



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 25. února 2021¹

Věc C-458/19 P

**ClientEarth
proti**

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Žaloba na neplatnost – Nařízení (ES) č. 1367/2006 – Aarhuská úmluva – Přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí – Interní přezkum – Zamítnutí – Předmět přezkumu – Nařízení (ES) č. 1907/2006 – Registrace, hodnocení, povolování a omezování chemických látek – Požadavek povolení – Prováděcí rozhodnutí C(2016) 3549 final, kterým se uděluje povolení pro používání bis(2-ethylhexyl)-ftalátu (DEHP) – Převažující socioekonomický přínos – Zohlednění rizik“

Obsah

I.	Úvod	3
II.	Právní rámec	3
	A. Aarhuská úmluva	3
	B. Nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy	4
	C. Nařízení REACH	4
III.	Skutkový stav	7
	A. Klasifikace DEPH	7
	B. Povolovací postup	8
	C. Přezkumné řízení	9
IV.	Soudní řízení a návrhová žádání	9

¹ Původní jazyk: němčina.

V.	Právní analýza	10
A.	Zájem na podání kasačního opravného prostředku	11
B.	Šestý důvod kasačního opravného prostředku: Zohlednění jiných rizik látky v rámci zvažování	11
1.	Přezkum kasačního opravného prostředku	11
2.	Přezkum žaloby před Tribunálem	14
C.	Ke zbývajícím důvodům kasačního opravného prostředku	15
1.	První důvod kasačního opravného prostředku: Přípustnost žalobních důvodů a argumentů	15
a)	První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku: Předmět žaloby podané proti spornému rozhodnutí o přezkumu	15
b)	Druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku: Předmět sporu v řízení o přezkumu	17
i)	Pojem použití	18
ii)	Argumenty týkající se použití odpadů	19
iii)	Socioekonomický přínos – kvantifikace rizika	19
2.	Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku: Požadavky na žádost o povolení	20
3.	Druhý důvod kasačního opravného prostředku: Požadavky na dokazování kladené na žadatele v řízení o přezkumu	21
a)	První část druhého důvodu kasačního opravného prostředku: zpráva o chemické bezpečnosti v žádosti o povolení	21
b)	Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku: Analýza alternativ	22
4.	Třetí důvod kasačního opravného prostředku: Alternativy požadovaného použití	23
5.	Pátý důvod kasačního opravného prostředku: zpráva o chemické bezpečnosti v rámci zvažování	25
6.	Sedmý důvod kasačního opravného prostředku Zásada předběžné opatrnosti	26
D.	Závěr právního posouzení	26
VI.	Náklady řízení	26
VII.	Závěry	27

I. Úvod

1. Bis(2-ethylhexyl)-ftalát (DEHP) je takzvané změkčovadlo, které se přidává k umělým hmotám na bázi polyvinylchloridu (PVC). S DEHP jsou spojena závažná rizika pro lidské zdraví. Podle nařízení REACH² je tedy pro používání této látky zapotřebí povolení, o němž na žádost uživatele rozhoduje Komise.

2. ClientEarth je nevládní organizace, která se věnuje ochraně životního prostředí. V projednávané věci napadá jako třetí osoba takovéto povolení, které Komise udělila třem společnostem zabývajícím se recyklací pro používání recyklovaných PVC odpadů (recyklát z PVC), které obsahují DEHP. ClientEarth proto podle nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy³ podala žádost o přezkum povolení a zamítnutí této žádosti poté neúspěšně napadla u Tribunálu.

3. Projednávaný kasační opravný prostředek proto dává Soudnímu dvoru poprvé příležitost odpovědět na určité otázky týkající se přezkumného řízení podle nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy a povolovacího postupu podle nařízení REACH. V podstatě se jedná o kontrolu zvážení, které je základem tohoto povolení, a tedy o aspekty, k nimž má být přihlédnuto, jakož i o kontrolu přezkumu alternativ. Kromě toho je sporné, do jaké míry žádost o přezkum vymezuje předmět sporu a do jaké míry se mohou třetí osoby dovolávat nedostatků žádosti o povolení podané uživatelem a zpochybnit tak platnost rozhodnutí o povolení.

II. Právní rámec

A. Aarhuská úmluva

4. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy⁴ stanoví, že každá strana umožní osobám z řad veřejnosti přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo nečinnosti ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí. Podle článku 9 odst. 4 zajistí tyto postupy přiměřenou a účinnou nápravu. Tyto postupy by měly být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. 2006, L 396, s. 1); relevantní je znění nařízení Komise (EU) 2016/217 ze dne 16. února 2016 (Úř. věst. 2016, L 40, s. 1).

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13).

⁴ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4); přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

B. Nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy

5. Nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy provádí mimo jiné čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy pro orgány nebo subjekty Evropské unie. Článek 10 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy k tomu stanoví postup vnitřního přezkumu:

„1. Každá nevládní organizace splňující kritéria podle článku 11 je oprávněna požádat o vnitřní přezkum orgán nebo subjekt Společenství, který přijal správní akt podle práva životního prostředí nebo který, jedná-li se o případ údajné nečinnosti, takový akt přijmout měl.

[...] V žádosti se uvedou důvody pro přezkum.

2. Orgán nebo subjekt Společenství uvedený v odstavci 1 každou takovou žádost posoudí [...]. V písemné odpovědi, [...], uvede orgán nebo subjekt Společenství své odůvodnění.

3. [...]“

6. Článek 12 odst. 1 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy odkazuje na možnost podání žaloby k unijním soudům:

„Nevládní organizace, která podala žádost o vnitřní přezkum podle článku 10, může podat žalobu k Soudnímu dvoru v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy.“

7. Toto ustanovení je vysvětleno v bodě 21 odůvodnění nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy:

„Pokud byly předcházející žádosti o vnitřní přezkum neúspěšné, měla by mít dotyčná nevládní organizace možnost podat žalobu k Soudnímu dvoru v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy.“

C. Nařízení REACH

8. Nařízení REACH obsahuje komplexní pravidla pro posuzování a nakládání s riziky pro lidské zdraví a životní prostředí v souvislosti s výrobou chemických látek, jejich uvedením na trh a používáním. Pro určité látky vzbuzující mimořádné obavy stanoví omezení používání, nebo dokonce zákaz jejich používání s výhradou schválení, takzvaný požadavek povolení.

9. Článek 3 bodu 24 nařízení REACH definuje pojem použití jako „zpracování, formulace, spotřeba, skladování, uchovávání, úprava, plnění do zásobníků, přenos z jednoho zásobníku do jiného, mísení, výroba předmětu nebo jakékoli jiné využití“.

10. Účel požadavku povolení je popsán v článku 55 nařízení REACH:

„Cílem této hlavy je zajistit řádné fungování vnitřního trhu a zároveň zajistit, aby rizika plynoucí z látek vzbuzujících mimořádné obavy byla náležitě kontrolována a aby tyto látky byly postupně nahrazeny vhodnými alternativními látkami nebo technologiemi, jeli to z hospodářského a technického hlediska uskutečnitelné. Za tímto účelem všichni výrobci, dovozci a následní uživatelé žádající o povolení analyzují dostupnost alternativních látek a zváží jejich rizika a technickou a ekonomickou uskutečnitelnost náhrady.“

11. Podle článku 56 odst. 1 nařízení REACH je pro používání látek vzbuzujících mimořádné obavy, které jsou uvedeny v příloze XIV, zapotřebí povolení. Vlastnosti těchto látek jsou vymezeny v článku 57. Mezi tyto vlastnosti patří toxicita pro reprodukci (písm. c) a vlastnosti vyvolávající narušení endokrinní činnosti (písm. f). Článek 58 upravuje postup zahrnutí do přílohy XIV, které pak zakládá požadavek povolení.

12. Dílčí krok postupu ke stanovení požadavku povolení je upraven v článku 59 nařízení REACH. Podle něj se látky, které z důvodu svých vlastností vzbuzujících mimořádné obavy přichází do úvahy pro požadavek povolení, nejprve identifikují a zahrnou do takzvaného seznamu kandidátů.

13. Podmínky povolení jsou stanoveny v článku 60 nařízení REACH:

„1. Komise je příslušná pro rozhodování o žádostech o povolení podle této hlavy.

2. Aniž je dotčen odstavec 3, povolení se udělí, pokud je riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí v důsledku použití látky plynoucí z podstatných vlastností uvedených v příloze XIV náležitě kontrolováno v souladu s bodem 6.4 přílohy I, a jak je prokázáno v žadatelově zprávě o chemické bezpečnosti, s přihlédnutím ke stanovisku Výboru pro posuzování rizik uvedenému v čl. 64 odst. 4 písm. a). Při udělování povolení a při dodržení podmínek, které jsou v něm stanoveny, přihlíží Komise ke všem vypouštěním, emisím a ztrátám, včetně rizik vzniklých z širokého nebo rozptýleného použití, které jsou v době rozhodnutí známy.

Komise nepřihlíží k rizikům pro lidské zdraví plynoucím z použití látky ve zdravotnických prostředcích, [...]

3. [...]

4. Nelze-li povolení podle odstavce 2 [...] udělit, může být uděleno, pouze pokud se prokáže, že socioekonomické přínosy převažují nad riziky pro lidské zdraví nebo životní prostředí plynoucími z použití látky, a pokud nejsou k dispozici žádné vhodné alternativní látky nebo technologie. Toto rozhodnutí se přijme po zvážení všech následujících hledisek a s přihlédnutím ke stanoviskům Výboru pro hodnocení rizik a Výboru pro socioekonomickou analýzu uvedeným v čl. 64 odst. 4 písm. a) a b):

- a) rizika, která představuje použití látky, včetně vhodnosti a účinnosti navrhovaných opatření k řízení rizik;
- b) socioekonomických přínosů plynoucích z jejího použití a socioekonomických důsledků zamítnutí povolení, prokázaných žadatelem nebo jinými zúčastněnými osobami;
- c) analýzy alternativ předložené žadatelem podle čl. 62 odst. 4 písm. e) nebo jakéhokoli plánu náhrady předloženého žadatelem podle čl. 62 odst. 4 písm. f) a případných příspěvků třetích osob předložených podle čl. 64 odst. 2;
- d) dostupných informací o rizicích pro lidské zdraví nebo životní prostředí vyplývajících z použití alternativních látek nebo technologií.

5. Při hodnocení toho, zda jsou dostupné vhodné alternativní látky nebo technologie, zohlední Komise všechna podstatná hlediska včetně

- a) toho, zda by výsledkem přechodu na alternativní látku bylo snížení celkových rizik pro lidské zdraví a životní prostředí s přihlédnutím k vhodnosti a účinnosti opatření k řízení rizik;
- b) technické a ekonomické uskutečnitelnosti alternativ pro žadatele.
6. Použití se nepovolí, pokud by představovalo zmírnění omezení stanoveného v příloze XVII.
7. Povolení se udělí pouze tehdy, je-li žádost podána v souladu s požadavky článku 62.
8. [...]“
14. Článek 62 odst. 4 nařízení REACH obsahuje různé požadavky na žádost o povolení:
- „4. Žádost o povolení obsahuje tyto informace
- [...]
- c) žádost o povolení, v níž je uvedeno, pro jaká použití se žádá o povolení, a která případně pojednává o použití látky v směsích nebo začlenění látky do předmětů;
- d) zprávu o chemické bezpečnosti, pokud již nebyla předložena jako součást žádosti o registraci, v souladu s přílohou I, která pojednává o rizicích pro lidské zdraví nebo životní prostředí v důsledku použití látky plynoucí z jejích podstatných vlastností uvedených v příloze XIV;
- e) analýzu alternativ s ohledem na jejich rizika a technickou a ekonomickou uskutečnitelnost náhrady, včetně případných informací o veškerých významných činnostech žadatele v oblasti výzkumu a vývoje;
- f) [...]“
15. Článek 64 nařízení REACH upravuje postup pro rozhodnutí o povolení:
- „1. [...]
2. Agentura na své internetové stránce [...] zpřístupní podrobné informace o použitích, pro něž byla obdržena žádost, a o přezkumu povolení a uvede lhůtu, ve které mohou zúčastněné třetí osoby předkládat informace o alternativních látkách nebo technologiích.
3. Při přípravě stanoviska každý z výborů uvedených v odstavci 1 nejprve ověří, zda žádost obsahuje všechny informace uvedené v článku 62, které spadají do oblasti jeho působnosti. V případě potřeby výbory žadatele po vzájemné konzultaci společně požádají o doplňující informace, aby žádost odpovídala požadavkům článku 62. Pokud to Výbor pro socioekonomickou analýzu považuje za nutné, může od žadatele nebo třetích osob v určeném období požadovat další informace o možných alternativních látkách nebo technologiích. Výbory přihlédnou rovněž k informacím předloženým třetími osobami.

4. Návrhy stanovisek obsahují:

- a) Výbor pro posuzování rizik: posouzení rizika pro lidské zdraví nebo životní prostředí vyplývajícího z použití látky, včetně vhodnosti a účinnosti opatření k řízení rizik, popsaného v žádosti a případně posouzení rizik možných alternativ;
- b) Výbor pro socioekonomickou analýzu: posouzení socioekonomických faktorů a dostupnosti, vhodnosti a technické proveditelnosti alternativ, které jsou spojeny s použitím látky popsaným v žádosti, je-li žádost podána v souladu s článkem 62 a veškerých příspěvků třetích osob předložených podle odstavce 2 tohoto článku.

5. [...]“

16. Bod 69 odůvodnění nařízení REACH vysvětluje požadavek povolení:

„K zajištění dostatečně vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, včetně zohlednění příslušných skupin obyvatelstva a případně určitých zranitelných podskupin obyvatelstva, a životního prostředí by měla být látkám vzbuzujícím mimořádné obavy v souladu se zásadou předběžné opatrnosti věnována velká pozornost. Povolení by mělo být uděleno v případě, že fyzické nebo právnické osoby žádající o povolení orgánu udělujícímu povolení prokáží, že rizika pro lidské zdraví a životní prostředí vyplývající z použití látky jsou náležitě kontrolována. Použití mohou být též povolena, pokud lze prokázat, že socioekonomické přínosy plynoucí z používání látky převažují nad riziky spojenými s jejím používáním a že neexistují žádné vhodné alternativní látky nebo technologie, které jsou z ekonomického a technického hlediska uskutečnitelné. [...]“

17. Bod 81 odůvodnění nařízení REACH zmiňuje roli třetích osob v povolovacím postupu:

„K zajištění harmonizovaného přístupu k povolování použití konkrétních látek by měla agentura vydávat stanoviska k rizikům plynoucím z těchto použití, včetně stanovisek o tom, zda je látka kontrolována odpovídajícím způsobem, a případnou socioekonomickou analýzu, kterou jí předloží třetí osoby. Tato stanoviska by měla brát v úvahu Komise při rozhodování o udělení či zamítnutí povolení.“

III. Skutkový stav

A. Klasifikace DEPH

18. Nařízením (EU) č. 143/2011⁵ zařadila Komise DEHP, sloučeninu používanou zejména k měkčení umělých hmot na bázi PVC, do přílohy XIV nařízení REACH. Komise tuto úpravu opřela o skutečnost, že látka má vlastnosti toxické pro reprodukci ve smyslu čl. 57 odst. c) nařízení REACH. Od té doby je pro používání DEPH zapotřebí povolení Komise.

19. Mimoto dne 26. srpna 2014 předložilo Dánsko zprávu, podle níž DEHP vzbuzuje mimořádné obavy také z důvodu svých vlastností vyvolávajících narušení endokrinní činnosti⁶. Evropská agentura pro chemické látky (ECHA) proto dne 12. prosince 2014 aktualizovala stávající zápis

⁵ Nařízení Komise ze dne 17. února 2011, kterým se mění příloha XIV nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek („REACH“) (Úř. věst. 2011, L 44, s. 2).

⁶ Označován také jako endokrinní disruptor. Takovéto látky ovlivňují hormonální systém.

DEHP v takzvaném kandidátském seznamu a látku klasifikovala jako látku vzbuzující mimořádné obavy ve smyslu čl. 57 písm. f) nařízení REACH, neboť má vlastnosti vyvolávající narušení endokrinní činnosti s pravděpodobně závažnými účinky na životní prostředí⁷. Po sporném přezkumu povolení Komise kromě toho dne 4. července 2017 rozhodla, že DEHP bude takto klasifikována také pro své vlastnosti vyvolávající narušení endokrinní činnosti s účinky ve vztahu k lidskému zdraví⁸. Z důvodu vlastností vyvolávajících narušení endokrinní činnosti ale Komise dosud nestanovila požadavek povolení.

B. Povolovací postup

20. Dne 13. srpna 2013 podaly tři společnosti zajišťující recyklaci odpadu společnou žádost o povolení uvádění DEHP na trh pro následující použití:

- „formulace recyklovaného měkkého polyvinylchloridu (PVC) obsahujícího DEHP ve sloučeninách a suchých směsích;
- průmyslové použití recyklovaného měkkého PVC obsahujícího DEHP při zpracování polymerů kalandrováním, extruzí, kompresí a vstřikováním za účelem výroby předmětů z PVC“.

21. Žadatelky DEHP nevyrábí, nýbrž recyklují PVC odpady, které již DEHP obsahují. Podle žádosti nemá DEHP pro žadatelky žádný zvláštní funkční význam, nýbrž se z velké části jedná o nežádoucí znečištění recyklovaných odpadů. Při dalším zpracování recyklátu však může být výhodou.

22. Žádost se opírala o čl. 60 odst. 2 nařízení REACH, tedy o náležitou kontrolu rizika v důsledku použití.

23. Dne 22. října 2014 vypracoval Výbor pro posuzování rizik a Výbor pro socioekonomickou analýzu ECHA dokument, který obsahuje společnou a konsolidovanou verzi jejich stanovisek⁹. Výbory dospěly k závěru, že povolení podle čl. 60 odst. 2 nařízení REACH není možné, neboť nebyla prokázána náležitá kontrola rizika v důsledku použití. Nad zbývajícím rizikem však převažuje socioekonomický přínos. Vzhledem k tomu je možné udělit povolení podle čl. 60 odst. 4.

24. Dne 16. června 2016 přijala Komise prováděcí rozhodnutí C(2016) 3549 final, kterým udělila povolení pro požadovaná použití DEHP s určitými výjimkami na základě čl. 60 odst. 4 nařízení REACH (dále jen „rozhodnutí o povolení“).

25. V článku 2 rozhodnutí o povolení Komise určila dobu přezkumu povolení, upravenou v čl. 60 odst. 9 písm. e) nařízení REACH, na čtyři roky od data zániku povolení stanoveného v příloze XIV nařízení REACH, totiž 21. února 2019.

⁷ Napadnutí tohoto rozhodnutí bylo zamítnuto rozsudky Tribunálu ze dne 11. května 2017, Deza v. ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329), a Soudního dvora ze dne 23. ledna 2019, Deza v. ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52).

⁸ Prováděcí rozhodnutí C(2017) 4462 final (<https://echa.europa.eu/documents/10162/88c20879-606b-03a6-11e4-9edb90e7e615>).

⁹ Dokument s referenčním číslem „ECHA/RAC/SEAC stanovisko č. AFA-0-000004151-87-17/D“ je nadepsán „Stanovisko k žádosti o povolení používání bis(2-ethylhexyl)-ftalátu (DEHP): formulace recyklovaného měkkého polyvinylchloridu (PVC) obsahujícího DEHP ve sloučeninách a suchých směsích“.

26. V bodě 8 odůvodnění rozhodnutí o povolení Komise prohlásila, že nařízení REACH se nepoužije na odpady. Z toho tedy vyplývá, že platí „povolení uvést na trh a používat sloučeniny a suché směsi recyklovaného měkkého PVC obsahujícího DEHP podle článku 64 [nařízení REACH] [...], pokud tyto sloučeniny a suché směsi přestaly být odpadem podle článku 6 [směrnice o odpadech¹⁰]“.

C. Přezkumné řízení

27. Dopisem ze dne 2. srpna 2016 požádala ClientEarth Komisi, aby provedla přezkum rozhodnutí o povolení podle článku 10 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy.

28. Sporným rozhodnutím C(2016) 8454 final ze dne 7. prosince 2016 Komise zamítla žádost o interní přezkum jako neopodstatněnou (dále jen „rozhodnutí o přezkumu“).

IV. Soudní řízení a návrhová žádání

29. Žalobu, kterou ClientEarth podala proti spornému rozhodnutí o přezkumu, zamítl Tribunál napadeným rozsudkem ze dne 4. dubna 2019, ClientEarth v. Komise (T-108/17, EU:T:2019:215). Účastnicí tohoto řízení byla ECHA jako vedlejší účastnice na podporu Komise.

30. ClientEarth podala projednávaný kasační opravný prostředek a navrhla, aby Soudní dvůr

- zrušil rozsudek Tribunálu ve věci T-108/17,
- vrátil věc zpět Tribunálu k rozhodnutí,

nebo podpůrně, aby

- zrušil rozsudek Tribunálu ve věci T-108/17 a
- rozhodl, že návrh na zrušení je přípustný a opodstatněný, a proto zrušil napadené rozhodnutí o přezkumu a v každém případě,
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení, včetně nákladů vynaložených vedlejšími účastnicemi, v řízení v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku.

31. Komise a ECHA navrhuje, aby Soudní dvůr:

- kasační opravný prostředek zamítl a
- uložil navrhovatelce náhradu všech nákladů řízení.

32. Účastnice řízení podaly písemná vyjádření, přičemž ECHA se připojila k vyjádření Komise. Od ústní části řízení Soudní dvůr upustil.

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3).

33. Na dotaz Soudního dvora účastnice řízení sdělily, že jedna z žadatelek předložila zprávu o přezkumu a požádala tak o prodloužení rozhodnutí o povolení, zatímco další dvě žadatelky tak neučinily.

V. Právní analýza

34. Projednávaný kasační opravný prostředek se týká souhry dvou komplexních řízení evropského práva životního prostředí.

35. Výchozím bodem je rozhodnutí o povolení přijaté Komisí podle článku 60 nařízení REACH. Jeho základem je *žádost o povolení* podaná třemi společnostmi. Komise svým *rozhodnutím o povolení* povoluje těmto společnostem používat určitou látku, DEHP, takzvané změkčovadlo, pro přesně stanovené účely. Bez takového povolení je jakékoliv použití zakázáno, neboť látka má vlastnosti toxické pro reprodukci. Komise však požadovaná použití přesto povolila, neboť podle jejího názoru socioekonomické přínosy převažují nad riziky pro lidské zdraví a životní prostředí, které vyplývají z používání této látky.

36. Pozoruhodné je, že žádost o povolení neusilovala o toto povolení, tedy o zvážení provedené podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH, nýbrž o povolení na základě náležité kontroly rizik toxicity pro reprodukci spojených s DEHP podle čl. 60 odst. 2. Z přezkumu žádosti však vyplynul závěr, že žádost tuto kontrolu rizik neprokázala.

37. ClientEarth napadá toto povolení na základě nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy. Za tímto účelem podala nejprve *žádost o přezkum* podle článku 10 tohoto nařízení, v níž vytýkala údajné nedostatky rozhodnutí o povolení. Tyto výtky částečně navazují na nedostatky žádosti o povolení, které souvisí s tím, že jejím cílem nebylo zvažování rizik, a také na skutečnost, že žádost o povolení neprokázala náležitou kontrolu rizika. ClientEarth mimoto napadá aspekty zvažování, jímž Komise povolení odůvodnila.

38. Podmínky přípustnosti žádosti o přezkum podle článků 10 a 11 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou předmětem sporu.

39. Sporným *rozhodnutím o přezkumu* Komise nicméně tuto žádost o přezkum zamítla. ClientEarth napadla toto rozhodnutí žalobou, kterou Tribunál zamítl napadeným rozsudkem.

40. Tato dvě na sebe navazující řízení jsou jádrem projednávaného kasačního opravného prostředku. Nejprve se budu věnovat otázce, zda ClientEarth má zájem na podání kasačního opravného prostředku (k tomu bod A) a následně provedu analýzu šestého důvodu kasačního opravného prostředku, který se týká skutečnosti, že při zvažování nebylo přihlédnuto k jiným rizikům spojeným s látkou (k tomu bod B). Tento důvod vede k mému návrhu zrušit napadený rozsudek, jakož i sporné rozhodnutí o přezkumu.

41. Přísně vzato lze tedy o kasačním opravném prostředku rozhodnout bez projednání jeho zbývajících důvodů. Je ovšem nutno přihlédnout k tomu, že Soudní dvůr dosud rozhodoval pouze o jednom kasačním opravném prostředku týkajícím se postupu přezkumu¹¹, který mnoho

¹¹ Rozsudek ze dne 12. září 2019, TestBioTech a další v. Komise (C-82/17 P, EU:C:2019:719). Rozsudky ze dne 13. ledna 2015, Rada a další v. Vereniging Milieudefensie a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P až C-403/12 P, EU:C:2015:4) jakož i Rada a Komise v. Stichting Natuur en Milieu a Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P a C-405/12 P, EU:C:2015:5), jakož i ze dne 3. září 2020, Mellifera v. Komise (C-784/18 P, nezveřejněný, EU:C:2020:630), se naproti tomu týkaly použitelnosti tohoto postupu.

z nastolených otázek dosud nezodpověděl. Zjištění dalších nesprávných posouzení Tribunálu je proto relevantní pro budoucí řízení, ačkoliv by tato nevedla ke zrušení napadeného rozsudku (k tomu bod C).

A. Zájem na podání kasačního opravného prostředku

42. Zájem ClientEarth na podání kasačního opravného prostředku by byl sporný, pokud by rozhodnutí o povolení již uplynutím času pozbylo účinku nebo by jej Komise zrušila. V tomto případě by totiž nebylo jisté, zda by ClientEarth mohla projednávaným kasačním opravným prostředkem získat nějakou výhodu¹².

43. Článek 2 rozhodnutí o povolení stanovil dobu přezkumu do 21. února 2019. Vzhledem k tomu, že Komise v mezidobí nevydala žádné nové povolení, je možné, že platnost povolení vypršela.

44. Podle souhlasných informací účastnic řízení je však rozhodnutí o povolení podle čl. 61 odst. 1 nařízení REACH alespoň pro jednu žadatelku dosud účinné, neboť ta včas předložila zprávu o přezkumu, o níž musí Komise ještě rozhodnout.

45. Rozhodnutí o povolení je tedy ještě platné, proto by úspěch kasačního opravného prostředku a žaloby, na níž se zakládá, mohl v konečném důsledku vést ke zrušení rozhodnutí a ClientEarth by tak získala požadovanou výhodu.

46. Z toho tedy vyplývá, že ClientEarth má i nadále nezbytný zájem na podání kasačního opravného prostředku.

B. Šestý důvod kasačního opravného prostředku: Zohlednění jiných rizik látky v rámci zvažování

1. Přezkum kasačního opravného prostředku

47. ClientEarth napadá šestým důvodem kasačního opravného prostředku zjištění Tribunálu, která rizika spojená s látkou je nutno zohlednit při zvažování podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH.

48. Tento důvod kasačního opravného prostředku vychází z toho, že požadavek povolení DEHP se dosud zakládal pouze na jeho toxicitě pro reprodukci ve smyslu čl. 57 odst. c) nařízení REACH. ECHA a Komise kromě toho nicméně zařadily DEHP jako látku vzbuzující mimořádné obavy podle článku 59 na takzvaný kandidátský seznam také pro vlastnosti vyvolávající narušení endokrinní činnosti ve smyslu čl. 57 písm. f), tedy z důvodu jeho hormonálních účinků, avšak požadavek povolení na základě tohoto důvodu ještě není stanoven¹³.

49. Ačkoliv byly tyto vlastnosti DEHP vyvolávající narušení endokrinní činnosti při rozhodnutí o povolení již známy, Tribunál ve vytykaném bodě 289 napadeného rozsudku akceptoval, že Výbor pro posuzování rizik a Výbor pro socioekonomickou analýzu ECHA a Komise zohlednily v rámci zvažování podle čl. 60 odst. 4 pouze toxicitu DEHP pro reprodukci.

¹² Viz moje stanovisko ve věci Bayer CropScience a Bayer v. Komise (C-499/18 P, EU:C:2020:735, body 57 a násl. a zde citovaná judikatura).

¹³ Viz bod 19 výše.

50. Je tedy nutno vyjasnit, jaká rizika spojená s látkou musí být v rámci zvažování podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH zohledněna.

51. Podle znění tohoto ustanovení například v německém, francouzském, dánském, španělském a italském znění, může být použití povoleno, pokud socioekonomické přínosy převažují *nad riziky*, které vyplývají z používání této látky pro lidské zdraví a životní prostředí. Tím se formulace tohoto důvodu povolení liší od čl. 60 odst. 2 nařízení REACH, který se týká výslovně pouze *jednoho rizika*, totiž rizika, které zakládá požadavek povolení. V těchto jazykových verzích tak znění čl. 60 odst. 4 hovoří právě ve srovnání s tímto jiným důvodem povolení pro to, aby v rámci zvažování byla obsáhle zohledněna všechna rizika. V jiných jazykových verzích, například v anglickém, nizozemském nebo portugalském znění, se naopak také v odstavci 4 hovoří pouze o tom riziku. Tato znění lze sice rovněž vykládat ve smyslu obsáhlého zohlednění, tento závěr však není tak zcela jednoznačný, jako u prvně jmenovaných znění.

52. Tribunál se však v bodech 218 až 223 napadeného rozsudku opírá o souvislost mezi oběma důvody povolení podle čl. 60 odst. 2 a 4 nařízení REACH, jakož i o vymezení mezi seznamem kandidátských látek a odůvodněním požadavku povolení, aby zvažování omezil na rizika, která odůvodňují požadavek povolení.

53. S Tribunálem je nutno souhlasit v tom, že se povolení z důvodu náležité kontroly rizika podle čl. 60 odst. 2 nařízení REACH týká výlučně rizika, na němž se zakládá požadavek povolení. Pouze k tomuto riziku musí žadatel podle čl. 62 odst. 4 písm. d) předložit informace. Podaří-li se mu prokázat náležitou kontrolu tohoto rizika, pak jiná rizika nebrání povolení ani v případě, že je látka pro tato rizika již zahrnuta na seznamu kandidátských látek. Zařazení látky na seznam kandidátských látek je pouze jedním krokem v postupu, který v budoucnosti může, ale nemusí vést k požadavku povolení.

54. Primární funkce zvažování podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH proto spočívá rovněž v překonávání rizika, na němž se zakládá požadavek povolení. Bez tohoto rizika by totiž požadavek povolení neexistoval.

55. Tribunál a Komise však nepřihlíží ke skutečnosti, že socioekonomické přínosy použití závisí nejen na výhodách takového použití, nýbrž i na ostatních rizicích pro životní prostředí a lidské zdraví. Tato rizika jsou totiž také socioekonomickými faktory. Způsobí-li škody na životním prostředí či lidském zdraví, zatěžují společnost a způsobují hospodářské výdaje. Z toho vyplývá, že rizika tedy *snižují* socioekonomické přínosy, a musí proto být zohledněna při posuzování, zda přínos převažuje nad rizikem, které je důvodem požadavku povolení.

56. Obzvláště jasně se tato skutečnost projeví v rámci posouzení alternativ, které je v případě povolení podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH rovněž nezbytné. Podle čl. 60 odst. 5 přitom Komise zohlední „všechna podstatná hlediska“ a podle písm. a) zejména „celková rizika pro lidské zdraví a životní prostředí“. Tato celková rizika nutně zahrnují veškerá myslitelná rizika alternativy a požadovaného použití. Nelze odkazovat na alternativu, která sice nevykazuje riziko, jež je důvodem požadavku povolení, vykazuje však jiná, ještě závažnější rizika. Ani není logické zohledňovat takováto rizika pouze u alternativ, nikoliv však u požadovaného povolení. Tak by totiž ve výsledku nebylo dosaženo vyvažování celkových rizik, které je jako základ posouzení alternativ nezbytné.

57. Výbor pro socioekonomickou analýzu v projednávané věci jiná rizika alternativ také výslovně zohlednil tím, že za socioekonomický přínos požadovaného povolení označil skutečnost, že PVC odpady obsahující DEHP nebudou likvidovány na skládkách nebo ve spalovnách¹⁴.

58. Toto zvažování by proto nebylo úplné, pokud by byly zohledněny všechny výhody použití, avšak u nevýhod by bylo přihlédnuto pouze k riziku, které zakládá požadavek povolení.

59. Před Tribunálem se Komise odvolávala také na své vysvětlivky k návrhu nařízení REACH, kde již také uvedla, že jiné účinky než ty, které zakládají požadavek povolení, se nezohledňují. Takové účinky lze upravit v rámci omezení. Komise to odůvodňuje efektivitou řízení¹⁵.

60. Úvahy týkající se efektivity mohou být důvodem k tomu, aby se při zvažování nepřihlíželo k nepatrným, vzdáleným nebo hypotetickým rizikům. Zejména může být přípustné, aby rizika, která jsou prokazatelně dostatečně kontrolována omezeními, zůstala při zvažování pro svou nepatrnost nezohledněna. Takovéto omezení je v souladu s posuzovací pravomocí, kterou může Komise při zjišťování základních údajů pro posuzování komplexních vědeckých situací a zvažování využít¹⁶. Rizika, která vedla k zařazení látky jako *látky vzbuzující mimořádné obavy* na seznam kandidátských látek podle článku 59 nařízení REACH, však nutně patří mezi relevantní skutečnosti projednávaného případu, které musí Komise při výkonu své posuzovací pravomoci s péčí a nestranností přezkoumat¹⁷.

61. Komplexní zohlednění relevantních rizik použití pro lidské zdraví a životní prostředí je ostatně v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, z níž nařízení REACH podle svého bodu 9 odůvodnění a čl. 1 odst. 3 vychází. Bod 69 odůvodnění zdůrazňuje, že této zásadě podléhají zejména povolení.

62. Správné použití zásady předběžné opatrnosti v tomto ohledu předpokládá zaprvé identifikaci případných negativních důsledků použití sporných účinných látek pro zdraví a zadruhé důkladné posouzení zdravotních rizik založené na nejspolehlivějších dostupných vědeckých poznacích a nejnovějších výsledcích mezinárodního výzkumu¹⁸. Pro rizika pro životní prostředí platí tytéž úvahy¹⁹.

63. Jak právem zdůrazňuje ClientEarth, takovéto komplexní zvažování se koneckonců podstatně více blíží cíli zajištění vysoké úrovně ochrany²⁰ než zvažování, které určitá rizika ignoruje.

¹⁴ Stanovisko ze dne 22. října 2014 (citováno v poznámce pod čarou 9), část 10, s. 17.

¹⁵ Čtvrtý odstavec poznámek k článku 57 návrhu nařízení Evropského parlamentu a rady o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (Reach), o zřízení Evropské agentury pro chemické látky a o změně směrnice 1999/45/ES a nařízení (ES) { o perzistentních organických znečišťujících látkách } {SEK(2003) 1171}/* KOM/2003/644 final – COD 2003/0256 */.

¹⁶ Rozsudky ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, EU:C:1980:249, bod 25), ze dne 25. června 1997, Itálie v. Komise (C-285/94 P, EU:C:1997:313, body 22 a 23), a ze dne 9. listopadu 2006, Agraz a další v. Komise (C-243/05 P, EU:C:2006:708, bod 73).

¹⁷ Rozsudky ze dne 18. července 2007, Industrias Químicas del Vallés v. Komise (C-326/05 P, EU:C:2007:443, bod 77), ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 57), a ze dne 22. listopadu 2017, Komise v. Bilbaína de Alquitranes a další (C-691/15 P, EU:C:2017:882, bod 35).

¹⁸ Rozsudky ze dne 23. září 2003, Komise v. Dánsko (C-192/01, EU:C:2003:492, bod 51), ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 75), a ze dne 1. října 2019, Blaise a další (C-616/17, EU:C:2019:800, bod 46 a zde citovaná judikatura, jakož i bod 94).

¹⁹ Rozsudek ze dne 28. března 2019, Verlezza a další (C-487/17 až C-489/17, EU:C:2019:270, bod 57). Viz také rozsudky ze dne 29. července 2019, Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, bod 134), ze dne 10. října 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, bod 66) a ze dne 24. října 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18 P, EU:C:2019:898, bod 58).

²⁰ Viz čl. 1 odst. 1, jakož i body odůvodnění 1, 3 a 7 nařízení REACH a jeho právního základu, čl. 95 odst. 3 Smlouvy o ES (nyní čl. 114 odst. 3 SFEU), jakož i čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU a články 35 a 37 Listiny základních práv.

64. Tomuto závěru nebrání ani skutečnost, že Tribunál již rozhodl, že zahrnutí látky na kandidátský seznam z důvodu dodatečných rizik neukládá povinnost doplnit již projednávanou žádost o povolení ohledně těchto rizik. Toto zahrnutí nemá žádný vliv na řízení o povolení²¹.

65. V této souvislosti je třeba nejprve poznamenat, že se Soudní dvůr v rozsudku týkajícím se kasačního opravného prostředku podaného proti uvedenému dřívějšímu rozsudku Tribunálu²² této otázce nevěnoval. Dosud tedy neexistuje rozhodnutí Soudního dvora o této otázce.

66. Zadruhé je nutno rozlišovat mezi zařazením látky na kandidátský seznam a riziky spojenými s jejím používáním. Zařazení nemá z čistě formálního hlediska žádné přímé účinky na probíhající povolovací řízení. To však nevylučuje, že rizika vedoucí k zařazení na seznam budou v rámci socioekonomického zvažování zohledněna stejně jako všechna jiná relevantní rizika. V této souvislosti je zařazení na kandidátský seznam zajímavé pouze proto, že je potvrzením rizik a jejich závažnosti.

67. Zásada právní jistoty, o níž se Komise opírala ve sporném rozhodnutí o přezkumu a kterou okrajově zmiňuje v kasační odpovědi, nevede k jinému závěru. V rozhodnutí o přezkumu Komise uvedla, že tato zásada brání zohlednění vlastností vyvolávajících narušení endokrinní činnosti, neboť tyto vlastnosti byly zjištěny až rok po podání žádosti o povolení. Nelze proto od žadatele spravedlivě požadovat, aby tato rizika v žádosti zohlednil²³.

68. Podle ustálené judikatury však musí být legalita rozhodnutí Komise posuzována na základě informací, kterými disponuje v okamžiku jeho přijetí²⁴. Dokonce ani v případě, že žadatel ještě nemohl zohlednit určité informace relevantní pro rozhodnutí, proto Komise nesmí tyto informace ignorovat, pokud je obdrží před rozhodnutím. Při rozhodnutí o povolení a zcela jistě při sporném rozhodnutí o přezkumu ale již Komise měla k dispozici dánskou zprávu týkající se vlastností DEHP vyvolávajících narušení endokrinní činnosti a rizika pro životní prostředí s tím spojená již ECHA uznala tím, že DEHP z tohoto důvodu zařadila na kandidátský seznam²⁵.

69. Z toho tedy vyplývá, že napadený rozsudek obsahuje nesprávné právní posouzení, protože připouští, aby vlastnosti DEHP vyvolávající narušení endokrinní činnosti nebyly při zvažování podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH zohledněny. Na tomto nesprávném posouzení bylo založeno zamítnutí návrhového žádání žalobkyně, a rozsudek je proto nutno zrušit v celém rozsahu.

2. Přezkum žaloby před Tribunálem

70. Podle článku 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie může posledně jmenovaný v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo vrátit věc Tribunálu k rozhodnutí.

²¹ Rozsudek Tribunálu ze dne 11. května 2017, Deza v. ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, bod 145).

²² Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 2019, Deza v. ECHA (C-419/17, EU:C:2019:52).

²³ Oddíl 3.2, písm. i) sporného rozhodnutí o přezkumu.

²⁴ Rozsudky ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise (15/85 a 16/76, EU:C:1979:29, bod 7), ze dne 10. července 1986, Belgie v. Komise (234/84 P, EU:C:1986:302, bod 16), ze dne 17. května 2001, IECC v. Komise (C-449/98 P, EU:C:2001:275, body 87), ze dne 15. dubna 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, bod 54 násl.), a ze dne 10. září 2019, HTTS v. Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 37).

²⁵ Viz bod 19 výše.

71. Pokud jde o chybějící zohlednění jiných rizik spojených s DEHP, lze ve sporu vydat konečné rozhodnutí. Komise totiž měla vlastnosti DEHP vyvolávající narušení endokrinní činnosti v rozhodnutí o přezkumu zohlednit. Vzhledem k tomu, že tak neučinila, musí být zrušeno také celé toto rozhodnutí.

72. Pro doplnění je nutno připomenout, že rozhodnutí o povolení sice také trpí touto vadou, zrušení rozhodnutí o přezkumu by se jej ale přímo nedotklo. Je sice pravda, že Komise měla při rozhodování o žádosti o přezkum zohlednit, že se povolení zakládá na neúplném zvažování. Nelze však vyloučit, že Komise místo toho na základě zprávy o přezkumu, kterou předložila zbývající žadatelka²⁶, vydá nové povolení podle čl. 60 odst. 2 nařízení REACH, čímž by se žádost o přezkum podaná ClientEarth vyřešila. Výbor pro posuzování rizik a Výbor pro socioekonomickou analýzu ECHA totiž již dospěly k závěru, že nové informace dokazují přiměřenou kontrolu rizik reprodukční toxicity²⁷.

C. Ke zbývajícím důvodům kasačního opravného prostředku

73. Zbývající důvody kasačního opravného prostředku se týkají přípustnosti argumentů v žalobě, která byla podána v souvislosti s žádostí o přezkum, požadavků kladených na žádost o povolení, úrovně dokazování, kterou taková žaloba musí splňovat, přezkumu alternativ, zprávy o chemické bezpečnosti a zásady předběžné opatrnosti.

1. První důvod kasačního opravného prostředku: Přípustnost žalobních důvodů a argumentů

74. První důvod kasačního opravného prostředku se týká zjištění Tribunálu ohledně rozsahu žaloby podané proti zamítnutí žádosti o přezkum podle nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy. ClientEarth napadá, že zaprvé smí být předmětem žaloby pouze sporné rozhodnutí o přezkumu, nikoliv však žádost o povolení (k tomu bod a) a že zadruhé Tribunál omezil její argumenty na ty žalobní důvody a argumenty, které již uvedla ve své žádosti o přezkum (k tomu bod b).

a) První část prvního důvodu kasačního opravného prostředku: Předmět žaloby podané proti spornému rozhodnutí o přezkumu

75. ClientEarth v první části prvního důvodu kasačního opravného prostředku napadá, jak Tribunál vymezil předmět žaloby podle článku 12 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy. Je nutno vyjasnit, zda ClientEarth může svou žalobou napadat také nedostatky žádosti o povolení, která vedla k vydání rozhodnutí Komise o povolení, jenž má být přezkoumáno.

76. Tribunál k tomu v bodě 53 napadeného rozsudku správně konstatoval, že žaloba podaná žadatelem o přezkum se může týkat pouze legality sporného rozhodnutí o přezkumu. Pokud jde o nedostatky žádosti o povolení, má Tribunál v bodě 54 za to, že ClientEarth může tyto nedostatky vytýkat pouze v případě, že z nich Komise vycházela v rozhodnutí o přezkumu.

²⁶ Viz bod 44 výše.

²⁷ Committee for Risk Assessment (RAC) a Committee for Socio-economic Analysis (SEAC), Opinion on a Review Report for: Formulation of recycled soft PVC containing DEHP in compounds and dry-blends (ECHA/RAC/SEAC: AFA-O-000006672-71-01/D) ze dne 30. listopadu 2018.

77. Rozhodující tedy je, zda a případně do jaké míry může nevládní organizace učinit z nedostatků žádosti o povolení předmět řízení o přezkumu.

78. Podle čl. 10 odst. 1 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy mohou určité nevládní organizace odůvodněnou žádostí požádat o vnitřní přezkum orgán Unie, který přijal správní akt podle práva životního prostředí. Předmětem žádosti o přezkum je podle tohoto ustanovení opětovné posouzení tohoto právního aktu²⁸, v projednávané věci tedy rozhodnutí o povolení.

79. Soudní dvůr rozhodl, že cílem žádosti o vnitřní přezkum správního aktu je tudíž konstatování tvrzené protiprávnosti nebo (zejména) neopodstatněnosti dotčeného aktu²⁹. Nevládní organizace tedy může podat žalobu k unijnímu osudu podle článku 12 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy ve spojení s článkem 10 tohoto nařízení. Žalobu může podat proti rozhodnutí, kterým se žádost o vnitřní přezkum zamítá jako neopodstatněná. V žalobě přitom může napadat nedostatek pravomoci, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smluv nebo některých předpisů k jejich provedení či zneužití pravomoci³⁰.

80. V této souvislosti se porušení podstatných formálních náležitostí nicméně týká předpisů platných pro řízení o přezkumu. Není tím ještě řečeno, do jaké míry lze žádosti o přezkum vytýkat formální nebo procesní vady povolovacího řízení.

81. Článek 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy požaduje pouze možnost vznášet námitky, jejichž důvodem je rozpor s ustanoveními práva životního prostředí. Toto ustanovení je formulováno úžeji než ustanovení čl. 9 odst. 2, které umožňuje napadat též hmotněprávní a procesněprávní legalitu.

82. Vzhledem k tomu, že články 10 až 12 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy provádí pouze čl. 9 odst. 3 Úmluvy, mají tato ustanovení poskytnout možnost pouze vytýkat porušení ustanovení práva životního prostředí, nikoliv však napadat hmotněprávní a procesněprávní legalitu právního aktu.

83. Musí-li však žádost o povolení obsahovat informace o použití (čl. 62 odst. 4. písm. c) nařízení REACH), zprávu o chemické bezpečnosti (čl. 62 odst. 4 písm. d) a analýzu alternativ (čl. 62 odst. 4 písm. e), pak se jedná o ustanovení práva životního prostředí. Účelem těchto údajů je totiž ukázat zejména na rizika pro životní prostředí spojená s požadovaným použitím a jejich alternativy.

84. Mimoto jsou tyto informace důležité také pro účast třetích osob na povolovacím řízení. Podle čl. 64 odst. 2 nařízení REACH totiž ECHA zpřístupní podrobné informace o použitích, pro něž obdržela žádost. Dále stanoví lhůtu, ve které mohou zúčastněné třetí osoby předkládat informace o alternativních látkách nebo technologiích. Zohlednění informací předložených třetími osobami stanoví také čl. 60 odst. 4 písm. c), čl. 64 odst. 3 čtvrtá věta a odst. 4 písm. b), jakož i bod 81 odůvodnění. ClientEarth uvádí, že se tímto způsobem povolovacího řízení zúčastnila.

85. Jak Tribunál ostatně v bodech 103 a násl. napadeného rozsudku sám uznává, je povolení podle čl. 60 odst. 7 nařízení REACH přípustné pouze tehdy, když žádost splňuje požadavky článku 62. To zahrnuje zejména zprávu o chemické bezpečnosti a analýzu alternativ.

²⁸ Rozsudky ze dne 12. září 2019, *TestBioTech a další v. Komise* (C-82/17 P, EU:C:2019:719, bod 37), a ze dne 3. září 2020, *Mellifera v. Komise* (C-784/18 P, nezveřejněné, EU:C:2020:630, bod 63).

²⁹ Rozsudky ze dne 12. září 2019, *TestBioTech a další v. Komise* (C-82/17 P, EU:C:2019:719, bod 38), a ze dne 3. září 2020, *Mellifera v. Komise* (C-784/18 P, nezveřejněné, EU:C:2020:630, bod 64).

³⁰ Rozsudek ze dne 12. září 2019, *TestBioTech a další v. Komise* (C-82/17 P, EU:C:2019:719, bod 38).

86. V případě, že by povolení nemohlo být uděleno, protože žádost nebyla v souladu s čl. 62 odst. 4 písm. d) a e) nařízení REACH, musí nevládní organizace mít možnost takového nedostatky napadnout v rámci přezkumu a následné žaloby. Přípustnost takového argumentu v řízení o přezkumu proto nemůže ovlivnit skutečnost, zda si Komise takovýto nedostatek výslovně přisvojí.

87. Z toho vyplývá, že ClientEarth právem napadá body 234 až 236 napadeného rozsudku. V nich Tribunál odmítá jako nepřípustný argument, podle kterého byla analýza alternativ obsažená v žádosti o povolení nedostatečná, neboť tato žádost neupřesnila funkci DEHP. Nezávisle na tom, co žadatelky v žádosti o povolení uvedly, totiž Komise výslovně identifikovala funkci DEHP pro účely povolení. Toto konstatování nepřípustnosti je podle výše uvedeného výkladu stíženo nesprávným právním posouzením.

88. Tribunál však v podpůrném odůvodnění v bodech 63 až 70 napadeného rozsudku, které ClientEarth nenapadala, přesvědčivě vyložil, že pro uvedení použití není relevantní, zda je dotčené látce připisována specifická funkce.

89. Argument, který ClientEarth vznesla k neuvedení funkce DEHP v žádosti o povolení, byl tedy v každém případě neopodstatněný a nesprávné právní posouzení přípustnosti tohoto argumentu rozsudek v konečném důsledku nezpochybňuje.

b) Druhá část prvního důvodu kasačního opravného prostředku: Předmět sporu v řízení o přezkumu

90. Druhou částí prvního důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth vytýká, že podle bodu 55 napadeného rozsudku jsou v rámci žaloby proti rozhodnutí o přezkumu přípustné pouze ty žalobní důvody a argumenty, které žalobce vznesl již v žádosti o přezkum.

91. Při zběžném pohledu Soudní dvůr nedávno rozhodl o této otázce v rozsudku TestBioTech velmi podobně. Žaloba proti zamítnutí žádosti o přezkum se podle tohoto rozhodnutí nemůže opírat o nové důvody či důkazy, které nebyly uvedeny v žádosti o přezkum. Jinak by byl požadavek odůvodnění takové žádosti uvedený v čl. 10 odst. 1 nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy zbaven užitečného účinku a změnil by se předmět řízení na základě této žádosti³¹.

92. Toto konstatování Soudního dvora je v souladu s jeho ostatní judikaturou týkající se předmětu řízení. Předmět sporu v řízení pro nesplnění povinnosti je vymezen výzvou dopisem a odůvodněným stanoviskem³², jakož i předmět řízení ve věcech týkajících se ochranné známky žádostmi a důkazními prostředky podanými k EUIPO³³. Předmět žaloby před Tribunálem nesmí měnit ani kasační opravný prostředek³⁴. A jak již bylo řečeno, legalitu rozhodnutí Komise je třeba posuzovat na základě informací, kterými disponovala v okamžiku přijetí rozhodnutí³⁵, tedy zejména na základě obsahu žádosti, o níž rozhoduje.

³¹ Rozsudek ze dne 12. září 2019, TestBioTech a další v. Komise (C-82/17 P, EU:C:2019:719, bod 39).

³² Rozsudky ze dne 29. září 1998, Komise v. Německo (C-191/95, EU:C:1998:441, bod 55), a ze dne 14. října 2010, Komise v. Rakousko (C-535/07 EU:C:2010:602, bod 41).

³³ Rozsudek ze dne 13. března 2007, HABM v. Kaul (C-29/05 P, EU:C:2007:162, zejména body 53 a 54).

³⁴ Rozsudky ze dne 1. června 1994, Komise v. Brazzelli Lualdi a další (C-136/92 P, EU:C:1994:211, bod 59), ze dne 29. září 2011, Elf Aquitaine v. Komise (C-521/09 P, EU:C:2011:620, body 35) a ze dne 17. prosince 2020, De Masi a Varoufakis v. ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, bod 34).

³⁵ Viz odkazy v poznámce pod čarou 24.

93. Soudní dvůr tímto způsobem vyložil již také čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy provedený nařízením o použití ustanovení Aarhuské úmluvy. Podle tohoto výkladu toto ustanovení nebrání ustanovení o zániku procesních práv, které požaduje, aby námitky týkající se relevantních pravidel práva životního prostředí byly vzneseny již ve stadiu správního řízení. Takovéto pravidlo může umožnit rychlejší vymezení sporných bodů a případně jejich vyřešení v průběhu správního řízení, čímž odpadne nutnost využít soudní řízení. Takovéto pravidlo o zániku práv tedy může přispívat k cíli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jímž je stanovit účinné soudní mechanismy. Je rovněž konzistentní s čl. 9 odst. 4, jež vyžaduje, aby postupy, které jsou stanoveny mimo jiné v čl. 9 odst. 3 této úmluvy, zajišťovaly „přiměřenou a účinnou“ nápravu a byly „spravedlivé“³⁶.

94. ClientEarth v kasační odpovědi s konstatováním v rozsudku TestBioTech výslovně souhlasí. Správně se však dovolává zmiňované judikatury týkající se vymezení předmětu řízení, podle níž jsou zaprvé přípustné nové *argumenty* v souvislosti s již vznesenými důvody³⁷ a zadruhé musí být umožněno *reagovat* na odůvodnění zamítavého rozhodnutí³⁸.

95. Obě skupiny nových argumentů jsou v souladu s cílem zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, který je vyjádřen v bodě 19 odůvodnění nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy a v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Tento cíl vyplývá ostatně také z článku 47 Listiny základních práv.

96. Zjištění Tribunálu v bodě 55 napadeného rozsudku je naproti tomu příliš restriktivní, neboť Tribunál zde paušálně konstatuje, že nepřipustné jsou – správně – nejen nové žalobní důvody, nýbrž – nesprávně – i nové argumenty.

97. Pro zpochybnění rozsudku by však bylo nezbytné, aby také uplatnění tohoto konstatování na argumentaci vznesenou ClientEarth bylo nesprávné.

98. ClientEarth v této souvislosti zdůrazňuje zamítnutí argumentace týkající se pojmu použití, použití odpadů a kvantifikace socioekonomického přínosu.

i) Pojem použití

99. V bodech 61 a 62 napadeného rozsudku Tribunál odmítá jako nepřipustný argument vznesený ClientEarth, že pojem „použití“ znamená zavedení nebo „aktivní“ užití určité látky v „průmyslovém procesu“. Tento argument nebyl dostatečně jasným způsobem uveden v žádosti o přezkum, proto jej Komise nemohla rozpoznat.

100. Je však nesporné, že žádost o přezkum se týkala otázky, zda žádost o povolení dostatečně jasným způsobem popsala zamýšlená použití DEHP. Tribunál se v bodě 61 napadeného rozsudku odvolává dokonce na argument ClientEarth v žádosti o přezkum, že použití DEHP předpokládá, že

³⁶ Rozsudky ze dne 20. prosince 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, body 88 a 89), jakož i ze dne 14. ledna 2021, Stichting Varkens in Nood (C-826/18, EU:C:2021:7, bod 63).

³⁷ Viz rozsudek ze dne 19. září 2002, Německo v. Komise (C-377/99, EU:C:2002:504, bod 68), ke kasačnímu opravnému prostředku rozsudky ze dne 24. září 2002, Falck a Acciaierie di Bolzano v. Komise (C-74/00 P a C-75/00 P, EU:C:2002:524, bod 178), a ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 66), ze dne 10. dubna 2014, Areva a další v. Komise (C-247/11 P a C-253/11 P, EU:C:2014:257, bod 114), a ze dne 28. července 2016, Tomana a další v. Rada a Komise (C-784/15 P, nezveřejněný, EU:C:2016:601, bod 33), jakož i k řízení o nesplnění povinnosti rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 38) a ze dne 11. července 2013, Komise v. Nizozemsko (C-576/10 EU:C:2013:510, bod 31 a 32).

³⁸ Ke kasačnímu opravnému prostředku rozsudky ze dne 18. ledna 2007, PKK a KNK v. Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, bod 64), ze dne 10. července 2008, Bertelsmann a Sony Corporation of America v. Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, bod 63), a ze dne 24. září 2009, Erste Bank der österreichischen Sparkassen v. Komise (C-125/07 P, C-133/07 P a C-137/07 P, EU:C:2009:576, bod 310).

tato látka bude používána „v přípravku“ nebo vnášena „do předmětu“. A v bodě 71 napadeného rozsudku Tribunál uvádí důvody Komise pro zamítnutí tohoto argumentu ve sporném rozhodnutí o přezkumu.

101. Požaduje-li ClientEarth v žalobě „aktivní“ užití určité látky v „průmyslovém procesu“, je v tom nutno, alespoň v dotčeném řízení, spatřovat pouze další rozpracování námítky z žádosti o přezkumu. I nadále jde totiž o to, zda předmětem žádosti o povolení a povolení jsou použití DEHP ve smyslu nařízení REACH.

102. Konstatování Tribunálu o nepřijatelnosti dotčené argumentace vznesené ClientEarth je proto stíženo nesprávným právním posouzením.

103. Toto nesprávné právní posouzení je však relevantní pouze tehdy, pokud je také podpůrně zamítnutí tohoto argumentu jako neopodstatněného, které je uvedeno v bodech 63 až 92 napadeného rozsudku, nesprávné. Z výkladu třetího důvodu kasačního opravného prostředku však vyplývá, že tomu tak není (k tomu níže, část 4, zejména body 143 a 144).

ii) Argumenty týkající se použití odpadů

104. ClientEarth rovněž napadá, že Tribunál v bodech 74, 75, 85 a 87 napadeného rozsudku zamítá jako nepřijatelné různé argumenty, které se zakládají na tom, že Komise povolila použití materiálu, který byl získán z odpadů. Tvrdí, že Komise povolila recyklační postup, který porušuje odpadové právo a nesprávně určuje okamžik, kdy látka přestává být odpadem.

105. V tomto ohledu lze ponechat otevřené, zda jsou tyto argumenty skutečně mimo předmět řízení. V této věci jsou totiž neopodstatněné, neboť nařízení REACH podle čl. 2 odst. 2 neplatí pro odpady. Rozhodnutí o povolení proto nemůže tyto otázky týkající se právních předpisů o odpadech upravovat a podle svého osmého bodu odůvodnění je výslovně ani neupravuje. Rozhodnutí spíše předpokládá, že zpracovávané PVC odpady před povoleným použitím již přestaly být odpadem.

106. Vzhledem k tomu, že unijní právo okamžik, kdy PVC odpady s DEHP přestávají být odpadem, neupravuje, přísluší rozhodnutí naopak členským státům³⁹, které přitom podléhají přísným požadavkům na zabránění škodlivým účinkům na životní prostředí a lidské zdraví⁴⁰. Případné porušení právních předpisů o odpadech by tak spadalo do odpovědnosti členského státu, který by rozhodl o tom, že látka přestala být odpadem.

107. Tato část prvního důvodu kasačního opravného prostředku proto vyznívá naprázdno.

iii) Socioekonomický přínos – kvantifikace rizika

108. ClientEarth konečně napadá bod 197 napadeného rozsudku, v němž Tribunál zamítá jako nepřijatelný argument, že neprovedení kvantifikace rizika pro zdraví pracovníků zpochybňuje socioekonomické vyvažování.

³⁹ Rozsudek ze dne 28. března 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, bod 20 a 21).

⁴⁰ Rozsudek ze dne 24. října 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, bod 58).

109. Žádost o přezkum sice socioekonomické vyvažování kritizovala, avšak neprovedení kvantifikace rizika pro zdraví pracovníků skutečně nebylo zmíněno. Není ani zjevné, která kritika přednesená v žádosti měla být tímto argumentem rozpracována. Jestliže bylo vytýkáno zohlednění určitých rizik, pak se nejednalo o jejich kvantifikaci, nýbrž o to, že vůbec nebyly zahrnuty do zvažování (k tomu viz výše, část B, body 51 a násl.).

110. Tribunál proto tuto námitku právem považoval za nepřijatelnou a tato část prvního důvodu kasačního opravného prostředku je proto neopodstatněná.

2. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku: Požadavky na žádost o povolení

111. Vzhledem k tomu, že žádost o přezkum povolení lze oprít také o to, že toto povolení bylo založeno na nedostatečných informacích uvedených v žádosti o povolení⁴¹, jsou důležité požadavky kladené na obsah této žádosti. Ty jsou předmětem čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku.

112. Jak již bylo řečeno, povolení podle čl. 60 odst. 7 nařízení REACH je uděleno pouze v případě, že žádost je v souladu s požadavky článku 62⁴². Článek 62 odst. 4 uvádí informace, které musí žádost obsahovat. Patří mezi ně zejména zpráva o chemické bezpečnosti (písm. d) a analýza alternativ (písm. e). Zpráva o chemické bezpečnosti musí splňovat požadavky přílohy I a pojednávat zejména o rizicích pro lidské zdraví nebo životní prostředí v důsledku použití látky plynoucí z jejich podstatných vlastností uvedených v příloze XIV. Analýza alternativ má zohlednit jejich rizika a technickou a ekonomickou uskutečnitelnost náhrady, včetně případných informací o veškerých významných činnostech žadatele v oblasti výzkumu a vývoje.

113. Účastníci řízení a Tribunál vychází z toho, že kontrolu těchto požadavků kladených na žádost o povolení je nutno oddělovat od posouzení podmínek pro povolení podle čl. 60 odst. 2 a 4 nařízení REACH. ClientEarth však napadá, že Tribunál v bodě 109 napadeného rozsudku v souvislosti se zprávou o chemické bezpečnosti Komisi neuložil, aby přezkoumala informace předkládané se žádostí podle čl. 60 odst. 7 ve spojení s článkem 62 a přílohou I po věcné stránce.

114. Tribunál vychází z toho, že znění dotčených ustanovení příslušnou povinnost Komise nestanoví.

115. Toto konstatování však není správné.

116. Neexistuje sice žádné ustanovení, které by *Komisi* ukládalo, aby předložené informace věcně přezkoumala. Článek 64 odst. 3 první věta nařízení REACH však výslovně stanoví, že *Výbor* pro posuzování rizik a *Výbor* pro socioekonomickou analýzu *ECHA* při posuzování žádosti nejprve ověří, zda žádost obsahuje všechny informace uvedené v článku 62, které spadají do jeho působnosti. Podle druhé věty výbory v případě potřeby požádají žadatele o doplňující informace.

117. Tento úkol mohou výbory splnit pouze tehdy, když informace předložené v žádosti věcně posoudí. Přitom musí již předjímat posouzení podmínek povolení podle čl. 60 odst. 2 nebo 4. Nicméně se i přesto jedná o dva kroky, neboť výbory ve svých stanoviscích k povolení zohledňují také vlastní odborné znalosti a informace, které nepředložil žadatel, nýbrž třetí osoby zejména podle čl. 64 odst. 3 třetí a čtvrté věty.

⁴¹ Viz zejména bod 83 výše.

⁴² Viz bod 85 výše.

118. Výbory jsou podle čl. 85 odst. 7 a článku 88, jakož i podle bodu 95 odůvodnění nařízení REACH, ve svých závěrech nezávislé. Komise však jejich stanoviska zohledňuje, pokud schvaluje použití podle čl. 60 odst. 2 nebo 4 nařízení REACH. Zjistí-li výbory, že předložené informace nejsou dostatečné, může Komise povolit požadované použití látky pouze v případě, že současně doloží, proč není posouzení výborů správné. Komise si přitom buď přisvojí zjištění výborů ohledně úplnosti předložených informací, nebo je sama přezkoumá po věcné stránce.

119. Konstatování Tribunálu uvedené v bodě 109 napadeného rozsudku, že Komise není povinna zkoumat zprávu o chemické bezpečnosti předkládanou podle čl. 60 odst. 7 ve spojení s článkem 62 a přílohou I společně s žádostí po věcné stránce, tedy nebere v úvahu postup stanovený v člancích 60, 62 a 64 nařízení REACH, a je proto nesprávné.

120. Toto nesprávné právní posouzení uvedené v napadeném rozsudku jej nicméně zpochybňuje pouze tehdy, když odpovídá nedostatku sporného rozhodnutí o přezkumu. Významná mezera v podkladech k žádosti se totiž musí projevit nejpozději v rozhodnutí o povolení. Z přezkumu páteho důvodu kasačního opravného prostředku však vyplývá, že v projednávané věci tomu tak u zprávy o chemické bezpečnosti není (k tomu níže, část 5, zejména bod 154).

3. Druhý důvod kasačního opravného prostředku: Požadavky na dokazování kladené na žadatele v řízení o přezkumu

121. Druhým důvodem kasačního opravného prostředku napadá ClientEarth požadavky, které Tribunál kladl na dokazování v řízení o přezkumu.

122. Soudní dvůr již rozhodl, že žadatel o vnitřní přezkum správního aktu podle práva životního prostředí je povinen vymezit klíčové skutkové okolnosti nebo právní argumenty, které mohou vyvolat věrohodné, a tedy zásadní pochybnosti o posouzení, které v dotčeném aktu provedl orgán nebo subjekt Unie⁴³. Tohoto kritéria se ClientEarth dovolává v souvislosti s tímto důvodem kasačního opravného prostředku.

123. Ačkoliv se Tribunál v bodě 57 napadeného rozsudku na tento způsob dokazování rovněž odvolává, ClientEarth napadá jeho použití, pokud jde o výtky týkající se zprávy o chemické bezpečnosti, která byla předložena s žádostí o povolení, a analýzy alternativ provedené Výborem pro socioekonomickou analýzu.

a) První část druhého důvodu kasačního opravného prostředku: zpráva o chemické bezpečnosti v žádosti o povolení

124. První částí druhého důvodu kasačního opravného prostředku ClientEarth napadá zamítnutí námitek proti zprávě o chemické bezpečnosti, která byla předložena s žádostí o povolení. Má za to, že důkazní požadavky kladené na její argumentaci jsou nepřiměřené.

125. V bodě 112 napadeného rozsudku Tribunál konstatuje, že ClientEarth nepředložila žádné důkazy, které připouští závěr, že zpráva o chemické bezpečnosti není v souladu s požadavky stanovenými čl. 60 odst. 7, čl. 62 odst. 4 písm. d) a přílohou I nařízení REACH.

⁴³ Rozsudek ze dne 12. září 2019, TestBioTech a další v. Komise (C-82/17 P, EU:C:2019:719, bod 69).

126. Při tomto konstatování však Tribunál nevycházel z hodnocení důkazů nebo z určitého způsobu dokazování, nýbrž z toho, že úplnost žádosti o povolení nemá být zkoumána obsahově, nýbrž pouze formálně, jak ukazuje zejména bod 113 napadeného rozsudku. Z toho vyplývá, že tato námitka proti důkazním požadavkům se zakládá na nesprávném pochopení napadeného rozsudku.

127. Totéž platí pro námitky proti bodům 148 až 150 napadeného rozsudku, v nichž Tribunál konstatoval, že ClientEarth, chtěla-li se dovolávat nedostatků zprávy o chemické bezpečnosti, měla náležitě podloženým způsobem zpochybnit posouzení Výboru pro socioekonomickou analýzu. Také v tomto bodě se Tribunál alespoň implicitně opět opírá o své konstatování, že požadavky na kvalitu žádosti o povolení jsou pouze formální povahy. Jestliže požaduje náležitě podložené námitky, pak se to týká pouze těch posouzení Komise resp. Výboru, na nichž je založeno rozhodnutí o povolení, která jsou věcně napadnutelná.

128. Vzhledem k tomu, že se opírají o nesprávné pochopení napadeného rozsudku, jsou tyto výtky směřující proti požadovanému způsobu dokazování neopodstatněné.

129. Úvahy týkající se čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku sice ukázaly, že odůvodnění Tribunálu týkající se kontroly obsahu žádosti je sice stíženo nesprávným právním posouzením (k tomu výše, část 2, zejména body 115 a násl.). Z analýzy pátého důvodu kasačního opravného prostředku však vyplyne, že posouzení zprávy o chemické bezpečnosti Výbory a Komise v rámci rozhodnutí o povolení nezavdává důvod k výhradám (k tomu níže, část 5, zejména bod 154), toto nesprávné právní posouzení proto nevede ke zrušení napadeného rozsudku.

b) Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku: Analýza alternativ

130. Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku se týká analýzy alternativ provedené Výborem pro socioekonomickou analýzu. ClientEarth zde napadá, že Tribunál v bodě 248 napadeného rozsudku konstatuje, že měla předložit důkazy, které by vyvrátily věrohodnost posouzení skutkových zjištění týkajících se nepoužitelnosti alternativ. Má za to, že Tribunál tedy v souvislosti s žádostí o přezkum požaduje úplnou analýzu alternativ, místo aby tento požadavek vznesl na žádost o povolení. To by znamenalo, že žádost o přezkum by musela prokázat, že přezkoumávané rozhodnutí je protiprávní.

131. ClientEarth však v tomto argumentu nebere do úvahy měřítko kontroly, které používají unijní soudy u obsahových námitek, pokud unijní orgány posuzují složité vědecké a technické otázky pro určení povahy a rozsahu přijímaných opatření. Tyto orgány přitom totiž disponují širokou posuzovací pravomocí, která musí přezkum prováděný soudem Unie omezit na přezkum toho, zda výkon takové pravomoci není stížen zjevným pochybením nebo zneužitím pravomoci nebo zda tyto orgány zjevně nepřekročily meze své posuzovací pravomoci. V takovémto kontextu nemůže soud Unie svým posouzením vědeckých a technických skutečností nahradit posouzení orgánů, kterým jako jediným svěřila Smlouva o FEU tuto úlohu⁴⁴.

⁴⁴ Rozsudky ze dne 21. července 2011, Nickel Institute (C-14/10, EU:C:2011:503, bod 60) a Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, bod 60), jakož i usnesení ze dne 22. května 2014, Bilbaína de Alquitranes a další v. ECHA (C-287/13 P, nezveřejněné, EU:C:2014:599, bod 19), a ze dne 4. září 2014, Rütgers Germany a další v. ECHA (C-288/13 P, nezveřejněné, EU:C:2014:2176, bod 25), Cindu Chemicals a další v. ECHA (C-289/13 P, nezveřejněné, EU:C:2014:2175, bod 25) a Rütgers Germany a další v. ECHA (C-290/13 P, nezveřejněné, EU:C:2014:2174, bod 25). Viz také rozsudky Tribunálu ze dne 11. května 2017, Deza v. ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, body 163 a 164), a Soudního dvora ze dne 23. ledna 2019, Deza v. ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52, bod 82).

132. Z toho vyplývá, že obsahové námitky proti takovému posouzení orgánů Unie musí vytýkat zjevné pochybení, zneužití posuzovací pravomoci nebo zjevné překročení pravomocí.

133. Skutečnost, že argumentace v jednom z rozsudků uváděných Tribunálem⁴⁵ obzvláště významně nedostála nezbytné úrovni prokazování zjevně nesprávného právního posouzení, nemá v rozporu s názorem ClientEarth za následek, že také v jiných případech platí nižší nároky.

134. Tyto požadavky ale nutně nepožadují, aby posouzení unijních orgánů bylo obsahově jednoznačně vyvráceno. Unijní soud spíše musí posoudit také u komplexních rozhodnutí, zda byla dodržena procesní pravidla, zda Komise správně konstatovala skutkový stav a zda se nejedná o zneužití posuzovací pravomocí⁴⁶. Unijní soud musí zejména při přezkumu, zda se příslušný orgán dopustil zjevně nesprávného posouzení, ověřit, zda tento orgán přezkoumal s péčí a nestranností všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu, tedy skutečnosti podporující závěry, které z nich byly vyvozeny⁴⁷.

135. Je sice pravda, že široká posuzovací pravomoc se v určitém rozsahu týká také zjišťování základních údajů⁴⁸, postačuje však prokázat, že v posuzování nebylo přihlédnuto ke zjevně relevantním okolnostem. Žádost o přezkum tedy může odůvodnit závažné pochybnosti o provedeném posouzení. I přes svou širokou posuzovací pravomoc totiž musí orgány Unie alespoň vyložit, že si byly těchto pochybností vědomy a proč přesto dospěly ke svému posouzení.

136. Přesně z tohoto důvodu však nemohou upozornění na pochybnosti, které zdůrazňuje ClientEarth a které výbory zvažovaly v rámci posuzování, dokládat zjevně nesprávné právní posouzení. Naopak: právě tyto úvahy ukazují, že unijní orgány tyto okolnosti při výkonu svého posuzovací pravomoci vzaly do úvahy.

137. Napadá-li ClientEarth touto výtkou implicitně skutečnost, že Komise akceptovala informace uvedené v žádosti o povolení týkající se analýzy alternativ, aniž to Tribunál vytýkal, platí také závěr čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku: V zásadě je obsahový přezkum úplnosti žádosti o povolení nezbytný (k tomu výše, část 2, zejména body 115 a násl.). Analýza třetího důvodu kasačního opravného prostředku však ukáže, že z přezkumu alternativ v rozhodnutí o povolení nevyplývá žádný důvod k výhradám (k tomu následně, část 4). Vzhledem k tomu není případné nesprávné právní posouzení Tribunálem při posuzování přezkumu žádosti o povolení, pokud jde o přezkum alternativ, relevantní pro rozhodnutí.

4. Třetí důvod kasačního opravného prostředku: Alternativy požadovaného použití

138. Třetím důvodem kasačního opravného prostředku ClientEarth napadá posouzení svých námitek týkajících se analýzy alternativ rozhodnutí o povolení.

⁴⁵ Rozsudek ze dne 21. května 2015, Schröder v. CPVO (C-546/12 P, EU:C:2015:332).

⁴⁶ Rozsudky ze dne 18. července 2007, Industrias Químicas del Vallés v. Komise (C-326/05 P, EU:C:2007:443, bod 76), jakož i ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 56).

⁴⁷ Rozsudky ze dne 18. července 2007, Industrias Químicas del Vallés v. Komise (C-326/05 P, EU:C:2007:443, bod 77), ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 57), a ze dne 22. listopadu 2017, Komise v. Bilbaína de Alquitranes a další (C-691/15 P, EU:C:2017:882, bod 35).

⁴⁸ Rozsudky ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (138/79, EU:C:1980:249, bod 25), ze dne 25. června 1997, Itálie v. Komise (C-285/94 P, EU:C:1997:313, body 22 a 23), a ze dne 9. listopadu 2006, Agraz a další v. Komise (C-243/05 P, EU:C:2006:708, bod 73).

139. Podle čl. 60 odst. 4 první věty nařízení REACH může být při převažujících socioekonomických přínosech uděleno povolení, pokud nejsou k dispozici žádné vhodné alternativní látky nebo technologie. Při tomto rozhodování musí být podle druhé věty zohledněna mimo jiné analýza alternativ, kterou předložil žadatel podle čl. 62 odst. 4 písm. e), jakož i případné informace zúčastněných třetích osob o alternativních látkách nebo technologiích, které byly předloženy podle čl. 64 odst. 2.

140. Toto ustanovení nelze vykládat v tom smyslu, že každá alternativní látka nebo každá alternativní technologie vylučuje povolení, neboť látky, u nichž je stanoven požadavek povolení, mají být podle článku 55 první věty nařízení REACH nahrazeny pouze vhodnými alternativními látkami nebo technologiemi, je-li to z hospodářského a technického hlediska uskutečnitelné. Podle druhé věty je toto posouzení účelem analýzy alternativ v povolovacím řízení.

141. Tribunál opakovaně uznal, například v bodech 71, 91, 238, 242 a 243 napadeného rozsudku, že povolení bylo uděleno pro DEHP jako změkčovadlo obsažené v recyklátu z PVC uvedeného na trh poté, co PVC přestal být odpadem. A v bodě 91 konstatoval, že není nesprávné považovat za možné alternativy jiné směsi, které látku vůbec neobsahují, nebo jiné procesy, ve kterých může být funkce látky zajišťována jinými způsoby.

142. Proti tomu ClientEarth namítá, že u analýzy alternativ rozhoduje funkce DEHP, kterou je zvýšení flexibility a elasticity PVC. Cílem povolovacího řízení podle ní totiž je snížit používání dotčené látky, v projednávané věci tedy DEHP, a dlouhodobě ji nahradit. Dokonce i v případě, že existují bezpečná alternativní změkčovadla, by podle logiky Tribunálu mohlo být zpracování DEHP povoleno, dokud budou vznikat PVC odpady. Ve skutečnosti ale měly být alternativní změkčovadla nebo alternativy k takovému PVC s obsahem DEHP posouzeny.

143. Tyto úvahy však nepřesvědčí. Při posuzování alternativních látek a technologií je důležité konkrétní použití, pro něž je povolení požadováno. Pojem použití je přitom podle čl. 3 bodu 24 nařízení REACH definován velmi široce jako „zpracování, formulace, spotřeba, skladování, uchovávání, úprava, plnění do zásobníků, přenos z jednoho zásobníku do jiného, mísení, výroba předmětu nebo jakékoli jiné využití“.

144. Podle stávajícího povolení nemá být DEHP používán abstraktně při výrobě PVC, nýbrž jej mají používat podniky zajišťující recyklaci odpadu jako součást recyklátu z PVC. Pro tyto podniky je podružné, zda existují jiná vhodná změkčovadla pro PVC. Rozhodující je spíše, zda mohou být odkázány na jiné druhy recyklátu, ať je to recyklát z PVC bez DEHP nebo recyklát jiných umělých hmot.

145. Proto je tento důvod kasačního opravného prostředku neopodstatněný.

146. Je však zapotřebí připomenout, že nahraditelnost DEHP sice v projednávané věci není pro analýzu alternativ relevantní, může však mít význam v rámci širokého socioekonomického zvažování. Lze-li DEHP výhodně nahradit méně rizikovými látkami, pak mají výhody použití recyklátu z PVC s obsahem DEHP nižší váhu, než pokud tomu tak není. Zároveň je možné, že recyklát z PVC s obsahem DEHP je méně dostupný, neboť prodej nového PVC s obsahem DEHP

je méně atraktivní⁴⁹ nebo z důvodu omezení podle článku 67 nařízení REACH dokonce nemožný⁵⁰. A konečně by mohla poptávka po recyklátu z PVC s obsahem DEHP poklesnout nebo dokonce zcela vymizet. Tyto úvahy ale nejsou předmětem kasačního opravného prostředku.

5. Pátý důvod kasačního opravného prostředku: zpráva o chemické bezpečnosti v rámci zvažování

147. Pátý důvod kasačního opravného prostředku se týká otázky, zda zvažování podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH mohlo být provedeno na základě předložené zprávy o chemické bezpečnosti.

148. Článek 60 nařízení REACH stanoví, jak bylo řečeno, dva podklady pro povolení. Podle odstavce 2 může být povolení uděleno, pokud je riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí náležitě kontrolováno. To zejména předpokládá, že tato kontrola je zdokumentována ve zprávě o chemické bezpečnosti. Není-li naproti tomu náležitá kontrola rizika zajištěna, pak odstavec 4 umožňuje udělit povolení, pokud se prokáže, že socioekonomické přínosy převažují nad riziky pro lidské zdraví nebo životní prostředí plynoucími z použití látky, a pokud nejsou k dispozici žádné vhodné alternativní látky nebo technologie.

149. V projednávané věci vycházela Komise v souladu s Výborem pro posuzování rizika z toho, že žádost o povolení nedokazuje přiměřenou kontrolu rizika pro zaměstnance, kteří zpracovávají recyklát z PVC s obsahem DEHP⁵¹. Povolení podle čl. 60 odst. 2 nařízení REACH proto nepřicházelo do úvahy.

150. Komise naproti tomu udělila povolení na základě zvažování podle čl. 60 odst. 4 nařízení REACH.

151. ClientEarth však zastává názor, že z důvodu nedostatků zprávy o chemické bezpečnosti takovéto zvažování nebylo možné.

152. Tím na jedné straně napadá konstatování Tribunálu uvedené v bodě 132 napadeného rozsudku, že se tato námitka dotýká pouze povolení podle čl. 60 odst. 2 nařízení REACH, nikoliv však povolení podle čl. 60 odst. 4. Na druhé straně napadá konstatování uvedená v bodech 135 a 136, že předložené informace jsou pro zvažování každopádně postačující.

153. S ClientEarth je nutno souhlasit v tom smyslu, že nedostatky zprávy o chemické bezpečnosti mohou bránit použití čl. 60 odst. 4 nařízení REACH. Aby bylo možno zjistit, zda socioekonomické přínosy použití převažují nad riziky, je nutno tato rizika s dostatečnou přesností určit. To podporuje čl. 60 odst. 4 písm. a), podle něhož musí být zváženo riziko, které představuje použití látky, včetně vhodnosti a účinnosti navrhovaných opatření k řízení rizik. Pokud by použití čl. 60 odst. 2 mělo selhat na tom, že tato rizika nebyla dostatečně popsána, mohlo by to bránit také povolení na základě převládajícího přínosu.

⁴⁹ Kromě sporného povolení existuje dosud pouze jedno povolení pro použití DEHP pro letecké pohony, zatímco tři obsáhlejší žádosti o povolení jsou od roku 2013 projednávány (https://echa.europa.eu/applications-for-authorisation-previous-consultations?diss=true&search_criteria_ecnumber=204-211-0&search_criteria_casnumber=117-81-7&search_criteria_name=Bis%282-ethylhexyl%29+phthalate). Tyto žádosti ale podle čl. 56 odst. 1 písm. d) nařízení REACH výrobci umožňují uvádět DEHP i nadále na trh pro použití, pro něž byla podána žádost.

⁵⁰ Bod 51 přílohy XVII nařízení REACH zakazoval do 7. července 2020 použití na hračky a předměty pro péči o děti. Od té doby je použití až na několik výjimek zakázáno.

⁵¹ Pátý bod odůvodnění rozhodnutí o povolení.

154. Pokud by konstatování Tribunálu uvedená v bodě 132 napadeného rozsudku mělo tuto námitku vyloučit, jednalo by se o nesprávné právní posouzení. Konstatování uvedená v bodech 135 a 136 nicméně svědčí o tom, že Tribunál v bodě 132 nechtěl takto dalekosáhlé konstatování učinit. Přinejmenším by mohly být podpůrným odůvodněním pro zachování rozsudku v tomto bodě. Tribunál totiž v bodech 135 a 136 přesvědčivě vyložil, že informace předložené žadatelkou alespoň umožňují přijmout dostatečné závěry týkající se rizika pro zaměstnance, aby bylo možné toto zvážení provést.

155. Namítá-li ClientEarth, že posouzení rizika se netýká konkrétně povoleného použití, pak nechápe zejména bod 135 napadeného rozsudku správně. Podle něj se předložené informace sice netýkají konkrétně tohoto použití, to však nevylučuje, aby z těchto informací byly vyvozeny závěry týkající se rizika použití.

156. Zda je toto skutečné posouzení údajů správné, je otázkou hodnocení důkazů, které není předmětem přezkumu v řízení o kasačním opravném prostředku.

157. Z toho vyplývá, že pátý důvod kasačního opravného prostředku není opodstatněný.

6. Sedmý důvod kasačního opravného prostředku Zásada předběžné opatrnosti

158. Sedmý důvod kasačního opravného prostředku se týká zásady předběžné opatrnosti. Je pravda, že ClientEarth kritizuje tvrzení uvedená v bodech 284 a 295 napadeného rozsudku, její argumentace, že musí být zohledněna zásada předběžné opatrnosti, však není v rozporu s těmito tvrzeními nebo rozsudkem jako celkem.

159. Je-li ClientEarth zejména toho názoru, že Tribunál konstatoval, že při použití čl. 60 odst. 4 nařízení REACH je Komise osvobozena od použití zásady předběžné opatrnosti, nechápe rozsudek správně. Tribunál v bodech 290 až 294 napadeného rozsudku spíše objasňuje, že toto ustanovení je výrazem skloubení zásady předběžné opatrnosti se zásadou proporcionality.

160. Tento důvod kasačního opravného prostředku je proto neopodstatněný.

D. Závěr právního posouzení

161. Souhrnně je nutno konstatovat, že napadený rozsudek a sporné rozhodnutí o přezkumu musí být zrušeny, neboť akceptovaly, že v socioekonomickém zvažování rozhodnutí o povolení nebyly zohledněny vlastnosti DEHP vyvolávající narušení endokrinní činnosti. Konstatování Tribunálu týkající se přípustnosti výtek, pokud jde o žádost o povolení a kontrolu obsahu žádosti, ale také o nepřípustnost nových argumentů, jsou rovněž stížena nesprávným právním posouzením, v konečném důsledku však nevedou ke zrušení napadeného rozsudku.

VI. Náklady řízení

162. Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

163. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 téhož jednacího řádu, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

164. Kromě toho podle čl. 184 odst. 4 jednacího řádu může být vedlejšímu účastníku řízení v prvním stupni, který sám nepodal kasační opravný prostředek, uložena náhrada nákladů řízení o kasačním opravném prostředku jen tehdy, účastnil-li se písemné nebo ústní části řízení před Soudním dvorem. V tomto případě může Soudní dvůr rozhodnout, že ponese vlastní náklady řízení. To platí pro náklady, které v řízení o kasačním opravném prostředku vynaložila ECHA.

165. Pokud jde o náklady vynaložené ECHA v řízení před Tribunálem, platí i nadále důvody uvedené v bodě 310 napadeného rozsudku.

166. Komise proto musí nahradit náklady řízení vynaložené ClientEarth a ponese vlastní náklady řízení. ECHA naproti tomu ponese vlastní náklady řízení v obou stupních.

VII. Závěry

167. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 4. dubna 2019, ClientEarth v. Komise (T-108/17, EU:T:2019:215), se zrušuje.
- 2) Rozhodnutí Evropské komise C(2016) 8454 final ze dne 7. prosince 2016 se zrušuje.
- 3) Evropská komise nahradí náklady řízení vynaložené ClientEarth a ponese vlastní náklady řízení. Evropská agentura pro chemické látky ponese vlastní náklady řízení.“