



## Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2018. október 17.<sup>1</sup>

**C-82/17. P. sz. ügy**

**TestBioTech eV,  
European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV,  
Sambucus eV  
kontra**

**Európai Bizottság**

„Fellebbezés – Környezet – Géntechnológiával módosított termékek – A géntechnológiával módosított MON 87701 x MON 89788 szójababot tartalmazó termékek forgalomba hozatalának engedélyezéséről szóló bizottsági határozat –1367/2006/EK rendelet –10. cikk – Környezetvédelmi jogi igazgatási aktus belső felülvizsgálata iránti kérelem – Bizonyítási terhelés”

### Bevezetés

1. Jelen fellebbezéssel a TestBioTech eV, a European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV és a Sambucus eV (a továbbiakban: fellebbezők) először is a Törvényszék 2016. december 15-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítéletének (T-177/13, nem tették közzé, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2016:736) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítélettel a Törvényszék elutasította az Európai Bizottság 2013. január 8-i azon határozatának (a továbbiakban: megtámadott határozat)<sup>2</sup> megsemmisítését, amelyben a Bizottság arról tájékoztatta a TestBioTech-et, hogy nem fogadja el a géntechnológiával módosított MON 87701 x MON 89788 (MON-87701-2 x MON-89788-1) szójababot tartalmazó, abból álló vagy abból előállított termékek forgalomba hozatalának az 1829/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>[3]</sup> szerinti engedélyezéséről szóló, 2012. június 28-i 2012/347/EU bizottsági végrehajtási határozat (HL 2012. L 171., 13. o.; a továbbiakban: engedélyezésről szóló határozat) belső felülvizsgálata iránti kérelem alátámasztásaként előterjesztett állításainak egyikét sem. A fellebbezők másodsorban a megtámadott határozat, valamint a European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility és a Sambucus részére címzett azonos bizottsági határozatok hatályon kívül helyezését, vagy másodlagosan az ügy Törvényszék elé való visszautalását kéri.

2. A jelen indítványt illetően a fellebbezés által felvetett jogkérdés alapján a Bíróságnak az 1367/2006/EK rendelet<sup>4</sup> 10. cikkében meghatározott belső felülvizsgálati mechanizmus jellegét, hatályát és az arra vonatkozó „bizonyítási terhet” kell megvizsgálnia.

1 Eredeti nyelv: angol.

2 Hivatkozási szám: Ares(2013) 19605.

3 A géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló, 2003. szeptember 22-i 1829/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2003. L 268., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 32. kötet, 432. o.).

4 A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.).

## Jogi háttér

### A nemzetközi jog

3. Az Aarhusi Egyezmény<sup>5</sup> 9. cikkének (1)–(4) bekezdése értelmében:

„(1) Valamennyi Fél biztosítja nemzeti jogszabályainak keretein belül, hogy amennyiben valamely személy úgy tekinti, hogy a 4. cikk értelmében benyújtott információigényét figyelmen kívül hagyták, teljes mértékben vagy részben helytelen módon elutasították, nem kielégítő választ adtak, vagy bármely más módon azzal kapcsolatosan úgy jártak el, hogy az nem volt összhangban e cikk előírásaival, legyen lehetősége bíróság előtt vagy bármely más, a törvény által létrehozott független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljárást kérni.

Amennyiben a résztvevő Fél az előző albekezdés értelmében bíróság általi felülvizsgálatot biztosít, biztosítania kell egyúttal a hatóság általi felülvizsgálat vagy a bíróságtól eltérő egyéb független és pártatlan testület általi felülvizsgálat lehetőségét e személy számára a törvény által létesített soron kívüli eljárás lehetőségével együtt, amely díjmentes, vagy csekély költséggel jár.

Az e bekezdés értelmében hozott végleges döntések kötelező érvényűek az információval rendelkező hatóság számára. Az indokolást írásban kell rögzíteni, legalább azokban az esetekben, amelyekben az e bekezdésben leírt eljárás során az információhoz való hozzájutást megtagadták.

(2) Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

- a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy alternatívan,
- b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja,

a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

A kellő érdek és a jogsérelem fogalmát a nemzeti jogszabályok követelményeivel, valamint azzal a céllal összhangban kell meghatározni, miszerint ezen Egyezmény hatálya alatt az érintett nyilvánosság kapjon széles körű hozzáférési lehetőséget az igazságszolgáltatáshoz. E célból a 2. cikk 5. bekezdésében írt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezet kellő érdekléssel rendelkezőnek minősül a fenti a) albekezdés céljára. Ugyanezen szervezetek a fenti b) albekezdésben megfogalmazott jogokkal rendelkező szervezeteknek minősülnek.

Ezen bekezdés rendelkezései, ahol ezt a nemzeti szabályozás előírja, nem zárhatják ki azon követelményt, amely egy adminisztratív hatóság előtti felülvizsgálati eljárásnak az ügy jogi útra terelése előtti megindítására és lefolytatására vonatkozik.

<sup>5</sup> A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, 1998. június 25-én Aarhusban aláírt egyezmény (kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény; a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény), amelyet az Európai Közösség nevében a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL 2005. L 124., 1. o.) hagyott jóvá.

(3) A fenti (1) és (2) bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

(4) Az (1) bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, az (1), (2), és (3) bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslást kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve. Ezen cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.”

### ***Az uniós jog***

4. Az 1367/2006 rendelet (11), (18), (19) és (21) preambulumbekzdése a következőképpen szól:

„(11) Az egyedi hatállyal bíró igazgatási aktusok esetén – amennyiben kötelező erővel és külső hatással bírnak – lehetővé kell tenni a belső felülvizsgálatot. [...]

[...]

(18) Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése előírja a bírósági és egyéb felülvizsgálati eljárásokhoz való jogot a magánszemélyek és hatóságok olyan jogi aktusainak vagy mulasztásainak megtámadására, amelyek sértik a környezetre vonatkozó jogi rendelkezéseket. Az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozó rendelkezések összhangban kell lenniük a Szerződéssel. Ebben az összefüggésben helyénvaló, hogy e rendelet kizárólag a hatóságok jogi aktusaira és mulasztásaira vonatkozzon.

(19) A megfelelő és hatékony jogorvoslat biztosítása érdekében – beleértve a Szerződés vonatkozó rendelkezései értelmében az Európai Közösségek Bíróságánál rendelkezésre álló jogorvoslatokat is – helyénvaló, hogy az a közösségi intézmény vagy szerv, amely a kifogásolt jogi aktust kibocsátotta, illetve feltételezett igazgatási mulasztás esetén azt elmulasztotta, lehetőséget kapjon korábbi döntésének felülvizsgálatára vagy mulasztás esetén a jogi aktus kibocsátására.

[...]

(21) Amennyiben a belső ellenőrzés [helyesen: felülvizsgálat] iránti korábbi kérelmek sikertelenek voltak, az érintett nem kormányzati szervezeteknek lehetőséget kell biztosítani eljárás indítására a Bíróságon a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban.”

5. A 10. cikk, amely az „Igazgatási aktusok belső felülvizsgálata iránti kérelmek” címet viseli, a következőket írja elő:

„(1) Bármely, a 11. cikkben foglalt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet jogosult belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani azon közösségi intézményhez vagy szervhez, amely a környezetvédelmi jog alapján igazgatási aktust fogadott el, vagy – feltételezett igazgatási mulasztás esetén – el kellett volna fogadnia.

E kérelmet írásban kell benyújtani az igazgatási aktus elfogadását, közlését vagy kihirdetését – ezek közül az utolsó időpontját – követő hat héten belül, illetve feltételezett mulasztás esetén hat héten belül azt az időpontot követően, amikor az igazgatási aktust meg kellett volna hozni. A kérelemnek tartalmaznia kell a felülvizsgálat indokait.

(2) Az (1) bekezdésben említett közösségi intézménynek vagy szervnek valamennyi ilyen kérelmet el kell bírálnia, kivéve ha a kérelem nyilvánvalóan alaptalan. A közösségi intézménynek vagy szervnek a lehető leghamarabb, de legkésőbb tizenkét héttel a kérelem átvételét követően írásos válaszban ki kell fejtenie indokait.

(3) Amennyiben a közösségi intézmény vagy szerv a megfelelő gondosság ellenére sem képes a (2) bekezdéssel összhangban intézkedni, a kérelmet benyújtó nem kormányzati szervezet a lehető leghamarabb, de legkésőbb az említett bekezdésben meghatározott időszakon belül értesítenie kell mulasztásának okairól, illetve arról, hogy mikor szándékozik intézkedni.

A közösségi intézménynek vagy szervnek a kérelem átvételét követő tizennyolc hetet meg nem haladó teljes határidőn belül intézkednie kell.”

6. Ugyanezen rendelet 12. cikke értelmében („A Bíróság előtti eljárások”):

„(1) A 10. cikk szerinti belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtó nem kormányzati szervezet a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban eljárást indíthat a Bíróságon.

(2) Amennyiben a közösségi intézmény vagy szerv elmulaszt a 10. cikk (2) vagy (3) bekezdésével összhangban intézkedni, a nem kormányzati szervezet a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban eljárást indíthat a Bíróság előtt.”

## **A jogvita előzményei**

7. A fellebbezők német nonprofit szervezetek. A TestBioTech eV tevékenysége a független kutatás és a biotechnológia hatásairól folytatott nyilvános vita előmozdítására irányul. A European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV célja a tudomány és kutatás elősegítése a környezet-, a biológiai sokféleség és az emberi egészség – az új technológiák és az azok által létrehozott termékek negatív hatásaival szembeni – védelme terén. A Sambucus eV kulturális tevékenységet folytat.

8. 2009. augusztus 14-én a Monsanto Europe S. A. az 1829/2003/EK rendelet 5. és 17. cikke alapján kérelmet nyújtott be Hollandia illetékes hatóságához a MON 87701 × MON 89788 szójababot (a továbbiakban: szójabab) tartalmazó, abból álló vagy abból előállított élelmiszerek, élelmiszer-összetevők és takarmányok forgalomba hozatalára vonatkozóan. Az engedély iránti kérelem érintette továbbá a szójabab forgalomba hozatalát az azt tartalmazó, abból álló vagy abból előállított, az élelmiszerektől vagy takarmányoktól eltérő és más szójababokkal – a természet kivételével – azonos felhasználásra szánt termékekben.

9. Az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (a továbbiakban: EFSA) 2012. február 15-én az 1829/2003 rendelet 6. és 18. cikkével összhangban kedvező véleményt adott. Az említett vélemény 3. pontjában az EFSA kifejtette, hogy a géntechnológiával módosított szervezetekkel foglalkozó tudományos testület 2012. január 25-én tudományos véleményt fogadott el (*The EFSA Journal* 2012;10(2):2560, 1–34. o.) a rovarrezisztens és gyomirtó szernek ellenálló, szójabab élelmiszer- vagy takarmánycélú forgalomba hozatalára, behozatalára és feldolgozására irányuló, a Monsanto által benyújtott, az 1829/2003/EK rendelet szerinti kérelemről (EFSA-GMO-NL-2009-73), amelyben megállapította, hogy a módosított szójabab az emberi és állati egészségre, illetve a környezetre gyakorolt lehetséges hatások szempontjából ugyanolyan biztonságos, mint géntechnológiával nem módosított megfelelője. Ezenfelül

a tudományos testület arra a következtetésre jutott, hogy a módosított szójabab keresztezése rendeltetésszerű felhasználás mellett nem eredményezte az események olyan kölcsönhatását, amely a szójabab biztonságát az emberi vagy állati egészségre vagy a környezetre gyakorolt lehetséges hatásokat illetően érintené. Ebben az általános véleményében az EFSA arra a véleményre jutott, hogy „[az 1829/2003 rendelet] 6. és 18. cikkének [a szójabab] forgalomba hozatalára vonatkozó követelményei [teljesültek].”

10. Az engedélyezésről szóló határozatban a Bizottság az 1829/2003 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése és 16. cikkének (2) bekezdése alkalmazásában bizonyos feltételek mellett engedélyezte a következőket:

- a szójababot tartalmazó, abból álló vagy abból előállított élelmiszerek és élelmiszer-összetevők;
- szójababot tartalmazó, abból álló vagy abból előállított takarmány;
- szójababot tartalmazó vagy abból álló élelmiszeren és takarmányon kívüli olyan termékek, amelyeket a termesztés kivételével ugyanarra a felhasználásra szánnak, mint bármely más szójababot.

11. Az engedélyezésről szóló határozat (4), (6) és (7) preambulumbekkezdésében a Bizottság kifejtette, hogy 2012. február 15-én az EFSA kedvező véleményt adott az 1829/2003 rendelet 6. és 18. cikkének megfelelően, és arra a következtetésre jutott, amint az a kérelemben is szerepel, hogy az emberi és állati egészségre, illetve a környezetre gyakorolt lehetséges hatások szempontjából a géntechnikával szójabab ugyanolyan biztonságos, mint géntechnológiával nem módosított megfelelője. Ezenfelül a Bizottság azt állította, hogy az EFSA továbbá arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmező által benyújtott, általános felülvizsgálati tervből álló, a környezeti hatások megfigyelésére irányuló terv összhangban áll a termékek tervezett felhasználásával. Ez alapján a Bizottság helyénvalónak találta az engedélyezés iránti kérelemben leírtaknak megfelelő szójabab és az azt tartalmazó, abból álló vagy abból előállított összes élelmiszer vagy takarmány engedélyezését.

12. 2012. augusztus 6-i levelükben a fellebbezők kérték a Bizottságot, hogy az 1367/2006 rendelet 10. cikkének megfelelően végezze el az engedélyezésről szóló határozat belső felülvizsgálatát. A fellebbezők egyebek mellett úgy vélték, hogy hibás volt az az értékelés, amely szerint a módosított szójabab lényegében egyenértékű a megfelelő termékekkel, hogy nem vették figyelembe a szinergikus vagy kombinált hatásokat, hogy nem értékelték kellőképpen az immunológiai kockázatokat, és hogy nem volt követelmény az egészségre gyakorolt hatások figyelemmel követése.

13. Az egészségügyi biztos a 2013. január 8-i megtámadott határozatban tájékoztatta a TestBioTechet, hogy a Bizottság nem fogadta el az engedélyezésről szóló határozat belső felülvizsgálatára irányuló kérelem alátámasztásaként hivatkozott jogi és tudományos érveinek egyikét sem. A Bizottság ezért úgy vélte, hogy az engedélyezésről szóló határozat megfelelt az 1829/2003 rendeletnek. Konkrétabban, a Bizottság elutasította a TestBioTech belső felülvizsgálatra irányuló kérelmében előterjesztett érveket, amelyek szerint az engedélyezésről szóló határozat jogellenes volt amiatt, hogy az EFSA tévesen állapította meg, hogy a szójabab „lényegében egyenértékű” volt, hogy nem vették figyelembe a szinergikus vagy kombinált hatásokat, hogy nem értékelték kellőképpen az immunológiai kockázatokat, és hogy nem volt követelmény az egészségre gyakorolt hatások figyelemmel követése.

14. Az egészségügyi biztos ugyanazon a napon megküldte a European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility és a Sambucus részére a második és a harmadik határozatot, amelyek lényegében megegyeztek a TestBioTech részére küldött megtámadott határozattal.

15. Az említett három határozatban a Bizottság tudomásul vette, hogy a fellebbezők megfeleltek az 1367/2006 rendelet 11. cikkében meghatározott kritériumoknak, és ezért nem kormányzati szervezetként jogosultak belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani.



## **A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet**

16. 2013. március 18-án a fellebbezők a megtámadott határozat megsemmisítése iránt keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez.

17. Keresetük alátámasztásaként a fellebbezők lényegében négy jogalapra hivatkoztak, amelyek szerint, először is a szójabab és a hagyományos megfelelője közötti lényegi egyenértékűség nem áll fenn; másodsor a szinergikus/kombinált hatások és toxicitás értékelésére nem került sor; harmadszor a kimerítő immunológiai értékelésre nem került sor; negyedszer pedig, a szójababot tartalmazó termékek fogyasztásának a forgalombahozatali engedély megadását követő figyelemmel követése elmaradt.

18. A Bizottság, az EFSA, a Monsanto Europe és a Monsanto Company (a továbbiakban: Monsanto) szerint a Törvényszéknek a keresetet részben mint elfogadhatatlant és részben mint megalapozatlant el kell utasítania.

19. A megtámadott ítéletben a Törvényszék a keresetet részben mint elfogadhatatlant és részben mint megalapozatlant elutasította, és (a beavatkozó felek költségeinek kivételével) a fellebbezőket kötelezte a költségek viselésére.

## **A felek kérelmei a Bíróság előtt**

20. Fellebbezésükben a fellebbezők azt kérik a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, semmisítse meg a vitatott határozatot, vagy másodlagosan utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

21. A Bizottság a fellebbezés elutasítását kéri, valamint azt, hogy a fellebbezőket kötelezzék a költségek viselésére.

## **A fellebbezés értékelése**

22. Fellebbezésük alátámasztása érdekében a fellebbezők öt fellebbezési jogalapra hivatkoznak. Állításuk szerint a Törvényszék tévesen jutott arra a következtetésre, hogy egyes érveik, bizonyítékok és/vagy bizonyítási anyaguk elfogadhatatlan volt. Másodsor, állításuk szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor helytelen és teljesíthetetlen bizonyítási terhet rótt az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikke szerint eljárást indító nonprofit szervekre. Harmadsor, állításuk szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem ismerte el, hogy az EFSA által a jogi kötelezettségeinek megfelelően kiadott iránymutatás azt a jogos bizalmat kelti, hogy ezen iránymutatást követni fogják. Negyedsor, állításuk szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy az 1829/2003 rendelet szerinti kétlépcsős biztonsági értékelést nem kell betartani. Végül ötödsor, állításuk szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elutasította a fellebbezők arra irányuló kifogásait, hogy a Bizottság nem vizsgálta meg megfelelően a szójabab potenciális toxicitását, és nem követelte meg a szójabab hatásainak az engedélyezést követő nyomon követését.

23. A Bíróság kérésének megfelelően elemzésemet a második fellebbezési jogalapra korlátozom. Tekintettel arra, hogy ez a jogalap az 1367/2006 rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálati eljárásnak és a felülvizsgálati határozat bírósági ellenőrzésének jellegére, hatályára és feltételeire vonatkozik, először is elvont szinten vizsgálom meg ezeket, mielőtt a második fellebbezési jogalapra konkrétan alkalmaznám őket.

***Az 1367/2006 rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálati eljárás jellege, hatálya és feltételei***

24. Ezért értelmezem az 1367/2006 rendelet 10. cikkét (annak szövege, szerkezete, jogalkotási előzményei és célja tekintetében), és megfogalmazom a belső felülvizsgálati eljárás során szem előtt tartandó konkrét kritériumokra vonatkozó javaslataimat.

*Az 1367/2006 rendelet 10. cikkének szövege és szerkezete*

25. Az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében bármely, az ezen rendelet 11. cikkében előírt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet jogosult belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtani azon uniós intézményhez vagy szervhez, amely a környezetvédelmi jog alapján igazgatási aktust fogadott el. E kérelmet írásban kell benyújtani az igazgatási aktus elfogadását, közlését vagy kihirdetését – ezek közül az utolsó időpontját – követő hat héten belül. A kérelemnek tartalmaznia kell a felülvizsgálat indokait.<sup>6</sup> A 10. cikk (2) bekezdése szerint az (1) bekezdésben említett uniós intézménynek vagy szervnek valamennyi ilyen kérelmet el kell bírálania, kivéve ha a kérelem nyilvánvalóan alaptalan. Az uniós intézménynek vagy szervnek a lehető leghamarabb, de legkésőbb tizenkét héttel a kérelem átvételét követően írásos válaszban ki kell fejtenie indokait.

26. E megfogalmazásból az következik, hogy az illetékes uniós intézmény vagy szerv általi vizsgálat előfeltétele, hogy a kérelem, (1) tartalmazza a felülvizsgálati okokat, és (2) ne legyen „nyilvánvalóan alaptalan”. Azonban e rendelkezés értelmezéséből nem lehet közvetlenül következtetni arra, hogy pontosabban milyen kritériumok vonatkoznak az említett okok alátámasztására.

*A belső felülvizsgálati eljárás az 1367/2006 rendelet szerkezetében és kontextusában*

27. Az 1367/2006 rendelet 12. cikke, amely a rendelet IV., a belső felülvizsgálatról és az igazságszolgáltatáshoz való jogról szóló címének utolsó rendelkezése, az (1) bekezdésében előírja, hogy a 10. cikk szerinti belső felülvizsgálat iránti kérelmet benyújtó nem kormányzati szervezet a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban eljárást indíthat a Bíróságon.

28. Véleményem szerint ellentétes lenne a gondos igazságszolgáltatás elvével, ha a felülvizsgálatot kérelmező fél a belső felülvizsgálatra vonatkozó indokolását kiegészíthetné vagy részletezhetné az Európai Unió bíróságai előtt. Vagyis a felülvizsgálatot kérelmező félnek már magában a kérelemben kifejezetten elő kell adnia a belső felülvizsgálatra vonatkozó összes indokát.

29. A Törvényszék előtti eljárással összefüggésben analógia útján egy másik uniós jogi felülvizsgálati eljárásra hivatkoztak. A megtámadott ítélet 51. pontjában a Törvényszék úgy tűnik, hogy párhuzamot<sup>7</sup> von az 1367/2006 rendelet 10. cikke, a 91/414 irányelv 4. cikkének (5) bekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése között.<sup>8</sup>

30. Nem hinném, hogy indokolt a 91/414 irányelvvel való analógia. Mivel, amint azt a Bíróság a Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ítéletnek a Törvényszék által analógia útján hivatkozott pontjában megállapította, „a 91/414 irányelv 4. cikke (5) bekezdésének és 8. cikke (3) bekezdésének együttes értelmezéséből kitűnik, hogy e felülvizsgálat nem valamely elszigetelt hatóanyag újabb értékelése, hanem a növényvédő szeré mint végterméké, és hogy ilyen felülvizsgálatot a nemzeti

<sup>6</sup> A belső felülvizsgálat iránti kérelem részletes eljárási szabályait illetően lásd: az Aarhusi Egyezményről szóló 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az igazgatási aktusok belső felülvizsgálata iránti kérelmek tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2007. december 13-i bizottsági határozat (2008/50/EK; HL 2008. L 13., 24. o.). E határozat értelmében a felülvizsgálatot kérő félnek be kell nyújtania „az okokat alátámasztó vonatkozó információkat és dokumentációt”; lásd e határozat 1. cikkének 3. pontját.

<sup>7</sup> A Törvényszék a 2005. november 10-i Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ítéletre (C-316/04, EU:C:2005:678, 68. pont) hivatkozik.

<sup>8</sup> A növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i tanácsi irányelv (HL 1991. L 230., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 332. o.).

hatóságok, nem pedig az érintett magánszemélyek kezdeményezésére kell végezni”.<sup>9</sup> A 91/414 irányelv 4. cikkének (5) bekezdése szerint a növényvédő szerek engedélye felülvizsgálandó, „ha arra utaló jelek vannak, hogy [helyesen: ha okkal feltételezhető, hogy] az (1) bekezdés szerinti követelmények<sup>[10]</sup> valamelyike már nem teljesül. Ilyen esetben a tagállamok felhívhatják a kérelmezőt, vagy azt a felet, aki számára az alkalmazási terület kiterjesztését a 9. cikk szerint engedélyezték, hogy terjesszen be további szükséges adatokat a felülvizsgálathoz. Ha szükséges, az engedélyt ki lehet terjeszteni arra az időszakra, amely a felülvizsgálat befejezéséhez és a fenti további adatok benyújtásához szükséges.”

31. A fentiekből kitűnik, hogy a 91/414 irányelv 4. cikkének (5) bekezdése és 8. cikkének (3) bekezdése szerinti felülvizsgálati eljárás célja a növényvédő szer mint végtermék ismételt értékelése, vagyis egy *konkrét eredmény* ismételt értékelése. Ezzel szemben az 1367/2006 rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálati eljárás, amely történetesen minden környezetvédelmi jogi igazgatási aktusra vonatkozik, anélkül hivatkozik a közigazgatási eljárás felülvizsgálatára, hogy szükségképpen érintené az engedélyezésről szóló határozat lényegi eredményét.<sup>11</sup>

32. Egyébként ugyanez igaz az 1107/2009/EK rendelet<sup>12</sup> 21. cikke szerinti felülvizsgálati eljárásra. Ez a rendelet, amely a 91/414 irányelvet hatályon kívül helyezte, 21. cikkében az új tudományos és műszaki ismeretek és a monitoringadatok fényében felülvizsgálati eljárást ír elő. Ez nem lehet az 1367/2006 rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálati eljárás általános elgondolása. Ezen belső felülvizsgálati eljárás, amint az a szóban forgó rendelkezés (2) és (3) bekezdéséből következik, időrendjét tekintve olyan szorosan kapcsolódik az engedélyezési eljáráshoz, hogy a belső felülvizsgálati eljárás célja nem lehet az, hogy az esetleg felmerült új tudományos és műszaki ismereteket és monitoringadatokat figyelembe vegyék. A belső felülvizsgálati eljárás célja inkább az, hogy megállapítsa, vannak-e olyan elemek, amelyek felett az engedélyezési eljárás során esetleg átsiklottak.

### *Jogalkotási előzmények*

33. Amint arra az 1367/2006 rendelet (3) preambulumbekzdése is emlékeztet, a Közösség az Aarhusi Egyezményt 1998. június 25-én írta alá, és 2005. február 17-én hagyta jóvá. Mi több, az említett rendelet (4), (5), (6), (7), (9), (12), (13), (16), (17) és (18) preambulumbekzdése kifejezetten hivatkozik az Aarhusi Egyezményre.

<sup>9</sup> Lásd: 2005. november 10-i Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ítélet (C-316/04, EU:C:2005:678, 68. pont).

<sup>10</sup> Amelyek lényegében a termék biztonságosságára és hatékonyságára vonatkoznak. Lábjegyzet hozzáadva.

<sup>11</sup> Lásd még: Jääskinen főtanácsnok Tanács és Parlament kontra Bizottság és Bizottság kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, 130. pont). Az 1367/2006 rendelet 12. cikke szerinti kereset nem az engedélyezésről szóló határozatra, hanem az intézmény vagy szerv által küldött azon válaszra vonatkozik, amelynek belső felülvizsgálatát kérik, amely jelen esetben a megtámadott határozat.

<sup>12</sup> A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.).



34. Az 1367/2006 rendelet ezért „az egyezmény által támasztott követelményeknek a közösségi intézményekre és szervekre való” alkalmazására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz.<sup>13</sup> Az 1367/2006 rendelet így hozzájárul az Aarhusi Egyezmény uniós jogba való átültetéséhez.<sup>14</sup> E rendelet az Aarhusi Egyezmény hatálya alá tartozó uniós intézményekre és szervekre vonatkozik.<sup>15</sup>

35. Az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikkének célja, hogy az uniós jogba átültesse az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdését, amely előírja, hogy az ezen egyezményben részes valamennyi fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.<sup>16</sup>

36. Ebben az összefüggésben a 10. cikk szerinti belső felülvizsgálati eljárás célja, hogy megkönnyítse az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítését a „minősített jogalanyoknak”, amely jog az említett jogalanyokat az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése alapján a Bíróság értelmezésében nem illetné meg.<sup>17</sup> Amennyiben a belső felülvizsgálat iránti kérelemre vonatkozó határozat címzettje az említett jogalany, akkor teljesül az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése szerinti közvetlen érintettség kritériuma, és a jogalany kersetet nyújthat be a Bírósághoz (az 1367/2006 rendelet 12. cikke az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésével összefüggésben).

37. Ezért a jogalkotási előzmények alapján lehet azzal érvelni, hogy a felülvizsgálatot kérelmező fél részéről teljesítendő előfeltételeknek nem kellene nagyon szigorúnak lenniük. Ha a belső felülvizsgálat feltételei túl szigorúak lennének, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés megkönnyítésére irányuló szándék meghiúsulna. Ugyanakkor az 1367/2006 rendelet jogalkotási előzményeiből ennél pontosabb kritériumokat szerintem nem lehet levezetni.

#### *A belső felülvizsgálati eljárás célja*

38. A megtámadott ítélet 51. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy „az említett felülvizsgálat célja nem a szóban forgó termékek forgalombahozatali engedélyének ismételt értékelése”.

39. Mindamellet a belső felülvizsgálat célja még nem lett meghatározva. Ez a kérdés az ilyen belső felülvizsgálati eljárás lehetséges kimenetelétől függ. A megtámadott ítélet 52. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy az engedélyezésről szóló határozatot elfogadó intézménynek vagy szervnek „el kell bírálnia a kérelmet, és a belső felülvizsgálat lezárását követően vagy elutasítja a belső felülvizsgálat

<sup>13</sup> Az 1367/2006 rendelet (4) preambulumbekkezdése.

<sup>14</sup> Ezen kívül lásd még: a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. május 26-i 2003/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 156., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 466. o.); a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.).

<sup>15</sup> Azonban az Aarhusi Egyezmény történeti szempontból még inkább összefonódik az uniós joggal. Tulajdonképpen az uniós környezetvédelmi jog és az aarhusi rendszer kölcsönösen kedvező hatással van egymásra, mivel a korábbi, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (HL 1985. L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.) és a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i 90/313/EGK tanácsi irányelv (HL 1990. L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.) „nemzetközi szinten mintaként szolgált, és alapgondolatát az Aarhusi Egyezmény átvette”. Lásd: a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat, COM(2003) 622 végleges, 3. o.

<sup>16</sup> Ugyanakkor, amint azt a Bíróság egyértelművé tette, az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére nem lehet hivatkozni az 1367/2006 rendelet 10. cikke (1) bekezdése jogszerűségének értékelése érdekében, lásd: 2015. január 13-i Tanács és társai kontra Vereniging Milieudéfensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ítélet (C-401/12 P–403/12 P, EU:C:2015:4, 61. pont).

<sup>17</sup> Lásd: a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat, COM(2003) 622. végleges, 7. o. Lásd még: Jääskinen főtanácsnok Tanács és Parlament kontra Bizottság és Bizottság kontra Vereniging Milieudéfensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-401/12 P–403/12 P, EU:C:2014:310, 123. és azt követő pontok).

iránti kérelmet mint megalapozatlant indokolt határozattal, vagy azon az alapon, hogy a belső felülvizsgálat nem vezetett más eredményre, mint az engedélyezésről szóló határozat, vagy amennyiben jogilag lehetséges, megtesz minden általa helyesnek tartott intézkedést az engedélyezésről szóló határozat módosítása érdekében, ideértve az engedély módosítását, felfüggesztését vagy visszavonását is”.

40. Az előzőekből következik, hogy a belső felülvizsgálat *eredményezheti* az engedélyezésről szóló határozat visszavonását. A belső felülvizsgálati eljárás célja ezért az, hogy az engedélyezésről szóló határozat elfogadását eredményező eljárást ismételten megvizsgálja annak érdekében, hogy meg lehessen bizonyosodni arról, hogy az új információk vagy az ismert információk újbóli értékelése igazolhatják-e az engedélyezésről szóló határozat felülvizsgálatát.

41. Ez a cél tökéletesen összhangban van a környezetvédelmi jogban szereplő elővigyázatosság elvével, amely alapján, ha az emberi egészséget veszélyeztető kockázat létét vagy mértékét illetően bizonytalanság áll fenn, akkor védelmi intézkedéseket lehet elfogadni még azelőtt, mielőtt ezen kockázatok bekövetkezése és súlyossága teljesen kimutatható lenne.<sup>18</sup>

42. A belső felülvizsgálati eljárás segíthet feltárni olyan veszélyeket, amelyeket az engedélyezési eljárásban nem fedtek fel.

43. Ez a cél továbbá összhangban van az Aarhusi Egyezmény céljával, amelyet az 1367/2006 rendelet 10. cikkének értelmezése során kétségtelenül figyelembe kell venni.<sup>19</sup> Amint az közismert, az említett egyezménynek a környezetvédelmi kérdések terén három célja van: először is, hogy megkönnyítse az információhoz jutást, másodsor, hogy elősegítse a nyilvánosság részvételét a döntéshozatalban, harmadszor pedig, hogy biztosítsa az igazságszolgáltatáshoz való jogot; jelen ügyben nyilvánvalóan az igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítése a releváns cél.<sup>20</sup>

44. A 1367/2006 rendelet 10. cikke kimondja, hogy belső felülvizsgálat iránti kérelem esetén határozatot kell hozni. Ez a határozat – amelynek címzettje a felülvizsgálati eljárást kezdeményező nem kormányzati szervezet – ezután az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdésével együtt értelmezett 1367/2006 rendelet 12. cikke alapján megtámadható. Az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikke ezért megkönnyíti a Szerződés rendelkezése szerinti igazságszolgáltatáshoz való jog érvényesítését, mivel alkalmazása az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése értelmében véve őt személyében érintő határozatot eredményez.

#### *A felülvizsgálati eljárásra alkalmazandó kritériumok*

45. Az előző értelmezésből következik, hogy azt a kérdést, hogy *kezdeményezhető-e* felülvizsgálati eljárás, nem mérlegelheti az eljárás lefolytatásában illetékes intézmény vagy szerv. Ez ellentétes lenne a felülvizsgálati eljárás fent bemutatott céljával.

46. A felülvizsgálat intenzitását illetően javaslatom szerint a felülvizsgálati eljárás során a következő kritériumokat és lépéseket kell követni.

18 2003. szeptember 9-i Monsanto Agricoltura Italia és társai ítélet (C-236/01, EU:C:2003:431, 111. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

19 E tekintetben lásd a fenti 36. pontot, valamint általánosabban a Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-60/15 P, EU:C:2016:778, 37–41. pont).

20 Az információhoz való jutást illetően lásd például: Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-60/15 P, EU:C:2016:778, 37. és az azt követő pontok).

47. Először is, a belső felülvizsgálat iránti kérelemben előterjesztett minden érvet el kell bírálni, kivéve, ha az érv az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (2) bekezdése értelmében nyilvánvalóan alaptalan. Az illetékes intézményre vagy szervre hárul a bizonyítási teher az érv nyilvánvalóan alaptalan mivoltát illetően. Ez a rendelet 10. cikkének (2) bekezdésében szereplő „kivéve ha” fordulatból következik.

48. Másodszor, az illetékes uniós intézménynek vagy szervnek egyeztetnie kell az EFSA-val vagy más hivatallal vagy intézménnyel, amelyet az engedélyezési eljárás során bevontak, annak ellenőrzése végett, hogy a kérelemben szereplő érvek alaptalanok-e.

49. Harmadszor, az illetékes uniós intézménynek vagy szervnek a belső felülvizsgálat iránti kérelemre vonatkozó határozatát a kérelemben szereplő érvekre konkrétan válaszolva, részletes indokolással ellátva kell meghoznia, kivéve, ha az adott érv nyilvánvalóan alaptalan. Az indokoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a kérelmező megértse az illetékes intézmény vagy szerv indokolását.

#### *A felülvizsgálatot kérelmező fél által nyújtandó indokolás*

50. A felülvizsgálati eljárás fent bemutatott céljából az is következik, hogy a belső felülvizsgálati eljárás során a problémás kérdések felvetésének és bemutatásának a felülvizsgálatot kérelmező félre nehezedő terhe a belső felülvizsgálati eljárás megindítása tekintetében nem lehet túlságosan nehéz.<sup>21</sup>

51. Az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikkének fent leírt szerkezetét és célját tekintve emlékeztetni kell arra, hogy (1) az indokokat legalább „fel kell tüntetni”, és (2) a kérelem nem lehet nyilvánvalóan alaptalan. Ebből következik egyfelől, hogy a nyilvánvalóan alaptalan állítások nem elegendőek ahhoz, hogy ez a kritérium teljesüljön. Másfelől, nincs olyan rendelkezés, amely kimondaná, hogy a fellebbezők kötelesek vonatkozó bizonyítékok előterjesztésével viselni a problémás kérdések felvetésének és bemutatásának anyagi terhet.

52. Ugyanakkor, ha a felülvizsgálatot kérelmező fél nem csak érvei pusztá elbírálását kéri, elvárható a belső felülvizsgálatot kérelmező féltől, hogy olyan konkrét és pontos érveket terjesszen elő, amelyek alkalmasak arra, hogy megingassák azt a ténybeli helyzetet, amelyen az engedélyezésről szóló határozat alapul. Mivel az engedélyezésről szóló határozatot egy hatóság – a Bizottság – egy másik közigazgatási szervvel – az EFSA-val – való egyeztetést követően hozza, vélemezni kell, hogy az engedélyezésről szóló határozat valódi, teljes és pontos, mivel az említett hatóságok alapvető természetüknél fogva pártatlanok. Egy még intenzívebb belső felülvizsgálatra vonatkozó kérelemnek ezért olyan érveken kell alapulnia, amely ezt kétségbe vonja. A felülvizsgálatot kérelmező feleknek érveiket olyan indokra és/vagy bizonyítékokra kell alapozniuk, amely a fent említett vélelemmel szemben komoly kétségeket vet fel. Teljes bizonyításra soha nincs szükség. Azonban a spekuláció sem elegendő.

#### *Mérlegelési jogkör és bírósági felülvizsgálat*

53. A Bizottságot tág mérlegelési mozgástér illeti meg a felülvizsgálat kimenetelét illetően: először is, juthat arra a következtetésre, hogy a felülvizsgálat nem eredményezi az engedélyezés (engedélyezési eljárás) felülvizsgálatát; másodszor, újraindíthatja az engedélyezési eljárást – amelynek nyitott a kimenetele –, harmadszor, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 52. pontjában helyesen megállapította, „[megtehet] minden általa helyesnek tartott intézkedést az engedélyezésről szóló határozat módosítása érdekében, ideértve az engedély módosítását, felfüggesztését vagy visszavonását is”. Negyedszer, amennyiben a belső felülvizsgálat iránti kérelem nyilvánvalóan alaptalan – a fenti

<sup>21</sup> Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy különbség van az – eljárási – bizonyítási teher (*onus probandi*) és az állítás terhe (*onus proferendi*) között. Jelen esetben a kérdés nem az, hogy ki viseli a bizonyítási terhet egy bíróság előtti kontradiktórium eljárásban, hanem hogy a kérelmezőnek kell-e, és ha igen, milyen mértékben alátámasztania a belső felülvizsgálatra irányuló kérelmét. E tekintetben lásd a combit Software ügyre vonatkozó indítványom (C-223/15, EU:C:2016:351, 42. pont, a 18. lábjegyzettel együtt) és Kokott főtanácsnok Spanyolország kontra Lenzing ügyre vonatkozó indítványát (C-525/04 P, EU:C:2007:73, 27–29. pont).

második és harmadik lépést mellőzve –, a kérelmet mint nyilvánvalóan alaptalant elutasíthatja. Ez a mérlegelési mozgástér a felülvizsgálatot kérelmező fél által előterjesztett érvek minőségének függvénye: minél megalapozottabbak, a Bizottságnak annál inkább az engedélyezési eljárás felülvizsgálatának irányába kell haladnia.

54. Az 1367/2006 rendelet 10. cikke szerinti belső felülvizsgálati határozat bírósági felülvizsgálatának intenzitását illetően el kell mondani, hogy a 12. cikk, amelynek két bekezdése egyszerűen azt mondja ki, hogy a felülvizsgálati határozat címzettje a Szerződés vonatkozó rendelkezéseivel összhangban eljárást indíthat a Bíróság előtt, nem határoz meg kritériumot a bírósági felülvizsgálat intenzitására vonatkozóan.

55. Amint arra a Törvényszék a megtámadott ítélet 77. pontjában helyesen rámutatott, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, az olyan határozatoknak, amelyek összetett tényértékeléseket tartalmaznak, bírósági felülvizsgálata korlátozott, és ezért a határozatot meghozó hatóság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik. Az uniós igazságszolgáltatás az ilyen határozatok felülvizsgálata során a tények általa történt értékelésével nem válthatja fel az említett hatóság tényértékelését. Így az uniós bíróságnak hasonló esetben a tények létezésének és e tények hatóság általi jogi minősítésének vizsgálatára kell szorítkoznia, különösen akkor, ha a hatóság intézkedése nem nyilvánvalóan hibás, vagy nem minősül hatáskörrel való visszaélésnek, vagy ha e hatóság nem lépte át nyilvánvalóan mérlegelési jogköre határait.<sup>22</sup>

56. Amint a megtámadott ítélet 76. pontjában ugyanakkor a Törvényszék szintén helyesen megállapította, ez a korlátozás tökéletes összhangban van az Aarhusi Egyezményvel. Az említett Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy „valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen”. Az Európai Unióhoz igazítva elegendő, ha az igazságszolgáltatáshoz való jog feltételei megegyeznek az uniós jog alapján általában biztosított igazságszolgáltatáshoz való joggal. Vagyis, amennyiben korlátozott bírósági felülvizsgálat áll rendelkezésre az uniós jog alapján, ez a korlátozás akkor is alkalmazható, ha valamely uniós jogalkotási aktus céljának összeegyeztethetőnek kell lennie az Aarhusi Egyezményvel.

## ***A második fellebbezési jogalap***

### *A felek érvei*

57. Második fellebbezési jogalapjukban a fellebbezők azt állítják, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor helytelen és teljesíthetetlen bizonyítási terhet rótt az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikke szerint eljárást indító nem kormányzati szervekre.

58. A fellebbezők szerint a Törvényszék a megtámadott ítélet 67., 83. és 88. pontjában a bizonyítási terhet egy olyan eltérő összefüggésben alkalmazta, amely nem helyénvaló a jelen ügyben, majd pedig a bizonyítási terhet a saját azon következtetéséhez képest következtetlenül alkalmazta, amely szerint a nem kormányzati szervezetek nem kötelesek bizonyítani, hogy a géntechnikával módosított szervezetek nem biztonságosak.

<sup>22</sup> 2005. június 9-i HLH Warenvertrieb és Orthica ítélet (C-211/03, C-299/03 és C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 75. pont); 1999. január 21-i Upjohn ítélet (C-120/97, EU:C:1999:14, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).



59. Így a megtámadott ítélet 67. pontjában a Törvényszék a Schräder kontra CPVO ítéletben<sup>23</sup> meghatározott bizonyítási tesztet alkalmazta az 1367/2006 rendelet szerinti ügyekre, és kimondta, hogy „az a harmadik fél, aki kifogásol valamely forgalombahozatali engedélyt, olyan érdemi bizonyítékot köteles előterjeszteni, amely alkalmas arra, hogy az említett engedély megadásának jogszerűségét komolyan kétségbe vonja”. Máshol a Törvényszék megállapította, hogy a felülvizsgálatot kérelmező fél „köteles olyan bizonyítékokat előterjeszteni, amelyek az engedélyezésről szóló határozat jogszerűségével szemben komoly kétségeket vetnek fel” (a megtámadott ítélet 88. pontja). A fellebbezők szerint nem egyértelmű, hogy ezeket a teszteket ugyanolyan megítélés alá kellene vonni.

60. Mindenesetre a Törvényszék tévesen jutott arra a következtetésre, hogy egy ilyen magas küszöböt felállító tesztet kellene alkalmazni az 1367/2006 rendelet 10. vagy 12. cikke alapján indított ügyekre, mivel a szóban forgó helyzetek nem hasonlók. Az 1367/2006 rendelet 12. cikke szerinti kifogásokat (az 1367/2006 rendelet 10. cikke alapján benyújtott) belső felülvizsgálati<sup>24</sup> eljárásról szóló határozatokkal szemben terjesztik elő, nem pedig a forgalombahozatali engedélyről szóló határozatokkal szemben. A belső felülvizsgálati kérelem célja, hogy a kellően alátámasztott aggályokat figyelembe vegye. A Schräder kontra CPVO ítéletben<sup>25</sup> a Bíróság a bizonyítási és jogi teherrel foglalkozott egy olyan esetben, amikor valamely harmadik fél közvetlenül támadott meg egy határozatot, amely egy teljesen más megsemmisítésre irányuló eljárásban megtagadta az engedély semmisnek nyilvánítását.

61. A Törvényszék ezért tévesen alkalmazta a jogot, amikor a 134., 135., 148–150., 157., 163–168., 170., 205–209., 217–224., 230., 231., 238–243., 246., 247., 256., 282., 287. és 289. pontban az említett bizonyítási teher alapján arra a következtetésre jutott, hogy a fellebbezők nem bizonyították, hogy a szójabab nem biztonságos.

62. A Bizottság azt állítja, hogy a Törvényszék által előterjesztett bizonyítási szint az 1367/2006 rendelet által létrehozott belső felülvizsgálati eljárás jellege miatt teljesen helyénvaló. Ebben az összefüggésben a Bizottság szerint logikus, hogy a Törvényszék kimondja, hogy annak a kérelmezőnek, aki valamely (magának a megsemmisítésre vonatkozó eljárásnak tárgyát nem képező) mögöttes igazgatási aktusra hivatkozva támadja meg valamely belső felülvizsgálati határozat érvényességét, bizonyítania kell, hogy a belső felülvizgálatra irányuló kérelemben a belső felülvizsgálati határozat semmissé nyilvánítása végett olyan bizonyítékokat terjesztett elő, amelyek a mögöttes igazgatási aktus jogszerűségét illetően komoly kétségeket vetnek fel. Ilyen teszt nélkül nem lenne különbség az akkor alkalmazott teszt, amikor a kérelmező a mögöttes igazgatási aktus jogszerűségét kifogásolja, és aközött, amikor a felperes az ugyanezen mögöttes igazgatási aktushoz kapcsolódó belső felülvizsgálati határozatot támadja.

63. Ezenfelül a Bizottság úgy érvel, hogy a Törvényszék által meghatározott bizonyítási szint nem ellentétes a fellebbezők nézetével, a „magas küszöböt felállító tesztel”. Ez nem jelenti azt, hogy a belső felülvizsgálatot kérelmező félnek a kockázatértékelést ismételten el kell végeznie, vagy bizonyítékot kell szolgáltatnia arra, hogy az engedélyezett géntechnológiával módosított szervezetek nem biztonságosak: amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 67. pontjában egyértelműen kifejtette, csupán olyan érdemi bizonyítékot köteles előterjeszteni, amely alkalmas arra, hogy az említett engedély megadásának jogszerűségét komolyan kétségbe vonja.

23 2015. május 21-i ítélet (C-546/12 P, EU:C:2015:332, 57. pont).

24 Zavaró, hogy a kérelem időnként „review” (felülvizsgálat) helyett „reconsideration”-t (újraértékelés) említ.

25 2015. május 21-i Schräder kontra CPVO ítélet (C-546/12 P, EU:C:2015:332).



64. Ellentétben a fellebbezők állításával, vagyis hogy „[a belső felülvizsgálat] iránti kérelem célja, hogy a felvetett aggályokat megalapozottnak nyilvánítsák”, a Bizottság szerint nem fordulhat elő, hogy amint a kérelmező kétségeket vet fel az engedély érvényességét illetően, még ha az a kétely nem komoly is, az intézménynek fel kelljen függesztenie az engedélyt, és ki kelljen vizsgálnia azt a kételyt, hogy meggyőződjön arról, hogy megalapozott-e (például megkérve az engedélyezés kérelmezőjét, hogy folytasson további tanulmányokat vagy kísérleteket). Következésképpen a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot a megtámadott ítélet 67., 83. és 88. pontjában.

65. A második jogalapban felvetett másik kérdést illetően a Bizottság fenntartja, hogy a fellebbezők nem vitatják, hogy a vitatott pontokban azt a jogi tesztet alkalmazták, amelyet a fellebbezők a második jogalap első részében kifogásoltak, vagyis hogy kötelesek voltak olyan bizonyítékot előterjeszteni, amely az engedélyezésről szóló határozat jogszerűségét komolyan kétségbe vonja. Ennek következtében a fellebbezés e részében nem hivatkoznak független téves jogalkalmazásra. Mindezek alapján a második jogalap második részét mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant el kell utasítani.

### *Elemzés*

66. Az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikke alapján (1) az indokokat legalább „fel kell tüntetni”, és (2) a kérelem nem lehet nyilvánvalóan alaptalan. A fenti elemzésből kitűnik, hogy az alaptalan állítások nem elegendőek ahhoz, hogy ez a kritérium teljesüljön. Ugyanakkor, nincs olyan rendelkezés, amely kimondaná, hogy a felülvizsgálatot kérelmezők kötelesek ténylegesen viselni a problémás kérdések felvetésének és bemutatásának terhét, és a bizonyítékokat előterjeszteni.

67. Mindazonáltal a Bizottság helyesen mutatott rá, hogy alapvető különbség van az engedélyezésről szóló határozatot eredményező engedélyezési eljárás és a felülvizsgálati eljárás között, ahol az utóbbi *esetleg* vezethet, de nem *szükségképpen* vezet az engedélyezési eljárás újraindításához. Ugyanakkor a fellebbezők az EUMSZ 263. cikk (4) bekezdése alapján nem rendelkeznek arra vonatkozóan kereshetőségi joggal, hogy magát az engedélyezésről szóló határozatot közvetlenül megtámadják, mivel az engedélyezésről szóló határozat sem közvetlenül, sem személyükben nem érinti őket.

68. Amint azt fent kifejtettük, ha a fellebbezők alaposabb felülvizsgálati eljárást szeretnének, elvárható tehát a belső felülvizsgálati eljárás iránti kérelmet előterjesztő féltől, hogy olyan konkrét és pontos érveket terjesszenek elő, amelyek alkalmasak arra, hogy megkérdőjelezzék azt a ténybeli helyzetet, amelyen az engedélyezésről szóló határozat alapul. Mivel az engedélyezésről szóló határozatot egy pártatlan hatóság – a Bizottság – egy másik pártatlan szervvel – az EFSA-val – való egyeztetést követően hozza, valamiképpen vélelmezni kell az engedélyezési eljárás és az engedélyezésről szóló határozat valódiságát, teljességét és pontosságát. A belső felülvizsgálatra vonatkozó kérelemnek ezért olyan érveken kell alapulnia, amely ezt kétségbe vonja. A fellebbezőknek érveiket olyan indokra és/vagy bizonyítékokra kell alapozniuk, amely a fent említett vélelemmel szemben komoly kétségeket vet fel. Teljes bizonyításra soha nincs szükség. Azonban a spekuláció sem elegendő.

69. Ezért a Törvényszék által kialakított tesztet egy olyan lényeges előfeltételként kell értelmezni, amely az alaposabb belső felülvizsgálati kérelmet előterjesztő féltől azt várja, hogy olyan érveket terjesszen elő, amely az engedélyezési eljárást és/vagy az engedélyezésről szóló határozatot illetően komoly aggályokat vet fel. Ha így értelmezzük, a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot a megtámadott ítélet 67., 83. és 88. pontjában.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Ezen a ponton szeretném azt is hangsúlyozni, hogy nem látok ellentmondást a megtámadott ítélet 88. és 170. pontja között. A 88. pont az alkalmazandó kritériumokra utal, míg a 170. pontban az elemzés eredménye szerepel.

70. A második fellebbezési jogalapban felvetett másik kérdést illetően a Bizottság helyesen mutatott rá, hogy a fellebbezők nem vitatják, hogy a vitatott pontokban azt a jogi tesztet alkalmazták, amelyet a fellebbezők a második jogalap első részében kifogásoltak, vagyis hogy kötelesek voltak olyan bizonyítékot előterjeszteni, amely az engedélyezésről szóló határozat jogszerűségét komolyan kétségbe vonja. Ennek következtében a fellebbezés e részében nem hivatkoznak független téves jogalkalmazásra, és ezt a részt a következőkben mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant el kell utasítani.

71. Ezért a második fellebbezési jogalapot el kell utasítani.

### **Véggövetkeztetés**

72. A fenti megfontolások tükrében, és anélkül, hogy előzetesen értékelném a többi fellebbezési jogalap érdemi részét, azt javaslom a Bíróságnak, hogy a TestBioTech eV, a European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV és a Sambucus eV által a Törvényszék 2016. december 15-i TestBioTech eV és társai kontra Bizottság ítélettel (T-177/13, nem tették közzé, EU:T:2016:736) szemben előterjesztett második fellebbezési jogalapot mint részben elfogadhatatlant és részben megalapozatlant utasítsa el.