Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 17 oktober 2018 [1]

Mål C-82/17 P

TestBioTech eV
European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV
Sambucus eV
mot

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Miljö – Genetiskt modifierade produkter – Kommissionens beslut att godkänna utsläppande på marknaden av produkter innehållande genetiskt modifierad soja MON 87701 x MON 89788 – Förordning (EG) nr 1367/2006 – Artikel 10 – Begäran om intern omprövning av en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten – Bevisbörda”

Inledning

1. Genom detta överklagande har TestBioTech eV, European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV och Sambucus eV (nedan kallade klagandena) yrkat upphävande av tribunalens dom av den 15 december 2016, *TestBioTech m.fl./kommissionen* (T-177/13, ej publicerad, nedan kallad den överklagade domen, EU:T:2016:736). I denna dom ogillade tribunalen klagandenas talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 8 januari 2013 [2] (nedan kallat det omtvistade beslutet), i vilket kommissionen hade underrättat TestBioTech om att den inte godtog något av de påståenden som gjorts till stöd för begäran om intern omprövning av kommissionens genomförandebeslut 2012/347/EU av den 28 juni 2012 om godkännande för utsläppande på marknaden av produkter som innehåller, består av eller har framställts av den genetiskt modifierade sojabönan MON 87701 × MON 89788 (MON-877Ø1–2 × MON-89788–1) i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 [3] (EUT L 171, 2012, s. 13, nedan kallat godkännandebeslutet). Klagandena yrkade, för det andra, få det omtvistade beslutet jämte kommissionens identiska beslut riktade till European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility och Sambucus upphävda eller, alternativt, att målet återförvisas till tribunalen.

2. Enligt detta förslag till avgörande får domstolen, genom den rättsfråga som tas upp i överklagandet, tillfälle att undersöka vilken art, räckvidd och ”bevisbörda” som ska vara utmärkande för mekanismen för intern omprövning i artikel 10 i förordning (EG) nr 1367/2006. [4]

1 Originalspråk: engelska.

2 Beslutet betecknas Ares (2013) 19605.

3 Förordning av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder (EUT L 268, 2003, s. 1).

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).

Tillämpliga rättsregler

Internationell rätt

3. Artikel 9.1–4 i Århuskonventionen [5] föreskrivs följande:

”1. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln, kan få detta prövat av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

I de fall en part föreskriver en sådan domstolsprövning skall den se till att den berörda personen även har rätt till ett snabbt, lagstadgat förfarande, avgiftsfritt eller till en låg avgift, för att få sin sak omprövad av myndigheten eller prövad av ett annat oberoende och opartiskt organ än en domstol.

Slutgiltiga beslut enligt denna punkt skall vara bindande för den myndighet som förvarar informationen. Motiveringen skall vara skriftlig, åtminstone när tillgång till information nekas enligt denna punkt.

2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.

3. Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

5 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998 och godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet föreläggande där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Beslut som fattas enligt denna artikel skall meddelas eller registreras skriftligen. Beslut av domstol och, när så är möjligt, av andra organ, skall vara tillgängliga för allmänheten."

EU-rätt

4. Skäl 11, 18, 19 och 21 i förordning nr 1367/2006 har följande lydelse:

"(11) Förvaltningsåtgärder med individuell räckvidd bör kunna omprövas internt om de har rättsligen bindande effekt utanför gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet i fråga.. …

…

(18) Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen skall det finnas möjligheter att få handlingar och försummelser av privatpersoner eller myndigheter som strider mot miljölagstiftningen prövade av domstol eller genom andra omprövningsförfaranden. Bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning bör vara förenliga med fördraget. Denna förordning bör endast reglera myndigheters handlingar och försummelser.

(19) För att säkerställa adekvata och effektiva rättsmedel, inbegripet rättsmedlen vid Europeiska gemenskapernas domstol enligt de relevanta bestämmelserna i EG-fördraget bör den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som har vidtagit den åtgärd som skall prövas eller som, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, försummat att vidta en åtgärd kunna ompröva sitt beslut eller, vid en försummelse, vidta en åtgärd.

…

(21) Om en tidigare begäran om intern omprövning inte har gett önskat resultat, bör den berörda icke-statliga organisationen kunna väcka talan vid EG-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget."

5. I artikel 10, som har rubriken "Begäran om intern omprövning av förvaltningsåtgärder", föreskrivs:

"1. En icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 har rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd.

En sådan begäran skall vara skriftlig och lämnas in senast sex veckor efter det att en förvaltningsåtgärd vidtogs, meddelades eller offentliggjordes – beroende på vilket datum som infaller sist – eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, senast sex veckor efter det att förvaltningsåtgärden skulle ha vidtagits. Begäran skall innehålla grunderna för omprövningen.

2. Den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som avses i punkt 1 skall pröva varje sådan begäran som inte är uppenbart ogrundad. Gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet skall snarast ange sina skäl i ett skriftligt svar, dock senast tolv veckor efter det att begäran togs emot.

3. En gemenskapsinstitution eller ett gemenskapsorgan som trots rimliga ansträngningar inte kan agera i enlighet med punkt 2 skall snarast, dock senast inom den tid som anges i punkt 2, underrätta den icke-statliga organisation som lämnat begäran om anledningen till detta och om när institutionen eller organet avser att agera.

I vart fall skall gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet agera senast arton veckor efter det att begäran togs emot."

6. Enligt artikel 12 i samma förordning ("Talan vid EG-domstolen") gäller följande:

"1. Den icke-statliga organisation som har lämnat begäran om intern omprövning i enlighet med artikel 10 får väcka talan vid EG-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget.

2. Om gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet inte agerar i enlighet med artikel 10.2 eller 10.3 får den icke-statliga organisationen väcka talan vid EG-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget."

Bakgrund till tvisten

7. Klagandena är tyska ideella föreningar. TestBioTech eV främjar oberoende forskning och offentlig debatt om betydelsen av bioteknologi. European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV har till ändamål att främja vetenskap och forskning för skydd av miljö, biologisk mångfald och människors hälsa mot negativa effekter av nya teknologier och deras produkter. Sambucus eV bedriver kulturell verksamhet.

8. Den 14 augusti 2009 lämnade Monsanto Europe SA in en ansökan till behörig myndighet i Nederländerna, i enlighet med artiklarna 5 och 17 i förordning nr 1829/2003, om att få släppa ut livsmedel, livsmedelsingredienser och foder innehållande, bestående av eller framställda av MON 87701 × MON 89788 sojaböna (nedan kallad Soybean) på marknaden. Denna ansökan omfattade också utsläppande på marknaden av Soybean i andra produkter än livsmedel och foder, som innehåller eller består av denna sojaböna, för samma användning som andra sojabönor, med undantag av odling.

9. Den 15 februari 2012 avgav Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) ett allmänt yttrande enligt artiklarna 6 och 18 i förordning nr 1829/2003. I punkt 3 i detta yttrande förklarade Efsa att dess vetenskapliga panel för genetiskt modifierade organismer hade utfärdat ett vetenskapligt utlåtande av den 25 januari 2012 om ansökan (EFSA-GMO-NL-2009–73) rörande utsläppande på marknaden av den insektsresistenta och herbicidtoleranta Soybean för användning av Monsanto som livsmedel och foder, import och bearbetning enligt förordning nr 1829/2003 (*The EFSA Journal* 2012;10(2):2560, 1–34), i vilket panelen funnit att Soybean vid avsedd användning var lika säker som sitt icke genetiskt modifierade jämförelseobjekt, såvitt gällde potentiella effekter på människors eller djurs hälsa och på miljön. Den vetenskapliga panelen hade också kommit fram till att korsbefruktning inte vid avsedd användning skulle Soybean skulle negativt påverka människors eller djurs hälsa eller miljön. I sitt allmänna yttrande drog Efsa slutsatsen att "kraven i artiklarna 6 och 18 [i förordning nr 1829/2003] för att släppa ut [Soybean] på marknaden var uppfyllda".

10. I sitt godkännandebeslut tillät kommissionen, på vissa villkor, i enlighet med artiklarna 4.2 och 16.2 i förordning nr 1829/2003, utsläppande på marknaden av:

– livsmedel och ingredienser i livsmedel innehållande, bestående av eller framställda av Soybean,

– foder innehållande, bestående av eller framställt av Soybean,

– andra produkter än livsmedel och foder som innehåller eller består av Soybean för samma användning som andra sojabönor, med undantag av odling.

11. I skäl 4, 6 och 7 i godkännandebeslutet förklarade kommissionen att Efsa den 15 februari 2012 hade avgett ett positivt yttrande i enlighet med artiklarna 6 och 18 i förordning nr 1829/2003 och kommit fram till att v, som den beskrivits i ansökan, var lika riskfri som sin icke genetiskt modifierade motsvarighet med avseende på potentiell inverkan på människors eller djurs hälsa eller på miljön. Vidare förklarade kommissionen att Efsa också hade funnit att den miljöövervakningsplan i form av en allmän tillsynsplan som sökanden hade lämnat in ligger i linje med det avsedda användningsområdet för produkterna. Under dessa omständigheter ansåg kommissionen det lämpligt att godkänna Soybean och alla produkter som innehöll den eller bestod av den samt livsmedel och foder som framställts av den i enlighet med vad som uppgetts i ansökan om godkännande.

12. I skrivelser av den 6 augusti 2012 begärde var och en av klagandena att kommissionen skulle göra en intern omprövning av godkännandebeslutet enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006. Klagandena framhöll bland annat att bedömningen att Soybean var väsentligen likvärdig med sin icke modifierade motsvarighet var felaktig, att de synergistiska eller kombinatoriska verkningarna inte hade beaktats, att de immunologiska riskerna inte hade värderats på ett adekvat sätt och att ingen övervakning av hälsoeffekterna hade krävts.

13. I det omtvistade beslutet av den 8 januari 2013 informerade kommissionsledamoten med ansvar för hälsofrågor TestBioTech om att kommissionen inte godtog något av de ”juridiska och vetenskapliga påståenden som gjorts till stöd för begäran om intern omprövning” av godkännandebeslutet. Kommissionen ansåg därför att godkännandebeslutet stod i överensstämmelse med förordning nr 1829/2003. Särskilt förkastade kommissionen de argument som anförts i TestBioTechs begäran om intern omprövning och som innebar att godkännandebeslutet var rättsstridigt på grund av att Efsas bedömning att Soybean var ”väsentligen likvärdig” var felaktig, att de synergistiska eller kombinatoriska verkningarna inte hade beaktats, att de immunologiska riskerna inte hade värderats på ett adekvat sätt och att ingen övervakning av effekterna på hälsan hade krävts.

14. Samma dag sände kommissionsledamoten med ansvar för hälsofrågor till European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility respektive Sambucus ett andra och ett tredje beslut som i sak var identiska med det omtvistade beslutet som sänts till TestBioTech.

15. I dessa tre beslut medgav kommissionen att klagandena uppfyllde kriterierna i artikel 11 i förordning nr 1367/2006 och att de därför, som icke-statliga organisationer, var berättigade enligt den artikeln att framställa en begäran om intern omprövning.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

16. Genom ansökan av den 18 mars 2013 väckte klagandena talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

17. Till stöd för sin talan åberopade klagandena i sak fyra rättsliga grunder. De gjorde gällande, för det första, att Soybean inte var likvärdig med sin icke modifierade motsvarighet, för det andra, att de synergistiska och kombinatoriska effekterna och toxiciteten inte hade bedömts, för det tredje, att det saknades en uttömmande immunologisk bedömning och, för det fjärde, att det saknades tillstånd att övervaka konsumtionen av produkter innehållande Soybean efter godkännandet för utsläppande på marknaden.

18. Kommissionen, Efsa samt Monsanto Europe och Monsanto Company (nedan gemensamt kallade Monsanto) yrkade att tribunalen skulle delvis avvisa och delvis ogilla klagandenas talan.

19. I den överklagade domen beslöt tribunalen att delvis avvisa och delvis ogilla talan och förpliktade klagandena att betala rättegångskostnaderna (med undantag av intervenienternas kostnader).

Parternas yrkanden vid EU-domstolen

20. I sitt överklagande har klagandena yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet eller återförvisa målet till tribunalen och förplikta kommissionen att betala rättegångskostnaderna.

21. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klagandena att betala rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

22. Till stöd för sitt överklagande har klagandena åberopat fem grunder. De har för det första gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att avvisa vissa av deras argument, bevis och/eller material. För det andra har de påstått att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den tillämpade en ”oriktig och omöjlig bevisbörda” för ideella föreningar som grundar sin talan på artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006. För det tredje har de gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte erkänna att den vägledning som getts ut av Efsa i enlighet med dess rättsliga förpliktelser skapar en berättigad förväntan att vägledningen också kommer att följas. För det fjärde har de gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att den säkerhetsbedömning i två steg som krävs enligt förordning nr 1829/2003 inte behövde följas. För det femte hävdade de att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte godta vissa delar av klagandenas påstående att kommissionen hade underlåtit att tillräckligt utreda sojabönans potentiella toxicitet och kräva övervakning av sojabönans effekter efter godkännandebeslutet.

23. På domstolens begäran kommer jag att begränsa min analys till den andra överklagandegrunden. Eftersom denna grund gäller det interna omprövningsförfarandets natur, räckvidd och villkor samt domstolskontrollen av omprövningsbeslut enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006, ska jag först behandla dessa frågor på ett abstrakt plan innan jag specifikt relaterar dem till den andra överklagandegrunden.

Det interna omprövningsförfarandets natur, räckvidd och villkor enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006

24. Jag ska därför tolka (ordalag, struktur, bakgrund och ändamål) artikel 10 i förordning nr 1367/2006 och föreslå konkreta kriterier som bör iakttas i det interna omprövningsförfarandet.

Artikel 10 i förordning nr 1367/2006, dess ordalag och struktur

25. Enligt artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006 har en icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 i den förordningen rätt att begära en intern omprövning av en EU-institution eller ett EU-organ som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljörätten. En sådan begäran ska vara skriftlig och lämnas in senast sex veckor efter det att förvaltningsåtgärden vidtogs, meddelades eller offentliggjordes, beroende på vilket datum som inföll sist. Begäran ska innehålla grunderna för omprövningen.[6] Enligt punkt 2 i artikel 10 ska den EU-institution eller det EU-organ som avses i punkt 1 pröva varje sådan begäran som inte är uppenbart ogrundad. EU-institutionen eller EU-organet ska snarast ange sina skäl i ett skriftligt svar, dock senast tolv veckor efter det att begäran togs emot.

6 Detaljerade förfaranderegler vid intern omprövning finns i kommissionens beslut av den 13 december 2007 med detaljregler för tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 om Århuskonventionen när det gäller framställningar om intern omprövning av förvaltningsakter (EUT L 13, 2008, s. 24).

26. Det framgår alltså av den ordalydelsen att en förutsättning för att behandlas av behörig EU-instituton eller behörigt EU-organ är att begäran (1) ska innehålla grunderna för omprövning och (2) inte får vara uppenbart ogrundad. Vad som däremot inte kan utläsas direkt ur bestämmelsens ordalydelse är mer precisa kriterier om hur de grunder som anges ska styrkas.

Det interna omprövningsförfarandet inom ramen för och mot bakgrund av förordning nr 1367/2006

27. I artikel 12 i förordning nr 1367/2006, som är den sista bestämmelsen i avdelning IV i förordningen om intern omprövning och tillgång till rättslig prövning, föreskrivs i första stycket att den icke-statliga organisation som har lämnat en begäran om intern omprövning i enlighet med artikel 10 får väcka talan ”vid EG-domstolen” i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget.

28. Det skulle enligt min uppfattning inte överensstämma medprincipen om god rättskipning om part som begär omprövning fick tillfoga eller utveckla grunder för intern omprövning i ett förfarande vid EU-domstolen. En part som begär omprövning måste således uttryckligen ange alla grunder för intern omprövning redan i sin begäran om omprövning.

29. I samband med förfarandet vid tribunalen har ett annat omprövningsförfarande i EU-lagstiftningen åberopats analogt. I punkt 51 i den överklagade domen tycks tribunalen ha gjort en jämförelse [7] mellan artikel 10 i förordning nr 1367/2006 och artiklarna 4.5 och 8.3 i direktiv 91/414/EEG. [8]

30. Jag tycker inte att en analogi med direktiv 91/414 är lämplig. Som domstolen uttalade i *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie*, det mål som tribunalen hänvisade till analogt, ”framgår det av en jämförelse med artiklarna 4.5 och 8.3 i direktiv 91/414 att denna omprövning inte handlar om att göra en ny bedömning av det verksamma ämnet i sig utan snarare av det växtskyddsmedel som utgör slutprodukten, och att en sådan omprövning företas på initiativ av de nationella myndigheterna och inte på initiativ av berörda enskilda personer”. [9] Artikel 4.5 i direktiv 91/414 ger alltså möjlighet till omprövning av godkännanden av växtskyddsmedel ”om det finns uppgifter som tyder på att något av kraven i punkt 1 [10] inte längre är uppfyllt. I sådana fall får medlemsstaterna kräva att den som har ansökt om godkännande eller beviljats ett utvidgat användningsområde i enlighet med artikel 9 skall lämna de ytterligare uppgifter som är nödvändiga för omprövningen. Godkännandet får vid behov förlängas för den tid som krävs för att genomföra en sådan omprövning och lämna sådana ytterligare uppgifter”.

31. Det framgår tydligt av det föregående att syftet med omprövningsförfarandet enligt artiklarna 4.5 och 8.3 i direktiv 91/414 är att möjliggöra en ny bedömning av ett slutligt växtskyddsmedel, det vill säga en omvärdering av ett *konkret resultat*. Däremot gäller förfarandet för intern omprövning i artikel 10 i förordning nr 1367/2006, som händelsevis är tillämplig på varje ”förvaltningsåtgärd enligt miljörätten”, omprövning av ett förvaltningsförfarande som inte nödvändigtvis påverkar det sakliga innehållet i godkännandebeslutet. [11]

7 Tribunalen hänvisade till dom av den 10 november 2005i mål, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, (C 316/04, EU:C:2005:678, punkt 68).

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

9 Se dom av den 10 november 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, EU:C:2005:678, punkt 68).

10 Som i huvudsak gäller produktsäkerheten och produktens effektivitet. Fotnoten tillagd.

11 Se också generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i de förenade målen Rådet och parlamentet/kommissionen och kommissionen/Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 130). Talan enligt artikel 12 i förordning nr 1367/2006 hänför sig inte till godkännandebeslutet utan till svaret från den institution eller det organ som begäran om intern omprövning riktades till, vilket i det aktuella fallet var det omtvistade beslutet.

32. Detsamma kan för övrigt sägas om omprövningsförfarandet i artikel 21 i förordning (EG) nr 1107/2009.[12] Denna förordning, som upphävde direktiv 91/414, innehåller i artikel 21 föreskrifter om ett omprövningsförfarande på grund av nya vetenskapliga och tekniska rön och övervakningsuppgifter. Detta kan inte vara vad som karakteriserar det interna omprövningsförfarandet i artikel 10 i förordning nr 1367/2006. Förfarandet för intern omprövning är, som framgår av punkterna 2 och 3 i denna bestämmelse, kronologiskt så nära förbundet med godkännandeförfarandet att förfarandet vid intern omprövning inte kan vara föranlett av att nya vetenskapliga och tekniska rön som kan ha tillkommit och som ska beaktas. Snarare är förfarandet för intern omprövning tillgängligt för att påvisa huruvida omständigheter kan ha blivit förbisedda under godkännandeförfarandet.

Lagstiftningens bakgrund

33. Som framhålls i skäl 3 i förordning nr 1367/2006, undertecknade gemenskapen Århuskonventionen den 25 juni 1998 och godkände konventionen den 17 februari 2005. Dessutom hänvisar skäl 4, 5, 6, 7, 9, 12, 13, 16, 17 och 18 i förordningen uttryckligen till Århuskonventionen.

34. Förordning nr 1367/2006 innehåller därför bestämmelser som ”tillämpar konventionens krav på gemenskapens institutioner och organ”.[13] Förordningen bidrar på så sätt till den lagstiftning som införlivar Århuskonventionen med EU-rätten[14] och är tillämplig på EU-institutionerna och EU-organen i samband med tillämpningen av Århuskonventionen.[15]

35. Artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006 är avsedda att med EU-rätten införliva artikel 9.3 i Århuskonventionen, enligt vilken varje part i den konventionen ska se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.[16]

36. I detta sammanhang är förfarandet för intern omprövning i artikel 10 avsett att för ”kvalificerade enheter” underlätta tillgång till rättslig prövning som dessa enheter inte skulle ha enligt artikel 263.4 FEUF, så som den artikeln tolkats av domstolen.[17] När ett beslut som gäller en begäran om intern omprövning delges denna kvalificerade enhet, uppfyller enheten kriteriet för att vara direkt berörd enligt artikel 263.4 FEUF, och den enheten kan vända sig till domstolen (artikel 12 i förordning nr 1367/2006 i förening med artikel 263.4 FEUF).

12 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 24.11.2009, s. 1).

13 Skäl 4 i förordning nr 1367/2006.

14 Se dessutom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 2003, s. 17), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, 2003, s. 26).

15 Men Århuskonventionen är historiskt sett ännu mera förbunden med EU-rätten. Det är verkligen en korsbefruktning mellan EU:s miljörätt och Århusregimen enligt internationell rätt, såtillvida som det tidigare rådsdirektivet 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40) och rådsdirektiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, 1990, s. 56) tjänade som ”modell på internationell nivå och deras grundläggande filosofi togs över av Århuskonventionen”. Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och rätt till rättslig prövning i miljöfrågor vid EG-institutioner och EG-organ, KOM(2003) 622 slutlig, s. 3.

16 Som domstolen har klargjort, kan man ändå inte förlita sig på artikel 9.3 i Århuskonventionen för att pröva rättsenligheten av artikel 10.1 i förordning nr 1367/2006, se dom av den 13 januari 2015, Rådet m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punkt 61).

17 Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillämpning av Århuskonventionens bestämmelser på tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och rätt till rättslig prövning i miljöfrågor vid EG-institutioner och EG-organ, COM(2003) 622 final, s. 7. Se också generaladvokat Jääskinens förslag till avgörande i förenade målen *Rådet och parlamentet* mot *kommissionen* och *Kommissionen* mot *Vereniging Milieudefensie* och *Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 123 och följande punkter).

37. Det skulle därför kunna hävdas på grundval av lagstiftningens bakgrund att de krav som ska uppfyllas inte bör vara alltför betungande för den part som begär omprövning. Om villkoren för intern omprövning är alltför stränga, skulle avsikten att underlätta tillgång till rättslig prövning omintetgöras. Emellertid kan enligt min uppfattning mera precisa kriterier inte härledas från bakgrunden till förordning nr 1367/2006.

Syftet med förfarandet för intern omprövning

38. I punkt 51 i den överklagade domen uttalade tribunalen att ”syftet med omprövningen inte är att göra en omprövning av godkännandet av att produkterna släpps ut på marknaden”.

39. Det återstår ändå att klarlägga syftet med den interna omprövningen. Denna fråga är beroende av vilket resultat som ett sådant förfarande för intern omprövning kan leda till. I punkt 52 i den överklagade domen uttalade tribunalen att den institution eller det organ som antog beslutet om godkännande ”måste pröva begäran och, när den interna omprövningen avslutats, antingen ogilla begäran om intern omprövning som ogrundad genom ett motiverat beslut eller på grund av att den interna omprövningen inte ledde till ett annat resultat än det som nåddes i godkännandebeslutet eller, vilket är rättsligt tillåtet, vidta någon annan åtgärd som den anser lämplig för att ändra godkännandebeslutet, inklusive ändring, suspendering eller återkallande av ett godkännande”.

40. Av vad nu sagts följer att en intern omprövning *kan* leda till återkallelse av ett godkännandebeslut. Syftet med förfarandet för intern omprövning är därför att ompröva förfarandet som ledde till godkännandebeslutet för att kontrollera om nya upplysningar eller en omvärdering av redan kända upplysningar kan göra det motiverat att revidera godkännandebeslutet.

41. Detta syfte stämmer väl överens med miljörättens försiktighetsprincip, enligt vilken det, när det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av risker för människors hälsa, är tillåtet att vidta skyddsåtgärder utan att invänta att det blir tydligt om riskerna är reella och hur allvarliga de i så fall är. [18]

42. Förfarandet för intern omprövning kan bidra till att avvärja faror som inte hade upptäckts under godkännandeförfarandet.

43. Detta syfte överensstämmer också med Århuskonventionens ändamål, som otvivelaktigt bör beaktas vid tolkningen av artikel 10 i förordning nr 1367/2006. [19] Det är välkänt att konventionen har det tredubbla syftet i miljöfrågor att, för det första, underlätta tillgången på information, för det andra, uppmuntra allmänheten till deltagande i beslutsprocessen, och, för det tredje, sörja för tillgång till rättslig prövning, varvid det relevanta syftet i det aktuella målet helt klart är att ge möjligheter till rättslig prövning. [20]

44. I artikel 10 i förordning nr 1367/2006 föreskrivs att det ska fattas ett beslut om en begäran om intern omprövning. Detta beslut – som ska riktas till den icke-statliga organisation som initierade omprövningsförfarandet – kan sedan angripas enligt artikel 12 i förordning nr 1367/2006 jämförd med artikel 263.4 FEUF. Genom artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006 underlättas därför möjligheterna till rättslig prövning enligt fördragsbestämmelserna, eftersom tillämpningen av dem leder till ett individuellt beslut enligt artikel 263.4 FEUF.

18 Dom av den 9 september 2003, Monsanto Agricoltura Italia m.fl. (C-236/01, EU:C:2003:431, punkt 111 och där angiven rättspraxis).

19 Se, för ett likartat resonemang, punkt 36 ovan och, mer allmänt, mitt förslag till avgörande i Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778, punkterna 37–41)

20 För synpunkter på tillgång till information, se till exempel mitt förslag till avgörande i Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2016:778, punkt 37 och följande punkter).

Kriterierna för omprövningsförfarandet

45. Det följer av den föregående tolkningen att frågan *om* ett omprövningsförfarande ska inledas inte kan avgöras enligt fritt skön av den institution eller det organ som har behörighet i förfarandet. Detta skulle strida mot syftet med omprövningsförfarandet, som det beskrivits ovan.

46. När det gäller omprövningens omfattning föreslår jag att följande kriterier ska tillämpas och följande steg ska tas under omprövningsförfarandet.

47. För det första ska varje argument som anförs i begäran om intern omprövning beaktas såvida inte argumentet är uppenbart ogrundat enligt artikel 10.2 i förordning nr 1367/2006. Bevisbördan för att argumentet är uppenbart ogrundat åvilar den behöriga institutionen eller det behöriga organet. Detta kan anses framgå av orden ”som inte är” i artikel 10.2 i förordningen.

48. För det andra måste den behöriga EU-institutionen eller det behöriga EU-organet rådgöra med Efsa eller någon annan myndighet som varit inblandad i godkännandeförfarandet för att klarlägga om argumenten i begäran om omprövning är välgrundade.

49. För det tredje ankommer det på den behöriga EU-institutionen eller det behöriga EU-organet att meddela sitt beslut om en begäran om intern omprövning med en detaljerad motivering som konkret besvarar varje argument i begäran, såvida inte något argument är uppenbart ogrundat. De skäl som anförs ska göra det möjligt för klaganden att förstå den behöriga institutionens eller det behöriga organets resonemang.

De grunder som den part som begär omprövning ska göra gällande

50. Av syftet med omprövningsförfarandet, så som det beskrivits i det föregående, följer även att möjligheterna för den part som begär omprövning att få till stånd ett förfarande om intern omprövning inte ska vara alltför stränga. [21]

51. När det gäller strukturen i och syftet med artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006 som beskrivits ovan bör det emellertid erinras om (1) att skälen åtminstone måste anges och (2) att begäran inte får vara uppenbart ogrundad. Härav följer att, å ena sidan, uppenbart ogrundade påståenden inte är tillräckliga för att uppfylla dessa kriterier. Å andra sidan finns det ingen bestämmelse om att klagandena har en egentlig skyldighet att åberopa och utveckla frågorna i målet och att i samband därmed förebringa bevisning.

52. Om emellertid den part som begär omprövning vill uppnå något mer än enbart en granskning av deras argument, kan det förväntas att den part som begär intern omprövning att denne framlägger konkreta och precisa argument som eventuellt kan rubba de faktiska omständigheter på vilka godkännandebeslutet grundats. Eftersom godkännandebeslutet fattats av en myndighet – kommissionen – efter samråd med ett annat förvaltningsorgan – Efsa – finns det en presumtion för att godkännandebeslutet är trovärdigt, fullständigt och korrekt, därför att det ingår i dessa myndigheters åligganden att vara opartiska. Begäran om en mera omfattande intern omprövning bör därför grundas på argument som ifrågasätter detta. Klagandena bör kunna grunda sina argument på någon omständighet och/eller något bevis som skapar allvarliga tvivel om den nämnda presumtionen. Visserligen ställs inte krav på fullständig bevisning men ren spekulation är å andra sidan inte heller tillräcklig.

21 I detta sammanhang bör det erinras om att det är skillnad mellan – den processuella – bevisbördan (*onus probandi*) och – den materiella – bördan att ta upp och utveckla en fråga (*onus proferendi*). I detta mål är frågan inte vem som har bevisbördan i ett kontradiktoriskt förfarande vid en domstol utan om och i vilken utsträckning klaganden måste styrka sin begäran om intern omprövning enligt materiell förvaltningsrätt. Se i detta hänseende mitt förslag till avgörande i combit Software (C-223/15, EU:C:2016:351, punkt 42 med fotnot 18) och generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i Spanien/Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:73, punkterna 27–29).

Fritt skön och domstolsprövning

53. Kommissionen har en vidsträckt rätt till skönsmässig bedömning i fråga om resultatet av omprövningen. Den kan för det första komma till slutsatsen att omprövningen inte fordrar en omprövning av godkännandet (förfarandet). Den kan för det andra återuppta omprövningsförfarandet – med öppen utgång. Den kan för det tredje, som tribunalen gjorde en riktig bedömning när den slog fast i punkt 52 i den överklagade domen, ”vidta vilken annan åtgärd som helst som den finner lämplig för att ändra godkännandebeslutet, inklusive ändring, suspendering eller upphävande av godkännandet”. För det fjärde kan den, i händelse av en uppenbart ogrundad begäran om intern omprövning – utan att ta det andra och det tredje steget som föreslagits här ovan – avslå begäran som uppenbart ogrundad. Vad detta skönsmässiga utrymme leder till blir beroende av kvaliteten av de argument som anförs av den part som begär omprövning. Ju bättre argument som anförs, desto mer måste kommissionen handla i riktning mot en omprövning av godkännandeförfarandet.

54. När det sedan gäller omfattningen av domstolskontrollen av ett beslut om intern omprövning enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006 bör framhållas att artikel 12, vars två punkter endast anger att den som omprövningsbeslutet riktade sig till kan väcka talan vid domstolen i enlighet med de relevanta bestämmelserna i fördraget, inte innehåller några kriterier för domstolskontrollens omfattning.

55. Som tribunalen gjorde en riktig bedömning när den framhöll i punkt 77 i den överklagade domen, är domstolskontrollen av beslut enligt fast praxis begränsad när besluten innehåller en komplex värdering av faktiska omständigheter och därför ger beslutsmyndigheten ett stort skönsmässigt utrymme. När EU-domstolarna omprövar sådana beslut ska de inte ersätta den bedömning som gjorts av den berörda myndigheten med sin egen bedömning av de faktiska omständigheterna. I sådana fall måste därför EU-domstolen begränsa sig till att pröva riktigheten av de bedömningar av faktiska och rättsliga förhållanden som gjorts av den berörda myndigheten och att särskilt kontrollera att den åtgärd som myndigheten vidtagit inte påverkats av något uppenbart fel eller något missbruk av maktbefogenheter och att den inte klart överskred gränsen för myndighetens skönsmässiga utrymme. [22]

56. Som tribunalen gjorde en riktig bedömning när den framhöll i punkt 76 i den överklagade domen, står denna begränsning i full överensstämmelse med Århuskonventionen. I artikel 9.3 i den konventionen anges att ”varje part skall se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar prövade av domstol eller i administrativ ordning”. Anpassat till Europeiska unionen innebär detta att det är tillräckligt att villkoren för domstolsprövning är desamma som de villkor som i allmänhet gäller enligt EU-rätten. När en begränsad domstolsprövning anges i EU-rätten kan denna begränsning således tillämpas även när en EU-rättsakt har till syfte att motsvara Århuskonventionen.

Den andra överklagandegrunden

Parternas argument

57. I sin andra överklagandegrund har klagandena hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tillämpa en ”oriktig och omöjlig bevisbörda” för icke-statliga organisationer som begärt omprövning enligt artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006.

22 Dom av den 9 juni 2005, HLH Warenvertrieb och Orthica (C-211/03, C-299/03 och C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, punkt 75), och dom av den 21 januari 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

58. Enligt klagandena tillämpade tribunalen i punkterna 67, 83 och 88 i den överklagade domen bevisbördan i ett sammanhang där detta var olämpligt i det konkreta fallet och dessutom på ett sätt som var oförenligt med tribunalens egen slutsats att icke-statliga organisationer inte behöver bevisa att den genetiskt modifierade organismen medför risker.

59. I punkt 67 i den överklagade domen överförde tribunalen ett beviskrav som beskrivits i målet Schräder/CPVO [23] till fall under förordning nr 1367/2006 och uttalade att ”en utomstående som angriper ett godkännande av att en produkt släpps ut på marknaden måste förebringa väsentlig bevisning som kan väcka allvarliga tvivel om lagenligheten av det lämnade godkännandet”. Separat framhöll tribunalen att kravet är att den part som begär omprövning ”måste tillhandahålla material som skapar allvarliga tvivel om lagenligheten av godkännandebeslutet” (punkt 88 i den överklagade domen). Enligt klagandenas uppfattning är det oklart om dessa beviskrav ska behandlas på samma sätt.

60. I alla fall gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den angav att en så hög tröskel skulle tillämpas i mål rörande artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006, eftersom situationerna inte var analoga. Invändningar enligt artikel 12 i förordning nr 1367/2006 görs mot ett beslut om en begäran om intern omprövning [24] (framlagt enligt artikel 10 i förordning nr 1367/2006) och inte mot beslutet om godkännande av att produkten släpps ut på marknaden. Syftet med en begäran om intern omprövning är att väl underbyggda invändningar ska beaktas. I målet Schräde/CPVO [25] hade domstolen att göra med bevisbördan och åberopsbördan när en tredje part direkt bestred ett beslut att inte ogiltigförklara ett godkännande som meddelats i ett helt annat ogiltighetsförfarande.

61. Tribunalen gjorde sig därför skyldig till felaktig rättstillämpning när den med tillämpning av denna bevisbörda i punkterna 134, 135, 148–150, 157, 163–168, 170, 205–209, 217–224, 230, 231, 238–243, 246, 247, 256, 282, 287 och 289 kom fram till att klagandena inte hade visat att Soybean medförde risker.

62. Kommissionen har anfört att de beviskrav som tribunalen tillämpat var lämpliga med hänsyn till karaktären av det interna omprövningsförfarandet enligt förordning nr 1367/2006. I det sammanhanget är det enligt kommissionen logiskt att tribunalen fastställer att en klagande som angriper giltigheten i ett beslut om intern omprövning med hänvisning till en bakomliggande förvaltningsakt (en akt som inte själv är föremål för ett ogiltighetsförfarande) måste visa att parten i sin begäran om intern omprövning framlagt material som gett upphov till allvarliga tvivel om den bakomliggande förvaltningsaktens rättsenlighet för att det interna omprövningsbeslutet skulle upphävas. Utan ett sådant krav skulle det inte vara någon skillnad mellan vad som åligger en klagande som angriper rättsenligheten av den bakomliggande förvaltningsakten och en klagande som angriper ett internt omprövningsbeslut avseende samma bakomliggande förvaltningsakt.

63. Kommissionen har bestritt att den bevisstandard som tribunalen fastställt, i motsats till vad klagandena hävdat, inte ”ett krav på en hög tröskel”. Den innebär inte att den som ansöker om intern omprövning måste göra en ny riskbedömning eller förebringa bevisning om att den godkända genetiskt modifierade organismen medför risker. Denne måste endast, som tribunalen klart uttalade i punkt 67 i den överklagade domen, åberopa väsentlig bevisning som är ägnad att skapa allvarliga tvivel om rättsenligheten av att godkännandebeslutet fattades.

23 Dom av den 21 maj 2015 (C-546/12 P, EU:C:2015:332, punkt 57).

24 Det är förvirrande att det ibland hänvisas till termen ”ny prövning” i stället för ”omprövning”.

25 Dom av den 21 maj 2015, Schräder/CPVO (C-546/12 P, EU:C:2015:332).

64. I motsats till vad klagandena hävdat, det vill säga att ”syftet med framställningar om [intern omprövning] är att få de invändningar som gjorts förklarade välgrundade”, är det enligt kommissionen inte rimligt att institutionen, så snart som en klagande framför tvivel om giltigheten av ett godkännande, även om tvivlen inte är allvarliga, måste suspendera godkännandet och undersöka tvivlen för att klarlägga om de är välgrundade (till exempel genom att begära att sökanden ska utföra ytterligare studier eller experiment). Följaktligen gjorde tribunalen inte en felaktig bedömning i punkterna 67, 83 och 88 i den överklagade domen.

65. När det gäller övriga förhållanden som är tvistiga enligt klagandenas andra överklagandegrund framhöll kommissionen att klagandena inte bestred att det rättsliga krav som tillämpats i fråga om alla dessa tvistiga förhållanden var det som klagandena angrep i första delen av den andra överklagandegrunden, det vill säga att de måste framlägga bevisning som gav upphov till allvarliga tvivel om lagligheten av godkännandebeslutet. Följaktligen var det inget separat rättsligt fel som påtalades i denna del av överklagandet. På grund härav är det uppenbart att den andra delen av den andra överklagandegrunden ska avvisas.

Bedömning

66. Enligt artiklarna 10 och 12 i förordning nr 1367/2006, (1) måste skälen för begäran om intern omprövning åtminstone ”anges”, och (2) begäran får inte vara uppenbart ogrundad. Som framhållits ovan, är ogrundade påståenden inte tillräckliga för att uppfylla dessa kriterier. Ändå finns det ingen bestämmelse som ålägger klagandena att ange och utveckla sina frågor och samtidigt förebringa bevisning.

67. Emellertid har kommissionen med fog påpekat att det finns en grundläggande skillnad mellan godkännandeförfarandet som leder till godkännandebeslutet och omprövningsförfarandet, vars följder *kan* men inte nödvändigtvis *behöver* bli att godkännandeförfarandet återupptas. På samma gång har klagandena inte en sådan ställning enligt artikel 263.4 FEUF att de kan angripa godkännandebeslutet, eftersom de inte är vare sig direkt eller indirekt berörda av det beslutet.

68. Som framhållits ovan kan det, om klagandena vill få till stånd ett grundligare omprövningsförfarande, förväntas att den part som begär intern omprövning framlägger konkreta och precisa argument som skulle kunna ifrågasätta de faktiska förhållanden som godkännandebeslutet bygger på. Eftersom godkännandebeslutet fattas av en opartisk myndighet – kommissionen – efter samråd med ett annat opartiskt organ – Efsa – finns det en viss presumtion för trovärdighet, fullständighet och korrekthet under godkännandeförfarandet och i godkännandebeslutet. Begäran om intern omprövning borde därför grundas på argument som ifrågasätter detta. Klagandena bör kunna grunda sina argument på någon grund och/eller något ”bevis” som skulle kunna skapa allvarliga tvivel om den nämnda presumtionen. Fullständig bevisning behövs aldrig. Spekulationer skulle å andra sidan inte heller vara tillräckliga.

69. Det krav som utvecklats av tribunalen skulle därför förstås som ett materiellt anspråk på att den som begär en grundligare intern omprövning ska anföra argument som skulle kunna skapa allvarliga tvivel om godkännandeförfarandet och/eller godkännandebeslutet. Om situationen förstås på detta sätt, gjorde tribunalen inte en felaktig rättstillämpning i punkterna 67, 83 och 88 i överklagandebeslutet. [26]

26 Jag vill också framhålla här att jag inte finner någon diskrepans mellan punkterna 88 och 170 i den överklagade domen. Punkt 88 hänvisar till de kriterier som ska användas, medan punkt 170 utgör resultatet av bedömningen.

70. I fråga om de övriga delarna av den andra överklagandegrunden, gjorde kommissionen en riktig bedömning när den betonade att klagandena inte bestred att det rättsliga krav som tillämpades på alla dessa tvistiga frågor var det som klaganden angrep i den första delen av den andra överklagandegrunden, nämligen att de måste framlägga material som skapade allvarliga tvivel om godkännandebeslutets rättsenlighet. I den delen av överklagandet görs det därför inte gällande något självständigt rättsligt fel, och det är därför uppenbart att den delen måste avvisas.

71. Den andra överklagandegrunden kan således inte bifallas.

Förslag till avgörande

72. Med hänsyn till vad ovan anförts och utan att göra någon bedömning av övriga överklagandegrunder föreslår jag att domstolen delvis avvisar och delvis ogillar den andra överklagandegrunden som anförts av TestBioTech eV, European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility eV och Sambucus eV mot tribunalens dom av den 15 december 2016, TestBioTech m.fl./kommissionen (T-177/13, ej publicerad, EU:T:2016:736).