



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 19 listopada 2025 r.*

Środki ochrony roślin – Substancja czynna glifosat – Wniosek o odnowienie zatwierdzenia substancji czynnej – Przedłużenie okresu zatwierdzenia – Opóźnienie w przebiegu procedury odnowienia zatwierdzenia – Przyczyny niezależne od wnioskodawcy – Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej – Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 – Decyzja o oddaleniu wniosku – Artykuł 17 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009

W sprawie T-565/23

Aurelia Stiftung, z siedzibą w Berlinie (Niemcy), którą reprezentowali A. Willand oraz A. Mostler, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali A. Becker, D. Milanowska oraz M. ter Haar, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Bayer Agriculture, z siedzibą w Antwerpii (Belgia), którą reprezentowali H. Posser, F. Geber oraz T. Römhild, adwokaci,

interwenient,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie podczas narady: R. da Silva Passos, prezes, N. Półtorak, I. Reine, T. Pynnä (sprawozdawczyni) i H. Cassagnabère, sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 lutego 2025 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, Aurelia Stiftung, wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Ares(2023) 4611321 z dnia 3 lipca 2023 r. oddalającej złożony przez nią wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/2364 z dnia 2 grudnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosat (Dz.U. 2022, L 312, s. 99) (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu i okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

- 2 Skarżąca jest fundacją o celu niezarobkowym z siedzibą w Berlinie (Niemcy). Jej cele obejmują w szczególności ochronę zwierząt, przyrody i środowiska.
- 3 Glifosat jest substancją czynną powszechnie stosowaną w produktach herbicydowych.
- 4 Glifosat został zatwierdzony po raz pierwszy dyrektywą Komisji 2001/99/WE z dnia 20 listopada 2001 r. zmieniającą załącznik I do dyrektywy Rady 91/414/EWG dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, w celu włączenia glifosatu oraz tifensulfuronu metylowego jako substancji czynnych (Dz.U. 2001, L 304, s. 14). Zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 1991, L 230, s. 1) zatwierdzenie glifosatu weszło w życie w dniu 1 lipca 2002 r. i miało wygasnąć w dniu 30 czerwca 2012 r.
- 5 W roku 2009 weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1). Na mocy 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) przyjęto wykaz przewidziany w art. 78 ust. 3 rozporządzenia nr 1107/2009. W wykazie tym znalazł się glifosat, z datą wygaśnięcia okresu zatwierdzenia wyznaczoną na dzień 31 grudnia 2015 r.
- 6 W dniu 20 października 2015 r. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1885 zmieniające 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), przyjęte na podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, przedłużyło okres zatwierdzenia glifosatu do dnia 30 czerwca 2016 r. ze względu na to, że ocena substancji została opóźniona z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy.
- 7 Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2016/1056 z dnia 29 czerwca 2016 r. zmieniającym rozporządzenie wykonawcze nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosat (Dz.U. 2016, L 173, s. 52) Komisja przedłużyła ponownie – na

podstawie art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 – okres zatwierdzenia glifosatu, wyznaczając nową datę wygaśnięcia zatwierdzenia, mianowicie „[sześć] miesięcy od daty otrzymania przez Komisję opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka [ECHA] lub 31 grudnia 2017 r., w zależności od tego, która z tych dat przypada wcześniej”.

- 8 W dniu 12 grudnia 2017 r. zatwierdzenie glifosatu zostało odnowione do dnia 15 grudnia 2022 r. rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/2324 w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu, zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 (Dz.U. 2017, L 333, s. 10).
- 9 W dniu 14 marca 2022 r. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) zwrócił się do wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie zatwierdzenia glifosatu o przekazanie dodatkowych informacji, które wnioskodawca przedłożył w odpowiednim czasie.
- 10 W dniu 10 maja 2022 r. EFSA i Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) poinformowały Komisję Europejską, że przyjęcie wniosków z wzajemnej weryfikacji oceny ryzyka związanego z glifosatem nastąpi z opóźnieniem.
- 11 W dniu 2 grudnia 2022 r. rozporządzeniem wykonawczym 2022/2364 zatwierdzenie glifosatu przedłużono do dnia 15 grudnia 2023 r.
- 12 W dniu 30 stycznia 2023 r., na podstawie art. 10 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania do instytucji i organów Wspólnoty postanowień konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. 2006, L 264, s. 13), skarżąca złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do rozporządzenia wykonawczego 2022/2364.
- 13 W dniu 3 lipca 2023 r. Komisja oddaliła zaskarżoną decyzją wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.
- 14 W dniu 28 listopada 2023 r. zatwierdzenie glifosatu zostało odnowione do dnia 15 grudnia 2023 r. rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2023/2660 w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosatu, zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009, oraz w sprawie zmiany rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 (Dz.U. L, 2023/2660).
- 15 W dniu 24 stycznia 2024 r. skarżąca złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej rozporządzenia wykonawczego 2023/2660.

Żądania stron

- 16 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

17 Komisja, popierana przez Bayer Agriculture, wnosi do Sądu o:

- oddalenie skargi;
- obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

18 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 ze względu na to, że przedłużenie okresu zatwierdzenia służy realizacji etapu procedury, którego termin nie może zostać przedłużony, drugi – nieprawidłowego stosowania i interpretowania art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 w odniesieniu do roli wnioskodawcy odnowienia, trzeci i czwarty – naruszenia zasady ostrożności i nieprawidłowego wyważenia występujących interesów w ramach zarządzania ryzykiem, a piąty – naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zachowania interesu prawnego

- 19 Bayer Agriculture twierdzi, że interes prawny skarżącej ustał wraz z przyjęciem rozporządzenia wykonawczego 2023/2660, które odnowiło zatwierdzenie glifosatu, przeciwko któremu skarżąca złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej oparty na podobnej argumentacji.
- 20 Sąd przypomina, że interes prawny strony skarżącej musi być rzeczywisty i aktualny. W świetle przedmiotu skargi taki interes musi istnieć od momentu jej wniesienia i trwać do momentu wydania orzeczenia sądowego, pod rygorem umorzenia postępowania (zob. wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 56, 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 21 W niniejszej sprawie, jak podnosi Bayer Agriculture, okres przedłużenia zatwierdzenia glifosatu zakończył się w dniu 15 grudnia 2023 r., a zatwierdzenie tej substancji czynnej zostało odnowione rozporządzeniem wykonawczym 2023/2660.
- 22 Jednakże, po pierwsze, zaskarżona decyzja nie została cofnięta przez Komisję, w związku z czym spór zachował swój przedmiot (zob. wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak podnosi skarżąca, zaskarżona decyzja i wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej rozporządzenia wykonawczego 2023/2660 mają różne przedmioty.
- 23 Po drugie, z orzecznictwa wynika, że strona skarżąca może zachować interes w żądaniu stwierdzenia nieważności aktu instytucji Unii Europejskiej, by uniknąć sytuacji, w której podnoszona niezgodność z prawem tego aktu mogłaby powtórzyć się w przyszłości. Taki interes prawny wynika z art. 266 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z którym w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Jednakże ów interes prawny istnieje tylko wtedy, gdy zarzucana niezgodność z prawem może powtórzyć się w przyszłości niezależnie od okoliczności sprawy, której dotyczy skarga wniesiona przez stronę skarżącą (wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., Wunenburger/Komisja, C-362/05 P, EU:C:2007:322, pkt 50–52; z dnia 27 września 2018 r., Mellifera/Komisja, T-12/17, EU:T:2018:616, pkt 28).

- 24 Tak jest w niniejszej sprawie, ponieważ niezgodność z prawem, na którą powołuje się skarżąca, opiera się w szczególności na wykładni art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, którą Komisja może powtórzyć przy okazji innego wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej.
- 25 Wynika z tego, że niezależnie od przyjęcia rozporządzenia wykonawczego 2023/2660, w odniesieniu do którego skarżąca również złożyła wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, zachowuje ona interes prawny w niniejszej sprawie.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

- 26 Bayer Agriculture kwestionuje legitymację procesową skarżącej. Z jednej strony skarżąca nie jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006, ponieważ jej podstawowym zadeklarowanym celem nie jest wspieranie ochrony środowiska. Prowadzi ona bowiem działalność w sektorach pszczelarskim i ogrodniczym, a działalność w nich nie służy ochronie środowiska. Z drugiej strony promowanie hodowli pszczoł dotyczy zwierząt, które nie żyją w stanie dzikim, i nie jest objęte ochroną środowiska w ramach prawa ochrony środowiska. Należy zatem oddalić skargę ze względu na jej niedopuszczalność.
- 27 Sąd przypomina, że art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi, iż „[o]rganizacja pozarządowa [...] spełniając[a] kryteria określone w art. 11 [jest] uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Unii, które przyjęły akt administracyjny, [...] wskazując jako podstawę, że taki akt lub takie zaniechanie narusza prawo ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f)”.
- 28 Artykuł 11 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi, że organizacja pozarządowa jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, pod warunkiem że podstawowym określonym celem jej działalności jest promowanie ochrony środowiska w kontekście prawa ochrony środowiska.
- 29 Artykuł 2 rozporządzenia nr 1367/2006, zatytułowany „Definicje”, stanowi w ust. 1 lit. f), że do celów tego rozporządzenia „prawo ochrony środowiska” oznacza „przepisy prawne Unii, które bez względu na podstawę prawną przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska”.
- 30 Artykuł 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1367/2006 stanowi, iż kwestia tego, czy dany akt został przyjęty na podstawie prawa ochrony środowiska, nie zależy od podstawy prawnej, w oparciu o którą dany przepis został przyjęty. Pojęcie „prawa ochrony środowiska” dla celów tego rozporządzenia obejmuje przepisy prawne Unii, które przyczyniają się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska. Z brzmienia tego artykułu wynika, że odsyłając zasadniczo do wyliczonych w art. 191 ust. 1 TFUE celów, prawodawca Unii zamierzał nadać wskazanemu w rozporządzeniu nr 1367/2006 pojęciu „prawa ochrony środowiska” szerokie znaczenie, które nie ogranicza się do kwestii związanych jedynie z ochroną środowiska naturalnego w ścisłym słowa znaczeniu. Za przyjęciem takiego stwierdzenia przemawia ponadto art. 192 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym prawo ochrony środowiska, o którym mowa w tytule XX TFUE, może obejmować również przepisy w swej istocie podatkowe, środki wpływające na zagospodarowanie przestrzenne, zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów, przeznaczenie gruntów oraz środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę

jego zaopatrzenia w energię. Przyjęcie zawężającej wykładni pojęcia „prawa ochrony środowiska” prowadziłoby do tego, że tego rodzaju przepisy i środki pozostawałyby w znacznej mierze poza tą dziedziną (wyrok z dnia 14 marca 2018 r., TestBioTech/Komisja, T-33/16, EU:T:2018:135, pkt 42–45).

- 31 W tym kontekście Sąd przyznał już w sposób dorozumiany, że stowarzyszenie o celach niezarobkowych, które działa na rzecz ochrony i wspierania pszczół, jest uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2018 r., Mellifera/Commission, T-12/17, EU:T:2018:616).
- 32 W niniejszej sprawie z art. 2 ust. 2 i 3 statutu skarżącej wynika, że jej celem jest promowanie w szczególności ochrony przyrody i zachowania krajobrazu, ochrony środowiska naturalnego, hodowli zwierząt i uprawy roślin. Cele te są realizowane w szczególności poprzez różne działania dotyczące ochrony pszczół.
- 33 Biorąc pod uwagę szerokie rozumienie pojęcia „prawa ochrony środowiska” w ramach rozporządzenia nr 1367/2006 (zob. orzecznictwo przytoczone w pkt 30 powyżej), które wbrew temu, co twierdzi Bayer Agriculture, nie ogranicza się do kwestii związanych z ochroną środowiska naturalnego sensu stricto, należy uznać, że skarżąca spełnia przesłankę przewidzianą w art. 11 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1367/2006, a mianowicie jest stowarzyszeniem, którego podstawowym określonym celem jest promowanie ochrony środowiska w ramach prawa ochrony środowiska, czego Komisja zresztą nie kwestionuje.
- 34 Argumenty Bayer Agriculture dotyczące dopuszczalności skargi należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nieprawidłowego stosowania i interpretowania art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 w odniesieniu do roli wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie

W przedmiocie dopuszczalności zarzutu drugiego

- 35 Nie podnosząc wyraźnie niedopuszczalności zarzutu drugiego, Komisja wyraża wątpliwości co do tego, czy podnoszone naruszenia art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 prowadzą do naruszenia prawa ochrony środowiska w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 1367/2006, jak tego wymaga art. 10 tego rozporządzenia.
- 36 Sąd uważa, że w świetle szerokiej wykładni pojęcia „prawa ochrony środowiska” w ramach rozporządzenia nr 1367/2006 (zob. pkt 30 powyżej) art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, którego naruszenie jest wskazane w szczególności w zarzucie drugim, jest przepisem, który przyczynia się do realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska w rozumieniu art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006. Przepis ten pozwala bowiem na przedłużenie okresu zatwierdzenia substancji czynnych w celu umożliwienia zakończenia procedury odnowienia, która powinna uwzględniać w szczególności ryzyko stwarzane przez daną substancję dla środowiska.
- 37 Zarzut drugi skarżącej jest zatem dopuszczalny.

Co do istoty

- 38 Skarżąca twierdzi zasadniczo, że Komisja naruszyła prawo, uznając w zaskarżonej decyzji, iż warunek przewidziany w art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, zgodnie z którym powody opóźnienia powinny występować „z przyczyn niezależnych” od wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie, został spełniony. Opóźnienia przy odnowieniu zatwierdzenia glifosatu wynikały bowiem z konieczności zwrócenia się do wnioskodawcy o dokumenty i informacje, a następnie dokonania ich oceny. Skarżąca podkreśla braki w danych dostarczonych przez wnioskodawcę oraz niekompletny charakter wniosku o odnowienie i dokumentacji uzupełniającej, które wynikają z dużej liczby dodatkowych informacji zażądanych przez EFSA od wnioskodawcy. Przyczyny opóźnień należy konkretnie przeanalizować.
- 39 Sąd przypomina, że art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 stanowi, iż decyzję o przedłużeniu przyjmuje się, „gdy z przyczyn niezależnych od wnioskodawcy zaistnieje prawdopodobieństwo, że zezwolenie wygaśnie przed podjęciem decyzji o przedłużeniu”.
- 40 Na wstępie należy stwierdzić, że różne wersje językowe art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 zawierają rozbieżności. O ile bowiem w niektórych wersjach językowych, w tym w wersji francuskiej, posłużono się wyrażeniem „przyczyny niezależne od woli wnioskodawcy”, o tyle pojęcie „woli” nie występuje w innych wersjach językowych. Mianowicie niektóre inne wersje językowe, w tym wersja angielska, używają pojęcia „kontroli”. W innych wersjach językowych, takich jak niemiecka, posłużono się pojęciem „odpowiedzialności” czy też pojęciem wpływu. Jeszcze inne wersje ograniczają się natomiast do wskazania przyczyn „niezależnych od wnioskodawcy”.
- 41 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii. W przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego jest częścią (zob. wyrok z dnia 12 września 2019 r., A i in., C-347/17, EU:C:2019:720, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo),
- 42 Tak więc art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, a dokładniej wyrażenie „przyczyny niezależne od wnioskodawcy”, należy interpretować z uwzględnieniem zarówno celu tego przepisu, jak i kontekstu, w jaki się on wpisuje.
- 43 Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, po pierwsze, należy przypomnieć, że stanowi on część sekcji rozporządzenia nr 1107/2009, która dotyczy zatwierdzania substancji czynnych. Zatwierdzenia te, jak również ich odnowienia, są przedmiotem szeregu przepisów regulujących przebieg właściwej procedury.
- 44 Zatwierdzenie może zostać udzielone jedynie na okres nieprzekraczający dziesięciu lat (art. 5 rozporządzenia nr 1107/2009). Jak wyjaśniono w motywie 15 tego rozporządzenia, ze względów bezpieczeństwa okres zatwierdzenia substancji czynnych jest ograniczony w czasie i proporcjonalny do ewentualnego ryzyka związanego ze stosowaniem substancji. Przedłużenie jest ważne przez okres nieprzekraczający 15 lat (art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1107/2009).

- 45 Wynika z tego, że prawodawca zadbał o ustanowienie ograniczonych okresów zatwierdzenia lub odnowienia w celu uniknięcia utrzymania na rynku substancji czynnych, w wypadku których mogłoby się okazać, że stanowią niedopuszczalne ryzyko w rozumieniu art. 4 rozporządzenia nr 1107/2009. Realizacja tego celu w świetle zasady ostrożności wymaga, aby ponowna ocena substancji odbywała się okresowo, jak słusznie podkreśla Komisja, wyjaśniając okresowe podejście przyjęte w rozporządzeniu nr 1107/2009.
- 46 Po drugie, należy zbadać rolę wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie w ramach art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009.
- 47 Zarówno procedura zatwierdzenia, jak i procedura odnowienia są bowiem wszczynane z inicjatywy producenta substancji czynnej, a następnie ewentualnie wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie, jak wynika odpowiednio z art. 7 rozporządzenia nr 1107/2009 i z art. 1 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 844/2012 z dnia 18 września 2012 r. ustanawiającego przepisy niezbędne do wprowadzenia w życie procedury odnowienia dotyczącej substancji czynnych, jak przewidziano w rozporządzeniu nr 1107/2009 (Dz.U. 2012, L 252, s. 26). Producent substancji czynnej, a następnie ewentualnie wnioskodawca ubiegający się o odnowienie jest centralnym podmiotem w trakcie procedur zatwierdzenia i odnowienia i jest głównym partnerem dla organów zaangażowanych w te procedury.
- 48 Jeśli chodzi konkretnie o procedurę odnowienia, wnioskodawca ubiegający się o odnowienie jest odpowiedzialny za treść wniosku (art. 3 rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012), złożenie dodatkowej dokumentacji (art. 6 i 7 rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012) oraz dostarczenie dodatkowych informacji państwu członkowskiemu pełniącemu rolę sprawozdawcy lub EFSA (art. 11 ust. 5 i art. 13 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012) i może przedłożyć EFSA uwagi dotyczące projektu sprawozdania z oceny państwa członkowskiego pełniącego rolę sprawozdawcy lub sprawozdania z odnowienia (art. 12 ust. 3 i art. 14 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012). Wszystkie te kontakty z wnioskodawcą ubiegającym się o odnowienie podlegają określonym terminom.
- 49 Wynika z tego, że wnioskodawca ubiegający się o odnowienie jest podmiotem, który uczestniczy na wszystkich etapach procedury, dostarczając danych lub przedstawiając uwagi, co umożliwia mu wpływ na przebieg procedury. Stąd prawodawca postanowił uzależnić przedłużenie okresu zatwierdzenia od warunku, by ewentualne opóźnienie było „niezależne od woli wnioskodawcy” ubiegającego się o odnowienie.
- 50 Natomiast w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia wnioskodawca ubiegający się o odnowienie nie musi składać wniosku, a procedura konsultacji z nim nie jest przewidziana. Procedurę wszczyna się z urzędu, a Komisja musi sprawdzić, czy opóźnienie w przebiegu procedury odnowienia nie wynika z przyczyn „niezależnych od wnioskodawcy”.
- 51 Tym samym zachowanie wnioskodawcy należy oceniać w odniesieniu do różnych etapów procedury odnowienia poprzedzających ewentualne przedłużenie okresu zatwierdzenia, w których wnioskodawca odgrywał rolę partycypacyjną.
- 52 W tym względzie art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 stanowi wyraz wyważenia różnych występujących interesów, które jest zgodne z celami tego rozporządzenia i z zasadą ostrożności.

- 53 Co się tyczy celów, o których mowa w art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, należy przypomnieć, że zgodnie z jego art. 1 ust. 3 celem rozporządzenia nr 1107/2009 jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, a także poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez zharmonizowanie zasad dotyczących wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, przy równoczesnej poprawie produkcji rolnej. Komisja słusznie zatem podnosi, że cel rozporządzenia nr 1107/2009 jest wieloraki.
- 54 Przewidując obowiązek utrzymania wysokiego poziomu ochrony środowiska, rozporządzenie nr 1107/2009 stosuje art. 11 TFUE, który stanowi, że wymogi ochrony środowiska muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, oraz art. 114 ust. 3 TFUE, który konkretyzuje ten obowiązek. Ten ostatni artykuł faktycznie stanowi, że w swoich wnioskach między innymi w dziedzinie ochrony środowiska, przedłożonych w ramach zbliżania ustawodawstw mających na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Komisja przyjmuje jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych, i że w ramach swoich odpowiednich kompetencji Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej starają się również osiągnąć ten cel. Ochrona ta ma nadrzędne znaczenie w stosunku do kwestii ekonomicznych, wobec czego może ona uzasadniać negatywne konsekwencje ekonomiczne, nawet istotne, dla niektórych przedsiębiorców (zob. wyrok z dnia 17 marca 2021 r., FMC/Komisja, T-719/17, EU:T:2021:143, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 Wynika z tego, że pośród różnych celów rozporządzenia nr 1107/2009 Komisja powinna przywiązywać szczególną wagę do celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, prowadząc procedurę odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej, tym bardziej gdy procedura ta wykracza poza ramy czasowe przewidziane dla jej przebiegu i gdy Komisja zezwala na przedłużenie okresu zatwierdzenia na podstawie art. 17 tego rozporządzenia.
- 56 Komisja, badając rolę wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie w przypadku opóźnień odnotowanych w toku procedury odnowienia, powinna upewnić się nie tylko, że wnioskodawca działał z zachowaniem terminów, ale również że opóźnienie w przebiegu procedury odnowienia jest niezależne od jego działań, to znaczy że nie działał on w sposób powodujący opóźnienia lub przyczyniając się do opóźnień.
- 57 Wynika z tego, że podejście, które wymagałoby wystąpienia elementu intencjonalnego po stronie wnioskodawcy w odniesieniu do opóźnień w przebiegu procedury, jest zbyt restrykcyjne i może zaburzyć równowagę osiągniętą przez prawodawcę, z korzyścią dla interesów wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie. Takie restrykcyjne podejście korzystne dla wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie byłoby również sprzeczne z orzecznictwem, które wymaga, aby wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska miał nadrzędne znaczenie wobec względów ekonomicznych (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2021 r., FMC/Komisja, T-719/17, EU:T:2021:143, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z kontekstem, w który wpisuje się zasada przewidziana w art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009, składającym się z ram regulacyjnych, które szczegółowo określają udział wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie w procedurze.
- 58 Dla poszanowania wyważenia dokonanego przez prawodawcę art. 17 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1107/2009 należy interpretować w ten sposób, że wymaga on obiektywnej analizy in concreto przyczyn opóźnienia w celu wykazania, że opóźnienie to jest niezależne od

woli wnioskodawcy, który powinien z należytą starannością przestrzegać wszystkich przepisów mających zastosowanie do odnowienia. W tym względzie okoliczność, że opóźnienie było spowodowane, przynajmniej w części, opóźnionym przedłożeniem sprawozdania lub wniosków przez jeden lub kilka organów uczestniczących w procedurze odnowienia, nie wystarcza do wykluczenia jakiejkolwiek roli wnioskodawcy, który sam mógł być przyczyną takiego opóźnienia, nawet jeśli dochował terminów wyznaczonych mu w rozporządzeniu nr 1107/2009. Może tak być w szczególności w przypadku, gdy jakość danych dostarczonych w toku postępowania okazuje się niewystarczająca.

- 59 W niniejszym przypadku w pkt 61 zaskarżonej decyzji Komisja zbadała argumenty skarżące, zgodnie z którymi wnioskodawca ubiegający się o odnowienie nie przedłożył kompletnej dokumentacji na początku procedury odnowienia, jest odpowiedzialny za braki w danych i nie przedstawił wszystkich istotnych informacji naukowych dostępnych w chwili złożenia wniosku o odnowienie. Komisja wyjaśnia, że w przypadku gdy państwo członkowskie pełniące rolę sprawozdawcy uważa, iż wniosek i dodatkowa dokumentacja są dopuszczalne, oznacza to, że wniosek jest kompletny i został złożony w wyznaczonym terminie. Późniejsze opóźnienia z innych przyczyn nie mogą wynikać z dopuszczalnego wniosku. Żądania dodatkowych informacji stanowią normalną część procedury odnowienia, w szczególności podczas oceny ryzyka, i nie oznaczają, że wniosek jest niekompletny lub że nie powinien być zostać dopuszczony.
- 60 W pkt 62 zaskarżonej decyzji Komisja bada argument skarżące, że wnioskodawca ubiegający się o odnowienie przedstawił dużą liczbę informacji, które wymagały od władz dużo czasu i personelu. Wyjaśnia ona, że nie stanowi to okoliczności podlegającej woli wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie, który po prośbie dostarczył informacji wymaganych przez mające zastosowanie ramy prawne. Komisja zauważa, że w przypadku glifosatu objętość literatury jest bezprecedensowa. Fakt, że wnioskodawca dostarczył wiele danych, świadczy jednak o tym, że działał on z należytą starannością i zgodnie z wymogami prawnymi. Opóźnienia wynikające ze złożoności oceny, której powinno dokonać państwo członkowskie pełniące rolę sprawozdawcy lub EFSA, należą do najczęstszych przypadków opóźnień niezależnych od woli wnioskodawcy odnowienia.
- 61 Komisja wyjaśnia w pkt 30–33 zaskarżonej decyzji, że ze względu na ilość nowych informacji otrzymanych podczas konsultacji publicznych, liczbę kwestii zidentyfikowanych przez grupę ds. oceny glifosatu i potrzebę oceny nowych informacji, o które EFSA zwróciła się do wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie, grupa ds. oceny glifosatu wskazała, że konieczny jest dodatkowy termin na przedstawienie projektu sprawozdania. Komisja wskazuje następnie, że EFSA i ECHA zapowiedziały, iż ze względu na przewidziane opóźnienie w przedstawieniu projektu sprawozdania grupy ds. oceny glifosatu i w celu zakończenia procesu wzajemnej oceny przedstawienie stanowiska przez EFSA zostanie opóźnione i że nastąpi ono w lipcu 2023 r. W świetle tej zapowiedzi Komisja postanowiła przedłużyć okres zatwierdzenia glifosatu, który miał wygasnąć w dniu 15 grudnia 2022 r.
- 62 W odpowiedzi na argumenty skarżące dotyczące rzekomych luk w danych Komisja wyjaśnia w pkt 65–68 zaskarżonej decyzji, że z jednej strony braki te nie wchodzą w zakres odpowiedzialności wnioskodawcy, ponieważ złożył on kompletny i terminowy wniosek oraz ponieważ wnioski o udzielenie dodatkowych informacji stanowią zwykłą część każdej procedury odnowienia. Z drugiej strony istnienie luk w danych nie ma znaczenia dla stosowania art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, jeżeli są spełnione przesłanki stosowania tego artykułu, a mianowicie kiedy okazuje się, że zatwierdzenie wygaśnie przed wydaniem decyzji dotyczącej odnowienia, a przyczyny tego opóźnienia są niezależne od woli wnioskodawcy. Komisja dodaje,

że uwagi dotyczące luk w danych i w ocenie ryzyka, a także nowe dane przedstawione przez wnioskodawcę są ewentualnie istotne dla oceny zgodności z prawem decyzji dotyczącej odnowienia, ale nie w ramach procedury dotyczącej zgodności z prawem przedłużenia okresu zatwierdzenia.

- 63 Z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja nie przeprowadziła żadnej konkretnej ani nawet pobieżnej weryfikacji roli wnioskodawcy ubiegającego się o odnowienie w odniesieniu do okoliczności, że decyzja o odnowieniu nie mogła zostać podjęta w przewidzianym terminie. Ograniczyła się ona do wskazania innych czynników opóźnienia, takich jak złożoność oceny, jakiej powinno dokonać państwo członkowskie pełniące rolę sprawozdawcy lub EFSA, lub ilość nowych informacji otrzymanych w ramach konsultacji publicznych, i doszła do wniosku, że opóźnienie nie było spowodowane przez wnioskodawcę.
- 64 Wyjaśnienia Komisji dotyczące tego, że wniosek o odnowienie był dopuszczalny i że żądania dodatkowych informacji nie oznaczały, iż wniosek o odnowienie nie był kompletny, lub też tego, że ilość przedłożonych informacji oznaczała, iż wnioskodawca działał z należytą starannością i dopełnił swoich obowiązków, wskazują, że nie zbadała ona ani charakteru brakujących informacji, ani znaczenia informacji przedstawionych w niniejszej sprawie. Ponadto wyjaśnienia Komisji przedstawione w pkt 62 powyżej wskazują, że nie przeprowadziła ona analizy charakteru i wpływu przywołanych przez skarżącą luk w danych na czas trwania procedury, uchybiając w ten sposób swojemu obowiązkowi sprawdzenia, czy warunki przewidziane w art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 zostały spełnione.
- 65 W swoich pismach Komisja podnosi ponadto, że art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 w żaden sposób nie wymaga ustalenia, czy lub w jakim zakresie wnioskodawca mógłby być odpowiedzialny za ryzyko, że zatwierdzenie będące przedmiotem wniosku o odnowienie wygaśnie przed wydaniem decyzji w sprawie odnowienia, lub czy opóźnienie w procedurze odnowienia wynika wyłącznie z przyczyn, za które wnioskodawca nie jest odpowiedzialny. Zdaniem Komisji przepis ten nie wymaga również zbadania ewentualnego przyczynienia się wnioskodawcy do opóźnienia spowodowanego przez inne podmioty.
- 66 Tymczasem nie przeprowadzając analizy in concreto roli wnioskodawcy, stosując restrykcyjne podejście do roli wnioskodawcy w ewentualnych opóźnieniach w procedurze odnowienia i zwalniając go, w przypadku gdy inny podmiot przyczynił się, choćby częściowo, do opóźnienia, Komisja naruszyła prawo przy wykładni art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009 i nie poszanowała wyważenia dokonanego przez prawodawcę (zob. pkt 52 i 57 powyżej). Fakt, że – jak utrzymuje Bayer Agriculture – wiele stron jest zaangażowanych w procedurę odnowienia, w żaden sposób nie zwalnia Komisji z obowiązku zbadania wszystkich czynników opóźnienia, w tym czynników, które można przypisać wnioskodawcy ubiegającemu się o odnowienie.
- 67 Wniosku tego nie może również podważyć argument Bayer Agriculture, zgodnie z którym skarżąca nie wykazała, że gdyby dokumenty zostały dostarczone przez wnioskodawcę ubiegającego się o odnowienie na wcześniejszym etapie, procedura przebiegłaby szybciej.
- 68 Komisja naruszyła bowiem prawo w swej interpretacji przesłanki stosowania art. 17 rozporządzenia nr 1107/2009, która dotyczy roli wnioskodawcy w opóźnieniu procedury odnowienia, niezależnie od prawdziwości okoliczności faktycznych przywołanych przez skarżącą.
- 69 Z powyższego wynika, że należy uwzględnić zarzut drugi.

- 70 W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżącą.

W przedmiocie kosztów

- 71 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą, zgodnie z żądaniami tej ostatniej.
- 72 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania Bayer Agriculture pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Ares(2023) 4611321 z dnia 3 lipca 2023 r. oddalającej złożony przez Aurelia Stiftung wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/2364 z dnia 2 grudnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 540/2011 w odniesieniu do przedłużenia okresu zatwierdzenia substancji czynnej glifosat.**
- 2) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Aurelia Stiftung.**
- 3) **Bayer Agriculture pokrywa własne koszty.**

da Silva Passos

Półtorak

Reine

Pynnä

Cassagnabère

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 19 listopada 2025 r.

Podpisy