Samling af Afgørelser

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT

21. januar 2019*

»Særlige rettergangsformer – plantebeskyttelsesmidler – aktivstoffet oxasulfuron – ikke fornyelse af godkendelsen med henblik på markedsføring – begæring om udsættelse af gennemførelse – ingen uopsættelighed – interesseafvejning«

I sag T-574/18 R,

Agrochem-Maks d.o.o., Zagreb (Kroatien), ved advokat S. Pappas,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved A. Lewis, I. Naglis og G. Koleva, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en anmodning i henhold til artikel 278 TEUF og 279 TEUF om udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/1019 af 18. juli 2018 om ikke at forny godkendelsen af aktivstoffet oxasulfuron, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, og om ændring af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 (EUT 2018, L 183, s. 14),

har

RETTENS PRÆSIDENT

afsagt følgende

Kendelse [1]

[*udelades*]

Retlige bemærkninger

[*udelades*]

* Processprog: engelsk.

1 – Der gengives kun de præmisser i denne kendelse, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

Om uopsættelighed

[*udelades*]

Om skadens alvorlige karakter

32 Hvad for det første angår den angivelige skades alvor som følge af risikoen for en negativ indvirkning på omsætningen og overskuddet såvel som risikoen for, at selskabets samlede værdi falder, hvilket skal undersøges samlet, er sagsøgeren af den opfattelse, at selskabet på grund af den anfægtede forordning vil lide et stort tab i omsætning og udbytte såvel som i »selskabets indre værdi«. I denne henseende skal det påpeges, at den angivelige skade udelukkende er af økonomisk karakter.

33 Hvad angår alvoren af den påberåbte økonomiske skade følger det imidlertid af fast retspraksis, at den foreløbige forholdsregel, der anmodes om, kun er begrundet, hvis det fremgår, at den anmodende part, såfremt disse forholdsregler ikke anordnes, vil befinde sig i en situation, der kan bringe dens økonomiske levedygtighed i fare, inden den afgørelse, som afslutter proceduren vedrørende sagens realitet (jf. kendelse af 30.4.2010, Xeda International og Pace International mod Kommissionen, T-71/10 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:173, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

34 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at analysen af alvoren af en sådan skade skal foretages under hensyn til navnlig virksomhedens størrelse og omsætning samt kendetegnene ved den koncern, som den tilhører (jf. kendelse af 15.11.2001, Xeda International mod Kommissionen, T-269/11 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:665, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis. Jf. ligeledes i denne retning kendelse af 15.4.1998, Camar mod Kommissionen og Rådet, C-43/98 P(R), EU:C:1998:166, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

35 Desuden skal det bemærkes, at det i retspraksis er blevet fastslået dels vedrørende et tab, der svarede til under 10% af omsætningen for virksomheder, der agerede på markeder, som er stærkt lovregulerede, at de økonomiske vanskeligheder, som disse risikerede at lide, ikke kunne antages at bringe selve virksomhedens eksistens i fare (jf. kendelse af 15.11.2011, Xeda International mod Kommissionen, T-269/11 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2011:665, præmis 21; jf. ligeledes i denne sammenhæng kendelse af 11.4.2001, Kommissionen mod Bruno Farmaceutici m.fl., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, præmis 106), dels vedrørende et tab, der udgjorde næsten to tredjedele af sådanne virksomheders omsætning, at de økonomiske vanskeligheder, som disse blev påført, kunne bringe deres eksistens i fare, idet det dog ikke desto mindre blev fremhævet, at disse virksomheder – inden for en stærkt lovreguleret sektor, hvor der ofte kræves betydelige investeringer, og hvor det kan være nødvendigt for de kompetente myndigheder at gribe ind, såfremt der opstår farer for den offentlige sundhed af grunde, som ikke altid kan forudses af de pågældende virksomheder – må beskytte sig mod konsekvenserne heraf ved en hensigtsmæssig politik, da de ellers selv må bære tabet som følge af et sådant indgreb (jf. kendelse af 16.6.2016, ICA Laboratories m.fl. mod Kommissionen, C-170/16 P(R), ikke trykt i Sml., EU:C:2016:462, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

36 I nærværende sag har sagsøgeren gjort gældende, at de samlede indtægter for 2017 beløb sig til 114 751 316 EUR, hvoraf 15 216 941,17 EUR kom fra salg af produktet Laguna, dvs. ca. 13,26% af den samlede omsætning. Ydermere indbragte salget af de tre biprodukter til produktet Laguna i samme år en samlet sum på 5 079 535,60 EUR, dvs. ca. 4,43% af den samlede omsætning. Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at importen på sagsøgerens vegne af disse fire produkter for Kavrans andel udgjorde 15 716 330,04 EUR med en samlet omsætning på 56 996 563 EUR, dvs. ca. 27,57% af Kavrans samlede omsætning. Endelig har sagsøgeren fastslået, at produktet Laguna og dets biprodukter samlet udgjorde mere end 50% af »selskabets indre værdi« sammen med Kavran.

37 Indledningsvis skal der henvises til princippet om, at uopsætteligheden skal vurderes på baggrund af den angivelige skades nødvendigvis personlige karakter (jf. kendelse af 4.12.2007, Cheminova m.fl. mod Kommissionen, T-326/07 R, EU:T:2007:364, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Sagsøgeren kan således ikke til støtte for nærværende anmodning om foreløbige forholdsregler påberåbe sig en skade forvoldt andre selskaber, som ikke er parter i sagen, med henblik på at godtgøre den angivelige skades alvor.

38 I denne henseende skal det bemærkes, at selv om sagsøgeren har gjort gældende, at de tre biprodukter normalt købes samtidig med produktet Laguna, har sagsøgeren ikke fremlagt noget bevis for, at disse produkter ikke kan bruges uden produktet Laguna, f.eks. i forbindelse med et andet herbicid. Omsætningen af de tre biprodukter skal derfor ikke tages i betragtning med henblik på analysen af skadens alvor.

39 Under alle omstændigheder skal det understreges, at det i kendelse af 28. april 2009, United Phosphorus mod Kommissionen (T-95/09 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2009:124, præmis 69), blev fastslået, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler ved vurderingen af alvoren af tabet ikke alene, på mekanisk og rigid vis, skal forholde sig til den relevante omsætning, men ligeledes må tage hensyn til forhold vedrørende hver enkelt sag og, på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen, sammenholde disse med omsætningstabet.

40 Selv om det er korrekt, at denne retspraksis hidtil fortrinsvis er anvendt for at gøre det muligt for dommeren at vurdere, om den angivelige skades alvor kan anses for godtgjort på trods af, at omsætningen ikke overstiger den vejledende grænseværdi på 10% nævnt i præmis 35 ovenfor, skal dette påbud om ikke at foretage en mekanisk og rigid analyse imidlertid ikke anses for at være begrænset til et sådant tilfælde alene, men må ligeledes anses for at pålægge dommeren at undersøge, henset til omstændighederne i den pågældende sag, om skadens alvor på trods af, at grænseværdien er oversteget, ikke kan anses for godtgjort.

41 Under disse omstændigheder skal det for det første bemærkes, at det fremgår af sagens akter, at sagsøgeren rent faktisk er distributør i Kroatien af oxalsulfuron, der fremstilles af en kinesisk underleverandør efter en formel, som Syngenta leverer, og importeres til Kroatien af Kavran. Sagsøgeren har, henset til denne omstændighed, ikke skullet foretage store investeringer, bære generalomkostninger og faste udgifter, som udviklingen af en produktionsaktivitet ville indbefatte.

42 I denne henseende er det vigtigt indledningsvis at understrege, at denne status af distributør – i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende – ikke umiddelbart indebærer, at det er let at erstatte et forbudt produkt med et tilsvarende produkt. Adskillige hindringer kan i en sådan sammenhæng bremse eller standse udviklingen af nye aktivstoffer, a fortiori på et stærkt lovreguleret marked som det, der er omhandlet i den foreliggende sag.

43 Desuden fremgår det af sagsøgerens indlæg og af den marginale markedsandel, som præspiringsherbicider udgør, at de herbicider, som anbefales anvendt i fugtigt klima, af den grund ikke forekommer at passe ind på det kroatiske marked og af denne grund og a priori ikke er en løsning på et egentligt alternativ til oxasulfuron.

44 Det skal imidlertid for det første fastslås, at selv om sagsøgeren hævder, at det eneste andet postspiringsherbicid, der findes på det kroatiske marked, er imazamox, som sælges af det konkurrerende selskab BASF, har sagsøgeren ikke fremlagt nogen oplysninger om eventuelle alternative postspiringsprodukter, der allerede er til stede inden for EU, og som ville kunne være genstand for distribution på det kroatiske marked. I overensstemmelse med de principper, der er gengivet i præmis 26-28 ovenfor, påhviler det imidlertid den part, der anmoder om foreløbige forholdsregler, at fremlægge de oplysninger, der gør det muligt for Retten at træffe afgørelse.

45 Dernæst kan sagsøgerens argument om, at denne ikke ville kunne finde herbicider til erstatning med henblik på distribution på det kroatiske marked, eftersom udviklerne og producenterne af aktivstoffer generelt selv står for deres distribution, ikke på dette tidspunkt i sagen anses for tilstrækkeligt vægtigt for dommeren i sager om foreløbige forholdsregler. Dels har sagsøgeren indtil nu nemlig distribueret et produkt, der var udviklet af et andet selskab, hvilket således modsiger sagsøgerens anbringende, dels forekommer sagsøgerens placering og distributionsnettet, som denne har udviklet på det kroatiske marked, sammenholdt med den forretningsmulighed, som oxasulferonens forsvinden ville give, at udgøre omstændigheder, som sagsøgeren ville kunne lægge vægt på over for nye producenter.

46 For det andet skal det bemærkes, at sagsøgeren opererer på et stærkt lovreguleret marked. Således som der blev mindet om i præmis 35 ovenfor, påhviler det derfor sagsøgeren at anlægge en adfærd, der tager hensyn til den øgede risiko for et forbud mod markedsføring af dens produkt, hvis sagsøgeren ikke selv skal bære skaden som følge af et sådant forbud. Derfor, og i modsætning til hvad sagsøgeren har hævdet, skal dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler i sin vurdering af den angivelige skades alvor tage den handelsstrategi, som sagsøgeren følger, med i sine betragtninger.

47 I nærværende sag skal den andel af omsætningen, der udgøres af salget af sagsøgerens produkt, Laguna, anses for at være et resultat af en gennemtænkt strategi på et stærkt lovreguleret marked. Ikke desto mindre kan overskridelsen af den vejledende grænseværdi på 10% ikke i sig selv overbevise dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler om den angivelige skades alvor uden yderligere oplysninger om eventuelle foranstaltninger, som sagsøgeren har iværksat for at undgå at befinde sig i en potentielt risikabel situation, henset til det pågældende markeds karakter.

48 I denne sammenhæng skal det understreges, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig en berettiget forventning, som skulle følge af det resultat, som den rapporterende medlemsstat når frem til. Som Kommissionen med rette har påpeget, udgør denne rapport kun en mellemliggende fase i en velkendt procedure og foregriber på ingen måde det endelige resultat, som Kommissionen kommer frem til. Desuden kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ifølge fast retspraksis kun påberåbes i en situation, som giver anledning til en berettiget forventning, som er udløst af den institution, der er bemyndiget til at træffe den endelige afgørelse (jf. dom af 30.1.2018, Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej mod ECHA, T-625/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:44, præmis 75 og 76 og den deri nævnte retspraksis). Derfor kan der ikke inden for rammerne af en fornyelsesprocedure med henblik på godkendelsen af et aktivstof i plantebeskyttelsesmidlet som i nærværende sag udledes et princip om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til resultaterne i den mellemliggende rapport fra den rapporterende medlemsstat.

49 Det skal derfor fastslås, at omstændighederne i nærværende sag fører dommeren i sagen om foreløbige forholdsregler til at tilpasse størrelsen af den relevante omsætning og til at konkludere, at den angivelige skade ikke er alvorlig med hensyn til risikoen for negativ indvirkning på omsætningen og overskuddet samt et fald i selskabets samlede værdi.

[*udelades*]

Om interesseafvejningen

[*udelades*]

85 Det skal indledningsvis understreges, at den manglende fornyelse af det pågældende produkt begrundes med dels, at der findes to aspekter, der giver anledning til alvorlige bekymringer, dels med, at der er syv punkter, der ikke har kunnet afsluttes. Selv om de to førstnævnte aspekter omhandler farer for regnorm og for vandorganismer, kan det imidlertid ikke heraf udledes, at manglende oplysninger –

som følge af de datamangler, der opstår som følge af de syv punkter, der ikke har kunnet afsluttes i det foreliggende tilfælde – kan fortolkes således, at det heraf kan udledes, at der ikke er fare for den offentlige sundhed.

86 Hvad for det første angår argumentet om, at der ikke er fare for den offentlige sundhed, har sagsøgeren understreget, at det omhandlede aktivstof og produkterne baseret på dette har fandets på markedet i mere end 20 år, og at den offentlige sundhed til dato ikke har været påvirket som følge af salget heraf. Desuden har sagsøgeren anført, at Kommissionen i modsat fald aldrig ville have indrømmet en forlængelse af den oprindelige godkendelse på seks år fra 2013 til 2019, mens aktivstoffet blev undersøgt.

87 Det fremgår imidlertid af sagens akter, at fare for den offentlige sundhed ikke kan udelukkes. I denne henseende skal det indledningsvis påpeges, at sagsøgeren ikke kan udlede overbevisende argumenter af, at aktivstoffet er blevet brugt på sikker vis i EU i mere end 20 år, uden at nogen skadelig virkning for menneskers sundhed er rapporteret. I den sektor, der er omhandlet i den foreliggende sag, sker der ofte en videnskabelig udvikling, der således giver lejlighed til at revurdere stofferne ud fra ny viden og videnskabelige opdagelser. Dette er grundlaget for forlængelsesprocedurerne og begrundelsen for tidsbegrænsninger på markedsføringstilladelser. Derfor skal dommerens undersøgelse i sager om foreløbige forholdsregler i forbindelse med interesseafvejningen omfatte farer, der nu er identificeret (jf. i denne retning kendelse af 22.6.2018, Arysta LifeScience Netherlands mod Kommissionen, T-476/17 R, EU:T:2018:407, præmis 105).

88 Dernæst er sagsøgerens holdning, hvorefter der ikke er fare for den offentlige sundhed, hovedsageligt baseret på de argumenter, som sagsøgeren har anvendt til at påvise fumus boni juris, dvs. at beslutningen om at vedtage den anfægtede forordning udgør en tilsidesættelse dels af begrundelsespligten med hensyn til myndighedens vurdering af, hvorvidt de identificerede datamangler begrunder, at godkendelsen af oxasulfuron ikke bliver fornyet, dels af begrundelsespligten med hensyn til tilstedeværelsen af en øget fare for vandorganismer og regnorme.

89 Imidlertid henhører disse dele under kontrollen af afgørelsens lovlighed og kan ikke uden andre elementer og så længe det ikke er fastslået, at der eventuelt er anlagt et åbenbart urigtigt skøn, danne grundlag for, at dommeren i sager om foreløbige forholdsregler i forbindelse med interesseafvejningen fastslår, at konklusionerne fremsat i de nævnte dokumenter skal gå forud for de tidligere vurderinger, som i princippet er resultatet af en grundig og udtømmende undersøgelse. Dommeren i sager om foreløbige forholdsregler skal ikke foretage en teknisk vurdering af de videnskabelige oplysninger, hvilket ville overskride grænserne for dommerens beføjelser (jf. i denne retning kendelse af 22.6.2018, Arysta LifeScience Netherlands mod Kommissionen, T-476/17 R, EU:T:2018:407, præmis 108).

90 Dette er særligt relevant i den foreliggende sag, hvor den angivelige skade ikke med hensyn til den offentlig sundhed er et resultat af indsamlede videnskabelige data, men lige netop følger af manglen på samme, hvilket resulterer i de datamangler, der er nævnt i den anfægtede forordning. Som det er fremført i præmis 85 ovenfor, kan disse mangler, sådan som de er beskrevet i den anfægtede forordning, ikke føre til, at farer for den offentlige sundhed kan anses for udelukket, hvorfor disse farer derfor skal tages i betragtning under hensyn til øvrige relevante interesser.

91 Sagsøgeren har i denne henseende ikke nævnt andre interesser end hensynet til at undgå den skade, som den anfægtede forordning vil påføre sagsøgeren, hvorom det i øvrigt er fastslået, at den hverken er alvorlig eller uoprettelig. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at hensynene til beskyttelse af den offentlige sundhed principielt og uomtvisteligt må tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (jf. kendelse af 11.4.2001, Kommissionen mod Bruno Farmaceutici m.fl., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 19.4.2012, Artegodan mod Kommissionen, C-221/10 P, EU:C:2012:216, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

92 Den angivelige skade er ikke tilstrækkelig til, at interesseafvejningen falder ud til fordel for sagsøgeren, for så vidt som farerne for den offentlige sundhed, der er identificeret for oxasulfurons vedkommende, skal betragtes som anerkendte (jf. præmis 87 ovenfor).

93 Under alle omstændigheder ville det, selv hvis sagsøgeren havde godtgjort uopsætteligheden med henvisning til de særlige træk ved dennes skade, have været nødvendigt at vurdere denne skade i forhold til princippet fastsat i retspraksis, hvorefter hensynet til beskyttelse af den offentlige sundhed vejer tungest og kan begrunde restriktioner, der medfører negative konsekvenser – endog betydelige – for visse økonomiske aktører (jf. i denne retning dom af 1.6.2010, Blanco Pérez og Chao Gómez, C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 90 og deri nævnte retspraksis). I denne sammenhæng er det ligeledes blevet understreget, at det er afgørende at anerkende forsigtighedsprincippet, der indebærer, at EU-institutionerne, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (jf. i denne retning kendelse af 19.12.2013, Kommissionen mod Tyskland, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

94 Følgelig skal de af sagsøgeren fremsatte argumenter hvad angår sikkerheden med hensyn til det pågældende stof med henblik på at vise, at hensynene til den offentlige sundhed ikke skal veje tungere end dem, der tages til sagsøgerens skade, forkastes.

95 [*udelades*]

På grundlag af disse præmisser bestemmer:

RETTENS PRÆSIDENT

1) Anmodningen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

2) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 21. januar 2019.

E. Coulon
Justitssekretær

M. Jaeger
Afdelingsformand