



Συλλογή της Νομολογίας

Υπόθεση T-536/22

(Δημοσίευση αποσπασμάτων)

Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)

κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 21ης Φεβρουαρίου 2024

«Φυτοπροστατευτικά προϊόντα – Δραστική ουσία κυπερμεθρίνη – Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2021/2049 – Αίτηση εσωτερικής επανεξέτασης – Άρθρο 10, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 1367/2006 – Απόρριψη της αιτήσεως – Εντοπισμός κρίσιμων τομέων ανησυχίας από την EFSA – Αξιολόγηση και διαχείριση κινδύνων – Αρχή της προφύλαξης – Διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής»

1. Προσφυγή ακυρώσεως – Προθεσμίες – Έναρξη – Ημερομηνία κοινοποίησης της αποφάσεως – Απάντηση της Επιτροπής σε αίτηση εσωτερικής επανεξέτασης που έχει συνταχθεί σε γλώσσα διαφορετική από εκείνη της αιτήσεως επανεξέτασης – Μεταγενέστερη κοινοποίηση στον αιτούντα αντιγράφου της εν λόγω απαντήσεως στη γλώσσα της αιτήσεως – Έναρξη της προθεσμίας από την ημερομηνία αυτής της μεταγενέστερης κοινοποίησης
(Άρθρο 263, εδ. 6, ΣΛΕΕ· κανονισμός 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου· κανονισμός 1 του Συμβουλίου, άρθρο 2)

(βλ. σκέψη 24)

2. Περιβάλλον – Σύμβαση του Aarhus – Εφαρμογή στα όργανα της Ένωσης – Δυνατότητα των μη κυβερνητικών οργανώσεων να ζητούν την εσωτερική επανεξέταση διοικητικών πράξεων στον τομέα του περιβάλλοντος – Διοικητική πράξη σχετικά με την ανανέωση της έγκρισης μιας δραστικής ουσίας – Αντικείμενο της επανεξέτασης – Επαναξιολόγηση της έγκρισης (Κανονισμός 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 10 § 1)

(βλ. σκέψη 38)

3. Προσφυγή ακυρώσεως – Λόγοι – Προσφυγή κατά αποφάσεως που απορρίπτει αίτηση επανεξέτασης – Λόγος που δεν έχει προβληθεί στην αίτηση επανεξέτασης – Απαράδεκτο – Επιχειρήματα που συνιστούν απλώς περαιτέρω ανάπτυξη λόγου προβληθέντος στην αίτηση επανεξέτασης – Παραδεκτό – Όρια – Λόγος που δεν τροποποιεί το αντικείμενο της εσωτερικής διαδικασίας επανεξέτασης

(Άρθρο 263 ΣΛΕΕ· κανονισμός 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 12)

(βλ. σκέψεις 41, 43, 46, 47)

4. Περιβάλλον – Σύμβαση του Aarhus – Εφαρμογή στα θεσμικά όργανα της Ένωσης – Δυνατότητα των μη κυβερνητικών οργανώσεων να ζητούν την εσωτερική επανεξέταση διοικητικών πράξεων στον τομέα του περιβάλλοντος – Αποσαφήνιση των λόγων επανεξέτασης – Πρέπει να εκτίθενται στοιχεία τα οποία μπορούν να δημιουργήσουν αμφιβολίες ως προς το βάσιμο της επίμαχης πράξεως
(Κανονισμός 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 10 §1)

(βλ. σκέψεις 42, 146)

5. Προσφυγή ακυρώσεως – Λόγοι– Προσφυγή κατά απορριπτικής απόφασης επί αιτήσεως εσωτερικής επανεξέτασης – Λόγος/ισχυρισμός που απορρέει από την απορριπτική αυτή απόφαση και σκοπεί στην αμφισβήτηση της βασιμότητάς της – Παραδεκτό – Όρια – Λόγος/ισχυρισμός που δεν τροποποιεί το αντικείμενο της διαδικασίας εσωτερικής επανεξέτασης
(Άρθρο 263 ΣΛΕΕ· κανονισμός 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 12)

(βλ. σκέψη 45)

6. Δημόσια υγεία – Αξιολόγηση των κινδύνων – Εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης – Περιεχόμενο – Έννοιες της επικινδυνότητας και του κινδύνου – Προσδιορισμός επιπέδου επικινδυνότητας που κρίνεται μη αποδεκτό για την κοινωνία – Αρμοδιότητα του θεσμικού οργάνου της Ένωσης που ορίζεται από την οικεία κανονιστική ρύθμιση – Υποχρέωση διασφάλισης υψηλού επιπέδου προστασίας της δημόσιας υγείας, της ασφάλειας και του περιβάλλοντος
(Άρθρα 114 § 3, 168 § 1 και 191 ΣΛΕΕ)

(βλ. σκέψεις 77-87, 94, 97, 314)

7. Γεωργία – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών προϊόντων – Κανονισμός 1107/2009 – Ανανέωση της έγκρισης μιας δραστικής ουσίας – Διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής – Υποχρέωση της Επιτροπής να ακολουθεί τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Αρχής για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA) – Δεν υφίσταται – Προϋποθέσεις
(Κανονισμός 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου· κανονισμός 844/2012 της Επιτροπής, άρθρο 14 § 1)

(βλ. σκέψεις 89-93, 103, 104, 123, 127)

8. Γεωργία – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών προϊόντων – Κανονισμός 1107/2009 – Ανανέωση της έγκρισης μιας δραστικής ουσίας –

Διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής – Επιστημονική συνδρομή που ζητείται από την Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA) ελλείψει ειδικής νομικής βάσης – Επιτρεπτό

(Κανονισμός 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρα 23, στοιχείο γ', και 29 § 1, στοιχείο α')

(βλ. σκέψη 230)

9. *Γεωργία – Προσέγγιση των νομοθεσιών – Διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών προϊόντων – Κανονισμός 1107/2009 – Ανανέωση της έγκρισης μιας δραστικής ουσίας – Διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής – Κριτήρια εκτιμήσεως – Κατευθυντήριες γραμμές που έχει εκδώσει η Επιτροπή – Δεσμευτική ισχύς – Παρωχημένος χαρακτήρας των κατευθυντήριων γραμμών, οι οποίες χρήζουν επικαιροποίησης – Δεν ασκεί επιρροή*
(Κανονισμός 844/2012 της Επιτροπής, άρθρο 13 § 1)

(βλ. σκέψεις 391, 393, 401)

Σύνοψη

Στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως που αφορά την ανανέωση της έγκρισης της δραστικής ουσίας κυπερμεθρίνη, το Γενικό Δικαστήριο διευκρινίζει τους κανόνες παραδεκτού μιας τέτοιας προσφυγής που ασκείται από μη κυβερνητική οργάνωση βάσει του κανονισμού 1367/2006¹, καθώς και το εύρος του περιθωρίου εκτίμησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως διαχειριστή των κινδύνων υπό το πρίσμα της αρχής της προφύλαξης.

Η κυπερμεθρίνη είναι εντομοκτόνο που χρησιμοποιείται στην Ευρωπαϊκή Ένωση και του οποίου η ενσωμάτωση σε φυτοπροστατευτικά προϊόντα εγκρίθηκε το 2005².

Στο πλαίσιο της διαδικασίας ανανέωσης της έγκρισης της ουσίας κυπερμεθρίνη, η Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων (EFSA) εντόπισε, στο επιστημονικό πόρισμά της του Ιουλίου του 2018, τέσσερις κρίσιμους τομείς ανησυχίας (critical areas of concern) σχετικά με την εν λόγω δραστική ουσία. Στη συνέχεια, τον Σεπτέμβριο του 2019, η EFSA δημοσίευσε δήλωση επί των μέτρων μείωσης των κινδύνων όσον αφορά την κυπερμεθρίνη.

Κατόπιν της ως άνω εκτίμησης των κινδύνων, η Επιτροπή εξέδωσε στις 24 Νοεμβρίου 2021 τον εκτελεστικό κανονισμό 2021/2049³ για την ανανέωση της έγκρισης της κυπερμεθρίνης, μαζί με μια σειρά ειδικών διατάξεων.

¹ Κανονισμός 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης των διατάξεων της σύμβασης του Άρhus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (ΕΕ 2006, L 264, σ. 13), ιδίως βάσει του άρθρου 12 αυτού.

² Η εν λόγω ουσία καταχωρίστηκε στο παράρτημα I της οδηγίας 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1991, σχετικά με τη διάθεση στην αγορά φυτοπροστατευτικών προϊόντων (ΕΕ 1991, L 230, σ. 1), με την οδηγία 2005/53/ΕΚ της Επιτροπής, της 16ης Σεπτεμβρίου 2005, για την τροποποίηση της οδηγίας 91/414 ώστε να καταχωριστούν οι chlorothalonil, chlorotoluron, cypermethrin, daminozide και thiophanate-methyl ως δραστικές ουσίες (ΕΕ 2005, L 241, σ. 51).

³ Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2021/2049 της Επιτροπής, της 24ης Νοεμβρίου 2021, για την ανανέωση της έγκρισης της δραστικής ουσίας κυπερμεθρίνη ως υποψήφιας για υποκατάσταση ουσίας, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά, και την τροποποίηση του παραρτήματος του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 540/2011 της Επιτροπής (ΕΕ 2021, L 420, σ. 6).

Στις 20 Ιανουαρίου 2022 η προσφεύγουσα περιβαλλοντική οργάνωση Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) υπέβαλε στην Επιτροπή αίτηση εσωτερικής επανεξέτασης⁴ του εκτελεστικού κανονισμού 2021/2049.

Με την από 23 Ιουνίου 2022 απόφασή της η Επιτροπή απέρριψε την εν λόγω αίτηση.

Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο να ακυρώσει την εν λόγω απορριπτική απόφαση. Προς στήριξη της προσφυγής της, προβάλλει παραβίαση της αρχής της προφύλαξης και παράβαση της υποχρέωσης που υπέχει η Ένωση να διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος. Υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι, εφόσον η EFSA είχε εντοπίσει ορισμένους κρίσιμους τομείς ανησυχίας όσον αφορά την κυπερμεθρίνη, η Επιτροπή όφειλε να μην ανανεώσει την έγκριση της εν λόγω ουσίας. Στο πλαίσιο αυτό, ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει καμία διακριτική ευχέρεια και δεν μπορεί να επικαλεστεί συναφώς τον ρόλο της ως διαχειριστή κινδύνου.

Με την απόφασή του, το Γενικό Δικαστήριο απορρίπτει την προσφυγή στο σύνολό της.

Εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου

Το Γενικό Δικαστήριο παρέχει, πρώτον, ορισμένες διευκρινίσεις διαδικαστικής φύσεως σχετικά με το περιεχόμενο του κανόνα περί ταυτότητας του αντικειμένου της αιτήσεως επανεξέτασης και της προσφυγής ακυρώσεως η οποία ασκείται κατά της αποφάσεως που εκδόθηκε επί της αιτήσεως επανεξέτασης.

Το Γενικό Δικαστήριο υπενθυμίζει συναφώς ότι η προσφυγή ακυρώσεως είναι παραδεκτή μόνον εφόσον στρέφεται κατά της απαντήσεως επί της αιτήσεως επανεξέτασης και εφόσον οι λόγοι που προβάλλονται προς στήριξη του ακυρωτικού αιτήματος αφορούν ειδικώς την απάντηση αυτή.

Η προσφυγή αυτή δεν μπορεί να στηρίζεται σε νέους λόγους ή σε αποδεικτικά στοιχεία που δεν είχαν συμπεριληφθεί στην αίτηση επανεξέτασης, άλλως η απαίτηση περί αιτιολογήσεως της αιτήσεως αυτής θα στερούνταν την πρακτική της αποτελεσματικότητας και θα τροποποιείτο το αντικείμενο της κινηθείσας με την οικεία αίτηση διαδικασίας⁵.

Εντούτοις, αφενός, ο προσφεύγων δυνάμει του κανονισμού 1367/2006 πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προβάλει, στο στάδιο της προσφυγής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, επιχειρήματα που βάζουν κατά της νομικής βασιμότητας της απαντήσεως επί της αιτήσεως του για επανεξέταση, υπό την προϋπόθεση ότι τα επιχειρήματα αυτά δεν τροποποιούν το αντικείμενο της κινηθείσας με την οικεία αίτηση διαδικασίας. Αφετέρου, επιχείρημα το οποίο δεν προβλήθηκε κατά το στάδιο της αιτήσεως επανεξέτασης δεν μπορεί να θεωρηθεί νέο εάν συνιστά απλώς περαιτέρω ανάπτυξη επιχειρήματος που είχε ήδη προβληθεί στο πλαίσιο της αιτήσεως επανεξέτασης, εάν δηλαδή έχει αρκούντως στενό σύνδεσμο με τους ισχυρισμούς ή τις αιτιάσεις που εκτέθηκαν αρχικώς, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα της φυσιολογικής εξέλιξης της συζήτησης στο πλαίσιο κατ' αντιμωλία διαδικασίας.

⁴ Επί τη βάση του άρθρου 10, παράγραφος 1, του κανονισμού 1367/2006.

⁵ Απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2019, TestBioTech κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-82/17 P, EU:C:2019:719, σκέψη 39).

Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει ότι, για να μπορέσει η Επιτροπή να επιτύχει αποτελεσματικά τους σκοπούς που της έχουν ανατεθεί με τον κανονισμό 1107/2009, πρέπει να γίνει δεκτό ότι διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια. Τούτο ισχύει, μεταξύ άλλων, και για τις αποφάσεις διαχείρισης κινδύνων που οφείλει να λαμβάνει κατ' εφαρμογήν του εν λόγω κανονισμού⁶.

Η διαχείριση του κινδύνου αναφέρεται στο σύνολο των ενεργειών που αναλαμβάνει το όργανο το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει έναν κίνδυνο προκειμένου να τον επαναφέρει στο επίπεδο επικινδυνότητας που κρίνεται αποδεκτό για την κοινωνία, λαμβάνοντας υπόψη την υποχρέωσή του, βάσει της αρχής της προφύλαξης, να διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας, της ασφάλειας και του περιβάλλοντος⁷.

Τούτο προϋποθέτει προηγούμενη αξιολόγηση των κινδύνων, η οποία συνίσταται, αφενός, στην επιστημονική εκτίμηση των εν λόγω κινδύνων, βάσει των βέλτιστων διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων, και, αφετέρου, στον προσδιορισμό του κατά πόσον οι κίνδυνοι αυτοί υπερβαίνουν το επίπεδο επικινδυνότητας που κρίνεται αποδεκτό για την κοινωνία, προσδιορισμός ο οποίος εμπίπτει στην πολιτική επιλογή του καθορισμού ενός επιπέδου προστασίας κατάλληλου για τη συγκεκριμένη κοινωνία.

Επομένως, η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας ανανέωσης της έγκρισης δραστικών ουσιών, υποχρεούται μεν να «λαμβάνει υπόψη», μεταξύ άλλων, τα επιστημονικά πορίσματα της EFSA⁸, πλην όμως, ως αρμόδια για τη διαχείριση των κινδύνων, δεν δεσμεύεται από τις διαπιστώσεις της EFSA. Πράγματι, η υποχρέωση αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως υποχρέωση της Επιτροπής να ακολουθεί καθ' όλα τα σημεία τα πορίσματα της EFSA.

Εντούτοις, η ευρεία διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής ως αρμόδιας για τη διαχείριση των κινδύνων εξακολουθεί να οριοθετείται από την υποχρέωση συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του κανονισμού 1107/2009, ιδίως του άρθρου 4⁹, σε συνδυασμό με το παράρτημα II του εν λόγω κανονισμού, καθώς και από την αρχή της προφύλαξης, η οποία διαπνέει το σύνολο των διατάξεων του κανονισμού αυτού.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η Επιτροπή δύναται να προβεί στην ανανέωση της έγκρισης ορισμένης δραστικής ουσίας μόνον εφόσον καταδεικνύεται επαρκώς ότι, παρά τον εντοπισμό κρίσιμων τομέων ανησυχίας, τα κριτήρια του άρθρου 4 του κανονισμού 1107/2009 πληρούνται ως αποτέλεσμα ακριβώς της λήψης ορισμένων μέτρων άμβλυνσης του κινδύνου. Επομένως, ο ρόλος της Επιτροπής έγκειται ακριβώς στο να καθορίζει τους κινδύνους που είναι αποδεκτοί για την κοινωνία, με υψηλότερο όριο ανοχής σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος απ' ό,τι σε σχέση με την υγεία των ανθρώπων ή των ζώων, και συνεκτιμώντας τυχόν μέτρα διαχείρισης για την άμβλυνση των κινδύνων που εντοπίζονται.

⁶ Απόφαση της 17ης Μαΐου 2018, Bayer CropScience κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-429/13 και T-451/13, EU:T:2018:280, σκέψη 143).

⁷ Αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2013, Du Pont de Nemours (France) κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-31/07, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2013:167, σκέψη 148· της 17ης Μαΐου 2018, Bayer CropScience κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-429/13 και T-451/13, EU:T:2018:280, σκέψη 125), και της 17ης Μαρτίου 2021, FMC κατά Επιτροπής (T-719/17, EU:T:2021:143, σκέψη 78).

⁸ Κατά το άρθρο 14, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 844/2012 της Επιτροπής, της 18ης Σεπτεμβρίου 2012, για τον καθορισμό των διατάξεων που απαιτούνται για την εφαρμογή της διαδικασίας ανανέωσης της έγκρισης δραστικών ουσιών, που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά (ΕΕ 2012, L 252, σ. 26).

⁹ Κατά το άρθρο αυτό, η έγκριση μιας δραστικής ουσίας χορηγείται μόνον εφόσον αποδεικνύεται ότι πληρούνται οι όροι έγκρισης που προβλέπονται στις παραγράφους 2 και 3, υπό ρεαλιστικές συνθήκες χρήσης. Θεσπίζεται τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο οι εν λόγω όροι έγκρισης θεωρείται ότι πληρούνται εφόσον αποδειχθεί ότι τούτο ισχύει για τουλάχιστον μία αντιπροσωπευτική χρήση ενός τουλάχιστον φυτοπροστατευτικού προϊόντος που περιέχει τη συγκεκριμένη δραστική ουσία.

Εν προκειμένω, από το γεγονός και μόνον ότι η EFSA εντόπισε τέσσερις κρίσιμους τομείς ανησυχίας στα πορίσματά της όσον αφορά την κυπερμεθρίνη δεν μπορεί να συναχθεί ότι δεν καταλείπεται στην Επιτροπή, ως αρμόδια για τη διαχείριση των κινδύνων, κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, υπό την επιφύλαξη ότι εξασφαλίζει την τήρηση των κριτηρίων του άρθρου 4 του κανονισμού 1107/2009. Με άλλα λόγια, δεν αποκλείεται η δυνατότητα της Επιτροπής να εξετάζει, σύμφωνα με την αρχή της προφύλαξης, κατά πόσον ο κίνδυνος θα μπορούσε με την επιβολή ορισμένων μέτρων να καταστεί αποδεκτός.