Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA PREȘEDINTELUI TRIBUNALULUI

21 ianuarie 2019 *

„Măsuri provizorii – Produse fitosanitare – Substanța activă oxasulfuron – Nereînnoirea aprobării în scopul introducerii pe piață – Cerere de suspendare a executării – Lipsa urgenței – Evaluare comparativă a intereselor”

În cauza T-574/18 R,

Agrochem-Maks d.o.o., cu sediul în Zagreb (Croația), reprezentată de S. Pappas, avocat,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de A. Lewis, de I. Naglis și de G. Koleva, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolele 278 și 279 TFUE prin care se solicită suspendarea executării Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/1019 al Comisiei din 18 iulie 2018 privind nereînnoirea aprobării substanței active oxasulfuron, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare, și de modificare a Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 540/2011 al Comisiei (JO 2018, L 183, p. 14),

PREȘEDINTELE TRIBUNALULUI

dă prezenta

Ordonanță [1]

[*omissis*]

În drept

[*omissis*]

* Limba de procedură: engleza.

1 Sunt reproduse doar punctele din prezenta ordonanță a căror publicare este considerată utilă de Tribunal.

Cu privire la urgență

[*omissis*]

Cu privire la caracterul grav al prejudiciului

32 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea prejudiciului invocat ca urmare a riscului unor efecte negative asupra cifrei sale de afaceri și a profitului său, precum și ca urmare a riscului de diminuare a valorii totale a întreprinderii sale, care trebuie analizate împreună, reclamanta apreciază că, dat fiind regulamentul atacat, va suferi o pierdere semnificativă la nivelul cifrei de afaceri și al profitului, precum și în ceea ce privește „valoarea implicită a întreprinderii" sale. În această privință, trebuie să se arate, așadar, că natura prejudiciului pretins este de natură pur financiară.

33 Or, în ceea ce privește gravitatea prejudiciului financiar invocat, potrivit unei jurisprudențe consacrate, măsura provizorie solicitată nu se justifică decât dacă rezultă că, în lipsa unei astfel de măsuri, partea care o solicită s-ar afla într-o situație care i-ar putea pune în pericol existența înainte de pronunțarea hotărârii prin care se pune capăt procedurii principale (a se vedea Ordonanța din 30 aprilie 2010, Xeda International și Pace International/Comisia, T-71/10 R, nepublicată, EU:T:2010:173, punctul 42 și jurisprudența citată).

34 În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că analiza gravității unui asemenea prejudiciu trebuie efectuată în special în raport cu dimensiunea și cu cifra de afaceri a întreprinderii, precum și cu caracteristicile grupului din care face parte [a se vedea Ordonanța din 15 noiembrie 2011, Xeda International/Comisia, T-269/11 R, nepublicată, EU:T:2011:665, punctul 20 și jurisprudența citată; a se vedea de asemenea în acest sens Ordonanța din 15 aprilie 1998, Camar/Comisia și Consiliul, C-43/98 P(R), EU:C:1998:166, punctul 36 și jurisprudența citată].

35 În plus, este necesar să se amintească că, tot potrivit unei jurisprudențe constante, s-a statuat că, pe de o parte, în ceea ce privește pierderea care reprezintă o cotă mai mică de 10 % din cifra de afaceri a unor întreprinderi care își desfășoară activitatea pe piețe foarte bine reglementate, dificultățile financiare la care acestea din urmă puteau fi expuse nu păreau de natură să pună în pericol însăși existența lor [Ordonanța din 15 noiembrie 2011, Xeda International/Comisia, T-269/11 R, nepublicată, EU:T:2011:665, punctul 21; a se vedea de asemenea în acest sens Ordonanța din 11 aprilie 2001, Comisia/Bruno Farmaceutici și alții, C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, punctul 106] și, pe de altă parte, în ceea ce privește o pierdere care reprezintă aproape două treimi din cifra de afaceri a acestor întreprinderi, recunoscând în același timp că dificultățile financiare cauzate acestora au putut fi de natură să le pună în pericol existența, s-a subliniat totuși că, într-un sector foarte bine reglementat, care necesită adesea investiții semnificative și în care autoritățile competente pot fi determinate să intervină atunci când apar riscuri pentru sănătatea publică, din motive care nu sunt întotdeauna previzibile pentru întreprinderile în cauză, revine acestora din urmă obligația de a se proteja de consecințele intervenției respective printr-o politică adecvată, în caz contrar trebuind să suporte ele însele prejudiciul care rezultă dintr-o asemenea intervenție [a se vedea Ordonanța din 16 iunie 2016, ICA Laboratories și alții/Comisia, C-170/16 P(R), nepublicată, EU:C:2016:462, punctul 29 și jurisprudența citată].

36 În speță, reclamanta indică, pentru anul 2017, venituri totale care se ridică la 114 751 316 euro, din care 15 216 941,17 euro provin din vânzările produsului Laguna, adică aproximativ 13,26 % din cifra sa de afaceri totală. În plus, vânzările celor trei produse accesorii produsului Laguna i-au adus, în același an, un total de 5 079 535,60 euro, adică aproximativ 4,43 % din cifra sa de afaceri totală. Ea arată, în continuare, că importul în numele său al acestor patru produse reprezintă, pentru Kavran, 15 716 330,04 euro dintr-o cifră de afaceri totală de 56 996 563 de euro, adică aproximativ 27,57 % din cifra de afaceri totală a Kavran. Aceasta afirmă, în sfârșit, că produsul Laguna și produsele accesorii acestuia reprezintă, împreună, peste 50 % din „valoarea implicită a întreprinderii" sale cu Kavran.

37 Cu titlu introductiv, trebuie amintit principiul caracterului în mod necesar personal al prejudiciului invocat în cadrul analizei referitoare la urgență, astfel cum a fost subliniat de o jurisprudență constantă (a se vedea Ordonanța din 4 decembrie 2007, Cheminova și alții/Comisia, T-326/07 R, EU:T:2007:364, punctul 50 și jurisprudența citată). Astfel, reclamanta nu poate invoca, în cadrul prezentei cereri de măsuri provizorii, un prejudiciu cauzat altor întreprinderi care nu sunt părți în cauză pentru a demonstra gravitatea prejudiciului pretins.

38 În această privință, trebuie arătat că, deși reclamanta precizează că cele trei produse accesorii sunt achiziționate în general în același timp cu produsul Laguna, ea nu furnizează niciun element de probă care să demonstreze că acestea nu pot fi utilizate fără produsul Laguna, de exemplu în asociere cu un alt erbicid. Prin urmare, în cadrul analizei gravității prejudiciului nu se poate ține seama de cifra de afaceri referitoare la cele trei produse accesorii.

39 În orice caz, trebuie subliniat că s-a admis, în Ordonanța din 28 aprilie 2009, United Phosphorus/Comisia (T-95/09 R, nepublicată, EU:T:2009:124, punctul 69), că, în aprecierea gravității prejudiciului, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii nu se poate limita să recurgă, în mod mecanic și rigid, doar la cifrele de afaceri relevante, ci îi revine de asemenea obligația de a ține seama de circumstanțele proprii fiecărei spețe și de a le compara, în momentul adoptării deciziei sale, cu prejudiciul cauzat în ceea ce privește cifrele de afaceri.

40 Deși este adevărat că această jurisprudență a fost invocată, până în prezent, în principal pentru a permite instanței să evalueze dacă gravitatea prejudiciului pretins putea fi dovedită în pofida faptului că cifra de afaceri nu depășea pragul indicativ de 10 % menționat la punctul 35 de mai sus, această interdicție a unei analize mecanice și rigide nu se poate limita însă numai la această interpretare, ci trebuie înțeleasă și în sensul că impune instanței să verifice dacă, ținând seama de circumstanțele proprii cauzei, gravitatea trebuie considerată ca nefiind dovedită în pofida depășirii acestui prag.

41 Pe baza acestor circumstanțe, se pare că trebuie arătat, în primul rând, că din elementele din dosar reiese că reclamanta este, în fapt, distribuitor în Croația al oxasulfuronului fabricat de un subcontractant chinez potrivit unei formule furnizate de Syngenta și importat în Croația de Kavran. Din acest motiv, ea nu a trebuit să suporte investițiile semnificative, costurile generale și costurile fixe pe care le presupune dezvoltarea unei activități de producător.

42 În această privință, trebuie subliniat cu titlu introductiv că, spre deosebire de ceea ce afirmă Comisia, acest statut de distribuitor nu implică, la prima vedere, că înlocuirea unui produs care ar fi interzis cu un produs similar ar fi ușoară. Astfel, în acest context, numeroase obstacole pot îngreuna sau împiedica dezvoltarea de noi substanțe, *a fortiori* pe o piață foarte bine reglementată precum cea în discuție.

43 De altfel, reiese din observațiile reclamantei, precum și din faptul că erbicidele de preemergență ocupă o cotă de piață marginală că acestea din urmă, a căror utilizare este preconizată într-un climat umed, par să nu corespundă, din acest motiv, pieței croate și nu constituie, în acest temei și *a priori*, o soluție de înlocuire viabilă a oxasulfuronului.

44 Totuși, trebuie să se constate mai întâi că, deși afirmă că singurul alt erbicid de postemergență prezent pe piața croată este imazamox, vândut de întreprinderea concurentă BASF, reclamanta nu furnizează nicio indicație cu privire la eventuale produse de postemergență înlocuitoare care ar fi deja prezente pe teritoriul Uniunii Europene și care ar putea face obiectul unei distribuiri pe piața croată. Or, în conformitate cu principiile amintite la punctele 26-28 de mai sus, revine părții care solicită măsurile provizorii sarcina de a furniza elementele care să permită instanței să se pronunțe.

45 În continuare, argumentul reclamantei potrivit căruia nu ar putea găsi un erbicid înlocuitor pe care să îl distribuie pe piața croată, în măsura în care dezvoltatorii și producătorii de substanțe active se ocupă în general ei înșiși cu distribuția, nu îl poate convinge, în stadiul actual, pe judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii. Astfel, pe de o parte, reclamanta distribuia până în prezent un produs

conceput de o altă întreprindere, ceea ce contrazice astfel afirmația sa, și, pe de altă parte, situarea reclamantei și rețeaua de distribuție dezvoltată de aceasta pe piața croată, combinate cu oportunitatea comercială pe care ar reprezenta-o dispariția oxasulfuronului, par să constituie elemente pe care reclamanta le-ar putea valorifica față de noi producători.

46 În al doilea rând, trebuie arătat că reclamanta își desfășoară activitatea pe o piață foarte bine reglementată. Or, astfel cum s-a amintit la punctul 35 de mai sus, îi revenea, în consecință, obligația de a adopta un comportament care să țină seama de riscul crescut al unei interziceri a comercializării produsului său, în caz contrar trebuind să suporte ea însăși prejudiciul care decurge dintr-o asemenea interdicție. Prin urmare și spre deosebire de ceea ce susține reclamanta, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie să ia în considerare, în cadrul analizei sale cu privire la gravitatea prejudiciului invocat, strategia comercială adoptată de aceasta.

47 În speță, partea din cifra de afaceri reprezentată de vânzările produsului său Laguna trebuie apreciată ca fiind rezultatul unei politici gândite în contextul unei piețe foarte bine reglementate. Totuși, în lipsa unui alt element privind eventualele măsuri pe care reclamanta le-ar fi adoptat pentru a evita să se regăsească într-o situație potențial riscantă având în vedere natura pieței în discuție, depășirea pragului indicativ de 10 % nu îl poate convinge, în sine, pe judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii în ceea ce privește gravitatea prejudiciului invocat.

48 În acest context, trebuie subliniat că reclamanta nu poate invoca o încredere legitimă care ar decurge din rezultatul la care ajunge statul membru raportor. Astfel, după cum amintește în mod întemeiat Comisia, acest raport constituie numai o etapă intermediară a unei proceduri bine cunoscute și nu prejudecă cu nimic rezultatul final care va fi adoptat de Comisie. În plus, astfel cum subliniază o jurisprudență constantă, principiul protecției încrederii legitime poate fi invocat numai în privința unei situații susceptibile să creeze această încredere care ar fi fost determinată de instituția abilitată să ia decizia finală (a se vedea Hotărârea din 30 ianuarie 2018, Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej/ECHA, T-625/16, nepublicată, EU:T:2018:44, punctele 75 și 76 și jurisprudența citată). Prin urmare, nu poate rezulta, în cadrul unei proceduri de reînnoire a aprobării unei substanțe fitosanitare, precum în speță, vreun principiu al protecției încrederii legitime în raport cu rezultatele raportului intermediar furnizat de statul membru raportor.

49 Se impune, prin urmare, constatarea că circumstanțele proprii speței trebuie să îl conducă pe judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii la relativizarea importanței cifrei de afaceri pertinente și să îl determine să concluzioneze în sensul inexistenței gravității prejudiciului invocat ca urmare a riscului unor efecte negative asupra cifrei sale de afaceri și a profitului său sau ca urmare a diminuării valorii totale a întreprinderii sale.

[*omissis*]

Cu privire la evaluarea comparativă a intereselor

[*omissis*]

85 Cu titlu introductiv, trebuie subliniat că nereînnoirea produsului în discuție se întemeiază, pe de o parte, pe existența a două aspecte care suscită preocupări serioase și, pe de altă parte, pe existența a șapte puncte care nu au putut fi finalizate. Or, deși primele două aspecte privesc riscuri dovedite pentru râme, precum și pentru organismele acvatice, nu se poate deduce că o lipsă de informații, care caracterizează lacune precum cele din cadrul celor șapte puncte care nu au putut fi finalizate în speță, poate fi interpretată în sensul că din aceasta rezultă lipsa de riscuri pentru sănătatea publică.

86 În primul rând, în ceea ce privește argumentul întemeiat pe lipsa unui pericol pentru sănătatea publică, reclamanta subliniază că substanța în cauză și produsele pe baza acesteia au fost pe piață timp de peste 20 de ani și că în urma comercializării lor nu a avut loc până în prezent niciun incident care să afecteze sănătatea publică. În plus, aceasta afirmă că, în caz contrar, prelungirea aprobării inițiale pentru o durată de 6 ani, din 2013 până în 2019, în așteptarea examinării substanței, nu ar fi fost acordată de Comisie.

87 Totuși, reiese din elementele din dosar că nu pot fi excluse unele riscuri pentru sănătatea publică. În această privință, trebuie arătat, mai întâi, că reclamanta nu poate deduce un argument convingător în speță din faptul că substanța a fost utilizată în condiții de siguranță deplină în Uniune de peste 20 de ani, fără să fi fost vreodată raportat vreun efect advers asupra sănătății umane. Astfel, în sectorul vizat de prezenta cauză, evoluțiile științifice nu sunt rare și oferă ocazia, așadar, de a se evalua din nou substanțele în lumina noilor cunoștințe și descoperiri științifice. Acesta este temeiul procedurilor de reînnoire și rațiunea de a fi a limitelor temporale aplicate autorizațiilor de comercializare. În consecință, examinarea judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii în cadrul evaluării comparative a intereselor trebuie să privească riscurile identificate în prezent (a se vedea în acest sens Ordonanța din 22 iunie 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Comisia, T-476/17 R, EU:T:2018:407, punctul 105), pe de o parte, și care nu pot fi excluse, pe de altă parte.

88 În continuare, poziția reclamantei potrivit căreia nu există niciun risc pentru sănătatea publică se întemeiază în principal pe argumentele pe care le invocă în cadrul demonstrației sale privind existența unui *fumus boni iuris*, și anume că decizia de a adopta regulamentul atacat rezultă din încălcarea, pe de o parte, a obligației de motivare a administrației în ceea ce privește aprecierea sa potrivit căreia lacunele identificate ar justifica nereînnoirea aprobării oxasulfuronului și, pe de altă parte, a obligației de motivare a administrației privind existența unui risc ridicat pentru organismele acvatice și pentru râme.

89 Or, aceste aspecte țin de controlul legalității procedurii și nu îl pot determina, fără alte elemente și cu excepția unei eventuale recunoașteri a unei erori vădite de apreciere, pe judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii, în cadrul evaluării comparative a intereselor, să considere că concluziile prezentate în aceste documente trebuie să prevaleze asupra aprecierilor anterioare, care sunt, în principiu, rezultatul unei examinări detaliate și exhaustive. Astfel, nu îi revine acestuia sarcina de a efectua o apreciere tehnică a datelor științifice care ar depăși atribuțiile sale (a se vedea în acest sens Ordonanța din 22 iunie 2018, Arysta LifeScience Netherlands/Comisia, T-476/17 R, EU:T:2018:407, punctul 108).

90 Acest lucru este cu atât mai adevărat în speță, unde prejudiciul pretins nu rezultă, în ceea ce privește sănătatea publică, din datele științifice culese, ci tocmai din lipsa acestora, care constituie lacunele indicate în regulamentul atacat. Or, astfel cum s-a arătat la punctul 85 de mai sus, aceste lacune nu permit excluderea unor riscuri pentru sănătatea publică, care, astfel cum au fost invocate în regulamentul atacat, trebuie luate în considerare în raport cu celelalte interese în discuție.

91 În această privință, reclamanta nu menționează alt interes în afara aceluia de a evita producerea prejudiciului pe care regulamentul atacat i l-ar cauza, prejudiciu în legătură cu care s-a dovedit, în plus, că nu prezintă un caracter grav și nici un caracter ireparabil. Or, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, în principiu, trebuie să se recunoască în mod incontestabil cerințelor legate de protecția sănătății publice un caracter preponderent în raport cu considerațiile economice [a se vedea Ordonanța din 11 aprilie 2001, Comisia/Bruno Farmaceutici și alții, C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, punctul 112 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 19 aprilie 2012, Artegodan/Comisia, C-221/10 P, EU:C:2012:216, punctul 99 și jurisprudența citată].

92 Prejudiciul invocat nu este suficient, prin urmare, pentru a înclina balanța intereselor în favoarea reclamantei, din moment ce riscurile la adresa sănătății publice identificate în ceea ce privește oxasulfuronul trebuie considerate recunoscute (a se vedea punctul 87 de mai sus).

93 În sfârșit, în orice caz, chiar dacă reclamanta ar fi reușit să demonstreze urgența legată de caracteristicile prejudiciului său, ar mai fi trebuit ca acesta să fie apreciat în raport cu principiul stabilit de o jurisprudență consacrată potrivit căruia prioritatea imperativelor protecției sănătății publice poate justifica restricții care au consecințe negative, chiar considerabile, pentru anumiți operatori economici (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez, C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 90 și jurisprudența citată). În acest context, s-a subliniat chiar că trebuie să se recunoască principiul precauției, potrivit căruia, atunci când subzistă incertitudini în ceea ce privește existența unor riscuri pentru sănătatea umană sau întinderea acestor riscuri, instituțiile Uniunii pot să adopte măsuri de protecție fără a trebui să aștepte ca riscurile sau gravitatea lor să fi fost demonstrate [a se vedea în acest sens Ordonanța din 19 decembrie 2013, Comisia/Germania, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, punctul 54 și jurisprudența citată].

94 În consecință, argumentele invocate de reclamantă în ceea ce privește inocuitatea substanței în cauză pentru a demonstra că considerațiile de sănătate publică nu pot avea o importanță mai mare decât cele referitoare la prejudiciul său trebuie respinse.

[*omissis*]

Pentru aceste motive,

PREȘEDINTELE TRIBUNALULUI

dispune:

1) Respinge cererea de măsuri provizorii.

2) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.

Luxemburg, 21 ianuarie 2019.

Grefier
E. Coulon

Președinte
M. Jaeger