



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc T-93/10

**Bilbaína de Alquitranes, SA a další
proti
Evropské agentuře pro chemické látky (ECHA)**

„REACH — Identifikace látky, dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ jako látky vzbuzující mimořádné obavy — Žaloba na neplatnost — Akt napadnutelný žalobou — Nařizovací akt, který nevyžaduje přijetí prováděcích opatření — Bezprostřední dotčení — Přípustnost — Rovné zacházení — Proporcionalita“

Shrnutí – rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 7. března 2013

1. *Žaloba na neplatnost — Akty napadnutelné žalobou — Pojem — Akty zakládající závazné právní účinky — Přípravné akty — Vynětí — Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), kterým byla látka „dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ identifikována jako látka vzbuzující mimořádné obavy — Akt směřující k založení právních účinků — Zahrnutí*

[Článek 263 první pododstavec SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, čl. 7 odst. 2, čl. 31 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. b), čl. 33 odst. 1 a 2, články 57 a 59]

2. *Žaloba na neplatnost — Fyzické nebo právnické osoby — Akty, které se jich bezprostředně a osobně dotýkají — Bezprostřední dotčení — Kritéria — Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), kterým byla látka „dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ identifikována jako látka vzbuzující mimořádné obavy — Žaloba podaná společnostmi, které tuto látku vyrábějí — Identifikace zakládající povinnost oznámit uživatelům látky aktualizovaný bezpečnostní list — Přípustnost*

[Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, čl. 31 odst. 1 písm. a) až c) a odst. 9 písm. a), čl. 34 písm. a), čl. 57 písm. a), d) a e) a článek 59; směrnice Rady 67/548]

3. *Žaloba na neplatnost — Fyzické nebo právnické osoby — Pojem „nařizovací akt“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU — Všechny akty s obecnou působností s výjimkou aktů legislativních — Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA) identifikující látku jako látku vzbuzující mimořádné obavy — Zahrnutí — Akt nevyžadující přijetí prováděcích opatření ve smyslu uvedeného ustanovení Smlouvy*

[Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU a čl. 289 odst. 1 až 3 SFEU; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, čl. 31 odst. 9 písm. a), čl. 34 písm. a), článek 57, článek 59 a čl. 75 odst. 1]

4. *Sbližování právních předpisů — Registrace, hodnocení a povolování chemických látek — Nařízení REACH — Látky vzbuzující mimořádné obavy — Identifikační postup — Posuzovací pravomoc unijních orgánů — Rozsah — Soudní přezkum — Meze — Porušení zásady rovnosti Evropskou agenturou pro chemické látky (ECHA) — Neexistence*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, články 57 a 59)

5. *Sbližování právních předpisů — Registrace, hodnocení a povolování chemických látek — Nařízení REACH — Látky vzbuzující mimořádné obavy — Identifikační postup — Látky, které mají perzistentní, bioakumulativní a toxické vlastnosti nebo vysoce perzistentní a vysoce bioakumulativní vlastnosti — Kvalifikace na základě vlastností složek — Přípustnost — Použití koncentrační prahové hodnoty pro účely kvalifikace — Přípustnost*

[Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, čl. 14 odst. 2 písm. f), čl. 31 odst. 3 písm. b), čl. 56 odst. 6, čl. 57 písm. d) a e) a příloha XIII]

6. *Sbližování právních předpisů — Registrace, hodnocení a povolování chemických látek — Nařízení REACH — Látky vzbuzující mimořádné obavy — Identifikační postup — Látky, které mají perzistentní, bioakumulativní a toxické vlastnosti nebo vysoce perzistentní a vysoce bioakumulativní vlastnosti — Kvalifikace na základě vlastností složek — Povinnost zahájit samostatný postup ve vztahu ke složkám — Neexistence*

[Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, čl. 57 písm. d) a e), článek 59 a příloha XIII]

7. *Sbližování právních předpisů — Registrace, hodnocení a povolování chemických látek — Nařízení REACH — Látky vzbuzující mimořádné obavy — Identifikační postup — Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), kterým byla látka „dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ identifikována jako látka vzbuzující mimořádné obavy — Porušení zásady proporcionality — Neexistence*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1907/2006, bod 16 odůvodnění a čl. 1 odst. 1, čl. 14 odst. 6, článek 59 a příloha XV)

1. Předmětem žaloby na neplatnost mohou být všechna ustanovení přijatá orgány, institucemi a jinými subjekty Unie bez ohledu na povahu či formu, která směřují k založení právních účinků. Pokud jde o akty nebo rozhodnutí, jež jsou vypracovávána ve více fázích, zejména v návaznosti na interní postupy, jsou za akty napadnutelné žalobou na neplatnost v zásadě považována jen ta opatření, která vyjadřují konečné stanovisko dotyčného orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie na konci tohoto postupu. Z toho vyplývá, že předběžná rozhodnutí nebo rozhodnutí, jež mají čistě přípravnou povahu, předmětem žaloby na neplatnost být nemohou.

Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), kterým byla látka „dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ v souladu s článkem 59 nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek identifikována jako látka splňující kritéria uvedená v článku 57 tohoto nařízení, je tedy aktem napadnutelným žalobou, jelikož takové rozhodnutí směřuje k založení závazných právních účinků vůči třetím osobám.

Akt, kterým je identifikována určitá látka a jenž je výsledkem postupu podle uvedeného článku 59, má v tomto ohledu zakládat závazné právní účinky vůči třetím osobám ve smyslu čl. 263 prvního pododstavce druhé věty SFEU. Takový akt totiž zejména zakládá informační povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 2, čl. 31 odst. 1 písm. c) a odst. 3 písm. b), jakož i v čl. 33 odst. 1 a 2 nařízení č. 1907/2006. Tato ustanovení odkazují na látky identifikované v souladu s čl. 59 odst. 1 tohoto

nařízení nebo na látky zapsané nebo uvedené na seznamu vypracovaném v souladu s čl. 59 odst. 1 téhož nařízení. Vymezují tedy právní povinnosti vyplývající z aktu, který je výsledkem postupu podle uvedeného článku 59.

(viz body 27, 28, 32)

2. Podmínka bezprostředního dotčení fyzických nebo právnických osob jakožto podmínka přípustnosti žaloby na neplatnost vyžaduje zaprvé, aby napadený akt bezprostředně zakládal následky pro právní postavení jednotlivce, a zadruhé, aby jeho adresátům pověřeným jeho provedením neponechával žádnou volnost uvážení a toto provedení bylo čistě automatické povahy a vyplývalo výlučně z unijní úpravy a nebylo třeba použít další zprostředkující předpisy.

Rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), kterým byla látka „dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ identifikována jako látka vzbuzující mimořádné obavy a splňující kritéria uvedená v čl. 57 písm. a), d) a e) nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, je třeba v tomto ohledu považovat za bezprostředně se dotýkající výrobců této látky v rozsahu, v němž mají výrobci povinnost aktualizovat bezpečnostní listy, protože identifikace této látky je novou informací, která může ovlivnit opatření k řízení rizik nebo která se týká nebezpečnosti ve smyslu čl. 31 odst. 9 písm. a) výše uvedeného nařízení. Podle čl. 31 odst. 1 písm. a) až c) výše uvedeného nařízení musejí dodavatelé látky poskytnout jejím příjemcům tyto bezpečnostní listy, pokud tato látka splňuje kritéria pro klasifikaci jako nebezpečná podle směrnice 67/548 o sbližování právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek. Identifikace zakládá rovněž informační povinnost upravenou v čl. 34 písm. a) nařízení č. 1907/2006. Vyvolává tedy bezprostřední účinky na právní postavení výrobců z důvodu povinností upravených výše uvedenými ustanoveními.

(viz body 37, 38, 48, 50, 51)

3. Pojem „nařizovacího aktu“ ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU musí být chápán tak, že se vztahuje na všechny akty s obecnou působností s výjimkou aktů legislativních.

Nařizovacím aktem je rozhodnutí Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), kterým je látka identifikována jako látka vzbuzující mimořádné obavy a splňující jedno nebo několik kritérií uvedených v článku 57 nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek. Toto rozhodnutí má totiž obecnou působnost, neboť se použije na určené situace a vyvolává právní účinky vůči určité kategorii osob pojímaných obecně a abstraktně, a sice zejména vůči každé fyzické či právnické osobě, jež spadá do působnosti čl. 31 odst. 9 písm. a) a čl. 34 písm. a) nařízení č. 1907/2006. Kromě toho uvedené rozhodnutí není legislativním aktem, neboť nebylo přijato ani řádným legislativním postupem ani zvláštním legislativním postupem ve smyslu čl. 289 odst. 1 až 3 SFEU. Takové rozhodnutí je totiž aktem ECHA přijatým na základě článku 59 nařízení č. 1907/2006. Toto rozhodnutí nevyžaduje přijetí žádných prováděcích opatření, neboť identifikace látky jako látky vzbuzující mimořádné obavy zakládá informační povinnosti, aniž by byla nezbytná ještě další opatření.

Navíc vzhledem k tomu, že čl. 263 první pododstavec SFEU výslovně zmiňuje přezkum legality aktů institucí a jiných subjektů Unie, které mají zakládat právní účinky vůči třetím osobám, záměrem autorů Smlouvy o FEU tedy bylo v zásadě podrobit přezkumu unijního soudu i akty ECHA jakožto subjektu Unie. Úloha ECHA zakotvená v čl. 75 odst. 1 nařízení č. 1907/2006, a sice řízení a v určitých případech provádění technických, vědeckých a správních aspektů uvedeného nařízení a zajištění jednotnosti v těchto aspektech v Unii, v tomto ohledu nevyklučuje pravomoc přijmout nařizovací akt.

(viz body 55–60, 63, 65)

4. Pokud orgány Unie disponují širokou posuzovací pravomocí, jak je tomu tehdy, když Komise postupně zavádí pravidla týkající se látek vzbuzujících mimořádné obavy uvedených v hlavě VII nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, zejména ohledně posouzení velmi složitých vědeckých a technických skutečností pro určení povahy a rozsahu přijímaných opatření, musí být přezkum prováděný soudem Unie omezen na přezkum toho, zda výkon takové pravomoci není postižen zjevným pochybením nebo zneužitím pravomoci nebo zda tyto orgány zjevně nepřekročily meze své posuzovací pravomoci. V takovém kontextu nemůže totiž soud Unie svým posouzením vědeckých a technických skutečností nahradit posouzení orgánů Unie, kterým jako jediným svěřila Smlouva o FEU tuto úlohu.

Široká posuzovací pravomoc orgánů Unie, která s sebou nese omezený soudní přezkum jejího výkonu, se však uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů. Takový soudní přezkum, i když má omezený rozsah, nicméně vyžaduje, aby orgány Unie, které jsou tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před soudem Unie prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat.

Jelikož postup identifikace látky jako látky vzbuzující mimořádné obavy upravený v článku 59 nařízení č. 1907/2006 nesvěřuje Evropské agentuře pro chemické látky (ECHA) žádnou pravomoc k výběru látky, jež má být identifikována, nelze ECHA vytýkat, že porušila zásadu rovného zacházení, když určitou látku identifikovala jako látku vzbuzující mimořádné obavy bez toho, aby identifikovala ostatní údajně srovnatelné látky, neboť čl. 59 odst. 2 a 3 uvedeného nařízení stanoví, že je na Komisi nebo dotčeném členském státě, aby uvedly, které látky podle jejich názoru odpovídají kritériím uvedeným v článku 57 uvedeného nařízení.

(viz body 70–72, 76, 77)

5. Pokud jde o rozhodnutí, kterým se látka z důvodu perzistentních, bioakumulativních a toxických vlastností, jakož i vysoce perzistentních a vysoce bioakumulativních vlastností (vlastnosti PBT nebo vPvB) identifikuje jako látka vzbuzující mimořádné obavy v tom smyslu, že splňuje kritéria uvedená v příloze XIII nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, nelze jednoduše dojít k závěru, že se Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) dopouští zjevně nesprávného posouzení, když má za to, že daná látka má vlastnosti PBT a vPvB z toho důvodu, že její složky takové vlastnosti mají, jelikož složky látky jsou její nedílnou součástí. Příloha XIII nařízení č. 1907/2006 sice výslovně neuvádí, že by identifikace látek majících vlastnosti PBT nebo vPvB měla přihlížet i k vlastnostem PBT nebo vPvB odpovídajících složek látky, avšak ani tento přístup nevylučuje. Nelze nicméně mít za to, že pouze proto, že určitá složka látky má některé vlastnosti, má tyto vlastnosti i daná látka, ale je třeba vzít v úvahu procentní podíl a chemické účinky přítomnosti takovéto složky.

Kromě toho je sice pravda, že v příloze XIII nařízení č. 1907/2006 není žádná koncentrační prahová hodnota stanovena, avšak použití takové prahové hodnoty jakožto faktoru vedoucího k identifikaci dotčené látky na základě jejích složek nevyžaduje, aby tato prahová hodnota byla v této příloze upřesněna. Prahová hodnota 0,1 % byla unijními právními předpisy opakovaně použita pro kvalifikaci směsi na základě jejích látek. Totéž platí pro čl. 14 odst. 2 písm. f), čl. 31 odst. 3 písm. b), čl. 56 odst. 6 a čl. 57 písm. d) a e) nařízení č. 1907/2006. Vzhledem k tomu, že kvalifikace látky z důvodu vlastností jejích složek se jeví srovnatelnou s kvalifikací směsi z důvodu vlastností jejích látek, nelze dospět k závěru, že rozhodnutí ECHA je stíženo zjevně nesprávným posouzením v tom, že byla použita prahová hodnota 0,1 % jakožto faktor vedoucí k identifikaci dotčené látky na základě jejích složek.

(viz body 82, 83, 97–99)

6. Pokud Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) v rámci postupu identifikace látky podle článku 59 nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek identifikuje látku jako látku vzbuzující mimořádné obavy z důvodu jejích perzistentních, bioakumulativních a toxických vlastností, jakož i vysoce perzistentních a vysoce bioakumulativních vlastností (vlastnosti PBT nebo vPvB) na základě vlastností PBT a vPvB jejích složek, není vyžadováno, aby tyto složky musely samy být předtím předmětem identifikace jako látky mající vlastnosti PBT a vPvB samostatným rozhodnutím ECHA. Článek 57 písm. d) a e) a článek 59 nařízení č. 1907/2006 pouze stanoví, že kritéria uvedená v příloze XIII uvedeného nařízení musejí být splněna.

(viz bod 104)

7. Pokud jde o soudní přezkum podmínek uplatňování zásady proporcionality, je nutno přiznat Evropské agentuře pro chemické látky (ECHA), která byla zřízena nařízením č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, širokou posuzovací pravomoc v oblasti, která s sebou z její strany nese volby politické, ekonomické a sociální povahy a v níž má provést komplexní posouzení. Legalita takového opatření může být dotčena pouze zjevně nepřiměřeným charakterem opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který zákonodárce hodlá sledovat. S ohledem na bod 16 odůvodnění nařízení č. 1907/2006 zákonodárce stanovil jako hlavní cíl první ze tří cílů uvedených v čl. 1 odst. 1, a sice cíl zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí.

Rozhodnutí ECHA, kterým byla látka „dehtová smola, černouhelný dehet, vysokoteplotní“ identifikována jako látka vzbuzující mimořádné obavy a které je výsledkem postupu podle článku 59 nařízení č. 1907/2006, není v rozporu se zásadou proporcionality.

Rozhodnutí je totiž přiměřené k dosažení cílů sledovaných nařízením č. 1907/2006, pokud identifikace látky jako látky vzbuzující mimořádné obavy slouží ke zvýšení informovanosti veřejnosti a profesionálních uživatelů o rizicích a hrožících nebezpečích, a pokud tato identifikace musí být tudíž považována za nástroj zvýšení takové ochrany. Uvedené rozhodnutí mimoto nevede k zákazu uvádění látky na trh, jenž by dotyčné hospodářské subjekty nutil používat alternativní látky.

Dále uvedené rozhodnutí nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů sledovaných nařízením č. 1907/2006, protože opatření k řízení rizik navrhovaná podle čl. 14 odst. 6 nařízení č. 1907/2006 nepředstavují opatření přiměřená k dosažení cílů sledovaných nařízením ohledně nakládání s látkami vzbuzujícími mimořádné obavy, a nejsou tedy méně omezujícími opatřeními. Totéž platí pro předložení dokumentace v souladu s přílohou XV tohoto nařízení v případech omezujících opatření, jelikož omezení přijatá postupem podle hlavy VIII uvedeného nařízení mohou sahát od zvláštních podmínek ukládaných na výrobu nebo uvádění látky na trh až po úplný zákaz používání látky. I kdyby tato omezující opatření byla rovněž přiměřená k dosažení cílů sledovaných nařízením č. 1907/2006, nepředstavují tedy jako taková méně omezující opatření než identifikace látky, která vede pouze k informačním povinnostem.

(viz body 115–119, 125, 129)