen zur Substantiierung des Antrags auf interne Überprüfung des Durchführungsbeschlusses der Kommission 2012/347/EU vom 28. Juni 2012 über die Zulassung des Inverkehrbringens von Erzeugnissen, die genetisch veränderte Sojabohnen der Sorte MON 87701 × MON 89788 (MON-877Ø1-2 × MON-89788-1) enthalten, aus ihnen bestehen oder aus ihnen gewonnen werden, gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates³ (ABl. 2012, L 171, S. 13, im Folgenden: Zulassungsbeschluss) akzeptiert. Die Rechtsmittelführer begehren zweitens die Aufhebung sowohl des angefochtenen Beschlusses als auch der identischen Beschlüsse der Kommission, die an European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility und Sambucus gerichtet sind, oder, hilfsweise, die Zurückverweisung an das Gericht.

¹ Originalsprache: Englisch.

² Mit der Referenz Ares(2013) 19605.

³ Verordnung vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (ABl. 2003, L 268, S. 1)

2. Was die vorliegenden Schlussanträge anbelangt, so wird die mit diesem Rechtsmittel aufgeworfene Rechtsfrage den Gerichtshof zu einer Prüfung des Wesens, des Umfangs und der „Beweislast“ hinsichtlich des in Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006⁴ festgelegten internen Überprüfungsmechanismus veranlassen.

Rechtlicher Rahmen

Völkerrecht

3. Art. 9 Abs. 1 bis 4 des Aarhus-Übereinkommens⁵ sieht vor:

„(1) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass jede Person, die der Ansicht ist, dass ihr nach Artikel 4 gestellter Antrag auf Informationen nicht beachtet, fälschlicherweise ganz oder teilweise abgelehnt, unzulänglich beantwortet oder auf andere Weise nicht in Übereinstimmung mit dem genannten Artikel bearbeitet worden ist, Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle hat.

Für den Fall, dass eine Vertragspartei eine derartige Überprüfung durch ein Gericht vorsieht, stellt sie sicher, dass die betreffende Person auch Zugang zu einem schnellen, gesetzlich festgelegten sowie gebührenfreien oder nicht kostenaufwendigen Überprüfungsverfahren durch eine Behörde oder Zugang zu einer Überprüfung durch eine unabhängige und unparteiische Stelle, die kein Gericht ist, hat.

Nach Absatz 1 getroffene endgültige Entscheidungen sind für die Behörde, die über die Informationen verfügt, verbindlich. Gründe werden in Schriftform dargelegt, zumindest dann, wenn der Zugang zu Informationen nach diesem Absatz abgelehnt wird.

(2) Jede Vertragspartei stellt im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit,

- a) die ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ
- b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsprozessrecht einer Vertragspartei dies als Voraussetzung erfordert,

Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht und/oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die Artikel 6 und – sofern dies nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht vorgesehen ist und unbeschadet des Absatzes 3 – sonstige einschlägige Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten.

Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmt sich nach den Erfordernissen innerstaatlichen Rechts und im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen dieses Übereinkommens einen weiten Zugang zu Gerichten zu

⁴ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft (ABl. 2006, L 264, S. 13).

⁵ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, unterschrieben in Aarhus am 25. Juni 1998 und im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt mit Beschluss des Rates 2005/370/EG vom 17. Februar 2005 (ABl. 2005, L 124, S. 1) (im Folgenden: Aarhus-Übereinkommen).

gewähren. Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder nichtstaatlichen Organisation, welche die in Artikel 2 Nummer 5 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstaben a. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstaben b verletzt werden können.

Absatz 2 schließt die Möglichkeit eines vorangehenden Überprüfungsverfahrens vor einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis der Ausschöpfung verwaltungsbehördlicher Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

(3) Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

(4) Zusätzlich und unbeschadet des Absatzes 1 stellen die in den Absätzen 1, 2 und 3 genannten Verfahren angemessenen und effektiven Rechtsschutz und, soweit angemessen, auch vorläufigen Rechtsschutz sicher; diese Verfahren sind fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer. Entscheidungen nach diesem Artikel werden in Schriftform getroffen oder festgehalten.“

Unionsrecht

4. In den Erwägungsgründen 11, 18, 19 und 21 der Verordnung Nr. 1367/2006 heißt es:

„(11) Verwaltungsakte zur Regelung eines Einzelfalls sollten einer internen Überprüfung unterzogen werden können, wenn sie rechtsverbindlich sind und Außenwirkung haben. ...

...

(18) Artikel 9 Absatz 3 des Århus-Übereinkommens enthält Bestimmungen über den Zugang zu gerichtlichen oder anderen Überprüfungsverfahren, um Handlungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden anzufechten, die gegen Bestimmungen des Umweltrechts verstoßen. Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten sollten mit dem Vertrag in Einklang stehen. In diesem Zusammenhang sollten in dieser Verordnung nur Handlungen und Unterlassungen von Behörden erfasst sein.

(19) Um einen angemessenen und wirksamen Rechtsschutz, auch durch Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags, zu gewährleisten, sollten die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, deren Handlung angefochten werden soll oder die – im Falle einer behaupteten Unterlassung – nicht tätig geworden sind, Gelegenheit erhalten, ihre ursprüngliche Entscheidung zu überprüfen oder im Falle einer Unterlassung tätig zu werden.

...

(21) Wurde einem vorhergehenden Antrag auf interne Überprüfung nicht stattgegeben, sollten die betreffenden Nichtregierungsorganisationen in der Lage sein, gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags vor dem Gerichtshof ein Gerichtsverfahren einzuleiten.“

5. Art. 10 („Antrag auf interne Überprüfung von Verwaltungsakten“) bestimmt:

„(1) Jede Nichtregierungsorganisation, die die in Artikel 11 festgelegten Kriterien erfüllt, kann bei dem Organ oder der Einrichtung der Gemeinschaft, die einen Verwaltungsakt nach dem Umweltrecht angenommen hat oder – im Falle einer behaupteten Unterlassung – einen solchen Akt hätte annehmen sollen, eine interne Überprüfung beantragen.

Ein solcher Antrag muss schriftlich und innerhalb von höchstens sechs Wochen ab dem Zeitpunkt des Erlasses, der Bekanntgabe oder der Veröffentlichung des Verwaltungsakts, je nachdem, was zuletzt erfolgte, oder im Falle einer behaupteten Unterlassung innerhalb von sechs Wochen ab dem Datum gestellt werden, an dem der Verwaltungsakt hätte erlassen werden müssen. In dem Antrag sind die Gründe für die Überprüfung anzugeben.

(2) Die in Absatz 1 genannten Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft prüfen jeden derartigen Antrag, sofern dieser nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Organe oder Einrichtungen legen zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch zwölf Wochen nach Eingang des Antrags, in einer schriftlichen Antwort ihre Gründe dar.

(3) Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, die trotz angemessener Bemühungen nicht imstande sind, im Einklang mit Absatz 2 zu handeln, informieren die Nichtregierungsorganisation, die den Antrag gestellt hat, so rasch wie möglich, spätestens jedoch innerhalb des in Absatz 2 genannten Zeitraums, über die Gründe hierfür und über den Zeitpunkt, zu dem sie zu handeln beabsichtigen.

Die betreffenden Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft handeln jedenfalls innerhalb von 18 Wochen ab Eingang des Antrags.“

6. Nach Art. 12 („Verfahren vor dem Gerichtshof“) der gleichen Verordnung gilt Folgendes:

„(1) Die Nichtregierungsorganisation, die den Antrag auf interne Überprüfung nach Artikel 10 gestellt hat, kann gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags Klage vor dem Gerichtshof erheben.

(2) Handelt das betreffende Organ oder die betreffende Einrichtung der Gemeinschaft nicht gemäß Artikel 10 Absatz 2 oder 3, so kann die Nichtregierungsorganisation nach den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags Klage vor dem Gerichtshof erheben.“

Hintergrund des Rechtsstreits

7. Die Rechtsmittelführer sind deutsche gemeinnützige Vereine. TestBioTech e. V. fördert die unabhängige Forschung und die öffentliche Debatte über die Auswirkungen der Biotechnologie. European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility e. V. hat die Förderung der Wissenschaft und Forschung im Bereich des Schutzes der Umwelt, der biologischen Vielfalt und der menschlichen Gesundheit vor negativen Auswirkungen neuer Technologien und ihrer Produkte als Zweck. Sambucus e. V. geht kulturellen Aktivitäten nach.

8. Am 14. August 2009 beantragte Monsanto Europe SA bei der zuständigen nationalen Behörde in den Niederlanden gemäß den Art. 5 und 17 der Verordnung Nr. 1829/2003 die Zulassung für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, Lebensmittelzutaten und Futtermitteln, die die Sojabohne der Sorte MON 87701 × MON 89788 (im Folgenden: Sojabohne) enthalten, aus ihr bestehen oder aus ihr gewonnen werden. Der Antrag umfasste auch das Inverkehrbringen der Sojabohne in anderen Erzeugnissen als Lebensmitteln und Futtermitteln, die diese Sojabohne enthalten oder aus ihr bestehen, für den gleichen Gebrauch wie jede andere Sojabohne, mit Ausnahme des Anbaus.

9. Am 15. Februar 2012, gab die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (im Folgenden: EFSA) eine Gesamtstellungnahme nach den Art. 6 und 18 der Verordnung Nr. 1829/2003 ab. In Abs. 3 dieser Stellungnahme erklärte die EFSA, dass ihr wissenschaftliches Gremium für genetisch veränderte Organismen am 25. Januar 2012 eine wissenschaftliche Stellungnahme zu dem Antrag (EFSA-GMO-NL-2009-73) von Monsanto auf Inverkehrbringen der gegen Insekten resistenten und herbizidtoleranten Sojabohne für den Gebrauch, die Einfuhr und die Verarbeitung als Lebensmittel und Futtermittel nach der Verordnung Nr. 1829/2003 verabschiedet hatte (*The EFSA Journal* 2012;10(2):2560, 1-34), in der es feststellte, dass die Sojabohne im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Gebrauch in Hinblick auf die möglichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf die Umwelt so sicher sei wie das entsprechende nicht genetisch veränderte Vergleichserzeugnis. Außerdem war das wissenschaftliche Gremium zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kreuzung der veränderten Sojabohne im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Gebrauch keine Wechselwirkungen zwischen den Ereignissen zur Folge habe, die die Sicherheit der Sojabohne hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf die Umwelt beeinträchtigen. In ihrer Gesamtstellungnahme kam die EFSA zu dem Ergebnis, dass die Voraussetzungen nach Art. 6 und 18 der Verordnung Nr. 1829/2003 für das Inverkehrbringen der Sojabohne erfüllt seien.

10. Mit dem Zulassungsbeschluss ließ die Kommission unter bestimmten Bedingungen für Zwecke der Art. 4 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1829/2003 zu:

- Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die die Sojabohne enthalten, aus ihr bestehen oder aus ihr gewonnen werden;
- Futtermittel, die die Sojabohne enthalten, aus ihr bestehen oder aus ihr gewonnen werden;
- die Sojabohne, die in anderen Erzeugnissen als Lebensmittel und Futtermittel vorhanden ist, die diese Sojabohne enthalten oder aus ihnen bestehen, zu den gleichen Verwendungszwecken wie bei jeder anderen Sojabohnensorte außer zum Anbau.

11. In den Erwägungsgründen 4, 6 und 7 der Zulassungsentscheidung führt die Kommission aus, dass die EFSA am 15. Februar 2012 gemäß den Art. 6 und 18 der Verordnung Nr. 1829/2003 eine befürwortende Stellungnahme abgegeben habe und zu dem Ergebnis gelangt sei, dass die in dem Antrag beschriebene Sojabohne hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf die Umwelt genauso sicher sei wie das entsprechende nicht genetisch veränderte Erzeugnis. Die Kommission legte ferner dar, die EFSA sei auch zu dem Ergebnis gelangt, der Umweltüberwachungsplan in Form eines vom Antragsteller vorgelegten allgemeinen Überwachungsplans entspreche der vorgesehenen Verwendung der Erzeugnisse. Auf dieser Grundlage hielt es die Kommission für angebracht, die im Antrag beschriebene Sojabohne und alle Erzeugnisse, die sie enthalten oder aus ihr bestehen oder als Lebensmittel oder Futtermittel aus ihr gewonnen werden, zuzulassen.

12. Mit Schreiben vom 6. August 2012 beantragte jeder der Rechtsmittelführer bei der Kommission eine interne Überprüfung des Zulassungsbeschlusses gemäß Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006. Die Rechtsmittelführer waren u. a. der Auffassung, die Feststellung der wesentlichen Gleichwertigkeit der Sojabohne und des Vergleichserzeugnisses sei fehlerhaft, die synergetischen/kombinatorischen Auswirkungen seien nicht in Erwägung gezogen, die immunologischen Risiken seien nicht angemessen bewertet und eine Überwachung der Auswirkungen auf die Gesundheit sei nicht verlangt worden.

13. Mit dem angefochtenen Beschluss vom 8. Januar 2013 teilte der Kommissar für Gesundheit TestBioTech mit, die Kommission akzeptiere keines der rechtlichen und wissenschaftlichen Vorbringen zur Substantiierung des Antrags auf eine interne Überprüfung des Zulassungsbeschlusses. Der Zulassungsbeschluss stehe im Einklang mit der Verordnung Nr. 1829/2003. Im Einzelnen wies die

Kommission die in TestBioTechs Antrag auf interne Überprüfung vorgebrachten Argumente zurück, der Zulassungsbeschluss sei rechtswidrig, weil die Feststellung der wesentlichen Gleichwertigkeit der Sojabohne durch die EFSA fehlerhaft sei, die synergetischen und kombinatorischen Auswirkungen nicht in Erwägung gezogen worden seien, die immunologischen Risiken nicht angemessen bewertet worden seien und eine Überwachung der Auswirkungen auf die Gesundheit nicht verlangt worden sei.

14. Am gleichen Tag sandte der Kommissar für Gesundheit European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility und Sambucus den zweiten bzw. dritten Beschluss zu, die im Wesentlichen mit dem angefochtenen Beschluss, der an TestBioTech gesandt worden war, identisch sind.

15. In diesen drei Beschlüssen erkannte die Kommission an, dass die Rechtsmittelführer die in Art. 11 der Verordnung Nr. 1367/2006 festgelegten Kriterien erfüllten und daher als Nichtregierungsorganisationen das Recht hätten, einen Antrag auf interne Überprüfung zu stellen.

Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

16. Mit Klageschrift vom 18. März 2013 erhoben die Rechtsmittelführer vor dem Gericht eine Klage auf Nichtigklärung des angefochtenen Beschlusses.

17. Zur Stützung ihrer Klage machten die Rechtsmittelführer im Wesentlichen vier Klagegründe geltend: erstens das Fehlen der wesentlichen Gleichwertigkeit zwischen der Sojabohne und ihrem konventionellen Vergleichserzeugnis; zweitens das Versäumnis, die synergetischen/kombinatorischen Auswirkungen und die Toxizität zu bewerten; drittens das Fehlen einer erschöpfenden immunologischen Bewertung und viertens das Fehlen einer marktbegleitenden Beobachtung des Verzehrs der die Sojabohne enthaltenden Erzeugnisse.

18. Sowohl die Kommission und die EFSA als auch Monsanto Europe und Monsanto Company (im Folgenden: Monsanto) beantragten, die Klage teilweise als unzulässig und teilweise als unbegründet abzuweisen.

19. Mit dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die Klage als teilweise unzulässig und teilweise unbegründet abgewiesen und den Rechtsmittelführern auferlegt, die Kosten mit Ausnahme der Kosten der Streithelfer zu tragen.

Anträge der Parteien vor dem Gerichtshof

20. Mit ihrem Rechtsmittel beantragen die Rechtsmittelführer, das angefochtene Urteil aufzuheben und den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären oder, hilfsweise, die Sache an das Gericht zurückzuverweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

21. Die Kommission beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und den Rechtsmittelführern die Kosten aufzuerlegen.

Prüfung des Rechtsmittels

22. Zur Stützung ihres Rechtsmittels machen die Rechtsmittelführer fünf Rechtsmittelgründe geltend. Erstens sei die Feststellung des Gerichts, dass einige ihrer Argumente, Beweisstücke und/oder Unterlagen unzulässig seien, fehlerhaft. Zweitens habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es Nichtregierungsorganisationen, die Anträge nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 stellten bzw. Klagen nach Art. 12 dieser Verordnung erhoben, zu Unrecht eine – nicht erfüllbare –

Beweislast auferlegt habe. Drittens habe das Gericht rechtsfehlerhaft nicht anerkannt, dass der von der EFSA gemäß ihren rechtlichen Verpflichtungen herausgegebene Leitfaden zu der berechtigten Erwartung Anlass gebe, dass dieser eingehalten werde. Viertens habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es festgestellt habe, die nach der Verordnung Nr. 1829/2003 erforderliche zweistufige Sicherheitsprüfung brauche nicht durchgeführt zu werden. Fünftens und letztens habe das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es bestimmte Gesichtspunkte der Rüge der Rechtsmittelführer verworfen habe, dass die Kommission die potenzielle Toxizität der Sojabohne nicht angemessen untersucht und keine Überwachung der Auswirkungen der Sojabohne nach der Zulassung verlangt habe.

23. Wie vom Gerichtshof erbeten, werde ich meine Prüfung auf den zweiten Rechtsmittelgrund beschränken. Da dieser Grund das Wesen, den Umfang und die Bedingungen des internen Überprüfungsverfahrens und die gerichtliche Kontrolle der Überprüfungsentscheidung nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 betrifft, werde ich diese Faktoren zuerst auf einer abstrakten Ebene prüfen, bevor ich sie spezifisch auf den zweiten Rechtsmittelgrund anwende.

Wesen, Umfang und Bedingungen des internen Überprüfungsverfahrens nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006

24. Ich werde daher Wortlaut, Struktur, Gesetzgebungsgeschichte und Zweck des Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 auslegen und konkrete Kriterien vorschlagen, die in einem internen Überprüfungsverfahren zu beachten sind.

Wortlaut und Struktur des Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006

25. Gemäß Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 hat jede Nichtregierungsorganisation, die die in Art. 11 der Verordnung festgelegten Kriterien erfüllt, das Recht, bei dem Organ oder der Einrichtung der Gemeinschaft, die einen Verwaltungsakt nach dem Umweltrecht angenommen hat, eine interne Überprüfung zu beantragen. Ein solcher Antrag muss schriftlich und innerhalb von höchstens sechs Wochen ab dem Zeitpunkt des Erlasses, der Bekanntgabe oder der Veröffentlichung des Verwaltungsakts erfolgen, je nachdem, was zuletzt erfolgte. In dem Antrag sind die Gründe für die Überprüfung anzugeben⁶. Gemäß Art. 10 Abs. 2 müssen die in Abs. 1 genannten Organe und Einrichtungen der Europäischen Union jeden derartigen Antrag prüfen, sofern er nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union müssen zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch zwölf Wochen nach Eingang des Antrags, in einer schriftlichen Antwort ihre Gründe darlegen.

26. Es ergibt sich daher aus dem Wortlaut, dass der Antrag erstens die Gründe angeben muss und zweitens nicht „offensichtlich unbegründet“ sein darf, um von dem zuständigen Organ oder der zuständigen Einrichtung der Europäischen Union geprüft zu werden. Allerdings können dem Wortlaut dieser Vorschrift keine genaueren Kriterien für die Substantiierung der angegebenen Gründe entnommen werden.

⁶ Für detaillierte Verfahrensregeln für den Antrag auf interne Überprüfung vgl. Beschluss 2008/50/EG der Kommission vom 13. Dezember 2007 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Übereinkommen von Århus hinsichtlich der Anträge auf interne Überprüfung von Verwaltungsakten (ABl. 2008, L 13, S. 24). Nach diesem Beschluss muss derjenige, der eine Überprüfung beantragt, „die relevanten Informationen und Belege zu diesen Gründen übermitteln“, vgl. Art. 1 Nr. 3 des Beschlusses.

Das interne Überprüfungsverfahren in der Struktur und dem Zusammenhang der Verordnung Nr. 1367/2006

27. Art. 12 der Verordnung Nr. 1367/2006, der die letzte Vorschrift des Titels IV der Verordnung über die interne Überprüfung und den Zugang zu Gerichten darstellt, bestimmt in seinem ersten Absatz, dass die Nichtregierungsorganisation, die den Antrag auf interne Überprüfung nach Art. 10 gestellt hat, gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags Klage „vor dem Gerichtshof“ erheben kann.

28. Meines Erachtens liefe es der ordnungsgemäßen Rechtspflege zuwider, wäre ein Antragsteller berechtigt, im Verfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Gründe für die interne Überprüfung hinzuzufügen oder zu präzisieren. Wer eine interne Überprüfung beantragt, muss daher alle Gründe hierfür bereits in dem Antrag selbst detailliert angeben.

29. Im Zusammenhang mit dem Verfahren vor dem Gericht wurde in Analogie zu einem anderen Überprüfungsverfahren nach der Unionsgesetzgebung verwiesen. In Rn. 51 des angefochtenen Urteils scheint es eine Parallele⁷ zwischen Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 und Art. 4 Abs. 5 und Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 91/414/EWG⁸ zu ziehen.

30. Ich glaube nicht, dass eine Analogie zur Richtlinie 91/414 angebracht ist. Denn wie der Gerichtshof in dem Abschnitt des Urteils Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, auf den das Gericht im Wege der Analogie Bezug genommen hat, festgestellt hat, „ergibt sich aus Artikel 4 Absatz 5 in Verbindung mit Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie 91/414, dass Gegenstand dieser Überprüfung keine neue Bewertung eines einzelnen Wirkstoffs ist, sondern eine solche des Pflanzenschutzmittels als Endprodukt und dass eine derartige Überprüfung auf Initiative der nationalen Behörden und nicht der betroffenen Einzelnen vorgenommen wird“⁹. Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 91/414 sieht somit eine Überprüfung der Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln vor, „wenn etwas darauf hindeutet, dass ein in Absatz 1 erwähntes Kriterium^[10] nicht mehr erfüllt ist. In diesen Fällen können die Mitgliedstaaten denjenigen, der die Zulassung beantragt hat oder dem gemäß Artikel 9 eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs zugestanden wurde, auffordern, die für die Überprüfung erforderlichen zusätzlichen Informationen vorzulegen. Erforderlichenfalls können die Zulassungen für die zur Überprüfung und den für die Vorlage der zusätzlichen Informationen nötigen Zeitraum weitergelten.“

31. Aus dem Vorstehenden ergibt sich offensichtlich, dass der Zweck des Überprüfungsverfahrens nach Art. 4 Abs. 5 und Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 91/414 in der Neubewertung eines Pflanzenschutzmittels als Endprodukt, d. h. eines *konkreten Ergebnisses* liegt. Im Gegensatz dazu bezieht sich das interne Überprüfungsverfahren nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006, das nebenbei gesagt auf jeden „Verwaltungsakt nach dem Umweltrecht“ Anwendung findet, auf die Überprüfung eines Verwaltungsverfahrens, ohne notwendigerweise das materielle Ergebnis der Zulassungsentscheidung zu berühren¹¹.

⁷ Das Gericht verweist auf das Urteil vom 10. November 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, Rn. 68).

⁸ Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 1991, L 230, S. 1).

⁹ Vgl. Urteil vom 10. November 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, Rn. 68).

¹⁰ Diese betreffen im Wesentlichen die Sicherheit und Wirksamkeit des Mittels. Fußnote hinzugefügt.

¹¹ Vgl. ebenso Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen in den verbundenen Rechtssachen Rat und Parlament/Kommission und Kommission/Vereniging Milieudéfense und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2014:310, Nr. 130). Die Klage nach Art. 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 bezieht sich nicht auf die Zulassungsentscheidung, sondern auf die Antwort, die das Organ oder die Einrichtung, bei der der Antrag auf interne Überprüfung gestellt wurde, versandt hat, die in der vorliegenden Rechtssache in dem angefochtenen Beschluss liegt.

32. Nebenbei gesagt, muss das Gleiche über das Überprüfungsverfahren nach Art. 21 der Verordnung Nr. 1107/2009¹² gesagt werden. Diese Verordnung, mit der die Richtlinie 91/414 aufgehoben wurde, sieht in ihrem Art. 21 ein Überprüfungsverfahren im Licht neuer wissenschaftlicher und technischer Kenntnisse und Überwachungsdaten vor. Dies kann nicht die allgemeine Idee des internen Überprüfungsverfahrens nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 sein. Wie sich aus den Abs. 2 und 3 dieser Vorschrift ergibt, ist dieses interne Überprüfungsverfahren zeitlich so nah mit dem Zulassungsverfahren verbunden, dass der Zweck des internen Überprüfungsverfahrens nicht darin liegen kann, dass möglicherweise vorliegende neue wissenschaftliche und technische Kenntnisse und Überwachungsdaten berücksichtigt werden müssen. Das interne Überwachungsverfahren ist vielmehr dazu da, um festzustellen, ob es Elemente gibt, die im Laufe des Zulassungsverfahrens übersehen worden sein könnten.

Die Gesetzgebungshistorie

33. Wie im dritten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006 in Erinnerung gerufen wird, hat die Gemeinschaft am 25. Juni 1998 das Aarhus-Übereinkommen unterzeichnet und es am 17. Februar 2005 genehmigt. Darüber hinaus verweisen die Erwägungsgründe 4 bis 7, 9, 12, 13 und 16 bis 18 ausdrücklich auf das Aarhus-Übereinkommen.

34. Die Verordnung Nr. 1367/2006 enthält daher Vorschriften „zur Anwendung der Anforderungen des Übereinkommens auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft“¹³. Die Verordnung Nr. 1367/2006 trägt somit zur Gesetzgebung zur Umsetzung des Aarhus-Übereinkommens in das Unionsrecht bei¹⁴. Sie findet im Zusammenhang mit der Anwendung des Aarhus-Übereinkommens auf die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union Anwendung¹⁵.

35. Die Art. 10 und 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 sollen Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens in das Unionsrecht umsetzen, nach dem jede Vertragspartei sicherzustellen hat, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen¹⁶.

12 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. 2009, L 309, S. 1).

13 Vgl. vierter Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1367/2006.

14 Vgl. darüber hinaus Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. 2003, L 156, S. 17) und Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. 2003, L 41, S. 26).

15 Das Aarhus-Übereinkommen ist jedoch historisch sogar noch enger mit dem Unionsrecht verflochten. Tatsächlich besteht eine gegenseitige Befruchtung zwischen dem Umweltrecht der Europäischen Union und dem völkerrechtlichen Aarhus-Regime, da die frühere Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 1985, L 175, S. 40) und die Richtlinie 90/313/EWG vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl. 1990, L 158, S. 56) „auf internationaler Ebene als Modell [dienten] und ihr Grundgedanke ... ins Aarhus-Übereinkommen übernommen [wurde]“. Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Aarhus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, KOM(2003) 622 endgültig, S. 3.

16 Gleichwohl hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Rechtmäßigkeit des Art. 10 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006 nicht anhand von Art. 9 Abs. 3 des Aarhus-Übereinkommens beurteilt werden kann (vgl. Urteil vom 13. Januar 2015, Rat u. a./Vereniging Milieudefensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2015:4, Rn. 61).

36. In diesem Zusammenhang soll das interne Überwachungsverfahren nach Art. 10 für „qualifizierte Einrichtungen“ den Zugang zu Gerichten vereinfachen, den diese nach Art. 263 Abs. 4 AEUV in der Auslegung durch den Gerichtshof nicht hätten¹⁷. Wird eine Entscheidung über den Antrag auf interne Überprüfung an diese qualifizierte Einrichtung gerichtet, ist das Kriterium der unmittelbaren Betroffenheit nach Art. 263 Abs. 4 AEUV erfüllt und kann diese Einrichtung Klage vor dem Gerichtshof erheben (vgl. Art. 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 in Verbindung mit Art. 263 Abs. 4 AEUV).

37. Man könnte daher auf der Grundlage der Gesetzgebungshistorie vertreten, dass die Voraussetzungen, die jemand erfüllen muss, um eine Überprüfung beantragen zu können, nicht zu beschwerlich sein sollten. Wären die Bedingungen für die interne Überprüfung zu streng, dann wäre die Absicht, den Zugang zum Gericht zu vereinfachen, zum Scheitern verurteilt. Allerdings können meiner Ansicht nach aus der Gesetzgebungshistorie der Verordnung Nr. 1367/2006 keine genaueren Kriterien abgeleitet werden.

Der Zweck des internen Überwachungsverfahrens

38. In Rn. 51 des angefochtenen Urteils hat das Gericht entschieden, der Zweck dieser internen Überprüfung liege nicht in der Neubewertung der Marktzulassung der fraglichen Erzeugnisse.

39. Davon abgesehen muss der Zweck der internen Überprüfung noch definiert werden. Diese Frage richtet sich nach dem möglichen Ergebnis eines solchen internen Überprüfungsverfahrens. In Rn. 52 des angefochtenen Urteils hat das Gericht entschieden, dass das Organ oder die Einrichtung, die die Zulassungsentscheidung getroffen hat, den Antrag prüfen muss und, wenn die interne Überprüfung abgeschlossen ist, den Antrag auf interne Überprüfung mit einer mit Gründen versehenen Entscheidung entweder als unbegründet oder deshalb abweisen kann, weil die interne Überprüfung nicht zu einem anderen Ergebnis als dem der Zulassungsentscheidung geführt hat, oder, soweit rechtlich zulässig, jede andere von ihr für angemessen gehaltene Maßnahme zur Änderung der Zulassungsentscheidung einschließlich der Änderung, Aussetzung oder Aufhebung einer Zulassung ergreifen kann.

40. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die interne Überprüfung zum Widerruf der Zulassungsentscheidung führen *kann*. Der Zweck des internen Überprüfungsverfahrens liegt also darin, das Verfahren, das zur Zulassungsentscheidung geführt hat, daraufhin zu überprüfen, ob neue Informationen oder eine Neubewertung bekannter Informationen möglicherweise eine Änderung der Zulassungsentscheidung rechtfertigen.

41. Dieser Zweck steht vollkommen im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip des Umweltrechts, gemäß dem bei Unsicherheit hinsichtlich des Vorliegens oder des Umfangs von Risiken für die menschliche Gesundheit Schutzmaßnahmen getroffen werden können, ohne dass abgewartet werden müsste, dass das Bestehen und die Schwere dieser Risiken vollständig offensichtlich werden¹⁸.

42. Das interne Überprüfungsverfahren mag dabei helfen, Gefahren aufzudecken, die im Laufe des Zulassungsverfahrens nicht entdeckt worden waren.

¹⁷ Vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anwendung der Bestimmungen des Århus-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der europäischen Gemeinschaft, KOM(2003) 622 endgültig, S. 8. Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Jääskinen in den verbundenen Rechtssachen Rat und Parlament/Kommission und Kommission/Vereniging Milieudefensie und Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P bis C-403/12 P, EU:C:2014:310, Nrn. 123 ff.).

¹⁸ Urteil vom 9. September 2003, Monsanto Agricoltura Italia u. a. (C-236/01, EU:C:2003:431, Rn. 111 und die dort angeführte Rechtsprechung).

43. Dieser Zweck steht im Übrigen im Einklang mit den Zwecken des Aarhus-Übereinkommens, die ohne Zweifel bei der Auslegung von Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 Berücksichtigung finden sollten¹⁹. Wie bestens bekannt, hat dieses Übereinkommen in Umweltangelegenheiten den dreifachen Zweck, erstens den Zugang zu Informationen zu vereinfachen, zweitens die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren zu stärken und drittens Zugang zu Gerichten zu gewähren, wobei der maßgebliche Zweck in der vorliegenden Rechtssache offensichtlich in einem besseren Zugang zu Gerichten liegt²⁰.

44. Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 sieht vor, dass über den Antrag auf interne Überprüfung eine Entscheidung getroffen werden muss. Diese Entscheidung, die an die Nichtregierungsorganisation gerichtet ist, die das Überprüfungsverfahren veranlasst hat, kann dann nach Art. 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 in Verbindung mit Art. 263 Abs. 4 AEUV angefochten werden. Die Art. 10 und 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 vereinfachen daher den Zugang zum Gericht nach den Bestimmungen des Vertrags, da ihre Anwendung zu einer individuellen Entscheidung im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV führt.

Die auf das Überprüfungsverfahren anzuwendenden Kriterien

45. Aus der vorstehenden Auslegung ergibt sich, dass die Frage *ob* ein Überprüfungsverfahren eingeleitet werden muss, nicht dem Ermessen des Organs oder der Einrichtung, die für das Verfahren zuständig ist, überlassen werden kann. Dies liefe dem oben erläuterten Zweck des Überprüfungsverfahrens zuwider.

46. In Hinblick auf die Intensität der Überprüfung schlage ich vor, dass während des Überprüfungsverfahrens die folgenden Kriterien gelten und die folgenden Schritte unternommen werden sollten.

47. Erstens sollte jedes Argument, das in dem Antrag auf interne Überprüfung enthalten ist, Eingang in die Prüfung finden, sofern es nicht nach Art. 10 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1367/2006 „offensichtlich unbegründet“ ist. Es obliegt dem zuständigen Organ oder der zuständigen Einrichtung, nachzuweisen, dass das Argument offensichtlich unbegründet ist. Dies kann der Wendung „sofern ... nicht“ in Art. 10 Abs. 2 der Verordnung entnommen werden.

48. Zweitens sollte das zuständige Organ oder die zuständige Einrichtung die EFSA oder alle anderen Agenturen oder Organe konsultieren, die während der Zulassungsprüfung einbezogen waren, um zu prüfen, ob die in dem Antrag enthaltenen Argumente begründet sind.

49. Drittens sollte das zuständige Organ oder die zuständige Einrichtung über den Antrag auf interne Überprüfung eine im Einzelnen begründete Entscheidung treffen, die konkret auf jedes in dem Antrag enthaltene Argument eingeht, sofern dieses Argument nicht offensichtlich unbegründet ist. Die Begründung sollte den Antragsteller in die Lage versetzen, den Gedankengang des zuständigen Organs oder der zuständigen Einrichtung zu verstehen.

¹⁹ Vgl. in diesem Sinne Nr. 36 oben und allgemeiner meine Schlussanträge in der Rechtssache Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2016:778, Nrn. 37 bis 41)

²⁰ Hinsichtlich der Aspekte des Zugangs zu Informationen vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2016:778, Nrn. 37 ff.).

Die vom Antragsteller anzugebenden Gründe

50. Aus dem oben erläuterten Zweck des Überprüfungsverfahrens folgt außerdem, dass die dem Antragsteller im internen Überprüfungsverfahren auferlegte Darlegungslast für die Einleitung eines internen Überprüfungsverfahrens nicht zu streng sein sollte²¹.

51. In Hinblick auf die Struktur und den Zweck der Art. 10 und 12 der Verordnung Nr. 1367/2006, wie sie oben beschrieben werden, sei daran erinnert, dass erstens die Gründe wenigstens „angegeben“ werden müssen und zweitens der Antrag nicht offensichtlich unbegründet sein darf. Daraus folgt, dass einerseits offensichtlich unbegründete Behauptungen nicht ausreichen, um diese Kriterien zu erfüllen. Andererseits existiert keine Vorschrift, die den Antragstellern auferlegt, ihr Anliegen unter Vorlage entsprechender Beweise darzulegen.

52. Wenn allerdings derjenige, der eine interne Überprüfung beantragt, mehr begehrt als eine bloße Prüfung seiner Argumente, kann von ihm erwartet werden, dass er konkrete und genaue Argumente vorbringt, die geeignet sein könnten, die Sachlage, auf die die Zulassungsentscheidung gegründet ist, in Frage zu stellen. Da die Zulassungsentscheidung von einer Behörde, der Kommission, und nach Konsultation einer anderen Behörde, der EFSA, gefällt wird, besteht eine Vermutung für die Wahrhaftigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit der Zulassungsentscheidung, da es im Wesen dieser Behörden liegt, dass sie unparteiisch sind. Der Antrag auf eine intensivere interne Überprüfung muss daher auf Argumente gestützt sein, die dies in Frage stellen. Die Antragsteller müssen in der Lage sein, ihr Argument auf jeden Grund und/oder jeden Beweis zu stützen, der ernste Zweifel an der oben genannten Vermutung entstehen lässt. Ein voller Beweis ist nie erforderlich. Andererseits wäre Spekulation auch nicht ausreichend.

Ermessen und gerichtliche Prüfung

53. Die Kommission verfügt in Hinblick auf den Ausgang der Überprüfung über ein weites Ermessen: Sie kann erstens zu dem Ergebnis kommen, dass die Überprüfung keine erneute Prüfung der Zulassung (oder des Verfahrens) erfordert. Sie kann zweitens das Zulassungsverfahren – mit offenem Ausgang – wiedereröffnen. Sie kann drittens, wie das Gericht in Rn. 52 des angefochtenen Urteils zu Recht entschieden hat, jede andere von ihr für angemessen gehaltene Maßnahme zur Änderung der Zulassungsentscheidung einschließlich der Änderung, Aussetzung oder Aufhebung einer Zulassung ergreifen. Viertens kann die sie im Fall eines offensichtlich unbegründeten Antrags auf interne Überprüfung, ohne den zweiten und dritten der oben vorgeschlagenen Schritte einzuhalten, den Antrag als offensichtlich unbegründet abweisen. Dieses Ermessen hängt von der Qualität der vom Antragsteller vorgebrachten Argumente ab: Je substantiiertes sie sind, desto mehr muss sich die Kommission auf eine Überprüfung des Zulassungsverfahrens einlassen.

54. Hinsichtlich der Intensität der gerichtlichen Prüfung der internen Überprüfungsentscheidung nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006, muss sodann gesagt werden, dass Art. 12, dessen zwei Absätze lediglich feststellen, dass der Empfänger der Überprüfungsentscheidung gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags Klage vor dem Gerichtshof erheben kann, keine Kriterien zur Intensität der gerichtlichen Nachprüfung enthält.

²¹ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass ein Unterschied zwischen der – verfahrensrechtlichen – Beweislast (*onus probandi*) und der – materiellen – Darlegungslast (*onus proferendi*) besteht. In dieser Rechtssache lautet die Frage nicht, wem die Beweislast in einem streitigen Gerichtsverfahren obliegt, sondern in welchem Umfang der Antragsteller seinen Antrag auf interne Überprüfung substantiierten muss. Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache *combit Software* (C-223/15, EU:C:2016:351, Nr. 42 mit Fn. 18) und Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache *Spanien/Lenzing* (C-525/04 P, EU:C:2007:73, Nrn. 27 bis 29).

55. Das Gericht hat in Rn. 77 des angefochtenen Urteils zu Recht darauf hingewiesen, dass nach ständiger Rechtsprechung die gerichtliche Nachprüfung von Entscheidungen beschränkt ist, wenn sie eine komplexe Sachverhaltsbewertung mit sich bringt und daher ein weites Ermessen der die Entscheidung fällenden Behörde einschließt. Der Unionsrichter darf bei der Überprüfung solcher Entscheidungen nicht seine Würdigung des Sachverhalts an die Stelle der Würdigung der betreffenden Behörde setzen. Somit muss sich der Unionsrichter in diesen Fällen auf die Prüfung der Richtigkeit der Sachverhaltsfeststellungen und ihrer rechtlichen Bewertung durch diese Behörde und insbesondere der Frage beschränken, ob die Behörde einem offensichtlichen Irrtum unterlegen ist oder ermessensmissbräuchlich gehandelt hat oder ob sie die Grenzen ihres Ermessensspielraums offensichtlich überschritten hat²².

56. Wie das Gericht in Rn. 76 des angefochtenen Urteils ebenso zu Recht angeführt hat, steht diese Beschränkung vollkommen in Einklang mit dem Aarhus-Übereinkommen. Art. 9 Abs. 3 dieses Übereinkommens sieht vor, dass „jede Vertragspartei sicher[stellt], dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben“. Angepasst auf die Europäische Union, reicht es aus, dass die Bedingungen für den Zugang zu Gericht die gleichen sind wie diejenigen, die allgemein nach Unionsrecht vorgesehen sind. Sofern somit im Unionsrecht eine beschränkte richterliche Kontrolle besteht, kann diese Beschränkung auch angewandt werden, wenn der Zweck des Gesetzgebungsakts der Europäischen Union darin besteht, dem Aarhus-Übereinkommen zu entsprechen.

Der zweite Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

57. Mit ihrem zweiten Rechtsmittelgrund machen die Rechtsmittelführer geltend, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen indem es Nichtregierungsorganisationen, die einen Antrag nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006 bzw. eine Klage nach Art. 12 dieser Verordnung erheben, zu Unrecht eine – nicht erfüllbare – Beweislast auferlegt habe.

58. Das Gericht habe in den Rn. 67, 83 und 88 des angefochtenen Urteils die Beweislast aus einem anderen, in der vorliegenden Rechtssache unpassenden Zusammenhang angewandt und anschließend diese Beweislast in Widerspruch zu seiner eigenen Schlussfolgerung angewandt, dass Nichtregierungsorganisationen nicht verpflichtet seien, zu beweisen, dass genetisch veränderte Organismen unsicher seien.

59. So habe das Gericht in Rn. 67 des angefochtenen Urteils den im Urteil Schröder/CPVO²³ skizzierten Beweistest auf Fälle nach der Verordnung Nr. 1367/2006 übertragen und festgestellt, dass ein Dritter, der eine Marktzulassung anfechte, stichhaltige Beweise vorbringen müsse, die ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erteilung der Zulassung entstehen ließen. An anderer Stelle habe das Gericht das Erfordernis so definiert, dass der Antragsteller Unterlagen vorlegen müsse, die ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zulassungsentscheidung entstehen ließen (Rn. 88 des angefochtenen Urteils). Aus Sicht der Rechtsmittelführer ist nicht klar, ob diese Tests auf die gleiche Weise gehandhabt werden müssten.

²² Urteile vom 9. Juni 2005, HLH Warenvertrieb und Orthica (C-211/03, C-299/03 und C-316/03 bis C-318/03, EU:C:2005:370, Rn. 75), und vom 21. Januar 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

²³ Vgl. Urteil vom 21. Mai 2015 (C-546/12 P, EU:C:2015:332, Rn. 57).

60. In jedem Fall sei das Gericht zu Unrecht zu dem Ergebnis gelangt, ein solch strenger Test solle auf Fälle nach den Art. 10 oder 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 Anwendung finden, denn die fraglichen Situationen seien nicht vergleichbar. Klagen nach Art. 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 würden gegen die Entscheidungen erhoben, die über Anträge auf interne Überprüfung²⁴ (nach Art. 10 der Verordnung Nr. 1367/2006) getroffen würden, und nicht gegen die Marktzulassungsentscheidung. Der Zweck von Anträgen auf interne Überprüfung liege darin, dass auf begründete Bedenken eingegangen werden müsse. In der Rechtssache Schröder/CPVO²⁵ habe sich der Gerichtshof mit der Beweis- und rechtlichen Darlegungslast in einem Fall befasst, in dem ein Dritter unmittelbar eine Entscheidung angefochten habe, mit der eine Zulassung im Rahmen eines gänzlich anderen Nichtigkeitsverfahrens nicht für nichtig erklärt worden sei.

61. Das Gericht habe daher einen Rechtsfehler begangen, indem es gestützt auf diese Beweislast in den Rn. 134, 135, 148 bis 150, 157, 163 bis 168, 170, 205 bis 209, 217 bis 224, 230, 231, 238 bis 243, 246, 247, 256, 282, 287 und 289 zu dem Ergebnis gelangt sei, die Rechtsmittelführer hätten nicht bewiesen, dass die Sojabohne unsicher sei.

62. Die Kommission macht geltend, der vom Gericht herangezogene Beweismaßstab sei wegen des Wesens des von der Verordnung Nr. 1367/2006 festgelegten internen Überprüfungsverfahrens vollkommen angemessen. In diesem Zusammenhang sei es logisch, dass das Gericht entschieden habe, dass ein Antragsteller, der die Gültigkeit einer internen Überprüfungsentscheidung unter Hinweis auf den zugrunde liegenden Verwaltungsakt (der selbst nicht Gegenstand eines Nichtigkeitsverfahrens sei) anfechte, beweisen müsse, dass er mit dem Antrag auf interne Überprüfung Unterlagen vorgelegt habe, die ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit des zugrunde liegenden Verwaltungsakts entstehen ließen, um die interne Überprüfungsentscheidung für nichtig erklären zu lassen. Ohne einen solchen Test bestünde kein Unterschied zwischen dem Test, dem der Antragsteller unterworfen sei, der die Rechtmäßigkeit des zugrunde liegenden Verwaltungsakts anfechte, und demjenigen, dem der Antragsteller unterworfen sei, der die interne Überprüfungsentscheidung anfechte, die sich auf den gleichen zugrunde liegenden Verwaltungsakt beziehe.

63. Der vom Gericht festgelegte Beweismaßstab sei entgegen der Auffassung der Rechtsmittelführer kein strenger Test. Er bedeute nicht, dass derjenige, der eine interne Überprüfung beantrage, die Risikobewertung wiederholen oder Beweise vorlegen müsse, dass der zugelassene genetisch veränderte Organismus unsicher sei: Er müsse lediglich, wie das Gericht in Rn. 67 des angefochtenen Urteils unmissverständlich erklärt habe, stichhaltige Beweise vorbringen, die ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zulassungsentscheidung entstehen ließen.

64. Entgegen dem Vorbringen der Rechtsmittelführer, dass nämlich der Zweck des Antrags auf interne Überprüfung darin liege, dass die geltend gemachten Bedenken für wohlbegründet erklärt würden, könne es nicht sein, dass sobald ein Antragsteller irgendeinen Zweifel an der Gültigkeit einer Zulassung äußere, das Organ, selbst wenn dieser Zweifel nicht ernst sei, die Zulassung aussetzen und den Zweifel untersuchen müsse, um zu ermitteln, ob er wohlbegründet sei (z. B. dadurch, dass derjenige, der die Zulassung beantragt habe, aufgefordert werde, weitere Studien oder Versuche durchzuführen). Folglich habe das Gericht in den Rn. 67, 83, und 88 des angefochtenen Urteils keinen Rechtsfehler begangen.

65. Hinsichtlich der anderen Punkte, die mit dem zweiten Rechtsmittel beanstandet werden, bringt die Kommission vor, die Rechtsmittelführer bestritten nicht, dass der rechtliche Test, der in allen diesen angefochtenen Punkten angewandt werde, derjenige sei, den die Rechtsmittelführer im ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes rügten, dass nämlich von ihnen verlangt werde, Beweise vorzulegen, die

24 Für Verwirrung sorgt, dass der Antrag in der Verfahrenssprache bisweilen den Begriff „reconsideration“ anstelle von „review“ verwendet.

25 Urteil vom 21. Mai 2015, Schröder/CPVO (C-546/12 P, EU:C:2015:332).

ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zulassungsentscheidung entstehen ließen. Demzufolge werde in diesem Teil des Rechtsmittels kein unabhängiger Rechtsfehler geltend gemacht. Vor diesem Hintergrund solle der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes als offensichtlich unzulässig zurückgewiesen werden.

Analyse

66. Gemäß Art. 10 und 12 der Verordnung Nr. 1367/2006 müssen erstens die Gründe für die interne Überprüfung wenigstens „angegeben“ werden und darf zweitens der Antrag nicht offensichtlich unbegründet sein. Wie oben analysiert, reichen unbegründete Behauptungen nicht aus, um diese Kriterien zu erfüllen. Und doch existiert keine Vorschrift, die den Antragstellern eine wirkliche Last auferlegt, ihr Anliegen unter Vorlage von Beweisen darzulegen.

67. Allerdings hat die Kommission zu Recht darauf hingewiesen, dass ein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem Zulassungsverfahren, das zur Zulassungsentscheidung führt, und dem Überprüfungsverfahren besteht, dessen Folgen in der Wiedereröffnung des Zulassungsverfahrens bestehen *können*, aber nicht notwendigerweise *müssen*. Gleichzeitig haben die Rechtsmittelführer keine Klagebefugnis nach Art. 263 Abs. 4 AEUV, um den Zulassungsbeschluss selbst direkt anzufechten, da sie von diesem Beschluss weder unmittelbar noch individuell betroffen sind.

68. Wie oben skizziert, kann, wenn die Rechtsmittelführer ein gründlicheres Überprüfungsverfahren wollen, von demjenigen, der eine interne Überprüfung beantragt, erwartet werden, dass er konkrete und genaue Argumente vorbringt, die geeignet sein könnten, die Sachlage, auf die der Zulassungsbeschluss gegründet ist, in Frage zu stellen. Da der Zulassungsbeschluss von einer unparteiischen Behörde, der Kommission – nach Konsultation einer anderen unparteiischen Einrichtung, nämlich der EFSA – gefällt wird, besteht eine gewisse Vermutung für die Wahrhaftigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit des Zulassungsverfahrens und des Zulassungsbeschlusses. Der Antrag auf eine interne Überprüfung muss daher auf Argumente gestützt sein, die dies in Frage stellen. Die Rechtsmittelführer müssen in der Lage sein, ihre Argumente auf jeden Grund und/oder jeden Beweis zu stützen, der ernste Zweifel an der genannten Annahme entstehen lässt. Ein voller Beweis ist nicht erforderlich. Andererseits wäre Spekulation auch nicht ausreichend.

69. Der vom Gericht entwickelte Test sollte daher als materielle Voraussetzung verstanden werden, die vom Antragsteller, der eine gründlichere interne Überprüfung beantragt, verlangt, Argumente vorzubringen, die ernste Zweifel am Zulassungsverfahren und/oder der Zulassungsentscheidung entstehen lassen. Versteht man dies auf diese Weise, so hat das Gericht in den Rn. 67, 83 und 88 des angefochtenen Urteils keinen Rechtsfehler begangen²⁶.

70. In Hinblick auf die anderen Elemente des zweiten Rechtsmittelgrundes hat die Kommission zu Recht aufgezeigt, dass die Rechtsmittelführer nicht bestreiten, dass der rechtliche Test, der in allen diesen angefochtenen Punkten angewandt wird, derjenige ist, den die Rechtsmittelführer im ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes rügen, dass nämlich von ihnen verlangt werde, Unterlagen vorzulegen, die ernste Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zulassungsentscheidung entstehen ließen. Folglich wird in diesem Teil des Rechtsmittels kein unabhängiger Rechtsfehler geltend gemacht und muss dieser Teil des Rechtsmittels demnach als offensichtlich unzulässig zurückgewiesen werden.

71. Der zweite Rechtsmittelgrund ist daher zurückzuweisen.

²⁶ Ich sollte an dieser Stelle auch betonen, dass ich keinen Widerspruch zwischen Rn. 88 und Rn. 170 des angefochtenen Urteils sehe. Rn. 88 bezieht sich auf die anzuwendenden Kriterien, während Rn. 170 das Ergebnis der Analyse darstellt.

Ergebnis

72. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen und ohne Vorwegnahme der Begründetheit der anderen Rechtsmittelgründe schlage ich dem Gerichtshof vor, den zweiten Rechtsmittelgrund, den TestBioTech e. V., European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility e. V. und Sambucus e. V. gegen das Urteil des Gerichts vom 15. Dezember 2016, TestBioTech u. a./Kommission (T-177/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:736), vorgebracht haben, als teilweise unzulässig und teilweise unbegründet zurückzuweisen.