



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

19. november 2025*

»Plantebeskyttelsesmidler – aktivstoffet glyphosat – ansøgning om fornyelse af et aktivstof – forlængelse af godkendelsesperioden – forsinkelse i fornyelsesproceduren – årsager, som ansøgeren ikke har indflydelse på – anmodning om intern prøvelse – artikel 10, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1367/2006 – afgørelse om afslag på anmodningen – artikel 17 i forordning (EF) nr. 1107/2009«

I sag T-565/23,

Aurelia Stiftung, Berlin (Tyskland), ved advokaterne A. Willand og A. Mostler,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Becker, D. Milanowska og M. ter Haar, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Bayer Agriculture, Antwerpen (Belgien), ved advokaterne H. Posser, F. Geber og T. Römhild,

intervenient,

har

RET TEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne N. Póltorak, I. Reine, T. Pynnä (refererende dommer) og H. Cassagnabère,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 13. februar 2025,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Sagsøgeren, Aurelia Stiftung, har med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse Ares(2023) 4611321 af 3. juli 2023 om afslag på den anmodning om intern prøvelse, som sagsøgeren havde indgivet vedrørende Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2022/2364 af 2. december 2022 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelsen af godkendelsesperioden for aktivstoffet glyphosat (EUT 2022, L 312, s. 99) (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Twistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

- 2 Sagsøgeren er en nonprofitorganisation med hjemsted i Berlin (Tyskland). Dens formål omfatter bl.a. beskyttelse af dyr, natur og miljø.
- 3 Glyphosat er et aktivstof, der i vid udstrækning anvendes i herbicidprodukter.
- 4 Glyphosat blev første gang godkendt ved Kommissionens direktiv 2001/99/EF af 20. november 2001 om ændring af bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med henblik på optagelse af glyphosat og thifensulfuron-methyl som aktive stoffer (EUT 2001, L 304, s. 14), i henhold til bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT 1991, L 230, s. 1) trådte godkendelsen af glyphosat i kraft den 1. juli 2002 og skulle udløbe den 30. juni 2012.
- 5 I 2009 trådte Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT 2009, L 309, s. 1) i kraft. Ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 af 25. maj 2011 om gennemførelse af forordning nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer (EUT 2011, L 153, s. 1) blev den liste, der er omhandlet i artikel 78, stk. 3, i forordning nr. 1107/2009, vedtaget. Glyphosat var anført på denne liste med en udløbsdato for godkendelsesperioden den 31. december 2015.
- 6 Den 20. oktober 2015 forlængede Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1885 om ændring af gennemførelsesforordning nr. 540/2011 med henblik på forlængelse af godkendelsesperioderne for følgende aktivstoffer: 2,4-D, acibenzolar-S-methyl, amitrol, bentazon, cyhalofop butyl, diquat, esfenvalerat, famoxadon, flumioxazin, DPX KE 459 (flupyrsulfuron-methyl), glyphosat, iprovalicarb, isoproturon, lambda-cyhalothrin metalaxyl-M, metsulfuron-methyl, picolinafen, prosulfuron, pymetrozin, pyraflufen-ethyl, thiabendazol, thifensulfuron-methyl og triasulfuron (EUT 2015, L 276, s. 48), der blev vedtaget på grundlag af artikel 17, første afsnit, i forordning nr. 1107/2009, godkendelsesperioden for glyphosat til den 30. juni 2016 med den begrundelse, at vurderingen af stoffet var blevet forsinket af årsager, som ansøgeren ikke havde indflydelse på.
- 7 Ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1056 af 29. juni 2016 om ændring af gennemførelsesforordning nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelse af godkendelsesperioden for aktivstoffet glyphosat (EUT 2016, L 173, s. 52) blev godkendelsesperioden for glyphosat forlænget for anden gang på grundlag af artikel 17, første afsnit, i forordning nr. 1107/2009, idet det blev

anført, at denne godkendelse ville udløbe ved udgangen af en frist på »seks måneder efter Kommissionens modtagelse af udtalelsen fra [ECHA's] Udvalg for Risikovurdering, dog senest den 31. december 2017, hvis denne dato [var] tidligere«.

- 8 Den 12 december 2017 blev godkendelsen af glyphosat fornyet indtil den 15 december ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2324 om fornyelse af godkendelsen af aktivstoffet glyphosat i overensstemmelse med Rådets forordning nr. 1107/2009 om ændring af bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 540/2011 (EUT 2017, L 333, s. 10).
- 9 Den 14. maj 2022 opfordrede Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA) ansøgeren om fornyelse af godkendelsen af glyphosat til at fremlægge yderligere oplysninger, som ansøgeren fremlagde rettidigt.
- 10 Den 10. maj 2022 meddelte EFSA og Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) Europa-Kommissionen, at vedtagelsen af konklusionerne af peerevalueringen af risikovurderingen af glyphosat ville blive forsinket.
- 11 Den 2. december 2022 blev godkendelsen af glyphosat forlænget til den 15. december 2023 ved gennemførelsesforordning 2022/2364.
- 12 Den 30. januar 2023 indgav sagsøgeren en anmodning om intern prøvelse af gennemførelsesforordning 2022/2364 på grundlag af artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13).
- 13 Den 3. juli 2023 afslog Kommissionen ved den anfægtede afgørelse anmodningen om intern prøvelse.
- 14 Den 28. november 2023 blev godkendelsen af glyphosat fornyet indtil den 15. december 2023 ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2023/2660 om fornyelse af godkendelsen af aktivstoffet glyphosat, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1107/2009 om ændring af bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 540/2011 (EUT L, 2023/2660).
- 15 Den 24. januar 2024 indgav sagsøgeren en anmodning om intern prøvelse af gennemførelsesforordning 2023/2660.

Parternes påstande

- 16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 17 Kommissionen har, støttet af Bayer Agriculture, nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 18 Sagsøgeren har fremsat fem anbringender til støtte for søgsmålet, som i det væsentlige vedrører, for så vidt angår det første anbringende, en tilsidesættelse af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, for så vidt som forlængelsen af godkendelsesperioden tjener til gennemførelse af en fase i proceduren, hvis frist ikke kan forlænges, det andet anbringende en urigtig anvendelse og fortolkning af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 for så vidt angår den rolle, som ansøgeren om fornyelse spiller, det tredje og det fjerde anbringende en tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet og en urigtig afvejning af de omhandlede interesser i forbindelse med risikostyringen og det femte anbringende en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålsinteressen fortsat består

- 19 Bayer Agriculture har gjort gældende, at sagsøgerens søgsmålsinteresse er bortfaldet siden vedtagelsen af gennemførelsesforordning 2023/2660, som forlængede godkendelsen af glyphosat, over for hvilken sagsøgeren indgav en anmodning om intern prøvelse baseret på en lignende argumentation.
- 20 Retten bemærker, at en sagsøgers søgsmålsinteresse skal være eksisterende og faktisk. Denne interesse skal for så vidt angår sagens genstand foreligge på tidspunktet for sagens anlæggelse, idet sagen i modsat fald afvises, og bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornuddent at træffe afgørelse (jf. dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 56 og 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 I det foreliggende tilfælde udløb perioden for forlængelse af godkendelsen af glyphosat, således som Bayer Agriculture har gjort gældende, den 15. december 2023, og godkendelsen af dette aktivstof blev fornyet ved gennemførelsesforordning 2023/2660.
- 22 For det første er den anfægtede afgørelse ikke blevet trukket tilbage af Kommissionen, hvorfor tvisten har bevaret sin genstand (jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Som sagsøgeren har gjort gældende, har den anfægtede afgørelse og afgørelsen om afslag på anmodningen om intern prøvelse af gennemførelsesforordning 2023/2660 forskellige mål.
- 23 For det andet følger det følger af retspraksis, at en sagsøger bevarer en interesse i, at en retsakt udstedt af en EU-institution annulleres for at gøre det muligt at forhindre, at den ulovlighed, som retsakten angiveligt er behæftet med, gentager sig fremover. En sådan søgsmålsinteresse følger af artikel 266, stk. 1, TEUF, hvorefter den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Søgsmålsinteressen kan imidlertid kun bestå, såfremt den påståede ulovlighed vil kunne gentage sig fremover uafhængigt af de omstændigheder i sagen, som har givet anledning til sagsøgerens søgsmål (dom af 7.6.2007, Wunenburger mod Kommissionen, C-362/05 P, EU:C:2007:322, præmis 50-52, og af 27.9.2018, Mellifera mod Kommissionen, T-12/17, EU:T:2018:616, præmis 28).

- 24 Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom den af sagsøgeren hævdede ulovlighed bl.a. hviler på en fortolkning af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, som Kommissionen risikerer at gentage i forbindelse med en anden anmodning om intern prøvelse vedrørende forlængelsen af godkendelsesperioden for et aktivstof.
- 25 Det følger heraf, at sagsøgeren til trods for vedtagelsen af gennemførelsesforordning 2023/2660, som sagsøgeren ligeledes har indgivet en anmodning om fornyet gennemgang af, fortsat har søgsmålsinteresse i det foreliggende tilfælde.

Formaliteten vedrørende søgsmålet

- 26 Bayer Agriculture har bestridt, at sagsøgeren har søgsmålskompetence. For det første har sagsøgeren ikke beføjelse til at indgive en anmodning om intern prøvelse i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1367/2006, da det primære erklærede mål ikke er at fremme miljøbeskyttelsen. Virksomheden er aktiv inden for biavl og havebrug, og disse aktiviteter har ikke til formål at beskytte miljøet. For det andet vedrører fremme af hold af bier dyr, der ikke lever vildt, og som ikke er omfattet af miljøbeskyttelse inden for rammerne af miljølovgivningen. Sagen bør derfor afvises.
- 27 Retten bemærker, at artikel 10 i forordning nr. 1367/2006 bestemmer, at »[e]nhver ikkestatslig organisation [...], der opfylder kriterierne i artikel 11, kan indgive anmodning om intern prøvelse til den EU-institution eller det EU-organ, som vedtog forvaltningsakten [...], med den begrundelse, at en sådan forvaltningsakt [...] er i strid med miljølovgivningen som defineret i artikel 2, stk. 1, litra f)«.
- 28 Artikel 11, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1367/2006 bestemmer, at en ikke-statslig organisation har ret til at indgive en anmodning om intern prøvelse, forudsat at dens primære erklærede mål er at fremme miljøbeskyttelse inden for rammerne af miljølovgivningen.
- 29 Artikel 2 i forordning nr. 1367/2006 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1, litra f), at i denne forordning forstås ved miljølovgivning »Unionens lovgivning, der uanset retsgrundlaget bidrager til forfølgelse af målene for Unionens politik på miljøområdet«.
- 30 Artikel 2, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1367/2006 bestemmer, at spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt er vedtaget i henhold til miljølovgivningen, ikke afhænger af retsgrundlaget for dens vedtagelse. Begrebet »miljølovgivning« i denne forordning omfatter enhver EU-lovgivning, der bidrager til forfølgelsen af målene for Unionens politik på miljøområdet. Det følger af ordlyden af denne artikel, at EU-lovgiver i det væsentlige ved at henvise til de i artikel 191, stk. 1, TEUF anførte mål har ønsket at give begrebet »miljølovgivning«, der er omhandlet i forordning nr. 1367/2006, en vid betydning, som ikke er begrænset til spørgsmål, der knytter sig til beskyttelsen af det naturlige miljø i snæver forstand. Denne konstatering bekræftes desuden af artikel 192, stk. 2, TEUF, hvorefter miljølovgivningen som omhandlet i afsnit XX i EUF-traktaten ligeledes vil kunne omfatte bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter, foranstaltninger, der berører den fysiske planlægning, kvantitativ forvaltning af vandressourcerne, eller som direkte eller indirekte berører tilgængeligheden af disse ressourcer, arealanvendelse samt foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning. En snæver fortolkning af begrebet »miljølovgivning« ville få den konsekvens, at sådanne bestemmelser og foranstaltninger for en stor dels vedkommende ikke ville henhøre under dette område (dom af 14.3.2018, TestBioTech mod Kommissionen, T-33/16, EU:T:2018:135, præmis 42-45).

- 31 I denne sammenhæng har Retten allerede implicit anerkendt, at en nonprofitorganisation, som arbejder for biers bevarelse og fremme, kunne indgive en anmodning om intern prøvelse af en forlængelse af godkendelsen for et aktivstof (jf. i denne retning dom af 27.9.2018, Mellifera mod Kommissionen, T-12/17, EU:T:2018:616).
- 32 I den foreliggende sag fremgår det af artikel 2, stk. 2 og 3, i sagsøgerens vedtægter, at organisationens formål bl.a. er at fremme naturbeskyttelse og bevarelsen af landskabet, miljøbeskyttelse, dyreavl og plantedyrkning. Disse mål nås bl.a. gennem forskellige foranstaltninger vedrørende beskyttelse af bier.
- 33 Henset til den brede forståelse af begrebet »miljølovgivning« i forordning nr. 1367/2006 (jf. den retspraksis, der er nævnt i præmis 30 ovenfor), som i modsætning til, hvad Bayer Agriculture har gjort gældende, ikke er begrænset til spørgsmål vedrørende beskyttelsen af det naturlige miljø i snæver forstand, skal sagsøgeren anses for at opfylde betingelsen i artikel 11, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1367/2006, nemlig at være en forening, hvis primære erklærede mål er at fremme miljøbeskyttelse inden for rammerne af miljølovgivningen, hvilket Kommissionen i øvrigt ikke har bestridt.
- 34 Bayer Agriculture argumenter om, at sagen kan antages til realitetsbehandling, må derfor forkastes.

Det andet anbringende om urigtig anvendelse og fortolkning af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 for så vidt angår den rolle, som ansøgeren om fornyelse spiller

Formaliteten med hensyn til det andet anbringende

- 35 Uden udtrykkeligt at gøre gældende, at det andet anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, har Kommissionen udtrykt tvivl om, hvorvidt de påståede tilsidesættelser af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 medfører en tilsidesættelse af miljølovgivningen som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra f), i forordning nr. 1367/2006, således som det kræves i henhold til samme forordnings artikel 10.
- 36 Retten finder, at henset til den brede fortolkning af begrebet »miljølovgivning« inden for rammerne af forordning nr. 1367/2006 (jf. præmis 30 ovenfor) er artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, hvis tilsidesættelse bl.a. er omhandlet i det andet anbringende, en bestemmelse, der bidrager til forfølgelsen af målene for Unionens politik på miljøområdet som omhandlet i artikel 10 i forordning nr. 1367/2006. Denne bestemmelse gør det nemlig muligt at forlænge godkendelsesperioden for aktivstoffer for at gøre det muligt at afslutte fornyelsesproceduren, som bl.a. skal tage hensyn til de risici, som det omhandlede stof udgør for miljøet.
- 37 Sagsøgerens andet anbringende kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 38 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl, da den i den anfægtede afgørelse fastslog, at betingelsen i artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, hvorefter grundene til forsinkelsen skal skyldes årsager, som ansøgeren om fornyelse »ikke har indflydelse på«, var opfyldt. Forsinkelser i forbindelse med fornyelsen af godkendelsen af glyphosat skyldtes

nemlig, at det var nødvendigt at anmode ansøgeren om dokumenter og oplysninger og derefter at vurdere dem. Sagsøgeren har fremhævet manglerne i de data, som ansøgeren har fremlagt, og den ufuldstændige karakter af ansøgningen om fornyelse og det supplerende dossier, som fremgår af det store antal supplerende oplysninger, som EFSA har anmodet ansøgeren om. Årsagerne til forsinkelserne bør undersøges konkret.

- 39 Retten bemærker, at artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 bestemmer, at afgørelsen om forlængelse vedtages, »[s]åfremt det af årsager, som ansøgeren ikke har indflydelse på, må konstateres, at godkendelsen kan forventes at ville udløbe, inden der er truffet beslutning om at forny den«.
- 40 Det skal indledningsvis fastslås, at der er uoverensstemmelser mellem de forskellige sprogversioner af artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009. Selv om visse versioner, herunder den franske, anvender udtrykket »raisons indépendantes de la volonté du demandeur« (»årsager, som ikke er udtryk for sagsøgerens vilje«), genfindes begrebet »volonté« (»vilje«) ikke i andre sprogversioner. Visse andre sprogversioner, herunder engelsk, anvender nemlig begrebet »kontrol«. Andre sprogversioner, såsom tysk, anvender begrebet »ansvar« eller endog begrebet »indflydelse«. Andre versioner nævner blot årsager, der er »uafhængige af ansøgeren«.
- 41 Det følger af Domstolens faste praksis, at den formulering, der er anvendt i en af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-retlige bestemmelser skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en EU-retlig tekst skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af konteksten for og formålet med den ordning, som den er led i (jf. dom af 12.9.2019, A m.fl., C-347/17, EU:C:2019:720, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 og nærmere bestemt udtrykket »årsager, som ansøgeren ikke har indflydelse på« skal således fortolkes under hensyntagen til såvel formålet med denne bestemmelse som den sammenhæng, hvori den indgår.
- 43 Hvad angår den sammenhæng, hvori denne regel indgår, skal det for det første bemærkes, at den er en del af den afdeling i forordning nr. 1107/2009, der vedrører godkendelse af aktivstoffer. Disse godkendelser og fornyelsen heraf er genstand for flere bestemmelser, der regulerer afviklingen af den procedure, der finder anvendelse.
- 44 En godkendelse kan kun meddeles for en periode på højst ti år (artikel 5 i forordning nr. 1107/2009). Som forklaret i 15. betragtning til den nævnte forordning er det af sikkerhedshensyn, at godkendelsesperioden for aktivstoffer gøres tidsbegrænset, og at godkendelsesperioden bør stå i forhold til de potentielle risici, der er forbundet med stoffernes anvendelse. En fornyelse gælder for en periode på højst 15 år (artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 1107/2009).
- 45 Det følger heraf, at lovgiver har sørget for at fastsætte begrænsede godkendelses- eller fornyelsesperioder for at undgå, at aktivstoffer, der viser sig at udgøre uacceptable risici som omhandlet i artikel 4 i forordning nr. 1107/2009, forbliver på markedet. Gennemførelsen af dette mål i lyset af forsigtighedsprincippet kræver, at en ny vurdering af stofferne finder sted med jævne mellemrum, således som Kommissionen med rette har fremhævet i sin redegørelse for den periodiske fremgangsmåde i forordning nr. 1107/2009.

- 46 For det andet skal den rolle, som ansøgeren om fornyelse spiller inden for rammerne af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, undersøges.
- 47 Såvel godkendelsesproceduren som fornyelsesproceduren iværksættes nemlig på initiativ af producenten af aktivstoffet og derefter potentielt ansøgeren om fornyelse, således som det fremgår af henholdsvis artikel 7 i forordning nr. 1107/2009 og artikel 1 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 844/2012 af 18. september 2012 om fastsættelse af de fornødne bestemmelser til gennemførelse af fornyelsesproceduren for aktivstoffer, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EUT 2012, L 252, s. 26). Producenten af aktivstoffet, og derefter potentielt ansøgeren om fornyelse, spiller en central rolle i hele godkendelses- og fornyelsesproceduren og er en vigtig samarbejdspartner for de instanser, der er involveret i disse procedurer.
- 48 Hvad nærmere bestemt angår fornyelsesproceduren er ansøgeren om fornyelse ansvarlig for indholdet af ansøgningen (artikel 3 i gennemførelsesforordning nr. 844/2012), for indgivelsen af de supplerende dossierer (artikel 6 og 7 i gennemførelsesforordning nr. 844/2012) og for fremsendelsen af de supplerende oplysninger til den rapporterende medlemsstat eller EFSA (artikel 11, stk. 5, og artikel 13, stk. 3, i gennemførelsesforordning nr. 844/2012), og ansøgeren kan fremsætte bemærkninger til EFSA vedrørende den rapporterende medlemsstats udkast til vurderingsrapport eller fornyelsesrapporten (artikel 12, stk. 3, og artikel 14, stk. 1, i gennemførelsesforordning nr. 844/2012). Alle disse interaktioner med ansøgeren om fornyelse er underlagt klare tidsfrister.
- 49 Det følger heraf, at ansøgeren om fornyelse er en aktør, der deltager i alle faser af proceduren ved at fremlægge data eller fremsætte bemærkninger, hvilket sætter vedkommende i stand til at påvirke procedurens forløb. Lovgiver har således besluttet at gøre forlængelsen af godkendelsesperioden betinget af, at den eventuelle forsinkelse skyldes årsager, »som ansøgeren ikke har indflydelse på« i forhold til fornyelsen.
- 50 Hvad derimod angår forlængelsen af godkendelsesperioden skal ansøgeren om fornyelse ikke indgive en ansøgning, og der er ikke fastsat en høringsprocedure med denne. Proceduren indledes ex officio, og Kommissionen skal kontrollere, om forsinkelsen i fornyelsesproceduren skyldes årsager, »som ansøgeren ikke har indflydelse på«.
- 51 Ansøgerens adfærd skal således vurderes i lyset af de forskellige trin i fornyelsesproceduren, der går forud for en eventuel forlængelse af godkendelsesperioden, hvori ansøgeren spillede en deltagende rolle.
- 52 I denne henseende udtrykker artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 en afvejning af de forskellige berørte interesser, som er forenelig med forordningens formål og med forsigtighedsprincippet.
- 53 Hvad angår de formål, der er omhandlet i artikel 17, første afsnit, i forordning nr. 1107/2009, bemærkes, at forordning nr. 1107/2009 i henhold til dens artikel 1, stk. 3, har til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau for både menneskers og dyrs sundhed og miljøet og at forbedre det indre markeds funktion gennem harmonisering af bestemmelserne for markedsføring af plantebeskyttelsesmidler samtidig med, at landbrugsproduktionen forbedres. Det er således med rette, at Kommissionen har gjort gældende, at forordning nr. 1107/2009 har flere forskellige formål.

- 54 Ved at kræve opretholdelse af et højt miljøbeskyttelsesniveau anvender forordning nr. 1107/2009 artikel 11 TEUF, som fastsætter, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, navnlig med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling, og artikel 114, stk. 3, TEUF, som konkretiserer denne forpligtelse. Den sidstnævnte bestemmelse fastsætter faktisk denne forpligtelse og bestemmer, at Kommissionen i sine forslag på området for bl.a. miljøbeskyttelse, der fremsættes med henblik på indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, skal bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger, og at Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union inden for deres respektive kompetenceområder også bestræber sig på at nå dette mål. Denne beskyttelse har større vægt end økonomiske overvejelser, således at den på grund af sin karakter kan begrunde selv væsentlige negative økonomiske følger for visse erhvervsdrivende (jf. dom af 17.3.2021, FMC mod Kommissionen, T-719/17, EU:T:2021:143, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det følger heraf, at Kommissionen blandt de forskellige formål med forordning nr. 1107/2009 skal lægge særlig vægt på formålet om at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers og dyrs sundhed og miljøet, når den forvalter en procedure for fornyelse af godkendelsen af et aktivstof, så meget desto mere når denne procedure overskrider den tidsmæssige ramme, der er fastsat for dets gennemførelse, og når den indrømmer en forlængelse af godkendelsesperioden i henhold til nævnte forordnings artikel 17.
- 56 Kommissionen skal, når den undersøger den rolle, som ansøgeren om fornyelse spiller i forbindelse med forsinkelser i forbindelse med en fornyelsesprocedure, ikke blot sikre sig, at denne ansøger har handlet inden for fristerne, men også, at forsinkelsen i gennemførelsen af fornyelsesproceduren ikke afhænger af ansøgerens handlinger, dvs. at vedkommende ikke har handlet på en måde, der har medført forsinkelser eller medvirket til forsinkelser.
- 57 Det følger heraf, at en tilgang, der kræver et element af forsæt fra ansøgerens side med hensyn til forsinkelserne i afviklingen af proceduren, er for restriktiv og risikerer at forstyrre den balance, som lovgiver har fundet til fordel for interesserne hos ansøgeren om fornyelse. En sådan restriktiv tilgang til fordel for ansøgeren om fornyelse ville ligeledes være i strid med retspraksis, som kræver, at det høje beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (jf. i denne retning dom af 17.3.2021, FMC mod Kommissionen, T-719/17, EU:T:2021:143, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis), og i den sammenhæng, hvori reglen i artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 indgår, og som består af en retlig ramme, der detaljeret definerer ansøgeren om fornyelses deltagelse i proceduren.
- 58 For at tage hensyn til den afvejning, som lovgiver har foretaget, skal artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 fortolkes således, at den kræver en objektiv og konkret analyse af grundene til forsinkelsen med henblik på at fastslå, at denne forsinkelse ikke skyldes årsager, som sagsøgeren har indflydelse på, idet denne omhyggeligt skal have overholdt alle de regler, der finder anvendelse på fornyelsen. I denne henseende er den omstændighed, at forsinkelsen i det mindste delvist skyldes, at en eller flere myndigheder, der er involveret i fornyelsesproceduren, har indgivet en rapport eller draget konklusioner for sent, ikke tilstrækkelig til at udelukke enhver rolle for ansøgeren, idet denne selv har kunnet være årsag til en sådan forsinkelse, selv om vedkommende har overholdt de frister, som han er blevet pålagt ved forordning nr. 1107/2009. Dette kan navnlig være tilfældet, når kvaliteten af de data, der er fremlagt under proceduren, viser sig at være utilstrækkelig.

- 59 I det foreliggende tilfælde undersøgte Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 61 sagsøgerens argumenter om, at ansøgeren om fornyelse ikke havde indgivet en fuldstændig aktmappe i begyndelsen af fornyelsesproceduren, var ansvarlig for manglerne i dataene og ikke havde fremlagt alle de relevante videnskabelige oplysninger, der var tilgængelige på tidspunktet for ansøgningen om fornyelse. Kommissionen har forklaret, at når en rapporterende medlemsstat finder, at en ansøgning og supplerende dossierer kan antages, betyder det, at ansøgningen er fuldstændig, og at den er indgivet inden for den fastsatte frist. Yderligere forsinkelser af andre årsager kan ikke tilskrives en ansøgning. Anmodningerne om supplerende oplysninger er en normal del af fornyelsesproceduren, navnlig under risikovurderingen, og betyder ikke, at ansøgningen er ufuldstændig, eller at den ikke burde have været godkendt.
- 60 I den anfægtede afgørelses punkt 62 undersøgte Kommissionen sagsøgerens argument om, at ansøgeren om fornyelse havde fremlagt et stort antal oplysninger, som krævede meget tid og personale fra myndighedernes side. Kommissionen forklarede, at dette ikke udgør en omstændighed, som ansøgeren af fornyelse har indflydelse på, idet denne blot har fremlagt de oplysninger, der kræves i henhold til den gældende retlige ramme. Kommissionen har anført, at for så vidt angår glyphosat er mængden af litteratur uden fortilfælde. Den omstændighed, at ansøgeren fremlagde en stor mængde data, viser imidlertid, at denne handlede med omhu og i overensstemmelse med lovkravene. Forsinkelser som følge af kompleksiteten af den vurdering, der skal foretages af den rapporterende medlemsstat eller EFSA, er blandt de mest almindelige situationer med forsinkelser, som ansøgeren af fornyelse har indflydelse på.
- 61 Kommissionen har i den anfægtede afgørelses punkt 30-33 forklaret, at evalueringsgruppen vedrørende glyphosat, henset til omfanget af de nye oplysninger, der blev modtaget under den offentlige høring, antallet af punkter, som evalueringsgruppen vedrørende glyphosat havde identificeret, og til behovet for at vurdere de nye oplysninger, som EFSA havde anmodet ansøgeren om fornyelse om, anførte, at der var behov for en yderligere frist til at fremlægge et udkast til rapport. Kommissionen har dernæst anført, at EFSA og ECHA meddelte, at fremlæggelsen af EFSA's konklusioner ville blive forsinket på grund af den forventede forsinkelse med fremlæggelsen af udkastet til rapporten fra vurderingsgruppen for glyphosat og for at færdiggøre peerevalueringsprocessen, og at fremlæggelsen ville finde sted i juli 2023. Det var i lyset af denne meddelelse, at Kommissionen besluttede at forlænge godkendelsesperioden for glyphosat, som skulle udløbe den 15. december 2022.
- 62 Som svar på sagsøgerens argumenter om angivelige mangler i dataene forklarede Kommissionen i den anfægtede afgørelses punkt 65-68 for det første, at disse mangler ikke er ansøgerens ansvar, idet denne indgav en fuldstændig og rettidig ansøgning, og eftersom anmodningerne om supplerende oplysninger er en almindelig del af enhver fornyelsesprocedure. For det andet er den omstændighed, at der foreligger datamangler, ikke relevant for anvendelsen af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, når betingelserne for anvendelse af denne artikel er opfyldt, dvs. den omstændighed, at det viser sig, at godkendelsen udløber, inden der kan træffes afgørelse om fornyelse, og at årsagerne til denne forsinkelse skyldes forhold, som sagsøgeren ikke har indflydelse på. Kommissionen har tilføjet, at betragtningerne vedrørende manglerne i dataene og i risikovurderingen samt de nye data, som ansøgeren har fremlagt, eventuelt er relevante for vurderingen af lovligheden af afgørelsen om fornyelse, men ikke i forbindelse med en procedure, der vedrører lovligheden af forlængelsen af godkendelsesperioden.
- 63 Det fremgår af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen ikke foretog nogen konkret og end ikke summarisk efterprøvelse af den rolle, som ansøgeren om fornyelse spillede for så vidt angår den omstændighed, at afgørelsen om forlængelse ikke kunne træffes inden for de fastsatte frister. Den

nøjedes med at identificere andre faktorer for forsinkelsen, såsom kompleksiteten af den vurdering, som den rapporterende medlemsstat eller EFSA skulle foretage, og omfanget af de nye oplysninger, som den offentlige høring havde modtaget, og konkluderede, at forsinkelsen ikke skyldtes ansøgeren.

- 64 Kommissionens forklaringer om, at ansøgningen om fornyelse kunne imødekommes, og at anmodningerne om supplerende oplysninger ikke betød, at ansøgningen om fornyelse ikke var fuldstændig, eller at omfanget af de indsendte oplysninger betød, at ansøgeren havde udvist omhu og overholdt sine forpligtelser, viser, at den hverken undersøgte arten af de manglende oplysninger eller relevansen af de oplysninger, der blev indgivet i den foreliggende sag. Desuden viser Kommissionens forklaringer, der er gengivet i præmis 62 ovenfor, at den ikke foretog nogen analyse af arten af og indflydelsen på procedures varighed af manglerne i de data, som sagsøgeren har påberåbt sig, og tilsidesatte således sin pligt til at efterprøve, om betingelserne i artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 er opfyldt.
- 65 Kommissionen har i øvrigt i sine skriftlige indlæg gjort gældende, at artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 på ingen måde kræver, at det fastslås, om eller i hvilket omfang ansøgeren kan være ansvarlig for risikoen for, at den godkendelse, der er genstand for ansøgningen om fornyelse, udløber før vedtagelsen af en afgørelse om fornyelse, eller om en forsinkelse af fornyelsesproceduren udelukkende skyldes omstændigheder, der ikke henhører under ansøgerens ansvar. Ifølge Kommissionen kræver denne bestemmelse heller ikke en undersøgelse af ansøgerens eventuelle bidrag til en forsinkelse forårsaget af andre aktører.
- 66 Ved ikke at foretage en konkret analyse af ansøgerens rolle, ved at anvende en restriktiv tilgang til sagsøgerens rolle i forbindelse med eventuelle forsinkelser i fornyelsesproceduren og ved at fritage ansøgeren, når en anden aktør bidrog, om end kun delvist, til forsinkelsen, begik Kommissionen en retlig fejl i fortolkningen af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009 og respekterede ikke den afvejning, som lovgiver har indført (jf. punkt 52 og 57 ovenfor). Den omstændighed, således som Bayer Agriculture har gjort gældende, at flere parter er involveret i fornyelsesproceduren, fritager på ingen måde Kommissionen fra at undersøge alle de faktorer, der er årsag til forsinkelsen, herunder dem, der vedrører ansøgeren om fornyelse.
- 67 Bayer Agriculture argument om, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at proceduren ville være forløbet hurtigere, hvis ansøgeren om fornyelse havde fremlagt dokumenter på et tidligere tidspunkt, kan heller ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 68 Kommissionen begik nemlig en retlig fejl ved fortolkningen af betingelsen for anvendelse af artikel 17 i forordning nr. 1107/2009, som vedrører ansøgerens rolle i forsinkelsen af fornyelsesproceduren, uafhængigt af rigtigheden af de faktiske omstændigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig.
- 69 Det følger heraf, at det andet anbringende skal tages til følge.
- 70 Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres, uden at det er fornødent at undersøge sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagsomkostninger

- 71 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.
- 72 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, bærer Bayer Agriculture sine egne sagsomkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

- 1) Kommissionens afgørelse Ares(2023) 4611321 af 3. juli 2023 om afslag på den anmodning om intern prøvelse, som sagsøgeren havde indgivet vedrørende Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2022/2364 af 2. december 2022 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelsen af godkendelsesperioden for aktivstoffet glyphosat, annulleres.**
- 2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Aurelia Stiftung afholdte omkostninger.**
- 3) Bayer Agriculture bærer sine egne omkostninger.**

da Silva Passos

Póltorak

Reine

Pynnä

Cassagnabère

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. november 2025.

Underskrifter