



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-536/22

(pubblicazione per estratto)

**Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)
contro
Commissione europea**

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione) del 21 febbraio 2024

«Prodotti fitosanitari – Sostanza attiva cipermetrina – Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 – Richiesta di riesame interno – Articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 – Rigetto della domanda – Individuazione dei settori critici di preoccupazione da parte dell'EFSA – Valutazione e gestione del rischio – Principio di precauzione – Potere discrezionale della Commissione»

1. *Ricorso di annullamento – Termini – Dies a quo – Data di notifica della decisione – Risposta della Commissione a una richiesta di riesame interno redatta in una lingua diversa da quella della richiesta – Comunicazione successiva al richiedente di una copia di tale risposta nella lingua della richiesta – Termine decorrente dalla data di tale comunicazione successiva*

(Art. 263, comma 6, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1367/2006; regolamento del Consiglio n. 1, art. 2)

(v. punto 24)

2. *Ambiente – Convenzione di Aarhus – Applicazione alle istituzioni dell'Unione – Facoltà per le organizzazioni non governative di chiedere il riesame interno di atti amministrativi in materia ambientale – Atto amministrativo avente ad oggetto il rinnovo dell'approvazione di una sostanza attiva – Oggetto del riesame – Riesame dell'approvazione (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1367/2006, art. 10, § 1)*

(v. punto 38)

3. *Ricorso di annullamento – Motivi di ricorso – Ricorso avverso una decisione di rigetto di una richiesta di riesame – Motivo non presentato nella richiesta di riesame – Irricevibilità – Argomenti che costituiscono un semplice ampliamento di un motivo presentato nella richiesta di riesame – Ricevibilità – Limiti – Motivo che non modifica l'oggetto del procedimento di riesame interno*

(Art. 263 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1367/2006, art. 12)

(v. punti 41, 43, 46, 47)

4. *Ambiente – Convenzione di Aarhus – Applicazione alle istituzioni dell’Unione – Facoltà per le organizzazioni non governative di chiedere il riesame interno di atti amministrativi in materia ambientale – Precisazione dei motivi del riesame – Necessità di indicare elementi idonei a sollevare dubbi sulla fondatezza dell’atto di cui trattasi (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1367/2006, art. 10, § 1)*

(v. punti 42, 146)

5. *Ricorso di annullamento – Motivi di ricorso – Ricorso avverso una decisione di rigetto di una richiesta di riesame interno – Motivo sorto da tale decisione di rigetto e diretto a contestarne la fondatezza – Ricevibilità – Limiti – Motivo che non modifica l’oggetto della procedura di riesame interno (Art. 263 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1367/2006, art. 12)*

(v. punto 45)

6. *Salute pubblica – Valutazione dei rischi – Applicazione del principio di precauzione – Portata – Nozioni di rischio e di pericolo – Determinazione del livello di rischio reputato inaccettabile per la società – Competenza dell’istituzione dell’Unione designata dalla normativa pertinente – Obbligo di garantire un elevato livello di protezione della salute pubblica, della sicurezza e dell’ambiente (Artt. 114, § 3, 168, § 1, e 191 TFUE)*

(v. punti 77-87, 94, 97, 314)

7. *Agricoltura – Ravvicinamento delle legislazioni – Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari – Regolamento n. 1107/2009 – Rinnovo dell’approvazione di una sostanza attiva – Potere discrezionale della Commissione – Obbligo della Commissione di seguire il parere dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) – Insussistenza – Presupposti (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1107/2009; regolamento della Commissione n. 844/2012, art. 14, § 1)*

(v. punti 89-93, 103, 104, 123, 127)

8. *Agricoltura – Ravvicinamento delle legislazioni – Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari – Regolamento n. 1107/2009 – Rinnovo dell’approvazione di una sostanza attiva – Potere discrezionale della Commissione – Assistenza scientifica richiesta all’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) in assenza di una base giuridica specifica – Ammissibilità [Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 178/2002, artt. 23, c), e 29, § 1, a)]*

(v. punto 230)

9. *Agricoltura – Ravvicinamento delle legislazioni – Immissione in commercio dei prodotti fitosanitari – Regolamento n. 1107/2009 – Rinnovo dell’approvazione di una sostanza attiva – Potere discrezionale della Commissione – Criteri di valutazione – Orientamenti adottati dalla Commissione – Effetto vincolante – Vetustà degli orientamenti che richiedono un aggiornamento – Irrilevanza (Regolamento della Commissione n. 844/2012, art. 13, § 1)*

(v. punti 391, 393, 401)

Sintesi

Nell’ambito di un ricorso di annullamento connesso al rinnovo dell’approvazione della sostanza attiva cipermetrina, il Tribunale precisa le regole di ricevibilità di un siffatto ricorso proposto da un’organizzazione non governativa sulla base del regolamento n. 1367/2006¹, nonché la portata del potere discrezionale della Commissione europea quale gestore dei rischi alla luce del principio di precauzione.

La cipermetrina è un insetticida utilizzato nell’Unione europea, la cui incorporazione nei prodotti fitosanitari è stata autorizzata nel 2005².

Nell’ambito della procedura di rinnovo dell’approvazione della cipermetrina, l’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ha individuato, nelle sue conclusioni scientifiche del luglio 2018, quattro settori critici di preoccupazione (critical areas of concern) riguardo a tale sostanza attiva. Nel settembre 2019 ha poi pubblicato una dichiarazione sulle misure di riduzione del rischio per la cipermetrina.

A seguito di tale valutazione dei rischi, il 24 novembre 2021 la Commissione ha adottato il regolamento di esecuzione 2021/2049³, che rinnova l’approvazione della cipermetrina, accompagnato da una serie di disposizioni specifiche.

Il 20 gennaio 2022 l’organizzazione ambientale Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), ricorrente, ha inviato alla Commissione una richiesta di riesame interno⁴ del regolamento di esecuzione 2021/2049.

Con decisione 23 giugno 2022, la Commissione ha respinto tale richiesta.

La ricorrente chiede al Tribunale l’annullamento di tale decisione di rigetto. A sostegno del ricorso, essa deduce la violazione del principio di precauzione e dell’obbligo per l’Unione di garantire un livello elevato di protezione della salute umana e dell’ambiente. Essa afferma, tra l’altro, che, poiché l’EFSA aveva individuato taluni settori critici di preoccupazione riguardanti la

¹ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull’applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della Convenzione di Aarhus sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale (GU 2006, L 264, pag. 13), in particolare in base al suo articolo 2.

² Detta sostanza è stata iscritta nell’allegato I alla direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all’immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU 1991, L 230, pag. 1), dalla direttiva 2005/53/CE della Commissione, del 16 settembre 2005, recante modifica della direttiva 91/414/CEE del Consiglio per includervi clorotalonil, clorotoluron, cipermetrina, daminozide e tiofanato metile come sostanze attive (GU 2005, L 241, pag. 51).

³ Regolamento di esecuzione (UE) 2021/2049 della Commissione, del 24 novembre 2021, che rinnova l’approvazione della sostanza attiva cipermetrina come sostanza candidata alla sostituzione, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari, e che modifica l’allegato del regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione. (GU L 2021 del 25.11.2021, pag. 6).

⁴ Ai sensi dell’articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1367/2006.

cipermetrina, la Commissione non avrebbe dovuto rinnovare l'approvazione di tale sostanza. In tale contesto, la Commissione non disporrebbe più di alcun potere discrezionale e non può avvalersi del suo ruolo di gestore del rischio al riguardo.

Con la sua sentenza, il Tribunale respinge integralmente il ricorso.

Giudizio del Tribunale

Il Tribunale fornisce in primo luogo precisazioni di ordine procedurale sulla portata della regola della concordanza tra la richiesta di riesame e il ricorso di annullamento proposto contro la decisione adottata in risposta a tale richiesta.

A tal riguardo, esso ricorda che un siffatto ricorso di annullamento è ricevibile solo se è diretto contro la risposta a detta richiesta e che i motivi dedotti a sostegno dell'annullamento riguardano specificamente tale risposta.

Un ricorso del genere non può essere fondato su motivi nuovi o su elementi di prova che non appaiono nella richiesta di riesame, salvo privare l'obbligo relativo alla motivazione di una siffatta domanda del suo effetto utile e modificare l'oggetto del procedimento avviato con tale richiesta⁵.

Tuttavia, da un lato, un ricorrente ai sensi del regolamento n. 1367/2006 deve poter sollevare, nella fase del ricorso dinanzi al Tribunale, argomenti diretti a contestare, in diritto, la fondatezza della risposta alla sua richiesta di riesame, purché tali argomenti non modifichino l'oggetto del procedimento avviato con tale richiesta. Dall'altro, un argomento che non è stato sollevato nella fase della richiesta di riesame non può essere considerato nuovo se costituisce solo l'ampliamento di un argomento già sviluppato nell'ambito di tale richiesta, vale a dire se presenta, con i motivi o le censure inizialmente esposti, un nesso sufficientemente stretto da poter essere considerato come risultante dalla normale evoluzione del dibattito nell'ambito di un procedimento contenzioso.

In secondo luogo, il Tribunale rileva che, per poter perseguire efficacemente gli obiettivi assegnatigli dal regolamento n. 1107/2009, alla Commissione deve essere riconosciuto un ampio potere discrezionale. Ciò vale, in particolare, per le decisioni in materia di gestione del rischio che essa deve adottare in applicazione di detto regolamento⁶.

La gestione del rischio corrisponde all'insieme di azioni, messe in atto da un'istituzione che debba affrontare un rischio, finalizzate a portarlo ad un livello giudicato accettabile per la società, tenuto conto dell'obbligo dell'istituzione, in virtù del principio di precauzione, di garantire un livello di tutela elevato della salute, della sicurezza e dell'ambiente⁷.

Ciò implica una previa valutazione dei rischi che consiste, da un lato, nel valutare scientificamente detti rischi, basandosi sui migliori dati scientifici disponibili, e, dall'altro, nel determinare se essi superino il livello di rischio giudicato accettabile per la società, il che rientra nella scelta politica costituita dalla fissazione di un livello di protezione adeguato per detta società.

⁵ Sentenza del 12 settembre 2019, *TestBioTech e a./Commissione* (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punto 39).

⁶ Sentenza del 17 maggio 2018, *Bayer CropScience e a./Commissione* (T-429/13 e T-451/13, EU:T:2018:280, punto 143).

⁷ Sentenze del 12 aprile 2013, *Du Pont de Nemours (France) e a./Commissione* (T-31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 148; del 17 maggio 2018, *Bayer CropScience e a./Commissione* (T-429/13 e T-451/13, EU:T:2018:280, punto 125), e del 17 marzo 2021, *FMC/Commissione* (T-719/17, EU:T:2021:143, punto 78).

In tal senso, sebbene, nell'ambito della procedura di rinnovo delle sostanze attive, la Commissione debba «tener conto», in particolare, delle conclusioni scientifiche dell'EFSA⁸, essa non è vincolata, in quanto gestore dei rischi, dai rilievi effettuati dall'EFSA. Una siffatta presa in considerazione non può infatti essere interpretata come un obbligo per la Commissione di seguire in tutti i punti le conclusioni dell'EFSA.

Tuttavia, l'ampio potere discrezionale della Commissione in quanto gestore dei rischi resta delimitato dal necessario rispetto delle disposizioni del regolamento n. 1107/2009, in particolare dell'articolo 4⁹, in combinato disposto con l'allegato II a tale regolamento, nonché dal principio di precauzione sotteso a tutte le disposizioni di tale regolamento.

Date tali circostanze, la Commissione può rinnovare l'approvazione di una sostanza attiva solo se è sufficientemente dimostrato che, nonostante l'individuazione di settori critici di preoccupazione, misure di mitigazione dei rischi consentono di concludere che sono rispettati i criteri di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009. Infatti, il ruolo della Commissione è proprio quello di determinare i rischi che sono accettabili per la società, con una soglia di tolleranza più elevata per quanto riguarda la protezione dell'ambiente che per quanto riguarda la salute umana o animale, e prendendo in considerazione misure di gestione per mitigare determinati rischi.

Nel caso di specie, il solo fatto che l'EFSA abbia individuato quattro settori critici di preoccupazione nelle sue conclusioni riguardo alla cipermetrina non consente di ritenere che la Commissione non disponesse più di alcun potere discrezionale, in quanto responsabile della gestione dei rischi, purché essa garantisca che i criteri indicati all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009 erano soddisfatti. In altri termini, non è precluso alla Commissione verificare, nel rispetto del principio di precauzione, se il rischio sarebbe potuto divenire accettabile imponendo talune misure.

⁸ Tale domanda di rinnovo è stata presentata conformemente al regolamento di esecuzione (UE) n. 844/2012 della Commissione, del 18 settembre 2012, che stabilisce le norme necessarie per l'attuazione della procedura di rinnovo dell'approvazione delle sostanze attive a norma del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari (GU 2012, L 252, pag. 26).

⁹ Secondo tale articolo, l'approvazione di una sostanza attiva può essere concessa solo se è dimostrato che i requisiti di approvazione previsti ai paragrafi 2 e 3 sono soddisfatti, in realistiche condizioni d'impiego. Si introduce una presunzione secondo cui tali criteri di approvazione si considerano soddisfatti se è stato accertato che ciò avviene almeno per un impiego rappresentativo di almeno un prodotto fitosanitario contenente tale sostanza attiva.