



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

14 februari 2019*

„Beroep tot nietigverklaring – Gewasbeschermingsmiddelen – Werkzame stof ‚glyfosaat‘ – Verlenging van de vermelding in de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 – Niet individueel geraakt – Regelgevingshandeling die uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt – Niet-ontvankelijkheid”

In zaak T-125/18,

Associazione Nazionale Granosalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus), gevestigd te Foggia (Italië), vertegenwoordigd door G. Dalfino, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, D. Bianchi, G. Koleva en I. Naglis als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 van de Commissie van 12 december 2017 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat overeenkomstig verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie (PB 2017, L 333, blz. 10),

geeft

HET GERECHT (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: I. Pelikánová, president, P. Nihoul (rapporteur) en J. Svingens, rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

* Procestaal: Italiaans.

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Glyfosaat is een werkzame stof die met name als herbicide wordt gebruikt.
- 2 Glyfosaat werd in de Europese Unie voor het in punt 1 hierboven bedoelde gebruik voor het eerst „toegelaten” doordat het werd opgenomen in de lijst van werkzame stoffen die is vervat in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB 1991, L 230, blz. 1).
- 3 Glyfosaat is aan het einde van de tabel in bijlage I bij richtlijn 91/414 opgenomen door toevoeging bij richtlijn 2001/99/EG van de Commissie van 20 november 2001 houdende wijziging van bijlage I bij richtlijn 91/414, teneinde glyfosaat en thifensulfuron-methyl op te nemen als werkzame stof (PB 2001, L 304 blz. 14).
- 4 Krachtens richtlijn 2001/99 werd glyfosaat als werkzame stof „toegelaten” van 1 juli 2002 tot en met 30 juni 2012.
- 5 Artikel 5, lid 5, van richtlijn 91/414 bepaalde dat de opneming van een werkzame stof op verzoek kon worden hernieuwd, mits een aanvraag daartoe ten minste twee jaar vóór het verstrijken van de periode van opneming geschiedde.
- 6 De Europese Commissie heeft binnen de vastgestelde termijn een aanvraag voor een verlenging van de opneming van glyfosaat ontvangen.
- 7 Niettemin bleken nog gedetailleerde voorschriften te moeten worden vastgesteld voor de indiening en de beoordeling van de verdere gegevens die nodig zijn voor de verlenging van de opneming van de werkzame stoffen.
- 8 De opneming van glyfosaat is dan ook tot en met 31 december 2015 verlengd bij richtlijn 2010/77/EU van de Commissie tot wijziging van richtlijn 91/414 van de Raad wat betreft de geldigheidsduur van de opneming van bepaalde werkzame stoffen in bijlage I (PB 2010, L 293, blz. 48).
- 9 Vervolgens is richtlijn 91/414 met ingang van 14 juni 2011 ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414 van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1).
- 10 De werkzame stoffen die geacht worden te zijn goedgekeurd uit hoofde van verordening nr. 1107/2009, worden vermeld in de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van verordening nr. 1107/2009 wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft (PB 2011, L 153, blz. 1).
- 11 Glyfosaat komt voor op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 540/2011. De goedkeuringsperiode van die werkzame stof zou op 31 december 2015 aflopen.
- 12 Op 20 december 2013 heeft de Bondsrepubliek Duitsland, die als rapporterende lidstaat optrad, in samenwerking met de Slowaakse Republiek, die als corapporterende lidstaat optrad, het ontwerp van het beoordelingsverslag over de verlenging van de goedkeuring van glyfosaat ingediend.

- 13 De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) heeft het betreffende ontwerp van het beoordelingsverslag aan de aanvrager en de lidstaten doen toekomen teneinde hun opmerkingen te verkrijgen. Zij heeft de door haar ontvangen opmerkingen aan de Commissie overgelegd en het aanvullende beknopte dossier voor het publiek toegankelijk gemaakt.
- 14 Op 20 maart 2015 heeft het Internationaal Instituut voor Kankeronderzoek (IARC) zijn bevindingen over het kankerverwekkend potentieel van glyfosaat bekendgemaakt. Op basis van deze bevindingen heeft zij deze stof ingedeeld in de lijst van producten die waarschijnlijk kankerverwekkend zijn voor de mens.
- 15 De Commissie heeft EFSA op 29 april 2015 belast met een onderzoek van de informatie die was vervat in de bevindingen van het IARC over het kankerverwekkend potentieel van glyfosaat, en met deze informatie rekening te houden in haar tegen 30 oktober 2015 over te leggen analyses en conclusies.
- 16 In afwachting hiervan heeft de Commissie de geldigheidsduur voor glyfosaat tot en met 30 juni 2016 verlengd bij de door haar vastgestelde uitvoeringsverordening (EU) 2015/1885 van 20 oktober 2015 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de geldigheidsduur voor de werkzame stoffen 2,4-D, acibenzolar-s-methyl, amitrol, bentazon, cyhalofop-butyl, diquat, esfenvaleraat, famoxadone, flumioxazine, DPX KE 459 (flupyrsulfuron methyl), glyfosaat, iprovalicarb, isoproturon, lambda-cyhalothrin, metalaxyl-M, metsulfuronmethyl, picolinafen, prosulfuron, pymetrozine, pyraflufen-ethyl, thiabendazole, thifensulfuron-methyl en triasulfuron (PB 2015, L 276, blz. 48).
- 17 Uitvoeringsverordening 2015/1885 was gebaseerd op artikel 17, eerste alinea, van verordening nr. 1107/2009, waarin is bepaald dat de Commissie het verstrijken van de termijn voor de goedkeuring van een werkzame stof kan uitstellen, wanneer blijkt dat de goedkeuring buiten de wil van de aanvrager om waarschijnlijk zal vervallen alvorens over de verlenging een beslissing is genomen.
- 18 Op 30 oktober 2015 heeft EFSA haar conclusies meegedeeld met betrekking tot de vraag of glyfosaat naar verwachting zou voldoen aan de goedkeuringscriteria van artikel 4 van verordening nr. 1107/2009.
- 19 In haar conclusies geeft EFSA aan dat „het onwaarschijnlijk is dat glyfosaat een carcinogeen risico inhoudt voor de mens, en dat deze [werkzame] stof, gelet op het kankerverwekkend potentieel ervan, op basis van het bewijsmateriaal niet kan worden ingedeeld overeenkomstig verordening (EU) nr. 1272/2008 [van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels, tot wijziging en intrekking van de richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1907/2006 (PB 2008, L 353, blz. 1)]”.
- 20 De Commissie heeft het ontwerpevaluatieverslag op 28 januari 2016 overgelegd aan het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders. De aanvrager heeft de mogelijkheid gekregen om opmerkingen in te dienen.
- 21 In het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders achtten verschillende lidstaten het passend om, alvorens een besluit te nemen over een verlenging van de goedkeuring, te beschikken over een advies van een andere instantie, te weten het Comité risicobeoordeling van het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA), over de geharmoniseerde indeling van glyfosaat als kankerverwekkende stof.

- 22 Gezien de termijn die het Comité risicobeoordeling van ECHA nodig had om een advies uit te brengen, is de goedkeuringsperiode van glyfosaat een derde keer, ditmaal tot 15 december 2017, verlengd bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056 van de Commissie van 29 juni 2016 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de goedkeuringsperiode van de werkzame stof glyfosaat (PB 2016, L 173, blz. 52).
- 23 Het Comité risicobeoordeling van ECHA heeft zijn advies op 15 juni 2017 doorgestuurd naar de Commissie. In dit advies heeft het bij consensus geconcludeerd dat er op basis van de thans beschikbare informatie geen rechtvaardiging bestaat om glyfosaat in de gevarencategorie „kankerverwekkend” in te delen.
- 24 Op 6 oktober 2017 heeft de Europese Commissie officieel een Europees burgerinitiatief ontvangen, met gevalideerde handtekeningen van ten minste één miljoen Europese burgers uit ten minste zeven lidstaten, waarin glyfosaat in een van de drie doelstellingen wordt vermeld.
- 25 Op 23 oktober 2017 heeft de Commissie geantwoord op het Europees burgerinitiatief. Daarbij merkte zij op dat „[w]at betreft de eerste doelstelling om op glyfosaat gebaseerde onkruidbestrijdingsmiddelen te verbieden, [zij] van oordeel [was] dat er geen wetenschappelijke of juridische gronden zijn die een verbod op glyfosaat rechtvaardigen”, om welke reden zij „geen daartoe strekkend wetgevingsvoorstel [zou] doen”. Zij heeft hieraan toegevoegd dat „[i]n het bijzonder [...] uit de wetenschappelijke gegevens niet [bleek] dat glyfosaat kanker [kon] veroorzaken”, en dat „[d]aarom [...] het besluit [...] om de goedkeuring van glyfosaat (met vijf jaar) te verlengen, volledig gerechtvaardigd [was]”.
- 26 Het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders heeft binnen de door zijn voorzitter vastgestelde termijn geen advies uitgebracht. De zaak is voor verder beraad voorgelegd aan het Comité van beroep, dat een advies heeft uitgebracht.
- 27 Op 12 december 2017 heeft de Commissie uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat overeenkomstig verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 (PB 2017, L 333, blz. 10; hierna: „bestreden handeling”) vastgesteld.
- 28 Met de bestreden handeling is de goedkeuring van glyfosaat onder bepaalde voorwaarden verlengd tot en met 15 december 2022.
- 29 In overweging 25 van de bestreden handeling staat te lezen dat de in deze handeling vervatte maatregelen in overeenstemming zijn met het in punt 26 hierboven bedoelde advies van het Comité van beroep.

Procedure en conclusies van partijen

- 30 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 februari 2018, heeft verzoekster, Associazione Nazionale GranoSalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori, een Italiaanse organisatie die bestaat uit tarweproducenten alsook uit consumenten en consumentenbeschermingsverenigingen, het onderhavige beroep ingesteld.
- 31 Bij afzonderlijke akte van 30 mei 2018 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 32 Verzoekster heeft op 9 juli 2018 haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend.

- 33 Bij op 8, 11 en 12 juni 2018 gedateerde akten hebben respectievelijk Helm AG, Monsanto Europe NV/SA en Monsanto Company, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe Sàrl, Albaugh UK Ltd, Albaugh TKI d.o.o. en Barclay Chemicals Manufacturing Ltd een verzoek tot interventie aan de zijde van de Commissie ingediend.
- 34 Verzoekster verzoekt het Gerecht de bestreden handeling nietig te verklaren.
- 35 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten;
 - subsidiair, een nieuwe termijn vast te stellen voor de voortzetting van het geding, overeenkomstig artikel 130, lid 8, van het Reglement voor de procesvoering.
- 36 In haar opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid verzoekt verzoekster het Gerecht om deze exceptie te verwerpen.
- 37 Voorts vordert verzoekster dat het Gerecht bij wijze van maatregel van instructie de overlegging gelast van passages uit het rapport van EFSA waarin de studies over de potentiële gevolgen van glyfosaat voor de menselijke gezondheid worden geëvalueerd, teneinde die passages te vergelijken met het dossier van de „Monsanto papers”, dat interne documenten van de Monsanto-groep bevat die door rechterlijke instanties van de Verenigde Staten openbaar zijn gemaakt in 2017.

In rechte

- 38 Krachtens artikel 130, leden 1 en 7, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht, indien de verwerende partij hierom verzoekt, uitspraak doen over de niet-ontvankelijkheid zonder op de zaak ten gronde in te gaan.
- 39 In casu acht het Gerecht zich door de stukken in het dossier voldoende voorgelicht en beslist het uitspraak te doen zonder de behandeling voort te zetten.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid

- 40 Ter ondersteuning van de exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogt de Commissie dat verzoekster geen procesbevoegdheid heeft. De bestreden handeling raakt verzoekster namelijk niet rechtstreeks en individueel. Daarbij komt dat de bestreden handeling een regelgevingshandeling is die uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.
- 41 Verzoekster betwist het betoog van de Commissie en stelt in het bijzonder dat de bestreden handeling haar rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.
- 42 Vooraf zij opgemerkt dat verzoekster een vereniging is die is opgericht met als doel de kwaliteitsteelt van granen te behouden en te promoten met het oog op de bescherming van de consument. Deze vereniging heeft in dit kader met name tot taak te zorgen voor de vertegenwoordiging, bescherming en verdediging van haar leden, die tarweproducent en consument zijn die in het zuiden van Italië wonen en Unieburger zijn.

- 43 Volgens het Hof kan een vereniging in beginsel enkel beroep tot nietigverklaring instellen indien zij een eigen belang kan aantonen of indien haar leden dan wel sommige van deze leden individueel procesbevoegdheid hebben (zie in die zin arrest van 13 maart 2018, European Union Copper Task Force/Commissie, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve moet worden nagegaan of verzoekster in de onderhavige zaak in een van deze situaties verkeert.

Bestaan van een eigen belang van verzoekster

- 44 Aangaande de vraag of verzoekster een eigen belang kan aantonen, zij eraan herinnerd dat er volgens het Hof sprake kan zijn van bijzondere omstandigheden, zoals de rol die een vereniging heeft gespeeld in een procedure die tot de totstandkoming van een handeling in de zin van artikel 263 VWEU heeft geleid, die kunnen rechtvaardigen dat een door haar ingesteld beroep ontvankelijk is, onder meer wanneer door die handeling haar positie als onderhandelaar is aangetast of wanneer de betreffende regeling haar een procedureel recht toekent (zie arrest van 13 maart 2018, European Union Copper Task Force/Commissie, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 In de onderhavige zaak betoogt verzoekster dat de bestreden handeling de door haar verdedigde belangen raakt, met name de bestrijding van elke vorm van speculatie of misbruik die zich op de markt zou kunnen voordoen ten nadele van de landbouwers. In de door haar ingediende opmerkingen heeft zij evenwel niet vermeld dat zij een rol heeft gespeeld bij de voorbereiding van de bestreden handeling of dat zij over bijzondere rechten beschikte in het kader van de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van die handeling.
- 46 Hieruit volgt dat verzoekster, gelet op de rechtspraak van het Hof, geen eigen belang heeft op grond waarvan zij bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring zou hebben kunnen instellen, zodat het onderhavige beroep in beginsel alleen ontvankelijk kan worden verklaard indien wordt aangetoond dat verzoeksters leden of sommige van deze leden zelf procesbevoegdheid hebben.

Individuele procesbevoegdheid van verzoeksters leden

- 47 Volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 48 In artikel 263, vierde alinea, VWEU wordt dus een onderscheid gemaakt tussen drie gevallen waarin een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring ontvankelijk kan worden verklaard.

– Hoedanigheid van adressaten van de handeling

- 49 Ten aanzien van het eerste geval, dat de adressaten van de handeling betreft, zij erop gewezen dat dit begrip „adessaat” in formele zin moet worden opgevat, als een verwijzing naar de persoon die in die handeling wordt aangewezen als degene tot wie zij is gericht (arrest van 21 januari 2016, SACBO/Commissie en INEA, C-281/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:46, punt 34).
- 50 In de onderhavige zaak kunnen verzoeksters leden niet worden beschouwd als adressaten van de bestreden handeling, aangezien zij in deze handeling niet worden aangewezen als degenen tot wie die handeling is gericht.

– *Rechtstreekse en individuele geraaktheid*

- 51 Wat het tweede geval betreft, moet worden vastgesteld of verzoeksters leden dan wel sommige van deze leden individueel worden geraakt door de bestreden handeling.
- 52 Volgens het Hof kunnen anderen dan de adressaten van een handeling alleen stellen dat zij door deze handeling individueel worden geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, indien die handeling hen treft uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden dan wel van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, EU:C:1963:17, blz. 232).
- 53 Indien een handeling personen treft die deel uitmaken van een abstracte categorie of van een niet-individualiseerbare groep van personen, is niet voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld in de in punt 52 hierboven aangehaalde rechtspraak.
- 54 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat, volgens artikel 1 van de bestreden handeling, de maatregel die bestaat in de verlenging van de goedkeuring van glyfosaat onder de in bijlage I bij die handeling vastgestelde voorwaarden, in abstracte en algemene zin betrekking heeft op iedere persoon die voornemens is die stof of gewasbeschermingsmiddelen met die stof te produceren, op de markt te brengen of te gebruiken, alsmede op iedere houder van toelatingen voor het op de markt brengen van die gewasbeschermingsmiddelen.
- 55 De bestreden handeling is derhalve van toepassing op objectief bepaalde situaties en brengt rechtsgevolgen teweeg ten aanzien van algemeen en abstract omschreven categorieën van personen. Hieruit volgt dat die handeling een algemene strekking heeft.
- 56 Verzoekster stelt dat de bestreden handeling sommige van haar leden raakt in hun hoedanigheid van Unieburger en in hun hoedanigheid van consument, omdat de voortzetting van het gebruik van glyfosaat hun gezondheid schaadt.
- 57 In dit verband moet worden vastgesteld dat sommige van verzoeksters leden door de bestreden handeling beweerdelijk worden geraakt in hun algemene hoedanigheid van consument en Unieburger.
- 58 Zoals verzoekster zelf erkent, zou de verlenging van de goedkeuring van glyfosaat aan de gezondheid van sommige van haar leden namelijk schade toebrengen wegens de gevaarlijkheid ervan en de aanwezigheid ervan in veelgebruikte producten en goederen, voornamelijk in water. Die leden worden daardoor geraakt in hun hoedanigheid van consument en Unieburger.
- 59 Verzoekster stelt voorts dat de voortzetting van het gebruik van glyfosaat een bron van vermogensschade is voor sommige van haar leden die tarweproducent zijn, omdat zij die werkzame stof niet gebruiken wegens in hun statuten tot uitdrukking komende ethische of wetenschappelijke overtuigingen. Daardoor worden die producenten volgens verzoekster economisch benadeeld ten opzichte van producenten die wel glyfosaat gebruiken. Deze benadeling vloeit voort uit hogere kosten, een lager productievolume en hogere verkoopprijzen.
- 60 Dienaangaande zij opgemerkt dat de geraaktheid die volgens verzoekster bestaat voor sommige van haar leden die tarweproducent zijn, niet verschilt van die waarop iedere landbouwer zich kan beroepen die om hem moverende redenen zou afzien van het gebruik van glyfosaat ten gunste van andere oplossingen die voor hem bepaalde kosten met zich meebrengen.
- 61 Hieruit volgt dat de bestreden handeling verzoeksters leden wegens hun objectieve hoedanigheid van consument, Unieburger of tarweproducent raakt op dezelfde wijze als iedere andere consument, Unieburger of tarweproducent die daadwerkelijk of potentieel in eenzelfde situatie verkeert.

- 62 Verzoekster heeft dan ook niet aangetoond dat haar leden of sommige van haar leden individueel geraakt zijn door de bestreden handeling.
- 63 Aangezien de voorwaarden dat een persoon rechtstreeks en individueel geraakt moet zijn door een handeling waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, cumulatief zijn, hoeft niet te worden nagegaan of verzoeksters leden dan wel sommige van deze leden rechtstreeks geraakt zijn door de bestreden handeling.
- 64 Hieruit volgt dat de individuele procesbevoegdheid van verzoeksters leden of sommige van deze leden niet kan worden gebaseerd op het tweede geval waarop artikel 263, vierde alinea, VWEU betrekking heeft.

– Kwalificatie van de bestreden handeling als regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt

- 65 Het derde geval waarin een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is, doet zich voor wanneer de bestreden handeling een regelgevingshandeling is die hem rechtstreeks raakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.
- 66 Dienaangaande zij opgemerkt dat het begrip „regelgevingshandeling” in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU zich uitstrekt tot handelingen van algemene strekking, met uitsluiting van wetgevingshandelingen (arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 60).
- 67 In de onderhavige zaak vormt de bestreden handeling een dergelijke regelgevingshandeling, aangezien zij ten eerste een handeling van algemene strekking is, zoals in punt 55 hierboven is opgemerkt, en zij ten tweede niet is vastgesteld volgens de in artikel 294 VWEU beschreven gewone wetgevingsprocedure of volgens een in artikel 289, lid 2, VWEU gedefinieerde bijzondere wetgevingsprocedure, die voorziet in de tussenkomst van het Europees Parlement met deelname van de Raad of andersom. Dit wordt door partijen overigens niet betwist.
- 68 Voorts dient het begrip „regelgevingshandelingen [...] die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen” in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, te worden uitgelegd in het licht van het doel van deze bepaling, dat erin bestaat te vermijden dat een particulier gedwongen is om het recht te schenden teneinde toegang tot de rechter te krijgen (arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 27).
- 69 Wanneer een regelgevingshandeling rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat daarvoor enige uitvoeringsmaatregel vereist is, zou deze verstoken zijn van een effectieve rechterlijke bescherming indien hij niet rechtstreeks beroep kon instellen bij de Unierechter om de rechtmatigheid van die regelgevingshandeling te betwisten (arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 27).
- 70 Wanneer een regelgevingshandeling daarentegen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, wordt blijkens artikel 19, lid 1, VEU het rechterlijke toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie niet alleen verzekerd door het Hof, maar ook door de rechterlijke instanties van de lidstaten.
- 71 Om te beginnen kunnen natuurlijke of rechtspersonen, wanneer de instellingen, organen of instanties van de Unie met de administratieve uitvoering van een regelgevingshandeling zijn belast, onder de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU bij de rechterlijke instanties van de Unie rechtstreeks beroep instellen tegen de uitvoeringsmaatregelen, en kunnen zij op grond van artikel 277 VWEU tot staving van dat beroep de onwettigheid van de basishandeling in kwestie aanvoeren (arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, punt 23).

- 72 Daarnaast kunnen natuurlijke of rechtspersonen, wanneer de uitvoering van een regelgevingshandeling bij de lidstaten berust, de geldigheid van de nationale uitvoeringsmaatregel betwisten voor een nationale rechter, en kunnen zij in het kader van deze procedure de ongeldigheid van de basishandeling aanvoeren en die rechter in voorkomend geval verzoeken om het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU prejudiciële vragen te stellen (arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, EU:C:1986:166, punt 23).
- 73 De vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, moet worden beschouwd vanuit het gezichtspunt van de verzoekende partij, zonder dat het relevant is of de handeling in kwestie uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt voor andere justitiabelen (arresten van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 30, en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 32).
- 74 In de onderhavige zaak moet dus worden nagegaan of de bestreden handeling tot verlenging van de goedkeuring van glyfosaat voor een periode van vijf jaar uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt voor verzoeksters leden.
- 75 Hiervoor moet rekening worden gehouden met het mechanisme dat is ingesteld bij het in casu toepasselijke regelgevingskader.
- 76 Overeenkomstig verordening nr. 1107/2009 wordt glyfosaat, zoals elke werkzame stof, beoordeeld in twee stappen.
- 77 In een eerste stap wordt de werkzame stof als zodanig beoordeeld op Unieniveau en goedgekeurd door de Commissie volgens de procedure van de artikelen 7 tot en met 13 van verordening nr. 1107/2009, indien vaststaat dat zij voldoet aan de in artikel 4 van dezelfde verordening neergelegde goedkeuringscriteria.
- 78 In een tweede stap wordt het gewasbeschermingsmiddel dat de door de Unie goedgekeurde werkzame stof bevat, beoordeeld door de lidstaten, die in voorkomend geval toelating verlenen voor het op de markt brengen van dat middel met inachtneming van de procedure en de eisen voor toelating die zijn neergelegd in de artikelen 28 tot en met 39 van verordening nr. 1107/2009.
- 79 Doordat de regeling wordt toegepast, kan een gewasbeschermingsmiddel dat de door de Commissie goedgekeurde werkzame stof „glyfosaat” bevat, dus niet op de markt worden gebracht en zelfs niet worden gebruikt in de betrokken lidstaat zonder dat de autoriteiten van deze lidstaat daarvoor toelating hebben verleend.
- 80 Het is juist dat volgens de artikelen 14 tot en met 20 van verordening nr. 1107/2009 de verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof op aanvraag van een producent ervan wordt toegestaan door de Commissie wanneer vaststaat dat aan de goedkeuringscriteria van artikel 4 van die verordening is voldaan.
- 81 De verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof leidt op zich echter niet tot de bevestiging, verlenging of hernieuwing van de door de lidstaten verleende toelatingen voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel dat die werkzame stof bevat.
- 82 Overeenkomstig artikel 32, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1107/2009 worden de toelatingen voor het op de markt brengen immers verleend voor een in de tijd beperkte geldigheidsduur. Volgens de tweede alinea van dat lid kan die duur ten hoogste een jaar bedragen te rekenen vanaf de datum waarop de goedkeuring van de werkzame stof in het gewasbeschermingsmiddel verstrijkt. Vervolgens wordt die duur zodanig bepaald dat zij overeenkomt met de duur van de goedkeuring van die werkzame stof.

- 83 Voorts wordt in artikel 43, leden 1 en 2, van verordening nr. 1107/2009 bepaald dat een toelating voor het op de markt brengen van een gewasbeschermingsmiddel wordt verlengd op aanvraag van de houder van die toelating, en dat die aanvraag dient te worden gedaan binnen drie maanden na de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof die in dat gewasbeschermingsmiddel is opgenomen.
- 84 Derhalve doen de gevolgen van de bestreden handeling zich ten aanzien van verzoeksters leden – te weten consumenten, Unieburgers en tarweproducenten – voor via de door de lidstaten toegestane verlenging van de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof „glyfosaat” bevatten.
- 85 Dergelijke verlengingen van de toelatingen voor het op de markt brengen vormen volgens de in de punten 68 tot en met 73 hierboven aangehaalde rechtspraak uitvoeringsmaatregelen van de bestreden handeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, laatste zinsnede, VWEU.
- 86 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de overige argumenten die verzoekster heeft aangevoerd.
- 87 In de eerste plaats benadrukt verzoekster dat de bestreden handeling volgens haar op zichzelf leidt tot het behoud van de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met de werkzame stof „glyfosaat”, welke toelatingen door de Italiaanse autoriteiten waren verleend overeenkomstig de artikelen 29 en 32 van verordening nr. 1107/2009 en van kracht waren toen die handeling werd vastgesteld.
- 88 Dienaangaande zij opgemerkt dat dit argument berust op de veronderstelling dat de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof „glyfosaat” door de Commissie automatisch leidt tot de bevestiging, verlenging of vernieuwing van de door de lidstaten verleende toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met die werkzame stof.
- 89 Zoals volgt uit de punten 81 tot en met 83 hierboven, is deze veronderstelling echter onjuist.
- 90 Voorts is het een feit dat de lidstaten krachtens artikel 43, leden 5 en 6, van verordening nr. 1107/2009 uiterlijk twaalf maanden na de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof die een gewasbeschermingsmiddel bevat, moeten beslissen over de aanvraag voor de verlenging van de toelating voor het op de markt brengen van dat gewasbeschermingsmiddel, en de lopende toelating uitbreiden voor de periode die nodig is om het onderzoek van die aanvraag te voltooien en een besluit over de verlenging van de toelating te nemen, wanneer om redenen buiten de wil van de houder van de toelating binnen die termijn geen besluit is genomen over de verlenging van de toelating.
- 91 Volgens verzoekster hebben de Italiaanse autoriteiten dan ook besloten om tijdelijk alle toelatingen uit te breiden die zijn verleend voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof „glyfosaat” bevatten.
- 92 Niettemin dient te worden opgemerkt dat een dergelijke uitbreiding niet automatisch volgt uit de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof „glyfosaat” door de Commissie, maar voortvloeit uit een tussenkomst van de betrokken lidstaat, met dien verstande dat een dergelijke tussenkomst aanleiding moet kunnen geven tot een procedure bij een nationale rechterlijke instantie (zie in die zin beschikking van 12 januari 2017, ACDA e.a./Commissie, T-242/15, EU:T:2017:6, punten 45-47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 93 In de tweede plaats voert verzoekster aan dat de maatregelen die de lidstaten hebben genomen ten aanzien van de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die de werkzame stof „glyfosaat” bevatten, niet kunnen worden beschouwd als uitvoeringsmaatregelen, omdat

de bestreden handeling slechts voorziet in voorzorgsmaatregelen van algemene aard voor haar toepassing, waarbij de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen geheel wordt overgelaten aan de lidstaten, en vooral omdat zij geen enkel criterium voor de concrete toepassing van die maatregelen bevat.

- 94 Ervan uitgaande dat dit argument aldus moet worden opgevat dat een regelgevingshandeling alleen kan worden geacht uitvoeringsmaatregelen met zich mee te brengen indien zij gedetailleerde en specifieke bepalingen voor haar uitvoering bevat, moet worden opgemerkt dat de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof „glyfosaat” afhangt van verschillende voorwaarden waarmee de lidstaten rekening moeten houden wanneer zij overwegen om de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen met die werkzame stof te verlengen.
- 95 Met betrekking tot de eventuele beoordelingsbevoegdheid waarover de lidstaten beschikken in het kader van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling, zij eraan herinnerd dat het al dan niet automatische karakter van de op nationaal niveau genomen maatregelen niet relevant is om vast te stellen of een regelgevingshandeling uitvoeringshandelingen in de zin van artikel 263, vierde alinea, laatste zinsnede, VWEU met zich meebrengt (zie in die zin arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcar/Commissie, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punten 41 en 42).
- 96 Gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat de bestreden handeling geen regelgevingshandeling is die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, laatste zinsnede, VWEU.
- 97 Wanneer in een dergelijk geval een natuurlijke of rechtspersoon wenst dat een handeling van algemene strekking van de Unie wordt getoetst door een rechterlijke instantie, dient dit volgens het Verdrag en volgens de rechtspraak die het Hof heeft ontwikkeld om het Verdrag uit te leggen, te geschieden door bij een nationale rechter beroep in te stellen ter betwisting van een nationale uitvoeringsmaatregel en die rechter te verzoeken om aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen over de geldigheid van de basishandeling die is vastgesteld op het niveau van de Unie (zie punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 98 Gelet op een en ander moet het onderhavige beroep, zoals het bij het Gerecht is aangebracht, niet-ontvankelijk worden verklaard.

Verzoek om een maatregel van instructie

- 99 Verzoekster verzoekt het Gerecht om bij wijze van maatregel van instructie de overlegging te gelasten van passages uit het rapport van EFSA waarin de studies over de potentiële gevolgen van glyfosaat voor de menselijke gezondheid worden geëvalueerd, teneinde die passages te vergelijken met het dossier van de „Monsanto papers”.
- 100 Dienaangaande zij opgemerkt dat dit verzoek de gegrondheid van het onderhavige beroep betreft, zodat het ten gevolge van de niet-ontvankelijkheid van dit beroep niet kan worden behandeld.

Verzoeken tot interventie

- 101 Volgens artikel 142, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering is de interventie ondergeschikt aan het hoofdgeding en raakt zij zonder voorwerp bij niet-ontvankelijkverklaring van het verzoekschrift.
- 102 Bijgevolg hoeft op de verzoeken tot interventie van Helm, Monsanto Europe, Monsanto, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe, Albaugh UK, Albaugh TKI en Barclay Chemicals Manufacturing niet te worden beslist.

Kosten

- 103 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 104 Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Commissie.
- 105 Krachtens artikel 144, lid 10, van het Reglement voor de procesvoering dragen Helm, Monsanto Europe, Monsanto, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe, Albaugh UK, Albaugh TKI en Barclay Chemicals Manufacturing elk hun eigen kosten die verband houden met hun verzoek tot interventie.

HET GERECHT (Eerste kamer)

beschikt:

- 1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**
- 2) **Op de verzoeken tot interventie van Helm AG, Monsanto Europe NV/SA, Monsanto Company, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe Sàrl, Albaugh UK Ltd, Albaugh TKI d.o.o. en Barclay Chemicals Manufacturing Ltd hoeft niet meer te worden beslist.**
- 3) **Associazione Nazionale GranoSalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus) wordt verwezen in haar eigen kosten en in de kosten van de Europese Commissie.**
- 4) **Helm, Monsanto Europe, Monsanto, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe, Albaugh UK, Albaugh TKI en Barclay Chemicals Manufacturing dragen ieder hun eigen kosten die verband houden met de verzoeken tot interventie.**

Luxemburg, 14 februari 2019.

De griffier
E. Coulon

De president
I. Pelikánová