MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. február 1.[1]

C-325/16. sz. ügy

Industrias Químicas del Vallés SA
kontra
Administración General del Estado,
Sapec Agro SA

(a Tribunal Supremo [legfelsőbb bíróság, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Mezőgazdaság – Jogszabályok közelítése – 91/414/EGK irányelv – 2010/28/EU irányelv – Növényvédő szerek forgalomba hozatala – Az engedélyezett növényvédő szerek tagállamok általi újraértékelése – Határidő – Meghosszabbítás”

I. Bevezetés

1. A peszticidek családjába tartozó növényvédő szerek a 91/414/EGK irányelv[2] szerint azok a hatóanyagok, és egy vagy több hatóanyagot tartalmazó készítmények, amelyek rendeltetése, hogy minden kártékony szervezettől védjék a növényeket és növényi termékeket, vagy megakadályozzák a kártékony szervezetek hatását, illetve, hogy tartósítsák a növényi termékeket. Ezen irányelv I. melléklete jelöli meg az Európai Unió területén forgalomba hozott növényvédő szerekben való felhasználásra engedélyezett hatóanyagokat.[3] A metalaxil, amelynek a felhasználása többek között gombaölő szerként engedélyezhető, egyike az I. mellékletben szereplő hatóanyagoknak.

2. A 91/414 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében növényvédő szer a tagállamok területén csak akkor hozható forgalomba és akkor használható, ha a szert e tagállam illetékes hatóságai az említett irányelv rendelkezéseinek megfelelően engedélyezték. E célból a 2010/28/EU irányelv[4] 3. cikkének (1) bekezdése egy 2010. december 31-i határidőt írt elő annak érdekében, hogy a tagállamok el tudják végezni a metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekre kiadott engedélyeknek a 91/414 irányelvnek megfelelően történő szükséges módosítását, illetve visszavonását.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 A növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i 91/414/EGK tanácsi irányelv (HL 1991. L 230., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 322. o.). Ezt az irányelvet a növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2009. L 309., 1. o.) hatályon kívül helyezte.

3 A 91/414 irányelv 2. cikkének 3. és 4. pontja értelmében a hatóanyagok azok a kémiai elemek és azok vegyületei, anyagok vagy mikroorganizmusok, beleértve a vírusokat is, amely általános vagy különleges hatást fejtenek ki a kártékony szervezetek ellen; vagy a növényekre, növények részeire vagy növényi termékekre.

4 A 91/414/EGK tanácsi irányelvnek a metalaxil hatóanyagként való felvétele céljából történő módosításáról szóló, 2010. április 23-i 91/414/EGK tanácsi irányelv (HL 2010. L 104., 57. o.).

3. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) első alkalommal intéz kérdést a Bírósághoz a 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének értelmezését, és közelebbről az e cikkben előírt határidő pontos jogi jellegét illetően.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 91/414 irányelv

4. Ezen irányelv 6. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az a tagállam, amelyhez kérelem érkezik egy hatóanyagnak az I. mellékletbe való felvételére, indokolatlan késedelem nélkül biztosítja, hogy a dossziét, ha feltételezhető, hogy a II. melléklet követelményeinek megfelel, a kérelmező eljuttassa a többi tagállamhoz és a Bizottsághoz egy olyan dossziéval együtt, amely a III. melléklet követelményeinek megfelelően legalább egy, az adott hatóanyagot tartalmazó készítményre vonatkozik. A Bizottság a dossziét a 19. cikkben említett Növény-egészségügyi Állandó Bizottságnak adja át vizsgálatra.”

5. Az említett irányelv 8. cikkének (2) bekezdése szerint:

„A 4. cikktől eltérve és a (3) bekezdés, valamint a 79/117/EGK irányelv rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok az irányelvről [helyesen: a jelen irányelvről] szóló értesítést követő 12 éves időszakon belül területükön engedélyezhetik olyan, az I. mellékletben nem szereplő hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalát, amely hatóanyagok az irányelvről szóló értesítés után két évvel [helyesen: amely növényvédő szerek a jelen irányelvről szóló értesítést követően két éven keresztül] már forgalomban voltak.

[…]”

6. Ugyanezen irányelv 8. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése szerint:

„Az első albekezdés szerinti 12 éves időszakban, azt követően, hogy a 19. cikkben említett bizottság megvizsgálta a hatóanyagot, az ugyanabban a cikkben meghatározott eljárással hozható döntés arról, hogy az érintett hatóanyag felvehető-e az I. mellékletbe, és ha igen, milyen feltételekkel, vagy azokban az esetekben, amikor az 5. cikk követelményei nem teljesülnek, vagy a megkívánt tájékoztatást és adatokat az előírt időszakon belül nem nyújtották be, arról, hogy az adott hatóanyag nem vehető fel az I. mellékletbe. A tagállamok biztosítják, hogy a megfelelő engedélyeket a helyzethez mérten, meghatározott határidőn belül [helyesen: az előírt határidőn belül] megadják, visszavonják vagy módosítják.”

7. A 91/414/ irányelv 13. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontja, 13. cikke (3) bekezdésének d) pontja, valamint 13. cikkének (6) bekezdése az alábbiakat mondja ki:

„(1) A 10. cikk előírásainak sérelme nélkül, a tagállamok előírják, hogy a növényvédő szer engedélyezését kérelmezők kérelmükhöz csatoljanak:

a) egy dossziét, amely a III. mellékletben leírt követelményeknek megfelel a tudományos és műszaki ismeretek adott időpontban érvényes állásának megfelelően [a továbbiakban: a III. melléklet szerinti dosszié]

és

b) a növényvédő szerben lévő valamennyi hatóanyagra vonatkozóan egy dossziét, amely a II. mellékletben leírt követelményeknek megfelel a tudományos és műszaki ismeretek adott időpontban érvényes állásának megfelelően [a továbbiakban: a II. melléklet szerinti dosszié].

[…]

(3) Engedélyezéskor a tagállamok a II. mellékletben foglalt adatokat más kérelmezők javára nem hasznosíthatják,

[…]

d) annak a határozatnak a keltétől számított öt évig, amelyet egy hatóanyagnak az I. mellékletbe való első felvételéhez, feltételeinek megváltoztatásához vagy az I. mellékletben maradásához szükséges további adatok kézhezvétele után hoztak, kivéve, ha az ötéves időszak előbb jár le, mint a (3) bekezdés b) és c) pontja szerinti időszak. Az utóbbi esetben az ötéves időszakot úgy kell kiterjeszteni, hogy a másik időszakokkal egy időben járjon le.

[…]

(6) Az (1) bekezdéstől eltérve, az irányelvről szóló értesítéstől számított két éven belül már forgalomban lévő hatóanyagokra nézve a tagállamok, a Szerződés rendelkezéseinek elvárható figyelembevételével, folytathatják az adatszolgáltatási kötelezettségre vonatkozó korábbi nemzeti jogszabályaik alkalmazását mindaddig, amíg ezeket a hatóanyagokat az I. mellékletbe fel nem veszik.”

2. A 2010/28 irányelv

8. A 2010/28 irányelv (7)–(9) preambulumbekezdése értelmében:

„(7) Valamely hatóanyagnak az I. mellékletbe való felvétele előtt észszerű határidőt kell biztosítani arra, hogy a tagállamok és az érdekelt felek felkészülhessenek a hatóanyag felvételéből eredő új követelmények teljesítésére.

(8) Valamely hatóanyagnak az I. mellékletbe történő felvételéből következő, a 91/414/EGK irányelvben meghatározott kötelezettségek sérelme nélkül, a felvételt követően hat hónapos időszakot kell biztosítani a tagállamoknak arra, hogy felülvizsgálják a metalaxilt tartalmazó növényvédő szerekre már kiadott engedélyeket annak biztosítására, hogy teljesüljenek a 91/414/EGK irányelvben, és elsősorban annak 13. cikkében előírt követelmények, valamint az I. mellékletében meghatározott vonatkozó feltételek. A tagállamoknak a 91/414/EGK irányelvnek megfelelően szükség szerint módosítaniuk kell, újakkal kell helyettesíteniük vagy vissza kell vonniuk az érvényes engedélyeket. A fenti határidőtől eltérően a III. melléklet értelmében elkészítendő, minden egyes növényvédő szert és minden egyes felhasználást tartalmazó teljes dossziénak a 91/414/EGK irányelvben meghatározott egységes alapelvekkel összhangban történő benyújtására és értékelésére hosszabb időtartamot kell biztosítani.

(9) A 3600/92/EGK rendelet[5] keretében értékelt hatóanyagoknak a 91/414/EGK irányelv I. mellékletébe történő korábbi felvétele során nyert tapasztalatok azt mutatják, hogy nehézségek merülhetnek fel annak értelmezésében, hogy a már kiadott engedélyek jogosultjainak milyen kötelezettségeik vannak az adatokhoz való hozzáféréssel kapcsolatosan. A további nehézségek elkerülése végett ezért szükségesnek látszik pontosítani a tagállamok kötelességeit, különösen azt,

5 1992. december 11-i bizottsági rendelet a növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló 91/414/EGK tanácsi irányelv 8. cikkének (2) bekezdésében említett munkaprogram első szakaszának végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL 1992. L 366., 10. o.).

hogy meg kell győződniük arról, hogy az engedély jogosultja bizonyítottan hozzáfér az említett irányelv II. mellékletében szereplő követelményeknek megfelelő dossziéhoz. Ez a pontosítás azonban az I. mellékletet módosító, eddigi irányelvekhez képest nem ró új kötelezettségeket a tagállamokra, illetve az engedélyek jogosultjaira."

9. Ezen irányelv 3. cikke a következőket írja elő:

„(1) A metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekre kiadott engedélyeknek a 91/414/EGK irányelvnek megfelelően történő szükséges módosítását, illetve visszavonását a tagállamok 2010. december 31-ig elvégzik.

A tagállamok a megadott időpontig elsősorban azt ellenőrzik, hogy a metalaxil esetében az említett irányelv I. mellékletében meghatározott feltételek – a hatóanyagra vonatkozó bejegyzés B. részében megjelölt feltételek kivételével – teljesülnek–e, és hogy az engedély jogosultja az említett irányelv 13. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően rendelkezik-e az említett irányelv II. mellékletében szereplő követelményeknek megfelelő dossziéval vagy a dossziéhoz való hozzáféréssel.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, valamennyi olyan engedélyezett növényvédő szer esetében, amely egyedüli hatóanyagként, illetve a 91/414/EGK irányelv I. mellékletébe legkésőbb 2010. június 30-ig felvett hatóanyagok egyikeként metalaxilt tartalmaz, a 91/414/EGK irányelv VI. mellékletében előírt egységes elvekkel összhangban a tagállamoknak újból el kell végezniük a növényvédő szer értékelését az említett irányelv III. mellékletében foglalt követelményeknek megfelelő dosszié alapján, figyelembe véve az említett irányelv I. melléklete metalaxilra vonatkozó bejegyzésének B. részét. Ezen értékelés alapján a tagállamok meghatározzák, hogy a termék megfelel-e a 91/414/EGK irányelv 4. cikke (1) bekezdésének b), c), d) és e) pontjában előírt feltételeknek.

[…]"

10. Az említett irányelv 4. cikke a következőképpen szól:

„Ez az irányelv 2010. július 1-jén lép hatályba."

3. A spanyol jog

11. Az 1992. november 26-i Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (a közigazgatás szervezetére vonatkozó jogi szabályozásról és az egységes közigazgatási eljárásról szóló, 1992. november 26-i 30/1992. törvény)[6] 49. cikkének (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Minden esetben a szóban forgó határidő lejárta előtt kell az érdekelteknek a határidő meghosszabbítása iránti kérelmüket benyújtaniuk, valamint e határidő lejárta előtt kell a határidő meghosszabbításról szóló határozatot meghozni. A már lejárt határidőt semmilyen esetben sem lehet meghosszabbítani. […]"

6 Az 1999. január 13-i Ley 4/1999 (4/1999. sz. törvény) (a BOE 1999. január 14-i 12. száma, 1739. o.) 1.14. cikkével módosított, 1992. november 26-i Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (a közigazgatás szervezetére vonatkozó jogi szabályozásról és az egységes közigazgatási eljárásról szóló, 1992. november 26-i 30/1992. törvény, a BOE 1992. november 27-i 285. száma, 40300. o.).

III. Az alapjogvita alapjául szolgáló tényállás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

12. Az Industrias Químicas del Vallés, SA (a továbbiakban: IQV) egy spanyol jog szerint létrejött társaság, amelynek gazdasági tevékenysége vegyipari termékek és növényvédő szerek gyártására és forgalomba hozatalára irányul. Metalaxilt importál Spanyolországba, és e hatóanyagot tartalmazó termékeket hoz forgalomba számos tagállamban.

13. A Sapec Agro SA portugál jog szerinti társaság, amelynek tevékenysége növény-egészségügyi termékek és megoldások, valamint növényi tápok fejlesztése. E vállalkozás a metalaxilt tartalmazó növényvédő szerek fejlesztésére vonatkozó engedélyek jogosultja.

14. Az Európai Bizottság 2003. május 2-án elfogadta a metalaxilnak a 91/414/EGK tanácsi irányelv I. mellékletébe történő fel nem vételéről, valamint az e hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek engedélyének visszavonásáról szóló 2003/308/EK határozatot.[7]

15. E határozatot a Bíróság az Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ügyben megsemmisítette.[8] E megsemmisítés eredményeként a Bizottság elfogadta a 91/414 irányelvet módosító 2010/28 irányelvet, annak érdekében, hogy abba felvegye a metalaxil hatóanyagot.

16. 2010. április 30-án Spanyolországban hivatalból eljárást indítottak azon növényvédő szerek engedélyeinek felülvizsgálata céljából, amelyek a metalaxilt hatóanyagként tartalmazták, a 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének megfelelően.

17. E tekintetben az IQV a metalaxilt hatóanyagként tartalmazó növényvédő szerei újrabejegyzése iránti kérelmet nyújtott be a spanyol hatósághoz, amelyhez csatolt egy olyan dossziét, amelyet e hatóságok a 91/414 irányelv II. mellékletének előírásai szempontjából elégségesnek nyilvánítottak.

18. 2010. június 29-én a Sapec Agro is nyújtott be kérelmet a metalaxilt tartalmazó növényvédő szerei újrabejegyzése iránt.[9]

19. 2010. december 30-án, vagyis egy nappal a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt 2010. december 31-i határidő lejártát megelőzően a Sapec Agro azt kérte a spanyol hatóságtól, hogy biztosítson számára további határidőt az általa benyújtott dossziénak a 91/414 irányelv II. mellékletének előírásai szempontjából történő kiegészítése céljából. A Sapec Agro kérelmét a Portugál Köztársaság mint referens tagállam által vizsgált dosszié dokumentációjával kapcsolatban felmerült nehézségekkel indokolta.

20. 2011. március 3-án a spanyol hatóság engedélyezte a Sapec Agro részére a kért határidőhosszabbítást.

21. 2011. április 5-i határozatával a Dirección General de Recursos Agrícolas y Ganaderos (a mezőgazdasági erőforrások és állattenyésztés főigazgatósága, Spanyolország) megállapította, hogy a Sapec Agro által benyújtott, a metalaxil hatóanyagra vonatkozó dosszié elégséges a 91/414 irányelv II. mellékletének előírásai szempontjából.

7 HL 2003. L 113., 8. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 38. kötet, 495. o.

8 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

9 Meg kell jegyezni, amint arra a Bizottság is rámutatott a tárgyaláson, hogy bár a felek írásbeli észrevételeikben az „újrabejegyzés” kifejezést használják, nem újrabejegyzésről van szó, hanem az anyag egyenértékűségének a 91/414 irányelv II. mellékletének előírásai szempontjából történő értékeléséről. A tagállamoknak tehát módosítaniuk kell az engedélyeket, vagy vissza kell vonniuk azokat.

22. 2011. május 9-én az IQV fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben a Secretaría General de Medio Rural del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino (környezetvédelmi, vidékfejlesztési és tengerészeti minisztérium vidékfejlesztési főtitkársága, Spanyolország) előtt. E fellebbezést a 2011. november 7-i határozattal elutasították a kereshetőségi jog hiánya miatt, megállapítva, hogy az IQV érdeke kizárólag versenyszempontú.

23. Az IQV közigazgatási keresetet nyújtott be e határozattal szemben, amelyet a Tribunal Superior de Justicia de Madrid (madridi autonóm közösségek felsőbírósága, Spanyolország) 2014. január 22-i határozatával szintén elutasított a kereshetőségi jog hiánya miatt.

24. Az IQV felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Tribunal Supremóhoz (legfelsőbb bíróság) többek között arra hivatkozva, hogy a 2010. december 31-én lejárt határidő meghosszabbíthatatlansága nem csupán a 2010/28 irányelv szövegéből következik, hanem azt a hatóanyag Bizottság általi, illetve a növényvédő szernek a tagállam általi értékelése céljából bejelentendő adatok előállítása érdekében eszközölt befektetések védelmének szükségessége is igazolja.

25. A Sapec Agro és az illetékes hatóság szerint a szóban forgó határidő meghosszabbítható, amint az a Bíróság Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítéletéből[10] is kitűnik.

26. A kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy az elé terjesztett jogvita eldöntése céljából a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését ezen irányelv (8) preambulumbekezdésének fényében kell értelmezni. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy az Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet[11] tűnik a leginkább releváns korábbi ítélkezési gyakorlatnak, és hogy az a meghosszabbítás mellett szól.

27. E bíróság ugyanakkor úgy véli, hogy a fenti ügytől eltérően az alapeljárás tényállása nem a hatóságok olyan ellentmondásos magatartására vonatkozik, amely zavart okozott az érintett fél irányában, hanem olyan határidőre, amely – amint azt a 2010/28 irányelv több helyen hangsúlyozza – 2010. december 31-én lejár.

28. A Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) ilyen körülmények között úgy döntött a 2016. május 6-i, a Bíróság Hivatalához 2016. június 9-én érkezett ítéletben, hogy az eljárást felfüggeszti, és az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából:

„1) A 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében (»2010. december 31-ig«), illetve az ugyanezen irányelv 3. cikke (1) bekezdésének második albekezdésében (»a megadott időpontig«) előírt, szintén 2010. december 31-re utaló határidő a 2010/28 irányelv (8) preambulumbekezdésében hivatkozott hat hónapos időszakkal összefüggésben értelmezve imperatív határidő-e a 91/414 irányelvből következő rendszer célja miatt, ami megakadályozza, hogy a tagállamok azt meghosszabbíthassák, és ezért annak kiszámítását kizárólag ez az irányelv határozza meg?

2) Arra az esetre, ha ez a határidő meghosszabbítható, az említett határidő meghosszabbításáról szóló döntés nincs alávetve konkrét, a hosszabbítás kérelmezésére és annak elrendelésére vonatkozó eljárási szabályoknak, vagy mivel ez a tagállamok hatásköre, azt a tagállamok belső szabályozása alapján kell elbírálni, mivel a tagállamok az irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt eljárási rendelkezések címzettjei?”

29. Az IQV, a spanyol kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

10 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

11 2007. július 18-i ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

30. Az IQV, a Sapec Agro, a spanyol kormány, valamint a Bizottság tett szóbeli észrevételeket a 2017. november 9-én tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

A. Az elfogadhatóságról

31. A jelen ügy mindenekelőtt az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságának kérdését veti fel. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis kiemeli, hogy mind az illetékes hatóság, mind az elsőfokú bíróság megállapította az IQV kereshetőségi jogának hiányát, valamint, hogy ő maga még nem vizsgálta meg ezt a kérdést, lévén, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket csak az ilyen eljáráshoz fűződő érdek fennállása esetére tették fel. Ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy a kereshetőségi jognak a hatóság által hivatkozott hiánya nem releváns az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából.

32. E tekintetben megjegyzem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy nemzeti joga szerint határozzon az eljáráshoz fűződő érdek alapeljárásban való fennállásáról. E kérdés elbírálása nem a Bíróság feladata. A Bíróság csak akkor tagadhatja meg valamely nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elbírálását, ha nyilvánvaló, hogy a kérdés hipotetikus jellegű.[12]

33. A jelen ügyben elégséges kapcsolat áll fenn az alapeljárás tárgyával, mivel az IQV a Bíróság előtt tett írásbeli és szóbeli észrevételeiben az uniós jog előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben szereplő rendelkezéseire hivatkozott, a Sapec Agro pedig szóbeli észrevételeiben vitatta ezt az érvelést. A felvetett jogkérdések a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott ténybeli, illetve a jog állására vonatkozó adatok alapján értékelhetők.

34. Úgy vélem tehát, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

B. Az ügy érdeméről

1. Előzetes észrevételek

35. Az írásbeli szakasz és a szóbeli szakasz lehetővé tette a jelen ügy valamennyi vetületének feltárását. Ebből következően a 2010/28 irányelv által előírt szóban forgó határidő jellegének vizsgálata előtt álláspontom szerint célszerű a 91/414 irányelvre, illetve általánosabban, a valamely hatóanyag ezen irányelv I. mellékletébe történő felvételéről szóló irányelvekre koncentrálni.

a) A 91/414 irányelv

36. Kiindulásként emlékeztetni kell arra, hogy a 2010/28 irányelv a 91/414 irányelv végrehajtási irányelve. Az utóbbi a kereskedelmi formában lévő növényvédő szerek Unión belüli engedélyezésére, forgalomba hozatalára, alkalmazására és ellenőrzésére vonatkozik. A 91/414 irányelv célja az olyan növényvédő szerek forgalomba hozatalának elkerülése, amelyek elfogadhatatlan hátrányos hatásokat gyakorolnak a növényekre vagy növényi termékekre, a környezetre, az emberi vagy állati egészségre és a felszín alatti vizekre.

12 2015. június 16-i Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 25. pont).

37. E cél elérése érdekében a 91/414 irányelv többek között az engedélyek két eltérő típusát szabályozza. Egyrészt az irányelv 2. cikkének 4. pontjában meghatározott *hatóanyagok engedélyezését és felhasználását*, másrészt pedig *azon növényvédő szerek engedélyezését, amelyek e hatóanyagokat tartalmazzák*.

38. A *hatóanyagoknak* a 91/414 irányelv *I. mellékletébe történő felvételét* illetően emlékeztetni kell arra, hogy ezt az említett irányelv 6. cikke szabályozza. A felvétel a Bizottság feladata, amelyet az említett I. mellékletet módosító „felvételi irányelvek” (mint a jelen ügyben a 2010/28 irányelv) révén teljesít. Szükség esetén a Bizottság a 91/414 irányelv 5. cikke (4) bekezdésének megfelelően a szóban forgó anyag használatára vonatkozó követelményeket ír elő. A hatóanyagoknak a 91/414 irányelv I. mellékletébe történő felvételére irányuló kérelemhez két eltérő műszaki dossziét kell csatolni: ezek közül a részletesebbnek a 91/414 irányelv II. mellékletében [13] rögzített, az anyag személyekre, állatokra és környezetre gyakorolt előre látható kockázatainak értékelése céljából szükséges feltételeknek kell megfelelnie, a másik pedig az e hatóanyagot tartalmazó, legalább egy olyan készítményre vonatkozik, amely megfelel az ezen irányelv III. mellékletében rögzített feltételeknek. [14]

39. Az *e hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek engedélyezését* illetően emlékeztetni kell arra, hogy a 91/414 irányelv 4. cikkének megfelelően a tagállamok kizárólag olyan növényvédő szerek forgalomba hozatalát engedélyezik, amelyek esetében „a szerben lévő hatóanyagok az I. mellékletben szerepelnek”, és amelyek megfelelnek az e mellékletben felsorolt követelményeknek. [15] Ellenkező esetben e szereket a tagállamok nem engedélyezhetik. A 91/414 irányelv 13. cikke (1) bekezdésének megfelelően az e szerek engedélyezése iránti kérelemhez egy III. melléklet szerinti dossziét és a növényvédő szerben található minden egyes hatóanyaghoz egy II. melléklet szerinti dossziét kell csatolni.

40. A 91/414 irányelv továbbá egy sor *átmeneti intézkedést* is előír. Ennek megfelelően ezen irányelv 8. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy engedélyezzék olyan, a metalaxilhoz hasonló, az I. mellékletben nem szereplő hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek forgalomba hozatalát, amelyek az irányelvről szóló értesítést követően két éven keresztül már forgalomban voltak. [16] Közelebbről, a 91/414 irányelv 13. cikkének (6) bekezdése eltérést tartalmaz az irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében előírt azon kötelezettségtől, amely szerint a növényvédő szer engedélyezésére irányuló kérelemhez csatolni kell a 91/414 irányelv II. és III. melléklete szerinti dossziékat (kivéve, ha ezek hozzáférhetők a fennálló engedélyek birtokosa számára). Ez az eltérés abban az esetben érvényesül, ha az irányelvről szóló értesítést követően két éven keresztül már forgalomban lévő hatóanyag nem szerepel az I. mellékletben.

41. Ezek az átmeneti intézkedések addig alkalmazandók, amíg hatályba nem lép a hatóanyag I. mellékletbe való felvételéről szóló felvételi irányelv, amely esetben ismét a 91/414 irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében szereplő szabály válik alkalmazandóvá. Ettől kezdve a tagállamok kötelesek egyrészt meggyőződni arról, hogy az *új engedélyek* iránti kérelmekhez csatolják a II. és III. melléklet szerinti dossziékat, másrészt pedig megvizsgálni, hogy a *fennálló engedélyek* birtokosai rendelkeznek-e e dossziékkal vagy azok hozzáférhetők-e számukra.

13 A II. melléklet a hatóanyagról szolgáltatandó részletes információszolgáltatásra vonatkozó követelményeket tartalmazza.

14 A III. melléklet a növényvédő szerre vonatkozó feltételeket tartalmazza.

15 Lásd a 91/414 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését.

16 A 91/414 irányelv növényvédő szerek tagállamok általi engedélyezésének odaítéléséről, felülvizsgálatáról és visszavonásáról szóló 4. cikkében szereplő általános szabályokra vonatkozó átmeneti rendelkezés.

b) A felvételi irányelvek és a 2010/28 irányelv

42. Amint azt a Bizottság írásbeli észrevételeiben jogosan megjegyzi, a felvételi irányelv azonnali alkalmazása egyik napról a másikra gyökeresen megváltoztatná a fennálló engedélyek birtokosainak jogi helyzetét. Ezért annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a tagállamok és a gazdasági szereplők számára, hogy meghozzák a hatályos engedélyekkel kapcsolatos szükséges intézkedéseket, a felvételi irányelvek több határidőt állapítanak meg.

43. Először is, valamely felvételi irányelv csak több hónappal a kihirdetését követően lép hatályba.[17] Ami a 2010/28 irányelvet illeti, azt 2010. április 24-én hirdették ki, és 2010. július 1-jén lépett hatályba.[18]

44. Másodszor, a tagállamok a felvételi irányelv hatálybalépésétől számított hat hónapos határidőn belül kötelesek azt átültetni a nemzeti jogba. A 2010/28 irányelv esetében annak 2. cikke azt írta elő, hogy a tagállamok 2010. december 31-ig léptessék életbe azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. E nemzeti rendelkezések elfogadása a 91/414 irányelvből következő kötelezettségek teljes körű tiszteletben tartását jelenti azt követően, hogy valamely hatóanyagot felvettek az I. mellékletbe, és különösen azt, hogy a szóban forgó hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek megfelelnek az említett irányelvnek.

45. A hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerek 91/414 irányelvnek való megfelelésének ellenőrzése elsőként annak vizsgálatát feltételezi, hogy *a szóban forgó anyagban használt változat tiszteletben tartja-e az I. mellékletben előírt feltételeket*, vagyis a tisztaságra vonatkozó feltételeket és a megfelelő bejegyzés A. részében (kémiai anyagok) előírt feltételeket.[19] Következésképpen a felvételi irányelvek által – rendszerint a 2. cikkben – a nemzeti jogba való átültetésükre előírt határidő ugyanaz, mint amelyet általános jelleggel a3. cikk (1) bekezdésében annak vizsgálatára írnak elő, hogy a szerben található hatóanyag konkrét változata (a jelen esetben a metalaxil) megfelel-e a 91/414 irányelv I. mellékletének.

46. A Bizottság e tekintetben kifejti, hogy a tagállamok *ellenőrizhetik a hatóanyag konkrét felhasználásait*, az általuk a hatóanyagnak a 91/414 irányelv I. mellékletébe való felvételét megelőzően az ezen irányelv 8. cikkének (2) bekezdése alapján megadott engedélyekre vonatkozó, már rendelkezésükre álló adatokra támaszkodva.[20] Ezzel szemben *a hatóanyag tisztasági szintjére vonatkozó ellenőrzés* csak a II. melléklet szerinti dosszié alapján végezhető el.[21] Ily módon, a 91/414 irányelv 6. cikkének (2) bekezdése és 13. cikke (1) bekezdésének b) pontja e dosszié benyújtását mind a hatóanyag jóváhagyása, mind az azt tartalmazó növényvédő szerek engedélyezése érdekében előírja. Ennélfogva a felvételi irányelvek ugyanazon határidőt írják elő a II. melléklet szerinti dosszié benyújtására, illetve az I. mellékletben szereplő feltételek ellenőrzésére; amely, mint fent kiemeltem, a felvételi irányelv átültetésére nyitva álló határidő, azaz 2010. december 31.[22]

17 A felvételi irányelv hatálybalépésekor a Bizottság módosítja a 91/414 irányelv I. mellékletét, annak érdekében, hogy felvegye bele az érintett anyagot.

18 Emlékeztetek arra, hogy a 2010/28 irányelv (7) preambulumbekezdése szerint e határidőnek lehetővé kell tennie a tagállamok és az érdekelt felek számára, hogy elvégezhessék a szükséges előkészületeket.

19 A megfelelő bejegyzés B. részében (mikroorganizmusok és vírusok) szereplő feltételek kivételével. A Bizottság írásbeli észrevételeiben kiemeli, hogy annak érdekében, hogy ne tegye nehézkesebbé a szöveget, az ezt követő pontokban nem szerepelteti következetesen az „a megfelelő bejegyzés B. részében megjelölt feltételek kivételével" pontosítást, amikor a szóban forgó anyag vonatkozásában az I. mellékletben rögzített feltételek vizsgálatára hivatkozik. Az e feltételekre vonatkozó hivatkozást ugyanakkor úgy kell értelmezni, hogy az tartalmazza ezt a pontosítást.

20 Lásd a jelen indítvány 5. és 40. pontját.

21 Az anyag személyekre, állatokra és környezetre gyakorolt előre látható kockázatainak értékelését szolgáló dosszié. Lásd a jelen indítvány 38. pontját.

22 Lásd a 2010/28 irányelv (8) preambulumbekezdését.

47. Másodszor, a fent említett ellenőrzés annak vizsgálatát igényli, hogy *maga a növényvédő szer*, nem pedig csak a benne található hatóanyag, megfelel-e a 91/414 irányelvnek, illetve, közelebbről, hogy azt az említett irányelv VI. mellékletében rögzített egységes elveknek megfelelően értékelték-e, valamint, hogy megfelel-e az ugyanezen irányelv 4. cikke (1) bekezdésének b)–e) pontjában rögzített feltételeknek.

48. A Bizottság szerint ennek az „új értékelésnek” elméletileg el kell készülnie a felvételi irányelv átültetésének időpontjára. Márpedig a gyakorlatban az újraértékelendő növényvédő szerek száma és az ebből az új értékelésből származó munkateher olyan nagy, hogy nem lehet észszerűen elvárni, hogy a tagállamok az utóbbit az átültetési határidőn belül befejezzék (kivéve, ha rendkívül hosszú átültetési határidőt írtak elő). Következésképpen, amint az a felvételi irányelvek preambulumbekezdéseiből, közelebbről a 2010/28 irányelv (8) preambulumbekezdéséből kitűnik, hosszabb határidőt kell biztosítani a gazdasági szereplők és a tagállamok számára ahhoz, hogy benyújtsák és értékeljék a minden egyes növényvédő szert és minden egyes tervezett felhasználást tartalmazó teljes III. melléklet szerinti dossziét. Általában e határidő négy évvel a felvételi irányelv hatálybalépését követően jár le. A 2010/28 irányelv esetében a 3. cikk (2) bekezdése tartalmazza a 2014. június 30-ára kitűzött határidőt.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

49. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseivel a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) azt kívánja megtudni, hogy milyen értelmet kell tulajdonítani a 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének ezen irányelv (8) preambulumbekezdése fényében.

50. Közelebbről, első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt 2010. december 31-i határidő imperatív határidő-e, vagy azt a tagállamok meghosszabbíthatják. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azokat a feltételeket kívánja meghatározni, amelyek mellett biztosítani kell az ilyen meghosszabbítást. Az utóbbi kérdést ugyanakkor csak arra az esetre teszik fel, ha a szóban forgó határidő meghosszabbítható.

51. Kiindulásként ki kell emelni, hogy az IQV és a Bizottság írásbeli észrevételeikben előadták azt a körülményt, hogy a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt határidő imperatív határidő volt, amelyet a tagállamok nem hosszabbíthatnak meg, míg a Sapec Agro és spanyol kormány is úgy vélték, hogy az ezen irányelv által előírt határidő nem imperatív határidő. A spanyol kormány ebből következően úgy véli, hogy az említett határidő a tagállamok eljárási jogi szabályainak megfelelően, minden esetben megfelelően igazolt okokból, az egyes ügyek körülményeit figyelembe véve és a 91/414 irányelvet szabályozó elveket tiszteletben tartva meghosszabbítható.

3. A 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt határidő elemzése

52. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem annak szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi. [23]

a) A 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének nyelvtani értelmezéséről

53. A 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy „[a] metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekre kiadott engedélyeknek a [91/414] irányelvnek megfelelően történő szükséges módosítását, illetve visszavonását a tagállamok 2010. december 31-ig elvégzik”. Ezenkívül e rendelkezés második albekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] tagállamok a

23 Lásd többek között: 2015. július 16-i Lanigan ítélet (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, 35. pont).

megadott időpontig [2010. december 31-ig] elsősorban azt ellenőrzik, hogy a metalaxil esetében az említett irányelv I. mellékletében meghatározott feltételek – a hatóanyagra vonatkozó bejegyzés B. részében megjelölt feltételek kivételével – teljesülnek-e, és hogy az engedély jogosultja az említett irányelv 13. cikkében meghatározott feltételeknek megfelelően rendelkezik-e az említett irányelv II. mellékletében szereplő követelményeknek megfelelő dossziéval vagy a dossziéhoz való hozzáféréssel".

54. E rendelkezés szövege főszabály szerint elegendő annak kijelentéséhez, hogy a 2010. december 31-i időpont olyan imperatív határidőt jelent, amelyet a tagállamok nem hosszabbíthatnak meg. Mindazonáltal felvethető a kérdés, hogy a 2010/28 irányelv szerkezete, célja és szabályozási összefüggései megerősítik-e ezt az értelmezést, vagy sem.

b) A 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének rendszertani értelmezéséről

55. A 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt határidőt az irányelv általános szerkezete szempontjából is értelmezni kell.

56. Először is, amint arra a jelen indítvány 43. pontjában emlékeztettem, a 2010/28 irányelv 2010. július 1-jén lépett hatályba. Az említett irányelv 2. cikke szerint a tagállamoknak legkésőbb 2010. december 31-ig át kell ültetniük az irányelvet a nemzeti jogukba. Ez az időpont ezzel egyidejűleg a Bizottság által a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében annak érdekében előírt időpont, hogy lehetővé tegyék a tagállamok számára a metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekre vonatkozóan fennálló engedélyek felülvizsgálatát. Következésképpen, amint az a jelen indítvány 45. és 46. pontjából kitűnik, a 2010/28 irányelv ugyanezen határidőt, 2010. december 31-ét írja elő az átültetésére (2. cikk), valamint a metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekre vonatkozóan fennálló engedélyek tagállamok általi módosítására, illetve visszavonására, a II. melléklet szerinti dosszié benyújtását, valamint az I. mellékletben hivatkozott feltételek ellenőrzését követően (a 3. cikk (1) bekezdése).

57. Álláspontom szerint tehát egyértelmű, hogy ellentétes lenne az irányelv mögött meghúzódó logikával az a körülmény, amely szerint az átültetési határidő egybeesik a tagállamok számára a metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerekre vonatkozóan fennálló engedélyek módosításának, illetve visszavonásának lehetővé tétele érdekében megállapított határidővel, ha lehetővé tennék a tagállamok számára, hogy ne tartsák tiszteletben a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt határidőt.

58. Másodszor arra is emlékeztetni kell, hogy amennyiben e határidő lejártára a metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerre vonatkozóan fennálló engedély jogosultjának nem sikerült bizonyítania, hogy megfelel a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételeknek, többek között azt, hogy rendelkezett II. melléklet szerinti dossziéval vagy az ahhoz való hozzáféréssel, az ezen engedély módosítását vagy visszavonását vonta maga után. A 2010/28 irányelv e rendelkezése által az egész Unióban kialakított egységes szabályozásra – amely magában foglalja azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok módosítják vagy visszavonják a metalaxil hatóanyagot tartalmazó növényvédő szerre kiadott engedélyeket, valamint az ezen engedélyek birtokosai számára előírt azon kötelezettséget, hogy nyújtsák be az említett szerekre vonatkozó dossziékat – súlyosan kihatna, ha a tagállamok meghosszabbíthatnák a 2010. december 31-i határidőt.

59. Harmadszor elemezni kell a spanyol kormány által képviselt álláspontot. E kormány szerint a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt határidőt a tagállamok minden esetben, megfelelően igazolt okokból meghosszabbíthatják.

60. Számomra nem meggyőző ez a megközelítés.

61. Amint az a jelen indítvány 47. és 48. pontjából kitűnik, a 2010/28 irányelv 3. cikkének (2) bekezdése a metalaxil hatóanyagot tartalmazó, engedélyezett növényvédő szerekre vonatkozó újraértékelési eljárást ír elő. Ezen eljárást illetően e rendelkezés „[a]z (1) bekezdéstől eltérően" hosszabb határidőt ír elő, amely az irányelv hatálybalépésétől számított négy év elteltével, 2014. június 30-án jár le.

62. Álláspontom szerint tehát helytálló a következő kérdés felvetése: releváns lenne-e ez az eltérés, ha a spanyol kormány által előadottaknak megfelelően a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében szereplő határidőt a tagállamok minden esetben, megfelelően igazolt okokból meghosszabbíthatnák?

63. Az e kérdésre adandó válasz álláspontom szerint egyértelmű, annál is inkább, mivel nem szabad elfelejteni, hogy e határidő megegyezik a 2010/28 irányelv átültetésére előírt határidővel.

64. Ezt az álláspontot megerősíti a 2010/28 irányelv (8) preambulumbekezdése, amely szerint „[v]alamely hatóanyagnak az I. mellékletbe történő felvételéből következő, a 91/414/EGK irányelvben meghatározott kötelezettségek sérelme nélkül, *a felvételt követően hat hónapos időszakot* kell biztosítani a tagállamoknak arra, hogy felülvizsgálják a metalaxilt tartalmazó növényvédő szerekre már kiadott engedélyeket annak biztosítására, hogy teljesüljenek a 91/414/EGK irányelvben, és elsősorban annak 13. cikkében előírt követelmények, valamint az I. mellékletében meghatározott vonatkozó feltételek […]". [24]

65. Negyedszer és utoljára, figyelembe kell venni a 91/414 irányelv 8. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdését is, amelynek értelmében azt követően, hogy a Bizottság meghozta a döntést arról, hogy e hatóanyagokat felveszi-e az I. mellékletbe, vagy nem, *„a tagállamok biztosítják*, hogy a megfelelő engedélyeket a helyzethez mérten, *az előírt határidőn* belül megadják, visszavonják vagy módosítják" [25].

66. A tagállamok kötelezettségei és különösen az ahhoz kapcsolódó következmények ugyanis, hogy az engedély jogosultja azt állítja, hogy nem rendelkezik a 91/414 irányelv II. melléklete szerinti dossziéval vagy ahhoz való hozzáféréssel a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében a tagállam döntésének meghozatalára előírt határidő lejárta előtt, egyértelműen kitűnnek a 2010/28 irányelv fent hivatkozott rendelkezéseiből és preambulumbekezdéseiből, valamint a 91/414 irányelv 4. és 13. cikkéből.

67. Ennélfogva a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdését annak összefüggésébe helyezve úgy kell értelmezni, hogy az abban előírt 2010. december 31-i időpont olyan imperatív határidőt jelöl ki, amelyet a tagállamok nem hosszabbíthatnak meg. A 91/414 irányelv és a 2010/28 irányelv szerkezetére figyelemmel nem a tagállamokra tartozik annak eldöntése, hogy kevésbé korlátozó intézkedéseket kell-e hozni, mint valamely szer forgalombahozatali engedélyének visszavonása.

68. Ez az értelmezés lehetővé teszi a 2010/28 irányelv által követett cél elérését is, amint azt az alábbiakban kifejtem.

c) A 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének teleologikus értelmezése

69. Mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy amikor valamely végrehajtási irányelvet értelmezni kell, az értelmezésnek – amennyire lehetséges – meg kell felelnie az alapirányelv rendelkezéseinek. [26]

24 Kiemelés tőlem.

25 Kiemelés tőlem.

26 2008. május 22-i Feinchemie Schwebda és Bayer CropScience ítélet (C-361/06, EU:C:2008:296, 49. pont).

70. E tekintetben, a 91/414 irányelv célja – amint arra az ötödik, hatodik és kilencedik preambulumbekezdése emlékeztet – a növényvédő szereknek az Unió tagállamai közötti kereskedelmében fennálló akadályok megszüntetése az emberek és állatok egészségének, valamint a környezetnek a magas szintű védelme mellett.[27]

71. Amint már kifejtettem, ezt a célt egyrészt a 91/414 irányelv arra vonatkozó előírása biztosítja, hogy a kérelmező mind a hatóanyagnak az I. mellékletbe való felvétele, mind pedig a növényvédő szerek engedélyezése érdekében nyújtsa be a II. melléklet szerint dossziét,[28] másrészt pedig a Bizottság számára biztosított azon lehetőség, hogy megállapítsa az I. mellékletbe felvett hatóanyag használatának feltételeit, a felhasználás biztonságának garantálása érdekében.[29] Következésképpen, a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében – valamint, ahogyan arra fontos emlékeztetni, más felvételi irányelvekben – rögzített határidő tiszteletben tartásának elmaradása ellentétes lenne az említett céllal, mivel a 91/414 irányelv I. mellékletében szereplő követelményeknek meg nem felelő hatóanyagokat tartalmazó növényvédő szerek, amelyek többek között a Bizottság által meghatározott küszöbértéket túllépő mérgező szennyeződéseket is tartalmazhatnak, a 2010/28 irányelv nemzeti jogba történő átültetésére előírt határidőn túl is forgalomban maradhatnának.

72. Egyértelmű tehát, hogy a tagállamok nem jogosultak sem az említett határidő meghosszabbítására, sem arra, hogy annak lejártához olyan következményt kapcsoljanak, amely nem azonos az uniós jogalkotó által valamennyi tagállam számára egységes módon előírt követelménnyel.[30] Következésképpen az, ha engedélyezik a tagállamok számára, hogy meghosszabbítsák a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt felülvizsgálati határidőt, álláspontom szerint ellentétes a 91/414 irányelv által követett céllal.

73. Ezenfelül, amint azt a Bizottság észrevételeiben megalapozottan kifejtette, több mint nyolc hónap telt el a 2010/28 irányelv elfogadásának időpontja és az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt határidő lejárta között, amely időtartam éppen azt szolgálta, hogy lehetővé tegyék az engedélyek jogosultjai számára, hogy összegyűjtsék a szükséges információkat, illetve a tagállamok számára, hogy döntést hozzanak. Miután lejár a 2010/28 irányelv nemzeti jogba való átültetésére és a fennálló engedélyek felülvizsgálatára vonatkozó határozat meghozatalára nyitva álló határidő, minden olyan szert ki kell vonni a piacról, amelynek vonatkozásában nem nyújtották be a II. melléklet szerinti dossziét.[31]

74. Ellentétben a spanyol kormány által előadottakkal, úgy vélem, hogy ez az értelmezés egyáltalán nem ellentétes a 91/414 irányelv céljával, mivel az utóbbi irányelv egyszerre teszi lehetővé a bejelentő jogainak tiszteletben tartását, valamint annak garantálását, hogy azokat a növényvédő szereket, amelyek vonatkozásában a szükséges dossziét nem nyújtották be, ne hozzák forgalomba.

75. Következésképpen a jelen indítvány 69–74. pontjából az következik, hogy a 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének olyan értelmezése, amely szerint a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy ne tartsák tiszteletben ezt a határidőt, ellentétes az uniós jogalkotó által követett szabályozási céllal.

27 Lásd ebben az értelemben: 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 74. pont), valamint 2006. szeptember 14-i Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ítélet (C-138/05, EU:C:2006:577, 43. pont).

28 A Bizottság kifejti, hogy a hatóanyag és az azt tartalmazó növényvédő szer ártalmatlanságának bizonyítása érdekében szükségesek a II. melléklet szerinti dossziéban szereplő információk.

29 Lásd a jelen indítvány 36–39. pontját.

30 Lásd a jelen indítvány 67. és 72. pontját.

31 Az engedélyezési eljárás újrakezdésére való lehetőség sérelme nélkül.

4. Az engedélyezett növényvédő szerek újraértékelési eljárása során a tagállamokat terhelő kötelezettségekről

76. A Bíróság több alkalommal vizsgálta azt a kérdést, hogy milyen kötelezettségek terhelik a tagállamokat a növényvédő szerek fennálló engedélyeit illetően valamely anyagnak a 91/414 irányelv I. mellékletébe történő felvétele után.[32] A Bíróság eddig meghozott ítéletei néhány hasznos információt szolgáltathatnak számunkra a 2010/28 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének értelmezése céljából.

77. Az első, az Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet[33] alapjául szolgáló ügyben a Bíróság megsemmisítette a 2003/308 határozatot.

78. A jelen ügyben, az IQV-val és a Bizottsággal ellentétben a Sapec Agro a tárgyaláson előadta, hogy a fenti ítéletben a Bíróság a szóban forgó határidő meghosszabbításának lehetőségéről döntött, az ügy körülményeire, az adott esetben az illetékes hatóságok ellentmondásos magatartására figyelemmel.

79. E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy úgy tűnik, ez az érv az említett ítélet téves értelmezésén alapul.

80. Először is, az Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet alapjául szolgáló ügy valamely hatóanyagnak a Bizottság által, az ezen intézmény előtti eljárásban a 91/414 irányelv I. mellékletébe történő felvételére előírt egyik határidőt érintette,[34] illetve a Bizottság, nem pedig a tagállamok lehetőségét e határidő módosítására.[35] A tagállamok szintjén zajló eljárásra vonatkozó alapeljárásban ezzel szemben arról van szó, hogy a Bizottság által rögzített valamely határidőt a tagállamok egyoldalúan meghosszabbíthatják-e.[36]

81. Másodszor, az Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítéletben a Bíróság arra alapította álláspontját, hogy az illetékes hatóságok előre nem látható és bonyolult helyzetbe hozták a kérelmezőt, valamint ellentmondásos magatartást tanúsítottak, amely körülményt a Bíróság szerint nem vették figyelembe, amikor a Bizottság úgy döntött, hogy meghozza a vitatott határozatot, és elutasítja a határidő meghosszabbítását.[37] Ezzel ellentétben az alapeljárásban a kérelmező a teljes dosszié összeállításával kapcsolatos állítólagos nehézségre hivatkozott, holott az ilyen dosszié benyújtásának kötelezettsége az eljárás kezdetétől fennállt.

82. Egyebekben emlékeztetni kell arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy az előtte folyamatban lévő ügyben a Sapec Agrónak semmilyen, ellentmondásos magatartásból származó zavarral nem kellett szembesülnie.[38]

32 Megjegyzem, hogy az alapeljárásban sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem az érintettek nem vetették fel azt a kérdést, hogy milyen esetleges következményekkel járna a tagállamokra nézve, ha a 2010/28 irányelvben előírt határidőn belül nem módosítanák, vagy nem vonnák vissza a 91/414 irányelv követelményeinek meg nem felelő, metalaxilt tartalmazó növényvédő szerek engedélyeit, így erre nem kell kitérni.

33 2007. július 18-i ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

34 Lásd a jelen indítvány 38. pontját.

35 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

36 Lásd a jelen indítvány 39. pontját.

37 2007. július 18-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-326/05 P, EU:C:2007:443, 79–86. pont).

38 Lásd a jelen indítvány 27. pontját.

83. A második, a Feinchemie Schwebda és Bayer CropScience ítélet [39] alapjául szolgáló ügyben, amely a 91/414 irányelvre és egy olyan felvételi irányelvre vonatkozott, amelynek 1. cikke felvette az irányelv I. mellékletébe az „etofumezát” hatóanyagot, [40] arról volt szó, hogy a tagállamok az utóbbi irányelv által előírt határidőn belül kötelesek-e megszüntetni az említett anyagot tartalmazó egyik növényvédő szerre vonatkozó engedélyt azzal az indokkal, hogy az engedély jogosultja az engedély felülvizsgálata céljából nem rendelkezett a II. melléklet szerinti dossziéval, illetve az ahhoz való hozzáféréssel.

84. Közelebbről, a szóban forgó rendelkezés szövegére támaszkodva, [41] amely nem írta elő, hogy a tagállamoknak a növényvédő szerek fennálló engedélyeinek felülvizsgálatára előírt határidőn belül ellenőrizniük kell, hogy a jogosultak rendelkeznek-e a II. melléklet szerinti dossziéval, vagy az ahhoz való hozzáféréssel, [42] a Bíróság úgy döntött, hogy a 2002/37 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés nem kötelezi arra a tagállamokat, hogy valamely, etofumezátot tartalmazó növényvédő szerre vonatkozó engedélyt e határidő előtt visszavonjanak azzal az indokkal, hogy ezen engedély jogosultja nem rendelkezik a II. melléklet szerinti dossziéval, vagy az ilyen dossziéhoz való hozzáféréssel. [43]

85. A fenti ügyben vitatott kérdés azonban nem az volt, mint a jelen ügyben, hogy a felvételi irányelv által rögzített határidő kötelező-e a tagállamok számára annak ellenőrzése céljából, hogy a fennálló engedélyek jogosultjai tiszteletben tartják-e az őket terhelő azon kötelezettséget, hogy rendelkezzenek a II. melléklet szerinti dossziéval, vagy az ahhoz való hozzáféréssel, hanem az, hogy az említett tagállamok kötelesek-e ezt e határidőn belül megtenni.

86. A jelen esetben a 2010/28 irányelv, amely 3. cikkének (1) bekezdésében, valamint (9) preambulumbekezdésében hivatkozik az említett dossziéra, kifejezetten kimondja, hogy a tagállamoknak ellenőrizniük kell, hogy az engedélyek birtokosai rendelkeznek-e ilyen dossziéval.

87. Két, a Bizottság által a tárgyalás során egyértelművé tett szempontot érdemes még álláspontom szerint megemlíteni: egyrészt a referens tagállam kötelezettségeiről van szó, másrészt pedig a forgalomba hozott növényvédő szerek engedélyei joghatásai felfüggesztésének lehetőségéről, amelyre a Sapec Agro és a spanyol kormány hivatkozott.

88. Ami a referens tagállam, a Portugál Köztársaság kötelezettségeit illeti, a Sapec Agro és a spanyol kormány rámutatott, hogy e tagállam maga is késedelemben volt. [44]

89. A Bizottság e tekintetben kifejtette, hogy minden anyag esetében egy referens tagállam jár el a hatóanyagok engedélyezésének szakaszában, és egy első jelentést készít. Ezzel szemben az engedélyek tagállamok általi felülvizsgálatának szakaszában a 2010/28 irányelv *semmilyen szerepet nem biztosít a referens tagállamnak*. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy e referens tagállam jól ismeri a szóban forgó anyagot, a bizottsági iránymutatás *informális megegyezést* javasol a tagállamoknak, amely szerint valamennyi forgalomba hozott anyag egyenértékűségének vizsgálatát az említett referens tagállam végezheti el, noha hivatalosan e kötelezettség minden egyes tagállamot egyedileg terhel. [45]

39 2008. május 22-i ítélet (C-361/06, EU:C:2008:296).

40 A 91/414/EGK tanácsi irányelvnek az etofumezát hatóanyagként történő besorolása céljából történő módosításáról szóló, 2002. május 3-i 2002/37/EK bizottsági irányelv (HL 2002. L 117., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 35. kötet, 450. o.).

41 A 2002/37 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése. Lásd: 2008. május 22-i Feinchemie Schwebda és Bayer CropScience ítélet (C-361/06, EU:C:2008:296, 44. és 45. pont).

42 A Bizottság ugyanis csak 2005-ben módosította a felvételi irányelvek szövegezését. Azóta ezek az irányelvek tartalmazzák a tagállamok azon kötelezettségét, hogy a növényvédő szerek engedélyeinek felülvizsgálati eljárására a felvételi irányelv által előírt határidőn belül ellenőrizzék, hogy a jogosultak rendelkeznek-e a II. melléklet szerinti dossziéval, vagy az ahhoz való hozzáféréssel. 2008. május 22-i Feinchemie Schwebda és Bayer CropScience ítélet (C-361/06, EU:C:2008:296, 53. és 54. pont).

43 2008. május 22-i Feinchemie Schwebda és Bayer CropScience ítélet (C-361/06, EU:C:2008:296, 55. pont).

44 Lásd a jelen indítvány 19. pontját.

45 A régi hatóanyag 91/414/EGK tanácsi irányelv I. mellékletébe való felvételét követően a növényvédő szerek engedélyezését szabályozó eljárásról szóló iránymutatás, Sanco/10796/2003. sz. dokumentum – rév. 10.4., 2009. október 2.

90. Ezt a tagállamok közötti, a munkájuk megkönnyítését szolgáló informális megegyezést – amelyet a 2010/28 irányelv nem ír elő – tehát nem lehet az említett tagállam hivatalos kötelezettségének tekinteni. Következésképpen a Portugál Köztársaságot nem terhelték más kötelezettségek, mint amelyeket az előző pontban az engedélyezési szakaszt illetően említettem.

91. A növényvédő szerek engedélyei joghatásainak felfüggesztésére vonatkozó lehetőséget illetően a spanyol kormány írásbeli és szóbeli észrevételeiben arra utalt, hogy a Sapec Agro engedélyének felfüggesztése ezen engedély visszavonásának alternatív intézkedése.

92. Emlékeztetek ugyanakkor arra, hogy e felfüggesztést sem a 2010/28 irányelv, sem a 91/414 irányelv nem írja elő. A 91/414 irányelv 8. cikkének (2) bekezdése ugyanis, amely az e tekintetben releváns rendelkezés, azt mondja ki, hogy a tagállamok „biztosítják, hogy a megfelelő engedélyeket a helyzethez mérten, az előírt határidőn belül *megadják, visszavonják vagy módosít[s]ák*”, anélkül, hogy bármilyen módon előírná az engedélyek joghatásainak felfüggesztését. [46]

93. Álláspontom szerint a jelen indítvány 52–75. pontjából egyértelműen kitűnik, hogy a tagállamok nem hosszabbíthatják meg a Bizottság által valamennyi tagállam számára megállapított olyan határidőt, amely a növényvédő szerek valamennyi engedélyére vonatkozik.

94. Ennélfogva úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2010/28 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt 2010. december 31-i időpont imperatív határidő, valamint azt, hogy az ilyen határidőt a tagállamok nem hosszabbíthatják meg.

95. Az első kérdésre általam javasolt válaszra tekintettel a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

V. Végkövetkeztetés

96. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

A 91/414/EGK tanácsi irányelvnek a metalaxil hatóanyagként való felvétele céljából történő módosításáról szóló, 2010. április 23-i 91/414/EGK tanácsi irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt 2010. december 31-i időpontot úgy kell értelmezni, hogy az imperatív határidő, valamint úgy, hogy az ilyen határidőt a tagállamok nem hosszabbíthatják meg.

46 Kiemelés tőlem.