Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 14 lutego 2019 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Środki ochrony roślin – Substancja czynna o nazwie „glifosat” – Ponowne włączenie do załącznika do rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 540/2011 – Brak indywidualnego oddziaływania – Akt regulacyjny wymagający przyjęcia środków wykonawczych – Niedopuszczalność

W sprawie T-125/18

Associazione Nazionale Granosalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus), z siedzibą w Foggii (Włochy), reprezentowana przez adwokata G. Dalfina,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez Castilla de la Torrego, D. Bianchiego, G. Kolevą i I. Naglis, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/2324 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosat, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 (Dz.U. 2017, L 333, s. 10),

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, P. Nihoul (sprawozdawca) i J. Svenningsen, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

1 Glifosat jest substancją czynną stosowaną w szczególności jako środek chwastobójczy.

* Język postępowania: włoski.

2 W Unii Europejskiej po raz pierwszy wydano w odniesieniu do glifosatu „zezwolenie” dla zastosowania, o którym mowa powyżej w pkt 1 poprzez wpisanie go do wykazu substancji czynnych w załączniku I do dyrektywy 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 1991, L 230, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 11, s. 332).

3 Dodanie glifosatu na koniec tabeli w załączniku I do dyrektywy 91/414 nastąpiło w drodze dyrektywy Komisji 2001/99/WE z dnia 20 listopada 2001 r. zmieniającej załącznik I do dyrektywy [91/414] w celu włączenia glifosatu oraz tifensulfuronu metylowego jako substancji czynnych (Dz.U. 2001, L 304, s. 14 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 34, s. 182).

4 Zgodnie z dyrektywą 2001/99 stosowanie glifosatu było „dozwolone” jako substancja czynna w okresie od dnia 1 lipca 2002 r. do dnia 30 czerwca 2012 r.

5 Artykuł 5 ust. 5 dyrektywy 91/414 stanowił, że włączenie substancji czynnej może być na wniosek odnowione, pod warunkiem że wniosek o odnowienie złożono najpóźniej dwa lata przed wygaśnięciem okresu włączenia.

6 Wniosek o odnowienie dotyczący glifosatu wpłynął do Komisji Europejskiej w przypisanym terminie.

7 Niemniej jednak okazało się, że szczególne zasady dotyczące przedstawiania i oceny dodatkowych informacji niezbędnych w celu odnowienia substancji czynnych podlegają jeszcze dostosowaniu.

8 Wpisanie glifosatu zostało zatem przedłużone do dnia 31 grudnia 2015 r. w drodze dyrektywy Komisji 2010/77/UE z dnia 10 listopada 2010 r. zmieniającej dyrektywę Rady 91/414/EWG w odniesieniu do dat wygaśnięcia włączenia niektórych substancji czynnych do załącznika I (Dz.U. 2010, L 293, s. 48).

9 Następnie dyrektywa 91/414 została uchylona ze skutkiem na dzień 14 czerwca 2011 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającym dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1).

10 Substancje czynne uznane za zatwierdzone rozporządzeniem nr 1107/2009 są wymienione w załączniku do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do wykazu zatwierdzonych substancji czynnych (Dz.U. 2011, L 153, s. 1).

11 W wykazie znajdującym się w załączniku do rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 pojawił się glifosat. Datę wygaśnięcia okresu zatwierdzenia tej substancji czynnej wyznaczono na dzień 31 grudnia 2015 r.

12 W dniu 20 grudnia 2013 r. Republika Federalna Niemiec, pełniąca rolę państwa członkowskiego pełniącego rolę sprawozdawcy, we współpracy z Republiką Słowacką, pełniącą rolę współsprawozdawcy, przedłożyła projekt sprawozdania z oceny w sprawie przedłużenia zatwierdzenia glifosatu.

13 Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) przekazał wnioskodawcy i państwom członkowskim przedmiotowy projekt sprawozdania z oceny w celu umożliwienia im zgłoszenia uwag. Otrzymane uwagi przekazał Komisji i udostępnił publicznie dodatkowe streszczenie akt.

14 W dniu 20 marca 2015 r. Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC) opublikowała swoje ustalenia dotyczące rakotwórczego potencjału glifosatu. Na podstawie tych ustaleń substancja ta została sklasyfikowana w wykazie prawdopodobnych czynników rakotwórczych dla człowieka.

15 W dniu 29 kwietnia 2015 r. Komisja poleciła EFSA dokonanie przeglądu informacji zawartych w ustaleniach IARC dotyczących rakotwórczego potencjału glifosatu i uwzględnienie go w swoich analizach i wnioskach do dnia 30 października 2015 r.

16 W oczekiwaniu na wyniki Komisja przedłużyła okres zatwierdzenia glifosatu do dnia 30 czerwca 2016 r. w drodze rozporządzenia wykonawczego (UE) 2015/1885 z dnia 20 października 2015 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresów zatwierdzenia substancji czynnych: 2,4-D, acibenzolar-S-metylowy, amitrol, bentazon, cyhalofop butylowy, dikwat, esfenwalerat, famoksadon, flumioksazyna, DPX KE 459 (flupyrsulfuron metylowy), glifosat, iprowalikarb, izoproturon, lambda-cyhalotryna, metalaksyl-M, metsulfuron metylowy, pikolinafen, prosulfuron, pimetrozyna, piraflufen etylowy, tiabendazol, tifensulfuron metylowy oraz triasulfuron (Dz.U. 2015, L 276, s. 48).

17 Rozporządzenie wykonawcze 2015/1885 było oparte na art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, który przewidywał, iż Komisja może odroczyć datę wygaśnięcia okresu zatwierdzenia substancji czynnej, jeżeli zaistnieje prawdopodobieństwo, że owo zatwierdzenie wygaśnie przed podjęciem decyzji o przedłużeniu z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy.

18 W dniu 30 października 2015 r. EFSA przedstawiła swoje wnioski dotyczące tego, czy było dozwolone zakładać, że glifosat spełni kryteria zatwierdzenia przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1107/2009.

19 W swoich wnioskach EFSA stwierdziła, że „jest mało prawdopodobne, aby glifosat stanowił zagrożenie rakotwórcze dla ludzi i że dowody nie potwierdziły klasyfikacji tej substancji [czynnej] ze względu na jej potencjał rakotwórczy zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 [z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającym i uchylającym dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. 2008, L 353, s. 1)]”.

20 W dniu 28 stycznia 2016 r. Komisja przedstawiła Stałemu Komitetowi ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz projekt sprawozdania z przeglądu. Wnioskodawca miał możliwość przedstawienia uwag.

21 W ramach Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz kilka państw członkowskich uznało za wskazane, przed podjęciem decyzji w sprawie przedłużenia zatwierdzenia, wystąpienie o opinię do innego organu, a mianowicie do Komitetu ds. Oceny Ryzyka Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) w przedmiocie zharmonizowanej klasyfikacji glifosatu w odniesieniu do jego potencjału rakotwórczego.

22 Mając na względzie czas niezbędny dla Komitetu ds. Oceny Ryzyka ECHA w celu wydania opinii, okres zatwierdzenia glifosatu przedłużono po raz trzeci, tym razem do dnia 15 grudnia 2017 r., w drodze rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2016/1056 z dnia 29 czerwca 2016 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosat (Dz.U. 2016, L 173, s. 52).

23 W dniu 15 czerwca 2017 r. Komitet ds. Oceny Ryzyka ECHA przekazał Komisji swoją opinię. W swojej opinii Komitet stwierdził w drodze konsensusu, że na podstawie dostępnych obecnie informacji nie ma uzasadnienia dla klasyfikacji zagrożenia w odniesieniu do rakotwórczego potencjału glifosatu.

24 W dniu 6 października 2017 r. Komisja oficjalnie otrzymała europejską inicjatywę obywatelską odnoszącą się do glifosatu w ramach jednego z jej trzech celów i po zebraniu zatwierdzonych podpisów od co najmniej miliona obywateli europejskich z co najmniej siedmiu państw członkowskich.

25 W dniu 23 października 2017 r. Komisja odpowiedziała na europejską inicjatywę obywatelską, stwierdzając, że „w odniesieniu do pierwszego celu zakazu stosowania herbicydów na bazie glifosatu uważa, że nie ma naukowego lub prawnego powodu, aby zakazać stosowania glifosatu i nie zamierza przedstawiać żadnych wniosków ustawodawczych w tym względzie". Dodała ponadto, że „w szczególności dowody naukowe nie pozwalają stwierdzić, że glifosat może powodować raka" i że „decyzja o odnowieniu zatwierdzenia glifosatu (na okres pięciu lat) [była] zatem w pełni uzasadniona".

26 Stały Komitet ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz nie wydał opinii w terminie ustalonym przez swojego przewodniczącego. Sprawę skierowano do komitetu odwoławczego w celu przeprowadzenia ponownej analizy i została wydana opinia.

27 W dniu 12 grudnia 2017 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2017/2324 w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosat, zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009 oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 (Dz.U. 2017, L 333, s. 10, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

28 W drodze zaskarżonego aktu przedłużono, pod pewnymi warunkami, okres zatwierdzenia glifosatu do dnia 15 grudnia 2022 r.

29 Motyw 25 zaskarżonego aktu wskazuje, że przewidziane w nim środki są zgodnie z opinią komitetu odwoławczego, o którym mowa w pkt 26 powyżej.

Przebieg postępowania i żądania stron

30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lutego 2018 r. skarżąca, Associazione Nazionale GranoSalus-Liberi Cerealicoltori & Consumatori, włoskie stowarzyszenie złożone z producentów i konsumentów pszenicy oraz ich stowarzyszeń ochrony, wniosło niniejszą skargę.

31 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 maja 2018 r. Komisja podniosła, na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem, zarzut niedopuszczalności.

32 W dniu 9 lipca 2018 r. skarżąca złożyła uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

33 Pismami datowanymi, odpowiednio, na 8, 11 i 12 czerwca 2018 r., Helm AG, Monsanto Europe NV/SA i Monsanto Company, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe Sárl, Albaugh UK Ltd i Albaugh TKI d.o.o. oraz Barclay Chemicals Manufacturing Ltd wystąpiły z wnioskiem o przystąpienie do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie jej żądań.

34 W skardze skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

35 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania;

– ewentualnie, wyznaczenie nowego terminu dla dalszych czynności procesowych na podstawie art. 130 § 8 regulaminu postępowania.

36 W swoich uwagach odnoszących się do zarzutu niedopuszczalności skarżąca wnosi do Sądu o oddalenie tego zarzutu.

37 Ponadto skarżąca wnosi do Sądu o zarządzenie środków organizacji postępowania w celu przedłożenia części sprawozdania EFSA, w którym dokonano przeglądu badań dotyczących potencjalnego wpływu glifosatu na zdrowie ludzkie, dla porównania ich z tzw. aktami „Monsanto papers" zawierającymi dokumenty wewnętrzne grupy Monsanto, udostępnione publicznie przez sądy Stanów Zjednoczonych w 2017 r.

Co do prawa

38 Na mocy art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania, jeżeli strona pozwana o to wnosi, Sąd może wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie niedopuszczalności skargi bez rozpatrywania sprawy co do istoty.

39 W niniejszej sprawie Sąd twierdzi, że po zapoznaniu się z aktami sprawy ma wystarczającą wiedzę, w związku z czym postanawia orzec bez dalszych czynności procesowych.

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności

40 Na poparcie zarzutu niedopuszczalności Komisja podnosi, że skarżąca nie ma legitymacji procesowej czynnej. Po pierwsze, zaskarżony akt nie dotyczy skarżącej bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, zaskarżony akt jest aktem regulacyjnym, który obejmuje środki wykonawcze.

41 Skarżąca kwestionuje argument Komisji i podnosi w szczególności, że zaskarżony akt dotyczy jej bezpośrednio i nie zawiera środków wykonawczych.

42 Na wstępie należy zauważyć, że skarżąca jest stowarzyszeniem utworzonym w celu zachowania i promowania wysokiej jakości upraw zbóż w celu zapewnienia ochrony konsumentów. W tych ramach misją stowarzyszenia jest w szczególności reprezentowanie, ochrona i obrona jego członków, którymi są producenci pszenicy i konsumenci zamieszkujący południowe Włochy, a także obywatele Unii.

43 Tymczasem zdaniem Trybunału stowarzyszenie jest co do zasady uprawnione do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności jedynie wtedy, gdy może ono powołać się na własny interes albo gdy jego członkowie lub niektórzy z nich mają legitymację czynną do wniesienia skargi indywidualnie (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2018 r., European Union Copper Task Force/Komisja, C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo). Należy zatem określić, czy w niniejszej sprawie skarżąca może się powołać na jeden z tych przypadków.

W przedmiocie istnienia własnego interesu skarżącej

44 Odnośnie do kwestii, czy strona skarżąca może podnosić istnienie własnego interesu, to należy przypomnieć, że w opinii Trybunału istnienie szczególnych okoliczności, takich jak rola pełniona przez stowarzyszenie w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania aktu w rozumieniu art. 263 TFUE, może uzasadnić dopuszczalność złożonej przez nie skargi, w szczególności jeżeli akt ten miał wpływ na jego pozycję jako negocjatora lub jeśli przedmiotowe przepisy przyznawały jemu prawa o charakterze procesowym (zob. wyrok z dnia 13 marca 2018 r., European Union Copper Task Force/Komisja, C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 W niniejszej sprawie skarżąca utrzymuje, że zaskarżony akt ma wpływ na interesy, w obronie których ona występuje, w szczególności walka z każdą formą spekulacji lub widocznych nadużyć na rynku ze szkodą dla rolników. Niemniej jednak w uwagach przedstawionych przez stronę skarżącą nie wskazała, iż odgrywała rolę przy opracowywaniu zaskarżonego aktu lub że dysponowała szczególnymi prawami w ramach procedury, która doprowadziła do przyjęcia tego aktu.

46 Wynika stąd, że w świetle orzecznictwa rozwiniętego przez Trybunał, strona skarżąca nie przedstawia przysługującego jej interesu, który pozwoliłby jej na złożenie do Sądu we własnym imieniu skargi o stwierdzenie nieważności i że w konsekwencji zasadniczo można stwierdzić dopuszczalność niniejszej skargi wyłącznie wtedy, gdy zostanie wykazane, że członkowie skarżącego lub niektórzy z nich mają legitymację procesową czynną.

W przedmiocie indywidualnej legitymacji procesowej czynnej członków skarżącego

47 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

48 Artykuł 263 akapit czwarty TFUE wyróżnia tym samym trzy przypadki, w których można stwierdzić dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności złożonej przez osobę fizyczną lub prawną.

– *W przedmiocie przesłanki bycia adresatem aktu*

49 Jeśli chodzi o pierwszy przypadek, który dotyczy adresatów aktu, to należy przypomnieć, że pojęcie adresata należy rozumieć w znaczeniu formalnym, jako osobę wskazaną w tym akcie jako jego adresat (wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., SACBO/Komisja i INEA, C-281/14 P, niepublikowany, EU:C:2016:46, pkt 34).

50 W niniejszej sprawie członków skarżącego nie można określić jako adresatów zaskarżonego aktu, ponieważ nie zostali oni wskazani w tym akcie jako jego adresaci.

– *W przedmiocie braku bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania*

51 Jeśli chodzi o drugi przypadek, to należy ustalić, czy zaskarżony akt dotyczy w szczególności indywidualnie członków skarżącego stowarzyszenia lub niektórych z nich.

52 Zdaniem Trybunału podmioty niebędące adresatami decyzji mogą utrzymywać, iż akt dotyczy ich indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE jedynie wtedy, gdy zaskarżony akt ma wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny, jak by miało to miejsce w odniesieniu do adresata (wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223).

53 Natomiast, jeśli akt wywiera skutki w sferze praw podmiotów należących do abstrakcyjnej kategorii lub grupy osób nieindywidualizowanych, przesłanki wymagane przez orzecznictwo wymienione w pkt 52 powyżej nie są spełnione.

54 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 zaskarżonego aktu środek polegający na odnowieniu zatwierdzenia glifosatu na warunkach określonych w załączniku I do tego aktu dotyczy, w sposób abstrakcyjny i ogólnie rzecz biorąc, każdej osoby zamierzającej produkować, wprowadzać do obrotu lub stosować tę substancję lub środki ochrony roślin zawierające tę substancję, jak również każdej osoby posiadającej zezwolenia na dopuszczenie do obrotu tych środków ochrony roślin.

55 Akt ten ma zatem zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i wywiera skutki prawne wobec kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny. Z powyższego wynika, że niniejszy akt ma ogólny zasięg.

56 Skarżący podnosi, że zaskarżony akt oddziałuje na niektórych z jego członków występujących w charakterze obywateli Unii oraz konsumentów, gdyż utrzymanie używania glifosatu wywoływałoby szkodę na ich zdrowiu.

57 W tym względzie należy stwierdzić, że zaskarżony akt dotyczy rzekomo niektórych z członków skarżącego z uwagi na ich ogólną cechę konsumentów oraz obywateli Unii.

58 Jak przyznaje sam skarżący, odnowienie zatwierdzenia glifosatu stanowiłoby bowiem źródło niebezpieczeństwa dla zdrowia niektórych jego członków z uwagi na fakt związanego z tą substancją zagrożenia oraz na jej obecność w bieżących towarach i artykułach konsumpcyjnych, głównie w wodzie, ponieważ ci członkowie czują, że jej oddziaływanie dotyczy ich jako obywateli i konsumentów Unii.

59 Skarżący twierdzi ponadto, że dalsze stosowanie glifosatu jest źródłem szkód majątkowych u niektórych jego członków będących producentami pszenicy, ponieważ ze względu na ich przekonania etyczne lub naukowe odzwierciedlone w statucie członkowie ci nie stosują tej substancji czynnej, tak że byliby oni w gorszej sytuacji ekonomicznej w porównaniu z producentami stosującymi tę substancję czynną, ze względu na wyższe koszty, mniejszą wydajność produkcji i wyższe ceny sprzedaży.

60 W tym względzie należy zauważyć, że oddziaływanie, na które powołuje się skarżący w odniesieniu do niektórych jego członków będących producentami pszenicy, nie różni się niczym od tego, na które prawdopodobnie powołuje się każdy rolnik, który z własnych powodów powstrzymałby się od stosowania glifosatu na korzyść innych rozwiązań pociągających za sobą pewne koszty dla niego.

61 Wynika z tego, że zaskarżony akt dotyczy członków strony skarżącej ze względu na ich obiektywny status jako konsumentów, obywateli Unii lub producentów pszenicy w taki sam sposób, jak każdego innego konsumenta, obywatela Unii lub producenta pszenicy znajdującego się obecnie lub potencjalnie w takiej samej sytuacji.

62 Skarżąca nie wykazała zatem, że zaskarżony akt dotyczył indywidualnie jej członków lub niektórych z nich.

63 Ponieważ przesłanki, które muszą być spełnione, aby akt dotyczył danej osoby bezpośrednio i indywidualnie, którego stwierdzenie nieważności obejmuje żądanie, mają charakter kumulatywny, nie jest konieczne ustalenie, czy zaskarżony akt dotyczy bezpośrednio niektórych lub wszystkich członków skarżącego w inny sposób.

64 Wynika z tego, że legitymacja procesowa czynna do występowania w charakterze indywidualnym członków strony skarżącej lub niektórych z nich nie może być oparta na drugim przypadku przewidzianym w art. 263 akapit czwarty TFUE.

– W przedmiocie kwalifikacji zaskarżonego aktu jako akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych

65 Trzeci przypadek, w ramach którego jest dopuszczalna skarga o stwierdzenie nieważności złożona przez osobę fizyczną lub prawną, dotyczy sytuacji, w której akt regulacyjny dotyczy bezpośrednio tej osoby i nie wymaga środków wykonawczych.

66 W tym względzie należy zauważyć, że pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE obejmuje akty o charakterze generalnym, z wyłączeniem aktów ustawodawczych (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 60).

67 W niniejszym przypadku zaskarżony akt prawny stanowi taki akt regulacyjny, ponieważ z jednej strony jest to akt o zasięgu ogólnym, jak wskazano w pkt 55 powyżej, a z drugiej strony nie został on przyjęty w ramach zwykłej procedury ustawodawczej opisanej w art. 294 TFUE lub w ramach specjalnej procedury ustawodawczej w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE, w którą zaangażowany jest Parlament Europejski z udziałem Rady Unii Europejskiej lub vice versa. Okoliczność ta jest zresztą bezsporna między stronami.

68 Ponadto pojęcie „aktów regulacyjnych, które […] nie wymagają środków wykonawczych" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, który polega na uniknięciu sytuacji zmuszającej jednostkę do naruszenia prawa, żeby móc zwrócić się do sądu (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27).

69 Otóż, gdy akt regulacyjny wywiera bezpośrednio skutki na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta mogłaby zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowała bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem tego aktu regulacyjnego (wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27).

70 W sytuacji natomiast, gdy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, sądowa kontrola poszanowania porządku prawnego Unii jest zapewniana – jak wynika z art. 19 ust. 1 TUE – nie tylko przez Trybunał, lecz również przez sądy państw członkowskich.

71 Jeżeli, z jednej strony, wdrożenie aktu regulacyjnego należy do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, to osoby fizyczne lub prawne mogą bowiem wnieść skargę bezpośrednią do sądów Unii na akty wykonawcze na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie z art. 277 TFUE na poparcie tej skargi zarzut niezgodności z prawem danego aktu podstawowego (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).

72 Z drugiej strony, jeżeli to wdrożenie jest zadaniem państw członkowskich, owe osoby fizyczne lub prawne mogą podważyć ważność krajowego środka wykonawczego przed sądem krajowym i w ramach tego postępowania podnieść nieważność aktu podstawowego, powodując, że ów sąd wystąpi z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).

73 W celu dokonania oceny, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi bez konieczności badania kwestii, czy dany akt wymaga środków wykonawczych względem innych podmiotów prawa (wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 30; z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 32).

74 W niniejszej sprawie należy zatem ustalić, czy zaskarżony akt dotyczący przedłużenia zatwierdzenia glifosatu na okres pięciu lat, wymaga środków wykonawczych w odniesieniu do członków skarżącego.

75 Wymaga to uwzględnienia mechanizmu ustanowionego przez ramy regulacyjne mające zastosowanie w tym przypadku.

76 Zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009 glifosat, podobnie jak każda substancja czynna, podlega dwuetapowej ocenie.

77 Na pierwszym etapie substancja czynna jest oceniana jako taka na poziomie Unii i zatwierdzana przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 7–13 rozporządzenia nr 1107/2009 pod warunkiem wykazania, że spełnia kryteria zatwierdzenia przewidziane w art. 4 tego rozporządzenia.

78 Na drugim etapie środek ochrony roślin zawierający substancję czynną zatwierdzoną przez Unię jest oceniany przez państwa członkowskie, które w stosownych przypadkach udzielają zezwolenia na wprowadzenie do obrotu dla tego środka zgodnie z procedurą udzielania zezwoleń i warunkami przewidzianymi w art. 28–39 rozporządzenia nr 1107/2009.

79 W związku z tym poprzez zastosowanie przepisów środek ochrony roślin zawierający substancję czynną „glifosat", zatwierdzoną przez Komisję, nie może być wprowadzony do obrotu, a nawet stosowany, bez pozwolenia udzielonego w danym państwie członkowskim przez organy tego państwa.

80 Co prawda art. 14–20 rozporządzenia nr 1107/2009 stanowią, że przedłużenie zatwierdzenia substancji czynnej jest udzielane przez Komisję na wniosek producenta tej substancji czynnej, jeżeli są spełnione kryteria zatwierdzenia określone w art. 4 tego rozporządzenia.

81 Jednakże odnowienie zatwierdzenia substancji czynnej samo w sobie nie oznacza potwierdzenia, rozszerzenia lub przedłużenia zezwoleń na wprowadzanie do obrotu przyznanych przez państwa członkowskie dla środka ochrony roślin zawierającego tę substancję czynną.

82 Zgodnie z art. 32 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 zezwolenia na dopuszczenie do obrotu są bowiem przyznawane na czas określony. Zgodnie z akapitem drugim tego ustępu okres ten nie może przekraczać jednego roku od daty wygaśnięcia ważności zatwierdzenia substancji czynnej zawartej w środku ochrony roślin. Następnie ustala się go w taki sposób, aby odpowiadał okresowi zatwierdzenia substancji czynnej.

83 Ponadto art. 43 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1107/2009 przewiduje, że po pierwsze zezwolenie na wprowadzenie do obrotu środka ochrony roślin zostaje przedłużone na wniosek posiadacza zezwolenia i po drugie że taki wniosek należy złożyć w terminie trzech miesięcy od daty przedłużenia zatwierdzenia substancji czynnej zawartej w tym środku ochrony roślin.

84 Wynika stąd, że skutki zaskarżonego aktu są skierowane przeciwko członkom strony skarżącej, a mianowicie konsumentom, obywatelom Unii i producentom pszenicy, których interesy reprezentuje poprzez przedłużenie zezwoleń na dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „glifosat" wydanych przez państwa członkowskie.

85 Takie przedłużenie ważności zezwoleń na dopuszczenie do obrotu stanowi, zgodnie z orzecznictwem, o którym mowa w pkt 68–73 powyżej, środki wykonawcze do zaskarżonego aktu w rozumieniu art. 263 akapit czwarty zdanie ostatnie TFUE.

86 Wniosku tego nie podważają różne argumenty przedstawione przez skarżące stowarzyszenie.

87 Po pierwsze, strona skarżąca podkreśla, że jej zdaniem sam zaskarżony akt pociąga za sobą utrzymanie w mocy zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „glifosat", które zostały wydane przez włoskie organy zgodnie z art. 29 i 32 rozporządzenia nr 1107/2009 i które obowiązywały w dniu wydania zaskarżonego aktu.

88 W tym względzie należy zauważyć, że argument ten opiera się na założeniu, iż przedłużenie zatwierdzenia substancji czynnej „glifosat" przez Komisję automatycznie oznacza potwierdzenie, przedłużenie lub odnowienie zezwoleń na dopuszczenie do obrotu przyznanych przez państwa członkowskie dla środków ochrony roślin zawierających tę substancję czynną.

89 Jednakże, jak wynika z pkt 81–83 powyżej, założenie to jest błędne.

90 Ponadto prawdą jest, że na podstawie art. 43 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 1107/2009 państwa członkowskie podejmują decyzję w przedmiocie wniosku o przedłużeniu zezwolenia na wprowadzanie środka ochrony roślin do obrotu najpóźniej dwanaście miesięcy po przedłużeniu zatwierdzenia

substancji czynnej zawartej w środku ochrony roślin i mogą przedłużyć ważne zezwolenie na okres niezbędny do zakończenia rozpatrywania tego wniosku i podjęcia decyzji o przedłużeniu, gdy z powodów niezależnych od woli posiadacza zezwolenia decyzja o przedłużeniu zezwolenia nie zostanie podjęta przed wygaśnięciem jego ważności.

91 A zatem organy włoskie zdecydowały, zdaniem strony skarżącej, o tymczasowym przedłużeniu ważności wszystkich zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „glifosat”.

92 Należy jednak zauważyć, że takie przedłużenie nie wynika automatycznie z przedłużenia [odnowienia] przez Komisję zatwierdzenia substancji czynnej „glifosat”, lecz z interwencji, którą można przypisać danemu państwu członkowskiemu, co oznacza, że taka interwencja musi być w stanie doprowadzić do wszczęcia postępowania przed sądem krajowym (zob. podobnie postanowienie z dnia 12 stycznia 2017 r., ACDA i in./Komisja, T-242/15, EU:T:2017:6, pkt 45–47 i przytoczone tam orzecznictwo).

93 Po drugie, strona skarżąca podnosi, że środki podjęte przez państwa członkowskie w odniesieniu do zezwoleń na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „glifosat” nie mogą zostać uznane za środki wykonawcze, ponieważ zaskarżony akt prawny przewiduje jedynie ogólne środki ostrożności przy jego stosowaniu, pozostawiając przyjęcie środków wykonawczych wyłącznej kompetencji państw członkowskich, a przede wszystkim nie przewiduje żadnych parametrów referencyjnych dla jego praktycznego zastosowania.

94 Zakładając, że argument ten należy interpretować jako oznaczający, iż akt regulacyjny mógłby zostać uznany za wymagający wydania środków wykonawczych tylko wtedy, gdy zawiera szczegółowe i szczególne przepisy dotyczące jego wdrożenia, to należy zauważyć, że odnowienie zatwierdzenia substancji czynnej „glifosat” jest uzależnione od spełnienia kilku warunków, które państwa członkowskie muszą wziąć pod uwagę przy rozważaniu przedłużenia zezwoleń na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin zawierających tę substancję czynną.

95 Ponadto, jeśli chodzi o ewentualny zakres swobodnego uznania przysługujący państwom członkowskim w ramach wykonania zaskarżonego aktu, należy przypomnieć, że mechaniczny charakter środków przyjętych na szczeblu krajowym nie ma znaczenia dla ustalenia, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty zdanie ostatnie TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 41, 42).

96 W świetle powyższego należy stwierdzić, że zaskarżony akt nie stanowi aktu regulacyjnego pozbawionego środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty zdanie ostatnie TFUE.

97 W takiej sytuacji sposób przewidziany w traktacie oraz w orzecznictwie Trybunału w celu jego wykładni polega na tym, że osoba fizyczna lub prawna, która chce uzyskać kontrolę sądową aktu o ogólnym zasięgu w Unii, wnosi do sądu krajowego skargę na krajowy środek wykonawczy, zwracając się do tego sądu o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego dotyczącego ważności aktu podstawowego przyjętego na poziomie Unii (zob. pkt 72 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo).

98 Z tych rozważań wynika, że niniejszą skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną o tyle, o ile została złożona do Sądu.

W przedmiocie wniosku o przeprowadzenie dowodu

99 Strona skarżąca występuje do Sądu z wnioskiem o zarządzenie przeprowadzenia jako środka dowodowego, przedłożenia fragmentów sprawozdania EFSA, w których dokonuje się przeglądu badań nad potencjalnym wpływem glifosatu na zdrowie ludzkie w celu porównania ich z tzw. aktami „Monsanto papers".

100 W tym względzie należy zauważyć, że wniosek jest częścią treści niniejszej skargi, a zatem nie może zostać rozpatrzony, skoro skarga ta jest niedopuszczalna.

W przedmiocie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta

101 Zgodnie z art. 142 § 2 regulaminu postępowania interwencja ma charakter akcesoryjny względem postępowania głównego i staje się bezprzedmiotowa w razie uznania skargi za niedopuszczalną.

102 W konsekwencji należy umorzyć postępowanie w zakresie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta złożonych przez Helm, Monsanto Europe, Monsanto, Nufarm, Nufarm GmbH & Co. KG, Albaugh Europe, Albaugh UK, Albaugh TKI i Barclay Chemicals Manufacturing.

W przedmiocie kosztów

103 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

104 Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

105 Na podstawie art. 144 § 10 regulaminu postępowania Helm, Monsanto Europe, Monsanto, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe, Albaugh UK, Albaugh TKI i Barclay Chemicals Manufacturing pokrywają własne koszty związane z postępowaniem w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

postanawia, co następuje:

1) Skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna.

2) Postanowienie zostaje umorzone w zakresie wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta złożonych przez Helm AG, Monsanto Europe NV/SA, Monsanto Company, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe Sàrl, Albaugh UK Ltd, Albaugh TKI d.o.o. i Barclay Chemicals Manufacturing Ltd.

3) Associazione Nazionale GranoSalus – Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus) pokrywa koszty własne oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

4) **Helm, Monsanto Europe, Monsanto, Nufarm GmbH & Co. KG, Nufarm, Albaugh Europe, Albaugh UK, Albaugh TKI i Barclay Chemicals Manufacturing pokrywają każdy koszty własne związane z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 14 lutego 2019 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
I. Pelikánová