Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP PREDSEDNIKA SPLOŠNEGA SODIŠČA

z dne 21. januarja 2019*

„Začasna odredba – Fitofarmacevtska sredstva – Aktivna snov oksasulfuron – Nepodaljšanje odobritve za dajanje na trg – Predlog za odlog izvršitve – Neobstoj nujnosti – Tehtanje interesov“

V zadevi T-574/18 R,

Agrochem-Maks d.o.o. s sedežem v Zagrebu (Hrvaška), ki jo zastopa S. Pappas, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo A. Lewis, I. Naglis in G. Koleva, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi členov 278 in 279 PDEU za odlog izvršitve Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2018/1019 z dne 18. julija 2018 o neobnovitvi odobritve aktivne snovi oksasulfuron v skladu z Uredbo (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet ter o spremembi Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 540/2011 (UL 2018, L 183, str. 14),

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

sprejema naslednji

Sklep[1]

[…]

Pravo

[…]

Nujnost

[…]

* Jezik postopka: angleščina.

1 Navedene so le točke zadevnega sklepa, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

Resnost škode

32 Na prvem mestu tožeča stranka glede resnosti zatrjevane škode zaradi nevarnosti negativnega vpliva na njen promet in dobiček ter zaradi nevarnosti zmanjšanja skupne vrednosti podjetja, kar je treba obravnavati skupaj, meni, da bo zaradi izpodbijane uredbe utrpela velik upad prometa in dobička ter „posredne vrednosti podjetja“. V zvezi s tem je torej treba ugotoviti, da je zatrjevana škoda izključno finančna.

33 Glede resnosti zatrjevane finančne škode pa je mogoče v skladu z ustaljeno sodno prakso predlagano začasno odredbo utemeljiti le, če se izkaže, da bi se tožeča stranka brez take odredbe pred izdajo odločbe, s katero bi se končal postopek v glavni stvari, znašla v položaju, ki bi lahko ogrozil njen obstoj (glej sklep z dne 30. aprila 2010, Xeda International in Pace International/Komisija, T-71/10 R, neobjavljen, EU:T:2010:173, točka 42 in navedena sodna praksa).

34 V zvezi s tem je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso analizo resnosti take škode opraviti zlasti ob upoštevanju velikosti in prometa podjetja ter značilnosti skupine, ki ji pripada (glej sklep z dne 15. novembra 2011, Xeda International/Komisija, T-269/11 R, neobjavljen, EU:T:2011:665, točka 20 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sklep z dne 15. aprila 1998, Camar/Komisija in Svet, C-43/98 P(R), EU:C:1998:166, točka 36 in navedena sodna praksa).

35 Poleg tega je treba opozoriti, da je bilo prav tako v skladu z ustaljeno sodno prakso razsojeno, da se po eni strani, kar zadeva izgubo, ki znaša manj kot 10 % prometa podjetij, dejavnih na močno reguliranih trgih, ne zdi, da finančne težave, ki bi jih lahko ta podjetja utrpela, ogrožajo njihov obstoj (sklep z dne 15. novembra 2011, Xeda International/Komisija, T-269/11 R, neobjavljen, EU:T:2011:665, točka 21; glej v tem smislu tudi sklep z dne 11. aprila 2001, Komisija/Bruno Farmaceutici in drugi, C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, točka 106), in da je bilo po drugi strani, kar zadeva izgubo v višini skoraj dveh tretjin prometa teh podjetij, ob priznavanju, da bi finančne težave, povzročene tem podjetjem, lahko ogrozile njihov obstoj, kljub temu poudarjeno, da se morajo v močno reguliranem sektorju, v katerem so pogosto potrebne velike naložbe in v katerem so lahko pristojni organi prisiljeni posredovati, kadar se pojavijo tveganja za javno zdravje iz razlogov, ki jih zadevna podjetja ne morejo vedno predvideti, ta podjetja, če nočejo sama kriti škode, povzročene s takim posredovanjem, pred njim zavarovati z ustrezno politiko (glej sklep z dne 16. junija 2016, ICA Laboratories in drugi/Komisija, C-170/16 P(R), neobjavljen, EU:C:2016:462, točka 29 in navedena sodna praksa).

36 V obravnavani zadevi tožeča stranka navaja, da so skupni prihodki leta 2017 znašali 114.751.316 EUR, od tega 15.216.941,17 EUR od prodaje proizvoda Laguna, kar je 13,26 % skupnega prometa. Poleg tega je od prodaje treh dodatkov za proizvod Laguna v istem letu prejela skupno 5.079.535,60 EUR, torej 4,43 % skupnega prometa. Dalje navaja, da za družbo Kavran uvoz teh štirih proizvodov za račun tožeče stranke predstavlja 15.716.330,04 EUR ob skupnem prometu 56.996.563 EUR, torej približno 27,57 % skupnega prometa družbe Kavran. Nazadnje trdi, da proizvod Laguna in njegovi dodatki skupaj predstavljajo več kot 50 % njene „posredne vrednosti podjetja“ z družbo Kavran.

37 Najprej je treba opozoriti na načelo, ki velja v okviru analize v zvezi z nujnostjo, da mora biti zatrjevana škoda osebna, kakor je bilo poudarjeno v ustaljeni sodni praksi (glej sklep z dne 4. decembra 2007, Cheminova in drugi/Komisija, T-326/07 R, EU:T:2007:364, točka 50 in navedena sodna praksa). Tožeča stranka se tako v okviru tega predloga za izdajo začasne odredbe ne more sklicevati na škodo, nastalo drugim podjetjem, ki niso stranke v tej zadevi, da bi dokazala resnost zatrjevane škode.

38 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da tožeča stranka sicer navaja, da se ob nakupu proizvoda Laguna na splošno kupijo trije dodatki, vendar ne predlaga nobenega dokaza, da teh dodatkov ni mogoče uporabiti brez proizvoda Laguna, na primer v kombinaciji z drugim herbicidom. Zato pri analizi resnosti škode ni mogoče upoštevati prometa v zvezi s tremi dodatki.

39 Vsekakor je treba poudariti, da je bilo v sklepu z dne 28. aprila 2009, United Phosphorus/Komisija (T-95/09 R, neobjavljen, EU:T:2009:124, točka 69), priznano, da sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, pri oceni resnosti škode ne more samodejno in strogo uporabiti le upoštevnega prometa, ampak mora upoštevati tudi konkretne okoliščine posamezne zadeve in jih ob sprejetju odločbe primerjati s povzročeno škodo v smislu prometa.

40 Čeprav je res, da se je ta sodna praksa doslej navajala predvsem, da bi lahko sodnik presodil, ali je mogoče ugotoviti resnost zatrjevane škode, čeprav promet ne presega okvirnega praga 10 %, navedenega v točki 35 zgoraj, ta prepoved samodejne in stroge uporabe ne more biti omejena le na to razlago, temveč jo je treba razumeti tudi tako, da je s tem sodniku naloženo, da preveri, ali ob upoštevanju okoliščin posamezne zadeve resnosti ni mogoče ugotoviti, kljub temu da je ta prag presežen.

41 Glede na te okoliščine je treba ugotoviti, prvič, da iz listin v spisu izhaja, da je tožeča stranka dejansko distributer oksasulfurona na Hrvaškem, pri čemer ga proizvaja kitajski proizvajalec po formuli, ki jo je posredovala družba Syngenta, na Hrvaško pa ga uvaža družba Kavran. Zato tožeči stranki ni bilo treba kriti velikih naložb ter splošnih in fiksnih stroškov, ki so potrebni za razvojno dejavnost proizvajalca.

42 V zvezi s tem je treba uvodoma poudariti, da v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, ta status distributerja ne pomeni – na prvi pogled – da je zamenjava proizvoda, za katerega bi bila izrečena prepoved, z drugim podobnim proizvodom preprosta. V tem okviru lahko namreč številne ovire upočasnijo ali onemogočijo razvoj novih snovi, kar še toliko bolj velja na močno reguliranem trgu, kakršen je zadevni.

43 Poleg tega iz stališč tožeče stranke in iz neznatnosti tržnega deleža talnih herbicidov izhaja, da ti herbicidi, katerih uporaba je očitno priporočena v vlažnih podnebjih, kot kaže, niso ustrezni za hrvaški trg in torej zato načeloma niso trajna nadomestna rešitev za oksasulfuron.

44 Vendar je treba najprej ugotoviti, da čeprav tožeča stranka trdi, da je edini drugi talni herbicid na hrvaškem trgu imazamoks, ki ga prodaja konkurenčno podjetje BASF, ne navaja nobenih morebitnih nadomestnih talnih herbicidov, ki bi že bili prisotni na območju Evropske unije in ki bi se lahko distribuirali na hrvaškem trgu. Kot pa je že bilo opozorjeno v točkah od 26 do 28 zgoraj, je stranka, ki predlaga začasno odredbo, tista, ki mora sodniku predložiti elemente, na podlagi katerih bo lahko odločil o zadevi.

45 Dalje, trditev tožeče stranke kot taka, da ne more najti nadomestnega herbicida za distribucijo na hrvaškem trgu, ker snovalci in proizvajalci aktivnih snovi običajno sami poskrbijo za njihovo distribucijo, sodnika, pristojnega za izdajo začasne odredbe, ne more prepričati. Tožeča stranka je namreč na eni strani doslej distribuirala proizvod, ki ga je razvilo drugo podjetje, kar torej nasprotuje njeni trditvi, na drugi strani pa so umestitev tožeče stranke in distribucijska mreža, ki jo je razvila na hrvaškem trgu, v povezavi s poslovno priložnostjo ob umiku oksasulfurona elementi, ki bi jih tožeča stranka lahko uveljavljala pri novih proizvajalcih.

46 Drugič, navesti je treba, da tožeča stranka posluje na močno reguliranem trgu. Kot pa je opozorjeno v točki 35 zgoraj, je morala zato pri svojem ravnanju upoštevati povečano tveganje, da bo trženje njenega proizvoda prepovedano, saj bi morala v nasprotnem primeru sama nositi škodo, ki je posledica te prepovedi. Posledično in v nasprotju z zatrjevanji tožeče stranke mora zato sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, pri analizi resnosti zatrjevane škode upoštevati poslovno strategijo, za katero se je odločila tožeča stranka.

47 V obravnavani zadevi je treba delež prometa, ki ga predstavlja prodaja njenega proizvoda Laguna, presojati kot izid premišljene politike v okviru močno reguliranega trga. Vendar brez drugih elementov v zvezi z morebitnimi ukrepi, ki bi jih tožeča stranka sprejela, da bi se izognila potencialno tveganemu položaju glede na naravo zadevnega trga, zgolj preseganje okvirnega praga 10 % ne zadostuje, da bi bil sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, prepričan o resnosti zatrjevane škode.

48 V tem okviru je treba poudariti, da se tožeča stranka ne more sklicevati na kakršno koli legitimno pričakovanje, ki bi temeljilo na rezultatu, do katerega je prišla država članica poročevalka. Kot namreč pravilno opozarja Komisija, je to poročilo le vmesna faza dobro poznanega postopka in nikakor ne vpliva na končni rezultat, o katerem odloči Komisija. Poleg tega, kot je poudarjeno v ustaljeni sodni praksi, se je mogoče na načelo varstva legitimnih pričakovanj sklicevati le v zvezi s položajem, ki bi lahko povzročil to pričakovanje in ki bi ga ustvarila institucija, pristojna za sprejetje končne odločitve (glej sodbo z dne 30. januarja 2018, Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej/ECHA, T-625/16, neobjavljena, EU:T:2018:44, točki 75 in 76 ter navedena sodna praksa). Iz postopka podaljšanja odobritve fitofarmacevtske snovi, kakršen je ta v obravnavani zadevi, ne more izhajati nobeno načelo varstva legitimnih pričakovanj v zvezi z rezultati vmesnega poročila, ki ga je predložila država članica poročevalka.

49 Treba je torej ugotoviti, da okoliščine obravnavanega primera sodniku, pristojnemu za izdajo začasne odredbe, narekujejo, da relativizira pomen upoštevnega prometa in ugotovi, da škoda, ki se zatrjuje zaradi nevarnosti negativnega vpliva na promet in dobiček tožeče stranke ter zaradi nevarnosti zmanjšanja skupne vrednosti podjetja, ni resna.

[…]

Tehtanje interesov

[…]

85 Najprej je treba poudariti, da nepodaljšanje odobritve zadevnega proizvoda temelji, prvič, na obstoju dveh vidikov, ki vzbujajo resno zaskrbljenost, in drugič, na obstoju sedmih vprašanj, o katerih ni bilo mogoče dokončno odločiti. Prva dva vidika se nanašata na dokazano nevarnost za deževnike in vodne organizme, ni pa mogoče sklepati, da se lahko pomanjkanje podatkov, ki zaznamuje pomanjkljivosti, kakršne izhajajo iz sedmih vprašanj, o katerih v obravnavani zadevi ni bilo mogoče dokončno odločiti, razlaga tako, da je mogoče ugotoviti neobstoj tveganja za javno zdravje.

86 Na prvem mestu, kar zadeva trditev o neobstoju nevarnosti za javno zdravje, tožeča stranka poudarja, da so bili zadevna snov in proizvodi iz te snovi na trgu več kot 20 let ter da doslej ni prišlo do nobenega incidenta v zvezi z javnim zdravjem, ki bi bil vezan na njihovo trženje. Poleg tega trdi, da v nasprotnem primeru Komisija ne bi odobrila podaljšanja začetne odobritve za obdobje 6 let, od 2013 do 2019, v čakanju na pregled snovi.

87 Vendar je iz elementov v spisu razvidno, da tveganja za javno zdravje ni mogoče izključiti. V zvezi s tem je treba najprej navesti, da tožeča stranka v obravnavani zadevi ne more opreti prepričljive utemeljitve na to, da se je snov v Uniji varno uporabljala več kot 20 let, ne da bi se poročalo o škodljivih posledicah za človeško zdravje. V sektorju, na katerega se nanaša ta zadeva, namreč znanstveni razvoj ni redkost ter tako daje priložnost, da se snovi znova presodijo ob upoštevanju novih znanstvenih spoznanj in odkritij. To je podlaga za postopke podaljšanja in razlog za obstoj časovnih omejitev, ki veljajo za dovoljenja za promet. Zato se mora preučitev sodnika, pristojnega za izdajo začasne odredbe, v okviru tehtanja interesov nanašati na tveganja, ki so že odkrita (glej v tem smislu sklep z dne 22. junija 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Komisija, T-476/17 R, EU:T:2018:407, točka 105), in na tista, ki jih ni mogoče izključiti.

88 Dalje, stališče tožeče stranke, da ni tveganja za javno zdravje, temelji predvsem na trditvah, ki jih ta navaja v okviru dokazovanja obstoja *fumus boni juris*, in sicer da odločitev sprejetja izpodbijane uredbe sledi kršitvi, prvič, obveznosti organa, da obrazloži svojo presojo, v skladu s katero ugotovljene pomanjkljivosti upravičujejo nepodaljšanje odobritve za oksasulfuron, in drugič, obveznosti obrazložitve organa v zvezi z obstojem visoke stopnje tveganja za vodne organizme in deževnike.

89 Ta vidika pa spadata pod nadzor zakonitosti postopka in na njuni podlagi sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe – če ni drugih elementov in z izjemo morebitnega priznanja očitne napake pri presoji – v okviru tehtanja interesov ne more šteti, da morajo imeti ugotovitve iz teh dokumentov prednost pred prejšnjimi presojami, ki pa so načeloma rezultat podrobne in izčrpne preučitve. Ni namreč pristojen za tehnično presojo znanstvenih podatkov, ki presegajo njegovo pristojnost (glej v tem smislu sklep z dne 22. junija 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Komisija, T-476/17 R, EU:T:2018:407, točka 108).

90 To še toliko bolj drži v obravnavani zadevi, v kateri zatrjevana škoda za javno zdravje ne izhaja iz zbranih znanstvenih podatkov, temveč ravno iz njihovega neobstoja, kar pomeni pomanjkljivosti, ugotovljene v izpodbijani uredbi. Kot pa je bilo navedeno v točki 85 zgoraj, te pomanjkljivosti ne omogočajo, da se izključi tveganje za javno zdravje, ki ga je treba – kot je bilo navedeno v izpodbijani uredbi – upoštevati glede na druge zadevne interese.

91 Tožeča stranka v zvezi s tem ne navaja nobenega drugega interesa razen preprečitve škode, ki bi ji nastala zaradi izpodbijane uredbe, za katero pa je že bilo ugotovljeno, da ni ne resna ne nepopravljiva. Vendar je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso zahtevam, povezanim z varovanjem javnega zdravja, nedvomno priznati prevladujoč pomen v razmerju do ekonomskih razlogov (glej sklep z dne 11. aprila 2001, Komisija/Bruno Farmaceuticiin drugi, C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, točka 112 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 19. aprila 2012, Artegodan/Komisija, C-221/10 P, EU:C:2012:216, točka 99 in navedena sodna praksa).

92 Zatrjevana škoda zato ne zadostuje, da bi se tehtnica interesov prevesila v korist tožeče stranke, saj je treba šteti, da je tveganje za javno zdravje, ugotovljeno v zvezi z oksasulfuronom, dokazano (glej točko 87 zgoraj).

93 Nazadnje, tudi če bi tožeča stranka uspela dokazati nujnost, vezano na značilnosti škode, bi jo bilo treba presojati z vidika načela, ki se je uveljavilo v ustaljeni sodni praksi, in sicer da se lahko z zahtevami varovanja javnega zdravja utemeljijo omejitve, ki imajo negativne posledice – celo zelo negativne – za nekatere gospodarske subjekte (glej v tem smislu sodbo z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 90 in navedena sodna praksa). V tem okviru je bilo celo poudarjeno, da je treba priznati previdnostno načelo, v skladu s katerim lahko institucije Unije, če obstaja negotovost glede obstoja tveganja za zdravje ljudi ali glede obsega tega tveganja, sprejmejo zaščitne ukrepe, ne da bi čakale, da se to tveganje ali njegova resnost izkaže za resnično (glej v tem smislu sklep z dne 19. decembra 2013, Komisija/Nemčija, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, točka 54 in navedena sodna praksa).

94 Zato je treba zavrniti trditve tožeče stranke o neškodljivosti zadevne snovi, ki jih je podala, da bi dokazala, da preudarki v zvezi z javnim zdravjem ne morejo imeti večje teže kot tisti v zvezi s škodo, ki naj bi ji nastala.

[…]

Iz teh razlogov je

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

odločil:

1. Predlog za izdajo začasne odredbe se zavrne.

2. Odločitev o stroških se pridrži.

V Luxembourgu, 21. januarja 2019

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
M. Jaeger