



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2024. február 21.*

„Növényvédő szerek – Cipermetrin hatóanyag – (EU) 2021/2049 végrehajtási rendelet – Belső felülvizsgálat iránti kérelem – Az 1367/2006/EK rendelet 10. cikkének (1) bekezdése – A kérelem elutasítása – Aggodalomra okot adó kritikus területek EFSA általi azonosítása – Kockázatértékelés és -kezelés – Az elővigyázatosság elve – A Bizottság mérlegelési jogköre”

A T-536/22. sz. ügyben,

a **Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)** (székhelye: Brüsszel [Belgium], képviseli: A. Bailleux ügyvéd)

felperes

az **Európai Bizottság** (képviselek: A. Becker, G. Gattinara és M. ter Haar, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (negyedik tanács),

tagjai: R. da Silva Passos elnök, I. Reine és T. Pynnä (előadó) bírák,

hivatalvezető: H. Eriksson tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel a 2023. október 12-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet¹

- 1 Az EUMSZ 263. cikkben alapuló keresetében a felperes, a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006.

* Az eljárás nyelve: francia.

¹ A jelen ítéletnek csak azok a pontjai kerülnek ismertetésre, amelyek közzétételét a Törvényszék hasznosnak tartja.

L 264., 13. o.) 10. cikkének megfelelően a cipermetrin hatóanyagoknak mint helyettesítésre jelölt anyagnak a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti jóváhagyása meghosszabbításáról, továbbá az 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet mellékletének módosításáról szóló, 2021. november 24-i (EU) 2021/2049 bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2021. L 420., 6. o.) tekintetében a felperes által benyújtott, a belső felülvizsgálat iránti kérelmet elutasító 2022. június 23-i bizottsági határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítését kéri.

I. A jogvita előzményei

- 2 A cipermetrin a piretroidalapú szerek családjába tartozó rovarölő szer. A rovarölő szerek e családját az Európai Unióban széles körben alkalmazzák a kártevők elleni küzdelem érdekében. A cipermetrin a rovarokra erősen mérgező.
- 3 A 91/414/EGK tanácsi irányelvnek a klórtalonil, klórtoluron, cipermetrin, daminozid és tiofanát-metil hatóanyagként való felvételének céljából történő módosításáról szóló, 2005. szeptember 16-i 2005/53/EK irányelvvel (HL 2005. L 241., 51. o.) a Bizottság felvette a cipermetrin hatóanyagot a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i 91/414/EGK tanácsi irányelv (HL 1991. L 230., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 332. o.) I. mellékletébe. A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414 tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.) értelmében a 91/414 irányelv I. mellékletébe felvett hatóanyagok jóváhagyott hatóanyagoknak minősülnek, és azok az 1107/2009 rendeletnek a jóváhagyott hatóanyagok jegyzéke tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2011. május 25-i 540/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2011. L 153., 1. o.; helyesbítés: HL 2012. L 26., 38. o.) mellékletének A. részében szerepelnek.
- 4 E jóváhagyás 2016. február 28-án járt volna le. Az újraértékelési és döntéshozatali folyamatokban bekövetkező jelentős késedelem miatt azonban a jóváhagyást 2017-ben, 2018-ban, 2019-ben és 2020-ban bizottsági végrehajtási rendelettel egy évvel meghosszabbították, továbbá 2021-ben a Növények, Állatok, Élelmiszerek és Takarmányok Állandó Bizottsága (a továbbiakban: állandó bizottság) egy évvel meghosszabbította.
- 5 A cipermetrin jóváhagyásának meghosszabbítására irányuló eljárás keretében a jelentéstevő tagállam a társjelentéstevő tagállammal konzultálva elkészítette a hosszabbítási kérelmet értékelő jelentéstervezetet, és azt 2017. május 8-án megküldte az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságnak (a továbbiakban: EFSA) és a Bizottságnak.
- 6 Az EFSA észrevételezés céljából elküldte a kérelmezőknek és a tagállamoknak a meghosszabbítási kérelmet értékelő jelentéstervezetet, amelyről nyilvános konzultációt is indított. Ezt követően a kapott észrevételeket továbbította a Bizottságnak.
- 7 Az EFSA 2018. július 31-én „Peer Review of the pesticide risk assessment of the active substance cypermethrin” (A cipermetrin hatóanyagú növényvédő szereknél felmerülő kockázatok értékelésének szakmai vizsgálata) című tudományos szakvéleményt (a továbbiakban: az EFSA állásfoglalása) adott ki. Az EFSA ebben négy „aggodalomra okot adó kritikus területet” azonosít.

- 8 Amint az az EFSA állásfoglalásából kitűnik, az EFSA a következő esetekben azonosít egy vagy több aggodalomra okot adó kritikus területet:
- amennyiben elegendő információ áll rendelkezésre a reprezentatív felhasználásoknak az 1107/2009 rendelet 29. cikkének (6) bekezdése szerinti, az 1107/2009 rendeletnek a növényvédő szerek értékeléséhez és engedélyezéséhez használt egységes alapelvek tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2011. június 10-i 546/2011/EU bizottsági rendeletben (HL 2011. L 155., 127. o.) rögzített egységes alapelvek alapján történő értékelésének elvégzéséhez, és ezen értékelés nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy legalább egy reprezentatív felhasználás esetében várható, hogy a hatóanyagot tartalmazó növényvédő szer nem lesz káros hatással az emberi egészségre vagy az állatok egészségére, a környezetre vagy a felszín alatti vizekre, illetve nem fogja elfogadhatatlan mértékben terhelni a környezetet;
 - amennyiben a magasabb szintű értékelést az információk hiánya miatt nem lehet elvégezni, és az alacsonyabb szintű értékelés nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy legalább egy reprezentatív felhasználás esetében várható, hogy a hatóanyagot tartalmazó növényvédő szer nem lesz káros hatással az emberi egészségre vagy az állatok egészségére, a környezetre vagy a felszín alatti vizekre, illetve nem fogja elfogadhatatlan mértékben terhelni a környezetet;
 - amennyiben a kérelem időpontjában rendelkezésre álló útmutatókat felhasználva, a legfrissebb tudományos és technikai ismeretek fényében a hatóanyag várhatóan nem felel meg az 1107/2009 rendelet 4. cikkében előírt jóváhagyási kritériumoknak.
- 9 A cipermetrin tekintetében az EFSA a következő aggodalomra okot adó kritikus területeket azonosította:
- a vízi élőlényekre jelentett magas kockázat;
 - a mézelő méhekre jelentett magas kockázat;
 - a kezelt területen kívül található, nem célzott ízeltlábúakra jelentett magas kockázat;
 - a jóváhagyást kérelmezők által benyújtott ökotoxikológiai vizsgálatokban használt peszticidek tételeinek összetételére vonatkozó információk hiánya, amely miatt az EFSA nem tudott meggyőződni arról, hogy a peszticidek e tételei valóban megfelelnek a hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek 1107/2009 rendelet 4. cikkének (5) bekezdése értelmében vett reprezentatív felhasználásának.
- 10 Az állandó bizottság 2019. januári ülésén a Bizottság a jóváhagyás meghosszabbítására vonatkozó olyan javaslatot terjesztett elő, amely a cipermetrin használatát a méhek és a vízi környezet védelme érdekében az őszi és a téli évszakra korlátozta, az előbbiekre gyakorolt káros hatások megelőzése érdekében a peszticidek környezetben fellépő permetsodródását 95%-kal csökkentő kockázatcsökkentő intézkedésekkel együtt.
- 11 Miután a tagállamok többsége elutasította a jóváhagyás meghosszabbítására irányuló, ilyen korlátozásokat tartalmazó javaslat támogatását, a Bizottság felkérte az EFSA-t, hogy tegyen közzé nyilatkozatot a cipermetrin kockázatainak csökkentésére irányuló intézkedésekről.

- 12 2019 szeptemberében az EFSA a cipermetrinnel kapcsolatos kockázatcsökkentő intézkedésekről szóló nyilatkozatot (a továbbiakban: 2019. évi nyilatkozat) tett közzé. Az EFSA ebben jelzi, hogy csak a peszticidek permetsodródását több mint 95%-kal csökkentő kockázatcsökkentő intézkedés tenné lehetővé a vízi élőlényekre jelentett alacsony szintű kockázat megállapítását. Ugyanerre a megállapításra jut a nem célzott ízeltlábúak esetében is. Az EFSA arra is rámutat, hogy a benyújtott vizsgálatok nem terjednek ki a cipermetrin őszi használatára. Az EFSA ezenkívül úgy véli, hogy a méhek védelme érdekében a virágzó gyomok hiánya, a virágzó növények permetezésének tilalma és a permetsodródás 54%-os csökkentése elegendő ahhoz, hogy megállapítható legyen az alacsony szintű kockázat.
- 13 Az állandó bizottság több ülését követően a Bizottság 2021. november 24-én elfogadta a 2021/2049 végrehajtási rendeletet. A jóváhagyás e meghosszabbításához azonban az említett rendelet I. mellékletében előírt különös rendelkezések kapcsolódnak.
- 14 2022. január 20-án a felperes az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése alapján a 2021/2049 végrehajtási rendelet belső felülvizsgálata iránti kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz annak érdekében, hogy a Bizottság azt helyezze hatályon kívül vagy váltsa fel egy olyan rendelettel, amely elutasítja a cipermetrin hatóanyag jóváhagyásának meghosszabbítása iránti kérelmet. E kérelemben a felperes kifejti azokat az okokat, amelyek miatt úgy véli, hogy az említett rendelet ellentétes az elővigyázatosság elvével és az Uniónak az EUMSZ 9. és EUMSZ 11. cikkéből, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből és az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdéséből, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 35. és 37. cikkéből eredő és a növényvédő szerek tekintetében az 1107/2009 rendeletben, különösen annak 4. cikkében konkretizált, az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének biztosítására vonatkozó kötelezettségével.
- 15 A Bizottság 2022. február 18-án technikai és tudományos segítséget kért az EFSA-tól a belső felülvizsgálat iránti kérelemben foglalt valamennyi releváns tudományos információval kapcsolatban. E kérelemre válaszul az EFSA 2022. március 15-én technikai jelentést (a továbbiakban: technikai jelentés) tett közzé, amely a felperes által felhozott egyetlen, a cipermetrin endokrin károsító tulajdonságának vizsgálata során a független szakirodalomból származó egyes tanulmányok figyelmen kívül hagyására vonatkozó kifogás vizsgálatára korlátozódott.
- 16 2022. július 18-i elektronikus levelében a Bizottság megküldte a felperesnek a megtámadott határozat francia nyelvű példányát, amelyhez csatolt egy mellékletet, amely a belső felülvizsgálat iránti kérelem elutasításának indokait tartalmazta.

II. A felek kérelmei

- 17 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:
 - semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.
- 18 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:
 - utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

III. A jogkérdésről

- 19 Keresetének alátámasztása érdekében a felperes egyetlen jogalapra hivatkozik, amely az elővigyázatosság elvének és az Uniót terhelő, az EUMSZ 9. és EUMSZ 11. cikkből, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből és az EUMSZ 191. cikk (1) bekezdéséből, valamint az Alapjogi Charta 35. és 37. cikkéből eredő és a növényvédő szerek tekintetében az 1107/2009 rendeletben, különösen annak 4. cikkében konkretizált, az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének biztosítására vonatkozó kötelezettségnek a megsértésén alapul.
- 20 A felperes egyetlen jogalapja két részből áll. Az első rész a megtámadott határozat mellékletének I. címében foglalt előzetes megjegyzések ellen irányul. A második rész az említett melléklet II. címében szereplő, a felperes által a belső felülvizsgálat iránti kérelmében felhozott hét kifogás elutasítása érdekében kifejtett különös indokok ellen irányul.
- 21 Előljáróban meg kell vizsgálni az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében előírt keresetindítási határidő kezdetének kérdését, valamint a feleknek a felperes által előterjesztett egyes érvek elfogadhatóságára vonatkozó érveit, amennyiben az előbbieket a Bizottság vitatja. Emlékeztetni kell továbbá a Törvényszék által gyakorolt bírósági felülvizsgálat terjedelmére is.

A. Előzetes észrevételek

1. Az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében előírt keresetindítási határidő kezdetéről

- 22 Anélkül, hogy a Bizottság a jelen ügyben elkesettség miatt vitatta volna a kereset elfogadhatóságát, a felperes a tárgyaláson emlékeztetett arra, hogy fontos, hogy a Törvényszék tisztázza az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdésében előírt keresetindítási határidő kezdő időpontját, jelezve, hogy az a megtámadott határozat francia nyelvű példányának 2022. július 18-án történt megküldésének, nem pedig e határozat 2022. június 23-án angol nyelven történt közlésének felel meg.
- 23 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról szóló, 1958. április 15-i 1. tanácsi rendelet (HL 1958. 17., 385. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 3. o.) 2. cikke értelmében az intézményeknek küldött okmányok a feladó választása szerint a hivatalos nyelvek bármelyikén készülhetnek, és a válasz ugyanazon a nyelven készül.
- 24 Ezenkívül meg kell jegyezni, hogy az 1367/2006 rendelet egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy a jogalkotó az 1367/2006 rendelet 10. cikke alapján benyújtott belső felülvizsgálat iránti kérelmeket illetően el kívánt volna térni az 1. rendelet nyelvhasználatra vonatkozó általános rendelkezéseitől, és különösen e rendelet 2. cikkétől.
- 25 A jelen ügyben a felperes 2022. január 20-án a 2021/2049 végrehajtási rendelet belső felülvizsgálata iránti, francia nyelvű kérelmet nyújtott be. Ennélfogva meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat francia nyelven történő megküldése – amely a felpereshez 2022. július 18-án érkezett meg – jelenti az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdése szerinti keresetindítási határidő kezdetét.

26 Mivel a jelen keresetet 2022. augusztus 31-én nyújtották be a Törvényszék Hivatalához, azt elfogadhatónak kell nyilvánítani.

2. Az 1367/2006 rendelet 12. cikkén alapuló kereset jellegéről, valamint a felülvizsgálat iránti kérelem és a megsemmisítés iránti kereset összhangjára vonatkozó szabály hatályáról

27 Anélkül, hogy a kereset egészének elfogadhatatlanságára hivatkozna, a Bizottság ellenkérelmének és viszonzásának több részében azzal érvel, hogy a felperes nem hozott fel bizonyos, általa a keresetben előadott érveket a belső felülvizsgálat iránti kérelmében. Az ilyen érveket tehát a felülvizsgálat iránti kérelem és a megsemmisítés iránti kereset összhangja szabályának megfelelően elfogadhatatlannak kell nyilvánítani. E szabály szerint a megsemmisítés iránti kereset nem alapulhat olyan új indokokon vagy bizonyítékokon, amelyek a felülvizsgálati kérelemben nem szerepeltek (2019. szeptember 12-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítélet, C-82/17 P, EU:C:2019:719, 38. és 39. pont).

28 A Bizottság nem vitatja, hogy a felperes az eredeti érvének alátámasztása érdekében válaszolhat a megtámadott határozatban előadott érvekre, azonban véleménye szerint ennek során nem fejthet ki új érvelést. Ez módosítaná a felülvizsgálat iránti kérelemmel megindított eljárás „hatályát”, amit – amint azt az 1367/2006 rendelet módosításáról szóló, 2021. október 6-i (EU) 2021/1767 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 356., 1. o.) (15) preambulumbekzdése és a 2019. szeptember 12-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítélet (C-82/17 P, EU:C:2019:719) 39. pontja is jelzi – éppen hogy meg kell akadályozni. E tekintetben a Bizottság szerint, noha a belső felülvizsgálati eljárás célja kétségkívül az, hogy a környezetvédelmi jogot esetlegesen sértő aktusokkal szemben biztosítsa az igazságszolgáltatáshoz való jogot, ezen eljárás alkalmazása nem sértheti annak „hatékony érvényesülését”, amely ugyanazon „tárgynak” az említett eljárás egésze során történő fenntartásához kapcsolódik.

29 Ezenkívül a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2019. szeptember 12-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítéletében (C-82/17 P, EU:C:2019:719) a Bíróság jelezte, hogy a belső felülvizsgálatot kérelmező személyre háruló bizonyítási teher a „ténybeli elemek[re], illetve jogi érvek[re]” vonatkozik, mégpedig korlátozás nélkül. Nem lehetnek tehát olyan „összefüggésbeli elemek”, amelyekre „ne terjedne ki az összhang logikája”.

30 A Bizottság szerint ugyanis a megsemmisítés iránti kereset logikája az 1367/2006 rendelet 12. cikke értelmében csak a felülvizsgálat iránti kérelemre adott – valamely meghatározott intézkedés jogszerűségére vonatkozó értékelést tartalmazó – válasz minőségére és megalapozottságára vonatkozik. Ha a belső felülvizsgálatot kérelmező személy nem elégedett a kapott válasszal – mivel annak a 12. cikk szerinti vitatása éppen a jogszerűség ezen értékelésének cáfolására irányul –, nem terjeszthet elő új érveket anélkül, hogy ne módosítaná a belső felülvizsgálat iránti kérelemmel megindított eljárás tárgyát.

31 A 2021/1767 rendelet (21) preambulumbekzdéséből egyértelműen kitűnik, hogy a kérelmezőtől megkövetelik, hogy – az eljárás kezdetétől – olyan kellően alátámasztott jogi vagy ténybeli elemeket terjesszen elő, amelyek „alapvető kétségeket” vetnek fel az uniós intézmény vagy szerv által végzett értékeléssel kapcsolatban. A felperes ennél fogva nem támaszkodhat a más bírósági eljárásokkal, így a fellebbezésekkel vagy a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatra, mivel ez az analógia útján történő értelmezés nem térhet el a Bíróság által közvetlenül és kifejezetten az 1367/2006 rendeletre vonatkozó ítélkezési gyakorlatában megállapított értelmezési kritériumoktól.

- 32 Így a felperes által a belső felülvizsgálat iránti kérelmére adott választ követően benyújtott kereset nem foszthatja meg a felülvizsgálati eljárást a hatékony érvényesülésétől, és csak annak konkrét vizsgálatára irányulhat, hogy a felperes által a felülvizsgálat iránti kérelemben előterjesztett érveket vagy valós kétségeket gondosan és valószínű érvek alapján bírálták-e el.
- 33 A felperes általánosságban vitatja az összhang szabályának Bizottság általi értelmezését. Megjegyzi, hogy úgy tűnik, a Bizottság lehetetlen helyzetbe kívánja hozni, mivel hol azt rója fel neki, hogy a belső felülvizsgálat iránti kérelemben kifejtett érveket a megtámadott határozatban kifejtett érvelés figyelembevétele nélkül megismétli, hol azt kifogásolja, hogy bizonyos érvek elfogadhatatlanok, mivel újak, mivel azokat a felperes a Bizottság által első alkalommal a megtámadott határozatban kifejtett érvelésre válaszul terjesztette elő. Az ilyen értelmezés nyilvánvalóan ellentétes a hatékony bírói jogvédelemhez való joggal és az 1367/2006 rendelet szellemével.
- 34 A 2021/1767 rendelet (15) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy az összhang szabálya – a belső felülvizsgálat iránti kérelem „hatékony érvényesülés[nek]” megőrzése és a felperesek abban való megakadályozása érdekében, hogy „megváltoztat[ssák] az e kérelemmel indított eljárás tárgyát” – kizárólag azt tiltja a felperesek számára, hogy „új indokok[at]” vagy olyan „bizonyítéko[kat] terjesszenek elő], amelyek a felülvizsgálati kérelemben nem szerepeltek”. Szokásos jelentésükre és az összhang szabályával elérni kívánt célra tekintettel az „indokok” és a „bizonyítékok” fogalma észszerűen nem értelmezhető úgy, hogy az magában foglal minden olyan elemet, amely a felülvizsgálat iránti kérelemben már szereplő érv pontosítására vagy összefüggésbe helyezésére irányul.
- 35 E tekintetben a felperes szerint párhuzamot kell vonni az összhang e szabálya és a fellebbezési eljárásban, valamint a kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásokban érvényesülő szabály között.
- 36 Az „indokok” és a „bizonyítékok” fogalma észszerűen nem értelmezhető úgy sem, hogy az megakadályozná a felperest abban, hogy válaszoljon a maga a Bizottság által a felülvizsgálatot megtagadó határozatának indokolása érdekében felhozott évrre.
- 37 E megfontolásokra tekintettel a felperes annak megállapítását kéri a Törvényszéktől, hogy azon bizonyítékok egyike sem elemezhető új „indokként” vagy „bizonyítékként”, amelyek elfogadhatóságát a Bizottság vitatja. A felperes ezen elemek mindegyikét azért terjesztette elő, hogy válaszoljon a Bizottság által a megtámadott határozatban a felülvizsgálat megtagadásának indokolása érdekében kifejtett érvelésre. Egyébiránt a Bizottság által már ismert összefüggésbeli elemekről, pontosításokról vagy bizonyos elemek tárgyalásáról van szó, amelyek nem tekinthetők döntőnek, illetve nem alapozhatják meg önmagukban a jogellenesség megállapítását. Ebben az értelemben semmilyen módon nem változtatják meg az eljárás tárgyát, és nem ássák alá a felülvizsgálati eljárás hatékony érvényesülését.
- 38 Emlékeztetni kell arra, hogy az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében az e rendelet 11. cikkében előírt feltételeknek megfelelő nem kormányzati szervezet indokolt kérelem útján az igazgatási aktus belső felülvizsgálatát kezdeményezheti azon uniós intézménynél vagy szervnél, amely azt a környezetvédelmi jog alapján fogadta el. Ha a szóban forgó igazgatási aktus tárgya – a jelen ügghöz hasonlóan – valamely, a cipermetrinhez hasonló hatóanyag jóváhagyásának meghosszabbítására vonatkozik, a felülvizsgálati kérelem tárgya e rendelkezés alkalmazásában az ilyen jóváhagyás újbóli értékelése.

- 39 Az igazgatási aktus belső felülvizsgálata iránti kérelem tehát arra irányul, hogy megállapítsa az állítólagos jogellenességet, illetve az említett aktus megalapozottságának hiányát. A kérelmező ezt követően az 1367/2006 rendelet 10. cikkével együttesen értelmezett 12. cikkének megfelelően – hatáskör hiányára, lényeges eljárási szabályok megsértésére, a Szerződések vagy az ezek alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértésére vagy hatáskörrel való visszaélésre való hivatkozással – keresetet indíthat az uniós bíróság előtt a belső felülvizsgálat iránti kérelmet mint megalapozatlant elutasító határozattal szemben.
- 40 Ebből következik, hogy az 1367/2006 rendelet 10. és 12. cikkének együttes értelmezése szerint a megsemmisítés iránti kereset csak akkor elfogadható, ha az az említett kérelemre adott válasz ellen irányul, és a megsemmisítés alátámasztására felhozott jogalapok kifejezetten erre a válaszra irányulnak (lásd ebben az értelemben: 2016. december 15-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítélet, T-177/13, nem tették közzé, EU:T:2016:736, 56. pont).
- 41 Az ilyen kereset nem alapulhat olyan új indokokon vagy bizonyítékokon, amelyek a felülvizsgálati kérelemben nem szerepeltek, máskülönben e kereset megfosztaná az ilyen kérelem indokolására vonatkozó, az 1367/2006 rendelet 10. cikkének (1) bekezdésében szereplő követelményt a hatékony érvényesülésétől, és megváltoztatná az e kérelemmel indított eljárás tárgyát (2019. szeptember 12-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítélet, C-82/17 P, EU:C:2019:719, 39. pont).
- 42 Így a felülvizsgálat rendszerének lényege az, hogy a felülvizsgálatot kérelmező fél konkrét és pontos indokokat terjeszt elő, amelyek alkalmasak az engedélyező határozat alapjául szolgáló értékelésekkel kapcsolatban felmerült kétségek alátámasztására. Ennélfogva a felülvizsgálati okok megkövetelt módon való pontos meghatározásához az igazgatási aktus belső felülvizsgálatát a környezetvédelmi jog alapján kérelmező személynek meg kell jelölnie azokat az alapvető ténybeli elemeket, illetve jogi érveket, amelyek alkalmasak az uniós intézmény vagy szerv által az adott jogi aktusban megfogalmazott értékelést illetően fennálló érthető, azaz alapvető kétségek alátámasztására (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 12-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítélet, C-82/17 P, EU:C:2019:719, 68. és 69. pont).
- 43 Ezenkívül a Törvényszék előtt egy belső felülvizsgálat iránti kérelmet elutasító határozat megsemmisítése iránti kereset keretében felhozott jogalapok és érvek csak akkor tekinthetők elfogadhatónak, amennyiben e jogalapokat vagy érveket a felperes már a belső felülvizsgálat iránti kérelemben is előterjesztette, és így a Bizottságnak alkalma nyílt azokra választ adni (lásd ebben az értelemben: 2016. december 15-i TestBioTech és társai kontra Bizottság ítélet, T-177/13, nem tették közzé, EU:T:2016:736, 68. pont; 2019. április 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, T-108/17, EU:T:2019:215, 55. pont).
- 44 Mindazonáltal, amint azt a Bizottság elismerte, az 1367/2006 rendelet 12. cikke alapján a Törvényszékhez keresetet benyújtó felperestől nem várható el, hogy a belső felülvizsgálat iránti kérelmében hivatkozott érvek szó szerinti megismétlésére szorítkozzon.
- 45 Egyrészt ugyanis, ugyanúgy, ahogy egy felperes jogosult olyan fellebbezést előterjeszteni, amelyben a Bíróság előtt a megtámadott ítéletből következő olyan jogalapokra hivatkozik, amelyek az előbbi jogi megalapozottságának kifogásolását célozzák (2007. november 29-i Stadtwerke Schwäbisch Hall és társai kontra Bizottság ítélet, C-176/06 P, nem tették közzé, EU:C:2007:730, 17. pont; 2014. április 10-i Bizottság kontra Siemens Österreich és társai és Siemens Transmission & Distribution és társai kontra Bizottság ítélet, C-231/11 P–C-233/11 P, EU:C:2014:256, 102. pont; 2022. január 25-i Bizottság kontra European Food és társai ítélet,

C-638/19 P, EU:C:2022:50, 77. pont), az 1367/2006 rendelet 12. cikke szerint felperesnek lehetősége kell legyen arra, hogy olyan érvekre hivatkozzon, amelyek a belső felülvizsgálat iránti kérelmére válaszul elfogadott határozat jogi megalapozottságának kifogásolását célozzák. Az ilyen érvek azonban nem módosíthatják az e kérelemmel indított eljárás tárgyát, mivel ellenkező esetben megfosztanák azt a hatékony érvényesülésétől. Különösen nem szerepelhetnek közöttük olyan új érvek vagy bizonyítékok, amelyeket már a felülvizsgálat iránti kérelem benyújtásakor felhozhattak volna.

- 46 Másrészt az olyan érv, amelyet a felülvizsgálat iránti kérelem szakaszában nem hoztak fel, nem tekinthető a Törvényszék előtti kereset szakaszában elfogadhatatlan új érveknek, ha csupán az e kérelemben már kifejtett érvelés kiegészítését képezi (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2016. március 3-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet, C-26/15 P, nem tették közzé, EU:C:2016:132, 84. pont; 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 51. pont; 2020. december 9-i Groupe Canal + kontra Bizottság ítélet, C-132/19 P, EU:C:2020:1007, 28. pont). Ahhoz, hogy az új érvet a korábban felhozott jogalap vagy kifogás kiterjesztésének lehessen tekinteni, annak kellően szoros kapcsolatot kell mutatnia az eredetileg kifejtett jogalapokkal vagy kifogásokkal annak érdekében, hogy a bírósági eljárás keretében zajló vita szokásos alakulásából eredőnek lehessen minősíteni (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2022. július 13-i Delifruit kontra Bizottság ítélet, T-629/20, EU:T:2022:448, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 47 Az 1367/2006 rendelettel bevezetett felülvizsgálati eljárás sajátos jellegére tekintettel e lehetőséget mindazonáltal össze kell egyeztetni az említett eljárás hatékony érvényesülése megőrzésének szükségességével, így az nem teheti lehetővé a felperes számára, hogy módosítsa ezen eljárás tárgyát azáltal, hogy olyan új indokokat vagy bizonyítékokat terjeszt elő, amelyek nem mutatnak kellően szoros kapcsolatot a felülvizsgálati kérelem szakaszában felhozott kifogásokkal. Így a jelen ügyben, amint azt a Bizottság előadja, a felperes nem hivatkozhat új „összefüggésbeli” érvekre, amelyekre ne vonatkozna az összhang e szabályának logikája, hacsak nem fogadjuk el, hogy az ilyen érvek mindenesetre hatástalanok.
- 48 A Törvényszék e megfontolások fényében fogja az alábbiakban – a megtámadott határozat megalapozottságának vitatására irányuló egyes konkrét kifogások tekintetében – megvizsgálni a felperes által felhozott érvek elfogadhatóságát.

3. A Törvényszék felülvizsgálatának terjedelméről

- 49 Az 1107/2009 rendelet 1. cikkének (3) bekezdése szerint a rendelet célja, hogy biztosítsa mind az emberek és állatok egészségének, mind a környezetnek a magas szintű védelmét, és hogy javítsa a belső piac működését a növényvédő szerek forgalomba hozatalára vonatkozó szabályok harmonizálásával, és ezzel egyidejűleg a mezőgazdasági termelés fokozásával.
- 50 Az 1107/2009 rendelet – azzal, hogy a környezetvédelem magas szintjének fenntartását írja elő – az EUMSZ 11. cikket és az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdését alkalmazza. Az EUMSZ 11. cikk szerint a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába. Ezt a kötelezettséget határozza meg közelebbről az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdése, amely szerint a belső piac megteremtése és működése céljából a jogszabályok közelítése érdekében többek között környezetvédelemre vonatkozóan tett javaslataiban a Bizottság a védelem magas szintjét veszi alapul, különös figyelemmel a tudományos tényeken alapuló új fejleményekre, továbbá hogy az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa a saját

- hatáskörén belül szintén törekszik e célkitűzés megvalósítására. A környezet e védelmének elsőbbsége van a gazdasági megfontolásokkal szemben, ezért a bizonyos gazdasági szereplőket érő, akár jelentős mértékű, kedvezőtlen gazdasági következményeket is igazolni lehet (lásd: 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 51 Az 1107/2009 rendelet (8) preambulumbekzdése egyébiránt pontosítja, hogy az elővigyázatosság elvét kell alkalmazni, és hogy az említett rendeletnek biztosítania kell, hogy az iparág igazolja, hogy a gyártott vagy forgalomba hozott anyagok vagy növényvédő szerek nem hatnak károsan az emberek és állatok egészségére, illetve nem terhelik elfogadhatatlan mértékben a környezetet.
- 52 Ennek keretében a Bizottság számára széles mérlegelési jogkört kell biztosítani az 1107/2009 rendelettel ráruházott célok hatékony megvalósítása érdekében, és az általa elvégzendő összetett technikai értékelésekre tekintettel (lásd ebben az értelemben: 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet, C-326/05 P, EU:C:2007:443, 75. pont). Ez különösen igaz azokra a határozatokra, amelyeket a Bizottságnak a kockázatkezelés tárgyában kell az említett rendelet alapján meghoznia (2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 143. pont).
- 53 E hatáskör gyakorlása azonban nincs kivonva a bírósági felülvizsgálat alól. Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik ugyanis, hogy e felülvizsgálat keretein belül az uniós bíróságnak vizsgálnia kell az eljárási szabályok tiszteletben tartását, a Bizottság által megállapított tények ténybeli pontosságát, a nyilvánvaló értékelési hiba hiányát e tények értékelése során, illetve a hatáskörrel való visszaélés hiányát (lásd: 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet, C-326/05 P, EU:C:2007:443, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 54 A nyilvánvaló értékelési hiba fennállásának az uniós bíróság általi értékelését illetően pontosítani kell, hogy annak megállapításához, hogy a Bizottság az összetett tények mérlegelésekor elkövetett-e olyan nyilvánvaló hibát, amely indokoltta teheti a megtámadott aktus megsemmisítését, a felperes által előterjesztett bizonyítékoknak elegendőknek kell lenniük ahhoz, hogy kétségbe vonják az ezen aktusban megállapított tények értékelésének hihetőségét. A hihetőség e vizsgálatára is figyelemmel, a Törvényszéknek nem feladata, hogy az összetett tényekre vonatkozó megállapításaival helyettesítse az e jogi aktus kibocsátójának megállapításait (lásd: 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 145. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 55 A bírósági felülvizsgálat fentiekben említett korlátai ugyanakkor nem érintik a bíróság azon kötelezettségét, hogy a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valóságosságát, megbízhatóságát és koherenciáját vizsgálja, valamint ellenőrizze, hogy a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes releváns adatot, és hogy e bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket (lásd ebben az értelemben: 2005. február 15-i Bizottság kontra Tetra Laval ítélet, C-12/03 P, EU:C:2005:87, 39. pont; 2015. július 9-i Németország kontra Bizottság ítélet, C-360/14 P, nem tették közzé, EU:C:2015:457, 37. pont; 2023. május 4-i EKB kontra Crédit lyonnais ítélet, C-389/21 P, EU:C:2023:368, 56. pont).
- 56 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy ha valamely intézmény széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, akkor bizonyos eljárási garanciák tiszteletben tartásának ellenőrzése alapvető fontosságú. A Bíróságnak már alkalma volt közelebbről meghatározni, hogy e garanciák között szerepel többek között a hatáskörrel rendelkező intézmény arra vonatkozó kötelezettsége, hogy

gondosan és pártatlanul megvizsgálja az adott ügy összes releváns körülményét, és megfelelően indokolja határozatát (lásd ebben az értelemben: 2007. november 22-i Spanyolország kontra Lenzing ítélet, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

B. A megtámadott határozat mellékletének I. címében megfogalmazott előzetes megjegyzésekről (az egyetlen jogalap első része)

- 57 Ez az első rész három különálló kifogásból áll, amelyek közül az első a Bizottság által az 1107/2009 rendelet alapján kockázatkezelőként betöltött szerepre, a második az elővigyázatosság elvének szerepére, a harmadik pedig a növényvédő szerek engedélyezése tekintetében az 1107/2009 rendelet alapján a tagállamokra ruházott szerepre vonatkozik.
- 58 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a megtámadott határozat mellékletében a Bizottság „néhány általános előzetes megjegyzést” kívánt megfogalmazni „az [1107/2009] rendelet szerinti szabályozási határozatainak alapjául szolgáló, a belső felülvizsgálat lefolytatása szempontjából releváns elemekkel” kapcsolatban.
- 59 Amint azt a Bizottság ellenkérelmében elismeri, a felperes által ezen előzetes megjegyzésekre vonatkozóan a Bizottság kockázatkezelőként betöltött szerepét, az elővigyázatosság elvét, illetve a tagállamok szerepét illetően felhozott több érv hatással lehet a kereset érdemi értékelésére.
- 60 E körülmények között a felperes ezen előzetes megjegyzések ellen irányuló érvei, még ha átfogó jellegűek is, nem tekinthetők elfogadhatatlannak vagy hatástalannak. Következésképpen azokat érdemben meg kell vizsgálni.

1. A Bizottság kockázatkezelőként betöltött szerepéről és az elővigyázatosság elvének szerepéről

- 61 Elsősorban a felperes azt kifogásolja, hogy a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.; helyesbítések: HL 2014. L 327., 9. o.; HL 2016. L 11., 19. o.) 3. cikke szerinti kockázatkezelőként „szabályozási határozataiban nem köteles követni a kockázatok tudományos értékeléséből levont következtetéseket”, mivel figyelembe vehet egyéb indokolt tényezőket is, és jóváhagyó határozatait kockázatcsökkentő intézkedésekkel egészítheti ki.
- 62 Először is a felperes szerint téves az 1107/2009 rendeletre teljes egészében alkalmazni a 178/2002 rendelet rendszerét és elveit. Ez utóbbival ellentétben ugyanis az 1107/2009 rendelet az elővigyázatosság elvén alapul, így ezen érdekek védelmét szisztematikusan a gazdasági érdekek érvényesülése fölé helyezi. Ezenkívül az 1107/2009 rendelet II. melléklete meghatároz bizonyos kizárási kritériumokat, amelyek nem teljesülése kizárja az érintett hatóanyag jóváhagyását, anélkül hogy a Bizottság bármilyen mérlegelési jogkörrel rendelkezne. Ez vonatkozik többek között az endokrin károsító tulajdonságokra, amelyek kockázatára a felperes hivatkozott, valamint több környezetvédelmi kritériumra. Általánosabban véve, ökotoxikológiai szempontból az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3.8. pontja csak akkor teszi lehetővé a Bizottság számára valamely hatóanyag jóváhagyását, ha „a kockázatelemzés szerint a kockázatok [...] elfogadhatók”, vagyis többek között csak „a méhek elhanyagolható mértékű expozícióját” eredményezik.

- 63 A felperes szerint e rendelkezésekből az következik, hogy a Bizottság nem hagyhat jóvá – kockázatkezelés címén – olyan hatóanyagokat, amelyek független tudományos értékelése azt mutatja, hogy nem felelnek meg az 1107/2009 rendelet II. mellékletében meghatározott kritériumoknak. Ugyanez vonatkozik a kockázat „elfogadható” jellegére is, amely olykor meghatározható az értékelés, nem pedig a kockázatkezelés szakaszában. Az elővigyázatosság elvének alkalmazásáról szóló, 2000. február 2-i bizottsági közlemény (COM(2000) 1 végleges) szerint ugyanis e kockázatkezelési műveletre csak „olyan tudományos kockázatértékelés [esetén kerül sor], amely az adatok elégtelensége, nem meggyőző jellege vagy pontatlansága miatt nem teszi lehetővé a szóban forgó kockázat kellő bizonyossággal történő meghatározását”. Másként fogalmazva, amennyiben a kockázat kellő bizonyossággal megállapítást nyert, a Bizottság nem bírálhatja felül a tudományos értékelés következtetéseit a kockázatkezelői feladataira hivatkozva. Ez a helyzet többek között akkor, ha az EFSA az anyaghoz kapcsolódó „magas kockázat” fennállására mutat rá.
- 64 Ezenkívül a felperes megjegyzi, hogy még ha feltételezzük is, hogy a Bizottság más, többek között gazdasági jellegű érdekekre tekintettel jóváhagyhat egy olyan anyagot, amelynek az EFSA általi értékelése azt mutatja, hogy az nem felel meg az 1107/2009 rendelet II. mellékletében foglalt kritériumoknak, a 2021/2049 végrehajtási rendelet nem alapul ilyen jellegű indokoláson.
- 65 Másodsorban a felperes kifogásolja a Bizottság azon megállapítását, amely szerint egy „szigorú kockázatcsökkentő intézkedésekkel” párosuló jóváhagyási rendszer, mint amilyen a 2021/2049 végrehajtási rendelet, egyszerre valósíthatja meg az elővigyázatosság elvének alkalmazását és jelenthet az arányosság elvének tiszteletben tartására szolgáló eszközt. A felperes egyrészt úgy véli, hogy az ilyen elvekre való hivatkozás nem teheti hatástalanná az 1107/2009 rendelet 4. cikkében és II. mellékletében meghatározott egyértelmű és pontos jóváhagyási feltételeket. Ha a tudományos értékelés annak megállapításához vezet, hogy valamely anyag nem felel meg e feltételeknek, a Bizottság nem léphet a jogalkotó helyébe azáltal, hogy politikai vagy gazdasági okokból mégis jóváhagyja az említett anyagot. Másrészt a kockázatcsökkentő intézkedések elfogadásának összeegyeztethetőnek kell lennie a tényleges érvényesülés elvével. Márpedig ezt az elvet veszélyeztetik az olyan feltételek, amelyek olyannyira szigorúak, hogy megvalósíthatatlanná válnak, és ennél fogva fennáll a veszélye annak, hogy azokat nem alkalmazzák, nem tartják tiszteletben és nem ellenőrizik. A 2021/2049 végrehajtási rendelet alapjául szolgáló egyes feltételek, például a 100 méternél szélesebb védőzónák, nyilvánvalóan irreálisak. Egyébként pedig semmilyen különleges intézkedést nem írnak elő a tagállamok számára, ami e feltételek tiszteletben tartását még illuzórikusabbá teszi.
- 66 A Bizottság vitatja ezeket az érveket.
- 67 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a Bizottság állításával ellentétben a felperes azon álláspontja, amely szerint a Bizottság azzal kapcsolatos bizonytalanság esetén, hogy az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3. pontjában megjelölt kritériumok valamelyike teljesül-e, automatikusan elveszíti „minden mérlegelési jogkörét”, kellően szoros kapcsolatot mutat a felperes által a belső felülvizsgálat iránti kérelmének 16. pontjában felhozott érveléssel, amelyből kitűnik, hogy „[a]z elővigyázatosság elve, az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének elve, valamint az [1107/2009] rendelet 4. cikkének (1) [bekezdése] értelmében akár egyetlen [aggodalomra okot adó kritikus terület] azonosításának ahhoz kell vezetnie, hogy az anyag [jóváhagyását nem hosszabbítják meg], mivel az emberi egészség vagy a környezet védelme nem biztosítható”.

- 68 Hasonlóképpen, ami az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3.8. pontjára alapított érvet illeti, meg kell állapítani, hogy az kellően szoros kapcsolatot mutat a felperes által a belső felülvizsgálat iránti kérelmében felhozott érvekkel, így azt a fenti 46. pontban említett ítélkezési gyakorlat alapján elfogadhatónak kell tekinteni.
- 69 Az ügy érdemét illetően, ami a Bizottság kockázatkezelőkénti szerepét és az elővigyázatosság elvének szerepét illeti, mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a növényvédő szerek és azok hatóanyagai vonatkozásában az 1107/2009 rendelettel bevezetett engedélyezési és jóváhagyási eljárások az elővigyázatosság elvének kifejeződésai (lásd ebben az értelemben: 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 108. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 70 Az elővigyázatosság elve az uniós jog általános elvét képezi, amely arra kötelezi az érintett hatóságokat, hogy a releváns szabályozásban a részükre biztosított hatáskörök gyakorlására szolgáló pontos kereten belül oly módon tegyenek megfelelő intézkedéseket a közegészségügyre, a biztonságra és a környezetre nézve meglévő, bizonyos potenciális kockázatok megelőzése céljából, hogy a gazdasági érdekekkel szemben elsőbbséget biztosítsanak az említett érdekek védelmével összefüggő követelményeknek. Mivel ugyanis az uniós intézmények a hatáskörükbe tartozó teljes területen felelősek a közegészség, a biztonság és a környezet védelméért, az elővigyázatosság elve a Szerződés rendelkezéseiből, különösen az EUMSZ 11. cikkből, az EUMSZ 168. cikk (1) bekezdéséből, az EUMSZ 169. cikk (1) és (2) bekezdéséből, valamint az EUMSZ 191. cikk (1) és (2) bekezdéséből eredő önálló elvnek tekinthető (lásd ebben az értelemben: 2002. november 26-i Artegoda és társai kontra Bizottság ítélet, T-74/00, T-76/00, T-83/00–T-85/00, T-132/00, T-137/00 és T-141/00, EU:T:2002:283, 184. pont; 2003. október 21-i Solvay Pharmaceuticals kontra Tanács ítélet, T-392/02, EU:T:2003:277, 121. pont; 2019. július 11-i BP kontra FRA ítélet, T-838/16, nem tették közzé, EU:T:2019:494, 396. pont).
- 71 Az elővigyázatosság elvéből következik, hogy amennyiben bizonytalan a kockázatok fennállása vagy mértéke, különösen a környezetet érintő kockázatok tekintetében, védelmi intézkedéseket lehet hozni anélkül, hogy meg kellene várni e kockázatok valóságának és súlyosságának teljes bizonyítását. Amikor az elvégzett vizsgálatok eredményeinek nem meggyőző jellege miatt nem állapítható meg teljes bizonyossággal az állítólagos kockázat fennállása vagy mértéke, azonban e veszély bekövetkezése esetén a környezetre gyakorolt tényleges káros hatás valószínűsíthetően fennállna, az elővigyázatosság elve igazolja korlátozó intézkedések elfogadását (lásd: 2021. május 6-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 72 Mindezzel együtt meg kell állapítani, hogy az elővigyázatosság elve csak akkor igazolja a korlátozó intézkedések elfogadását, ha ezek az intézkedések azonfelül, hogy hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és objektívek, egyúttal arányosak is. Így az EUMSZ 191. cikk (2) bekezdésében előírt elővigyázatosság elve az Unió tevékenységére vonatkozik, és ezen elvnek nem tulajdonítható olyan értelmezés, amely szerint valamely uniós intézmény ezen elv alapján köteles lenne az engedély megtagadásához hasonló konkrét intézkedést elfogadni. Jóllehet igaz, hogy ez az elv igazolhatja a korlátozó intézkedések valamely intézmény általi elfogadását, ez nem változtat azon, hogy ezt nem teszi kötelezővé (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2019. április 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, T-108/17, EU:T:2019:215, 282. és 284. pont).
- 73 Amennyiben a tudományos értékelés nem teszi lehetővé a kockázat fennállásának kellő bizonyossággal történő megállapítását, az elővigyázatosság elvének alkalmazása vagy alkalmazásának hiánya főszabály szerint a hatáskörrel rendelkező hatóság által széles mérlegelési

jogkörének gyakorlása keretében választott védelmi szinttől függ. E döntésnek azonban meg kell felelnie a közegészség, a biztonság és a környezet védelmének a gazdasági érdekekkel szembeni elsődlegességére vonatkozó elvnek, valamint az arányosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének (lásd ebben az értelemben: 2002. november 26-i Artegoda és társai kontra Bizottság ítélet, T-74/00, T-76/00, T-83/00–T-85/00, T-132/00, T-137/00 és T-141/00, EU:T:2002:283, 186. pont; 2003. október 21-i Solvay Pharmaceuticals kontra Tanács ítélet, T-392/02, EU:T:2003:277, 125. pont).

- 74 A közegészségügyre, a biztonságra és a környezetre gyakorolt bizonyos esetleges kockázatok megelőzése szempontjából megfelelő intézkedéseknek valamely intézmény általi, az elővigyázatosság elve alapján történő elfogadását eredményező eljárásban három egymást követő szakasz különböztethető meg: először a jelenségből eredő esetleges kedvezőtlen hatások azonosítása, másodsor az e jelenséggel kapcsolatos, a közegészségügyre, a biztonságra és a környezetre gyakorolt kockázatok értékelése, és harmadszor – ha az azonosított esetleges kockázatok meghaladják a társadalom számára elfogadható mértéket – a megfelelő védelmi intézkedések elfogadása révén történő kockázatkezelés (2018. május 17-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 111. pont).
- 75 Először is a felperes lényegében arra hivatkozik, hogy amennyiben az EFSA kellő bizonyossággal megállapítja a kockázatot, a Bizottság nem bírálhatja felül a tudományos értékelés következtetéseit a kockázatkezelői feladataira hivatkozva.
- 76 E tekintetben mindenképp emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban a következőket állapította meg:

„Amikor a Bizottság valamely hatóanyagának az [1107/2009 rendelet] szerinti jóváhagyására vagy jóváhagyásának meghosszabbítására vonatkozó végrehajtási rendeleteket fogad el, a 178/2002/EK rendelet 3. cikke értelmében vett kockázatkezelőként jár el. A Bizottság a jelentéstevő tagállam és az EFSA által lefolytatott kétlépcsős kockázatértékelési eljárást követően, a Növények, Állatok, Élelmiszerek és Takarmányok Állandó Bizottsága – növényvédő szerek – jogalkotás szekciójában képviselt tagállamok kockázatkezelőivel szoros konzultációt folytatva jár el.

A Bizottság tehát először is emlékeztetni kíván arra, hogy kockázatkezelőként szabályozási határozataiban nem köteles követni a kockázatok tudományos értékeléséből levont következtetéseket, hanem az alapul szolgál ahhoz, hogy a kockázatkezeléssel kapcsolatos döntéseket kellő információk birtokában (lásd a 178/2002/EK rendelet (34) preambulumbekzdését), különböző elemek figyelembevételével hozza meg. Ezen elemek között szerepel a jelentéstevő tagállam által készített, a hosszabbítási kérelmet értékelő jelentéstervezet, valamint az EFSA állásfoglalása a hosszabbítási kérelmet értékelő e tervezet – EFSA irányítása alatt végzett – szakmai vizsgálatának eredményeiről. A 844/2012/EU [végrehajtási] rendelet 14. cikke (1) bekezdésének második albekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a Bizottság a kockázatkezeléssel kapcsolatos döntések meghozatala során »figyelembe veszi[...]« ezeket az eredményeket. Ezenkívül a Bizottság a 178/2002/EK rendeletnek megfelelően tájékoztatást kérhet az EFSA-tól, amennyiben ezt a kockázatkezeléssel kapcsolatos döntésének meghozatalához szükségesnek tartja, különösen, ha úgy ítéli meg, hogy szükséges a tudományos bizonyosság megerősítése. Ezek a nyilatkozatok is részét képezik a kockázatértékelésnek, amelyre a Bizottság a döntését alapozza.

A Bizottság kockázatkezelőként betöltött szerepe azt jelenti, hogy döntései a kockázatértékelésben azonosított kockázatok csökkentése érdekében megfelelő megelőzési és ellenőrzési lehetőségek kiválasztását vonhatják maguk után. Az [1107/2009 rendelet] 6. cikke ugyanis úgy rendelkezik, hogy az [1107/2009 rendelet] 4. cikkében és II. mellékletében előírt jóváhagyási kritériumoknak való megfelelés biztosítása érdekében a Bizottság általi jóváhagyást és a jóváhagyási határozatok Bizottság általi meghosszabbítását feltételekhez és korlátozásokhoz lehet kötni, ideértve többek között a »kockázatcsökkentő intézkedések alkalmazásának [...] a szükségesség[ét]« (a 6. cikk i) pontja).

A Bizottság ezzel összefüggésben emlékeztetni kíván arra, hogy a környezetvédelem területén a jóváhagyási kritériumot a környezet »elfogadhatatlan« mértékű terhelésének hiánya jelenti (lásd az 1107/2009 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének e) pontját), ami eltér az emberi egészséggel kapcsolatos kritériumtól, tudniillik attól, hogy »nem lehet azonnali vagy késleltetett káros hatás[...] az emberi egészségre [...] vagy állatok egészségére« (lásd az 1107/2009 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének b) pontját).”

- 77 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a közegészségügyre, a biztonságra és a környezetre gyakorolt kockázatok értékelése a valamely jelenségből eredő esetleges kedvezőtlen hatásokkal szembesülő intézmény számára az említett kockázatok tudományos módon történő értékeléséből, és annak meghatározásából áll, hogy ezek meghaladják-e a társadalom számára elfogadhatónak ítélt kockázati szintet. Így annak érdekében, hogy az intézmények el tudják végezni a kockázatértékelést, egyfelől rendelkezniük kell a kockázatok tudományos értékelésével, másfelől meg kell határozniuk a társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázati szintet (lásd: 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 78 A kockázatok tudományos értékelése olyan tudományos folyamat, amely – amennyire lehetséges – valamely veszély meghatározására és e veszély jellemzésére, a kitétség értékelésére és a kockázat jellemzésére irányul (lásd: 2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 138. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 79 Mint tudományos eljárást, a kockázatok tudományos értékelését az intézménynek tudományos szakértőkre kell bízni (lásd: 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 115. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 80 A kockázatok tudományos értékelésének nem kell feltétlenül a kockázat fennállására, és annak megvalósulása esetén az esetleges kedvezőtlen hatások súlyosságára vonatkozó meggyőző tudományos bizonyítékokat szolgáltatnia az intézmények részére. Az elővigyázatosság elve alkalmazásának kontextusa ugyanis fogalmilag valamely tudományosan bizonytalan kontextusnak felel meg. Továbbá valamely megelőző intézkedés elfogadása, vagy éppen ellenkezőleg, annak visszavonása vagy enyhítése nem függhet a bármely kockázat hiányára vonatkozó bizonyítékoktól, mert tudományos szempontból általában lehetetlen ilyen bizonyítékok szolgáltatni, hiszen gyakorlatilag nem létezik „nulla” kockázati szint. Valamely megelőző intézkedés azonban nem indokolható érvényesen tisztán feltételezett, tudományosan még nem igazolt, egyszerű feltételezéseken alapuló kockázati megközelítéssel (lásd: 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 81 A kockázatok tudományos értékelését ugyanis a rendelkezésre álló legjobb tudományos adatok alapján, független, tárgyilagos és átlátható módon kell elvégezni (lásd: 2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 141. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 82 Ezenkívül megelőző intézkedés csak akkor tehető, ha a kockázat – anélkül, hogy a fennállását vagy terjedelmét meggyőző tudományos adatok teljes mértékben igazolnák – mindazonáltal kellőképpen dokumentálnak tűnik az ezen intézkedés meghozatalának időpontjában rendelkezésre álló tudományos adatok alapján (2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 143. pont; 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 120. pont; 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 73. pont).
- 83 Ezt követően a társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázati szint meghatározása – az alkalmazandó szabályok tiszteletben tartása mellett – az említett társadalom számára megfelelő védelmi szint megállapításával kapcsolatos politikai döntéssel megbízott intézményekre tartozik. Ezen intézményeknek kell meghatározniuk a közegészségügyre, a biztonságra és a környezetre nézve kedvezőtlen hatások valószínűségének és e potenciális hatások szintjének azon kritikus mértékét, amely álláspontjuk szerint e társadalom számára már nem elfogadható, és amelyet ha átlépnek, akkor a fennálló tudományos bizonytalanság ellenére a közegészségügy, a biztonság és a környezet érdekében megelőző intézkedések alkalmazása szükséges (lásd: 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 84 A társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázati szint meghatározása során az intézményeket köti a közegészségügy, a biztonság és a környezetvédelem magas szintjének biztosítására irányuló kötelezettségük. E magas védelmi szintnek – ahhoz, hogy az EUMSZ 114. cikk (3) bekezdésével összeegyeztethető legyen – technikailag nem kell feltétlenül a lehető legmagasabb szintűnek lennie. Egyébiránt ezen intézmények nem fogadhatnak el egy tisztán feltételezett kockázati megközelítést, és nem orientálhatják a döntéseiket a „nulla” kockázati szinthez (2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 146. pont; 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 76. pont).
- 85 A társadalom számára elfogadhatatlannak ítélt kockázati szint meghatározása a hatáskörrel rendelkező hatóság által az egyes esetek különleges körülményei alapján végzett értékeléstől függ. E tekintetben e hatóság többek között figyelembe veheti e kockázat bekövetkezte esetén a közegészségügyre, a biztonságra és a környezetre gyakorolt hatás súlyát, beleértve a lehetséges kedvezőtlen hatások terjedelmét, e károk folyamatosságát, visszafordíthatóságát vagy a lehetséges későbbi hatásait, valamint a rendelkezésre álló tudományos ismeretek alapján a kockázat többé vagy kevésbé konkrét besorolását (2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 147. pont; 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 124. pont; 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 77. pont).
- 86 Végül, a kockázatkezelés mindazoknak a tevékenységeknek felel meg, amelyeket a kockázattal szembesülő intézménynek kell megtennie annak érdekében, hogy az elővigyázatosság elve alapján a közegészségügy, a biztonság és a környezet magas szintű védelmének biztosítására irányuló kötelezettségére tekintettel e kockázatot a társadalom számára elfogadhatónak ítélt mértékre

szorítsa (2013. április 12-i Du Pont de Nemours [France] és társai kontra Bizottság ítélet, T-31/07, nem tették közzé, EU:T:2013:167, 148. pont; 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 125. pont; 2021. március 17-i FMC kontra Bizottság ítélet, T-719/17, EU:T:2021:143, 78. pont).

- 87 Ezek a tevékenységek olyan ideiglenes intézkedések elfogadását foglalják magukban, amelyeknek arányosaknak, hátrányos megkülönböztetéstől menteseknek, átláthatóknak és a korábban elfogadott hasonló intézkedésekkel koherenseknek kell lenniük (lásd: 2018. május 17-i Bayer CropScience és társai kontra Bizottság ítélet, T-429/13 és T-451/13, EU:T:2018:280, 126. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 88 A fentiekre tekintettel a felperes nem állíthatja érvényesen, hogy amennyiben az EFSA egyes aggodalomra okot adó kritikus területeket azonosít, a Bizottság e tekintetben már semmilyen mérlegelési jogkörrel nem rendelkezik.
- 89 Ugyanis, noha a hatóanyagok jóváhagyásának meghosszabbítására vonatkozó eljárás végrehajtásához szükséges rendelkezéseknek az 1107/2009 rendelet szerinti megállapításáról szóló, 2012. szeptember 18-i 844/2012/EU bizottsági végrehajtási rendelet (HL 2012. L 252., 26. o.) 14. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a Bizottságnak „figyelembe [kell] ve[nnie]” az EFSA állásfoglalását és a jelentéstevő tagállam által készített, a hosszabbítási kérelmet értékelő jelentéstervezetet, a Bizottságot mint kockázatkezelőt egy hatóanyag jóváhagyásának meghosszabbításáról szóló rendelet elfogadásakor nem kötik az EFSA vagy a jelentéstevő tagállam által tett megállapítások (lásd ebben az értelemben: 2023. október 4-i Ascenza Agro és Industrias Afrasa kontra Bizottság ítélet, T-77/20, EU:T:2023:602, 246. és 247. pont).
- 90 E figyelembevétel ugyanis nem értelmezhető a Bizottság arra vonatkozó kötelezettségeként, hogy minden tekintetben kövesse az EFSA vagy a jelentéstevő tagállam következtetéseit, még akkor sem, ha e következtetések az értékelés kiindulópontját jelentik, és ennél fogva kiemelt súllyal esnek latba az említett értékelésben (lásd ebben az értelemben: 2022. február 9-i Taminco és Arysta LifeScience Great Britain kontra Bizottság ítélet, T-740/18, EU:T:2022:61, 141. pont).
- 91 Ugyanakkor a Bizottság kockázatkezelőként fennálló széles mérlegelési jogkörét továbbra is behatárolja az 1107/2009 rendelet rendelkezéseinek, különösen az e rendelet II. mellékletével összefüggésben értelmezett 4. cikke tiszteletben tartásának szükségessége, valamint az elővigyázatosság elve, amely e rendelet valamennyi rendelkezésének alapjául szolgál.
- 92 Közelebbről, ha a kockázatértékelés több, a fenti 8. pontban felidézett értelemben vett, aggodalomra okot adó kritikus terület azonosításához és az érintett hatóanyag jóváhagyása meghosszabbításának mellőzésére vonatkozó ajánláshoz vezet, a Bizottság főszabály szerint nem térhet el az ilyen értékelés eredményétől, máskülönben megsértené az elővigyázatosság elvét.
- 93 E tekintetben a Bizottság csak akkor hosszabbíthatja meg valamely hatóanyag jóváhagyását, ha kellőképpen bizonyított, hogy az aggodalomra okot adó kritikus területek azonosítása ellenére a kockázatcsökkentő intézkedések alapján megállapítható, hogy az 1107/2009 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt kritériumok teljesülnek. E bizonyítás nem tekinthető elegendőnek, ha hiányzik az ilyen intézkedések fent hivatkozott kritériumokra tekintettel fennálló megfelelő jellegének tudományos ellenőrzése.

- 94 Így, amint azt a Bizottság előadja, és a fenti 89–93. pontban kifejtett elvek tiszteletben tartása mellett, a Bizottság szerepe éppen az, hogy meghatározza a társadalom számára elfogadható kockázatokat, a környezetvédelmet illetően magasabb toleranciaküszöbvel, mint az emberi és az állati egészség esetében, figyelembe véve a meghatározott kockázatok enyhítésére szolgáló kezelési intézkedéseket.
- 95 A felperes állításával ellentétben ez nem jelenti azt, hogy a Bizottság azzal, hogy bizonyos kockázatkezelési intézkedések előírása mellett meghosszabbította a cipermetrin hatóanyag jóváhagyását, „felülbírálta” vagy figyelmen kívül hagyta volna az EFSA tudományos értékelését.
- 96 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ügyben az EFSA állásfoglalásában szereplő kockázatértékelést később az EFSA 2019. évi nyilatkozata pontosította, amelyben az EFSA megerősítette a kockázatkezelési intézkedések elfogadásának lehetőségét. Ennélfogva önmagában annak alapján, hogy az EFSA állásfoglalásában négy aggodalomra okot adó kritikus területet azonosított, nem tekinthető úgy, hogy a Bizottság kockázatkezelőként már semmilyen mérlegelési mozgástérrel nem rendelkezett, feltéve, hogy biztosítja, hogy az 1107/2009 rendelet 4. cikkében szereplő kritériumok teljesülnek. Másként fogalmazva, nem kizárt, hogy a Bizottság az elővigyázatosság elvének tiszteletben tartása mellett megvizsgálja, hogy a kockázat bizonyos intézkedések előírásával elfogadhatóvá válhatott volna-e.
- 97 Ezenkívül a felperes tévesen hivatkozik az ilyen kockázatkezelési intézkedésekre kizárólag „adathiány” fennállása esetén. Az 1107/2009 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdése ugyanis „reális felhasználási feltételekre” hivatkozik, tehát megfelelően alátámasztott kockázatok esetén is lehetővé teszi a szóban forgó intézkedések elfogadását, mégpedig akkor is, ha a kockázatot teljes körű adatok alapján állapították meg.
- 98 A felperes első kifogását ennélfogva el kell utasítani.
- 99 Másodszor, a felperes lényegében azt állítja, hogy az 1107/2009 rendelet II. melléklete meghatároz bizonyos kizárási kritériumokat, amelyek nem teljesülése kizárja az érintett hatóanyag jóváhagyását, anélkül hogy a Bizottság bármilyen mérlegelési jogkörrel rendelkezne. Ez a helyzet különösen az említett rendelet II. mellékletének 3.6.5. és 3.8.5. pontjában meghatározott endokrin károsító hatások esetében.
- 100 E tekintetben az ítélezési gyakorlatból kitűnik, hogy az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3.6.2., 3.6.3. és 3.6.5. pontjában meghatározott kritériumok, amelyek a genotoxicitásra, a karcinogenitásra és endokrin károsító tulajdonságra vonatkoznak, az ezen melléklet 3.6.4. pontjában meghatározott kritériummal azonos módon vannak megfogalmazva és ugyanúgy értelmezendők, vagyis egy hatóanyag „csak abban az esetben hagyható jóvá, ha” e hatóanyag „nincs” mutagénként, karcinogénként vagy endokrin károsító tulajdonságú anyagként besorolva, „illetve nem kell akként” besorolni. Ebben az értelemben „kizárási kritériumokról” van szó, szemben az 1107/2009 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt követelményekkel, amelyek tekintetében ugyanezen rendelet 4. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy amennyiben a követelmények várhatóan teljesülnek, a szóban forgó anyag jóváhagyását el kell végezni (lásd ebben az értelemben: 2023. október 4-i Ascenza Agro és Industrias Afrasa kontra Bizottság ítélet, T-77/20, EU:T:2023:602, 118–121. pont).
- 101 Mindazonáltal elegendő megállapítani, hogy a jelen ügyben a megtámadott határozatból nem tűnik ki, hogy az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3.6.5. pontjában előírt kritérium ne minősülne a fenti 100. pontban hivatkozott ítélezési gyakorlat értelmében vett kizárási

kritériumnak. Ezenkívül a cipermetrint az EFSA vagy a jelentéstevő tagállam soha nem minősítette az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3.6.5. pontja értelmében endokrin károsító tulajdonságokkal rendelkező hatóanyagként. Egyébiránt az endokrin károsító tulajdonságokra vonatkozó kritérium tiszteletben tartása nem szerepelt az EFSA által állásfoglalásában azonosított „aggodalomra okot adó kritikus területek” között.

- 102 A felperes második kifogását tehát mint hatástalant el kell utasítani.
- 103 Harmadszor, ami a felperesnek a tényleges érvényesülés elve tiszteletben tartásának szükségességére alapított érveit illeti, amint az a fenti 91. pontban megállapításra került, a Bizottság kockázatkezelőként fennálló széles mérlegelési jogkörét továbbra is behatárolja az 1107/2009 rendelet II. mellékletével összefüggésben értelmezett 4. cikke. E tekintetben az említett rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdéséből kitűnik, hogy valamely hatóanyag jóváhagyása csak akkor adható meg, ha bizonyítást nyer, hogy a jóváhagyási feltételek reális felhasználási feltételek mellett teljesülnek. Ugyanezen cikk (5) bekezdésének megfelelően bizonyítani kell, hogy az ezen anyagot tartalmazó legalább egy növényvédő szer legalább egy reprezentatív felhasználása reális felhasználási feltételek mellett megfelel az említett kritériumoknak.
- 104 Következésképpen a Bizottság mint kockázatkezelő nem tekintheti úgy, hogy teljesülnek az 1107/2009 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdésében foglalt kritériumok, ha ez a következtetés olyan kockázatcsökkentő intézkedések előírásán alapul, amelyek nem teszik lehetővé az emberi egészségre gyakorolt káros hatásoknak vagy a környezet elfogadhatatlan mértékű terhelésének kizárását, különösen azért, mert ezek az intézkedések irreálisak. Másként fogalmazva, nem azonosíthat „biztonságos” felhasználást anélkül, hogy megbizonyosodna arról, hogy az e célból elfogadott kockázatcsökkentő intézkedések ténylegesen, nem pedig elméletileg lehetővé teszik az azonosított kockázat elfogadható szintre való csökkentését.
- 105 Mindemellett a Bizottság a megtámadott határozatban egyáltalán nem állította, hogy jogosult lenne irreális kockázatcsökkentő intézkedéseket előírni. Ellenkezőleg, a Bizottság a 2019. évi nyilatkozatra támaszkodott, amelyben maga az EFSA megállapította, hogy a 2021/2049 végrehajtási rendelet I. mellékletében szereplő kockázatcsökkentő intézkedések alapján, amelyek betartását a tagállamoknak a szóban forgó hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek engedélyezési eljárásai keretében ellenőrizniük kell, megállapítható a vízi szervezetekre, a nem célzott ízeltlábúakra és a méhekre jelentett alacsony kockázat. A Bizottság egyébiránt úgy ítélte meg, hogy az említett engedélyezési eljárások keretében a tagállamok feladata annak vizsgálata, hogy a gyakorlatban lehetségesek-e az ilyen intézkedések. Ennélfogva a felperes érvét el kell utasítani.
- 106 Ami azon gazdasági vagy politikai megfontolásokra való hivatkozást illeti, amelyeket a Bizottság a 2021/2049 végrehajtási rendelet elfogadásával állítólag előnyben részesített, a felülvizsgálat iránti kérelemben felhozott kifogásokhoz képest új, tehát a jelen kereset keretében elfogadhatatlan érvről van szó. Mindenesetre ez az érv túl homályos és hipotetikus ahhoz, hogy kétséggé tehesse a megtámadott határozat jogszerűségét.
- 107 Végül, a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott határozatban lényegében azt állította, hogy az 1107/2009 rendelet alkalmazása és végrehajtása során az arányosság elvének tiszteletben tartása mellett alkalmazhatta az elővigyázatosság elvét, amint azt a Bíróság megerősítette (lásd ebben az értelemben: 2021. május 6-i Bayer CropScience és Bayer kontra Bizottság ítélet, C-499/18 P, EU:C:2021:367, 166. pont).

108 Ennélfogva a felperes érvelését el kell utasítani, nem érintve azt az – alábbiakban megvizsgálásra kerülő – kérdést, hogy a Bizottság megalapozottan tekinthette-e úgy, hogy a cipermetrin megfelel az 1107/2009 rendelet II. mellékletének 3.6.5. pontjában előírt jóváhagyási feltételeknek.

2. Az 1107/2009 rendelet alapján a tagállamokra ruházott szerepről

109 A felperes úgy véli, hogy a Bizottság nem tekintheti megalapozottan úgy, hogy a tagállamok feladata a cipermetrint tartalmazó termékek forgalombahozatali engedélyének megadása során „megfelelő feltételek, például kockázatcsökkentő intézkedések meghatározása” és az 1107/2009 rendelet 50. cikke szerinti összehasonlító értékelés elvégzése, mivel a cipermetrint helyettesítésre jelölt anyagként sorolták be.

110 Véleménye szerint a Bizottság nem ruházhatja át a tagállamokra az őt terhelő felelősséget. Egyrészt a legtöbb tagállam nem rendelkezik az ahhoz szükséges igazgatási kapacitással, hogy ilyen kockázatcsökkentő intézkedéseket alakítson ki, és még kevésbé, hogy biztosítsa azok gyakorlatban történő tiszteletben tartását. A Bizottság tehát azáltal, hogy ily módon a tagállamokra hárítja a felelősséget, megsérti az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét. Másrészt az 1107/2009 rendelet a kölcsönös elismerés elvét írja elő, amely lehetővé teszi az egyik tagállamban kiadott engedély jogosultja számára, hogy arra más államokban is hivatkozhat. E mechanizmus azzal a következménnyel jár, hogy megfosztja a tagállamokat a területükön használt termékek tényleges ellenőrzésétől, és lefelé nivellálódást idézhet elő. Ezen összefüggésre tekintettel a Bizottság álláspontja veszélyezteti az 1107/2009 rendelet két célját, tudniillik a növényvédő szerekre vonatkozó szabályok belső piacon belüli harmonizálását, valamint az egészség és a környezet magas szintű védelmének megvalósítását.

111 A Bizottság vitatja ezeket az érveket.

112 A megtámadott határozat mellékletében a Bizottság „előzetes megjegyzések” címén „Az [1107/2009 rendelet] alapján a növényvédő szerek engedélyezése tekintetében a tagállamokra ruházott szerep” című c) szakaszban a következőket fejtette ki:

„A Bizottság emlékeztetni kíván arra, hogy a jogalkotók úgy döntöttek, hogy a hatóanyagok jóváhagyását illetően megkülönböztetik az uniós szintű fellépés szintjét, ugyanakkor a tagállamok felelősségi körében hagyva az ezen anyagokat tartalmazó termékek engedélyezését a növényvédő szerként történő felhasználások tekintetében (lásd az [1107/2009 rendelet] (10) és (23) preambulumbekzdését). Ezért a tagállamoknak megfelelő – többek között, de nem kizárólag, az [uniós] szintű jóváhagyás keretében megkövetelt – feltételek, például kockázatcsökkentő intézkedések meghatározása révén biztosítaniuk kell a biztonságot. Ezenkívül, ha egy anyag helyettesítésre jelölt anyagként kerül besorolásra, a tagállamok csak akkor adhatnak ki engedélyt, ha az [1107/2009 rendelet] 50. cikkében foglalt feltételek teljesülnek, vagyis összehasonlító értékelés elvégzését követően.

A cipermetrin esetében a Bizottság körültekintően járt el, és részletesen megvizsgálta a kockázatértékelők által a cipermetrin jóváhagyásának meghosszabbításával kapcsolatban kifejtett álláspontokat. Felvette a kapcsolatot az EFSA-val és a jelentéstevő tagállammal. Még inkább alátámasztotta döntését azáltal, hogy további nyilatkozatot kért az EFSA-tól a lehetséges

kockázatcsökkentő intézkedések hatékonyságáról, és arra kötelezte a tagállamokat, hogy az engedélyeik révén ilyen intézkedéseket írjanak elő (lásd a bizottsági rendelet I. és II. mellékletében meghatározott »különös feltételeket«), többek között az alábbiak tekintetében:

- a felhasználás hivatásos felhasználókra való korlátozása
- a vízi élőlények és a nem célzott ízeltlábúak, köztük a méhek védelmére irányuló, különös és mérhető feltételek
- konkrét utasítások, amelyek arra kötelezik a tagállamokat, hogy az engedély iránti kérelem vizsgálata során fordítsanak fokozott figyelmet több szempontra, többek között a vízi szervezetek és a nem célzott ízeltlábúak, köztük a méhek védelmére, a fogyasztóikockázat-értékelésre és az előállított hatóanyag műszaki specifikációjára
- adott esetben nyomkövetési intézkedések előírása.”

- 113 Márpedig, amint arra a Bizottság megalapozottan hivatkozik, a felperes nem vitatja a megtámadott határozat mellékletében szereplő, fent hivatkozott érvek megalapozottságát, hanem lényegében csupán arra mutat rá, egyrészt, hogy a Bizottság kivonja magát a kötelezettségei alól azáltal, hogy a tagállamokra „hárítja a felelősséget”, másrészt pedig, hogy az engedélyek kölcsönös elismerésének az 1107/2009 rendelet 40. és azt követő cikkeiben rögzített elve ellentétes az említett rendelet céljaival.
- 114 Márpedig az első érvet illetően meg kell állapítani, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor emlékeztetett arra, hogy az 1107/2009 rendelet értelmében a hatóanyag jóváhagyása a Bizottság feladata, míg a termék engedélyezése a tagállamok feladata. A felperes egyébként csupán a nemzeti hatóságokra nehezedő adminisztratív többletterhekkel kapcsolatos problémákra hivatkozik, de nem vitatja azt az érvet, amely szerint az 1107/2009 rendelet 50. cikke értelmében a tagállamok feladata, hogy valamely helyettesítésre jelölt anyagot tartalmazó növényvédő szerre vonatkozó engedély megadása előtt összehasonlító értékelést végezzenek.
- 115 Válaszában a felperes azt állítja, hogy az 1107/2009 rendelet 50. cikke egyáltalán nem akadályozta meg a Bizottságot abban, hogy a 2021/2049 végrehajtási rendeletben saját maga kockázatcsökkentő intézkedéseket határozzon meg. Márpedig ez az érv hatástalan, mivel nem kérdőjelezi meg a Bizottság által a megtámadott határozatban tett azon megállapítást, amely szerint az 1107/2009 rendelet rendszere alapján a tagállamok feladata, hogy a termékek engedélyezése során megfelelő feltételeket határozzanak meg, amelyek túlmutathatnak a hatóanyagra vonatkozóan uniós szinten előírt korlátozásokon. A felperes általi, az 1107/2009 rendelet 6. cikkére, valamint 36. cikkének (3) bekezdésére való hivatkozás, még ha elfogadható is, szintén nem teszi lehetővé e következtetés megkérdőjelezését.
- 116 Ami a kölcsönös elismerésre vonatkozó második érvet illeti, a felperes által felhozott elemek szintén hatástalanok, mivel – tekintve, hogy helyettesítésre jelölt anyagról van szó – az 1107/2009 rendelet 41. cikke (2) bekezdésének b) pontja pontosan az ilyen anyagot mentesíti a kötelező kölcsönös elismerés alkalmazása alól.
- 117 A felperes mindazonáltal arra hivatkozik, hogy e rendelkezés értelmében a tagállamok jogosultak a kölcsönös elismerési eljárás alkalmazására, ami a gyakorlatban lefelé nivellálódáshoz vezet. Márpedig, még ha feltételezzük is, hogy ez a jelenség megállapítást nyer, a felperes által az

1107/2009 rendelet 41. cikkével szemben felhozott jogellenességi kifogás hiányában ez az érv sem alkalmas annak bizonyítására, hogy a Bizottság tévesen alkalmazta a jogot vagy nyilvánvaló értékelési hibát követett el, amikor a megtámadott határozatban emlékeztetett a tagállamoknak az 1107/2009 rendelet alapján betöltött szerepére.

- 118 Következésképpen a felperes valamennyi, a megtámadott határozat mellékletében a Bizottság által megfogalmazott előzetes megjegyzésekre vonatkozó érvét el kell utasítani.

C. A felperes által a belső felülvizsgálat iránti kérelmének alátámasztására felhozott kifogásokról (az egyetlen jogalap második része)

[omissis]

1. A kérelmező által benyújtott reprezentatív formuláció krónikus toxicitása vizsgálatának elmaradására alapított hetedik kifogásról

[omissis]

- 435 Következésképpen a hetedik kifogást, valamint a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 436 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felperest, mivel peresztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (negyedik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.**
- 2) A Törvényszék a Pesticide Action Network Europe-ot (PAN Europe) kötelezi a költségek viselésére.**

da Silva Passos

Reine

Pynnä

Kihirdetve Luxembourgban, a 2024. február 21-i nyilvános ülésen.

Aláírások