



Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2014. május 8.¹

C-404/12. P. és C-405/12. P. sz. egyesített ügyek

**Az Európai Unió Tanácsa
Európai Bizottság
kontra**

Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe

„Fellebbezés — Környezet — Aarhusi Egyezmény — Az 1367/2006/EK rendelet 10. cikke — Belső felülvizsgálati kérelem — Az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének második albekezdése — Az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotási hatáskörök gyakorlásának fogalma — Az 1999/468/EK határozat értelmében vett úgynevezett »szabályozási bizottsági« eljárásban elfogadott jogi aktus — A megengedett szermaradék-határértékeket megállapító 149/2008/EK rendelet”

I – Bevezetés

1. Az Európai Unió Tanácsa (C-404/12. P. sz. ügy) és az Európai Bizottság (C-405/12. P. sz. ügy) által benyújtott fellebbezések tárgya a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Egyezmény² (kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény, a továbbiakban: az Aarhusi Egyezmény) 2. cikke (2) bekezdésének második albekezdésével összefüggésben értelmezett 9. cikke (2) bekezdésének értelmében vett jogalkotási hatáskörök gyakorlása fogalmának meghatározása. E rendelkezésekből az következik, hogy a nyilvánosság tagjai közigazgatási és bírói eljárásokat indíthatnak a környezetre vonatkozó nemzeti joggal ellentétes lépések vagy mulasztások megtámadása céljából, ám azt is kimondja, hogy a hatóságok által jogalkotói minőségben eljárva elfogadott aktusokra nem alkalmazandó az említett egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése.³ Az uniós jogba ezeket a rendelkezéseket az 1367/2006/EK rendelet⁴ (a továbbiakban: aarhusi rendelet) 10. cikkének (1) bekezdése iktatta be.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — Ez az egyezmény az Európai Közösség nevében a 2005. február 15-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.) került jóváhagyásra.

3 — A Bíróságnak az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek értelmezésére vonatkozó hatásköréhez lásd: C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie ítélet, EU:C:2011:125, 31. pont.

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 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.). Ennek 10. cikke (1) bekezdése előírja, hogy bármely 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.

2. A 396/2005/EK rendelet a növényi és állati eredetű élelmiszerekben és takarmányokban, illetve azok felületén található megengedett növényvédőszer-maradékok határértékeire vonatkozik.⁵ Ezt a 2008. január 29-i 149/2008/EK bizottsági rendelet⁶ módosította, mégpedig a 396/2005 rendelet I. mellékletében felsorolt termékek megengedett szermaradék-határértékeit megállapító II., III. és IV. melléklet beillesztésével. Az 149/2008 rendeletet a komitológiáról szóló 1999/468/EK határozat⁷ értelmében vett úgynevezett „szabályozási bizottsági eljárásban” fogadták el.

3. A Stichting Natuur en Milieu és a Pesticide Action Network Europe holland jog szerinti alapítványok (a továbbiakban: környezetvédelmi szervezetek) 2008. április 7-i és 10-i leveleikben kérelmezték, hogy a Bizottság az aarhusi rendelet 10. cikkének (1) bekezdése alapján alkalmazzon belső felülvizsgálatot a 149/2008 rendelet tekintetében. A Bizottság a 2008. július 1-jei két határozatában (a továbbiakban: elfogadhatatlanságot megállapító határozatok) elfogadhatatlanság miatt elutasította a két kérelmet, azzal az indokkal, hogy a 149/2008 rendelet nem tekinthető az aarhusi rendelet értelmében vett egyedi hatállyal bíró intézkedésnek, és ezért nem lehet az említett rendeletben meghatározott belső felülvizsgálati eljárás tárgya.

4. A környezetvédelmi szervezetek által indított kereset nyomán a Törvényszék a Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe kontra Bizottság ítéletben (T-338/08, EU:T:2012:300, a továbbiakban: megtámadott ítélet) megsemmisítette az elfogadhatatlanságot megállapító határozatokat. Úgy vélte, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása a Bizottság végrehajtási hatáskörébe tartozik, és így megalapozhatja az aarhusi rendelet 10. cikkében szabályozott felülvizsgálati eljárás iránti kérelmet.

5. A jelen fellebbezésben a Bizottság és a Tanács azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet.

6. Tekintettel arra, hogy a Tanács által hivatkozott jogalap és a Bizottság által hivatkozott első jogalap sok hasonlóságot mutat az ugyanezen intézmények és az Európai Parlament által a Tanács és társai kontra Vereniging Milieudefensie és Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht ügyben (C-401/12. P–C-403/12. P) hivatkozott jogalapokkal, amely ügyre vonatkozó indítványomat is a mai napon ismertetem, a jelen jogviták szorosán kapcsolódnak ahhoz a kérdéskörhöz, hogy az aarhusi rendeletnek a jogviták ezen második csoportjának alapjául szolgáló 10. cikkében meghatározott jogszerűségi felülvizsgálat érdekében indított megsemmisítési keresetben lehet-e közvetlenül hivatkozni az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdésére.

7. Mindazonáltal a jelen ügyben felmerül az Aarhusi Egyezmény konkrét ügyben való alkalmazhatóságának előkérdése is, amelyet a Bizottság a C-405/12. P. sz. ügyben előterjesztett fellebbezése második jogalapjában vetett fel. Ennek következtében a jelen indítvány központi kérdése az lesz, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása során a Bizottság az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett jogalkotói hatáskörében járt-e el, ami lehetővé tenné e rendeletnek az említett egyezmény 9. cikke (3) bekezdése hatálya alól, és így az aarhusi rendelet 10. cikke (1) bekezdésének hatálya alól való kizárását is.

II – A jogvita előzményei, a Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

8. A jogi háttér, a jogvita alapjául szolgáló tények, a Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet bemutatása érdekében elegendő az ez utóbbiban található leírásra utalni.

5 – A növényi és állati eredetű élelmiszerekben és takarmányokban, illetve azok felületén található megengedett növényvédőszer-maradékok határértékeiről, valamint a 91/414/EGK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2005. február 23-i 396/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 70., 1. o.).

6 – HL L 58., 1. o.

7 – A 2006. július 17-i 2006/512/EK határozattal (HL L 200., 11. o.) módosított, a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i 1999/468/EK tanácsi határozat.

III – A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

9. A Tanács 2012. szeptember 3-án benyújtott fellebbezésében (C-404/12. P. sz. ügy) azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, teljes egészében utasítsa el az elsőfokú eljárás felpereseinek keresetét és egyetemlegesen kötelezze őket a költségek megtérítésére.

10. A Bizottság 2012. augusztus 27-én benyújtott fellebbezésében (C-405/12. P. sz. ügy) azt kéri a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, az ügyet érdemében bírálja el és utasítsa el az elfogadhatatlanságot megállapító határozatok megsemmisítésére irányuló keresetet, továbbá kötelezze az elsőfokú eljárás felpereseit a Bizottság első fokú eljárásban és a fellebbezés során felmerült költségeinek megtérítésére.

11. A Bíróság elnöke 2012. november 21-i végzésével az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából elrendelte a C-404/12. P. és C-405/12. P. sz. ügyek egyesítését.

12. 2013. február 25-én a környezetvédelmi szervezetek a fellebbezésekkel kapcsolatos válaszbeadványt adtak be. A hiánypótlás iránti kérelem nyomán ugyanezen felek 2013. március 1-jén feltételes jellegű csatlakozó fellebbezést nyújtottak be, amely az eljárási szabályzat 176. cikkének (2) bekezdésére hivatkozik.

13. A 2013. december 10-én tartott tárgyaláson a Tanács, a Parlament, a Bizottság, a környezetvédelmi szervezetek és a cseh kormány⁸ meghallgatására került sor.

IV – Elemzés

A – A jogalapok értékeléséről

14. Mivel a jelen jogvita érdemének elbírálása szempontjából meghatározó jelentőségű annak eldöntése, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása az Aarhusi Egyezmény hatálya alá esik-e, a jelen fellebbezések vizsgálatát a C-405/12. P. sz. ügy második jogalapjával kell kezdeni. A C-405/12. P. sz. ügyben előterjesztett fellebbezés első jogalapjában és a C-404/12. P. sz. ügyben előterjesztett fellebbezésben felvázolt, az aarhusi rendeletnek az Aarhusi Egyezmény fényében való jogszerűségi felülvizsgálatára vonatkozó kérdéskörnek ugyanis csak akkor van értelme, ha bebizonyosodik, hogy az az aktus, amellyel kapcsolatban a felülvizsgálatot kérték, nem lehet ilyen felülvizsgálat tárgya.

B – A Bizottságnak a 149/2008 rendelet elfogadása során gyakorolt hatásköreire vonatkozó jogalapról (a C-405/12. P. sz. ügyben előterjesztett fellebbezés második jogalapja)

15. Második jogalapjában a Bizottság azt rója fel a Törvényszéknek, hogy a megtámadott ítélet 65–67. pontjában tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a 149/2008 rendelet elfogadásakor a Bizottság végrehajtási jogkörében járt el. A Bizottság szerint a Törvényszék valójában az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében vett jogalkotói hatáskörök gyakorlásának fogalmát csupán intézményi megközelítésben értelmezte.

16. Kifogásait alátámasztandó a Bizottság előadja, hogy az említett egyezmény értelmében vett jogalkotói hatáskörök gyakorlása fogalmának értelmezése nem függhet az Unió Szerződéseiben alkalmazott sajátos fogalmaktól. Éppen ellenkezőleg, teleologikus megközelítésen kell alapulnia, figyelemmel arra, hogy az Aarhusi Egyezmény azért zárta ki hatálya alól a jogalkotói aktusokat, mert

8 — A cseh kormány a beavatkozási kérelmét a megszabott határidő lejártá után nyújtotta be, ezért csak a szóbeli szakaszban vehetett részt.

ezek tekintetében a nyilvánosság tájékoztatását maga a jogalkotási eljárás biztosítja.⁹ A Bizottság úgy véli, hogy mivel a Bíróság a Flachglas Torgau ügyben már úgy ítélte meg, hogy „a jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények” fogalmát funkcionálisan kell értelmezni,¹⁰ ugyanez a funkcionális megközelítés lenne a megfelelő az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott „jogalkotói minőségben hozott aktus” fogalmával kapcsolatban. Hozzáteszi, hogy maga a Bíróság is hivatkozott e rendelkezésre, amikor a 2003/4 irányelv (a továbbiakban: az információhozzáférési irányelv)¹¹ 2. cikkének 2. pontját értelmezte.

1. A jogalkotásnak az Aarhusi Egyezmény értelmében vett fogalmáról

a) Általános megjegyzések

17. Először is, az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a nemzetközi szerződéseket a szövegük szerint és a célkitűzéseik fényében kell értelmezni. A szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i bécsi egyezmény 31. cikke, továbbá az államok és a nemzetközi szervezetek közötti, valamint a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló, 1986. március 21-i egyezmény 31. cikke – amelyek e tárgyban az általános nemzetközi szokásjogot fejezik ki – ezzel összefüggésben kimondják, hogy a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint, valamint tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.¹²

18. Az Aarhusi Egyezmény preambulumból kiderül, hogy a szerződő felek felismerték a környezet állapota védelmének, megőrzésének és javításának, valamint annak fontosságát, hogy „az átláthatóság a kormányzat minden ágazatában érvényesüljön”, miközben arra szólították fel a jogalkotó testületeket, hogy eljárásaik során alkalmazzák az egyezmény elveit.¹³ Tehát ezen célkitűzések fényében kell értelmezni azt a hatályt, amelyet az Aarhusi Egyezmény szövegezői az említett egyezmény 9. cikke (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. cikke (2) bekezdése második albekezdése rendelkezéseinek adni kívántak.

19. E tekintetben nem vitatott, hogy az Aarhusi Egyezmény nem határozta meg a jogalkotási aktus vagy jogalkotói minőségben eljáró szerv fogalmát. Az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdésének második albekezdése csupán kizárja a hatálya alól azokat a „hatóságokat”, amelyek „igazságszolgáltatási vagy jogalkotói minőségben járnak el”. Ez a rendelkezés alapvető fontosságú ezen egyezmény 9. cikke (3) bekezdése hatályának meghatározása szempontjából, mivel a hatóságok jogalkotói minőségben hozott aktusai nem tartoznak azon aktusok közé, amelyeket ez utóbbi cikk értelmében a nyilvánosság tagjai a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek megsértése miatt megtámadhatnak.

20. Másodsorban, az Aarhusi Egyezmény elfogadásához vezető tárgyalások csak kevés támpontot adnak a vitatott kifejezés eredetével kapcsolatban, amelyekből így nem lehet egyértelmű következtéseket levonni.

9 — Lásd analógia útján: Flachglas Torgau ítélet, C-204/09, EU:C:2012:71, 43. pont.

10 — Az ítélet 49. és azt követő pontjai.

11 — A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.).

12 — Lásd: IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EU:C:2006:10, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

13 — Lásd az Aarhusi Egyezmény ötödik és tizenegyedik preambulumbekendését.

21. Megjegyzem, hogy az Aarhusi Egyezmény tervezetét kidolgozó munkacsoport harmadik ülésén a tanácskozás témája a „környezeti döntéshozatal” fogalma volt, amelyet úgy értelmeztek, hogy sem a jogalkotási, sem a bírósági döntéshozatalt nem fedi le.¹⁴ A negyedik ülés során a „környezeti döntéshozatalt” úgy értelmezték, hogy az olyan, „a nemzeti jogban szabályozott, hatóság által lefolytatott eljárást jelent, amelynek célja a környezettel kapcsolatos kérdések rendezése a jogszabályok alkalmazása során. Nem tartoznak ide a bírósági vagy jogalkotási aktusok, sem pedig az általános érvényű normatív aktusok.”

22. A „hatóság” fogalmával kapcsolatban a negyedik ülésen azt a meghatározást javasolták, amely szerint ez „olyan hatóságot vagy magas rangú tisztviselőt jelent, aki a nemzeti jog értelmében hatáskörrel rendelkezik olyan döntések meghozatalára, amelyek a környezetre vonatkozó törvényeknek vagy rendeleteknek szereznek érvényt, vagy pedig a környezetre vonatkozó információkat összegyűjtik, rendezik és terjesztik. Ez a kifejezés nem fedi le a jogalkotó és a bírói szerveket” (kiemelés tőlem). A „hatóság” fogalmát véglegesen a hatodik ülésen határozták meg, amikor kizárták a „jogalkotói vagy bírósági minőségben eljáró szerveket”.

23. Egyébiránt az Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek való megfelelést vizsgáló bizottság az Unió intézményei által jogalkotói minőségükben elfogadott aktusokkal kapcsolatos állásfoglalásaiban kimondta, hogy a környezetvédelmi jog esetleges megsértése kapcsán figyelembe kell venni a vizsgált döntéshozatali eljárás formáját.¹⁵ Ebből következik, hogy az Aarhusi Egyezmény értelmében vett döntés, aktus vagy mulasztás minősítésekor ennek a szerződő fél belső jogában található elnevezése nem irányadó.¹⁶

24. Harmadsorban hasznos lehet felidézni, hogy a Bíróságnak már volt alkalma az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdésére hivatkozni, mégpedig az információhozzáférési irányelvvel és a 85/337/EGK irányelvvel¹⁷ (a továbbiakban: hatásvizsgálati irányelv) kapcsolatos ügyek során.

25. A hatásvizsgálati irányelvvel kapcsolatos ítélezési gyakorlatában a Bíróság kimondta, hogy ezen irányelv 1. cikke (5) bekezdésének megfelelően két feltételtől függ valamely projektnek az irányelv hatálya alól való kizárása. Az első feltétel megköveteli, hogy a projekt részleteit egyedi jogalkotási aktus fogadja el. A második szerint ezen irányelv céljait, beleértve az információnyújtást, jogalkotási folyamaton keresztül kell megvalósítani.¹⁸

26. A Boxus és társai ítéletben, amelynek tárgya egy olyan tagállami rendeletnek a hatásvizsgálati irányelv és az Aarhusi Egyezmény alkalmazhatósága fényében való értékelése volt, amely egyes területrendezéssel kapcsolatos engedélyeket jogszabályi szintre emelt, a Bíróság amellett, hogy hangsúlyozta a tagállamok eljárási önállóságát, azt is kimondta, hogy az Aarhusi Egyezmény 9. cikke és a 85/337 irányelv 10a. cikke elvesztené „a hatékony érvényesülését, ha csupán annak a körülménynek, hogy valamely projektet [...] jogalkotási aktus fogad el, az lenne a következménye, hogy kizárja az arra irányuló mindenféle jogorvoslatot, hogy e szövegek értelmében vitassák annak anyagi jogi vagy

14 — Lásd a harmadik ülés jegyzőkönyvét, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1997/cep/ac.3/cep.ac.3.6.f.pdf>. Ezt a fogalmat úgy értelmezték, hogy az olyan, hatóság által lefolytatott eljárást jelöl, amelynek célja, hogy a környezettel kapcsolatos országos, regionális vagy helyi szintű döntéseknek érvényt szerezzen, a részes állam jogában található meghatározás szerint.

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

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

17 — Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i tanácsi irányelv (HL L 175., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 248. o.).

18 — Lásd WWF és társai ítélet, C-435/97, EU:C:1999:418, 57. pont; Boxus és társai ítélet, C-128/09–C-131/09., C-134/09. és C-135/09, EU:C:2011:667, 37. pont; Solvay és társai ítélet, C-182/10, EU:C:2012:82, 31. pont, valamint Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias és társai ítélet, C-43/10, EU:C:2012:560, 79. pont.

eljárásjogi jogszerűségét”¹⁹. A Bíróság azt is megállapította, hogy annak az eldöntése, hogy a jogalkotási aktus megfelel-e a hatásvizsgálati irányelvben meghatározott feltételeknek, a nemzeti eljárási szabályok értelmében bírósági vagy törvény értelmében létrehozott független és pártatlan testület által végzendő felülvizsgálat tárgyát kell, hogy képezze.²⁰

27. A hatásvizsgálati irányelv kapcsán a Bíróság a Flachglas Torgau ítéletében megengedte a „jogalkotói minőségben eljáró szervek vagy intézmények” fogalmának funkcionális értelmezését, amely szerint e meghatározás alá tartozónak tekinthetők a minisztériumok, amelyek feladata a nemzeti jog értelmében a törvénytervezetek előkészítése, parlamentnek való előterjesztése és a jogalkotási eljárásban való részvétel – főként álláspont megfogalmazása révén.²¹ A Bíróság e tekintetben hangsúlyozta, milyen sokféle eljárást tekintenek az érintett tagállamokban jogalkotási jellegűnek.

28. Azonban azt is szeretném megjegyezni, hogy a Bíróság ezen ügyekben az érintett irányelvek különös rendelkezéseit az Aarhusi Egyezmény fényében értelmezte, ami miatt ezt az ítélkezési gyakorlatot a jelen ügyre nem lehet fenntartások nélkül irányadónak tekinteni.

b) A jogalkotói minőségben való eljárás Aarhusi Egyezmény értelmében vett fogalmának meghatározásához szükséges kritériumokról

29. Véleményem szerint elvi megfontolásokat is figyelembe kell venni az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotási tevékenységből eredő aktusokkal kapcsolatos kizárások értelmezése során.

30. Először is, ahogy azt a Bizottság is kiemeli, a „jogalkotás” valamely nemzetközi közjogi norma értelmében vett fogalma értelmezésének függetlennek kell lennie a szerződő felek belső jogától. Így az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdése második albekezdésének értelmezését nem lehet egy bizonyos rendszerre jellemző hivatkozási pontokra alapozni, hanem átfogó elemzést kell végezni, ami figyelembe veszi az egyezmény alapvető célját, nevezetesen a környezet védelmét és olyan demokratikus mechanizmus létrehozását, amely lehetővé teszi, hogy a polgárok e folyamatban részt vegyenek.

31. A jogalkotási aktusoknak az Aarhusi Egyezmény hatálya alóli kizárásának ugyanis nem lehet az a hatóköre, amelyet a nemzeti jogon alapuló elemzés tulajdonítana neki. Először is a nemzetközi közjog nem határozza meg az egyes szerződő felek jogrendszerében található jogalkotó hatáskörök megosztását. Azt azonban előírja, hogy az egyezmény egészének célját tiszteletben kell tartani.

32. Másodsorban az Aarhusi Egyezmény 2. cikke (2) bekezdése második albekezdésének és 9. cikke (3) bekezdésének együttes értelmezéséből kiderül, hogy az említett egyezmény által létrehozott rendszer célja, hogy a nyilvánosság tagjai a környezetvédelmi jog előírásait érvényre juttató határozatokat megtámadhassák és felülvizsgálatukat kérhessék, azaz a nemzeti környezetvédelmi jog normáinak konkrét ügyekben való helyes alkalmazása érdekében felléphessenek. Ebből következik, hogy a nyilvánosság tagjait nem jogosítja fel arra, hogy a környezetvédelem meghatározott szintjét ellenőrizzék vagy ennek elfogadását kikényszerítsék.

19 — Boxus és társai ítélet, EU:C:2011:667, 53. pont.

20 — Uo., 54. pont.

21 — EU:C:2012:71, 49–51. pont.

33. Így az Aarhusi Egyezmény fő célkitűzése, hogy a jogszerűség ellenőrzését megvalósító mechanizmust hozzon létre, amelynek segítségével a nyilvánosság tagjai a környezetvédelmi jog egyes szabályainak az alkalmazásuk során történő megsértése esetén közigazgatási vagy bírósági felülvizsgálatot kezdeményezhetnek.²²

34. E tekintetben az a kritérium, amelynek segítségével eldönthető, hogy egy aktus az egyezmény értelmében vett jogalkotási aktusnak minősül-e, a környezetvédelmi jog magasabb szintű normájának létezése lehet. Az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése szempontjából ugyanis a felülvizsgálatot a „környezetre vonatkozó nemzeti^[23] jog rendelkezéseire” tekintettel kell elvégezni. A magánszemélyek tehát hivatkozhatnak arra, hogy a megtámadott aktus ellentétes egy ilyen normával. Ebből következik, hogy a hatóság megtámadott aktusának a jogforrások hierarchiájában szükségképpen alárendelt szerepet kell elfoglalnia a nemzeti környezetvédelmi jog említett rendelkezéseire képest, mivel az egyezmény abból a feltételezésből indul ki, hogy az említett aktus ez utóbbiakkal összeegyeztethetetlen lehet.

35. Ebből következik, hogy az uniós jog azon normái, amelyek tartalma nem vizsgálható abból a szempontból, hogy megfelelnek-e az Unió környezetvédelmi jogának, főszabály szerint az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotási jellegű aktusnak tekintendők. Azonban, tekintettel a jogalkotás fogalmának ezen egyezmény értelmében vett autonóm jellegére, fontos, hogy e tekintetben ne tartsuk magunkat az uniós jogra jellemző, a jogalkotási és végrehajtási aktusok közötti különbségtételhez. Egyébiránt a Bíróság a közelmúltban megerősítette, hogy az EUMSZ 290.cikkben, illetve az EUMSZ 291. cikkben szabályozott, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusokra és a végrehajtási aktusokra vonatkozó esetkörök az uniós jogban nem alkotnak kimerítő rendszert.²⁴

36. Harmadsorban úgy látom, hogy az Aarhusi Egyezmény (érthető módon) ki akarja zárni a környezetvédelmi jog terén elfogadott aktusok széles értelemben vett alkotmányossági vizsgálatát.

37. E megfontolások fényében kell vizsgálni, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása érinti-e az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotói hatásköröket.

2. A 149/2008 rendelet elfogadása során a Bizottság által gyakorolt hatáskörök jellegéről

a) A megtámadott ítéletről

38. A megtámadott ítélet 64–70. pontjában a Törvényszék alapvetően két megfontolást vett figyelembe, amikor úgy döntött, hogy a Bizottság a 149/2008 rendeletet nem jogalkotói hatáskörében eljárva fogadta el. Egyrészt arra emlékeztetett, hogy a 396/2005 rendelet mellékleteit a komitológiáról szóló 1999/468 határozat 5. és 7. cikke alapján kellett elfogadni. Másrészt utalt az Aarhusi Egyezmény alkalmazási útmutatójára,²⁵ amelyből kitűnik, hogy a Bizottságot az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének értelmében vett hatóságnak kell tekinteni.

22 — Lásd e tekintetben, és a Bíróság C-401/12. P–C-403/12. P. sz. egyesített ügyekben hozott határozatának fenntartásával az olyan nem jogalkotási aktusokra vonatkozó példákat, amelyek általában az Aarhusi Egyezmény 10. cikkének értelmében vett belső felülvizsgálati eljárás hatálya alá tartozhatnak: az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló, 1998. november 3-i 98/83/EK tanácsi irányelv (HL L 330., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 4. kötet, 90. o.), valamint a személygépkocsi-gyártók számára a 2012. naptári évre vonatkozóan megállapított átlagos fajlagos CO₂-kibocsátásoknak és fajlagos kibocsátási célértékeknek a 443/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján történő megerősítéséről szóló, 2013. október 30-i bizottsági végrehajtási határozat (HL L289., 71. o.).

23 — Meg kell említeni, hogy az uniós jog az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének (3) bekezdése szempontjából „nemzeti jognak” tekintendő: „In this context, when applied to the EU, the reference to »national law« should be interpreted as referring to the domestic law of the EU” (lásd ACCC/C/2006/18 [Denmark], ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 27. pont), és European Union ACCC/C/2008/32 (Part 1), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, 2011. május, 76. pont.

24 — Lásd Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, 77–86. pont.

25 — Elérhető az alábbi weboldalon: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>, 42. o.

39. Meg kell tehát vizsgálni, hogy ez az indokolás megalapozott-e, feltéve, hogy elégségesnek kell tekinteni, amit ugyanakkor a Bizottság nem vitatott.

b) A 149/2008 rendelet keletkezéséről

40. Előzetesen megjegyzem, hogy az EUMSZ 191. cikkben felsorolt célkitűzések elérése érdekében az Unió környezetvédelmi joga igen nagyfokú változatosságot mutat, nevezetesen ide tartoznak az éghajlatváltozás és a levegőszennyezés elleni küzdelemre, a fenntartható fejlődés kérdéskörére, a hulladékgazdálkodásra, a talaj és a vizek védelmére, a biológiai sokféleség védelmére, a nyilvánosságnak a környezeti döntéshozatalban való részvételére, a polgári védelemre (ezen belül a katasztrófavédelemre) és a zajok kezelésére vonatkozó jogszabályok. E kereteken belül a Bizottság egyszerre lát el szigorúan igazgatási jellegű feladatokat, például amikor géntechnológiával módosított szervezetek (GMSz) forgalomba hozatalát engedélyezi, és normaalkotói feladatokat, amelynek során, gyakran a komitológia segítségével, részletes szabályokat alkot, például amikor egy alap jogi aktus mellékleteit megállapítja vagy kiegészíti. Azonban ez utóbbi esetkör nem értelmezhető egyértelműen az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotói tevékenység fogalmára tekintettel. Ez a helyzet áll fenn különösen a 149/2008 rendeletnek a Bizottság általi elfogadásával kapcsolatban.

41. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jogvita tárgyául szolgáló rendelet elfogadása a 396/2005 rendeletből ered, amely meghatározza a növényi és állati eredetű, emberi fogyasztásra vagy állatok takarmányozására szánt termékekben található megengedett növényvédőszer-maradékok mennyiségeit. Mivel ezek a szermaradék-határértékek (a továbbiakban: MRL) egyrészt bizonyos élelmiszerekre és takarmányokra jellemző egyedi határértékeket foglalnak magukban, másrészt egy olyan általános határértéket, amely azon esetekben alkalmazandó, ahol nem állapítottak meg egyedi MRL-t, a 396/2005 rendelet új mellékletek fokozatos kidolgozását írta elő, amelyek elfogadásától függ a 396/2005 rendelet fejezetei egy részének alkalmazása.²⁶

42. Ennek következtében a Bizottság először a 396/2005 rendelet I. mellékletét megállapító 178/2006/EK rendeletet²⁷ fogadta el, amely azokat az élelmiszereket és takarmányokat sorolja fel, amelyekre növényvédőszer-maradék határértékek vonatkoznak.

43. Ezután fogadta el a Bizottság a 149/2008 rendeletet, amely a 396/2005 rendelet említett I. mellékletében felsorolt termékekre vonatkozó MLR-eket meghatározó három másik (II., III, és IV.) mellékletet illesztett a szövegbe.

44. Így a II. mellékletet a 396/2005 rendelet 21. cikkének megfelelően fogadták el. Ez a melléklet a gabonafélékre, az állati eredetű élelmiszerekre és bizonyos növényi eredetű termékekre (többek között a zöldségekre és a gyümölcsökre) vonatkozó egyedi irányelveknek megfelelően korábban meghatározott MLR-ek határértékeit tartalmazza.²⁸

26 — A 396/2005 rendelet 50. cikke szerint a II., III. és V. fejezetet az I., II., III. és IV. mellékletet megállapító rendeletek közül az utolsó hatálybalépésének időpontját követő 6 hónap elteltével kell alkalmazni.

27 — A 396/2005 rendeletnek a legmagasabb megengedett növényvédőszer-maradék határértékkel rendelkező élelmiszereket és takarmányokat felsoroló I. melléklet létrehozása tekintetében történő módosításáról szóló, 2006. február 1-jei bizottsági rendelet (HL L 29., 3. o.).

28 — A gabonafélékben, illetve azok felületén található peszticid-szermaradványok megengedett legmagasabb mértékének meghatározásáról szóló, 1986. július 24-i 86/362/EGK tanács irányelv (HL L 221., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 7. kötet, 74. o.), az állati eredetű élelmiszerekben, illetve azok felületén található peszticid-szermaradványok megengedett legmagasabb mértékének meghatározásáról szóló, 1986. július 24-i 86/363/EGK tanácsi irányelv (HL L 221., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 7. kötet, 80. o.), és az egyes növényi eredetű termékekben – többek között a gyümölcsökben és zöldségekben –, illetve azok felületén található peszticid-szermaradványok megengedett legmagasabb mértékének meghatározásáról szóló, 1990. november 27-i 90/642/EGK tanácsi irányelv (HL L 350., 71. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 68. o.).

45. A III. mellékletet a 396/2005 rendelet 22. cikkének értelmében fogadták el és különösen azokat az ideiglenes MRL-eket tartalmazza,²⁹ amelyek azon hatóanyagokra vonatkoznak, amelyekről még nem döntöttek el, hogy bekerülnek-e a növényvédő szerekre vonatkozó 91/414/EGK irányelv³⁰ I. mellékletébe.

46. Végül egyes hatóanyagokra egyáltalán nem vonatkozik szermaradvány-határérték. Itt olyan növényvédőszer-hatóanyagokról van szó, amelyeket a 91/414 irányelvnek megfelelően értékelték, és amelyekre vonatkozóan nem tartották szükségesnek MRL megállapítását. A 396/2005 rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében ezeket az említett rendelet IV. melléklete tartalmazza.

47. Ebből az következik, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása során a Bizottság egy jogalkotási természetű alap jogi aktust egészített ki. Ez a megfontolás azonban nem vetítheti előre a Bizottság által ezzel kapcsolatban gyakorolt hatáskörök jellegéről szóló értékelés eredményét az Aarhusi Egyezmény alkalmazása szempontjából. Ezért szükséges megvizsgálni a 149/2008 rendelet elfogadására irányuló eljárást.

c) A 149/2008 rendelet elfogadására irányuló eljárás

48. A Meroni kontra Főhatóság ügyben hozott ítélet³¹ fényében emlékeztetni kell arra, hogy a hatáskör-átruházásból eredő következmények nagy mértékben eltérnek aszerint, hogy az egyrészt olyan végrehajtási hatáskörökre irányul, amelyek egyértelműen körülhatároltak, és amelyek gyakorlása ezért szigorúan ellenőrizhető a hatáskört átruházó hatóság által meghatározott objektív kritériumok alapján, vagy másrészt olyan „diszkrecionális jogkörre, amely széles mérlegelési szabadsággal jár, és amely gyakorlása révén egy valódi gazdaságpolitikát jeleníthet meg”. A Bíróság ebben az ítéletben arra is rámutatott, hogy a fenti első típusú hatáskör-átruházás nem alkalmas arra, hogy jelentősen módosítsa azokat a következményeket, amelyekkel az általa érintett hatáskörök gyakorlása jár, míg a második típusú hatáskör-átruházás azzal, hogy a hatáskört átruházó hatóság döntéseit az átruházott hatáskörrel rendelkező hatóság döntéseivel helyettesíti, „a felelőségek valódi áthelyezését” végzi el.³²

49. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig tehát a „végrehajtási hatáskörök” kifejezés két különböző típusú hatáskört takart. Egyrészt egy alap jogalkotási aktust kiegészítő vagy módosító normatív aktus elfogadására vonatkozó, másrészt pedig az uniós szinten egy uniós jogalkotási aktusnak vagy egyes rendelkezéseinek végrehajtására szolgáló hatáskört.³³

50. Meg kell azonban jegyezni, hogy az uniós jogban még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is sokszor elmosódik a határ a jogalkotás és a végrehajtás között. Valójában, ahogy azt Cruz Villalón főtanácsnok is kifejtette, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusoknak a végrehajtási aktusoktól való megkülönböztetése nem csupán a jogalkotás (ideértve a felhatalmazáson alapuló jogalkotást is) és a végrehajtás közötti különbségen alapul, hanem azon a tényen is, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok az Unió saját normatív hatáskörének gyakorlása keretében születnek, míg a végrehajtási aktusok egy, főszabály szerint a tagállamokat megillető hatáskörnek a Bizottság (vagy a Tanács) által – a szubsidiaritásnak megfelelően – történő gyakorlásának eredményei.³⁴

29 — Kivéve, ha már szerepelnek a II. mellékletben, a 45. cikk (2) bekezdésben szabályozott eljárásnak megfelelően, figyelemmel a tagállamok által szolgáltatott információkra, adott esetben pedig a 24. cikkben szabályozott indoklással ellátott véleményre, a 14. cikk (2) bekezdésében írt tényezőkre és bizonyos MRL-ekre. A III. mellékletben más termékek is szerepelhetnek, például a 396/2005 rendelet I. mellékletében szereplő új mezőgazdasági termékek (lásd a 149/2008 rendelet (4) preambulumbekezdését).

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

31 — 10/56, EU:C:1958:8.

32 — Lásd Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ítélet, EU:C:2014:18, 41. és 42. pont.

33 — Az Európa jövőjével foglalkozó konvent e két jelenség között egyértelmű különbséget kívánt tenni, és ezt az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés is rögzítette. Végül ezt a Lisszaboni Szerződés is átvette, mégpedig az EUMSZ 290. cikkben és az EUMSZ 291. cikkben (lásd az Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványomat, EU:C:2013:562).

34 — Lásd Cruz Villalón főtanácsnok Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-427/12, EU:C:2013:871) 57. pontját.

51. E tekintetben megjegyzem, hogy a 149/2008 rendeletet a 396/2005 rendeletnek a 149/2008 rendelet elfogadásakor³⁵ hatályos 5., 21. és 22. cikke alapján, a komitológiáról szóló 1999/468 határozat 5. cikke értelmében vett úgynevezett „szabályozási bizottsági” eljárásban alkották meg.

52. Ezen eljárás keretében egy intézkedéstervezetnek az élelmiszerlánc- és állat-egészségügyi állandó bizottság³⁶ (a továbbiakban: állandó bizottság) felé történő bemutatását követően a Bizottságnak az intézkedés elfogadása érdekében igenlő szavazatokból minősített többséget kellett elérnie. Ha az állandó bizottság nem tudta minősített többséggel megszavazni a Bizottság tervezetét, vagy ha minősített többséggel ellene szavazott, akkor az intézkedést a Tanács elé kellett utalni. A Tanács az intézkedést vagy elfogadta, vagy pedig a Bizottság elé utalta. Ha a Tanács három hónapon belül nem döntött, akkor a Bizottság elfogadhatta az eredeti tervezetét. E tekintetben az Európai Parlamentnek csak ellenőrzési joga volt, mégpedig annyiban, hogy az együttdöntés keretében elfogadott alap jogi aktusokon alapuló intézkedések esetében nem kötelező állásfoglalást fogadhatott el, amennyiben úgy ítélte meg, hogy a Bizottság túllépte a végrehajtási hatáskörét.

53. Első látásra tehát úgy tűnik, a követett eljárás bizonyos kapcsolatot mutat a jogalkotási tevékenységgel. Ténylegesen az Unió három, jogalkotási hatáskörökét gyakorló intézményét bevonó eljárásról van szó, amelynek eredménye egy általános hatályú aktus, amely legalább nagy részben tartalmaz a környezetvédelmi joggal kapcsolatos rendelkezéseket.

54. Azonban ettől függetlenül egy alap jogi aktus mellékleteinek a tudományos és technikai ismeretek fejlődése miatti módosítása az uniós jogban tisztán végrehajtási jellegű aktusnak is minősülhet. Ez a megállapítás indokolta a 86/362, 86/363 és 90/642 irányelvek mellékleteinek elfogadására irányuló eljárás módosítását.³⁷ Emlékeztetnék arra, hogy e mellékleteket a 396/2005 rendelet II. melléklete később átvette.

55. Így a 149/2008 rendelet elfogadására szolgáló eljárás önmagában nem döntő jellegű az Aarhusi Egyezmény hatályának meghatározása érdekében a Bizottság által gyakorolt hatáskörök jellegének megállapítása szempontjából. Tehát e hatáskörök tartalmát is meg kell vizsgálni.

d) A Bizottság hatásköreinek tartalmáról

56. Kiemelném, hogy a 396/2005 rendelet különlegessége és újító jellege abban rejlik, hogy európai szinten először vezetett be minden növényvédő szerre vonatkozó, egységes, 0,01 mg/kg-os határértéket, amely nem tesz különbséget az élelmiszerek kategóriái között. Ez az általános határérték „alapértelmezés szerint” alkalmazandó, azaz akkor, ha egy-egy termékre vagy terméktípusra nem állapítottak meg egyedi MRL-t. A több különböző irányelv hatályon kívül helyezésére azért

35 — Meg kell jegyezni, hogy a 149/2008 rendelet a 2. cikke értelmében hat hónappal a Hivatalos Lapban történő közzététele után lépett hatályba, azaz 2008. szeptember 1-jén. Azonban eközben a 396/2005 rendeletet módosította a 299/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, amelyet 2008. március 11-én fogadtak el és ugyanezen év április 10-én lépett hatályba (HL L 97., 67. o.). A 299/2008 rendelet elfogadását különösen a 1999/468 határozat módosításáról szóló, 2006. június 17-i 2006/512/EK tanácsi határozat (HL L 200., 11. o.) elfogadása tette szükségessé. A 2006/512 határozat vezette be „az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági” eljárást, amelynek a célja olyan általános hatályú intézkedések elfogadása, amelyek egy alap jogi aktus nem alapvető fontosságú elemeinek módosítását szolgálják. A 299/2008 rendelet 1. cikke értelmében a 396/2005 rendelet 45. cikkét úgy módosították, hogy az már két különböző komitológiai eljárást tartalmazott, mégpedig a szabályozási bizottsági eljárást és az új, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárást. Ezen túlmenően a 396/2005 rendelet 5. cikkének (1) bekezdését olyan új szöveg váltotta fel, amelynek értelmében a 396/2005 rendelet IV. mellékletét ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárásban kell elfogadni.

36 — 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 L 31., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.) értelmében.

37 — Lásd a gyümölcsökben és zöldségekben, a gabonafélékben, az állati eredetű élelmiszerekben, illetőleg az egyes növényi eredetű termékekben – többek között a gyümölcsökben és zöldségekben –, illetve azok felületén található peszticid-szermaradványok megengedett legmagasabb mértékének meghatározásáról szóló 76/895/EGK, 86/362, 86/363, illetőleg 90/642 irányelv módosításáról szóló, 1997. június 25-i 97/41/EK tanácsi irányelvet (HL L 184., 33. o.; magyar nyelvű kiadás 3. fejezet, 21. kötet, 207. o.) és különösen az ezen irányelvre vonatkozó, indokolást is tartalmazó javaslatot (COM[95] 272 végleges, 8. o.).

választották a rendeleti formát, mivel ez biztosítja, hogy meghatározott rendelkezéseit az egész Közösségben ugyanabban az időpontban, ugyanúgy kell majd alkalmazni. Ebből következik, hogy a közegészség védelme érdekében az egyik legfontosabb célkitűzés az MRL-ekre vonatkozó szabályok egységes alkalmazása volt.

57. E gondolatmenetnek megfelelően a 396/2005 rendelet mellékleteinek a 149/2008 rendelettel való elfogadását a másodlagos jog más, környezetvédelmi tárgyú aktusai is kísérték. Így a 396/2005 rendelet II. mellékletének a 149/2008 rendelet által megállapított szövegváltozata összegezte a 86/362, 86/363 és 90/642 irányelv által meghatározott MRL-eket, amely irányelvek rendszeresen módosított mellékletei a termékek és a megengedett maximális növényvédőszer-maradék tartalmak felsorolásait tartalmazták. A 396/2005 rendelet ideiglenes MRL-ek listáját tartalmazó III. mellékletének a 149/2008 rendelettel megállapított szövegváltozata két részből állt. Az A. rész az azon anyagokra vonatkozó ideiglenes MRL-eket tartalmazta, amelyek tekintetében az említett 86/362, 86/363 és 90/642 irányelvek nem határoztak meg MRL-eket. A B. rész az azon termékekre vonatkozó ideiglenes MRL-eket fedte le, amelyek nem szerepeltek a fent idézett 86/362, 86/363 és 90/642 irányelvek I. mellékleteiben. A 396/2005 rendelet IV. melléklete a 91/414 irányelv alapján értékelt növényvédő szerekben található olyan hatóanyagok listáját tartalmazta, amelyekre vonatkozóan nem szükséges MRL-ek meghatározása.

58. Tény, hogy a 396/2005 rendelet mellékletei rendszeres módosításokon estek át. A 396/2005 rendelet 14. cikke alapján az MRL meghatározására, módosítására vagy törlésére irányuló eljárás során a Bizottság vagy rendeletet alkothatott, vagy pedig az említett rendelet 7. cikke értelmében vett kérelem elutasításáról szóló határozatot hozhatott.³⁸

59. E tekintetben alapvető fontosságúnak tartom hangsúlyozni, hogy az MRL önmagában olyan környezetvédelmi jogi normának számít, amelyet a Bizottság a komitológia alkalmazásával fogadott el. Az a tény, hogy az MRL tartalmával kapcsolatban egyedi érdekeket felmutató bármely magánszemély kérheti a termék használatának engedélyezését, amely magában foglalhatja létező MRL megváltoztatását is, ezen semmit sem változtat. Valójában az engedélyezés fázisában már egy létező norma alkalmazásáról lesz szó.

60. Egyébiránt egy magánszemély nem jogosult arra, hogy az MRL meghatározásának tényét megtámadhassa.

61. Azonban, ahogy már hangsúlyoztam, az Aarhusi Egyezmény értelmében vett, a jogalkotói minőségben való eljárás fogalmának értelmezéséhez az Aarhusi Egyezmény 9. cikke (3) bekezdésének szerkezete az irányadó, amelyből lényegében az tűnik ki, hogy annak célja a környezetvédelmi jogi normák alkalmazásának (és nem megállapításának) ellenőrzése.

62. Ezen felül úgy vélem, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása során a Bizottságot olyan hatáskörökkel ruházták fel, amelyek a létező rendelkezéseknek a 149/2008 rendelet mellékleteibe való felvétele révén végrehajtott egységes szerkezetbe foglalásával mutatnak rokonságot.

63. Mindazonáltal a Bizottságnak a konkrét esetben gyakorolt hatáskörei bírósági felülvizsgálat alá esnek, a felhatalmazáson alapuló jogalkotási hatáskörök, illetve a végrehajtási hatáskörök gyakorlása szempontjából. A jelen ügyben azonban nincsenek olyan, a környezetvédelmi joggal kapcsolatos normák, amelyek a Bizottság hatáskörét korlátozhatnák és amelyekre tekintettel az Aarhusi Egyezmény által előírányzott felülvizsgálat elvégezhető lenne.

38 — A 396/2005 rendelet 6. cikke értelmében, „[h]a egy tagállam a [91/414] irányelvvvel összhangban valamely növényvédő szer használatára vonatkozó engedélyt vagy ideiglenes engedélyt szándékozik kibocsátani, ez a tagállam köteles megvizsgálni, hogy e használat eredményeként szükségessé válik-e az e rendelet II. és III. mellékletében meghatározott, már létező MRL módosítása, illetve új határérték meghatározása, vagy a hatóanyagot fel kell-e venni a IV. mellékletbe. Amennyiben szükséges, a tagállam a 7. cikkel összhangban felkéri az engedélyt kérő felet a felvétel iránti kérelem benyújtására”. A kérelemre vonatkozó részletes szabályokat a 7. cikk tartalmazza.

64. Végül emlékeztetek arra, hogy a 396/2005 rendelet II. fejezetének, és így az itt található 14. cikknek az alkalmazhatósága a 149/2008 rendelet hatálybalépésétől függött.

65. Tekintettel a fenti megfontolások összességére, annak megállapítását javaslom, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása során a Bizottság az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotói minőségében járt el.

66. Ebből következően a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítélet 70. pontjában úgy határozott, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása a végrehajtási hatáskörök körébe tartozik. A megtámadott ítéletet ezért hatályon kívül kell helyezni.

C – A fennmaradó jogalapokról

67. Tekintettel a jelen indítvány 66. pontjában javasolt megoldásra, nem szükséges megvizsgálni a C-404/12. P. és C-405/12. P. sz. ügyekben előterjesztett fellebbezésekben hivatkozott egyéb jogalapokat. Ugyanez vonatkozik a környezetvédelmi szervezetek csatlakozó fellebbezésében hivatkozott jogalapokra.

V – A Törvényszék előtti keresetről

68. A Bíróság alapokmánya 61. cikkének első bekezdése értelmében, amennyiben a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi, akkor az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi, illetve azt határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez. A jelen ügyben véleményem szerint teljesülnek az ahhoz szükséges feltételek, hogy maga a Bíróság határozzon az ügyről. A felek által a Törvényszék előtt előadott érvek ugyanis szerepelnek az írásbeli szakasz keretében a Törvényszék előtt váltott beadványokban.

69. A Törvényszék előtt előadott első jogalapjukban a környezetvédelmi szervezetek azzal érveltek, hogy a Bizottság annak megállapításával, hogy a 149/2008 rendelet nem tekinthető sem egyedi hatályú intézkedésnek, sem határozatok sorának, tévesen állapította meg a rendelet belső felülvizsgálata iránti kérelem elfogadhatatlanságát.

70. A jelen indítvány 16–60. pontjában kifejtett érvelés alapján, amelyből lényegében kitűnik, hogy a 149/2008 rendelet elfogadása az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotói minőségben való eljárásra vezethető vissza, e jogalap elutasítását javaslom.

71. Tény, hogy a felek nem tudtak az elsőfokú eljárás során állást foglalni a Bizottságnak a 149/2008 rendelet elfogadása során gyakorolt hatáskörei jellegével kapcsolatos érvekről. Meg kell tehát állapítani, hogy a Bizottságnak az elfogadhatatlanság megállapítására vonatkozó határozatai csak a 149/2008 rendelet általános hatályán alapulnak, ami véleményem szerint nem teljes körű indokolás. Ezek a határozatok azonban megalapozottnak tűnnek, mivel a belső felülvizsgálati kérelmeket elfogadhatatlanság okán utasítják el. Mindazonáltal, mivel a 149/2008 rendelet egyértelműen általános hatályú intézkedést tartalmaz, és ez utóbbi kategória magában foglalja az Aarhusi Egyezmény értelmében vett jogalkotói tevékenységet, ez az indok elegendő az említett határozatok megalapozottságához.³⁹

72. Mivel a 149/2008 rendelet véleményem szerint nem tartozik az Aarhusi Egyezmény hatálya alá, nem szükséges az elsőfokú eljárásban előterjesztett második joglapot megvizsgálni.

39 — Lásd *mutatis mutandis*: Görögország kontra Bizottság ítélet, C-321/09. P, EU:C:2011:218, 61. pont.

VI – Véggövetkeztetések

73. Javaslom tehát, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a Törvényszék Stichting Natuur en Milieu és Pesticide Action Network Europe ítéletét (T-338/08, EU:T:2012:300),
- utasítsa el az Európai Bizottság 2008. július 1-jei két határozatának megsemmisítésére irányuló keresetet, amely határozatokkal a Bizottság elfogadhatatlanság miatt elutasította az I. mellékletben felsorolt termékek megengedett szermaradék-határértékeit megállapító II., III. és IV. melléklet létrehozása által a 396/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2008. január 29-i 149/2008/EK bizottsági rendelet belső felülvizsgálatára irányuló kérelmeket,
- egyetemlegesen kötelezze a Stichting Natuur en Milieu-t és a Pesticide Action Network Europe-ot a költségeknek, valamint az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság költségeinek viselésére,
- állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság maga viseli saját költségeit.