Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми разширен състав)

16 декември 2020 година*

„Извъндоговорна отговорност — Околна среда — Класифициране, етикетиране и опаковане на вещества и смеси — Класифициране на „смола, каменовъглен катран, високотемпературен“, като вещество с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410) — Достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се предоставят права на частноправните субекти“

По дело T-635/18

**Industrial Química del Nalón, SA**, установено в Овиедо (Испания), за което се явяват K. Van Maldegem, M. Grunchard, S. Saez Moreno и P. Sellar, адвокати,

ищец,

срещу

**Европейска комисия**, за която се явяват M. Wilderspin, R. Lindenthal и K. Talabér-Ritz, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

**Кралство Испания**, за което се явява L. Aguilera Ruiz, в качеството на представител,

и от

**Европейската агенция по химикали (ECHA)**, за която се явяват M. Heikkilä и W. Broere, в качеството на представители,

встъпили страни,

с предмет иск на основание член 268 ДФЕС за присъждане на обезщетение за вредите, които ищецът твърди, че е претърпял поради приемането на Регламент (ЕС) № 944/2013 на Комисията от 2 октомври 2013 година за изменение с цел адаптиране към научно-техническия прогрес на Регламент (ЕО) № 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси (ОВ L 261, 2013 г., стр. 5), който класифицира „смола, каменовъглен катран, високотемпературен“ сред веществата с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410),

* Език на производството: английски.

ОБЩИЯТ СЪД (осми разширен състав),

състоящ се от: J. Svenningsen, председател, R. Barents, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä и J. Laitenberger (докладчик), съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

**Решение**

## Правна уредба

1 Съгласно член 1 от Регламент (ЕО) № 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси, за изменение и за отмяна на директиви 67/548/ЕИО и 1999/45/ЕО и за изменение на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (ОВ L 353, 2008 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 286/2011 на Комисията от 10 март 2011 г. (ОВ L 83, 2011 г., стр. 1), той има за „[ц]ел […] да гарантира високо ниво на защита на човешкото здраве и околната среда, както и свободно движение на веществата [и] смесите […] чрез: а) хармонизиране на критериите за класифициране на веществата и смесите и на правилата относно етикетирането и опаковането на опасни вещества и смеси“.

2 Съображения 5—8 от Регламент № 1272/2008 имат следното съдържание:

„(5) С оглед улесняване на световната търговия и опазване на човешкото здраве и околната среда хармонизираните критерии за класифициране и етикетиране се разработваха внимателно в продължение на 12 години в рамките на Организацията на обединените нации (ООН), което доведе до Глобалната хармонизирана система за класифициране и етикетиране на химикали (наричана по-долу „GHS“).

(6) Настоящият регламент е следствие на редица декларации, в които Общността потвърди своето намерение да допринесе за глобалното хармонизиране на критериите за класифициране и етикетиране не само на равнище ООН, но и чрез включването на международно съгласуваните критерии на GHS в законодателството на Общността.

(7) Ползите за предприятията ще се увеличават заедно с увеличаване броя на страните по света, които приемат критериите на GHS в своето законодателство. Общността следва да стои на предни позиции в този процес, за да насърчава други държави да я последват и с цел да дава конкурентно предимство на индустрията в Общността.

(8) Ето защо е от съществено значение да се хармонизират разпоредбите и критериите за класифициране и етикетиране на вещества, смеси и някои специфични изделия в Общността, като се отчитат критериите за класифициране и правилата за етикетиране на GHS, но и въз основа на 40-те години опит, натупан при прилагането на съществуващото законодателство на Общността за химичните вещества и се запази нивото на защита, постигнато чрез системата за хармонизиране на класифицирането и етикетирането, чрез класовете на опасност, валидни за Общността, които още не са част от GHS, както и чрез действащите правила за етикетиране и опаковане“.

3 Член 3, първа алинея от Регламент № 1272/2008 гласи:

„Вещество или смес, за което са изпълнени критериите по отношение на физичните опасности, опасностите за здравето или опасностите за околната среда, определени в части 2—5 от приложение I, е опасно и се класифицира съобразно съответните класове на опасност, предвидени в това приложение“.

4 Приложение I към Регламент № 1272/2008 съдържа критериите за класифициране на веществата и смесите в класовете на опасност.

5 Точка 4.1.1.1 определя понятието „водна токсичност“:

„а) „Остра водна токсичност“ означава характерно за веществото свойство да нанася вреда на даден воден организъм при краткотрайна експозиция на това вещество във водна среда.

[…]

ж) „Хронична водна токсичност“ означава характерното за дадено вещество свойство да предизвика неблагоприятни ефекти върху водни организми при експозиции във водната среда, определени в съответствие с жизнения цикъл на организма.

[…]“.

6 Що се отнася по-конкретно до критериите за класифициране на смесите, точка 4.1.3 предвижда:

„4.1.3.1. Системата за класифициране на смеси обхваща всички категории за класифициране, използвани за веществата: остра опасност, категория 1 и хронична опасност, категории 1—4. За да се използват всички налични данни за целите на класифицирането на опасностите за водната среда, свързани със сместа, следното се прилага, когато е подходящо:

„Съставки, които са от значение за класифицирането“ на сместа са тези съставки, които са класифицирани като „остра опасност, категория 1“ или „хронична опасност, категория 1“ и присъстват в концентрация, равна или по-висока от 0,1 % (тегло/тегло), и тези съставки, които са класифицирани като „хронична опасност, категория 2“, „хронична опасност, категория 3“ и „хронична опасност, категория 4“ и присъстват в концентрация, равна или по-висока от 1 % (тегло/тегло), освен когато има основание да се предположи (например в случая на силно токсични съставки (вж. раздел 4.1.3.5.5.5), че дадена съставка, присъстваща в по-ниска концентрация, може все пак да бъде от значение за класифицирането на сместа като опасна за водната среда. Обикновено за веществата, класифицирани като „остра опасност, категория 1“ или „хронична опасност, категория 1“, концентрацията, която трябва да се вземе под внимание, е (0,1/M) %. (За пояснение относно M-коефиц[и]ента вж. раздел 4.1.3.5.5.5).

4.1.3.2. Класифицирането на смесите като опасни за водната среда се основава на стъпаловиден подход и зависи от вида на наличната информация за сместа като цяло и за нейните съставки. Във фигура 4.1.2 е описана процедурата, която трябва да се следва.

Стъпаловидният подход включва следните елементи:

– класифициране, основано на подложените на изпитване смеси[,]

– класифициране, основано на свързващите принципи,

– използване на „сумиране на класифицираните съставки“ и/или „формула за адитивност“.

7 Точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, озаглавена „Метод на сумиране“, гласи:

„4.1.3.5.5.1.1. В случаите на класифициране на вещество в категориите за хронична опасност от 1 до 3 основните критерии за токсичност се различават от една категория до друга с коефициент 10. Затова веществата, класифицирани в диапазона на висока токсичност, допринасят за класифицирането на сместа като опасна в по-нисък диапазон. Поради това при изчисляването на тези категории за класифициране е необходимо да се отчита приносът на всяко вещество, класифицирано като хронична опасност, категория 1, 2 или 3.

4.1.3.5.5.1.2. Когато дадена смес съдържа съставки, класифицирани като остра опасност, категория 1 или като хронична опасност, категория 1, трябва да се обръща внимание на факта, че такива съставки, в случаите, в които тяхната остра токсичност е под 1 mg/l, и/или тяхната хронична токсичност е под 0,1 mg/l (ако не са бързо разградими) и под 0,01 mg/l (ако са бързо разградими), допринасят за токсичността на сместа дори при ниска концентрация. Активните съставки в пестицидите често се отличават с такава висока водна токсичност, но това е присъщо и за някои други вещества, като например органометалните съединения. При тези обстоятелства прилагането на обичайните общи пределни концентрации води до класифициране на сместа в по-ниска категория на опасност. Затова за високо токсичните съставки се прилагат мултипликационни коефициенти, както е описано в раздел 4.1.3.5.5.5“.

8 Що се отнася до класифицирането в остра опасност, категория 1, точка 4.1.3.5.5.3.1. от приложение I към Регламент № 1272/2008 гласи:

„Първо, отчитат се всички съставки, класифицирани като остра опасност, категория 1. Ако сумата от концентрациите (в %) на тези съставки, умножена по техните съответни M-коефициенти, е по-голяма от 25 %, цялата смес се класифицира като остра опасност, категория 1“.

9 Що се отнася до класифицирането в категориите хронична токсичност 1, 2, 3 и 4, точка 4.1.3.5.5.4.1 от приложение I към Регламент № 1272/2008 гласи:

„Първо, отчитат се всички съставки, класифицирани като хронична опасност, категория 1. Ако сумата от концентрациите (в %) на тези съставки, умножена по техните съответни M-коефициенти, е равна на или по-голяма от 25 %, сместа се класифицира като хронична опасност, категория 1. Процедурата на класифициране е приключена, ако резултатът от изчисляването води до класифициране на сместа като хронична опасност, категория 1“.

10 Що се отнася до смесите със силно токсични съставки, точка 4.1.3.5.5.5 от това приложение предвижда:

„4.1.3.5.5.5.1. Съставки, класифицирани като остра опасност, категория 1 и като хронична опасност, категория 1, с токсичност под 1 mg/l и/или хронична токсичност под 0,1 mg/l (ако не са бързо разградими) и под 0,01 mg/l (ако са бързо разградими), допринасят за токсичността на сместа дори при ниска концентрация и затова обикновено им се придава по-голямо значение при прилагане на подхода за сумиране [при] класифицирането. Когато дадена смес съдържа съставки, класифицирани като остра опасност, категория 1 или като хронична опасност, категория 1, се прилага едно от следните:

– стъпаловидният подход, описан в раздели 4.1.3.5.5.3 и 4.1.3.5.5.4, използващ изчислената сума, чрез умножаване на концентрациите на съставките, класифицирани като остра опасност, категория 1 и като хронична опасност, категория 1, по коефициент, вместо само чрез прибавяне на проценти. Това означава, че концентрацията за „остра опасност, категория 1“ в лявата колона на таблица 4.1.1 и концентрацията за „хронична опасност, категория 1“ в

лявата колона на таблица 4.1.2, се умножават по подходящия мултипликационен коефициент. Мултипликационните коефициенти, които се прилагат за тези съставки, се определят с отчитане на стойността на токсичност, както това е обобщено в таблица 4.1.3. Поради това, за да класифицира дадена смес, съдържаща съставки, класифицирани като остра опасност, категория 1 или като хронична опасност, категория 1, класифициращият трябва да знае стойността на M-коефициента, за да приложи метода на сумиране.

[…]“.

11 Таблица 4.1.3 от същото приложение определя мултипликационните коефициенти в зависимост от стойността на токсичност за силно токсичните съставки на смеси.

12 Що се отнася до административното производство, член 37, параграф 1 от Регламент № 1272/2008, който оправомощава държавите членки да предложат хармонизирана класификация за дадено вещество, гласи:

„Компетентният орган може да внесе в Агенцията предложение за хармонизирано класифициране и етикетиране на вещества и, когато е уместно, специфична пределна концентрация или M-коефициенти, или предложение за преразглеждането им“.

13 Съгласно член 37, параграф 4 от посочения регламент Комитетът за оценка на риска към Европейската агенция по химикали (ECHA) (наричан по-нататък „CER“), създаден съгласно член 76, параграф 1, буква в) 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), дава становище по всяко предложение, „внесено в съответствие с параграфи 1 или 2 в срок от 18 месеца от получаването на предложението, като дава възможност на заинтересованите страни да представят съображенията си“, а ECHA „препраща това становище и евентуалните съображения във връзка с него на Комисията“.

14 Накрая, процедурата по приемане на предложените класификации е предвидена в член 37, параграф 5 от същия регламент по следния начин:

„Когато Комисията счете за целесъобразно да бъдат хармонизирани класифицирането и етикетирането на дадено вещество, тя внася без неоправдано забавяне проект за решение относно включването на това вещество, заедно със съответната класификация и елементи на етикетиране, в таблица 3.1 на част 3 от приложение VI и, когато е уместно, специфичните пределни концентрации или M-коефициенти.

[…]“.

## Обстоятелствата по спора

15 Ищецът, Industrial Química del Nalón, SA, произвежда смола от високотемпературен каменовъглен катран (наричана по-нататък „CKKB“). Неговата дейност се съсредоточава в сектора на химията на въглеродите и се основава на дестилацията на каменовъглен катран при висока температура — страничен продукт, получаван при производството на кокс, използван в

доменните пещи за производство на необработен чугун. Ищецът осъществява своята дейност в областта на въглеродната химия на своя обект в Трубия (Испания) в рамките на комплекс от самостоятелни заводи, които функционират като напълно интегрирана единица.

16 Съгласно описанието в таблици 3.1 и 3.2 от приложение VI към Регламент № 1272/2008 СККВ е остатък от дестилацията на каменовъглен катран при висока температура, твърд черен продукт с точка на размекване приблизително в интервала от 30 °C до 180 °C, съставен главно от сложна смес от ароматни въглеводороди с три или повече кондензирани пръстена. Това вещество е сред веществата с непознат или променлив състав, продукти от сложни реакции или биологични материали, тъй като не може да бъде напълно идентифицирано по химическия си състав. СККВ се използва главно за производството на свързващи елементи за електроди, предназначени за алуминиевата и стоманодобивната промишленост.

17 През септември 2010 г. Кралство Нидерландия представя на ECHA досие съгласно член 37 от Регламент № 1272/2008, с което предлага СККВ да бъде класифицирана като канцерогенен 1A (H350), мутагенен 1B (H340), токсичен за репродукцията 1B (H360FD), и вещество с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и хронична водна токсичност от категория 1 (H410).

18 След като получава бележки по въпросното досие по време на обществено допитване, ECHA препраща това досие на CER.

19 На 21 ноември 2011 г. CER приема становище относно СККВ, което потвърждава с консенсус предложението на Кралство Нидерландия. Това становище е придружено от информационен документ, съдържащ подробен анализ на CER (наричан по-нататък „информационният документ“), и от документ, съдържащ отговорите на Кралство Нидерландия на бележките по изготвеното от тази държава членка досие.

20 Що се отнася до класифицирането на СККВ като вещество с водна токсичност, в становището си CER посочва, както Кралство Нидерландия предлага в досието си, представено на ECHA, че това класифициране не може да се основава на данните от проучвания по метода на „Water-Accommodated Fraction“ (на механично смесване с вода, без да се достига до емулсия). CER мотивира това съображение, като посочва, от една страна, че тези данни са получени при липсата на облъчване с ултравиолетови лъчи (UV), при положение че някои от полицикличните ароматни въглеводороди (наричани по-нататък „ПАВ“) в състава на СКВВ са фототоксични, и от друга страна, че въпросните изследвания са извършени само с по една проба. Ето защо, както предлага Кралство Нидерландия в представеното на ECHA досие, той приема, че класифицирането на това вещество трябва да се основава на различен подход, изразяващ се в това СККВ да се счита за смес. Според този подход 16-те ПАВ от състава на СККВ, определени като приоритетни вещества от Environmental Protection Agency (EPA, Агенция за защита на околната среда на САЩ), за които има достатъчно данни относно ефектите и експозицията, се анализират поотделно с оглед на воднотоксичните им ефекти. Чрез прилагането на метода, посочен в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, който се изразява в сумиране на резултатите, получени от определените за различните ПАВ мултипликационни коефициенти (наричани по-нататък „M-коефициенти“), за да се придаде повече тежест на високотоксичните съставки на СККВ (наричан по-нататък „методът на сумиране“), анализът е показал, видно от становището на CER, че СККВ следва да се класифицира като вещество с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410).

21 На 2 октомври 2013 г. въз основа на становището на CER Европейската комисия приема Регламент (ЕС) № 944/2013 за изменение с цел адаптиране към научно-техническия прогрес на Регламент № 1272/2008 (ОВ L 261, 2013 г., стр. 5). Съгласно член 1, параграф 2, буква а), подточка i) и буква б), подточка i) от Регламент № 944/2013 във връзка с приложения II и IV към същия регламент СККВ е класифицирана сред канцерогенните вещества от категория 1A

(H350), мутагенните вещества от категория 1B (H340), токсичните за репродукцията вещества от категория 1B (H360FD), с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410). Съгласно член 3, параграф 3 от посочения регламент тази класификация се прилага от 1 април 2016 г. Съгласно съображение 5 от Регламент № 944/2013 за CKKB е предвиден по-продължителен преходен период, преди приложението на хармонизирана класификация да стане задължително, за да се даде възможност на операторите да изпълнят задълженията, произтичащи от новата хармонизирана класификация за веществата, класифицирани като силно токсични за водните организми и способни да причинят дълготрайно въздействие върху водната среда, и по-специално задълженията, които са установени в член 3 и приложение III към Директива 2008/68/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 септември 2008 година относно вътрешния превоз на опасни товари (ОВ L 260, 2008 г., стр. 13).

22 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 20 декември 2013 г. и заведена под номер T-689/13, ищецът е поискал частична отмяна на Регламент № 944/2013 относно класифицирането на CKKB сред веществата с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410).

23 С решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), Общият съд отменя Регламент № 944/2013 в частта относно класифицирането на CKKB сред веществата с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410).

24 По-конкретно в точки 30—34 от решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), Общият съд постановява включително следното:

„30 В случая следва да се констатира, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката с това, че като е класифицирала CKKB като вещество с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410), въз основа на нейните съставки, тя не е изпълнила задължението си да вземе предвид всички релевантни фактори и обстоятелства, за да направи надлежна преценка на съотношението, в което шестнадесетте съставки [П]АВ присъстват в CKKB, и на техните химически ефекти.

31 Действително, съгласно точка 7.6 от [информационния] документ за целите на класифицирането на CKKB въз основа на нейните съставки е било предположено, че всички налични в CKKB [П]АВ се разтварят във водна фаза и по този начин са достъпни за водните организми. Посочено е също, че това вероятно води до надценяване на токсичността на CKKB и че доколкото съставът на WAF е неясен, тази оценка на токсичността може да се счита за най-неблагоприятния сценарий.

32 Нито Комисията, нито ECHA обаче доказа пред Общия съд, че като е основала класифицирането на CKKB като вещество с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410), на предположението, че всички налични в това вещество [П]АВ се разтварят във водната фаза, поради което са достъпни за водните организми, Комисията е отчела факта, че съгласно точка 1.3 от [информационния] документ, озаглавена „Физикохимични свойства“, съставките на CKKB се освобождават от CKKB само в ограничено количество и че веществото е много стабилно.

33 Първо, нито становището на [CER] относно CKKB, нито [информационният] документ съдържат мотиви, от които да е видно, че като се предполага, че всички налични в това вещество [П]АВ се разтварят във водна фаза и са достъпни за водните организми, е отчетена ниската разтворимост във вода на CKKB […].

34 Второ, трябва да се отбележи, че съгласно точка 1.3 от [информационния] документ най-високата водна разтворимост на СККВ в рамките на пробата е била не повече от 0,0014 %. Предвид ниската водна разтворимост на СККВ Комисията изобщо не доказва, че е имала основание да основе въпросната класификация на това вещество на предположението, че всички [П]АВ в рамките на СККВ се разтварят във водна фаза и са достъпни за водните организми. От таблица 7.6.2 в [информационния] документ е видно, че 16-те [П]АВ съставки на СККВ представляват 9,2 % от това вещество. Като предполага, че всички тези [П]АВ се разтварят във вода, следователно Комисията по същество основава въпросната класификация на предположението, че 9,2 % от СККВ могат да се разтворят във вода. Видно обаче от точка 1.3 от [информационния] документ, тази стойност е нереалистична, тъй като максималната разтворимост е 0,0014 %“.

25 На 17 декември 2015 г. Комисията подава в секретариата на Съда жалба против решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767). Председателят на Съда допуска встъпването на Кралство Дания, Федерална република Германия и Кралство Нидерландия в подкрепа на исканията на Комисията.

26 На 24 март 2016 г. ищецът подава молба на основание членове 278 ДФЕС и 279 ДФЕС за спиране на изпълнението и действието на Регламент № 944/2013 до произнасянето на Съда по жалбата на Комисията.

27 С определение от 7 юли 2016 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P-R, непубликувано, EU:C:2016:597), молбата за спиране на изпълнението и за временни мерки е отхвърлена, тъй като поисканите мерки не са достатъчно неотложни.

28 С решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), възприемайки заключението на генералния адвокат Bobek по дело Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:646), Съдът отхвърля жалбата на Комисията.

29 По-точно в точки 39, 41—47 и 51—55 Съдът постановява следното:

„39 Вярно е, че точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008 не предвижда използването на други критерии, освен изрично предвидените в тази разпоредба. Същевременно трябва да се констатира, че нито една разпоредба не забранява изрично вземането предвид на други елементи, които могат да са от значение за класифицирането на дадено вещество [като част от веществата с непознат или променлив състав, продукти от сложни реакции или биологични материали].

[…]

41 […] използването на изразите „когато е подходящо“ („where appropriate“ — в текста на тази точка на английски език) и „всички налични данни“ опровергава тълкуването, че във всички случаи трябва да се изключи възможността да се вземат предвид данни, различни от изрично възприетите в рамките на метода на сумиране.

42 Освен това от съображения 4—8 от Регламент № 1272/2008 следва, че законодателят на Съюза е искал „да допринесе за глобалното хармонизиране на критериите за класифициране и етикетиране не само на равнище ООН, но и чрез включването на международно съгласуваните критерии на [GHS] в законодателството на Общността“. В това отношение приложение I към този регламент възпроизвежда дословно почти всички разпоредби на [GHS].

43 […] от самият текст на [GHS], и по-специално от приложение 9 към него, озаглавено „Насоки относно опасностите за водната среда“, следва, че посоченият методологичен подход за класифициране на опасните за водната среда вещества е деликатен, по-специално поради факта че „терминът „вещество“ обхваща широка гама химически продукти, голяма част от които много трудно могат да бъдат класифицирани съгласно система, която почива на строги критерии“. В този документ се подчертават и „сложните проблеми при тълкуване, включително от експерти“, които поражда класифицирането по-специално на така наречените „сложни или многокомпонентни вещества“, чиято „биодеградация, биоакумулация, коефициент на разпределение и разтворимост във вода са все характеристики, които поставят проблеми при тълкуването, доколкото всяка съставка от сместа може да се прояви по различен начин“.

44 Така авторите на този документ са искали да привлекат вниманието върху ограниченията, характерни за предвидените от [GHS] методологични критерии за класифициране на опасностите за водната среда, по отношение на някои вещества, които се характеризират по-специално със своята сложност, стабилност или ниска водоразтворимост.

45 Законодателят на Съюза е включил разпоредбите на [GHS] в приложение I към Регламент № 1272/2008, без да показва намерение да се разграничи от този подход. При тези обстоятелства не би могло да се счете, че като е включил по този начин [GHS] в Регламент № 1272/2008, законодателят на Съюза не е искал да вземе под внимание тези методологични ограничения.

46 Стриктното и автоматично прилагане при всички обстоятелства на метода на сумиране може да доведе до подценяване на токсичността за водната среда на дадено вещество [като част от веществата с непознат или променлив състав, продукти от сложни реакции или биологични материали], малко от съставките на което са познати. Не може да се счете, че този резултат е съвместим с целта за защита на околната среда и човешкото здраве, преследвана с Регламент № 1272/2008.

47 […] когато прилага метода на сумиране, за да определи дали дадено вещество [като част от веществата с непознат или променлив състав, продукти от сложни реакции или биологични материали,] попада в категориите „[остра] токсичност“ и „хронична токсичност“ за водната среда, Комисията не е длъжна да ограничи преценката си само до изрично предвидените в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008 елементи и да изключи всички други елементи. В съответствие със задължението си за полагане на дължима грижа Комисията е длъжна да разгледа внимателно и безпристрастно други елементи, които, макар да не са изрично предвидени в посочените разпоредби, все пак са релевантни.

[…]

51 Методът за класифициране, предвиден в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, се основава на предположението, че съставките, които са взети предвид, са изцяло разтворими. Въз основа на това предположение методът на сумиране допуска, че съществува ниво на концентрация на съставките, под което не може да се достигне прагът от 25 % и следователно този метод се изразява в изчисляване на сбора [от концентрациите] на съставките, които спадат към категории „остра токсичност“ или „хронична токсичност“, всяка от които е претеглена с M-коефициент, съответстващ на техния токсичен профил.

52 За този метод обаче е характерно, че е по-малко надежден в случаите, когато претегленият сбор на съставките превишава нивото на концентрация, съответстващо на прага от 25 %, с относителен дял, който е по-малък от съотношението между степента на разтворимост на съответното вещество като цяло и хипотетична степен на пълна разтворимост. Всъщност в тези случаи е възможно методът на сумиране да доведе, в определени ситуации, до

резултат, по-висок или по-нисък от нивото на нормативно установения праг от 25 %, в зависимост от това дали е взета предвид хипотетичната степен на разтворимост на съставките или хипотетичната степен на разтворимост на веществото като цяло.

53 Безспорно е, че от таблица 7.6.2 от приложение I към доклада, приложен към становището на [CER], следва, от една страна, че методът на сумиране води до резултат от 14 521 %, и от друга страна, че този резултат е 581 пъти по-висок от минимално необходимото ниво за достигане на прага от 25 % след претегляне с M-коефициентите. Безспорно е също, че от точка 1.3 от същия документ, озаглавена „Физико-химични свойства“, следва, че максималната разтворимост във вода на CKKB е 0,0014 %, тоест около 71 000 пъти по-ниска от хипотетичната пълна разтворимост, използвана за съставките, които са взети предвид.

54 Следователно Общият съд не е допуснал изопачаване, нито грешка в правната квалификация на фактите, като в точка 34 от (решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767) е постановил, че „като предполага, че всички тези [съставки] се разтварят във вода, следователно Комисията по същество [е основала] въпросната класификация на предположението, че 9,2 % от CKKB може да се разтвори във вода. Видно обаче от точка 1.3 от [информационния] документ, [приложен към становището на CER,] тази стойност е нереалистична, тъй като максималната разтворимост е 0,0014 %.

55 Като констатира в точка 32 от (решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), че „нито Комисията, нито ECHA [са доказали], че […] Комисията е отчела факта, че съгласно точка 1.3 от [информационния] документ, [приложен към становището на [CER],] озаглавена „Физико-химични свойства“, съставките на CKKB се освобождават от CKKB само в ограничено количество и че веществото е много стабилно“, Общият съд не [е] допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил в точка 30 от посоченото решение, че „Комисията е допуснала явна грешка в преценката с това, че като е класифицирала CKKB като вещество с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410), въз основа на нейните съставки, тя не е изпълнила задължението си да вземе предвид всички релевантни фактори и обстоятелства, за да направи надлежна преценка на съотношението, в което шестнадесетте съставки […] присъстват в CKKB, и на техните химически ефекти“.

30 На 9 юли 2018 г. Комисията публикува известие в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ C 239, 2018 г., стр. 3), с което констатира, че постановената от Общия съд частична отмяна на Регламент № 944/2013 е оставена в сила след отхвърлянето на жалбата против неговото решение и че CKKB „вече не е класифицирано като вещество опасно за водната среда — остра опасност, категория 1, и опасно за водната среда — хронична опасност, категория 1“.

**Производството и исканията на страните**

31 На 23 октомври 2018 г. ищецът предявява на основание член 268 ДФЕС настоящия иск за обезщетение с молба, внесена в секретариата на Общият съд.

32 С молби, подадени в секретариата на Общия съд, съответно на 11 февруари и 7 март 2019 г., Кралство Испания и ECHA искат да встъпят в настоящото производство в подкрепа на исканията на Комисията.

33 С отделни писмени молби, внесени в секретариата на Общия съд на 13 март, 5 април, 29 и 31 май и 21 август 2019 г., ищецът иска на основание член 144, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд поверително третиране по отношение на Кралство Испания и ЕСНА на някои данни, съдържащи се в приложенията към исковата молба, в писмената защита, в репликата и в приложенията към нея, както и в дупликата.

34 Писмената защита е внесена в секретариата на Общия съд на 14 март 2019 г.

35 Репликата е внесена на 17 май 2019 г.

36 С определения на председателя на пети състав на Общия съд от 20 юни 2019 г. Кралство Испания и ЕСНА са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Комисията.

37 С отделни писмени молби, внесени в секретариата на Общия съд на 8 юли и 30 август 2019 г., Кралство Испания възразява срещу исканията за поверително третиране. С отделни писмени молби, внесени на 9 юли и 5 септември 2019 г., ЕСНА потвърждава, че няма възражения по отношение на исканията за поверително третиране.

38 Дупликата е внесена на 24 юли 2019 г.

39 На 6 септември 2019 г. Кралство Испания и ЕСНА внасят своите изявления при встъпване.

40 Поради промяна в съставите делото е разпределено на нов съдия докладчик, заседаващ в осми състав.

41 С определение на председателя на осми състав на Общия съд от 25 ноември 2019 г. исканията за поверително третиране са отхвърлени по отношение на Кралство Испания.

42 На 8 януари 2020 г. ищецът отправя искане на основание член 69, буква в) от Процедурния правилник за спиране на производството до провеждане на съдебно заседание по дело T-638/18, в което приоритетно да се разгледа въпросът за съществуването на отговорност на Европейския съюз, по който Общият съд да се произнесе с решение. С писмо от 28 януари 2020 г. Комисията изразява съгласието си с спиране на производството по настоящото дело.

43 На 2 април 2020 г. осми състав решава да не спира производството.

44 На 20 април 2020 г. по предложение на осми състав на основание член 28 от своя процедурен правилник Общият съд решава делото да бъде преразпределено на разширен съдебен състав.

45 На 22 април 2020 г. в рамките на процесуално-организационните действия, Общият съд поставя на страните въпроси, на които очаква писмен отговор и на които те отговарят в определения срок.

46 На 15 юни 2020 г. в рамките на процесуално-организационните действия Общият съд приканва всяка от страните да представи становище по отговорите на писмените въпроси на Общия съд от 22 април 2020 г. Страните представят становищата си в определения срок.

47 По предложение на съдията докладчик Общият съд (осми разширен състав) решава да започне устната фаза на производството. С писмо от 8 юни 2020 г. главните страни обаче посочват по същество, че техните съветници не биха могли физически да участват в съдебното заседание за изслушване на устните състезания, чието провеждане е предвидено в седалището на Общия съд в Люксембург (Люксембург), и че ако участието им в това заседание чрез видеоконференция не е практически осъществимо, те правят отказ от изслушване на устните състезания. При тези условия, като счита освен това, че делото е достатъчно изяснено от доказателствата по

преписката, и по-специално от отговорите на страните на поставените от него въпроси, както и от съответните становища по посочените отговори, Общият съд (осми разширен състав) решава съгласно член 108, параграф 2 от Процедурния правилник да приключи устната фаза на производството.

48 Ищецът моли Общия съд:

– да обяви настоящия иск за допустим и основателен,

– да постанови, че той трябва да бъде обезщетен за вредите, които му е причинила Комисията,

– да осъди Комисията да му изплати обезщетение за вредите, претърпени като пряка последица от незаконосъобразното класифициране в размер общо на 652 733 EUR или на всяка друга сума, чиято основателност ищецът докаже в хода на производството, или която Общият съд прецени,

– при условията на евентуалност, да постанови временно, че Комисията е длъжна да поправи претърпените вреди и да разпореди на страните да представят пред Общия съд в разумен срок, считано от датата на съдебното решение, цифрови данни относно размера на уговореното между тях обезщетение или, при липса на съгласие, да разпореди на страните да представят пред Общия съд в същия срок претенциите си, придружени от подробни доказателства, обосноваващи посочените суми,

– да осъди Комисията да му изплати компенсаторни лихви в размер на законния лихвен процент, считано от датата на настъпване на претърпените загуби (тоест от датата на влизане в сила на незаконосъобразното класифициране или от датата на настъпване на увреждането),

– да осъди Комисията да заплати лихви за забава в размер на 8 % или на всеки друг лихвен процент, който Общият съд счете за подходящ, изчислени върху дължимата сума, считано от датата на постановяване на предстоящото решение на Общия съд до действителното им изплащане,

– да осъди Комисията да заплати всички съдебни разноски в производството.

49 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли иска за обезщетение,

– да осъди ищеца да заплати съдебните разноски в това производство,

– при условията на евентуалност, ако Общият съд се произнесе в полза на ищеца относно отговорността, да предостави на страните шестмесечен срок за спогодяване относно размера на вредите.

50 Кралство Испания моли Общия съд:

– да отхвърли иска за обезщетение,

– да осъди ищеца да заплати съдебните разноски.

51 ECHA моли Общия съд:

– да отхвърли иска за обезщетение,

– да осъди ищеца да заплати съдебните разноски в настоящото производство.

**От правна страна**

52 В подкрепа на иска за обезщетение ищецът твърди по същество, че незаконосъобразното класифициране на CKKB сред веществата с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410), извършено с Регламент № 944/2013, му е причинило имуществени вреди, които той оценява на 652 733 EUR. От една страна, тези вреди съответствали на разходите, породени от адаптирането на опаковката, както и от реда и условията за превоз, произтичащи от примерните правила на ООН за превоз на опасни стоки, тоест по-специално от Европейската спогодба за международен превоз на опасни товари по шосе, от Правилника за международен железопътен превоз на опасни товари и от Международния кодекс за превоз на опасни товари по море. От друга страна, ищецът претендира и вреди, причинени от допълнителните разходи, породени от предвидената в Регламент № 944/2013 класификация с цел актуализиране на информационните листове за безопасност в съответствие с Регламент № 1907/2006.

53 Комисията, подкрепена от Кралство Испания и ECHA, възразява, първо, че тя не е извършила достатъчно съществено нарушение на правна норма, която има за цел да се предоставят права на частноправните субекти, второ, че ищецът не е доказал наличието на действителна и сигурна вреда, и трето, че ищецът не е доказал наличието на причинно-следствена връзка между неправомерността и вредата, която твърди, че е претърпял.

54 Следва да се констатира, че съгласно трайната съдебна практика Съюзът носи извъндоговорна отговорност при наличието на съвкупност от условия, а именно наличието на достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се цели да се предоставят права на частноправните субекти, действителното наличие на вреда и наличието на причинно-следствена връзка между неизпълнението на задължението на автора на акта и претърпяната от увредените лица вреда (вж. решение от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет, C-123/18 P, EU:C:2019:694, т. 32 и цитираната съдебна практика).

55 Отново съгласно трайната съдебна практика, ако едно от тези три условия не е изпълнено, искът трябва да се отхвърли в неговата цялост, без да е необходимо да се разглеждат останалите условия за посочената отговорност (вж. решение от 15 септември 1994 г., KYDEP/Съвет и Комисия, C-146/91, EU:C:1994:329, т. 81 и цитираната съдебна практика).

56 Що се отнася до първото от тези условия, ищецът поддържа, че незаконосъобразното класифициране на CKKB сред веществата с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410), установено от Съда с решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), представлява достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се цели да се предоставят права на частноправните субекти.

57 За да се прецени дали е налице допусната от Комисията незаконосъобразност, която може да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, следва най-напред да се провери дали ищецът е доказал съществуването в случая на правна норма, която има за цел да предостави права на частноправни субекти по смисъла на съдебната практика и която е била нарушена, а след това дали нарушението на тази норма е достатъчно съществено по смисъла на съдебната практика.

***По естеството на нарушеното от Комисията правило при приемането на Регламент № 944/2013***

58 Съгласно постоянната съдебна практика дадена правна норма има за цел да предостави права на частноправните субекти, когато нарушението се отнася до разпоредба, която поражда права, които националните юрисдикции трябва да защитават, така че тя има директен ефект, който поражда предимство, което може да бъде квалифицирано като придобито право и чиято функция е да защитава интересите на частноправните субекти, или предоставя права в полза на частноправните субекти, чието съдържание може да бъде установено в достатъчна степен (вж. решение от 16 октомври 2014 г., Evropaïki Dynamiki/Комисия, T-297/12, непубликувано, EU:T:2014:888, т. 76 и цитираната съдебна практика).

59 Ищецът счита, че нарушените от Комисията правила се съдържат в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, а именно метода на сумиране, както и в задължението ѝ за полагане на дължима грижа, което било присъщо на принципа на добра администрация. Комбинацията от тези правила предоставяла на частноправните субекти право, което им позволявало да защитят интересите на своето отделно предприятие, доколкото Комисията била длъжна да положи дължимата грижа при класифицирането на дадено вещество.

60 В отговор на поставен от Общия съд въпрос ищецът уточнява, че според него разпоредбите на Регламент № 1272/2008 могат да защитят интересите на частноправните субекти, тъй като налагат или утежняват задължения, които оператори като ищеца трябва да изпълнят, за да могат да упражнят правото си да пускат на пазара класифицираните химически вещества и смеси. В това отношение ищецът препраща по-специално към член 4, параграф 10 от посочения регламент, който гласи, че „[в]еществата и смесите не се пускат на пазара, ако не спазват настоящия регламент“. Неправилното класифициране следователно накърнявало правото на ищеца да пуска на пазара вещества и смеси, които в крайна сметка са в съответствие с посочения регламент.

61 За сметка на това Комисията, подкрепяна от Кралство Испания и ECHA, поддържа, че разпоредбите на приложение I към Регламент 1272/2008, и по-специално методът на сумиране, предвиден в точка 4.1.3.5.5 от посоченото приложение, не предоставят права на частноправните субекти. Според Комисията тези чисто методологични разпоредби, произтичащи от GHS, обединявали техническите и научните критерии за класифицирането на веществата и смесите въз основа на присъщите на веществата свойства. Правилата относно метода на сумиране, съдържащи се в приложение I към посочения регламент, били замислени само за да се определи опасността, свързана с водната токсичност на вещества и смеси, въз основа на научни данни, и не налагали претегляне на интересите на частноправните субекти. Освен това те не предвиждали процедурни правила за защита на интересите на частноправните субекти. Така нито образуването, което представя първоначалното предложение за класификация, нито CER или Комисията били длъжни да претеглят интересите на частноправните субекти.

62 В това отношение следва да се констатира, че съгласно решения от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), и от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), Комисията е допуснала явна грешка в преценката, като е приложила метода на сумиране, упоменат в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008. В този смисъл по-специално от точка 47 от решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) следва, че „когато прилага метода на сумиране, за да определи дали дадено вещество [като част от веществата с непознат или променлив състав, продукти от сложни реакции или биологични материали,] попада в категориите [остра] токсичност“ и „хронична токсичност“ за водната среда, Комисията не е длъжна да ограничи преценката си само до изрично предвидените в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008 елементи и

да изключи всички други елементи“. Съгласно точка 32 от решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), нито Комисията, нито ECHA са могли да докажат пред Общия съд, че Комисията е отчела ниската разтворимост във вода на CKKB. При това положение следва да се констатира, че нарушената норма, както Общият съд и впоследствие Съдът установяват в съответните решения, се съдържа в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към посочения регламент и че става въпрос за метода на сумиране.

63 Налага се изводът, че методът на сумиране, посочен в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, представлява метод за класифициране на смесите, опасни за водната среда. Сам по себе си този метод не предоставя никакво право в тесен смисъл на частноправните субекти. За сметка на това, както по същество поддържа ищецът, класифицирането на дадена смес като вещество с водна токсичност по силата на тези разпоредби може да породи или да утежни задълженията, които оператори като ищеца евентуално трябва да изпълнят, за да могат да пуснат на пазара такава смес.

64 В случая следва да се отбележи, че съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 1272/2008 той има за цел да гарантира не само високо равнище на защита на човешкото здраве и околната среда, но и свободното движение на веществата.

65 Така, доколкото хармонизираната класификация на веществата и смесите поражда определени задължения за производителите и доставчиците на химически вещества, които обуславят участието им в свободното движение на химическите вещества и смеси, тя неизбежно засяга икономическите интереси на тези оператори. Това следва по-специално от съображения 4 и 5 от Регламент № 944/2013, в които се посочва, че на операторите ще бъде необходим известен период от време, за да адаптират етикетирането и опаковането на веществата и смесите към новите класификации и за да продадат наличните запаси.

66 Що се отнася обаче по-специално до специфичната норма, нарушена в конкретния случай, а именно метода на сумиране, упоменат в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, налага се изводът, че с нея се цели единствено въз основа на технически и научни критерии да се даде възможност за определяне на опасността, свързана с водната токсичност на дадена смес, като се отчита по-специално водната токсичност на съставките ѝ за целите на класифицирането на такава смес. Тази оценка на опасността, свързана с токсичността, изключва всякакви съображения, които не са свързани с присъщите свойства на веществото. По-специално при прилагането ѝ не е предвидено претегляне на интересите на частноправните субекти.

67 Така методът на сумиране се явява методологическо правило, подобно на процесуално правило, чиято единствена цел е да направлява оценката на опасността на химичните смеси въз основа на присъщите им свойства, а не да осигури защитата на интересите на частноправните субекти (вж. в този смисъл и по аналогия решения от 13 септември 2007 г., Common Market Fertilizers/Комисия, C-443/05 P, EU:C:2007:511, т. 143—145 и от 29 април 2020 г., Tilly-Sabco/Комисия, T-437/18, непубликувано, EU:T:2020:159, т. 52).

68 Това тълкуване се подкрепя от факта, че нито Съдът, нито Общият съд в решения от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), и от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), са приели, че явната грешка в преценката представлява нарушаване на интересите на производителите и доставчиците на CKKB от страна на Комисията. Напротив, тези решения установяват наличието на явна грешка в преценката, тъй като при прилагането на метода на сумиране Комисията не е взела предвид ниската разтворимост на самата смес, тоест

на обстоятелство, което може да засегне водната опасност на сместа. С други думи, установеното в посочените решения нарушение на въпросното правило се свежда до незачитане на неговия технически и научен обхват.

69 Тъй като правилото за метода на сумиране не цели по своето естество да защити интересите на частноправните субекти, ищецът не може да се позовава stricto sensu на нарушение на тази норма в подкрепа на искането си за обезщетение.

70 Общият съд обаче счита, че цитираната в точка 58 по-горе съдебна практика не изключва непременно възможността нарушението на правна норма, която няма за цел да предостави в тесен смисъл права на частноправните субекти, но която по-скоро може да доведе до налагане или утежняване на задължения на частноправните субекти, възникнали по силата на други норми от правото на Съюза, да се счита за годна да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза. Всъщност, подобно на приетото от Съда по отношение на условията за позоваване на нормите на международното обичайно право (решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 107), би могло да се приеме, че незаконосъобразното поведение на институция на Съюза, което засяга правното положение на физическо или юридическо лице, включващо неговите права и съответно неговите задължения, може в определени случаи да обоснове ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза, било поради нарушаване на права, било поради добавяне или утежняване на неправомерни задължения. В това отношение с оглед на накърняването на това правно положение би могло да е без значение, в зависимост от обстоятелствата по случая, че поведението на администрацията, за което се твърди, че е незаконосъобразно, се е състояло в нарушаването на права или е довело до добавянето или до утежняването на задължения съгласно правото на Съюза. При все това в настоящия случай, макар правилото относно метода на сумиране само по себе си да не предоставя права на частноправните субекти, все пак се поставя въпросът дали задълженията, предизвикани от неправилно прилагане на метода на сумиране, могат да засегнат правното положение на ищеца, така че да може да се приеме, че в крайна сметка той притежава субективно право на правилно прилагане на метода на сумиране, или напротив, тези задължения представляват единствено чисто непряка последица от прилагането на това правило, засягаща единствено икономическото положение на ищеца.

71 При всички положения отговорът на въпроса дали в настоящия случай нарушението на правилото относно метода на сумиране, на което се основава незаконосъобразната класификация на СККВ, може да се изтъкне в подкрепа на настоящото искане за обезщетение от гледна точка на добавянето или утежняването на задължения, засягащи правното положение на ищеца, би бил от решаващо значение за разрешаването на настоящия спор само ако това нарушение е достатъчно съществено по смисъла на цитираната по-горе съдебна практика, което следва да се провери по-долу.

72 Що се отнася до неизпълнението на задължението за полагане на дължима грижа, присъща на принципа на добра администрация, каквото твърди ищецът в репликата си, налага се изводът, че формално в исковата молба той не твърди конкретно и самостоятелно нарушението на посоченото задължение за полагане на дължима грижа в подкрепа на искането си за обезщетение. Също така не се установява, че това твърдение би могло да се счита за разгръщане на довод, който вече се съдържа в исковата молба. При тези условия, доколкото се основава на нарушение на задължението за полагане на дължима грижа, искането за обезщетение трябва, както поддържа Комисията в становището си по отговорите на писмен въпрос, отправен до ищеца в това отношение, да бъде обявено за недопустимо.

***По тежестта на твърдяното нарушение на правилото за метода на сумиране***

73 Що се отнася до условието нарушението на правната норма да е достатъчно съществено за целите на ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза, ищецът изтъква, че текстът на решения от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), и от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), не оставя никакво място за съмнение относно това, че явната грешка в преценката на Комисията, а именно нейното несъобразяване с реалния обхват на правото ѝ на преценка при приемане на незаконната класификация на CKKB, представлява нарушение от такова естество.

74 Ищецът счита, че в рамките на иск за обезщетение трябва да бъдат внимателно разгледани актовете, фактите и поведението на съответната институция на Съюза преди настъпването на вредата. Впрочем актовете, фактите и поведението ясно показвали, че Комисията счита, че не разполага с никаква свобода на преценка при прилагането на метода на сумиране. Поради това в рамките на иск за обезщетение следвало да се приеме, че е била нарушена норма, която не оставя никаква свобода на преценка, поради което по силата на решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия (C-352/98 P, EU:C:2000:361), самото нарушение на правото било достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение.

75 Като се позовава на решение от 14 юли 1967 г., Kampffmeyer и др./Комисия (5/66, 7/66, 13/66—16/66 и 18/66—24/66, непубликувано, EU:C:1967:31), ищецът изтъква, че доколкото Комисията отказала да упражни правото си на преценка и продължила да отстоява тази позиция до отхвърлянето на жалбата ѝ пред Съда, тя „допуснала злоупотреба при прилагане на релевантните материалноправни норми“, а това бил приложимият в рамките на настоящия иск критерий.

76 Впрочем ищецът счита, че разглежданото законодателство не съдържа недостатъци и поради това Комисията не можела нито да се позовава на липса на яснота в текстовете, нито да се „извинява, като прехвърля отговорността за допуснатата грешка на Европейския парламент и на Съвета“. Впрочем правото през цялото време било напълно ясно по въпроса дали Комисията разполага с право на преценка при разглеждането на класификацията на CKKB. В това отношение ищецът се позовава по-специално на определение от 22 май 2014 г., Bilbaína de Alquitranes и др./ECHA (C-287/13 P, непубликувано, EU:C:2014:599), и на решение от 7 март 2013 г., Bilbaína de Alquitranes и др./ECHA (T-93/10, EU:T:2013:106), които потвърждавали, макар и в контекста на Регламент № 1907/2006, че Комисията може да дерогира установените правила, като използва правото си на преценка, за да не допусне неоснователни изводи в резултат от стриктното прилагане на посочените правила.

77 Ищецът подчертава по-специално нереалния според него характер на резултатите от изчислението, извършено от Комисията посредством метода на сумиране, което Съдът също откроил в точка 53 от решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882). Жалбоподателите по посоченото по-горе дело многократно критикували Комисията за абсурдността на тези резултати преди приемането на Регламент № 944/2013, както и по време на писмената фаза на производството по дело T-689/13. Решението на Комисията довело до класифициране на CKKB като вещество с водна токсичност, въпреки че според ищеца то нямало да се разтвори във водата, а напротив, щяло да се втвърди и да потъне. Според ищеца това решение „граничело […] с произвол“ по смисъла на решение от 5 декември 1979 г., Amylum и Tunnel Refineries/Съвет и Комисия (116/77 и 124/77, EU:C:1979:273), и не можело да бъде взето от действаща разумно администрация.

78 Накрая, ищецът твърди, че решенията на Комисията да подаде жалба против решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), и да оспори молбата за временно спиране, са довели до утежняване и до продължаване на допуснатата от нея грешка.

79 Комисията, подкрепяна от Кралство Испания и ECHA, оспорва тези доводи.

80 В самото начало следва да се припомни, че съгласно трайно установената съдебна практика установяването на незаконосъобразността на даден правен акт само по себе си не е достатъчно, колкото и нередно да е допускането на тази незаконосъобразност, за да се приеме, че е изпълнено условието за ангажиране на отговорността на Съюза, свързано с неправомерност на поведението, в което се упрекват институциите (вж. в този смисъл решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, T-341/07, EU:T:2011:687, т. 31 и цитираната съдебна практика). Всъщност според съдебната практика искът за обезщетение е предвиден като самостоятелен способ с особена задача в рамките на системата от способи за защита, зависещ от определени условия, установени с оглед на особения му предмет (решение от 17 декември 1981 г., Ludwigshafener Walzmühle Erling и др./Съвет и Комисия, 197/80—200/80, 243/80, 245/80 и 247/80, EU:C:1981:311, т. 4). Следователно искът за обезщетение няма за цел да осигури поправянето на вредата, причинена от всяка незаконосъобразност (решение от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, т. 51).

81 В това отношение следва да се припомни, че изискването за достатъчно съществено нарушение има за цел, независимо от характера на съответния незаконосъобразен акт, да предотврати случаите, в които рискът от понасяне на вредите, които претендират засегнатите предприятия, накърнява способността на съответната институция да упражни в пълна степен правомощията си в обществен интерес както в рамките на нормативната си дейност или на дейността, включваща упражняването на избор от областта на икономическа политика, така и в сферата на административните ѝ правомощия, при това без да пренася върху частноправни субекти тежестта на последиците от явни и непростими нарушения (вж. решение от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, т. 55 и цитираната съдебна практика).

82 Евентуалната отмяна на акт на Комисията, който е в основата на изтъкнатите от ищеца вреди, дори когато подобна отмяна бъде обявена с решение от Общия съд, постановено преди предявяването на иска за обезщетение, не съставлява неопровержимо доказателство за достатъчно съществено нарушение от страна на тази институция, което да позволи отговорността на Съюза да бъде ангажирана ipso jure (вж. в този смисъл решение от 8 май 2019 г., Export Development Bank of Iran/Съвет, T-553/15, непубликувано, EU:T:2019:308, т. 55).

83 Решаващият критерий, който позволява да се приеме, че е спазено изискването да не се засягат интересите на частноправните субекти от последиците на нарушения, допуснати от съответната институция явно и неизвинимо, е явното и сериозно нарушаване от страна на съответната институция на границите, наложени на правото ѝ на преценка (вж. в този смисъл решения от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия, C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 43 и от 30 май 2017 г., Safa Nicu Sepahan/Съвет, C-45/15 P, EU:C:2017:402, т. 30). Това понятие за явно и сериозно нарушение не съвпада с понятието за явна грешка в преценката, а трябва да се разграничава от него. Всъщност при липсата на такова разграничение всяка явна грешка в преценката и следователно всяка грешка на администрацията на Съюза в положения, които ѝ предоставят свобода на преценка, биха могли да ангажират нейната извъндоговорна отговорност. Както обаче бе споменато, цитираната по-горе съдебна практика в тази област не счита, че сама по себе си всяка незаконосъобразност обосновава подобна отговорност. Следователно, за да се установи дали е налице такова нарушение, определяща е свободата на преценка, с която разполага въпросната институция. В този смисъл от установените в съдебната практика критерии следва, че когато съответната институция разполага само със значително ограничена или дори несъществуваща свобода на преценка, неспазването на правото на Съюза само по себе

си може да бъде достатъчно, за да се установи наличието на достатъчно съществено нарушение (вж. решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, T-341/07, EU:T:2011:687, т. 35 и цитираната съдебна практика).

84 Въпреки това тази съдебна практика не установява никаква пряка връзка между, от една страна, липсата на право на преценка на съответната институция, и от друга страна, квалификацията на нарушението като достатъчно съществено нарушение на правото на Съюза (вж. решение от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, т. 59).

85 В действителност, въпреки че има определящ характер, обхватът на правото на преценка на съответната институция не представлява изключителен критерий. Напротив, следва да се вземат предвид по-специално сложността на подлежащите на уреждане положения и трудностите при прилагане или тълкуване на текстовете (вж. решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, T-341/07, EU:T:2011:687, т. 36, 37 и цитираната съдебна практика) или, по-общо, областта, условията и контекстът, в които нарушената норма е задължителна за съответната институция или орган на Съюза (вж. решение от 4 април 2017 г., Омбудсман/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, т. 40 и цитираната съдебна практика).

86 От това следва, че само констатацията за нередност, която действаща разумно и с дължима грижа администрация при аналогични обстоятелства не би допуснала, позволява да се ангажира отговорността на Съюза (вж. решение от 3 март 2010 г., Artegodan/Комисия, T-429/05, EU:T:2010:60, т. 62).

87 В това отношение съдебната практика освен това уточнява, че неизпълнението на дадено законоустановено задължение може да се счита за достатъчно съществено нарушение за целите на ангажирането на извъндоговорната отговорност на Съюза само ако то се изразява в акт, който явно противоречи на правните норми и сериозно увреждa интересите на третите лица, и който не може да се обоснове, нито да се обясни с особените ограничения, обективно налагани по отношение на работата при обичайно функциониране (решение от 9 септември 2008 г., MyTravel/Комисия, T-212/03, EU:T:2008:315, т. 43).

88 Следователно съдът на Съюза е длъжен, след като определи най-напред дали съответната институция разполага със свобода на преценка, да вземе след това предвид сложността на подлежащото на уреждане положение, трудностите при прилагане или тълкуване на текстовете, степента на яснота и прецизност на нарушеното правило и умишления или неизвиним характер на допуснатата грешка (вж. решение от 23 ноември 2011 г., Sison/Съвет, T-341/07, EU:T:2011:687, т. 40 и цитираната съдебна практика).

89 В светлината на тези критерии следва да се провери дали неизпълнението от страна на Комисията, установено в решения от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), и от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), представлява достатъчно съществено нарушение по смисъла на посочената по-горе съдебна практика.

90 За тази цел следва да се припомнят съображенията, поради които Общият съд, а след това Съдът, констатират, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката при класифицирането на CKKB въз основа на метода на сумиране.

91 Що се отнася до решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), следва да се отбележи, че видно от точка 24 от него, Общият съд изхожда от хипотезата, че при класификацията на CKKB Комисията разполага с „широко право на преценка“. Съгласно точка 30 от същото съдебно решение обаче „Комисията е допуснала явна грешка в преценката с това, че като е класифицирала CKKB като вещество с остра водна токсичност, категория 1 (H400), и с хронична водна токсичност, категория 1 (H410), въз основа

на нейните съставки, тя не е изпълнила задължението си да вземе предвид всички релевантни фактори и обстоятелства, за да направи надлежна преценка на съотношението, в което шестнадесетте съставки [П]АВ присъстват в СККВ, и на техните химически ефекти“. Поради това Общият съд приема, че Комисията не е успяла да докаже, че е взела предвид факта, че съставките на СККВ се освобождават от СККВ само в ограничено количество, веществото е много стабилно и следователно слабо разтворимо във вода. Освен това Общият съд подчертава факта, че като предполага, че всички ПАВ в СККВ се разтварят във вода, Комисията е основала класификацията на СККВ на предположението, че 9,2 % от СККВ може да се разтвори във вода, макар от информационния документ да е видно, че тази стойност не е била реалистична, тъй като максималната разтворимост във вода на СККВ е 0,0014 %. Освен това Общият съд препраща към определението за остра водна токсичност, съдържащо се в точка 4.1.1.1 от приложение I към Регламент № 1272/2008, което според Общия съд включва свойствата на веществото, а не само тези на съставките му. Освен това Общият съд се позовава на практиката на Съда, цитирана в точка 29 от неговото решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), съгласно която не би могло да се приеме, че дадено вещество притежава някои свойства само защото негова съставка ги притежава.

92 С решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), Съдът не оспорва извода на Общия съд, че Комисията разполага с широко право на преценка, за да класифицира дадено вещество на основание на Регламент № 1272/2008, както и в рамките на проверката на сложните научни и технически оценки, които е трябвало да извърши за тази цел. Съдът постановява също, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката. Съдът се позовава по-специално на факта, че приложение I към Регламент № 1272/2008 е включило в правото на Съюза критериите на SGH, възпроизвеждайки почти всички тези разпоредби по идентичен начин. В този документ се подчертават сложните проблеми при тълкуване, включително от експерти, които поражда класифицирането по-специално на така наречените „сложни или многокомпонентни вещества“, чиято „[…] разтворимост във вода [е сред] характеристики[те], които поставят проблеми при тълкуването, доколкото всяка съставка от сместа може да се прояви по различен начин“ (решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др., C-691/15 P, EU:C:2017:882, т. 43).

93 В този смисъл според Съда авторите на GHS са искали да привлекат вниманието върху ограниченията, характерни за методологичните критерии за класифициране на опасностите за водната среда, по отношение на някои вещества, които се характеризират със своята сложност, стабилност или ниска водоразтворимост. Според Съда законодателят на Съюза също така не е искал да не взема под внимание тези методологични ограничения, включвайки GHS в Регламент № 1272/2008. Следователно Съдът е на мнение, че Комисията не е била длъжна да ограничи преценката си само до елементите, изрично предвидени в точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, и да изключи всички останали елементи.

94 В това отношение Съдът отбелязва също, че съгласно точка 4.1.3.1, въвеждаща критериите за класифициране на смесите, следваният подход „се прилага, когато е подходящо“, „[з]а да се използват всички налични данни за целите на класифицирането на опасностите за водната среда, свързани със сместа“, което според Съда води до опровергаване на тълкуването, че във всички случаи трябва да се изключи възможността да се вземат предвид данни, различни от изрично възприетите в рамките на метода на сумиране. Освен това Съдът отбелязва, че за прилагания от Комисията в настоящия случай метод на сумиране е присъщо при определения положения да бъде по-слабо надежден както в случая, тъй като методът на сумиране води до резултат от 14 521 %, който е 581 пъти по-висок от минимално необходимото ниво за достигане на прага от 25 % след претегляне с M-коефициентите, а максималната разтворимост във вода на СККВ е била 0,0014 %, тоест около 71 000 пъти по-ниска от хипотетичната пълна разтворимост, използвана за съставките, които са взети предвид.

95 Предвид констатацията на Общия съд, потвърдена от Съда, че в конкретния случай Комисията е нарушила норма, предоставяща ѝ свобода на преценка, следва да се отхвърли доводът на ищеца, че Комисията е счела, че методът на сумиране е стриктно правило, което не ѝ оставя никаква свобода на преценка. Всъщност вредата, която ищецът евентуално може да претендира, произтича от допуснатата от Комисията явна грешка в преценката при прилагането на този метод. Същият метод обаче не може да се разглежда за целите на определянето на извъндоговорната отговорност на органа, който го е приложил, едновременно като предоставящ свобода на преценка по отношение на критерия за неизпълнение на задължения и стриктен по отношение на критерия за достатъчно съществено нарушение.

96 От посочената постоянна съдебна практика е видно, че следва да се отхвърли и доводът на ищеца, че явната грешка в преценката във всички случаи представлява достатъчно съществено нарушение на дискреционна норма. Както бе посочено в точки 80—83 по-горе, тъй като искът за обезщетение е самостоятелно процесуално средство, незаконосъобразността на акт на Комисията сама по себе си не е достатъчна, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза. Всъщност квалифицирането на грешка в преценката като явна е свързано с превишаването на свободата на преценка и следователно има за цел да разграничи положенията, при които това превишаване представлява нарушение на правото, и положенията, които се характеризират само с разногласия относно подходящото упражняване на тази свобода на преценка. Следователно в положение, при което съответната институция разполага с широко право на преценка, определянето на достатъчно съществено нарушение може да се извърши едва след установяването на явна грешка в преценката и има за цел въз основа на посочените в точка 88 по-горе критерии да установи най-сериозните и непростими грешки, които са равнозначни на явно и сериозно нарушаване на границите, наложени на правото на преценка на съответната институция.

97 Що се отнася, на първо място, до критерия относно степента на яснота и точност на нарушеното правило, а именно точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008, следва да се отбележи, че съгласно текста на тази точка методът на сумиране представлява почти механично изчисление, по силата на което Комисията проверява дали сумата от концентрациите (в проценти) на високотоксичните съставки на сместа, умножени по съответните им M коефициенти, е равна или по-голяма от 25 %. Ако това е така, сместа, в случая СККВ, „се класифицира“ в категория 1 за остра или хронична опасност (вж. т. 4.1.3.5.5.3.1 и 4.1.3.5.5.4.2 от приложение I към Регламент № 1272/2008). Както констатира Съдът в точка 39 от решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), точка 4. 1.3.5.5 от приложение I към споменатия регламент не предвижда изрично използването на други критерии, освен изрично предвидените в тази разпоредба.

98 В това отношение следва да се отхвърли доводът на ищеца, че решение от 7 март 2013 г., Bilbaína de Alquitranes и др./ECHA (T-93/10, EU:T:2013:106), може да се счита за прецедент, който изяснява подхода относно метода на сумиране. Както правилно отбелязва Комисията, нито Общият съд, нито Съдът се позовават на това решение. Освен това се налага констатацията, че посоченото решение не се отнася до класифицирането на смес съгласно Регламент № 1272/2008 като разглежданата в настоящия случай, а до съвсем друг въпрос, а именно идентифицирането на СККВ като вещество, пораждащо сериозно безпокойство по смисъла на член 57 от Регламент № 1907/2006. Така, след като в решение от 7 март 2013 г., Bilbaína de Alquitranes и др./ECHA (T-93/10, EU:T:2013:106), Общият съд е постановил, че ECHA не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че СККВ притежава определени свойства, в случая по-специално „устойчиви и биоакумулиращи“ свойства, поради това че съставките ѝ притежават посочените свойства, Общият съд не е установил общо правило, съгласно което, когато дадено законодателство установява критерии за вземане на решение, без да забранява конкретно и изрично отчитането на други фактори, дадена институция би могла и дори би трябвало във всички случаи да отчита и други фактори. При всички положения, както отбелязва и Комисията, дори да се предположи, че това решение на Общия съд е установило

ясна съдебна практика по повдигнатия въпрос, което не е вярно, се налага изводът, че посоченото решение е станало окончателно едва след отхвърлянето на жалбата от Съда с определение от 22 май 2014 г., Bilbaína de Alquitranes и др./ECHA (C-287/13 P, непубликувано, EU:C:2014:599), тоест след приемането на Регламент № 944/2013, което означава, че то не е могло дори само поради това обстоятелство да представлява прецедент, който Комисията е могла и е трябвало да вземе под внимание при приемането на Регламент № 944/2013.

99 При това положение не може да се счита, че точка 4.1.3.5.5 от приложение I към Регламент № 1272/2008 към датата на приемане на Регламент № 944/2013 е била съвсем ясно правило, що се отнася до наличието на свобода на преценка на разположение на Комисията при прилагането на метода на сумиране. Текстът ѝ не подсказва за наличието на такава дискреционна власт и преди всичко не споменава, че разтворимостта на дадена смес е фактор, който следва да се вземе предвид. В това отношение следва да се констатира, че Общият съд, и по-специално Съдът, признават наличието на свобода на преценка, която е трябвало да накара Комисията да вземе предвид други обстоятелства освен изрично посочените в точка 4.1.3.5.5, като се основават на съображения, които не произтичат пряко, нито изрично от текста на самата точка. По-специално Съдът е използвал съображения, свързани с по-общия нормативен контекст, а именно фактът, че методът на сумиране не пренебрегва методологичните ограничения, идентифицирани от GHS, която Регламент № 1272/2008 цели да включи в правото на Съюза съгласно съображение 6 от него. Както отбелязва Съдът в точка 43 от решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), в този документ се подчертават тълкувателните проблеми, свързани с класифицирането на сложни или многокомпоненти вещества като CKKB. Тези трудности при тълкуването, които усложняват прилагането на метода на сумиране и за които впрочем посоченото решение е показателно, не допускат поведението на Комисията да се квалифицира като явно и сериозно противоречащо на нарушената правна норма (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2008 г., MyTravel/Комисия, T-212/03, EU:T:2008:315, т. 43). Макар да е вярно, че съгласно решения от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), и от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), това поведение не е законосъобразно, то може поне да се обясни с текста на посочената точка 4.1.3.5.5 и с трудностите при тълкуването с оглед на класифицирането на сложни вещества.

100 Що се отнася, на второ място, до въпроса дали допуснатата от Комисията грешка, констатирана от Общия съд и впоследствие от Съда, има умишлен или неизвиним характер, следва да се констатира следното.

101 Най-напред трябва да се отбележи, че нито Общият съд, нито Съдът поставят под съмнение използването на метода на сумиране. Както отбелязва Съдът в точка 26 от решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), Комисията е допуснала явна грешка в преценката „при прилагането на метода на сумиране“.

102 Освен това следва да се констатира, че Комисията е приложила метода на сумиране, следвайки стриктно текста на точка 4.1.3.5.5. След като прилага съответните M коефициенти, тя изчислява сбора от концентрациите на високотоксичните съставки на CKKB. Подобно прилагане на този метод при спазване на текста на точка 4.1.3.5.5 показва, че Комисията е възнамерявала да действа в пределите на правомощията си, което поначало може да се счита за предпазлив подход в ситуация, характеризираща се с особена сложност на научно-техническо равнище. Както е отбелязано в точка 75 от заключението на генералния адвокат Bobek по дело Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:646), принципно „подобна визия заслужава само похвала“, макар и в случая подходът да се е оказал неправилен.

103 Макар да е вярно, че Съдът и Общият съд са счели този подход за опорочен поради явна грешка, квалифицирането на такъв подход като неизвиним, при положение че следва по-скоро съдържащ стриктни предписания текст на правна норма в област, характеризираща се с висока научна и техническа сложност, и който освен това се вписва в законодателство, което съгласно член 1 от Регламент № 1272/2008 има за „[ц]ел[…] да гарантира високо ниво на защита на човешкото здраве и околната среда, както и свободно движение на веществата [и] смесите […] чрез […] хармонизиране на критериите за класифициране на веществата и смесите и на правилата относно етикетирането и опаковането на опасни вещества и смеси“, би излязло извън пределите на критериите за достатъчно съществено нарушение, установени в споменатата съдебна практика. По-специално подобен подход не представлява акт, който явно и сериозно противоречи на правната норма и не може да бъде обоснован, нито обяснен с особените ограничения, обективно наложени на Комисията при упражняването на нейните правомощия в областта на класифицирането на веществата с неизвестен състав (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2008 г., MyTravel/Комисия, T-212/03, EU:T:2008:315, т. 43).

104 Освен това следва да се припомни, че в случая Комисията е следвала становището на CER, което от своя страна е резултат от процес, предвиден в Регламент № 1272/2008. Този процес започва с предложението за класифициране, представено от Кралство Нидерландия по силата на член 37, параграф 1 от посочения регламент. Впоследствие това предложение е предмет на публично допитване, преди CER, който от своя страна се състои от представители на държавите членки, да приеме въпросното становище с консенсус в съответствие с член 37, параграф 4 от посочения регламент.

105 Ниската разтворимост на CKKB е изтъкната в приноса към общественото допитване в рамките на досието, изготвено в съответствие с приложение VI към Регламент № 1272/2008, подготвен на 15 ноември 2010 г. от секторната група в областта на химичните вещества от каменни въглища. Освен това в писмо от 27 юни 2011 г., изпратено до секретариата на CER, тази група уточнява, позовавайки се на научна публикация, че максималната разтворимост във вода на CKKB е 0,0004 %. При това положение следва да се констатира, че становището на CER е било изготвено при пълна осведоменост относно ниската разтворимост на CKKB. Така ниската разтворимост на CKKB е обсъдена от CER на страница 92 от информационния документ, доколкото там се уточнява, че за целите на прилагането на метода на сумиране се предполага, че всички ПАВ се разтварят във вода и че тази презумпция вероятно допринася за надценяване на токсичността на CKKB. Същевременно CER обяснява в становището си, че подобна токсичност може да се счита за най-лошия случай (worst case), тъй като съставът на CKKB е несигурен и не може да се изключи възможността други съставки на CKKB да допринесат за токсичността на самата CKKB. Следователно становището на CER съдържа обяснение, свързано най-малкото с напрежението между, от една страна, презумпцията, че всички ПАВ се разтварят във вода, и от друга страна, ниската разтворимост във вода на CKKB.

106 С оглед на всички изложени по-горе съображения в настоящия случай не е установено, че с оглед на приложимата сложна правна уредба всяка действаща разумно и с дължима грижа администрация би счела за необходимо да се усъмни в правдоподобността на становището на CER до такава степен, че да се отклони от него в полза на отчитането на критерий, който не е изрично предвиден в Регламент № 1272/2008. В това отношение е важно да се припомни, че фактът, че CKKB е вещество с непознат и сложен състав, представлява особено затруднение, с което Комисията се сблъсква при приемането на Регламент № 944/2013. При това положение на несигурност относно точния състав на CKKB не може най-малкото да се счита за неизвинима грешка обстоятелството, че от съображения за предпазливост администрацията следва становището на експертна група като CER, което освен това е било прието с консенсус и се основава на установяването на риск от подценяване на токсичността на CKKB, тъй като на страница 92 от това становище е посочено, че този риск представлява най-лошият случай (worst case) в ситуация, при която приносът на останалите съставки към водната токсичност на CKKB е неизвестен.

107 В това отношение отново следва да се припомни, че класификацията на веществата и смесите като СККВ съгласно член 1, параграф 1 от Регламент № 1272/2008 има за цел да осигури високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда. Освен това, макар принципът на предпазните мерки да не е изрично споменат в Регламент № 1272/2006, този принцип, на който се основават по-специално разпоредбите на Регламент № 1907/2006, не може да бъде пренебрегнат при класифицирането на химическите вещества и смеси — област, тясно свързана с посочената в Регламент № 1907/2006. Принципът на предпазните мерки, който е общ принцип на правото на Съюза, в случай на несигурност оправомощава компетентните органи да вземат подходящи мерки за предотвратяване на някои евентуални рискове за общественото здраве, сигурността и околната среда, без да трябва да изчакват пълното доказване на съществуването и сериозността на тези рискове (вж. в този смисъл решение от 10 април 2014 г., Acino/Комисия, C-269/13 P, EU:C:2014:255, т. 57 и цитираната съдебна практика).

108 Именно в този нормативен контекст Регламент № 1272/2008 предоставя на Комисията компетентност да класифицира химични вещества. Както е видно от настоящото дело, упражняването на тази компетентност може да е свързано с необходимостта от заключения относно токсичността на сложни вещества. Действително има опасност обаче упражняването на тази компетентност да бъде възпрепятствано в ущърб на посочените по-горе цели, ако вземането на решение относно класификацията на сложни вещества може да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, без произтичащите от това научна сложност и несигурност да се считат, също както сложността на приложимата правна уредба, за фактори, които биха могли да извинят наличието на евентуална грешка.

109 Във всеки случай допуснатата от Комисията грешка не представлява проява, граничеща с произвол, по смисъла на решение от 5 декември 1979 г., Amylum и Tunnel Refineries/Съвет и Комисия (116/77 и 124/77, EU:C:1979:273). Противно на твърдяното от ищеца, високият резултат, до който е довело прилагането на метода на сумиране в конкретния случай, не позволява да се направи извод, че поведението на Комисията е граничело с произвол. Наистина Съдът посочва резултата от 14 521 % като показателен за положение, при което методът на сумиране е по-слабо надежден. Този резултат от 14 521 %, който на пръв поглед е фрапиращ, по-специално съпоставен с прага от 25 %, необходим за да се установи остра и хронична токсичност от категория 1, обаче е математически необходим резултат от прилагането на метода на сумиране, тъй като някои съставки на СККВ имат много висок M коефициент. Например следва да се констатира, че към някои съставки на СККВ, какъвто е случаят с флуорантена, е приложен M коефициент 10 000. Ето защо не следва да се предполага, че високият резултат от такова изчисление сам по себе си свидетелства за неизвинимия характер на допуснатата от Комисията грешка. Като се има предвид, че към момента на приемането на Регламент № 944/2013 Комисията е имала основание да смята, че не разполага със свобода на преценка при класифицирането на СККВ въз основа на метода на сумиране и с оглед на нормативния контекст, в който се вписва тази класификация, който се характеризира с целта да се осигури високо равнище на защита на околната среда при пълно спазване на принципа на предпазните мерки, фактът, че при наличието на много високи M коефициенти, както в настоящия случай, резултатът от 14 521 % не я е накарал да постави под съмнение прилагането на метода на сумиране, изглежда, напротив, извиним.

110 По този начин Комисията е проявила поведение, което се доближава повече до поведението, което би могло да се очаква от действаща разумно и с дължима грижа администрация, отколкото до поведението на администрация, граничещо с произвол. Всъщност в аналогична ситуация и при липсата на изрично предвиден в Регламент № 1272/2008 алтернативен метод не би била напълно изненадваща възможността администрацията да приеме, че е изправена пред риск от отмяна, ако реши да вземе предвид други фактори, различни от изрично предвидените в приложение I към Регламент № 1272/2008, и по-специално в точка 4.1.3.5.5 от него.

111 Налага се впрочем изводът, че нито Общият съд, нито Съдът са се произнесли по въпроса дали класифицирането на CKKB сред веществата с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410) е било правилно или не по същество. Както отбелязва и генералният адвокат Bobek в точка 70 от заключението си по дело Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15, EU:C:2017:646), спорът не се отнася до точността на класификацията на CKKB, а само до това кои фактори е трябвало да бъдат взети предвид при прилагането на метода на сумиране. По-специално не е изключено дори ако Комисията бе взела предвид ниската разтворимост на CKKB във вода, тя все пак да стигне до същия извод относно класифицирането на CKKB сред веществата с остра водна токсичност от категория 1 (H400) и с хронична водна токсичност от категория 1 (H410).

112 В това отношение следва също да се констатира, че след постановяването на решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) не е предприета никаква нова инициатива за класифициране. Както обяснява Комисията в отговор на писмен въпрос на Общия съд в това отношение, липсата на нова класификация може да се обясни по-специално, от една страна, с факта, че CKKB би могла да се счита за по-слабо приоритетна, като се има предвид, че съгласно Регламент (ЕС) 2017/999 на Комисията от 13 юни 2017 година за изменение на приложение XIV към Регламент № 1907/2006 (ОВ L 150, 2017 г., стр. 7) CKKB е включена в приложение XIV към Регламент № 1907/2006 заради нейните канцерогенни свойства, заради нейните устойчиви, биоакумулиращи и токсични свойства и заради много устойчивите и много биоакумулиращите си свойства, поради което използването ѝ трябва да подлежи на процедура за разрешаване след 4 октомври 2020 г. От друга страна, Комисията изтъква като възможна причина факта, че въпросът за правилното прилагане на метода на сумиране към дадено вещество или смес, които са слабо разтворими във вода, остава открит след посоченото решение на Съда.

113 Несъмнено хипотетичният характер на въпроса кои са причините за липсата на нова класификация не допуска окончателна преценка на тяхната релевантност в случая. Следва обаче да се приеме, че фактът, че допуснатата от Комисията грешка, както е установена от Общия съд и впоследствие от Съда, не е била поправена посредством нова класификация, може да илюстрира затрудненията, свързани с правилното прилагане на метода на сумиране. Така трудно поправимият характер на допуснатата от Комисията грешка, откроен потенциално в случая, също не допуска тази грешка да се квалифицира като неизвинима.

114 Накрая, противно на това, което, изглежда, твърди ищецът, фактът, че Комисията е упражнила процесуалните си права, като се е противопоставила на молбата за спиране на изпълнението, както и като е подала жалба срещу решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767), не може да представлява утежняващо обстоятелство. В това отношение може основателно да се очаква от всяка действаща разумно и с дължима грижа администрация в сходно положение да подаде жалба до Съда, за да получи разяснения относно обхвата на задълженията си при класификацията на сложни вещества. В това отношение следва впрочем да се отбележи, че решение от 22 ноември 2017 г., Комисия/Bilbaína de Alquitranes и др. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), съдържа определени насоки за тълкуване, които най-малкото допълват анализа в решение от 7 октомври 2015 г., Bilbaína de Alquitranes и др./Комисия (T-689/13, непубликувано, EU:T:2015:767).

115 С оглед на изложеното допуснатата от Комисията грешка следователно се явява извинима. Като се имат предвид липсата на яснота и трудностите при тълкуването на релевантните разпоредби, съдържащи се в приложение I към Регламент № 1272/2008, що се отнася до отчитането на фактори, различни от изрично предвидените при прилагането на метода на сумиране, поведението на Комисията не се различава от това, което би могло основателно да се очаква от действаща разумно и с дължима грижа администрация в аналогично положение, а именно положение, характеризиращо се с научна сложност, свързана с класифицирането на вещество с неизвестен състав като CKKB с цел да се осигури висока степен на защита на здравето на

човека и околната среда. Подобно поведение не е равнозначно на явно и сериозно незачитане на границите, наложени на правото на преценка на Комисията. Следователно допуснатата грешка не представлява достатъчно съществено нарушение на правна норма, поради което при всички положения в случая извъндоговорната отговорност на Съюза не се ангажира. Тази констатация важи както за нарушението на метода на сумиране, така и — за изчерпателност и поради изложените по-горе съображения — за твърдяното нарушение на задължението за полагане на дължима грижа.

116 Тъй като ищецът не е доказал наличието на достатъчно съществено нарушение на правна норма, което може да ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза, искането за обезщетение следва да се отхвърли като неоснователно, без да е необходимо да се разглежда въпросът за нарушението на норма, предоставяща права на частноправни субекти, или да се изследват условията за съществуване на действителна и сигурна вреда, както и на причинно-следствена връзка.

117 Следователно първото искане трябва да се отхвърли във всички случаи като неоснователно и вследствие на това трябва да се отхвърлят всички останали искания и в крайна сметка искът в неговата цялост.

**По съдебните разноски**

118 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като ищецът е загубил делото, той следва да бъде осъден да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и разноските на Комисията съгласно направените от последната искания.

119 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Съгласно член 1, параграф 2, буква е) от Процедурния правилник „институции“ са институциите на Съюза, посочени в член 13, параграф 1 ДЕС, и органите, службите или агенциите, които са създадени с Договорите или с акт, приет в тяхно изпълнение, и могат да бъдат страни пред Общия съд. Съгласно член 100 от Регламент № 1907/2006, ЕСНА е орган на Съюза. Следователно Кралство Испания и ЕСНА понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми разширен състав)

реши:

**1) Отхвърля иска.**

**2) Industrial Química del Nalón, SA, понася, наред с направените от него съдебни разноски, и разноските на Европейска комисия.**

**3) Кралство Испания и Европейската агенция по химикали (ECHA) понасят направените от тях съдебни разноски.**

Svenningsen Barents Mac Eochaidh

Pynnä Laitenberger

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 16 декември 2020 година.

Подписи