



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE PREDsjedNIKA OPĆEG SUDA

21. siječnja 2019. *

„Privremena pravna zaštita – Sredstva za zaštitu bilja – Aktivna tvar oksasulfuron –
Neproduženje odobrenja za stavljanje na tržište – Zahtjev za suspenziju primjene –
Nepostojanje hitnosti – Odvagivanje interesa”

U predmetu T-574/18 R,

Agrochem-Maks d.o.o., sa sjedištem u Zagrebu (Hrvatska), koji zastupa S. Pappas, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju A. Lewis, I. Naglis i G. Koleva, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 278. i 279. UFEU-a kojim se traži suspenzija primjene Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/1019 od 18. srpnja 2018. o neproduženju odobrenja aktivne tvari oksasulfuron u skladu s Uredbom (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i o izmjeni Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 540/2011 (SL 2018., L 183, str. 14.),

PREDsjedNIK OPĆEG SUDA

donosi sljedeće

Rješenje¹

[*omissis*]

Pravo

[*omissis*]

Hitnost

[*omissis*]

* Jezik postupka: engleski

¹ Navedene su samo one točke rješenja za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

Težina štete

- 32 Kao prvo, što se tiče težine navodne štete zbog rizika od negativnog utjecaja na njegove prihode i dobit kao i zbog rizika od smanjenja ukupne vrijednosti poduzeća, što treba analizirati zajedno, tužitelj smatra da će zbog pobijane uredbe pretrpjeti znatan gubitak prihoda i dobiti te svoje „implicitne vrijednosti poduzeća”. U tom pogledu, valja istaknuti da je šteta na koju se poziva isključivo financijske prirode.
- 33 Međutim, što se tiče težine navodne financijske štete, prema ustaljenoj sudskoj praksi, zatražena privremena mjera može biti opravdana samo ako je očito da bi se bez takve mjere stranka koja je zahtijeva našla u situaciji koja bi mogla ugroziti njezin opstanak prije donošenja odluke kojom se okončava glavni postupak (vidjeti rješenje od 30. travnja 2010., Xeda International i Pace International/Komisija, T-71/10 R, neobjavljeno, EU:T:2010:173, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 34 S tim u vezi, prema ustaljenoj sudskoj praksi analiza težine takve štete mora se izvršiti, među ostalim, s obzirom na veličinu i prihod poduzeća, uključujući i značajke grupe kojoj ono pripada (vidjeti rješenje od 15. studenoga 2011., Xeda International/Komisija, T-269/11 R, neobjavljeno, EU:T:2011:665, t. 20. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu rješenje od 15. travnja 1998., Camar/Komisija i Vijeće, C-43/98 P(R), EU:C:1998:166, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Osim toga, valja napomenuti da je u ustaljenoj sudskoj praksi također usvojeno stajalište prema kojem, s jedne strane, kada je riječ o gubitku manjem od 10 % prihoda poduzetnika aktivnih na visoko reguliranim tržištima, financijske poteškoće koje bi im mogle nastati očito nisu takve naravi da bi ugrozile i sam njihov opstanak (rješenje od 15. studenoga 2011., Xeda International/Komisija, T-269/11 R, neobjavljeno, EU:T:2011:665, t. 21.; vidjeti također u tom smislu rješenje od 11. travnja 2001., Komisija/Bruno Farmaceutici i dr., C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, t. 106.) i, s druge strane, kada je riječ o gubitku od gotovo dvije trećine njihovih prihoda, naglašeno je da se – iako doduše financijske poteškoće koje su im prouzročene mogu ugroziti njihov opstanak – u visoko reguliranom sektoru koji često zahtijeva velika ulaganja i u kojem nadležna tijela mogu biti pozvana djelovati u slučaju pojavljivanja rizika za javno zdravlje – zbog razloga koje dotični poduzetnici ne mogu uvijek predvidjeti – dotični poduzetnici moraju se odgovarajućom politikom zaštititi od posljedica, osim ako se ne žele dovesti u situaciju da moraju sami snositi štetu koja je posljedica takve intervencije (vidjeti rješenje od 16. lipnja 2016., ICA Laboratories i dr./Komisija, C-170/16 P(R), neobjavljeno, EU:C:2016:462, t. 29.).
- 36 U ovom slučaju, tužitelj navodi da je u 2017. ostvario ukupne prihode u iznosu od 114 751 316 eura, od čega se 15 216 941,17 eura odnosi na prodaje proizvoda Laguna, što čini oko 13,26 % njegova ukupnog prihoda. Osim toga, od prodaje triju dodatnih proizvoda koji su vezani uz proizvod Laguna u istoj je godini ostvareno ukupno 5 079 535,60 eura, što iznosi oko 4,43 % njegova ukupnog prihoda. Ističe, nadalje, da Kavranu uvoz za svoj račun tih četiriju proizvoda iznosi 15 716 330,04 eura od ukupnog prihoda u visini od 56 996 563 eura, ili otprilike 27,57 % Kavranova ukupnog prihoda. Naposljetku, tvrdi da proizvod Laguna i dodatni proizvodi zajedno čine više od 50 % njegove „implicitne vrijednosti poduzeća” s Kavranom.
- 37 Uvodno valja podsjetiti na načelo nužno osobne štete na koju se poziva u okviru analize hitnosti, kao što je to istaknuto u ustaljenoj sudskoj praksi (vidjeti rješenje od 4. prosinca 2007., Cheminova i dr./Komisija, T-326/07 R, EU:T:2007:364, t. 50. i navedenu sudsku praksu). Tužitelj se tako ne može u okviru ovog zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu pozivati na štetu prouzročenu drugim poduzetnicima koji nisu stranke postupka kako bi dokazao težinu navodne štete.
- 38 U tom pogledu mora se istaknuti da tužitelj – iako navodi da se tri dodatna proizvoda uglavnom kupuju istodobno s proizvodom Laguna – uopće nije pružio dokaz kojim bi dokazao da se oni ne mogu upotrebljavati bez proizvoda Laguna, primjerice uključivanjem u drugi herbicid. Stoga se u analizu težine štete ne može uzeti u obzir prihod koji se odnosi na navedena tri dodatna proizvoda.

- 39 U svakom slučaju, valja naglasiti da je u rješenju od 28. travnja 2009., United Phosphorus/Komisija (T-95/09 R, neobjavljeno, EU:T:2009:124, t. 69.), usvojeno stajalište da prilikom procjene težine štete sudac privremene pravne zaštite ne smije samo mehanički i kruto primijeniti isključivo relevantne prihode, nego također mora uzeti u obzir okolnosti svojstvene svakom pojedinom slučaju i staviti ih u odnos – u trenutku donošenja svoje odluke – sa štetom koja se tiče prihoda.
- 40 Iako je točno da se na tu sudsku praksu dosad upućivalo uglavnom kako bi se sucu omogućilo da ocijeni može li se težina navodne štete utvrditi unatoč činjenici da prihod ne premašuje indikativni prag od 10 % naveden u točki 35. ove presude, ta se zabrana mehaničke i krute analize ne smije pak ograničiti samo na to tumačenje, nego je također treba shvatiti na način da nalaže sudu da provjeri i to smije li se, uzimajući u obzir okolnosti slučaja, smatrati da njezina težina nije utvrđena unatoč tomu što je veća od navedenog praga.
- 41 U tim okolnostima, čini se da treba istaknuti, kao prvo, da iz sadržaja spisa proizlazi da je tužitelj u stvarnosti u Hrvatskoj distributer oksasulfurona koji proizvodi kineski podugovaratelj u skladu s formulom koju je na raspolaganje stavila Syngenta, a u Hrvatsku ga uvozi Kavran. On dakle nije morao snositi znatna ulaganja, opće troškove i fiksne troškove koje podrazumijeva razvoj aktivnosti proizvođača.
- 42 U tom pogledu, uvodno valja istaknuti da – protivno onome što tvrdi Komisija – takav status distributera ne podrazumijeva na prvi pogled da je zabranjeni proizvod jednostavno zamijeniti sličnim proizvodom. Naime, brojne prepreke mogu, u tom kontekstu, usporiti ili spriječiti razvoj novih tvari, osobito u visoko reguliranom tržištu kao što je ono o kojem je riječ.
- 43 Uostalom, iz tužiteljeva očitovanja i marginalnog tržišnog udjela koji otpada na herbicide prije nicanja, čija se primjena savjetuje u vlažnim podnebljima, proizlazi da su oni, kako se čini, neadekvatni za hrvatsko tržište i zato *a priori* nisu pogodna alternativa za oksasulfuron.
- 44 Međutim, valja ponajprije utvrditi da, iako on tvrdi da je imizamoks – koji prodaje BASF, koji je njegov konkurent – jedini drugi herbicid poslije nicanja dostupan na hrvatskom tržištu, tužitelj nije pružio nikakvu naznaku o eventualnim drugim proizvodima za fazu poslije nicanja, a koji su već prisutni na području Unije pa bi se mogli distribuirati na hrvatskom tržištu. Međutim, u skladu s načelima navedenima u točkama 26. do 28. gore, stranka koja traži privremene mjere mora pružiti dokaze na temelju kojih sud može donijeti odluku.
- 45 Nadalje, u ovom slučaju sucu postupka privremene pravne zaštite nije uvjerljiv tužiteljev argument prema kojem on ne može pronaći alternativni herbicid koji bi distribuirao na hrvatskom tržištu s obzirom na to da kreatori i proizvođači djelatnih tvari obično sami obavljaju distribuciju. Naime, s jedne strane, tužitelj je dosad distribuirao proizvod koji je razvio drugi poduzetnik pa si u tom dijelu sam proturječi i, s druge strane, tužiteljevo postrojenje i distribucijska mreža koju je razvio na hrvatskom tržištu, zajedno s poslovnom prilikom do koje dovodi nestanak oksasulfurona, čini se, tvore elemente koje bi tužitelj mogao iskoristiti kod novih proizvođača.
- 46 Kao drugo, valja istaknuti da tužitelj djeluje na tržištu koje je visoko uređeno. Pritom je on, dakle, kao što je to istaknuto u točki 35. gore, dužan ponašati se na način da uzme u obzir povećani rizik od zabrane stavljanja na tržište svojeg proizvoda, inače će sam morati snositi štetu koja proizlazi iz takve zabrane. Slijedom toga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, sudac u postupku privremene pravne zaštite u okviru analize težine navodne štete mora uzeti u obzir komercijalnu strategiju koju je primijenio tužitelj.

- 47 U ovom slučaju, dio prihoda koji se odnosi na prodaje njegova proizvoda Laguna mora se ocijeniti kao rezultat promišljene politike u kontekstu visoko reguliranog tržišta. Međutim, bez drugih dokaza o eventualnim mjerama koje je tužitelj poduzeo kako bi izbjegao potencijalno riskantnu situaciju s obzirom na prirodu dotičnog tržišta, prekoračenje indikativnog praga od 10 % samo po sebi ne može uvjeriti suca postupka privremene pravne zaštite u to da je navodna šteta teška.
- 48 U tom kontekstu, valja naglasiti da se tužitelj uopće ne može pozivati na legitimna očekivanja koja proizlaze iz rezultata do kojeg je došla država članica izvjestiteljica. Naime, kao što je Komisija pravilno napomenula, to je izvješće samo dobro poznata prijelazna faza postupka, koja ni na koji način ne prejudicira konačni rezultat o kojem odlučuje Komisija. Štoviše, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, na načelo zaštite legitimnih očekivanja može se pozivati jedino u pogledu situacije koja ih može stvoriti, a do koje je dovela institucija ovlaštena donijeti konačnu odluku (vidjeti presudu od 30. siječnja 2018., *Przedsiębiorstwo Energetyki Cieplnej/ECHA*, T-625/16, neobjavljena, EU:T:2018:44, t. 75. i 76. i navedenu sudsku praksu). Stoga u okviru postupka za produljenje odobrenja tvari u sredstvu za zaštitu bilja, kao u ovom slučaju, nikakvo načelo zaštite legitimnih očekivanja ne može proizaći u pogledu rezultata privremenog izvješća koje je dostavila država članica izvjestiteljica.
- 49 Stoga se nameće zaključak da posebne okolnosti predmetnog slučaja moraju navesti suca privremene pravne zaštite na to da relativizira važnost relevantnog prihoda i da zaključi kako nema govora o teškoj šteti zbog opasnosti od negativnog utjecaja na tužiteljev prihod i dobit ili pak na smanjenje njegove ukupne vrijednosti poduzeća.

[*omissis*]

Odvagivanje interesa

[*omissis*]

- 85 Uvodno, valja naglasiti da se odbijanje produljenja predmetnog proizvoda temelji, s jedne strane, na postojanju dvaju aspekata koji izazivaju ozbiljnu zabrinutost i, s druge strane, na postojanju sedam točaka koje nije bilo moguće dovršiti. Međutim, iako se prva dva aspekta odnose na utvrđene rizike za gujavice i vodene organizme, iz toga se ne može zaključiti da se nedostatak informacija, poput neriješenih sedam točaka koje nije bilo moguće dovršiti u ovom slučaju, može tumačiti na način da se može smatrati kako ne postoji opasnost za javno zdravlje.
- 86 Kao prvo, što se tiče argumenta koji se temelji na činjenici da ne postoji opasnost za javno zdravlje, tužitelj ističe da su predmetne tvari i proizvodi s tom tvari prisutni na tržištu već dulje od 20 godina i da od njihova stavljanja na tržište do danas nije zabilježen nijedan incident koji je utjecao na javno zdravlje. Osim toga, tužitelj tvrdi da, u suprotnom slučaju, Komisija ne bi odobrila proširenje početnog odobrenja u trajanju od 6 godina, od 2013. do 2019., u očekivanju ispitivanja tvari.
- 87 Međutim, iz elemenata spisa proizlazi da se rizici za javno zdravlje ne mogu isključiti. U tom pogledu, najprije valja istaknuti da tužitelj ne može izgraditi uvjerljiv argument u ovom slučaju na temelju činjenice da se tom tvari u Uniji potpuno sigurno koristilo već više od 20 godina, pri čemu nije zabilježen nijedan štetan učinak na zdravlje ljudi. Naime, u sektoru na koji se odnosi ovaj predmet znanstveni razvoj ne događa se rijetko, što pruža priliku da se tvari ponovno ocijene u svjetlu novih spoznaja i znanstvenih otkrića. To je osnova postupaka obnavljanja i razlog zašto se na odobrenja za stavljanje na tržište primjenjuju vremenska ograničenja. Slijedom toga, ispitivanje suca privremene pravne zaštite u okviru odvagivanja interesa mora se odnositi, s jedne strane, na rizike utvrđene u ovom trenutku (vidjeti u tom smislu rješenje od 22. lipnja 2018., *Arysta LifeScience Netherlands/Komisija*, T-476/17 R, EU:T:2018:407, t. 105.) i, s druge strane, na one koji se ne mogu isključiti.

- 88 Nadalje, tužiteljevo stajalište prema kojem ne postoji rizik za javno zdravlje temelji se uglavnom na argumentima koje ističe u okviru svojeg dokazivanja u vezi s postojanjem *fumus boni iuris*, odnosno da odluka o donošenju pobijane uredbe proizlazi iz povrede, s jedne strane, obveze obrazlaganja uprave u pogledu svoje ocjene prema kojoj su utvrđene praznine opravdavale odbijanje produljenja odobrenja za oksasulfuron i, s druge strane, obveze obrazlaganja uprave u pogledu postojanja visokog rizika za vodene organizme i gujavice.
- 89 Međutim, ti aspekti tiču se nadzora zakonitosti postupka i bez drugih elemenata – osim eventualnog utvrđivanja očite pogreške u ocjeni – ne mogu navesti suca privremene pravne zaštite da u okviru odvagivanja interesa smatra kako zaključci izneseni u tim dokumentima moraju imati prednost pred prethodnim ocjenama, koje su u načelu rezultat detaljnog i iscrpnog ispitivanja. Naime, on nije dužan provesti tehničku procjenu znanstvenih podataka, što bi prelazilo opseg njegova mandata (vidjeti u tom smislu rješenje od 22. lipnja 2018., *Arysta LifeScience Netherlands/Komisija*, T-476/17 R, EU:T:2018:407, t. 108.).
- 90 To tim više vrijedi u ovom slučaju, u kojem navodna šteta u pogledu javnog zdravlja ne proizlazi iz prikupljenih znanstvenih podataka, nego upravo iz njihova nepostojanja, zbog čega postoje praznine utvrđene u pobijanoj uredbi. Međutim, kao što je to istaknuto u točki 85. gore, na temelju takvih praznina nije moguće isključiti rizike za javno zdravlje, koje – kako su izneseni u pobijanoj uredbi – stoga treba uzeti u obzir u odnosu na druge interese u pitanju.
- 91 U tom pogledu, tužitelj ne navodi drugi interes osim izbjegavanja nastanka štete koju bi prouzročila pobijana uredba, za koju je uostalom utvrđeno da ne bi bila ni teška ni nepopravljiva. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi pak da se zahtjevima u vezi sa zaštitom javnog zdravlja u načelu nedvojbeno mora priznati veća važnost nego ekonomskim razmatranjima (vidjeti rješenje od 11. travnja 2001., *Komisija/Bruno Farmaceutici i dr.*, C-474/00 P(R), EU:C:2001:219, t. 112. i navedenu sudsku praksu te presudu od 19. travnja 2012., *Artegodan/Komisija*, C-221/10 P, EU:C:2012:216, t. 99. i navedenu sudsku praksu).
- 92 Navodna šteta stoga nije dovoljna da odnos između interesâ prevagne u korist tužitelja s obzirom na to da se mora pretpostaviti da su utvrđeni rizici za javno zdravlje u pogledu oksasulfurona priznati (vidjeti točku 87. gore).
- 93 Naposljetku, u svakom slučaju, čak i da je tužitelj uspio dokazati hitnost povezanu s karakteristikama štete, dodatno bi je trebalo ocijeniti s obzirom na načelo, postavljeno u ustaljenoj sudskoj praksi, prema kojem prioritet zaštite javnog zdravlja može opravdati ograničenja koja uključuju čak i znatne negativne posljedice za određene gospodarske subjekte (vidjeti u tom smislu presudu od 1. lipnja 2010., *Blanco Pérez i Chao Gómez*, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 90. i navedenu sudsku praksu). S tim u vezi, naglašeno je kako je bitno priznati načelo opreznosti, prema kojem kada je i dalje neizvjesno postoje li rizici za ljudsko zdravlje ili koliki je njihov intenzitet, institucije Unije mogu poduzeti zaštitne mjere i prije nego što se dokažu ti rizici ili njihova težina (vidjeti u tom smislu rješenje od 19. prosinca 2013., *Komisija/Njemačka*, C-426/13 P(R), EU:C:2013:848, t. 54. i navedenu sudsku praksu).
- 94 Slijedom toga, treba odbiti argumente koje je tužitelj istaknuo u pogledu neškodljivosti dotične tvari kako bi dokazao da razmatranja o javnom zdravlju ne mogu imati veću težinu od onih koja se odnose na njegovu štetu.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

PREDSJEDNIK OPĆEG SUDA

rješava:

1. Odbija se zahtjev za privremenu pravnu zaštitu.

2. O troškovima će se odlučiti naknadno.

U Luxembourggu 21. siječnja 2019.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
M. Jaeger