



## Сборник съдебна практика

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ОБЩИЯ СЪД

15 май 2013 година \*

„Обезпечително производство — Гранични стойности за антимонон, арсен, барий, олово и живак в детските играчки — Отказ на Комисията да одобри изцяло нотифицираните от германските власти национални разпоредби, с които се запазват граничните стойности за тези вещества — Молба за постановяване на временни мерки — Допустимост — Неотложност — Fumus boni juris — Претегляне на интереси“

По дело T-198/12 R

**Федерална република Германия**, за която се явяват г-н Т. Henze и г-жа А. Wiedmann, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явяват г-жа М. Patakia и г-н G. Wilms, в качеството на представители,

ответник,

с предмет молба временно да се одобри запазването в сила на нотифицираните от германските власти национални разпоредби относно граничните стойности за антимонон, арсен, барий, олово и живак в детските играчки, до произнасянето от Общия съд по съществуващото на спора,

ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ НА ОБЩИЯ СЪД

постанови настоящото

### Определение

#### Предмет на производството

- 1 Настоящата молба за допускане на обезпечение се отнася до Решение С (2012) 1348 окончателен на Комисията от 1 март 2012 година относно националните разпоредби, нотифицирани от Федерална република Германия, с които се запазват граничните стойности за олово, барий, арсен, антимонон, живак, нитрозамини и нитрозираещи вещества в детските играчки след като започне да се прилага Директива 2009/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 година относно безопасността на детските играчки (ОВ L 170, стр. 1) (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

\* Език на производството: немски.

- 2 С обжалваното решение Европейската комисия уважава, в частта относно нитрозамините и нитрозиращите вещества, подадената до нея молба от германските власти съгласно член 114, параграф 4 ДФЕС да одобри запазването на действието на националните разпоредби относно граничните стойности за горепосочените тежки метали. Що се отнася до граничните стойности за олово, барий, арсен, антимон и живак — които съответстват на стойностите, определени в Директива 88/378/ЕИО на Съвета от 3 май 1988 година относно сближаване на законодателствата на държавите членки във връзка с безопасността на детските играчки (ОВ L 187, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 8, стр. 231) (наричана по-нататък „предишната директива за детските играчки“) — Комисията по същество отхвърля молбата на германското правителство и приема, че занапред ще се прилагат граничните стойности, определени в Директива 2009/48 (наричана по-нататък „новата директива за детските играчки“).

## Правна уредба

### *Първично право*

- 3 Член 114, параграфи 1—7 ДФЕС гласи:

„1. Освен ако в Договорите не е предвидено друго, следващите разпоредби се прилагат за постигане на целите, заложи в член 26. Европейският парламент и Съветът [...] приемат мерките за сближаване на законите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването и функционирането на вътрешния пазар.

[...]

3. В своите предложения, предвидени в параграф 1, в областта на здравето, сигурността, защитата на околната среда и защитата на потребителите, Комисията приема за база високо равнище на защита, като взема под внимание, по-специално, всяко ново развитие, основаващо се на научните факти. В рамките на съответните си правомощия, Европейският парламент и Съветът също ще полагат усилия да постигнат тази цел.

4. Ако след приемане [...] на мярка за хармонизиране, една държава членка счете за необходимо да запази националните си разпоредби, на основание значими нужди, посочени в член 36 [...], тя уведомява Комисията за тях и посочва основанията за тяхното запазване

[...]

6. В срок от шест месеца след [уведомяването, посочено в параграф 4], Комисията одобрява или отхвърля въпросните национални разпоредби, след като установи дали те представляват или не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите членки, и дали препятстват или не препятстват функционирането на вътрешния пазар.

При липса на решение на Комисията в този срок националните разпоредби, посочени в [параграф 4], се считат за одобрени.

Когато това е оправдано поради сложността на въпроса и при липса на опасност за човешкото здраве, Комисията може да уведоми заинтересованата държава членка, че срокът, посочен в настоящия параграф, може да бъде продължен за нов период от шест месеца.

7. Когато, в съответствие с параграф 6, на държава членка е разрешено да запази или да въведе национална разпоредба, дерогираща прилагането на мярката за хармонизиране, Комисията незабавно преценява дали да предложи привеждането в съответствие на тази мярка“.

### *Вторично право*

#### Предишната директива за детските играчки

- 4 Съгласно член 2 от предишната директива за детските играчки тези играчки могат да се предлагат на пазара само когато не заплашват безопасността или здравето на потребители или трети лица при употреба по предназначение или по предвидим начин, като се отчита обичайното поведение на децата. Състоянието на предлаганите на пазара детски играчки, при отчитане на предвидения срок за нормалната ѝ и предвидима употреба, следва да отговарят на определените в Директивата условия за здраве и безопасност.
- 5 Част II (озаглавена „Особени рискове“), точка 3 (озаглавена „Химични свойства“) от приложение II (озаглавено „Основни изисквания за безопасност на детските играчки“) към предишната директива за детските играчки задава като цел определени гранични стойности на максимално допустимата дневна бионаличност по-специално за антимон, арсен, барий, олово и живак. Граничните стойности на бионаличност определят максимално допустимото количество на дадено химическо вещество, което поради използването на детските играчки може да бъде погълнато и да участва в биологичните процеси в човешкото тяло. При тези гранични стойности на бионаличност не се провежда разграничение в зависимост от консистенцията на материала на детските играчки. Част II, точка 3, параграф 2, първо изречение от приложение II към посочената директива в частност определя следните гранични стойности, които изразяват максимално допустимата дневна бионаличност в  $\mu\text{g}$ : антимон: 0,2; арсен: 0,1; барий: 25,0; олово: 0,7 и живак: 0,5. Що се отнася до нитрозамините и нитрозиращите вещества, предишната директива за детските играчки не установява гранични стойности.
- 6 Именно на тази основа Европейският комитет по стандартизация изготвя, по поръка на Комисията, хармонизиран стандарт EN 71-3 „Безопасност на играчки“ (наричан по-нататък „EN 71-3“), който извежда граничните стойности на бионаличност от „граничните стойности на миграция“ за играчките и описва процедура, по която тези стойности могат да бъдат определени. Граничните стойности на миграция указват максимално допустимото количество на дадено химическо вещество, което може да мигрира, т.е. да премине от определен продукт към външната среда, например в кожата или в стомашния сок. Ако стойностите от EN 71-3 са спазени, граничните стойности на бионаличност от предишната директива за детските играчки също се считат за спазени. EN 71-3 в частност установява следните гранични стойности на миграция: антимон: 60 mg/kg; арсен: 25 mg/kg; барий: 1 000 mg/kg; олово: 90 mg/kg и живак: 60 mg/kg.

#### Новата директива за детските играчки

- 7 През 2003 г. Комисията решава да преработи предишната директива за детските играчки. След множество консултации с експерти по няколко проекта, в началото на 2008 г. тя представя предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на детските играчки, като предложението ѝ е прието от Съвета на 11 май 2009 г. въпреки възраженията на германското правителство, а на 18 юни 2009 г. става новата директива за детските играчки. Част III (озаглавена „Химични свойства“), точка 13 от приложение II (озаглавено „Специфични изисквания за безопасност“) към тази директива директно определя

граничните стойности на миграция. Цитираната директива вече прави разграничение в зависимост от три форми на материята от играчката — „суха, трошлива, прахообразна или гъвкава“, „течна или лепкава“ или „остъргана“.

- 8 Така част III, точка 13 от приложение II към новата директива за детските играчки определя следните гранични стойности на миграция:

Химичен елемент	mg/kg в суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя от играчката	mg/kg в течна или лепкава материя от детската играчка	mg/kg в остъргана от играчката материя
Антимон	45	11,3	560
Арсен	3,8	0,9	47
Барий	4 500	1 125	56 000
Олово	13,5	3,4	160
Живак	7,5	1,9	94

- 9 Член 54 от новата директива за детските играчки задължава държавите членки да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането ѝ в правната им система не по-късно от 20 януари 2011 г., и да ги прилагат считано от 20 юли 2011 г. Член 55 обаче предвижда изключение, доколкото част II, точка 3 от приложение II към предишната директива за детските играчки се отменя едва считано от 20 юли 2013 г. Ето защо граничните стойности на бионаличност, определени с предишната директива за детските играчки, и изведените от тях гранични стойности на миграция за материалите, използвани при производството на играчки, остават в сила до 20 юли 2013 г., по-специално що се отнася до елементите антимон, арсен, барий, олово и живак.
- 10 Според германското правителство член 55 от новата директива за детските играчки е *lex specialis* и дерогира член 54, така че според това правителство част III, точка 13 от приложение II към посочената директива — процесната в настоящия случай разпоредба — трябва да се транспонира до 20 юли 2013 г. Комисията пък счита, че предвиденият в член 54 от новата директива за детските играчки срок за транспониране се прилага и за тежките метали, до които се отнася настоящият спор. Единствено по икономически съображения член 55 предвиждал преходен срок до 20 юли 2013 г., през който може да продължи производството и търговията с играчки, чиито химически свойства отговарят на изискванията на предишната директива за детските играчки. Тази разпоредба нямала за цел да предостави на държавите членки по-дълъг срок за транспониране.

#### Германското национално право

- 11 Предишната директива за детските играчки е транспонирана в германското национално право с наредба през 1989 г. Наредбата за транспониране препраща към изискванията за безопасност, закрепени в приложение II към предишната директива за детските играчки, което установява граничните стойности на бионаличност, приложими по-специално за петте тежки метала антимон, арсен, барий, олово и живак.
- 12 Германското национално право е адаптирано към новото правно положение след публикуването на новата директива за детските играчки през 2011 г. Не са били направени обаче изменения във връзка с граничните стойности за горепосочените пет тежки метала, тъй като е счтено, че част III, точка 3 от приложение II към предишната директива за детските играчки продължава

да е в сила. Поради това с официално уведомително писмо от 22 ноември 2012 г. Комисията започва производство за установяване на неизпълнение на задължения съгласно член 258 ДФЕС срещу Федерална република Германия — частично нетранспониране на новата директива за детските играчки. С писмо от 21 март 2013 г. германското правителство отговаря на официалното уведомително писмо, отричайки, че е налице неизпълнение, тъй като според него част III от приложение II към новата директива за детските играчки произвежда действие едва от 20 юли 2013 г.

### Факти и производство

- 13 С писмо от 18 януари 2011 г. германското правителство иска от Комисията, в съответствие с член 114, параграф 4 ДФЕС във връзка с член 36 ДФЕС, да одобри запазването на действието — и след 20 юли 2013 г. — на германските национални разпоредби относно граничните стойности за антимон, арсен, барий, олово и живак (съобразени с част II, точка 3 от приложение II към предишната директива за детските играчки), както и за нитрозамините и нитрозиращите вещества, тъй като тези разпоредби осигурявали по-високо равнище на защита на здравето на децата от въведеното с новата директива за детските играчки. Германското правителство се позовава по-специално на определените в последната гранични стойности на миграция за играчките, от които може да бъде остъргана материя. Според германското правителство по отношение на елементите антимон, арсен, барий, олово и живак сравнението с граничните стойности от EN 71-3 показва, че приложимите занапред гранични стойности на миграция са по-високи, както личи от следната таблица:

Химичен елемент	Стойности по EN 71-3 в mg/kg, които преобразува граничните стойности на бионаличност от предишната директива за детските играчки (възпроизведени в националното право)	Стойности по новата директива за детските играчки в mg/kg
Олово	90	160
Арсен	25	47
Живак	60	94
Барий	1 000	56 000
Антимон	60	560

- 14 Германското правителство изтъква, че макар сравнението да обхваща единствено стойностите за категория „остъргана от играчка материя“, само по себе си то било достатъчно, за да покаже, без да е нужно да се вземат предвид другите две категории, че прилагането на разпоредбите на новата директива за детските играчки води до съществено увеличение на допустимата миграция на тежките метали. Новата директива не уточнявала ясно в какво съотношение се намират едни спрямо други граничните стойности на миграция за всяка от трите категории. Следователно трябвало да се изходи от принципа, че указаното количество може да мигрира всеки ден от всяка категория. Ето защо граничните стойности на миграция трябвало да се разглеждат кумулативно и да бъдат добавени, за да се определи общото излагане на въздействието на тези вещества, в случай че детето има досег до играчки от трите категории в един и същи ден.
- 15 С обжалваното решение, съобщено на 2 март 2012 г., Комисията изцяло уважава молбата на германското правителство в частта ѝ относно нитрозамините и нитрозиращите вещества. Що се отнася до елементите барий и олово, тя дава одобрение „до датата на влизане в сила на

разпоредбите на ЕС, с които се установяват нови гранични стойности [...] или до 21 юли 2013 г.". За сметка на това молбата е отхвърлена в частта ѝ относно елементите антимон, арсен и живак.

- 16 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 14 май 2012 г., германското правителство иска отмяна на обжалваното решение в частта, в която Комисията е отхвърлила молбата му да се запази действието на националните разпоредби относно граничните стойности за антимон, арсен и живак и е дала одобрение, що се отнася до елементите барий и олово, само до 21 юли 2013 г.
- 17 С отделен акт, постъпил в секретариата на Общия съд на 13 февруари 2013 г., германското правителство подава настоящата молба за допускане на обезпечение, в която по същество моли председателя на Общия съд:
  - временно да одобри нотифицираните национални разпоредби, с които се запазват граничните стойности за антимон, арсен, барий, олово и живак, до произнасянето на Общия съд по жалбата,
  - при условията на евентуалност да задължи Комисията временно да одобри посочените национални разпоредби до произнасянето на Общия съд по жалбата.
- 18 В становището си по молбата за допускане на обезпечение, подадено в секретариата на Общия съд на 28 февруари 2013 г., Комисията моли председателя на Общия съд:
  - да обяви молбата за недопустима или при условията на евентуалност да я отхвърли като неоснователна,
  - да осъди Федерална република Германия да заплати допълнителните съдебни разноски, направени за обезпечителното производство, когато се произнася по съдебните разноски в главното производство.
- 19 Германското правителство отговаря на становището на Комисията с писмено становище от 14 март 2013 г. Комисията представя окончателната си позиция по последното с писмено становище от 27 март 2013 г.

### **От правна страна**

- 20 От тълкуването на член 278 ДФЕС във връзка с член 279 ДФЕС, от една страна, и с член 256, параграф 1 ДФЕС, от друга, е видно, че ако счита, че обстоятелствата го изискват, съдията по обезпечителното производство може да постанови спиране на изпълнението на акт, обжалван пред Общия съд, или да предпише необходимите временни мерки.
- 21 Съгласно член 104, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд молбите за допускане на обезпечение трябва да излагат предмета на спора, обстоятелствата, установяващи неотложността, както и фактическите и правните основания, които обосновават вероятната основателност на поисканата временна мярка. Следователно молбата за спиране на изпълнението и за други временни мерки може да бъде уважена от съдията по обезпечителното производство, ако е установено, че има вероятна основателност постановяването им да е фактически и правно обосновано (*fumus boni juris*) и че тези действия са неотложни, в смисъл че е необходимо да бъдат разпоредени и да породят действието си преди решението по главното производство, за да се избегне значително и непоправимо увреждане на интересите на поисканата ги страна. При необходимост съдията по обезпечителното производство извършва и

претегляне на наличните интереси (вж. Определение на председателя на Общия съд от 13 април 2011 г. по дело *Westfälische Drahtindustrie* и др./Комисия, T-393/10 R, Сборник, стр. II-1697, точка 12 и цитираната съдебна практика).

- 22 В рамките на тази цялостна проверка съдията по обезпечителното производство разполага с широко право на преценка и в съответствие с особеностите на конкретния случай може да определи начина, по който следва да се провери дали са изпълнени различните условия, както и реда за извършване на тази проверка, тъй като не съществува правна норма, която да го задължава да следва предварително определена схема за анализ при преценката дали е необходимо да бъдат постановени временни мерки (вж. Определение по дело *Westfälische Drahtindustrie* и др./Комисия, посочено по-горе, точка 13 и цитираната съдебна практика).
- 23 Съдията по обезпечителното производство счита, че разполага с цялата информация, необходима за да се произнесе по молбата, без да е необходимо да изслушва предварително устните обяснения на страните.

*По допустимостта на молбата за допускане на обезпечение*

- 24 Според Комисията молбата за постановяване на временни мерки е недопустима, тъй като Федерална република Германия няма правен интерес. Ако бъдело уважено направеното в главното производство искане за отмяна на отрицателно решение, щяло да се наложи Комисията да приеме ново решение за допускане на дерогация съгласно член 114, параграф 4 ДФЕС, като отчете отменителното съдебно решение и като упражни широкото си право на преценка, с което разполага в такива случаи. С молбата си за допускане на обезпечение всъщност Федерална република Германия искала да бъде спряно изпълнението на отрицателно решение. Такова искане обаче по принцип не можело да бъде правено в рамките на обезпечително производство (вж. Определение на председателя на Общия съд от 17 декември 2009 г. по дело *Vereniging Milieudéfensie* и *Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*/Комисия, T-396/09 R, непубликувано в Сборника, наричано по-нататък „Определение по дело *Milieudéfensie*“, точка 34 и цитираната съдебна практика). Според Комисията Федерална република Германия се опитала да заобиколи това правило относно допустимостта, което ограничава предмета на молбите за постановяване на временни мерки, като за целта в обезпечителното производство последната направила искания, които далеч надхвърляли исканията ѝ по главното производство, а това застрашавало институционалното равновесие.
- 25 Що се отнася до главното искане — самият съдия по обезпечителното производство временно да одобри запазването в сила на процесните национални разпоредби — според Комисията при контрола за законосъобразност съдът на Съюза не може нито да действа като административен орган, нито да извършва, вместо Комисията, сложни преценки на технически въпроси. Що се отнася до искането, направено при условията на евентуалност, ако то бъдело уважено в рамките на обезпечителното производство, това щяло да означава да се задължи Комисията да изведе определени последици от отменителното съдебно решение. Правото на Съюза не допускало да се дават подобни задължителни указания — това означавало да бъде постановена мярка, която е извън правомощията на съда, разглеждащ делото по същество (Определение по дело *Milieudéfensie*, точка 42). В допълнение, допустимостта на молбата за постановяване на временни мерки зависела от това дали между исканата временна мярка и исканията в главното производство има тясна връзка. Съдията по обезпечителното производство не можел да има правомощия, с които не разполага съдът, разглеждащ делото по същество (Определение по дело *Milieudéfensie*, точка 39 и сл.). Именно такава обаче била целта на жалбоподателя.
- 26 Според германското правителство обаче несъмнено има връзка между молбата за постановяване на временни мерки и искането по същество. Разпоредбите, които уреждали молбата за провеждане на обезпечително производство, били израз на правото на правосъдие, закрепено в

член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ С 83, 2010 г., стр. 389) (наричана по-нататък „Хартата“). Те гарантирали на жалбоподателя правото да получи временна съдебна защита, доколкото такава е необходима, за да се гарантира пълното действие на съдебното решение, което ще бъде постановено по съществуващото на спора. Когато предмет на жалбата в главното производство, както в настоящия случай, всъщност било искане да бъдат дадени задължителни указания, но молителят можел да подаде само жалба за отмяна, временната съдебна защита трябвало да бъде предоставена на основание или на член 278 ДФЕС, или на член 279 ДФЕС.

- 27 В това отношение следва да се напомни, че целта на обезпечителното производство е да гарантира пълното действие на бъдещото решение по същество (вж. в този смисъл Определение на председателя на Съда от 27 септември 2004 г. по дело Комисия/Akzo и Акрос, С-7/04 P(R), Recueil, стр. I-8739, точка 36). Следователно това производство е акцесорно по характер спрямо главното производство, към което се наслагва (Определение на председателя на Общия съд от 12 февруари 1996 г. по дело *Lehrfreund/Съвет и Комисия*, T-228/95 R, Recueil, стр. II-111, точка 61), поради което решението, взето от съдията по обезпечителното производство, трябва да е временно по характер, в смисъл че не може нито да предрешава насоката на бъдещото решение по същество, нито да го лиши от полезно действие (Определение на председателя на Съда от 17 май 1991 г. по дело *CIRFS и др./Комисия*, С-313/90 R, Recueil, стр. I-2557, точка 24 и Определение на председателя на Общия съд от 12 декември 1995 г. по дело *Connolly/Комисия*, T-203/95 R, Recueil, стр. II-2919, точка 16). Освен това поисканата обезпечителна мярка трябва да има достатъчно тясна връзка с предмета на жалбата и не може да надхвърля рамките на бъдещото решение на Общия съд по същество (Определение на председателя на Общия съд от 29 март 2001 г. по дело *Goldstein/Комисия*, T-18/01 R, Recueil, стр. II-1147, точка 14 и Определение на председателя на Общия съд от 2 юли 2004 г. по дело *Sumitomo Chemical/Комисия*, T -78/04 R, Recueil, стр. II-2049, точка 43).
- 28 Както правилно отбелязва Комисията, молбата за допускане на обезпечение, с която просто се цели да бъде спряно изпълнението на отрицателно решение, по принцип е недопустима, тъй като само по себе си поисканото спиране на изпълнението не може да промени правното положение на молителя. Германското правителство обаче не е подало точно молба за спиране на изпълнението по смисъла на член 278 ДФЕС. То по-скоро иска да бъде приета временна мярка по смисъла на член 279 ДФЕС. Все пак нито член 279 ДФЕС, нито член 104 от Процедурния правилник, а още по-малко член 47 от Хартата, допускат подобна молба да се обяви за недопустима само по съображение че жалбата, която е в основата ѝ, цели отмяна на отрицателно решение (в това отношение вж. и Определение на заместник-председателя на Съда от 7 март 2013 г. по дело *EDF/Комисия*, С-551/12 P(R), точка 41).
- 29 Именно поради тази причина в съдебната практика има редица примери за временни мерки, приети в рамките на производства по жалби за отмяна на отрицателни решения. В тези случаи съдията по обезпечителното производство всъщност е счел за необходимо да предостави исканата временна съдебна защита до приключване на главното производство (вж. по-специално диспозитива на Определение на председателя на Общия съд от 28 април 2009 г. по дело *United Phosphorus/Комисия*, T-95/09 R, непубликувано в Сборника, на Определение на председателя на Общия съд от 16 ноември 2012 г. по дело *Evonik Degussa/Комисия*, T-341/12 R, на Определение на председателя на Общия съд от 16 ноември 2012 г. по дело *Akzo Nobel и др./Комисия*, T-345/12 R, и на Определение на председателя на Общия съд от 11 март 2013 г., *Pilkington Group/Комисия*, T-462/12 R).
- 30 Трябва да се приеме за установено, че особеностите на настоящия случай подкрепят тезата, че временната мярка, поискана от германското правителство, е допустима.



- 31 Всъщност съгласно член 55 от новата директива за детските играчки част II, точка 3 от приложение II към предишната директива за детските играчки — съдържащо граничните стойности за антимоун, арсен, барий, олово и живак, които германското правителство желае да запази така, както са закрепени в националното право — ще бъде отменено едва от 20 юли 2013 г. Това означава, че спорните гранични стойности ще останат в сила до 20 юли 2013 г. Доколкото в обжалваното решение Комисията е отхвърлила молбата за запазване на действието, в частта ѝ относно елементите антимоун, арсен и живак, и е дала одобрение, що се отнася до елементите барий и олово, само до 21 юли 2013 г., съответната забрана за запазване на действието ще влезе в сила едва на 21 юли 2013 г. Ето защо германското правителство във всеки случай може да продължи да прилага съответните предходни гранични стойности до 20 юли 2013 г., с или без разрешението на Комисията, без да се засяга евентуалното му задължение още преди тази дата да транспонира част III, точка 13 от приложение II към новата директива за детските играчки в националното право (вж. точка 12 по-горе).
- 32 При тези условия германското правителство е било длъжно да подаде жалба за отмяна на обжалваното решение в срока по член 263, параграф 6 ДФЕС, т.е. преди средата на май 2012 г., докато до 20 юли 2013 г. то не може да се ползва от предвидената в член 278 ДФЕС временна съдебна защита, понеже до тази дата правното положение, към което се стреми — в смисъл на продължаване на прилагането на предходните гранични стойности — вече му е гарантирано с член 55 от новата директива за детските играчки. Следователно логиката показва, че германското правителство може да поиска запазването на тези гранични стойности след 20 юли 2013 г. само чрез временна мярка, постановена съгласно член 279 ДФЕС. Ето защо Комисията не може да го упреква, че то се опитва по незаконосъобразен начин да заобиколи процедурата, предвидена в член 278 ДФЕС.
- 33 Доколкото Комисията твърди, че поисканата временна мярка застрашава институционалното равновесие и излиза извън обхвата на правомощията на съда, който разглежда делото по същество, следва да се напомни, че що се отнася до временните мерки, съдията по обезпечителното производство има правомощия, чието отражение за съответните институции на Съюза надхвърля последиците на отменителното съдебно решение (вж. в този смисъл Определение на председателя на Съда от 5 август 1983 г. по дело СМС/Комисия, 118/83 R, Recueil, стр. 2583, точка 53 и диспозитива на Определение на председателя на Общия съд от 19 февруари 1993 г. по дело Langnese-Iglo и Schöller/Комисия, T-7/93 R и T-9/93 R, Recueil, стр. II-131), при условие че тези временни мерки се прилагат само докато трае главното производство, не предрешават решението по същество и не засягат полезното му действие.
- 34 Както правилно отбелязва германското правителство, допускането на поисканата от него временна мярка не би предрешило решението по съществуващото на спора. Запазването на действието на нотифицираните национални разпоредби би било одобрено само за ограничен период, а именно до приемането на решението по съществуващото на спора. Това просто временно одобрение изобщо не би включвало преценка дали обжалваното решение е обосновано — преценка, която ще бъде предмет на решението по съществуващото на спора. Впрочем молбата за допускане на обезпечение, с която германското правителство по същество цели да запази възможността да прилага предходните гранични стойности след 20 юли 2013 г., има достатъчно тясна връзка с жалбата за отмяна на обжалваното решение, доколкото последното на практика забранява на това правителство да запази в сила посочените стойности след тази дата.
- 35 Що се отнася до полезното действие на бъдещото решение по съществуващото на спора, допускането на поисканата временна мярка очевидно няма да засегне действието на евентуалното съдебно решение, с което се отхвърля подадената от германското правителство жалба за отмяна, тъй като съгласно член 107, параграф 3 от Процедурния правилник действието на тази мярка се преустановява автоматично от момента на обявяване на съдебното решение. Ако Общият съд отмени обжалваното решение, по силата на член 266 ДФЕС Комисията ще е длъжна да вземе необходимите във връзка с отмяната мерки, като се съобрази с мотивите на това съдебно

решение. В случай че Комисията отново отхвърли молбата на германското правителство за запазване на действието, като изтъкне например нови съображения, изгубилата съгласно член 107, параграф 3 от Процедурния правилник сила мярка не би създала пречка за тази последица от съдебното решение. За сметка на това, ако предвид мотивите на съдебното решение Комисията е длъжна да уважи молбата за запазване в сила, в светлината на тази последица от съдебното решение поисканата временна мярка ще е особено подходяща, за да гарантира още от настоящия момент пълното действие на евентуалното бъдещо отменително решение.

- 36 При тези условия Комисията няма основание да твърди и че поисканата временна мярка би надхвърлила рамките на евентуалното бъдещо отменително решение, което Общият съд може да постанови. В това отношение за целите на настоящата проверка — дали молбата за допускане на обезпечение е допустима — е достатъчно да се констатира, както уместно посочва германското правителство (вж. Решение на Съда от 28 януари 1986 г. по дело *Sofaz и др./Комисия*, 169/84, *Recueil*, стр. 391, точка 28), че националните гранични стойности, нотифицирани на Комисията с оглед запазване на действието им, гарантират по-високо равнище на защита на здравето на децата от това, което следва от прилагането на граничните стойности по новата директива за детските играчки, че отказът по отношение на това правителство да бъде допусната временната мярка за периода от 21 юли 2013 г. до обявяването на решението по съществото на спора ще доведе до опасност от значително и непоправимо увреждане на здравето на децата и че интересът, чиято защита се иска, е от особено голямо значение.
- 37 Това убедително изложение на германското правителство дава на съдията по обезпечителното производство, за целите на проверката дали подадената пред него молба е допустима, достатъчно сигурност да приеме, че за да изпълни задълженията, които биха възникнали в резултат от евентуалното отменително решение, Комисията би уважила спорната молба за запазване на действието. Следователно обхватът на исканата временна мярка не би надхвърлил този на мерките, които Комисията най-вероятно ще трябва да приеме в изпълнение на такова съдебно решение.
- 38 В това отношение настоящият случай следва да се отграничи от разглеждания в случая, по който е постановено Определение по дело *Milieudéfensie*, където се обсъжда разрешението за дерогация, с което Комисията освобождава една държава членка от спазването на определени гранични стойности относно качеството на въздуха. В този случай Комисията отхвърля като недопустима молбата, подадена до нея от организация за опазване на околната среда, да „преразгледа на вътрешно равнище“ това разрешението. Организацията жалбоподател подава жалба за отмяна на този отказ, а не на самото разрешението за дерогация. Освен това организацията жалбоподател подава молба за допускане на обезпечение, чиято цел е по-специално Комисията да бъде задължена да разпорежи на съответната държава членка незабавно да започне да спазва граничните стойности. В точки 37—41 от Определение по дело *Milieudéfensie* молбата за допускане на обезпечение е обявена за недопустима, по съображение че допускането на поисканата временна мярка на практика би принудило Комисията да оттегли разрешението за дерогация, докато евентуалното съдебно решение за отмяна на отказа би я задължило просто да предприеме действия и да извърши първоначално отказаното преразглеждане, без да се засяга резултатът от това преразглеждане, още повече че страните обсъждат не този резултат, а въпроси по допустимостта. Следователно оттеглянето на дерогацията въобще не би било необходима последица от това съдебно решение, така че обхватът на поисканата временна мярка би надхвърлил този на мерките, които Комисията би трябвало да приеме, за да се съобрази с отменителното съдебно решение съгласно член 266 ДФЕС (вж. в това отношение във връзка със сходна хипотеза, отнасяща се до правото на Съюза в областта на държавните помощи, Определение по дело *CIRFS* и др./Комисия, посочено по-горе, точки 20—23).

- 39 От всичко изложено дотук следва, че молбата за постановяване на временни мерки трябва да се обяви за допустима, но само в частта ѝ относно исканията, изложени при условията на евентуалност. Всъщност от член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС следва, че само Комисията е компетентна да одобри молбите за запазване на действието, подадени до нея от държавите членки, докато правомощието на съдията по обезпечителното производство по принцип се свежда до това да задължи съответната институция да вземе или не определени мерки.

*Po fumus boni juris*

- 40 Съгласно съдебната практика условието за *fumus boni juris* е изпълнено, когато поне едно от изтъкнатите в подкрепа на жалбата правни основания на пръв поглед изглежда, че е релевантно или че във всеки случай не е лишено от основание. За целта е достатъчно това правно основание да поставя сложни и деликатни въпроси, които на пръв поглед не могат да бъдат отхвърлени като ирелевантни, а налагат задълбочена проверка, извършвана от съда, компетентен да се произнесе по съществуването на спора, или пък изложените от страните доводи да разкриват, че в рамките на главното производство е налице съществен правен спор, решението на който не е ясно още на пръв поглед (вж. в този смисъл Определение по дело *Westfälische Drahtindustrie* и др./Комисия, посочено по-горе, точка 54 и Определение на председателя на Общия съд от 19 септември 2012 г. по дело *Гърция/Комисия*, T-52/12 R, точка 13 и цитираната съдебна практика).

По временното разрешаване на граничните стойности за олово и за барий

- 41 Според германското правителство обжалваното решение нарушава член 114 ДФЕС, тъй като Комисията предвидила, че срокът на действие на одобрението ѝ на нотифицираните национални разпоредби относно граничните стойности за олово и барий изтича най-късно на 21 юли 2013 г. Член 114, параграф 6, първа алинея ДФЕС не предвиждал такова ограничение във времето, така че Комисията можела да избира само между това да одобри или да отхвърли молбата. Срокът, в който тя трябвало да приеме решението си, бил изрично ограничен до шест месеца. Текстът на тази разпоредба не ѝ позволявал да налага ограничения във времето, а още по-малко твърдо ограничение като наложеното в настоящия случай, което оставяло свобода на службите ѝ да проверят впоследствие евентуалните корекции на мярката за хармонизация.
- 42 Германското правителство добавя, че и структурата на член 114, параграф 6, първа алинея ДФЕС е довод срещу възможността Комисията да обвърже решение, прието на тази основа, с ограничение във времето. Първо, член 114, параграф 6, втора алинея ДФЕС въвеждал презумпция за одобрение, ако Комисията не се произнесе в предвидения от предходната алинея шестмесечен срок. Второ, съгласно член 114, параграф 6, трета алинея ДФЕС Комисията можела да продължи първоначалния срок с шест месеца само по изключение. Трето, член 114, параграф 7 ДФЕС задължавал Комисията, когато тя одобрява нотифицирани национални мерки, незабавно да прецени дали да предложи корекция на мярката за хармонизация. Целта на това правило била да се гарантира, че бавното развитие на производството за запазване на действието на национални разпоредби няма да причини вреди на държавата членка молител. Следователно Комисията била изрично задължена да провери дали и доколко е необходима евентуална корекция веднага след като даде одобрение.
- 43 Комисията възразява, че доводите на германското правителство не са съобразени със системата, въведена с член 114 ДФЕС. Всъщност разрешаването на по-строги национални разпоредби представлявало именно дерогация на мерките за хармонизация. Комисията не се позовала на никакво изключение и обвързала одобрението си с ограничение във времето само за да създаде съвместимо с мярката за хармонизация положение, като същевременно одобри за ограничен период по-високо равнище на защита. Ограничението във времето позволявало производството да се приключи бързо и да се избегне евентуално второ производство съгласно член 114,

параграф 4 ДФЕС. Комисията избрала това решение, тъй като Федерална република Германия още на много ранен етап изразила несъгласието си с избора от Комисията подход, въпреки че вече била предприела действия с оглед адаптиране на граничните стойности към най-новите научни знания. Ето защо изглеждало логично разрешението да бъде ограничено във времето, тъй като това бил единственият начин да се гарантира, че във всеки един момент за разглежданите вещества, които се съдържат в продаваните във вътрешния пазар детски играчки, се прилагат единни правила

- 44 Според Комисията блокирането на всякакви мерки, с които се цели въвеждането на по-строги разпоредби на равнището на Съюза, до приключване на предвиденото в член 114, параграф 6 ДФЕС производство, било в разрез с преследваната от новата директива за детските играчки цел за защита и със значението, което Съюзът отдава на защитата на здравето. Подобен резултат явно бил абсурден. Обратно, ограничаването на разрешенията във времето давало на Комисията възможност да намери, когато е необходимо, по-гъвкави решения, които засягат във възможно най-малка степен функционирането на вътрешния пазар и единното прилагане на правото на Съюза. Същевременно това ѝ позволявало да отчита оправданата загриженост на държавите членки.
- 45 В това отношение съдията по обезпечителното производство установява най-напред, че в точка 54 от обжалваното решение Комисията изрично е признала, че определените в новата директива за детските играчки гранични стойности на миграция за оловото не осигуряват подходящо равнище на защита за децата, поради което тя започнала процедура за преразглеждане на въпросните стойности. Ето защо в точка 55 от обжалваното решение Комисията приема, че нотифицираните национални разпоредби по отношение на оловото са оправдани по съображения за значими нужди, свързани със защитата на човешкото здраве. На следващо място, същото важи и за елемента барий: в точка 48 от обжалваното решение Комисията също изрично е признала, че препоръчаните от германското правителство стойности най-вероятно гарантират по-високо равнище на защита на здравето на децата. Поради тази причина в точка 51 от обжалваното решение Комисията обявява, че нотифицираните национални разпоредби по отношение на бария са оправдани по съображения за значими нужди, свързани със защитата на човешкото здраве.
- 46 На последно място следва да се добави, че в точка 94 от обжалваното решение Комисията отбелязва, че нотифицираните от Федерална република Германия национални мерки по отношение на оловото и бария не представляват нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничение на търговията между държавите членки, нито несъразмерна пречка за функционирането на вътрешния пазар. Поради това Комисията приема, че има основания да счита, че нотифицираните национални мерки могат да бъдат одобрени „при условие че са ограничени във времето“.
- 47 Следователно се оказва, че Комисията е потвърдила, че са изпълнени всички изисквания за прилагането на член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС по отношение на елементите олово и барий. Освен това Комисията е признала, че е съгласна с Федерална република Германия, че трябва да се даде одобрение, когато са изпълнени изискванията по член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС. Според Комисията обаче сред посочените изисквания е и това за необходимост на националните разпоредби, каквато в настоящия случай била налице до приемането на граничните стойности, залегнали в новата директива за детските играчки. След този краен срок националните разпоредби вече не били необходими. Това положение подкрепяло времевото ограничение, с което Комисията обвързала даденото одобрение
- 48 Що се отнася до преразглеждането на граничните стойности, определени с новата директива за детските играчки, в писменото си становище по молбата за допускане на обезпечение Комисията пояснява, че на 3 януари 2013 г. е представила на Световната търговска организация проект за изменение на посочената директива и за адаптиране на граничните стойности, приложими за

бария. След като представила този проект, тя трябвало да спази срока от 60 дни, а именно до 4 март 2013 г., преди да може да го приеме. След изтичането на този срок Комисията можела, след като отчете евентуалните становища, да изпрати разглеждания проект на комитета по регулиране — нещо, което тя „възнамерява[ла] да направи“ през март 2013 г., по реда на писмената процедура. „Ако комитетът по регулиране одобри проекта с квалифицирано мнозинство“, щял да започне да тече тримесечен срок, през който Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз ще могат да представят възражения. „Ако не представят такива“, Комисията можела да приеме проекта. Така новите гранични стойности на миграция за бария щели да могат да влязат в сила през юли 2013 г.

- 49 Както ясно личи от това изложение, влизането в сила на новите стойности на миграция за бария, предвидени от Комисията, е свързано с редица условности. Ето защо, като обвързва одобрението си с твърд краен срок „[най-късно] до 20 юли 2013 г.“ — в член 1 от обжалваното решение — Комисията на пръв поглед е създавала опасността за Федерална република Германия да бъде принудена да обезсили националните си норми преди да влязат в сила евентуални нови стойности на миграция, въпреки че тези норми безспорно гарантират по-високо равнище на защита от това, което предлагат действащите понастоящем стойности на новата директива за детските играчки, и че запазването в сила на посочените норми следователно е оправдано от значими изисквания за защита на здравето. Ето защо доводите на германското правителство, че налагането на такъв срок не съответства на „запазване“ по смисъла на член 114, параграф 4 ДФЕС и води просто до заобикаляне на системата на сроковете и на презумпцията за одобрение, установена от член 114, параграфи 4—7 ДФЕС, на пръв поглед не изглеждат неоснователни.
- 50 На още по-силно основание това важи за планираното от Комисията адаптиране на граничните стойности, приложими за оловото. Всъщност самата Комисия изхожда от принципното положение, че новите стойности ще могат да бъдат приети най-рано през януари 2014 г. или при всички случаи след изтичането на 21 юли 2013 г. на твърдия краен срок, с който е обвързала одобрението си.
- 51 Ето защо се налага изводът, че доводите на германското правителство относно ограниченото във времето одобряване на граничните стойности, приложими за оловото и за бария, са изключително сериозни и поставят въпроси, които на пръв поглед изискват задълбочена проверка, каквато е от компетентността на съда, който се произнася по същество. Следователно в това отношение молбата за допускане на обезпечение показва, че е налице *fumus boni juris*.
- 52 Още тук следва да се отбележи, че ако молбата за допускане на обезпечение бъде уважена в тази си част, Комисията винаги би могла да подаде молба съгласно член 108 от Процедурния правилник, ако счита, че обстоятелствата са се променили до степен, която би обосновала изменението или отмяната на временната мярка, какъвто би бил случаят например ако междувременно бъдат адаптирани граничните стойности, приложими за оловото или за бария, или и за двата елемента.

По отхвърлянето на молбата за одобряване на граничните стойности, приложими за антимона, арсена и живака

- 53 Според германското правителство обжалваното решение нарушава член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС, понеже Комисията не приложила релевантния критерий за преценка, доколкото обосновала отказа си да одобри запазването в сила на приложимите за антимона, арсена и живака национални разпоредби с това, че посоченото правителство не е доказало, че предвидените от новата директива за детските играчки гранични стойности на миграция не предлагат подходящо равнище на защита или че те вероятно ще имат неблагоприятни

последници за здравето. Както следвало от Решение на Съда от 20 март 2003 г. по дело Дания/Комисия (C-3/00, Recueil, стр. I-2643, точки 63 и 64), за да оправдае запазването в сила на националните си разпоредби държавата членка всъщност можела да се позове на това, че оценката ѝ на риска за общественото здраве е различна от тази на законодателя на Съюза, направена в съответната мярка за хармонизация. В това отношение държавата членка молител трябвало да докаже само, че националните ѝ норми гарантират по-високо равнище на защита на общественото здраве от мярката за хармонизация на правото на Съюза и че не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

54 Обратно на твърденията на Комисията, германското правителство изпълнило всички свои задължения за доказване. Националните гранични стойности, които били идентични с тези в част II, точка 3 от приложение II към предишната директива за детските играчки, и граничните стойности, предвидени в част III, точка 13 от приложение II към новата директива за детските играчки, могли да бъдат сравнени едва след преобразуване, тъй като първите били изразени като бионаличност, а вторите — като гранични стойности на миграция. Германското правителство извършило преобразуването в гранични стойности на миграция въз основа на стандарта EN 71-3 (вж. точка 6 по-горе), след което сравнило граничните стойности на бионаличност след изчерпване на максимално допустимите гранични стойности на миграция, разрешени от новата директива за детските играчки за трите форми на консистенция на играчките, със стойностите по предишната директива за детските играчки (без оглед на консистенцията на играчката). След това преобразуване граничните стойности на миграция, предвидени от нотифицираните национални разпоредби, се оказали по-ниски от залегналите в новата директива за детските играчки. Следователно по отношение на въпросните елементи последната допускала по-високи нива на миграция от разрешената съгласно посочените национални разпоредби, което водело до по-силно излагане на децата на въздействието на вредни вещества. Това доказвало, че същите национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита от равнището, произтичащо от прилагането на новата директива за детските играчки, което се потвърждавало от следната таблица:

Химичен елемент	Гранична стойност на бионаличност съгласно германското национално право (съответства на предишната директива за детските играчки)	Гранична стойност на бионаличност съгласно новата директива за детските играчки		
		µg/ден независимо от консистенцията на материала на играчката	µg/ден в суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя от играчката	µg/ден в течна или лепкава материя от детската играчка
Антимон	0,2	4,5	4,5	4,5
Арсен	0,1	0,38	0,36	0,38
Живак	0,5	0,75	0,76	0,76

55 Според германското правителство това доказва, че за всеки елемент и за всяка консистенция граничните стойности на бионаличност, предвидени в предишната директива за детските играчки, са по-ниски от установените с новата директива за детските играчки. Следователно още проверката поотделно за всяка консистенция показвала, че нотифицираните национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита на здравето на децата в сравнение с предписанията на новата директива за детските играчки. Тази констатация щяла да се

потвърди, ако за всеки елемент се извършела цялостна проверка, като се добавят предвидените от новата директива за детските играчки гранични стойности на бионаличност, след преобразуване, за трите консистенции на материалите, от които са играчките.

- 56 Комисията пък счита, че нотифицираните национални разпоредби (и граничните стойности, предвидени от предишната директива за детските играчки, на които тези разпоредби се основават) не защитават здравето по по-ефикасен начин от разпоредбите на новата директива за детските играчки, и че напротив, в повечето случаи германските норми осигурявали значително по-слаба защита срещу антимон, арсен и живак, както показвала следващата таблица, в която граничните стойности на миграция, предвидени от новата директива за детските играчки, са сравнени с нотифицираните от германското правителство мерки, като числата обозначават максимално допустимото количество в mg от всеки елемент, което може да се отдели („да мигрира“) от един kg материал от играчката:

Химичен елемент	Нова директива за детските играчки Миграция от материали от играчките, в mg/kg			Нотифицирани мерки, изразени като миграция в mg/kg EN 71-3
	Течна или лепкава материя	Суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя	Остъргана материя	
Антимон	11,3	45	560	60
Арсен	0,9	3,8	47	25
Живак	1,9	7,5	94	60

- 57 Според Комисията от тази таблица ясно личи, че за течните и сухите материи нотифицираните от германското правителство стойности са значително по-високи от тези по новата директива за детските играчки. Нотифицираните гранични стойности били по-ниски само за остърганите материи, които обаче по правило били по-трудно достъпни именно защото най-напред трябвало да се остържат.

58 Комисията оспорва сравнението, направено от германското правителство в предоставената ѝ от него таблица (вж. точка 54 по-горе). Всъщност втората колона показвала търсената от германските национални разпоредби (и от предишната директива за детските играчки) бионаличност, докато трите колони вдясно показвали постигнатата на практика бионаличност благодарение на новата директива за детските играчки, т.е. като се отчита количеството погълнат материал от играчката. За да бъде сравнението коректно, и по отношение на предишната директива за детските играчки трябвало да се изчисли бионаличността, която може да бъде постигната на практика, и то за трите консистенции на материалите от играчките. За целта граничната стойност на миграция за даден химичен елемент, т.е. максимално допустимото количество от този елемент, което е допустимо да бъде отделяно от kg материя от играчката, трябвало да се умножи по количеството материя от играчката, погълнато от детето, което играе: 100 mg за сухата материя (и други), 400 mg за глината за моделиране и боите за рисуване с пръсти, или течната материя (и други) и 8 mg за остърганата материя. Таблицата по-долу показвала този резултат:

Химичен елемент	Предишна директива за детските играчки				Нова директива за детските играчки		
	Търсена бионаличност в µg/ден	Бионаличност в µg/ден, постигната на практика чрез стандарта EN 71-3 за ...			Бионаличност в µg/ден, постигната на практика чрез новата директива за детските играчки за ...		
		Суха материя 100 mg	Глина за моделиране и бои за рисуване с пръсти 400 mg	Остъргана материя 8 mg	Суха материя 100 mg	Течна материя 400 mg	Остъргана материя 8 mg
Антимон	0,2	6	24	0,5	4,5	4,5	4,5
Арсен	0,1	2,5	10	0,2	0,4	0,36	0,38
Живак	0,5	2,5	10	0,5	0,75	0,76	0,76

59 Това сравнение показвало, че за елементите антимон, арсен и живак като цяло новата директива за детските играчки е по-строга — освен за остърганата материя — от правната уредба, за чието запазване Федерална република Германия иска да получи разрешение. Ето защо нотифицираните разпоредби не служели за защита на здравето, така че основното изискване съгласно член 114, параграф 4 ДФЕС, а именно мярката да бъде подходяща, не било изпълнено в главното производство.

60 В това отношение за съдията по обезпечителното производство се налага изводът, че спорът между германското правителство и Комисията относно „коректните“ гранични стойности за елементите антимон, арсен и живак в детските играчки поставя въпроси със строго технически характер. Това по-конкретно важи за преобразуването на граничните стойности на миграция и на бионаличност.

61 Що се отнася до това преобразуване, германското правителство оспорва релеванността на „граничните стойности на бионаличност, които могат да бъдат постигнати на практика“, получени от Комисията чрез умножаване на граничните стойности на миграция съгласно стандарта EN 71-3 по прогнозните погълнати количества, а именно 100 mg, 400 mg и 8 mg. На пръв поглед това възражение не изглежда съвсем неоснователно, доколкото германското правителство отбелязва, че граничните стойности на миграция по стандарта EN 71-3 са изведени въз основа на хипотезата, че дневното количество погълнат материал от играчки е само 8 mg и че предишната директива за детските играчки (и основаните на нея национални



разпоредби), от една страна, вече налага приложимите гранични стойности на бионаличност, и от друга, определя максималната дневна бионаличност, която следва от използването на играчките, и забранява нейното превишаване. Доколкото германското правителство добавя, че определените от Комисията „гранични стойности на бионаличност, които могат да бъдат постигнати на практика“ не са коректни, защото така изчислените стойности са много по-високи от допустимите по принцип от предишната директива за детските играчки, така че основата, от която Комисията изхожда при извършеното от нея преобразуване, е несъвместима със самите разпоредби на посочената директива, тази теза на пръв поглед също не изглежда съвсем необоснована.

- 62 Освен това самата Комисия признава, че дори съгласно собствения ѝ метод на преобразуване нотифицираните национални гранични стойности са, що се отнася до остърганата материя, по-ниски от установените в новата директива за детските играчки, като остърганата материя все пак била по-трудно достъпна за детето, тъй като най-напред трябва да бъде остъргана. На поставения ѝ в този смисъл въпрос Комисията посочи като пример за остъргана материя повърхностните покрития (бои, лакове), пластмасовите материали и други материали като кожа, картон, дърво и текстилните материи като плюш, но също така стъклото или желязото. Комисията уточнява, че при играта си самото дете хапе играчката, гризе я със зъбите си, смуче я или я облизва и така може да погълне остърганата материя. Тези обяснения обаче на пръв поглед не могат да дадат яснота защо остърганите играчки — т.е. интензивно използваните играчки, каквито често се срещат в детски градини, ясли или при многодетни семейства — били по-трудно достъпни от други материали, нито защо произтичащият от тях риск за здравето бил незначителен. Във всеки случай Комисията не е представила никакви цифрови данни, които да показват колко рядко се срещат тези играчки. Ето защо трудно може да се твърди, че, що се отнася до остърганата от играчката материя, нотифицираните национални разпоредби не могат да гарантират защитата на здравето по смисъла на член 114, параграф 4 ДФЕС.
- 63 Доколкото Комисията също така твърди, че разпоредбите, чието одобрение иска германското правителство, се основават на методи отпреди близо 30 години, достатъчно е да се отбележи, че в новата директива за детските играчки самият законодател изрично допуска основаните на тези методи гранични стойности да останат в сила до 20 юли 2013 г. Националните гранични стойности, временно разрешени от Комисията в обжалваното решение за елементите барий и олово, също се основават на тези методи. Поради това на пръв поглед Комисията няма основание да твърди, че установеният с предишната директива за детските играчки режим на граничните стойности е напълно отживял, научно остарял и следователно явно неподходящ.
- 64 Няма как да бъде приет и доводът на Комисията, че никоя друга държава членка не е изразила каквито и да било резерви относно новите гранични стойности. Всъщност всяка една държава членка има пълното право, по-специално в сектора на здравеопазването, да оценява риска, който някои вещества създават за населението, по различен начин от законодателя на Съюза, когато същият изготвя мярка за хармонизация, което позволява на съответната държава членка да запази в сила националните си разпоредби, стига да може да докаже, че те защитават общественото (националното) здраве по-добре от разглежданата мярка за хармонизация и че не надхвърлят необходимото за постигане на тази цел (вж. в този смисъл Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, точки 63 и 64).
- 65 Ето защо следва да се заключи, че доводите на германското правителство относно отказа да бъдат одобрени граничните стойности, приложими за елементите антимонон, арсен и живак, поставят сложни въпроси, които на пръв поглед не могат да бъдат отхвърлени като неоснователни и налагат задълбочена проверка, каквато следва да бъде извършена в рамките на производството по съществото на спора, евентуално след възлагане на експертиза съгласно член 65, буква г) от Процедурния правилник.

- 66 На последно място трябва да се подчертае, че в обжалваното решение Комисията не е проверила дали евентуално е налице произволна дискриминация, прикрито ограничение на търговията между държавите членки или засягане на функционирането на вътрешния пазар. Както обаче правилно отбелязва германското правителство, в това решение самата Комисия е признала, че германските национални разпоредби относно оловото, бария, нитрозамините и нитрозиращите вещества се прилагат по еднакъв начин за всички видове продукти и не водят нито до произволна дискриминация, нито до ограничение на търговията между държавите членки, нито до засягане на функционирането на вътрешния пазар. Няма никакво основание това да не важи и за елементите антимонопол, арсен и живак, доколкото нотифицираните национални разпоредби в това отношение са идентични.
- 67 Ето защо изискването за *fumus boni juris* е изпълнено и що се отнася до отказа да бъдат одобрени граничните стойности, приложими за елементите антимонопол, арсен и живак.

*По неотложността*

- 68 Нужно е да се напомни, че целта на обезпечителното производство е да гарантира пълното действие на бъдещото решение по същество, за да се предотврати празнота в съдебната защита, осигурявана от съдилищата на Съюза (Определение на председателя на Съда от 3 май 1996 г. по дело Германия/Комисия, C-399/95 R, Recueil, стр. I-2441, точка 46). За да се постигне тази цел, неотложността във връзка с молбата за допускане на обезпечение трябва да се преценява с оглед на това дали се налага да бъдат разпоредени временни мерки, за да не се нанесе значителна и непоправима вреда на страната, която ги е поискала (Определение на Председателя на Съда от 18 ноември 1999 г. по дело Pfizer Animal Health/Съвет, C-329/99 P(R), Recueil, стр. I-8343, точка 94). Страната, която се позовава на опасността от такава вреда, трябва да докаже, че настъпването ѝ е достатъчно вероятно (вж. в този смисъл Определение на Съда от 29 юни 1993 г. по дело Германия/Съвет, C-280/93 R, Recueil, стр. I-3667, точка 34 и Определение на председателя на Съда от 17 юли 2001 г. по дело Комисия/NALOO, C-180/01 P-R, Recueil, стр. I-5737, точка 53).
- 69 В случая Федерална република Германия твърди, че без поисканите временни мерки за нея има опасност да понесе значителна и непоправима вреда в периода между 20 юли 2013 г. и обявяването на решението на Общия съд по съществуващото на спора. Застрашеният правен интерес бил здравето на децата, за които щяло има риск от досег до играчки, произведени без да са спазени предвидените в нотифицираните национални разпоредби гранични стойности, които предлагали по-високо равнище на защита от гарантираното с новата директива за детските играчки. Вредата щяла да бъде значителна, тъй като само по себе си здравето е особено важна ценност, а децата, които са най-чувствителните потребители, не могли сами да преценяват опасностите, на които се излагат. Веднъж настъпила, вредата щяла да е необратима, тъй като поради естеството си неблагоприятните последици за здравето не могли да отпаднат с обратна сила.
- 70 Комисията по същество възразява, че макар граничните стойности от предишната директива за детските играчки да водели до по-високо равнище на защита, това не означавало, че разпоредбите на новата директива за детските играчки ще доведат до значителни и непоправими вреди, считано от 20 юли 2013 г. Освен това при липсата на *fumus boni juris* Федерална република Германия не можела да се позовава на неотложност.
- 71 В това отношение се налага изводът, че настоящото дело се отнася до защитата на здравето на децата, за които съществува опасност от досег до играчки, съдържащи някои тежки метали. Колкото до определянето на гранични стойности за наличие на такива метали в детските играчки, член 114, параграф 4 ДФЕС предвижда възможността да бъде запазено действието на национални разпоредби, обосновани от значими нужди, изброени в член 36 ДФЕС, т.е. от

изисквания, свързани, наред с останалото, със защита на здравето на хората. Съгласно член 191, параграфи 1 и 2 ДФЕС, който също се отнася до защитата на здравето на хората, политиката в тази област се основава по-специално на принципа на предпазните мерки.

- 72 Принципът на предпазните мерки, който е общ принцип на правото на Съюза, позволява на институциите на Съюза да вземат мерки за защита, когато има несигурност относно съществуването или обхвата на рискове за здравето на хората, без да е необходимо да се изчаква, докато наличието и степента на тези рискове бъдат напълно доказани (вж. Определение на съдията по обезпечителните производства пред Общия съд от 28 септември 2007 г. по дело Франция/Комисия, T-257/07 R, Сборник, стр. I-4153, точки 60 и 61 и цитираната съдебна практика). Тези институции са дори длъжни да вземат съответните мерки, за да предотвратят някои потенциални рискове за общественото здраве, произтичащи от определен продукт, при което могат да се ограничат до това да представят сериозни и убедителни данни, които, без да отстраняват научната несигурност, дават основание за съмнения относно безвредността на този продукт (Решение на Общия съд от 7 март 2013 г. по дело Acino/Комисия, T-539/10, точки 63 и 66).
- 73 Съдията по обезпечителното производство обаче също трябва да отчита тези съображения — основани на принципа на предпазните мерки и свързани с наличието и степента на потенциалните рискове за здравето — когато преценява дали е достатъчно вероятно разглежданият правен акт да причини значителни и непоправими вреди за здравето. По-конкретно, той не може да изключи възможността да настъпят такива вреди като чисто хипотетична само с мотива, че продължава да съществува научна несигурност относно евентуалните рискове за здравето.
- 74 В настоящия случай, за да се провери дали е налице неотложност, най-напред трябва да се отчете фактът, че германското правителство е доказало наличието на *fumus boni juris*.
- 75 На следващо място, що се отнася до граничните стойности, приложими за бария и оловото, в обжалваното решение самата Комисия признава, че нотифицираните национални разпоредби са оправдани от значими нужди, каквато е защитата на здравето; поради това тя разрешава запазването им в сила. Следователно германското правителство, което по принцип е имало право да даде оценка относно наличието на риск за общественото здраве, която се различава от дадената от законодателя на Съюза в рамките на новата директива за детските играчки (вж. в този смисъл Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, точки 63 и 64), надлежно е доказало, че националните му разпоредби на пръв поглед гарантират по-добра защита на общественото здраве в сравнение с новата директива за детските играчки и че не надхвърлят необходимото за постигане на тази цел.
- 76 След като нотифицираните национални разпоредби на пръв поглед гарантират по-високо равнище на защита, що се отнася до бария и оловото, в сравнение с това по новата директива за детските играчки, може да се приеме, че децата, които трябва да бъдат защитени, биха били изложени на рискове, които могат тежко и непоправимо да засегнат тяхното здраве, ако им бъде отказано това равнище на защита. Доколкото възразява, че новата директива за детските играчки вече осигурявала високо равнище на защита, така че вредата, произтичаща от разликите между тези две равнища, не би била нито значителна, нито непоправима, Комисията поставя под въпрос естеството и обхвата на националното равнище на защита, въпреки че самата тя потвърждава, че разглежданите национални разпоредби са оправдани от „значими нужди, каквато е защитата на здравето“. Във всеки случай тези доводи, които сами по себе си са противоречиви, са трудно съвместими с принципа на „рениационализация“ на здравната политика, признат в член 114, параграф 4 ДФЕС.

- 77 Впрочем с оглед на принципа на предпазните мерки задължително трябва да се квалифицират като значителни и непоправими вредите за здравето, които могат да последват от контакта с тежки метали като барий и олово, още повече когато рисковата група, която трябва да бъде защитена, са децата, които играят с детски играчки. Ето защо доводите, представени от германското правителство с цел да докаже неотложността (вж. точка 69 по-горе), трябва да бъдат уважени.
- 78 Това важи и за граничните стойности, приложими за елементите антимоно, арсен и живак, макар Комисията да не е признала отнасящите се до тях национални разпоредби за оправдани от значими нужди, каквато е защитата на здравето. Всъщност няма никакво основание да се изключи възможността след задълбочена проверка съдът, който разглежда делото по същество, да отговори на поставените от германското правителство сложни въпроси в това отношение (вж. точка 65 по-горе) в смисъл, че и разглежданите национални разпоредби, приложими за елементите антимоно, арсен и живак, гарантират по-високо равнище на защита от въведеното с новата директива за детските играчки, така че децата, които трябва да бъдат защитени, биха били изложени на рискове от значително и непоправимо увреждане на тяхното здраве, ако им бъде отказано това равнище на защита. Макар да не е сигурно, че съдът, който разглежда делото по същество, действително ще се произнесе в този смисъл, с оглед на принципа на предпазните мерки тази несигурност не дава основание на съдията по обезпечителното производство да отрече наличието на опасност от значителни и непоправими вреди за здравето, още повече че германското правителство е представило сериозни и убедителни доводи, които хвърлят съмнение върху гарантираното от новата директива за детските играчки равнище на защита (вж. точка 61 по-горе), и че самата Комисия признава, що се отнася до остърганата от играчката материя, че нотифицираните национални гранични стойности са по-ниски от наложените с посочената директива.
- 79 От всичко изложено дотук следва, че германското правителство е доказало надлежно неотложността на исканата временна мярка.

*По претеглянето на интересите*

- 80 Съгласно трайно установената съдебна практика сравнителното претегляне на различните засегнати интереси се състои в преценка от съдията по обезпечителното производство дали интересът на страната, която е поискала да бъдат допуснати временни мерки, от постановяването на такива мерки, надделява или не над интереса от незабавно прилагане на спорния акт, като същият следва да прецени и дали евентуалната отмяна на този акт от съда, който разглежда делото по същество, би могла да доведе до премахване на положението, създадено в резултат от незабавното му изпълнение, и обратно, дали допускането на поисканите временни мерки би могло да е пречка за пълното му действие, в случай че жалбата бъде отхвърлена (вж. в този смисъл Определение на председателя на Общия съд от 18 март 2011 г. по дело Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Комисия, T-457/09 R, непубликувано в Сборника, точка 69 и Определение на председателя на Общия съд от 16 ноември 2012 г. по дело Akzo Nobel и др./Комисия, T-345/12 R, точка 24 и цитираната съдебна практика).
- 81 В настоящия случай, след като германското правителство е доказало и неотложността във връзка с молбата си за допускане на обезпечение, и наличието на *fumus boni juris*, трябва да се признае, че то има легитимен интерес по отношение на него да бъде постановена исканата временна мярка.
- 82 На следващо място, това правителство правилно отбелязва, че допускането на временна мярка, последвано от отхвърляне на жалбата, несъмнено би накърнило интереса от сближаване на законодателствата във вътрешния пазар по смисъла на член 114, параграф 1 ДФЕС във връзка с

член 26 ДФЕС, но че евентуалните произтичащи от това неблагоприятни последици за вътрешния пазар трябва да се приемат за относително незначителни. Всъщност предвидените с нотифицираните национални разпоредби гранични стойности, които са идентични на тези от предишната директива за детските играчки, вече са известни и установени от десетилетия в сектора на детските играчки, така че в този сектор те могат да бъдат спазвани и прилагани без затруднения. Преди всичко тези неблагоприятни последици за вътрешния пазар не биха били необратими, а само временни, тъй като след обявяването на решението по същество детските играчки отново ще могат да бъдат внасяни и разпространявани. Ако обаче молбата за допускане на обезпечение бъде отхвърлена, но съдът, който решава делото по същество, уважи жалбата, междувременно може да настъпи значителна и необратима вреда за здравето на децата.

- 83 Ето защо интересът на Комисията от отхвърляне на молбата за допускане на обезпечение трябва да отстъпи пред интереса на германското правителство да се одобри запазването в сила на нотифицираните национални разпоредби, още повече че с исканата временна мярка само се запазва, и то за ограничено време, правно положение, което съществува още от 1988 г. Всъщност писмената фаза на производството по дело T-198/12 е приключена, считано от 14 декември 2012 г., така че може да се очаква, че Общият съд ще се произнесе по основния спор през следващите месеци.
- 84 След като са изпълнени всички условия, за да бъде постановена временната мярка, поискана при условията на евентуалност, молбата за допускане на обезпечение следва да бъде уважена в тази си част.

По изложените съображения

ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ НА ОБЩИЯ СЪД

определи:

- 1) **Задължава Европейската комисия да одобри запазването в сила на националните разпоредби, нотифицирани от Федерална република Германия, относно граничните стойности за антимон, арсен, барий, олово и живак в детските играчки, докато Общият съд се произнесе по основния спор.**
- 2) **Отхвърля молбата за допускане на обезпечение в останалата ѝ част.**
- 3) **Не се произнася по съдебните разноски.**

Съставено в Люксембург на 15 май 2013 година.

Секретар  
E. Coulon

Председател  
M. Jaeger