Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

21 gennaio 2019 *

«Procedimento sommario – Prodotti fitosanitari – Sostanza attiva oxasulfuron – Mancato rinnovo dell'approvazione ai fini dell'immissione sul mercato – Domanda di sospensione dell'esecuzione – Insussistenza dell'urgenza – Bilanciamento degli interessi»

Nella causa T-574/18 R,

Agrochem-Maks d.o.o., con sede a Zagabria (Croazia), rappresentata da S. Pappas, avvocato,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da A. Lewis, I. Naglis e G. Koleva, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sugli articoli 278 e 279 TFUE e diretta alla sospensione dell'esecuzione del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1019 della Commissione, del 18 luglio 2018, concernente il mancato rinnovo dell'approvazione della sostanza attiva oxasulfuron, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e la modifica del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione (GU 2018, L 183, pag. 14),

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

ha emesso la seguente

Ordinanza [1]

[*omissis*]

In diritto

[*omissis*]

* Lingua processuale: l'inglese

1 Vengono riprodotti unicamente i punti della presente ordinanza di cui il Tribunale ritiene utile la pubblicazione.

Sull'urgenza

[*omissis*]

Sulla gravità del danno

32 In primo luogo, per quanto riguarda la gravità del danno lamentato, derivante dal rischio di conseguenze negative sul fatturato e sugli utili, nonché dal rischio di una riduzione del suo valore totale d'impresa, che devono essere analizzati congiuntamente, la ricorrente ritiene che, a causa del regolamento impugnato, essa subirà una perdita significativa in termini di fatturato e di utili nonché del suo «valore commerciale implicito». A tale proposito va quindi osservato che il tipo di danno lamentato è puramente finanziario.

33 Orbene, per quanto riguarda la gravità del danno finanzio invocato, secondo una giurisprudenza consolidata, il provvedimento provvisorio richiesto si giustifica solo qualora risulti che, in mancanza di tale provvedimento, il richiedente si troverebbe in una situazione tale da porre in pericolo la sua esistenza prima della pronuncia della sentenza che conclude la causa di merito (v. ordinanza del 30 aprile 2010, Xeda International e Pace International/Commissione, T-71/10 R, non pubblicata, EU:T:2010:173, punto 42 e giurisprudenza citata).

34 A tale proposito, secondo giurisprudenza costante l'analisi della gravità di tale danno deve essere valutata tenuto conto, in particolare, delle dimensioni e del fatturato dell'impresa, nonché delle caratteristiche del gruppo cui essa appartiene. [v. ordinanza del 15 novembre 2011, Xeda International/Commissione, T-269/11 R, non pubblicata, EU:T:2011:665, punto 20 e giurisprudenza citata; v. altresì, in tal senso, ordinanza del 15 aprile 1998, Camar/Commissione e Consiglio, C-43/98 P(R), EU:C:1998:166, punto 36 e giurisprudenza citata].

35 Inoltre, occorre ricordare che, sempre secondo una giurisprudenza costante, da un lato, nel caso di una perdita corrispondente a una quota inferiore al 10% del fatturato di imprese operanti su mercati altamente regolamentati, le difficoltà finanziarie che queste ultime rischiano di incontrare non sembrano tali da mettere a repentaglio la loro stessa esistenza [v. ordinanza del 15 novembre 2011, Xeda International/Commissione, T-269/11 R, non pubblicata, EU:T:2011:665, punto 21; v. altresì, in tal senso, ordinanza dell'11 aprile 2001, Commissione/Bruno Farmaceutici e a., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, punto 106] e, dall'altro, nel caso di perdita che rappresenta quasi i due terzi del fatturato di tali imprese, pur ammettendo che le difficoltà finanziarie causate a tali imprese abbiano potuto essere tali da mettere a repentaglio la loro esistenza, è stato tuttavia sottolineato che, in un settore altamente regolamentato che richiede spesso investimenti considerevoli e nel quale le autorità competenti possono essere indotte a intervenire quando insorgono rischi per la salute pubblica, per ragioni non sempre prevedibili dalle imprese interessate, spetta a queste ultime, per non dover sopportare esse stesse il danno derivante da un simile intervento, premunirsi contro le conseguenze di quest'ultimo mediante una politica idonea [v. ordinanza del 16 giugno 2016, ICA Laboratories e a./Commissione, C-170/16 P(R), non pubblicata, EU:C:2016:462, punto 29 e giurisprudenza citata].

36 Nel caso di specie la ricorrente indica, per l'anno 2017, entrate totali per un importo di EUR 114 751 316, di cui EUR 15 216 941,17 provenienti dalle vendite del prodotto Laguna, pari a circa il 13,26% del suo fatturato totale. Inoltre, le vendite di tre prodotti accessori al prodotto Laguna le hanno garantito, per lo stesso anno, un totale di EUR 5 079 535,60, corrispondenti a circa il 4,43% del suo fatturato totale. Essa afferma poi che l'importazione per suo conto di questi quattro prodotti rappresenta, per la Kavran, EUR 15 716 330,04 per un fatturato totale di EUR 56 996 563, pari a circa il 27,57% del fatturato totale della Kavran. Essa rileva infine che il prodotto Laguna e i suoi prodotti accessori rappresentano insieme più del 50% del suo «valore commerciale implicito» con la Kavran.

37 In via preliminare occorre ricordare il principio della natura necessariamente personale del presunto danno nell'ambito dell'analisi relativa all'urgenza, come sottolineato da una giurisprudenza costante (v. ordinanza del 4 dicembre 2007, Cheminova e a./Commissione T-326/07 R, EU:T:2007:364, punto 50 e giurisprudenza citata). Pertanto, nel quadro della presente domanda di provvedimenti provvisori, la ricorrente non può invocare un danno causato ad altre imprese che non sono parti in causa per dimostrare la gravità del danno lamentato.

38 A tale riguardo, va osservato che, se è vero che la ricorrente afferma che i tre prodotti accessori sono generalmente acquistati insieme al prodotto Laguna, essa non fornisce alcuna prova diretta a dimostrare che tali prodotti non possono essere utilizzati senza il prodotto Laguna, ad esempio combinandoli con un altro erbicida. In sede di analisi della gravità del danno non è pertanto possibile tenere conto del fatturato relativo ai tre prodotti accessori.

39 In ogni caso, occorre sottolienare che, nell'ordinanza del 28 aprile 2009, United Phosphorus/Commissione (T-95/09 R, non pubblicata, EU:T:2009:124, punto 69) è stato ammesso che, nella valutazione della gravità del danno, il giudice dei procedimenti sommari non può limitarsi a utilizzare, in modo meccanico e rigido, i soli fatturati pertinenti, ma deve anche tenere conto delle circostanze specifiche di ogni singolo caso e, in sede di adozione della decisione, deve rapportarle al danno causato in termini di fatturato.

40 Se è vero che questa giurisprudenza è stata finora principalmente richiamata per consentire al giudice di valutare se la gravità del danno lamentato possa essere accertata nonostante il fatto che il fatturato non superi la soglia indicativa del 10% di cui al precedente punto 35, tale divieto di un'analisi meccanica e rigida non può tuttavia essere limitato a questa sola interpretazione, ma deve altresì essere inteso nel senso che impone al giudice di verificare se, tenuto conto delle circostanze della causa, non si debba accertare la gravità nonostante il superamento di tale soglia.

41 Sulla base di tali circostanze, sembra che si debba rilevare, in primo luogo, che dagli atti di causa risulta che la ricorrente è, di fatto, il distributore in Croazia dell'oxasulfuron prodotto da un subappaltatore cinese secondo una formala fornita dalla Syngenta e importata in Croazia dalla Kavran. Per questo essa non ha dovuto sostenere i considerevoli investimenti, spese generali e costi fissi legati allo sviluppo dell'attività di produttore.

42 A tale riguardo occorre sottolineare, in via preliminare, che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, tale status di distributore non implica, prima facie, che sia agevole sostituire un prodotto che è stato vietato con un prodotto analogo. Infatti, in tale contesto possono sopravvenire numerosi ostacoli che rallentano o impediscono lo sviluppo di nuove sostanze, a maggior ragione in un mercato fortemente regolamentato come quello in questione.

43 Inoltre, dalle osservazioni della ricorrente, come pure dalla quota di mercato marginale occupata dagli erbicidi di pre-emergenza, si evince che questi ultimi, il cui impiego risulta raccomandato in climi umidi, non sembrano corrispondere, per questo motivo, al mercato croato e non costituiscono, in quanto tali e a priori, una valida alternativa per sostituire l'oxasulfuron.

44 Va tuttavia constatato, anzitutto, che, sebbene la ricorrente affermi che l'unico altro erbicida di post-emergenza presente sul mercato croato è l'imazamox, venduto dall'impresa concorrente BASF, essa non fornisce alcuna indicazione riguardante eventuali prodotti di post-emergenza sostitutivi che sarebbero già presenti nel territorio dell'Unione europea e che potrebbero essere distribuiti sul mercato croato. Orbene, conformemente ai principi rammentati ai precedenti punti da 26 a 28, spetta alla parte che richiede i provvedimenti provvisori fornire gli elementi che consentano al giudice di statuire.

45 Inoltre, l'argomento della ricorrente secondo il quale essa non potrebbe trovare un erbicida sostitutivo per la distribuzione sul mercato croato, in quanto gli ideatori e i produttori delle sostanze attive si occupano di norma essi stessi della loro distribuzione, allo stato attuale non risulta convincente per il

giudice dei procedimenti sommari. Infatti, da un lato, la ricorrente ha distribuito fino ad ora un prodotto messo a punto da un'altra impresa, contraddicendo così la sua affermazione, e, dall'altro, lo stabilimento della ricorrente e la rete di distribuzione che la stessa ha sviluppato nel mercato croato, abbinati all'opportunità commerciale rappresentata dalla scomparsa dell'oxasulfuron, sembrano costituire elementi che la ricorrente potrebbe far valere presso i nuovi produttori.

46 In secondo luogo si deve rilevare che la ricorrente opera in un mercato altamente regolamentato. Orbene, come è stato rammentato al precedente punto 35, essa doveva quindi adottare una condotta che tenesse conto dell'aumento del rischio di un divieto di commercializzazione del suo prodotto, pena dover sopportare essa stessa il danno derivante da tale divieto. Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, nell'ambito dell'analisi della gravità del danno lamentato il giudice dei procedimenti sommari deve tenere conto della strategia commerciale da essa adottata.

47 Nel caso di specie, la quota del fatturato rappresentata dalle vendite del suo prodotto Laguna deve essere considerata il risultato di una politica concepita nel contesto di un mercato altamente regolamentato. Tuttavia, senza ulteriori elementi relativi a eventuali misure che la ricorrente avrebbe preso per evitare di ritrovarsi in una situazione potenzialmente rischiosa alla luce del tipo di mercato in questione, il fatto che la soglia indicativa del 10% sia stata superata non può di per sé convincere il giudice dei procedimenti sommari della gravità del danno lamentato.

48 In tale contesto occorre sottolineare che la ricorrente non può invocare un presunto legittimo affidamento che deriverebbe dal risultato al quale perviene lo Stato membro relatore. Infatti, come correttamente ricordato dalla Commissione, tale relazione costituisce solo una fase intermedia di una procedura ben nota e non pregiudica affatto il risultato finale che sarà adottato dalla Commissione. Inoltre, come evidenziato da una giurisprudenza costante, il principio di tutela del legittimo affidamento può essere invocato solo in relazione a una situazione idonea a crearlo che è stata provocata dall'istituzione legittimata a prendere la decisione definitiva (v. sentenza del 30 gennaio 2018, Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej/ECHA, T-625/16, non pubblicata, EU:T:2018:44, punti 75 e 76 e giurisprudenza citata). Pertanto, nel contesto di una procedura di rinnovo dell'approvazione di una sostanza fitosanitaria come nel caso di specie, non può configurarsi nessun legittimo affidamento per quanto concerne i risultati della relazione intermedia presentata dallo Stato membro relatore.

49 Si deve quindi necessariamente constatare che le circostanze del caso di specie devono portare il giudice dei procedimenti sommari a relativizzare l'importanza del fatturato pertinente e indurlo a concludere nel senso dell'assenza di gravità del danno lamento a causa del rischio di conseguenze negative sul fatturato e sugli utili e della riduzione del valore totale d'impresa.

[*omissis*]

Sulla ponderazione degli interessi

[*omissis*]

85 In via preliminare occorre sottolineare che il mancato rinnovo del prodotto in questione si basa, da un lato, sull'esistenza di due aspetti che destano serie preoccupazioni e, dall'altro, sull'esistenza di sette punti che non è stato possibile ultimare. Orbene, mentre i primi due aspetti riguardano rischi comprovati per i lombrichi e per gli organismi acquatici, non si può desumere che la mancanza di informazioni, che caratterizza lacune come quelle risultanti dai sette punti che non hanno potuto essere ultimati nel caso di specie, possa essere interpretata nel senso che da essa si debba dedurre un'assenza di rischi per la salute pubblica.

86 In primo luogo, per quanto riguarda l'argomento vertente sull'assenza di pericolo per la salute pubblica, la ricorrente sottolinea che la sostanza in questione e i prodotti a base di tale sostanza sono sul mercato da più di 20 anni e che ad oggi non è stato riscontrato nessun incidente attinente alla salute pubblica in seguito alla loro commercializzazione. Inoltre, essa afferma che, in caso contrario, la Commissione non avrebbe concesso la proroga dell'approvazione iniziale per una durata di 6 anni, dal 2013 al 2019, in attesa dell'esame della sostanza.

87 Dagli elementi del fascicolo emerge tuttavia che non si possono escludere rischi per la salute pubblica. A tale proposito va anzitutto rilevato che nel caso di specie la ricorrente non può dedurre argomenti convincenti dal fatto che la sostanza sia stata usata in tutta sicurezza nell'Unione da più di 20 anni senza che siano mai stati registrati effetti nocivi sulla salute umana. Infatti, nel settore interessato dalla presente causa, gli sviluppi scientifici non sono rari e offrono quindi l'opportunità di valutare nuovamente le sostanze alla luce di nuove conoscenze e scoperte scientifiche. Questa è la base delle procedure di rinnovo e le ragion d'essere dei limiti temporali applicati alle autorizzazioni di immissione sul mercato. Di conseguenza, l'esame del giudice dei procedimenti sommari nell'ambito del bilanciamento degli interessi deve riguardare i rischi già individuati (v., in tal senso, ordinanza del 22 giugno 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Commissione, T-476/17 R, EU:T:2018:407, punto 105), da un lato, e che non possono essere esclusi, dall'altro.

88 Inoltre, la posizione della ricorrente secondo la quale non esistono rischi per la salute pubblica si fonda principalmente sugli argomenti da essa sollevati nell'ambito della dimostrazione dell'esistenza di un fumus boni juris, ossia che la decisione di adottare il regolamento impugnato discende dalla violazione, da un lato, dell'obbligo di motivazione dell'amministrazione in ordine alla sua valutazione secondo la quale le lacune individuate giustificherebbero il mancato rinnovo dell'approvazione dell'oxasulfuron e, dall'altro, dell'obbligo di motivazione dell'amministrazione riguardante l'esistenza di un rischio elevato per gli organismi acquatici e i lombrichi.

89 Orbene, tali aspetti rientrano nel controllo della legittimità della procedura e, in assenza di altri elementi ed eccezion fatta per l'eventuale riconoscimento di un errore manifesto di valutazione, non possono indurre il giudice dei procedimenti sommari, nell'ambito del bilanciamento degli interessi, a ritenere che le conclusioni presentate in tali documenti debbano prevalere sulle valutazioni precedenti che, queste sì, sono il risultato, in via di principio, di un esame minuzioso ed esaustivo. Non spetta infatti a detto giudice procedere a una valutazione tecnica di dati scientifici che ecceda le sue funzioni (v., in tal senso, ordinanza del 22 giugno 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Commissione, T-476/17 R, EU:T:2018:407, punto 108).

90 Ciò vale a maggior ragione nel caso di specie, in cui il danno lamentato non risulta, per quanto riguarda la salute pubblica, da dati scientifici raccolti, ma proprio dalla loro assenza, costitutiva delle lacune rilevate nel regolamento impugnato. Orbene, come osservato al precedente punto 85, tali lacune non consentono di escludere rischi per la salute pubblica, i quali, come identificati nel regolamento impugnato, devono pertanto essere presi in considerazione alla luce degli altri interessi in gioco.

91 A tale proposito la ricorrente non menziona altri interessi a parte quello di evitare il verificarsi del danno che il regolamento impugnato le causerebbe, danno che, come è stato inoltre dimostrato, non è né grave né irreparabile. Orbene, secondo giurisprudenza costante, in linea di principio le esigenze di tutela della salute devono incontestabilmente assumere un'importanza preponderante rispetto a considerazioni di ordine economico [v. ordinanza dell'11 aprile 2001, Commissione/Bruno Farmaceutici e a., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, punto 112 e giurisprudenza citata, e sentenza del 19 aprile 2012, Artegodan/Commissione, C-221/10 P, EU:C:2012:216, punto 99 e giurisprudenza citata].

92 Il danno lamentato non è pertanto sufficiente a far pendere la bilancia degli interessi a favore della ricorrente, in quanto i rischi per la salute pubblica individuati in relazione all'oxasulfuron devono essere considerati riconosciuti (v. punto 87 supra).

93 Infine, in ogni caso, anche se la ricorrente fosse riuscita a dimostrare l'urgenza connessa alle caratteristiche del suo danno, sarebbe poi stato necessario valutarla alla luce del principio stabilito da una giurisprudenza consolidata, secondo il quale la prevalenza degli imperativi di tutela della salute pubblica può giustificare restrizioni comportanti conseguenze negative – anche gravi – per taluni operatori economici (v., in tal senso, sentenza del 1º giugno 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez, C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, punto 90 e giurisprudenza citata). In tale contesto è stato inoltre sottolineato che era necessario riconoscere il principio di precauzione, secondo il quale quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza di rischi per la salute umana o alla portata di tali rischi, le istituzioni dell'Unione possono adottare misure di tutela senza dover attendere che i rischi o la loro gravità siano stati dimostrati [v., in tal senso, ordinanza del 19 dicembre 2013, Commissione/Germania, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, punto 54 e giurisprudenza citata].

94 Di conseguenza, occorre respingere gli argomenti esposti dalla ricorrente in ordine all'innocuità della sostanza in questione al fine di dimostrare che le considerazioni di salute pubblica non possono avere un peso maggiore rispetto a quelle relative al danno da essa subito.

[*omissis*]

Per questi motivi,

IL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE

così provvede:

1) La domanda di provvedimenti provvisori è respinta.

2) Le spese sono riservate.

Lussemburgo, 21 gennaio 2019

Il cancelliere
E. Coulon

Il presidente
M. Jaeger