



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 февруари 2021 година *

„Обжалване — Регламент (ЕО) № 1907/2006 — Регистрация, оценка, разрешаване и ограничаване на химикали — Решение на Европейската комисия за разрешаване на някои видове употреба на веществата оловен сулфохромат жълт и оловен хроматмолибдатсулфат червен, включени в приложение XIV към посочения регламент — Вещества, пораждащи сериозно безпокойство — Условия за разрешаване — Проверка на липсата на алтернативи“

По дело C-389/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 20 май 2019 г.,

Европейска комисия, представлявана първоначално от R. Lindenthal, K. Mifsud-Bonnici и G. Tolstoy, а впоследствие от R. Lindenthal и K. Mifsud-Bonnici, в качеството на представители, подпомагани от K. Nordlander, advokat,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Кралство Швеция, представлявано първоначално от C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg, H. Eklinder и A. Falk, а впоследствие от O. Simonsson, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev и H. Eklinder, в качеството на представители,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Кралство Дания, представлявано първоначално от J. Nymann-Lindgren, M. S. Wolff и P. Z. L. Ngo, а впоследствие от J. Nymann-Lindgren и M. S. Wolff, в качеството на представители,

Република Финландия, представлявана от S. Hartikainen, в качеството на представител,

Европейски парламент, представляван от A. Neergaard, A. Tamás и C. Biz, в качеството на представители,

Европейска агенция по химикали (ЕЧА), представлявана първоначално от M. Heikkilä, W. Broere и C. Schultheiss, а впоследствие от M. Heikkilä, W. Broere и M. J. Löfgren, в качеството на представители,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

* Език на производството: шведски.

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състава, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: С. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 юли 2020 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 29 октомври 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска да бъде отменено решение на Общия съд на Европейския съюз от 7 март 2019 г., Швеция/Комисия (Т-837/16, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:C:2019:144), с което той отменя Решение за изпълнение С(2016) 5644 окончателен на Комисията от 7 септември 2016 година за издаване на разрешение за някои видове употреба на веществата оловен сулfoxромат жълт и оловен хроматмолибдатсулфат червен съгласно Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

- 2 Съгласно съображения 4, 12, 42, 69, 70, 72 и 73 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3, наричан по-нататък „Регламентът REACH“):

„(4) В съответствие с плана за прилагане, приет на 4 септември 2002 г. на световната среща на върха в Йоханесбург относно устойчивото развитие, Европейският съюз има за цел до 2020 г. производството и употребата на химикали да се осъществява по начин, който свежда до минимум значителните неблагоприятни ефекти върху здравето на човека и околната среда.

[...]

(12) Важна цел на новата система, която следва да бъде създадена чрез настоящия регламент, е да поощри и евентуално да гарантира замяната на вещества, пораждащи сериозно безпокойство[,] с по-малко опасни вещества или технологии, когато са налице подходящи икономически и технически надеждни алтернативи. [...]

[...]

- (69) За да се гарантира достатъчно високо ниво на защита на човешкото здраве, включително да се вземат предвид съответните групи от населението и ако е възможно, определени уязвими подгрупи от населението[,] и околната среда, веществата, пораждащи сериозно безпокойство, следва да бъдат обект на специално внимание в съответствие с принципа на предпазливостта. Разрешение следва да бъде издавано, когато физическите или юридическите лица, кандидатстващи за разрешение, докажат на органа, издаващ съответното разрешение, че рисковете за здравето на човека и околната среда, произтичащи от употребата на веществото са адекватно контролирани. В противен случай употребите могат да бъдат разрешени само ако може да бъде доказано, че социално-икономическите ползи от употребата на веществото надхвърлят риска, свързан с неговата употреба[,] и не съществуват подходящи алтернативни вещества или технологии, които да са технически или икономически надеждни. Като се вземе предвид безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, уместно е Комисията да бъде органът, упълномощен да издава разрешения.
- (70) Неблагоприятните въздействия върху здравето на човека и околната среда от вещества, пораждащи сериозно безпокойство, следва да бъдат предотвратени чрез прилагането на подходящи мерки за управление на риска, които да гарантират, че всички рискове от употребите на веществото са адекватно контролирани и с цел постепенно заместване на тези вещества с по-безопасни такива. Мерките за управление на риска следва да се прилагат с цел да се гарантира, че когато веществата са произвеждани, пускани на пазара или употребявани експозицията на тези вещества, включително изпускания, емисии и загуби по време на целия жизнен цикъл[,] е под праговите нива, над които могат да възникнат неблагоприятни ефекти. За всяко вещество, за което е издадено разрешение, както и за друго всяко вещество, за което е невъзможно да се установи безопасно ниво на експозиция, винаги следва да бъдат предприемани мерки за намаляване на експозицията и емисиите, доколкото е възможно технически и практически, с цел минимизиране на вероятността от неблагоприятни последици. Мерки, които да гарантират адекватно контролиране, следва да бъдат посочвани във всеки доклад за безопасност на химикала. Тези мерки следва да се прилагат и когато е уместно, да се препоръчват на други участници надолу по веригата на доставки.
- [...]
- (72) За да се подкрепи евентуалното заместване на вещества, пораждащи сериозно безпокойство, с подходящи алтернативни вещества или технологии, всички подали заявление за разрешение следва да предоставят анализ на алтернативите, като отчитат рисковете, както и тяхната техническа и икономическа приложимост, включително информация за всяка научноизследователска и развойна дейност, която заявителят е предприел или възнамерява да предприеме. Освен това разрешенията следва да бъдат обект на ограничено във времето преразглеждане, чиято продължителност ще бъде определяна за всеки конкретен случай, както и ще подлежи на условия, включително мониторинг.
- (73) Заместване на вещество в самостоятелен вид, в препарат или в изделие следва да се изисква, когато производството, употребата или пускането на пазара на това вещество представлява неприемлив риск за човешкото здраве или за околната среда, като се вземат предвид и наличието на подходящи алтернативни вещества и технологии и социално-икономическите ползи от употребата на веществото, представляващо неприемлив риск“.

- 3 В член 55 от Регламента REACH, озаглавен „Цел на разрешаването и съображения за заместване“, се предвижда следното:

„Целта на този дял е да гарантира безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, като едновременно с това гарантира, че рискът от веществата, пораждащи сериозно безпокойство, е правилно контролиран и че тези вещества постепенно са заменени с подходящи алтернативни вещества или технологии, когато това е икономически и технически надеждно. За тази цел всички производители, вносители и потребители надолу по веригата, кандидатстващи за разрешения, анализират наличието на алтернативи и вземат предвид техните рискове, техническата и икономическата възможност за заместване“.

- 4 Член 56, параграф 1 от същия регламент, в приложимата му към фактите в спора редакция, гласи:

„1. Един производител, вносител или потребител надолу по веригата не пуска вещество на пазара за употреба или негова собствена употреба, ако това вещество е включено в приложение XIV, освен ако:

- а) употребата(ите) на това вещество в самостоятелен вид или в смес, или влагането на веществото в изделие, за която веществото е пуснато на пазара, или за която той употребява веществото за себе си, е била разрешена в съответствие с членове 60—64; или
- б) употребата(ите) на това вещество в самостоятелен вид или в смес или влагането на веществото в изделие, за която веществото е пуснато на пазара, или за която той употребява веществото за себе си, е била изключена от изискването за разрешаване по приложение XIV в съответствие с член 58, параграф 2; или
- в) датата, посочена в член 58, параграф 1, буква в), i), не е била достигната; или
- г) датата, посочена в член 58, параграф 1, буква в), i), е била достигната и той е подал заявление 18 месеца преди тази дата, но решение по заявлението за разрешаване още не е било взето; или
- д) в случаите, когато веществото е пуснато на пазара, е било издадено разрешение за тази употреба на неговия непосредствен потребител надолу по веригата. [...]“.

- 5 В член 58, параграф 1 от посочения регламент се предвижда следното:

„Когато бъде взето решение за включване в приложение XIV на вещества, посочени в член 57, то това решение се взема в съответствие с процедурата по член 133, параграф 4. Решението определя за всяко вещество:

[...]

в) преходни разпоредби:

- i) датата(ите), от която пускането на пазара и употребата на веществото се забраняват, освен ако е издадено разрешение (наричан[а] по-долу „дата на забрана“), която, когато е подходящо, следва да вземе предвид производствения цикъл, установен за тази употреба;
- ii) дата или дати, поне 18 месеца преди датата(ите) на забрана, до които трябва да бъдат получени заявленията, ако заявителят иска да продължи да употребява веществото или да го пуска на пазара за определени употреби след датата(ите) на забрана; тези продължителни употреби се допускат след датата на забрана, докато бъде взето решение по заявлението за разрешаване;

[...]“.

6 Съгласно член 60 от същия регламент:

„1. Комисията е отговорна за вземането на решения по заявления за разрешения в съответствие с настоящия дял.

2. Без да се засяга параграф 3, разрешение се издава, ако рискът за здравето на човека или околната среда от употребата на веществото, произтичащ от характерните му свойства, определени в приложение XIV, е адекватно контролиран в съответствие с раздел 6.4 от приложение I, и както е документирано в доклада за безопасност на химичното вещество от заявителя, като се вземе предвид становището на Комитета за оценка на риска, упоменат в член 64, параграф 4, буква а). Когато издава разрешение и при условията, поставени в него, Комисията взема предвид всички изпускания, емисии и загуби, включително рисковете, породени от дифузни и дисперсни употреби, известни по време на вземането на решение.

[...]

4. Ако не може да бъде издадено разрешение съгласно параграф 2 или за вещества, описани в параграф 3, разрешение може да бъде издадено само ако се докаже, че социално-икономическите ползи надхвърлят риска за здравето на човека или околната среда, произтичащ от употребата на веществото и ако няма подходящи алтернативни вещества или технологии. Това решение се взема след разглеждане на всеки от следните елементи и като се има предвид становището на Комитета за оценка на риска и Комитета за социално-икономически анализ, упоменати в член 64, параграф 4, букви а) и б):

- а) рискът, предизвикан от употребите на веществото, включително целесъобразността и ефективността на предложените мерки за управление на риска;
- б) социално-икономическите ползи, произтичащи от неговата употреба и социално-икономическите усложнения от отказа за разрешаване, изложени от заявителя или други заинтересовани страни;
- в) анализа на алтернативите, представен от заявителя съгласно член 62, параграф 4, буква д)[,] или плана за заместване, представен от заявителя съгласно член 62, параграф 4, буква е)[,] и всяка информация от трета страна, предоставена съгласно член 64, параграф 2;
- г) наличната информация относно рисковете за здравето на човека или околната среда от всички алтернативни вещества или технологии.

5. Когато оценява наличието на подходящи алтернативни вещества или технологии, Комисията взема предвид всички съответни аспекти, включително:

- а) дали замаяната с алтернативи би довела до намаляване на цялостния риск за здравето на човека и околната среда, като се взема предвид целесъобразността и ефективността на мерките за управление на риска;
- б) техническата и икономическата приложимост на алтернативите за заявителя.

[...]“.

7 В член 64 от Регламента REACH се предвижда, че Европейската агенция по химикали (ЕЧА) провежда обществено обсъждане и се консултира със своите Комитет за оценка на риска и Комитет за социално-икономически анализ.

- 8 Съгласно член 133 от този регламент Комисията се подпомага от комитет (наричан по-нататък „Комитетът REACH“).

Обстоятелствата по спора

- 9 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 1—30 от обжалваното съдебно решение и за нужните на настоящото производство могат да бъдат обобщени както следва.
- 10 Оловният сулфохромат жълт и оловният хроматмолибдатсулфат червен са пигменти, които поради устойчивостта, светлия цвят и блясъка си са широко използвани в лаковете и боите по-специално при мостове и конструкции от желязо, за да изпълняват сигнализационна функция, или при жълтите пътни маркировки.
- 11 С Регламент (ЕС) № 125/2012 на Комисията от 14 февруари 2012 година за изменение на приложение XIV към Регламент № 1907/2006 (ОВ L 41, 2012 г., стр. 1) тези пигменти са включени в съдържащия се в посоченото приложение списък на веществата, пораждащи сериозно безпокойство, поради техните канцерогенни и токсични свойства за репродукцията при човека. Поради това, считано от 21 май 2015 г., за тяхното пускане на пазара и употреба е необходимо разрешение.
- 12 На 19 ноември 2013 г. DCC Maastricht BV подава заявление за разрешение с цел пускане на пазара на двата разглеждани пигмента за шест вида употреба, които са идентични за двете вещества. В заявлението са дадени следните неизчерпателни примери за продукти, обхванати от посочените в него видове употреба, за които според заявителя са необходими технологичните качества, осигурявани от пигментите: покривала за автомобили, предупредителни табели, контейнери за фармацевтични отпадъци, тръби за нефтохимическата промишленост, кранове, селскостопански машини, пътно оборудване, стоманени мостове, трезори и стоманени контейнери.
- 13 В съответствие с член 64, параграф 2 от Регламента REACH ЕСНА провежда обществено обсъждане, за да могат заинтересованите трети лица да подадат информация за алтернативни вещества или технологии. В рамките на това обсъждане становища представят производители от Съюза, потребители на разглежданите в случая пигменти надолу по веригата, браншови организации, държави членки и няколко неправителствени организации. След това в съответствие с член 64, параграфи 3 и сл. от същия регламент Комитетът за оценка на риска и Комитетът за социално-икономически анализ дават становища за всеки от разглежданите видове употреба.
- 14 Накрая заявлението за разрешение е разгледано от Комитета REACH. В хода на проведеното обсъждане в този комитет две държави членки и Кралство Норвегия посочват, че тези оловни хромати не се използват като пигменти в боята за жълта пътна маркировка в техните страни. В едната от тези две държави членки употребата на оловните хромати за пътна маркировка била забранена преди 20 години. Комисията подлага своя проект за решение на гласуване от членовете на Комитета REACH. Двадесет и три държави членки гласуват в полза на проекта, а три държави членки, включително Кралство Швеция, гласуват против. Две държави членки се въздържат.
- 15 На 7 септември 2016 г. Комисията приема спорното решение.
- 16 Исканото разрешение не е предоставено въз основа на член 60, параграф 2 от Регламента REACH, тъй като според Комисията рискът не е адекватно контролиран. Със спорното решение тя обаче разрешава посочените в заявлението видове употреба въз основа на член 60, параграф 4 от този регламент, включвайки в разрешението ограничения и изисквания.

- 17 В член 1, параграфи 1 и 2 от спорното решение Комисията разрешава посочените в заявлението за разрешение видове употреба на разглежданите оловни хромати, при условие че качествата на цветните премикси, бои и предварително подготвени смеси, съдържащи съответните вещества, или на съдържащите ги крайни изделия, що се отнася до функционалност, интензивност на оцветяването, непрозрачност (покривна способност), дисперсност, устойчивост на климатични промени, топлинна стабилност или устойчивост на излужване, или комбинацията от тях, са технически реализируеми само чрез употреба на посочените вещества и тези качества са необходими за предвидената употреба.
- 18 Член 1, параграф 3, буква в) от това решение ограничава на 2100 тона годишно количеството оловен сулfoxромат жълт и на 900 тона годишно количеството оловен хроматмолибдатсулфат червен, които могат да се пускат на пазара от притежателя на разрешението за разрешените видове употреба.
- 19 Съгласно член 1, параграф 3, буква г) от спорното решение разрешението за всички видове употреба е обвързано с условието потребителите надолу от притежателя на разрешението по веригата до 30 юни 2017 г. да предоставят на ЕСНА информация за пригодността и наличието на алтернативи за съответните видове употреба, като подробно обосноват необходимостта да се използват разглежданите вещества.
- 20 От член 1, параграф 3, буква д) от спорното решение освен това следва, че разрешението е обвързано с условието притежателят му до 31 декември 2017 г. да представи на Комисията доклад, съдържащ елементите, които са посочени в член 1, параграф 3, буква г) от това решение. В доклада си притежателят на разрешението е длъжен да прецизира описанието на разрешените видове употреба въз основа на информацията за алтернативите, предоставена от потребителите надолу по веригата.
- 21 В член 1, параграф 4 от спорното решение по същество се предвижда, че по отношение на видовете употреба за пътната маркировка разрешението не се прилага в държавите членки, в чието национално законодателство употребата на оловни хромати за такава маркировка е забранена.
- 22 Накрая, съгласно член 2, параграф 2 от това решение периодът на преразглеждане, предвиден в член 60, параграф 9, буква д) от Регламента REACH, изтича на 21 май 2019 г. за два вида употреба на разглежданите вещества — а именно професионалната употреба на бои върху метални повърхности и професионалната употреба на твърди или течни цветни премикси и предварително подготвени смеси, съдържащи пигменти, за нанасяне на термопластични пътни маркировки — и на 21 май 2022 г. за четирите други вида употреба, разрешени с посоченото решение.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

- 23 На 28 ноември 2016 г. Кралство Швеция подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение.
- 24 С обжалваното съдебно решение Общият съд отменя спорното решение, тъй като според него Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото при проверката на липсата на алтернативни вещества.

Искания на страните в производството пред Съда

- 25 Комисията иска от Съда, главно, да отмени обжалваното съдебно решение и да върне делото за ново разглеждане на Общия съд, а при условията на евентуалност, ако жалбата бъде отхвърлена, да разпорежи запазването на правните последици на отмененото ѝ решение. ЕСНА встъпва в подкрепа на Комисията.
- 26 Кралство Швеция иска от Съда да отхвърли жалбата изцяло, както и искането за запазване на правните последици на отмененото решение на Комисията. Кралство Дания, Република Финландия и Европейският парламент встъпват в подкрепа на Кралство Швеция.

По жалбата

По главното искане за отмяна на обжалваното съдебно решение

- 27 В подкрепа на това искане Комисията изтъква три основания.

По първото основание

– Доводи на страните

- 28 Комисията не оспорва възприетата от Общия съд позиция в обжалваното съдебно решение — а именно че заявителят трябва да докаже липсата на технически и икономически надеждна алтернатива за заявените видове употреба — но не е съгласна с изискваната от тази юрисдикция степен на доказване. Общият съд изискал степен на доказване, която било невъзможно да бъде достигната, приемайки в точка 79 от обжалваното съдебно решение, че когато „продължава да съществува несигурност по отношение на условието, свързано с липсата на алтернативи, трябва да се заключи, че заявителят не е изпълнил задължението за доказване“. Всъщност всяка техническа и научна оценка по естеството си съдържа несигурност, поради самата възможност да бъде оборена от информация, която не е била налична при извършването ѝ. Същата грешка при прилагане на правото била допусната отново в точки 81, 85, 86, 90 и 101 от обжалваното съдебно решение.
- 29 Комисията признава, че на пазара съществуват алтернативи на разглежданите видове употреба, но посочва, че те нямат същите качества като съответното вещество. Тъй като впрочем приложила нулев праг за загубата на качества при алтернативите и тъй като обмисляните алтернативи не достигали желаното равнище за техническо качество, според Комисията тя правилно е приела, че не съществува технически надеждна алтернатива.
- 30 Кралство Швеция, Кралство Дания и Парламентът искат това основание да бъде отхвърлено като недопустимо. Също като Република Финландия те освен това считат, че то трябва да се отхвърли по същество.

– Съображения на Съда

- 31 В рамките на своето първо основание Комисията твърди, че Общият съд изисква от заявителя невъзможна за достигане степен на доказване, а именно да докаже по начин, който не оставя никаква несигурност, липсата на технически и икономически надеждни алтернативи за разглежданите видове употреба. Това изискване, повторено в точки 79, 81, 85, 86, 90 и 101 от обжалваното съдебно решение, било опорочено от грешка при прилагане на правото.

- 32 Поставени обратно в техният контекст тези точки от обжалваното съдебно решение обаче не могат да бъдат тълкувани като задължаващи заявителя за разрешението или Комисията да докаже с абсолютна сигурност липсата на технически и икономически надеждни алтернативи на конкретно вещество за даден вид употреба.
- 33 Трябва всъщност да се отбележи, че точка 79 от обжалваното съдебно решение следва неоспорените констатации, извършени от Общият съд в предходните две точки от това решение. В точка 77 от него от съпоставянето на член 60, параграф 4 и съображение 69 от Регламента REACH Общият съд правилно заключава, че заявителят за разрешението трябва да докаже липсата на каквато и да било подходяща алтернатива. В следващата точка от посоченото решение той правилно приема, че член 60, параграфи 4 и 5 от Регламента REACH задължава Комисията да се увери, че посочените в член 60, параграф 4 условия действително са изпълнени. В точка 79 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество заключава въз основа на двете предходни точки от това решение, че ако, след като извърши проверката си и предвид всички данни, представени от заявителя и от други лица или събрани от самата нея, Комисията приеме, че заявителят не е изпълнил задължението си за доказване, тази институция трябва да откаже исканото разрешение. Следователно, противно на твърденията на жалбоподателя, точка 79 от посоченото решение не съдържа преценка относно „степената на доказване“, която се изисква от заявителя или е допустима от Комисията.
- 34 Освен това в точки 81 и 85 от обжалваното съдебно решение, които следва да се разгледат заедно, Общият съд припомня, че съгласно практиката на Съда решението за разрешаване на Комисията не трябва да се основава само на обикновени предположения, които нито се потвърждават нито опровергават от информацията, с която тя разполага (вж. по аналогия решение от 17 септември 2009 г., Комисия/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, т. 52 и 53). Тези две точки от обжалваното съдебно решение съответно не могат да бъдат разглеждани като задължаващи Комисията да изисква от заявителя на разрешението неразумна степен на доказване.
- 35 Освен това в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Комисията можа да издаде исканото разрешение, когато продължаващата в това отношение несигурност е незначителна, стига институцията да се произнесе, след като извърши задълбочен анализ и провери достатъчна по количество съществена и надеждна информация, което според Общият съд не е направено в разглеждания случай. Следователно възможността Комисията да остави да съществува някаква несигурност относно липсата на алтернативи, не е счетена от него за недопустима.
- 36 Накрая, точка 90 от обжалваното съдебно решение — в която са изнесени някои данни, предоставени на Комисията в хода на процедурата по обществено обсъждане — и точка 101 от това решение — в която Общият съд посочва, че Комисията не е обяснила причините, поради които посочените от Кралство Швеция алтернативи не могат да се използват — не се отнасят за степента на доказване, която трябва да изисква Комисията. Конкретно в посочената точка 101 по-скоро се отбелязва отсъствието на мотиви в спорното решение, що се отнася до липсата на алтернативи за замяна на оловните хромати.
- 37 От гореизложеното следва, без да е необходимо да се разглежда допустимостта на първото основание, че то трябва се отхвърли по същество.

По третото основание

– Доводи на страните

- 38 Със третото си основание, което трябва да се разгледа преди второто, Комисията твърди, в рамките на първата част от него, че в целия си анализ, и по-специално в точки 86, 97 и 98 от обжалваното съдебно решение, Общият съд пренебрегва факта, че спорното решение представлява частично разрешение за някои видове употреба на оловните хромати, за които е било констатирано, че надеждни алтернативи няма, а не разрешение за всички посочени в заявлението видове употреба. Със спорното решение се давало разрешение само за видовете употреба, за които няма никаква алтернатива.
- 39 В рамките на втората част от третото основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки, че посочените условия в спорното решение разкриват, че липсата на алтернативи не е била надлежно установена. Според Комисията би трябвало да е възможно обхватът на разрешението да се очертае посредством обективни критерии и разрешените видове употреба да се определят според желаните функции, както било направено в член 1, параграф 3, букви г) и д) от спорното решение. Тя твърди, че не е делегирала на компетентните органи задачата за самостоятелно оценяване на алтернативите и че няма пасаж в посоченото решение, който може да се разбира в този смисъл. Да се смесва ограничаването на приложното поле на дадено разрешение с неизвършването на оценката на алтернативите или да не се признава, че държавите членки могат да изпълняват задачи по контрол за съответствието и по проверка в рамките на разрешителен режим за дадено вещество, щяло да означава игнориране на разпределението на правомощията, предвидено в Регламента REACH, и това можело да има вредни последици за здравето на човека и околната среда.
- 40 Кралство Швеция, Кралство Дания, Република Финландия и Парламентът искат третото основание за обжалване да бъде отхвърлено по същество, а Кралство Дания освен това твърди, че то е недопустимо.

– Съображения на Съда

- 41 В рамките на своето трето основание Комисията твърди, че Общият съд е тълкувал неправилно спорното решение, приемайки в точки 86, 97 и 98 от обжалваното съдебно решение, от една страна, че тя разрешава всички посочени в заявлението видове употреба, при положение че дала само частично разрешение, и от друга страна, че не е довършила оценката си на липсата на алтернативи в съответствие с член 60, параграф 4 от Регламента REACH.
- 42 На първо място, трябва да се отбележи, че в никоя от посочените точки, противно на твърденията на Комисията, Общият съд не приема, че със спорното решение се разрешават всички посочени в заявлението видове употреба. Напротив, тълкувайки член 1, параграфи 1 и 2 от това решение, в точка 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че „отбелязването, че употребата на разглежданите в случая оловни хромати се ограничава само до случаите, в които качествата на съдържащите тези хромати комбинации от вещества наистина са необходими, означава да се констатира, че всеки път, когато установи алтернатива, потребителят надолу по веригата трябва да се въздържа от употреба на разглежданите в случая оловни хромати“. Следователно първата част от доводите, изтъкнати в подкрепа на третото основание за обжалване, не се подкрепя от фактите.
- 43 На второ място, Общият съд действително приема, че Комисията не е извършила достатъчна проверка на алтернативите. За да стигне до този извод, в точка 81 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че член 60, параграф 4 от Регламента REACH не позволява на

Комисията да приеме решение за разрешаване въз основа на обикновени предположения, като това не се оспорва от Комисията в настоящото производство по обжалване. След това, по специално в посочените от Комисията точки 97 и 98, той излага съображенията, довели го до извода, че тя не е успяла да излезе от състоянието на несигурност, в което се е намирала по въпроса за наличието на алтернативи.

- 44 В това отношение е важно да се отбележи, първо, че в точка 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд тълкува в този смисъл ясното ограничаване, извършено от Комисията в член 1, параграфи 1 и 2 от спорното решение, на разрешението за употреба на разглежданите оловни хромати само до случаите, в които тази употреба е необходима. Макар тази институция да оспорва посоченото тълкуване и да твърди, че е дала само ограничено разрешение за някои видове употреба, трябва все пак да се отбележи, че ограничението, съдържащо се в член 1, параграфи 1 и 2 от спорното решение, на практика не е истинско ограничение, тъй като там само се припомня едно от общите условия по член 60, параграф 4 от Регламента REACH за даване на разрешение за вещество, пораждащо сериозно безпокойство, и съответно обхватът на това ограничение не е възможно да се определи.
- 45 Второ, в точка 98 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че член 1, параграф 3, буква г) от спорното решение отразява същата несигурност на Комисията, тъй като задължава потребителите надолу от притежателя на разрешението по веригата до 30 юни 2017 г. да предоставят на ЕСНА информация за пригодността и наличието на алтернативи, като подробно обосноват необходимостта да се използват разглежданите вещества. Това разпореждане всъщност е равносилно на искане от потребителите надолу по веригата да представят допълнителна информация, предназначена за преценка на условието да няма алтернативи за разглежданите видове употреба, след като тези видове употреба са разрешени от Комисията. Член 60, параграф 4 от Регламента REACH същевременно не позволява на Комисията да разрешава употребата на вещество, пораждащо сериозно безпокойство, ако то може да бъде заместено от друго подходящо вещество. Следователно Комисията не може да даде такова разрешение преди надлежно да установи липсата на алтернатива.
- 46 От гореизложеното следва, че Общият съд правилно приема, че Комисията не е изпълнила задължението си да се увери в липсата на алтернативи за различните разглеждани видове употреба на оловните хромати. Поради това втората част от доводите, изтъкнати в подкрепа на третото основание за обжалване, трябва да бъде отхвърлена.
- 47 Следователно, без да е необходимо да се разглежда допустимостта му, третото основание трябва да се отхвърли по същество.

По второто основание

– Доводи на страните

- 48 Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка, по-специално в точки 86, 90 и 96 от обжалваното съдебно решение, относно обхвата на контрола, който трябва да упражни върху оценката на техническа и икономическа реализируемост на алтернативите. Общият съд заема мястото на Комисията при преценката на социалните, икономическите и техническите съображения, игнорирайки правото на преценка, с което тя разполага.
- 49 В точки 86 и 90 Общият съд приел, че у Комисията продължава да има несигурност за липсата на алтернативи и че поради това тя не е изпълнила задължението си за полагане на грижа. Такава несигурност впрочем не произтичала от спорното решение, в което, напротив, ясно се посочвало, че Комисията е избрала по свое усмотрение да приложи праг, който предполага заместващите вещества да не са с по-ниско техническо качество, и след това е приела, че никоя

алтернатива не достига този праг. Общият съд счел, че е открил несигурност и съответно че Комисията не е изпълнила задължението си за полагане на грижа, тъй като не разграничил тези две фази. Било впрочем невъзможно да се оцени техническата реализируемост на алтернатива, без преди това по собствено усмотрение да се реши какво да е равнището на загуба на качества, което може да се счете за допустимо.

- 50 Ето защо оценката на алтернативите подлежала на проверка за допусната явна грешка, което Общият съд впрочем правилно отбелязал в точки 246 и 248 от своето решение от 4 април 2019 г., ClientEarth (T-108/17, EU:T:2019:215). В обжалваното съдебно решение Общият съд същевременно изобщо не установил, че Комисията е допуснала такава явна грешка при определянето на приемливото равнище на загуба на технически качества или пък при оценяването на наличните алтернативи според този праг.
- 51 Кралство Швеция, Кралство Дания и Парламентът искат второто основание за обжалване да бъде отхвърлено като недопустимо. Във всички случаи, аналогично на Република Финландия, те считат, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

– *Съображения на Съда*

- 52 В рамките на своето второ основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка, по-специално в точки 86, 90 и 96, относно правото на преценка, с което тя разполага по силата на член 60, параграф 4 от Регламента REACH при определянето на прага за загубата на технически качества, и съответно относно обхвата на съдебния контрол, който той следва да упражни върху нейните решения, приети въз основа на тази разпоредба.
- 53 На първо място, налага се изводът, че точка 86 от обжалваното съдебно решение не съдържа никаква обща констатация относно правото на преценка, с което разполага Комисията при определянето на прага за загубата на технически качества. Общият съд обаче критикува извършената от Комисията преценка на условието, свързано с липсата на алтернативи. Комисията дала разрешението прибързано, преди да е приключила надлежно проверката на това условие. Посочената точка 86 съответно съдържа единствено преценка на фактите, която по принцип Съдът не трябва да проверява в производство по обжалване.
- 54 Такава констатация не следва и от точки 90 и 96 от обжалваното съдебно решение. Всъщност в точка 90 от обжалваното съдебно решение Общият съд само отбелязва, че според една от страните, участвали в процедурата по обществено обсъждане, може да се заключи, че при определени условия на пазара на Съюза има алтернативи за всички видове употреба, посочени в заявлението за разрешение. Освен това в точка 96 от това решение Общият съд приема единствено, че видно от съображения 8, 9 и 12 от спорното решение, към датата на това решение Комисията все още е изпитвала съмнения в липсата на технически реализуеми алтернативи за всички посочени в заявлението видове употреба. Следователно в никоя от тези две точки от обжалваното съдебно решение не е допусната твърдяната грешка при прилагане на правото.
- 55 Дори да се допусне, че твърдението на Комисията се отнася за изопачаване на фактите от Общия съд, от предоставените на Съда материали по делото ясно следва, че това оплакване не е основателно. Всъщност то се опровергава от материалите по делото, и по-специално от самото спорно решение. В това отношение, както бе посочено в точки 44 и 45 от настоящото решение, е очевидно, че спорното решение разкрива продължаващото състояние на несигурност, в което се е намирала Комисията по въпроса за липсата на алтернативи.

- 56 Накрая, ако се допусне, че е възможно спорното решение да се счита за основаващо се на прилагането от Комисията на нулев праг за загубата на технически качества, последният би довел до незаконосъобразност на това решение, тъй като произтича от тълкуване на член 60 от Регламента REACH, което напълно противоречи на самата цел на посочения регламент. Всъщност, както по-специално следва от съображения 4, 12, 70 и 73 и член 55 от този регламент, с него се цели да се насърчи заместването на веществата, пораждащи сериозно безпокойство, с други подходящи вещества. Да се приеме изначално, че замената трябва да се извърши без никаква загуба на качество, впрочем не само означава да се добави условие, което не е предвидено в посочения регламент, но това може да възпрепятства въпросното заменяне и съответно да лиши същия регламент от голям част от полезното му действие.
- 57 На второ място, трябва да се припомни, че според Общия съд Комисията не е провела докрай проверката на липсата на алтернативи и поради това разрешението не е можело да бъде надлежно издадено. Не може впрочем Общият съд да бъде критикуван, че заема положението на Комисията, за да оцени алтернативите, след като той, напротив, се позовава на извършената от Комисията оценка на тези алтернативи, както е изложена в спорното решение, и на продължаващата несигурност за липсата на алтернативи, която е видна от същото решение.
- 58 Следователно, без да е необходимо да се разглежда допустимостта му, второто основание за обжалване трябва да бъде отхвърлено.
- 59 От гореизложеното следва, че направеното в жалбата искане за отмяна на обжалваното съдебно решение трябва да бъде отхвърлено.

По искането, направено при условията на евентуалност, за временно запазване на правните последици на спорното решение

– Доводи на страните

- 60 Комисията признава, че пред Общия съд е защитавала неправилна позиция относно правните последици на отмяната на спорното решение, твърдейки, че отмяната на това решение би довела до забрана на пускането на пазара на разглежданите вещества. Тази логическа линия била следвана от Общия съд и от другите страни в спора.
- 61 В член 56, параграф 1 от Регламента REACH същевременно се предвиждал преходен режим, по който заявител може да пуска на пазара веществото, за което иска разрешение, до момента, в който Комисията вземе решение по заявлението му за разрешаване. По този начин отмяната на това решение щяла да доведе до възстановяване на съществуващото правно положение до приемането му, тоест на преходния режим, по който пускането на пазара на веществото е разрешено. Отмяната с незабавно действие на спорното решение съответно щяла да породви правни последици, противоречащи на целта, с оглед на която Общият съд отказва временното запазване на правните последици на отмененото решение, а именно защитата на здравето на човека.
- 62 Комисията съответно иска от Съда да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение и да разпореда правните последици на спорното решение да бъдат запазени в интерес на правната сигурност и защитата на здравето на човека.
- 63 ЕСНА посочва, че подкрепя искането на Комисията.
- 64 Кралство Швеция, Кралство Дания и Република Финландия искат от Съда да отхвърли това искане.

– Съображения на Съда

- 65 Единственото основание, изложено в подкрепа на искането при условията на евентуалност, е изведено от грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал в точка 112 от обжалваното съдебно решение по отношение на правните последици на постановената от него отмяна.
- 66 В тази точка Общият съд приема, че отмяната с незабавно действие на решението за разрешаване би възпрепятствало заявителя, DCC Maastricht, да продължи да търгува с разглежданите пигменти и че макар да е възможно такава отмяна да доведе до тежки отрицателни последици за това дружество, тя се обосновава със загрижеността да бъде защитено здравето на човека от последиците от тези опасни вещества.
- 67 При обстоятелствата в разглеждания случай обаче безусловната отмяна на спорното решение, напротив, води до разрешаване на DCC Maastricht да продължи да търгува с разглежданите пигменти, докато Комисията приеме ново решение, както посочва заместник-председателят на Съда в определение по молба за допускане на обезпечение от 21 ноември 2019 г., Комисия/Швеция (C-389/19 P-R, непубликувано, EU:C:2019:1007, т. 60). Всъщност съответните разрешения са били дадени с преходен регламент, а именно Регламент № 125/2012, до 21 май 2015 г.
- 68 Съгласно разпоредбите на член 56, параграф 1, буква г) във връзка с член 58, параграф 1, буква в) от Регламента REACH продължаването на вече разрешените видове употреба е позволено след датата, на която изтича разрешението за тях, до произнасянето по новото заявление за разрешение, стига това заявление да е подадено поне 18 месеца преди датата, на която изтича разрешението. Тъй като DCC Maastricht е поискало ново разрешение в определения срок, то се е ползвало от този преходен режим до приемането на спорното решение и съответно отново се ползва от него вследствие на отмяната с незабавно действие на последното.
- 69 Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 112 от обжалваното съдебно решение, пренебрегвайки преходния режим, предвиден в член 56, параграф 1, буква г) и в член 58, параграф 1, буква в) от Регламента REACH. Тъй като направеното от Комисията искане при условията на евентуалност е основателно, точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение следва да бъде отменена.

По спора

- 70 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз при отмяна на решението на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.
- 71 Такъв е случаят в настоящото дело. Трябва съответно да се разгледа искането за запазване на правните последици на отмененото решение на Комисията, направено от нея първоначално пред Общия съд и повторно пред Съда.
- 72 Съгласно член 264, втора алинея ДФЕС Съдът определя, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни. За да упражни правомощието, което му предоставя посоченият член, Съдът взема предвид зачитането на принципа на правна сигурност и други публични или частни интереси (вж. в този смисъл решения от 6 септември 2012 г., Парламент/Съвет, C-490/10, EU:C:2012:525, т. 91, от

22 октомври 2013 г., Комисия/Съвет, C-137/12, EU:C:2013:675, т. 81, от 24 юни 2014 г., Парламент/Съвет, C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 90 и 91 и от 7 септември 2016 г., Германия/Парламент и Съвет, C-113/14, EU:C:2016:635, т. 83).

- 73 Както бе посочено в точка 67 от настоящото решение отмяната на спорното решение води до удължаване на срока на разрешението за разглежданите пигменти след 21 май 2015 г. Спорното решение впрочем ограничава в някои отношения употребата на тези вещества, пораждащи сериозно безпокойство. Така член 1, параграф 3, буква в) от него ограничава на 2100 тона годишно количеството оловен сулфохромот жълт и на 900 тона годишно количеството оловен хромотмолибдатсулфат червен, които могат да се пускат на пазара от притежателя на разрешението за разрешените видове употреба. Освен това съгласно член 2, параграф 2 от това решение периодът на преразглеждане, посочен в член 60, параграф 9, буква д) от Регламента REACH, за два специфични вида употреба на два пигмента от оловен хромот — а именно професионалната употреба на бои върху метални повърхности или професионалната употреба на твърди или течни цветни премикси и предварително подготвени смеси, съдържащи пигменти, за нанасяне на термопластични пътни маркировки — е щял да изтече на 21 май 2019 г., ако спорното решение не бе отменено или ако правните му последици бяха запазени. Притежателят на разрешението всъщност не е подал в определения срок заявленията за преразглеждане за тези специфични видове употреба.
- 74 От гореизложеното следва, че отхвърлянето на искането за запазване на правните последици на спорното решение би увеличило риска от настъпване на тежка и непоправима вреда за здравето на човека и околната среда. Поради това трябва да бъде разпоредено запазването на правните последици на това решение, докато Комисията се произнесе отново по заявлението за разрешение, подадено от DCC Maastricht.

По съдебните разноски

- 75 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Същевременно, макар по отношение на съществената част от спора Комисията да е загубилата делото страна в настоящото производство, нито Кралство Швеция, нито която и да било от встъпилите страни в негова подкрепа са поискали Комисията или пък встъпилата в нейна подкрепа ЕСНА да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски. Поради това всяка страна, включително встъпилите, следва да понесе направените от нея съдебни разноски в производството по обжалване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Отменя точка 2 от диспозитива на решение на Общия съд на Европейския съюз от 7 март 2019 г., Швеция/Комисия (T-837/16, EU:T:2019:144).**
- 2) Отхвърля жалбата в останалата ѝ част.**
- 3) Запазва правните последици на Решение за изпълнение C(2016) 5644 окончателен на Комисията от 7 септември 2016 година за издаване на разрешение за някои видове употреба на веществата оловен сулфохромот жълт и оловен хромотмолибдатсулфат червен съгласно Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета, докато Европейската комисия се произнесе отново по подаденото от DCC Maastricht BV заявление за разрешение.**

- 4) Европейската комисия, Кралство Швеция, Кралство Дания, Република Финландия, Европейският парламент и Европейската агенция по химикали (ЕЧА) понасят направените от тях съдебни разноски в производството по обжалване.**

Подписи