



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
EVGENIJA TANCHEVA
od 29. listopada 2020.¹

Predmet C-389/19 P

**Europska komisija
protiv**

Kraljevine Švedske

„Žalba – Uredba (EZ) br. 1907/2006 (Uredba REACH) – Članci 56., 58. i 60. – Autorizacija – Posebno zabrinjavajuće tvari – Odluka Komisije o davanju autorizacije za uporabu olovnog sulfokromata žutog i olovnog kromata molibdata sulfata crvenog – Ocjena nedostupnosti prikladnih alternativa – Tužba za poništenje – Zadržavanje učinaka”

I. Uvod

1. Europska komisija ovom žalbom od Suda zahtijeva da ukine presudu od 7. ožujka 2019., Švedska/Komisija (T-837/16, EU:T:2019:144; u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je Opći sud poništio Provedbenu odluku Komisije C(2016) 5644 *final* od 7. rujna 2016. o davanju autorizacije za određene upotrebe olovnog sulfokromata žutog i olovnog kromata molibdata sulfata crvenog prema Uredbi (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća (u daljnjem tekstu: predmetna odluka) i odbio Komisijin zahtjev da se učinci te odluke zadrže dok ne bude zamijenjena novom odlukom.

2. Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ² (u daljnjem tekstu: Uredba REACH) uspostavlja sustav autorizacija posebno zabrinjavajućih tvari u smislu rizika koje predstavljaju za zdravlje ljudi i okoliš. Načelno, prema tom sustavu, kada se tvar uvrsti u Prilog XIV. toj uredbi, ne može ju se koristiti ili stavljeti na tržište nakon određenog datuma osim ako Komisija izda posebnu autorizaciju.

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2006., L 396, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3. i ispravak SL 2017., L 135, str. 46.)

3. Ovaj predmet stoga pruža Sudu priliku da po prvi put odluči o uvjetima pod kojima Komisija može izdati autorizaciju, na temelju članka 60. Uredbe REACH, za posebno zabrinjavajuću tvar sadržanu u Prilogu XIV. toj uredbi³. Ključno pitanje koje ovaj predmet otvara odnosi se na ocjenu koju Komisija provodi u pogledu nepostojanja prikladnih alternativa, što je jedan od glavnih uvjeta za izdavanje autorizacije na temelju članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. Ako Sud potvrdi poništenje predmetne odluke, ovaj predmet otvara i novo pitanje treba li učinke te odluke zadržati dok Komisija ne donese novu odluku, uzimajući u obzir prijelazna pravila iz članaka 56. i 58. Uredbe REACH.

II. Pravni okvir

4. Glava VII. Uredbe REACH, naslovljena „Autorizacija”, sadržava poglavlje 1. koje se odnosi na „Zahtjev za autorizaciju” i poglavlje 2. koje se odnosi na „Davanje autorizacije”. Poglavlje 1. sadržava, među ostalim, članke 56. i 58. Poglavlje 2. sadržava, među ostalim, članak 60.

5. Člankom 56. Uredbe REACH, naslovljenim „Opće odredbe”, propisuje se:

„1. Proizvođač, uvoznik ili daljnji korisnik stavlja na tržište tvar iz Priloga XIV. za određenu uporabu odnosno sam koristi tu tvar samo ako:

a) je uporaba(-e) te tvari pojedinačno ili u pripravku odnosno ugradnja tvari u proizvod radi koje se tvar stavlja na tržište ili zbog koje on sam koristi tvar autorizirana u skladu s člancima od 60. do 64.; ili

[...]

(d) je nastupio datum iz članka 58. stavka 1. točke (c) podtočke i., ali je on 18 mjeseci prije tog datuma podnio zahtjev za davanje autorizacije o kojem još nije donesena odluka; [...]

[...]”

6. Člankom 58. Uredbe REACH, naslovljenim „Uvrštavanje tvari u Prilog XIV.”, propisuje se:

„1. Svaka odluka o uvrštavanju tvari iz članka 57. u Prilog XIV. donosi se u skladu s postupkom iz članka 133. stavka 4. U njoj se za svaku tvar navodi:

[...]

(c) prijelazna rješenja:

i. datum(i) od kad je stavljanje na tržište i uporaba tvari zabranjena ako se ne pribavi autorizacija (dalje u tekstu „datum povlačenja”), pri čemu bi prema potrebi trebalo uzeti u obzir proizvodni ciklus naveden za tu uporabu;

ii. datum(i) najmanje 18 mjeseci prije datuma povlačenja, do kada osobe koje žele nastaviti koristiti tvar ili stavljati tvar na tržište za određene uporabe i nakon datuma povlačenja trebaju dostaviti svoje zahtjeve; u tom je slučaju dopušten nastavak tih uporaba nakon datuma povlačenja dok se ne donese odluka o zahtjevu za davanje autorizacije;

³ Pred Sudom je u tijeku još jedan predmet koji otvara slična, iako ne istovjetna, pitanja u pogledu, osobito, Komisijine ocjene alternativa u okviru njezina odbijanja zahtjeva za interno preispitivanje odluke o autorizaciji: vidjeti predmet ClientEarth/Komisija, C-458/19 P (dodatno vidjeti točke 92. i 93. ovog mišljenja). Pred Općim sudom je u tijeku i predmet koji se odnosi na Komisijino odbijanje zahtjeva za interno preispitivanje predmetne odluke: vidjeti predmet ClientEarth i dr./Komisija, T-436/17.

[...]”

7. Člankom 60. Uredbe REACH, naslovljenim „Davanje autorizacije”, u stavcima 4. i 5. propisuje se:

„4. Ako se autorizacija ne može dati na temelju stavka 2. kao i u slučaju tvari iz stavka 3., autorizaciju je moguće dati samo ako se dokaže da socioekonomske koristi nadilaze rizik za zdravlje ljudi i okoliš koji proizlazi iz uporabe te tvari i ako ne postoje prikladne alternativne tvari odnosno tehnologije. Odluka o tome donosi se nakon što se razmotre svi sljedeći elementi, uzimajući u obzir mišljenje Odbora za procjenu rizika i Odbora za socioekonomsku analizu iz članka 6[4]. stavka 4. točaka (a) i (b):

- (a) rizik koji predstavljaju uporabe tvari, uključujući primjerenost i učinkovitost predloženih mjera upravljanja rizikom;
- (b) socioekonomske koristi koje proizlaze iz njezine uporabe i socioekonomske posljedice odbijanja zahtjeva, u skladu s dokazima koje je pružio podnositelj zahtjeva ili druge zainteresirane strane;
- (c) analiza alternativa koju je dostavio podnositelj zahtjeva na temelju članka 62. stavka 4. točke (e) ili plan zamjene koji je dostavio podnositelj zahtjeva na temelju članka 62. stavka 4. točke (f) kao i svi doprinosi trećih osoba dostavljeni na temelju članka 64. stavka 2.;
- (d) raspoložive informacije o rizicima alternativnih tvari i tehnologija za zdravlje ljudi ili okoliš.

5. Komisija pri procjeni dostupnosti prikladnih alternativnih tvari i tehnologija uzima u obzir sve relevantne aspekte, uključujući:

- (a) da li bi prijelaz na alternative doveo do smanjenja ukupnih rizika za zdravlje ljudi i okoliš, uzimajući u obzir primjerenost i učinkovitost mjera upravljanja rizikom;
- (b) tehničku i ekonomsku izvedivost alternativa za podnositelja zahtjeva.”

III. Pozadina postupka

8. Pozadina postupka, kako je izložena u točkama 1. do 30. pobijane presude, može se za potrebe ovog predmeta sažeti na sljedeći način. Potrebno je iznijeti određena uvodna zapažanja o Uredbi REACH i sustavu autorizacija (odjeljak A) prije razmatranja događaja koji su doveli do postupka pred Općim sudom (odjeljak B).

A. Uredba REACH i sustav autorizacija

9. Uredba REACH ključan je pravni instrument kojim je uređena regulacija kemikalija u Uniji. Kako je Sud utvrdio, svrha je te uredbe, u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša, uključujući promicanje alternativnih metoda za procjenu opasnosti tvari, kao i stavljanje u slobodan promet tvari na unutarnjem tržištu te istovremeno povećati konkurentnost i inovativnost⁴.

⁴ Vidjeti, primjerice, presudu od 15. ožujka 2017., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207, t. 20.).

10. Konkretno, Uredba REACH, kako jasno proizlazi iz, među ostalim, njezinih uvodnih izjava 69. i 70., posebno zabrinjavajućim tvarima posvećuje osobitu pozornost. Naime, te tvari podliježu sustavu autorizacija utvrđenom u glavi VII. Uredbe REACH. Članak 55. te uredbe predviđa da je cilj tog sustava „osigurati dobro funkcioniranje unutarnjega tržišta i istovremeno osigurati primjerenu kontrolu rizika posebno zabrinjavajućih tvari te njihovu postupnu zamjenu prikladnim alternativnim tvarima ili tehnologijama, ako su one ekonomski i tehnički održive”⁵.

11. Sustav autorizacija sastoji se od triju faza⁶. Prva faza je postupak identificiranja posebno zabrinjavajućih tvari na temelju kriterija predviđenih člankom 57. Uredbe REACH. Druga faza je uvrštavanje tih tvari na popis tvari koje podliježu autorizaciji u Prilogu XIV. toj uredbi. Treća faza – u koju je smješten predmetni slučaj – odnosi se na postupak možebitnog izdavanja autorizacije za posebno zabrinjavajuću tvar⁷.

12. Posljedično, kako je navedeno u člancima 56. i 58. Uredbe REACH, proizvođači, uvoznici ili daljnji korisnici ne mogu posebno zabrinjavajuće tvari sadržane u Prilogu XIV. toj uredbi koristiti ili stavljati na tržište nakon određenog datuma (u daljnjem tekstu: datum isteka), osim ako je uporaba autorizirana ili se primjenjuju određena ograničenja, uključujući ako je zahtjev za autorizaciju podnesen prije „krajnjeg datuma za podnošenje zahtjeva” koji je predviđen za tu tvar, ali Komisija još nije donijela odluku⁸.

13. Proizvođači i uvoznici mogu podnijeti zahtjeve za autorizaciju za potrebe vlastite uporabe tvari ili njezina stavljanja na tržište ili za potrebe njezine uporabe od strane svojih daljnjih korisnika⁹. Iako se ti zahtjevi podnose Europskoj agenciji za kemikalije (u daljnjem tekstu: ECHA)¹⁰, koja je uspostavljena tom uredbom kako bi pomagala u provedbi njezinih odredbi, Komisija je ta koja donosi odluku¹¹. Odluke o autorizaciji propisuju, među ostalim, planiranu uporabu (uporabe), razdoblje za preispitivanje autorizacije i uvjete kojima autorizacija podliježe¹².

14. Važno je reći da članak 60. Uredbe REACH uspostavlja dva moguća načina na koja Komisija može izdati autorizaciju: kao prvo, odgovarajućom kontrolom u skladu s člankom 60. stavkom 2. Uredbe REACH, gdje je rizik koji proizlazi iz uporabe tvari podvrgnut odgovarajućoj kontroli; i, kao drugo, socioekonomskim razmatranjem u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH, o kojem se radi u predmetnom slučaju, a koji zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija: (i.) socioekonomske koristi nadilaze rizike za ljudsko zdravlje ili okoliš koji proizlaze iz uporabe tvari; i (ii.) ne postoje prikladne alternativne tvari ili tehnologije¹³.

15. Članak 60. stavak 4. Uredbe REACH nalaže Komisiji da odluku donese nakon razmatranja nekoliko elemenata, uključujući, među ostalim, analizu alternativa koju je podnositelj zahtjeva dostavio¹⁴ i eventualne doprinose trećih osoba u okviru postupka, kao i mišljenja Odbora za procjenu rizika i Odbora za socioekonomsku analizu. Članak 60. stavak 5. Uredbe REACH dalje propisuje da Komisija, prilikom ocjenjivanja dostupnosti prikladnih alternativa, mora u obzir uzeti sve relevantne aspekte, uključujući, kao prvo, bi li prijelaz na alternative doveo do smanjenja ukupnih rizika za zdravlje ljudi i okoliš; i, kao drugo, tehničku i ekonomsku izvedivost alternativa za podnositelja zahtjeva.

5 Vidjeti, primjerice, presudu od 25. listopada 2017., PPG i SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, t. 55.).

6 Za detaljnu raspravu vidjeti, primjerice, Herbatschek, N. i dr., „The REACH Programmes and Procedures”, u Bergkamp, L. (ur.), *The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013., str. 83.-170., na str. 133.-146.

7 Vidjeti, primjerice, presudu od 25. listopada 2017., PPG i SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, t. 56.).

8 Vidjeti članak 56. stavak 1. točke (a) i (d) i članak 58. stavak 1. točku (c) podtočku ii. Uredbe REACH.

9 Vidjeti članak 56. stavak 1. točku (e) i stavak 2. te članak 62. stavke 2. i 3. Uredbe REACH.

10 Vidjeti članak 62. stavak 1. Uredbe REACH.

11 Vidjeti članak 60. stavak 1. Uredbe REACH.

12 Vidjeti članak 60. stavke 8. i 9., članak 61. i uvodnu izjavu 72. Uredbe REACH.

13 Vidjeti također uvodne izjave 22. i 69. Uredbe REACH.

14 U skladu s člankom 62. stavkom 4. točkom (e) Uredbe REACH, zahtjev za autorizaciju mora među ostalim sadržavati analizu alternativa koja uzima u obzir njihove rizike i tehničku i ekonomsku izvedivost zamjene.

16. U vezi s tim Komisija donosi odluku na temelju postupka utvrđenog u članku 64. Uredbe REACH. To među ostalim uključuje, u skladu s člankom 64. stavkom 2. te uredbe, javno savjetovanje, koje trećim stranama omogućuje da dostave informacije o alternativnim tvarima odnosno tehnologijama. U skladu s člankom 64. stavcima 3. i 4. Uredbe REACH, Odbor za procjenu rizika (u daljnjem tekstu: RAC) i Odbor za socioekonomsku analizu (u daljnjem tekstu: SEAC), koji čine ECHA-ina tijela koja izvršavaju razne zadaće¹⁵, moraju dati svoja mišljenja o relevantnim aspektima zahtjeva, koja, kada je riječ o SEAC-u, uključuju dostupnost alternativa. U skladu s člankom 64. stavkom 8. Uredbe REACH, Komisija u roku od tri mjeseca od primitka tih mišljenja izrađuje nacrt odluke te usvaja konačnu odluku u skladu s primjenjivim komitološkim postupkom¹⁶.

B. Događaji koji su doveli do postupka pred Općim sudom

17. Olovni sulfokromat žuti (C. I. Pigment Yellow 34) i olovni kromat molibdat sulfat crveni (C. I. Pigment Red 104) (u daljnjem tekstu zajedno: sporne tvari) tvari su sastavljene od olova i kroma VI. S obzirom na njihovu izdrživost, svijetlu boju i sjaj, one se upotrebljavaju u lakovima i bojama (primjerice za mostove i konstrukcije od željeza i čelika), za potrebe signalizacije (primjerice na znakovima upozorenja) te za žute cestovne oznake.

18. Sporne tvari su na temelju Uredbe br. 125/2012¹⁷ uvrštene u popis posebno zabrinjavajućih tvari u Prilogu XIV. Uredbi REACH zbog njihovih svojstava kao karcinogena i reproduktivno toksičnih tvari za ljude. Za njihovu se uporabu i stavljanje na tržište nakon 21. svibnja 2015. (datum isteka) stoga morala ishoditi autorizacija te je krajnji datum za podnošenje zahtjeva bio 21. studenoga 2013.

19. Dana 19. studenoga 2013. društvo DCC Maastricht BV (u daljnjem tekstu: DCC Maastricht ili podnositelj zahtjeva)¹⁸, koje sporne tvari dobavlja za približno 100 daljnjih korisnika u Uniji, podnijelo je zahtjev za autorizaciju za stavljanje tih tvari na tržište za sljedećih šest uporaba, koje su identične za obje tvari:

- distribuciju i miješanje pigmenata u prahu u industrijskom okruženju u boje na bazi otapala za profesionalnu uporabu (u daljnjem tekstu: uporaba 1);
- industrijsku primjenu boje na metalne površine (strojeve, vozila, konstrukcije, znakove, prometnu opremu, premaz zavojnica itd.) (u daljnjem tekstu: uporaba 2);
- profesionalnu primjenu (koja nije namijenjena za uporabu od strane potrošača) boje na metalne površine (npr. strojeve, vozila, konstrukcije, znakove, prometnu opremu itd.) ili za označivanje cesta (u daljnjem tekstu: uporaba 3);
- distribuciju i miješanje pigmenata u prahu u industrijskom okruženju u tekući ili kruti premiks za bojanje plastičnih/plastificiranih proizvoda za profesionalnu uporabu (u daljnjem tekstu: uporaba 4);
- industrijsku uporabu premikseva i prethodno pripremljenih mješavina tekućih ili krutih boja koji sadržavaju pigment za bojanje plastičnih ili plastificiranih proizvoda za profesionalnu uporabu (u daljnjem tekstu: uporaba 5); te za

15 Vidjeti osobito članak 76. stavak 1. točke (c) i (d), članak 77. stavak 3. i članak 85. Uredbe REACH.

16 Vidjeti također uvodnu izjavu 83. Uredbe REACH.

17 Vidjeti Uredbu Komisije (EU) br. 125/2012 od 14. veljače 2012. o izmjeni Priloga XIV. Uredbi br. 1907/2006 (SL 2012., L 41, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 306.); uvodne izjave 6. i 7. te unose br. 11 i 12 u Prilogu.

18 Kako je navedeno u točki 5. pobijane presude, društvo DCC Maastricht jedini je predstavnik, u smislu članka 8. Uredbe REACH, proizvođača spornih tvari koji nije iz Unije (iz Kanade je), u smislu da ga predstavlja za potrebe registracije njegovih tvari na temelju te uredbe.

– profesionalnu uporabu premikseva i prethodno pripremljenih mješavina tekućih ili krutih boja koji sadržavaju pigment za primjenu termoplastičnih cestovnih oznaka (u daljnjem tekstu: uporaba 6).

20. Tijekom javnog savjetovanja, provedenog u skladu s člankom 64. stavkom 2. Uredbe REACH, proizvođači i daljnji korisnici spornih tvari, sektorske organizacije, države članice i nevladine organizacije dostavili su mišljenja o zahtjevu za autorizaciju. Osobito, ti su daljnji korisnici naveli da moguće alternativne tvari ne pružaju iste prednosti te su u većini slučajeva skuplje. Nasuprot tomu, pripadnici industrije boja i premaza naveli su da postoje sigurnije prikladne tvari koje se mogu koristiti po razumnim cijenama. Društvo DCC Maastricht odgovorilo je da su sporne tvari nekim poduzetnicima potrebne da bi proizvodili posebne proizvode s „nišnim” uporabama.

21. RAC i SEAC su 11. prosinca 2014. usvojili 12 konsolidiranih mišljenja o svakoj od šest uporaba dviju spornih tvari. SEAC je u svojim mišljenjima „potvrdio da se čini da *ne* postoje prikladne alternative u smislu njihove tehničke i ekonomske izvedivosti za podnositelja zahtjeva”.

22. Zahtjev za autorizaciju razmatran je na sastancima održanima 7. i 8. srpnja 2015., 22. i 23. rujna 2015., 3. i 4. veljače 2016. te 6. i 7. srpnja 2016. u okviru komitološkog odbora uspostavljenog na temelju članka 133. Uredbe REACH (u daljnjem tekstu: odbor REACH). Osobito, dvije države članice i Kraljevina Norveška navele su da se sporne tvari ne upotrebljavaju za žute cestovne oznake, a u jednoj od tih država članica takva je uporaba bila zabranjena prije 20 godina. Odbor REACH u konačnici je donio pozitivno mišljenje o Komisijinu nacrtu odluke: dvadeset tri države članice glasovale su u korist nacрта, a tri države članice, među kojima i Kraljevina Švedska, protiv, dok su dvije države članice bile suzdržane.

23. Komisija je 7. rujna 2016. usvojila predmetnu odluku. Ona je tom odlukom društvu DCC Maastricht, na temelju članka 60. stavka 4. Uredbe REACH, izdala autorizaciju za sporne tvari u odnosu na šest prijavljenih uporaba, podložno određenim uvjetima i ograničenjima (u daljnjem tekstu: autorizacija).

24. Komisija je u uvodnim izjavama 8. i 9. predmetne odluke navela da autorizaciju, s obzirom na „poteškoće pri potpunom utvrđivanju nedostupnosti tehnički izvedivih alternativa za sve [...] uporabe”, treba preispitati prije nego što je to SEAC preporučio. U uvodnoj izjavi 9. te odluke dalje je navela da iz nove korespondencije s državama članicama proizlazi da je uporaba spornih tvari u sektoru cestovnih oznaka u nekim državama članicama zamijenjena ili zabranjena, a u drugima nije. Stoga je, prema Komisijinu mišljenju, bilo prikladno da se preispitivanje u odnosu na uporabe 1, 2, 4 i 5 provede za sedam godina umjesto dvanaest, a u odnosu na uporabe 3 i 6 za četiri godine umjesto sedam.

25. Komisija je u uvodnoj izjavi 12. predmetne odluke navela:

„S obzirom na poteškoće pri potpunom utvrđivanju nedostupnosti tehnički izvedivih alternativa za sve uporabe obuhvaćene zahtjevom, potrebno je bolje utvrditi daljnje autorizirane uporabe u odnosu na tehnički potrebne radne značajke premiksa pigmentata, boja i prethodno pripremljenih mješavina koje sadržavaju pigmente i predmeta koji ih sadržavaju, značajke dviju tvari koje se ne mogu dobiti od drugih prikladnih alternativnih tvari ili tehnologija, kakve god one bile. Autorizacija bi stoga trebala biti uvjetovana time da nositelj autorizacije podnese izvješće o prikladnosti i dostupnosti alternativa za daljnje korisnike i, na temelju toga, doradi opis odobrenih uporaba. [...]”

26. Komisija je u članku 1. stavcima 1. i 2. predmetne odluke odobrila šest prijavljenih uporaba spornih tvari, „pod uvjetom da su svojstva premiksa, boja i prethodno pripremljenih mješavina boje koje sadržavaju [sporne] tvari ili gotovih proizvoda koji ih sadržavaju tehnički izvediva u pogledu funkcionalnosti, intenziteta boje, zamućenja (sposobnosti prekrivanja), raspršivosti, otpornosti na vremenske uvjete, toplinske stabilnosti ili otpornosti na ispiranja, odnosno njihovu kombinaciju, samo uporabom tih tvari te da su ta svojstva potrebna za planiranu uporabu”.

27. Autorizacija je u članku 1. stavku 3. točki (d) predmetne odluke uvjetovana time da daljnji korisnici nositelja autorizacije dostave ECHA-i najkasnije do 30. lipnja 2017. informacije o prikladnosti i dostupnosti alternativa za prijavljene uporabe, detaljno opravdavajući potrebu za uporabom spornih tvari.

28. Autorizacija je u članku 1. stavku 3. točki (e) predmetne odluke uvjetovana time da njezin nositelj Komisiji najkasnije do 31. prosinca 2017. podnese izvješće o informacijama zatraženima u članku 1. stavku 3. točki (d) te odluke. Nositelj autorizacije mora u svojem izvješću precizirati opis odobrenih uporaba na temelju informacija o alternativama koje dostave njegovim daljnjim korisnicima.

29. Naposljetku, u skladu s člankom 3. točkom (b) predmetne odluke, daljnji korisnici moraju na zahtjev odgovarajućeg nadležnog tijela države članice objasniti zašto se uvjeti iz članka 1. stavaka 1. i 2. primjenjuju te zašto su parametri u pogledu izvedbe potrebni za planiranu uporabu.

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

30. Kraljevina Švedska je 28. studenoga 2016. Općem sudu podnijela tužbu za poništenje predmetne odluke.

31. Komisija je tvrdila da tužbu treba odbiti. Također je zahtijevala da Opći sud, ako poništi predmetnu odluku, zadrži njezine učinke dok ju se ne zamijeni novom odlukom.

32. Predsjednik petog vijeća Općeg suda odlukama od 24. ožujka i 3. svibnja 2017. dopustio je Kraljevini Danskoj, Republici Finskoj i Europskom parlamentu da interveniraju u potporu zahtjevu Kraljevine Švedske. Također, rješenjem od 20. srpnja 2017. ECHA-i je dopušteno da intervenira u potporu Komisijinu zahtjevu.

33. Opći sud je pobijanom presudom prihvatio drugi dio prvog tužbenog razloga Kraljevine Švedske, kojim se navodilo da je Komisija povrijedila članak 60. stavak 4. Uredbe REACH time što je izdala autorizaciju a da nije valjano dokazala da u odnosu na prijavljene uporabe ne postoje prikladne alternative za sporne tvari, te je poništio predmetnu odluku (točke 57. do 106. pobijane presude)¹⁹.

34. Opći sud usto je odbio Komisijin zahtjev za zadržavanje učinaka predmetne odluke dok ju se ne zamijeni novom odlukom (točke 107. do 112. pobijane presude).

V. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

35. Komisija ovom žalbom, podnesenom 20. svibnja 2019., zahtijeva od Suda da ukine pobijanu presudu, odbije tužbu Kraljevine Švedske te naloži Kraljevini Švedskoj snošenje troškova. Podredno, Komisija od Suda zahtijeva da predmet vrati na odlučivanje Općem sudu, odredi da će se o troškovima prvostupanjskog i žalbenog postupka naknadno odlučiti te zadrži učinke predmetne odluke.

36. ECHA, koja je u prvom stupnju intervenirala u potporu Komisiji, podupire Komisijin zahtjev.

37. Kraljevina Švedska od Suda zahtijeva da odbije žalbu i Komisiji naloži snošenje troškova.

38. Kraljevina Danska, Republika Finska i Parlament, koji su u prvom stupnju intervenirali u potporu Kraljevine Švedske, podupiru zahtjev Kraljevine Švedske.

¹⁹ Opći sud je smatrao nepotrebnim razmatrati ostale argumente i tužbene razloge koji su istaknuti u predmetu (točke 46., 47. i 106. pobijane presude).

39. Potpredsjednik Suda je rješenjem od 21. studenoga 2019.²⁰ prihvatio Komisijin zahtjev za privremene mjere obustave primjene pobijane presude do donošenja odluke o žalbi protiv te presude.

40. Rasprava je održana 7. srpnja 2020., a Kraljevina Danska, Kraljevina Švedska, Parlament, Komisija i ECHA na njoj su iznijeli usmena očitovanja.

VI. Analiza

41. Komisija ističe četiri žalbena razloga. Prvi razlogom navodi pogrešnu ocjenu standarda za dokazivanje nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. Drugim razlogom navodi da je Opći sud zanemario Komisijine diskrecijske ovlasti da utvrdi nultu graničnu vrijednost za tehničku izvedivost alternativa u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH. Trećim razlogom navodi da je Opći sud pogrešno primijenio članak 60. stavak 4. Uredbe REACH u pogledu djelomičnog opsega i uvjeta autorizacije u predmetnoj odluci. Četvrtim razlogom navodi da je Opći sud pogrešno ocijenio zahtjev za zadržavanje učinaka predmetne odluke.

42. Zbog razloga navedenih u nastavku smatram da prvi, drugi i treći žalbeni razlog nisu osnovani, a da četvrti jest. S obzirom na to, mišljenja sam da točku 2. izreke pobijane presude treba ukinuti te da Sud treba zadržati učinke predmetne odluke dok ju se ne zamijeni novom odlukom.

A. Prvi žalbeni razlog (koji se odnosi na standard koji se primjenjuje na dokazivanje nepostojanja prikladnih alternativa)

1. Sažetak argumenata stranaka

43. Komisija prvim žalbenim razlogom, uz ECHA-inu načelnu potporu, u biti navodi da je Opći sud u točkama 79., 81., 85., 86., 90. i 101. pobijane presude počinio očitu pogrešku koja se tiče prava u pogledu standarda koji se primjenjuje na dokazivanje nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH.

44. Kao prvo, Komisija tvrdi da je Opći sud nametnuo nemoguć dokazni standard zahtijevajući od podnositelja zahtjeva za autorizaciju i Komisije da uklone sve znanstvene nedoumice kako bi dokazali nepostojanje prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. Prema njezinu mišljenju, evaluacija alternativa podrazumijeva znanstvenu ocjenu koju obilježavaju znatne nedoumice, što znači da se radi, ako se moraju isključiti sve takve nedoumice, o „*probatio diabolica*” (to jest o pravnom zahtjevu pružanja dokaza koje nije moguće prikupiti).

45. Kao drugo, Komisija kritizira utvrđenje Općeg suda da su u vrijeme donošenja predmetne odluke postojale znatne nedoumice u pogledu nepostojanja prikladnih alternativa. Navodi da težina dokaza, uključujući nedoumice, pokazuje da alternative nisu imale istu razinu tehničke izvedbe kao sporne tvari. Ona je stoga mogla zaključiti, primjenjujući nultu graničnu vrijednost za gubitak tehničke izvedbe, da alternative nisu bile tehnički izvedive te stoga prikladne za odobrene uporabe.

46. Komisija je u tom pogledu na raspravi naglasila da je njezin argument u pogledu nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa dopušten s obzirom na to da čini pravno pitanje, koje se odnosi na Komisijinu ocjenu alternativa u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH, te da nije novi argument, jer ga je ona istaknula, među ostalim, u svojim pisanim očitovanjima Općem sudu. Ona također navodi da je zbog njezina pobijanja utvrđenja Općeg suda potrebno taj argument detaljnije razraditi.

²⁰ Rješenje Komisija/Švedska (C-389/19 P-R, neobjavljeno, EU:C:2019:1007). Dodatno vidjeti bilješku 35 ovog mišljenja i prateći tekst.

47. Kraljevina Švedska, uz potporu Kraljevine Danske i Parlamenta, ističe da prvi žalbeni razlog nije dopušten. Kraljevina Švedska navodi da je Komisijina primjena nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa novi argument koji nije istaknut pred Općim sudom te da ga Sud stoga ne može razmatrati u žalbenom postupku. Kraljevina Danska i Parlament smatraju da se taj razlog odnosi na činjenične zaključke koje je Opći sud donio, koje nije moguće preispitivati u okviru žalbenog postupka.

48. Kraljevina Švedska, uz potporu Kraljevine Danske, Republike Finske i Parlamenta, dalje navodi da prvi žalbeni razlog nije osnovan. Prema njihovu mišljenju, Opći sud nije nametnuo nemoguć standard za dokazivanje nepostojanja prikladnih alternativa te se Komisijini navodi temelje na pogrešnom tumačenju pobijane presude. Kraljevina Švedska ujedno osporava Komisijinu primjenu nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa jer ona ne proizlazi iz odluke o pitanju ili drugih dokumenata u spisu predmeta te nije u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH. To je među ostalim zato što ta vrijednost ne uzima u obzir da tehnička izvedba mora biti potrebna za ispunjenje određene funkcije u okviru uporabe za koju se autorizacija traži. Ona na taj način oduzima značaj uvjetu koji se odnosi na nedostupnost alternativa jer nijedna tvar nema potpuno ista tehnička svojstva kao neka druga.

2. Ocjena prvog žalbenog razloga

a) Dopuštenost

49. Kao prvo, Kraljevina Danska i Parlament dopuštenost prvog žalbenog razloga u bitnome osporavaju zato što se odnosi na ocjenu činjenica i dokaza koju je Opći sud pružio te na temelju koje je utvrdio da Komisija nije valjano dokazala nepostojanje prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. Budući da se ne navodi da su činjenice i dokazi iskrivljeni, Sud tu ocjenu ne može preispitivati u okviru žalbenog postupka.

50. Smatram da taj prigovor nedopuštenosti nije moguće prihvatiti. Pitanje je li Opći sud pogriješio u pogledu standarda koji se primjenjuje na dokazivanje nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH odnosi se na to je li Opći sud primijenio pravilan pravni standard kao osnovu svoje ocjene činjenice i dokaza, što je pravno pitanje koje Sud može preispitivati u žalbenom postupku²¹. Osim toga, pitanje je li Opći sud na temelju činjenica i dokaza kojima je raspolagao mogao valjano zaključiti da je Komisija pogriješila u svojoj ocjeni nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH odnosi se na pravnu kvalifikaciju činjenica predmeta, koju je Sud nadležan preispitivati u žalbenom postupku²².

51. Kao drugo, Kraljevina Švedska osporava dopuštenost prvog žalbenog razloga u dijelu u kojem se odnosi na Komisijine navode o primjeni nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa iz razloga što čine novi argument koji nije istaknut pred Općim sudom te koji Sud stoga ne može razmatrati u žalbenom postupku.

52. Smatram da ni taj prigovor nedopuštenosti nije moguće prihvatiti. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, žalitelj je ovlašten podnijeti žalbu u kojoj će istaknuti žalbene razloge koji proizlaze iz same presude koju pobija i kojima je cilj osporavanje njezine pravne osnovanosti²³, kao što je slučaj u ovom predmetu. Komisija svojim argumentom u pogledu primjene nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa želi pokazati da zbog tog razloga nije bilo znatnih nedoumica u pogledu

²¹ Vidjeti, u tom pogledu, presude od 25. listopada 2011., Solvay/Komisija (C-109/10 P, EU:C:2011:686, t. 51.), i od 25. listopada 2011., Solvay/Komisija (C-110/10 P, EU:C:2011:687, t. 46.); također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Danska/Komisija (C-417/12 P, EU:C:2014:286, t. 55.).

²² Vidjeti, primjerice, presudu od 25. srpnja 2018., Komisija/Španjolska i dr. (C-128/16 P, EU:C:2018:591, t. 31.).

²³ Vidjeti, primjerice, presudu od 6. rujna 2018., Češka Republika/Komisija (C-4/17 P, EU:C:2018:678, t. 24.).

nedostupnosti alternativa te da je njezina ocjena ispunjenosti tog uvjeta iz članka 60. stavka 4. Uredbe REACH valjana. Sukladno tomu, tim se argumentom kritizira pravna osnovanost načina na koji je Opći sud primijenio tu odredbu u pobijanoj presudi. Osim toga, Komisija je taj argument iznijela u svojim pisanim očitovanjima Općem sudu u pogledu, osobito, drugog dijela prvog tužbenog razloga Kraljevine Švedske, na temelju kojeg je Opći sud poništio predmetnu odluku.

53. Stoga smatram da je prvi žalbeni razlog dopušten.

b) Meritum

54. Komisija prvim žalbenim razlogom navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava nametnuvši nemoguć dokazni standard u odnosu na članak 60. stavak 4. Uredbe REACH, zahtijevajući od podnositelja zahtjeva za autorizaciju i Komisije da uklone sve znatne nedoumice o nepostojanju prikladnih alternativa. Ona u tom pogledu navodi da, u vidu njezine primjene nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa, u njezinoj evaluaciji prikladnih alternativa nije bilo znatnih nedoumica u trenutku donošenja predmetne odluke.

55. Prema mojem mišljenju, prvi žalbeni razlog treba odbiti.

56. Čini mi se da Komisijino tumačenje točaka 79., 81., 85., 86., 90. i 101. pobijane presude nije uvjerljivo. Te točke treba promatrati u njihovu odgovarajućem kontekstu. Sukladno tomu, čini se da se prvi žalbeni razlog temelji na pogrešnom tumačenju pobijane presude.

57. Kao prvo, iz točaka 79., 81., 85., 86., 90. i 101. pobijane presude, osobito kada ih se promatra u vezi s njezinim točkama 77., 78., 84. i 87. do 98., jasno proizlazi da Opći sud nije zahtijevao da podnositelj zahtjeva za autorizaciju i Komisija isključe sve znanstvene nedoumice. Naprotiv, smatram da je Opći sud u tim točkama primijenio razuman standard za dokazivanje u smislu da Komisija mora, s obzirom na informacije dostavljene u postupku autorizacije, dokazati nepostojanje prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. Naime, Opći sud je u točki 86. pobijane presude utvrdio da Komisija prije izdavanja autorizacije nije provjerila bitne informacije kako bi mogla zaključiti da ne postoje alternative u odnosu na sve prijavljene uporabe ili da su preostale nedoumice „zanemarive”.

58. U tom pogledu, kako proizlazi iz točke 77. pobijane presude, utvrđenje Općeg suda u točki 79. pobijane presude da podnositelj zahtjeva za autorizaciju snosi rizik eventualne nemogućnosti dokazivanja nedostupnosti alternativa te da mu se stoga, ako postoje nedoumice, ne može izdati autorizacija proizlazi iz teksta članka 60. stavka 4. Uredbe REACH u vezi s njezinom uvodnom izjavom 69., prema kojem podnositelj zahtjeva za autorizaciju ima teret dokazivanja u tom pogledu te stoga snosi rizik ako ne dokaže da je taj uvjet ispunjen.

59. Isto tako, kako je Kraljevina Švedska navela, utvrđenje Općeg suda u točki 81. pobijane presude da Komisija ne može odluku o autorizaciji donijeti na temelju običnih pretpostavki nije moguće tumačiti na način da joj nameće nemoguć dokazni standard. Iz tog utvrđenja proizlazi da nedostupnost prikladnih alternativa nije dokazana ako o toj nedostupnosti postoje samo pretpostavke, a da je dokazana ako Komisija raspolaže informacijama koje idu u prilog tom navodu.

60. Također treba istaknuti da je Opći sud u točki 85. pobijane presude, promatranoj u vezi s njezinom točkom 84., utvrdio, prema mojem mišljenju pravilno, da Komisija mora detaljnije ispitati ispunjenost uvjeta koji se odnosi na nedostupnost alternativa ako dokazima pruženima u analizi alternativa koju je dostavio podnositelj zahtjeva za autorizaciju proturječe dokazi koje su podnijele treće strane ili države članice, pa ako i nakon takvog ispitivanja postoje nedoumice, taj uvjet nije ispunjen te Komisija ne može izdati autorizaciju.

61. Opći sud je na temelju toga u točki 86. pobijane presude utvrdio da Komisija na dan donošenja predmetne odluke nije uredno dovršila ispitivanje nedostupnosti alternativa te da se autorizacija nije mogla izdati bez detaljnijeg ispitivanja ispunjenosti tog uvjeta. Jasno je da se to utvrđenje temeljilo na nekoliko razloga, koji su izloženi u točkama 87. do 98. pobijane presude.

62. Osobito, Opći sud je u točki 90. pobijane presude, promatranoj u vezi s točkama 88. i 89. te presude, utvrdio da su informacije koje je dostavio jedan od dionika izazivale sumnju u navod da sporne stvari obilježava visoka tehnička izvedba koju nije posjedovala nijedna alternativa, koji je podnositelj zahtjeva iznio u svojoj analizi alternativa.

63. Opći sud je također odbio, u točki 101. pobijane presude, Komisijinu tvrdnju da je provela daljnje analize nedostupnosti alternativa, uz obrazloženje da su se te analize sastojale od dodatnih informacija podnositelja zahtjeva koje nisu pojašnjavale uporabe u odnosu na koje nije bilo alternativa.

64. S obzirom na to, Komisijini argumenti u pogledu njezine primjene nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa nisu uvjerljivi jer se Opći sud u točkama pobijane presude koje Komisija pobija nije očitovao o tom pitanju. Neovisno o Komisijinoj primjeni takve granične vrijednosti, argumenti koji se na to odnose ne potkrepljuju navod da je Opći sud nametnuo nemoguć dokazni standard u odnosu na članak 60. stavak 4. Uredbe REACH. Kako proizlazi iz točaka 86., 90. i 101. pobijane presude, Opći sud je s obzirom na informacije o izvedbenim svojstvima spornih stvari zaključio, prema mojem mišljenju pravilno, da postoje jasni dokazi o tome da Komisijina ocjena nedostupnosti alternativa nije bila dovršena te da Komisija nije dovoljno objasnila zašto je alternative smatrala neprikladnima.

65. Stoga predlažem da se prvi žalbeni razlog odbije kao neosnovan.

B. Drugi žalbeni razlog (koji se odnosi na nultu graničnu vrijednost za tehničku izvedivost alternativa)

1. Sažetak argumenata stranaka

66. Komisija drugim žalbenim razlogom, uz ECHA-inu načelnu potporu, u biti navodi da je Opći sud u točkama 86., 90. i 96. pobijane presude počinio očitu pogrešku koja se tiče prava zanemarivši Komisijine diskrecijske ovlasti da prilikom ocjenjivanja alternativa u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH utvrdi graničnu vrijednost za tehničku i ekonomsku izvedivost. Ona stoga smatra da je Opći sud primijenio pogrešan kriterij sudskog nadzora i umjesto Komisije odvagao relevantne društvene, ekonomske i tehničke čimbenike.

67. Komisija navodi da se predmetna odluka temelji na primjeni nulte granične vrijednosti za gubitak tehničke izvedbe te da nijedna alternativa nije zadovoljavala tu graničnu vrijednost. Prema njezinu mišljenju, Opći sud u svojem pristupu nije o tome vodio računa te je pomiješao ta dva elementa. Komisija tvrdi da nije počinila pogrešku time što je odredila nultu graničnu vrijednost te potom alternative ocjenjivala s obzirom na tu graničnu vrijednost jer tehničku izvedivost alternative nije moguće ocijeniti a da se ne odluči koja se razina gubitka izvedbe može smatrati prihvatljivom, što na sličan način vrijedi i za ekonomsku izvedivost. Donošenje te odluke ulazi u Komisijinu marginu prosudbe, pri čemu ona mora odvagnuti razne čimbenike. To je razlog zbog kojeg je, kako navodi, njezina ocjena alternativa obuhvaćena sudskim nadzorom očitih pogrešaka, kako je Opći sud pravilno utvrdio u svojoj presudi od 4. travnja 2019., ClientEarth/Komisija (T-108/17, EU:T:2019:215), ali koji taj sud u pobijanoj presudi nije proveo.

68. Kraljevina Švedska, uz potporu Kraljevine Danske, tvrdi da drugi žalbeni razlog nije dopušten zbog dviju osnova. Kao prvo, sporna utvrđenja Općeg suda odnose se na činjenično pitanje. Kao drugo, Komisijina primjena nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa nije istaknuta pred Općim sudom te stoga čini novi argument koji u žalbenom postupku nije moguće iznijeti.

69. Kraljevina Švedska, uz potporu Kraljevine Danske, Republike Finske i Parlamenta, dalje navodi da drugi žalbeni razlog nije osnovan.

70. Kao prvo, Kraljevina Švedska i Parlament tvrde da Komisijina primjena nulte granične vrijednosti ne proizlazi iz predmetne odluke niti je Komisija taj argument istaknula pred Općim sudom. U tom smislu Kraljevina Švedska navodi da nema dokaza o Komisijinoj tvrdnji da Opći sud to pitanje nije uzeo u obzir ili da je zanemario Komisijine diskrecijske ovlasti. Parlament ističe da je, osim što taj argument čini potpuno „retroaktivnu rekonstrukciju”, u svakom slučaju nebitno je li Komisija odredila takvu graničnu vrijednost jer je Opći sud svoja utvrđenja temeljio na činjenici da Komisija nije mogla pouzdano dokazati nedostupnost alternativa te je ona u predmetnoj odluci priznala da nije bilo jasno jesu li postojale ikakve alternative koje su zadovoljavale propisane kriterije.

71. Kao drugo, Kraljevina Švedska, kao i Kraljevina Danska, Republika Finska i Parlament navode da se Komisijina primjena nulte granične vrijednosti protivi Uredbi REACH. Kraljevina Švedska tvrdi da je Opći sud pravilno utvrdio da se alternative moraju konkretno ispitati u smislu njihove planirane uporabe te da je Komisija stoga, utvrdivši graničnu vrijednost za gubitak izvedbe, a da nije uzela u obzir funkciju za koju je ta izvedba potrebna u okviru planirane uporabe, povrijedila članak 60. stavak 4. Uredbe REACH. Kraljevina Danska i Parlament naglašavaju da primjena te granične vrijednosti nije u skladu s tekstom i ciljevima Uredbe REACH te da može uvjet u pogledu nedostupnosti alternativa lišiti njegova sadržaja jer ograničava zamjenu alternativama koje imaju značajke istovjetne značajkama dane tvari. Republika Finska usto smatra da tehničku izvedbu treba za svaku uporabu posebno ocijeniti te da Komisijina primjena nulte granične vrijednosti dovodi do prelakog izdavanja autorizacija za posebno zabrinjavajuće tvari, što narušava sustav autorizacija.

2. Ocjena drugog žalbenog razloga

a) Dopuštenost

72. Kao prvo, Kraljevina Švedska, kao i Kraljevina Danska, dopuštenost drugog žalbenog razloga u bitnome osporavaju zato što se odnosi na ocjenu činjenica i dokaza koju je Opći sud proveo, a na temelju koje je utvrdio da Komisija nije valjano dokazala nedostupnost alternativa, što Sud ne može preispitivati u žalbenom postupku osim ako se ne navodi da su činjenice i dokazi iskrivljeni.

73. Ne slažem se s tim prigovorom nedopuštenosti. Kako sam naveo u točki 50. ovog mišljenja, pitanje je li Opći sud na temelju činjenica i dokaza kojima je raspolagao mogao valjano zaključiti da je Komisija pogriješila u svojoj ocjeni nepostojanja prikladnih alternativa odnosi se na pravnu kvalifikaciju činjenica predmeta, koju je Sud nadležan preispitivati u žalbenom postupku.

74. Kao drugo, Kraljevina Švedska, kao i Kraljevina Danska, dopuštenost drugog žalbenog razloga osporavaju zato što Komisijini navodi u pogledu njezine primjene nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa čine novi argument koji nije istaknut pred Općim sudom te koji Sud stoga ne može razmatrati u žalbenom postupku.

75. Ne slažem se ni s tim prigovorom nedopuštenosti. Na temelju analize predložene u točki 52. ovog mišljenja, Komisijin argument u pogledu primjene nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa treba smatrati dopuštenim u skladu sa sudskom praksom Suda jer se njime osporava pravna osnovanost utvrđenja Općeg suda da Komisija nije provela odgovarajuću ocjenu nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH te se temelji na argumentima koje je Komisija iznijela u postupku pred Općim sudom.

76. Stoga smatram da je drugi žalbeni razlog dopušten.

b) Meritum

77. Komisija drugim žalbenim razlogom navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava pogrešno protumačivši Komisijinu diskrecijsku ovlast da odredi graničnu vrijednost za tehničku i ekonomsku izvedivost alternativa u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH i standard sudskog nadzora njezinih odluka donesenih na temelju te odredbe.

78. Kako je navedeno u točki 61. ovog mišljenja, Opći sud je u točki 86. pobijane presude utvrdio da Komisija do datuma donošenja predmetne odluke nije valjano dokazala nedostupnost alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. To se utvrđenje temeljilo na nekoliko razloga, koji su izloženi u točkama 87. do 98. pobijane presude.

79. Osobito, Opći sud je u točki 90. pobijane presude smatrao da su informacije koje je dostavio jedan od dionika upućivale na to da su, podložno određenim uvjetima, na tržištu Unije bile raspoložive alternative u odnosu na sve uporabe navedene u zahtjevu za autorizaciju.

80. Opći sud je usto utvrdio, u točki 96. pobijane presude, da iz uvodnih izjava 8., 9. i 12. predmetne odluke proizlazi da je Komisija i dalje imala nedoumice u pogledu nedostupnosti tehnički izvedivih alternativa u odnosu na sve uporabe obuhvaćene zahtjevom za registraciju.

81. Prema mojem mišljenju, u tim utvrđenjima nije vidljiva nikakva pogreška koja se tiče prava.

82. Kao prvo, ističem da Komisijino određivanje granične vrijednosti za tehničku ili ekonomsku izvedivost alternativa nije spomenuto ni u predmetnoj odluci ni u pobijanoj presudi, bilo u sažetku Komisijinih argumenata u točkama 51. do 56. te presude ili u utvrđenjima Općeg suda. Naime, u pobijanoj presudi nije zauzet opći stav o Komisijinim diskrecijskim ovlastima ocjenjivanja tehničke i ekonomske izvedivosti alternativa. Posljedično, kako su Kraljevina Švedska i Parlament naveli, čini se da nema dokaza koji bi potkrijepili Komisijinu tvrdnju da je Opći sud pogriješio ne uzevši u obzir njezinu primjenu nulte granične vrijednosti za tehničku izvedbu u predmetnoj odluci odnosno zanemariivši njezine diskrecijske ovlasti određivanja graničnih vrijednosti za tehničku i ekonomsku izvedivost alternativa.

83. Osim toga, smatram da nema razloga kritizirati utvrđenje Općeg suda u točki 96. pobijane presude u pogledu uvodnih izjava 8., 9. i 12. predmetne odluke. Kako je vidljivo u točkama 24. i 25. ovog mišljenja, Komisija je u uvodnim izjavama 8., 9. i 12. predmetne odluke priznala „poteškoće pri potpunom utvrđivanju nedostupnosti tehnički izvedivih alternativa za sve” uporabe obuhvaćene zahtjevom za autorizaciju. Dakle, utvrđenje Općeg suda proizlazi iz teksta tih uvodnih izjava. To ne negiraju Komisijini navodi da je primijenila nultu graničnu vrijednost za tehničku izvedivost te da nije identificirala nikakve alternative koje su zadovoljavale tu graničnu vrijednost.

84. Međutim, činjenica da Komisija navodi da je njezina primjena nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa temelj predmetne odluke otvara pitanje je li takav pristup u skladu s Uredbom REACH. Prema mojem shvaćanju tog pristupa, prikladna alternativa je tehnički izvediva samo ako u odnosu na planirane uporabe pruža istu tehničku izvedbu kao sporne tvari. S obzirom na

to, čini mi se da, kako su Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Parlament naveli, postoje snažni pokazatelji, koji proizlaze iz teksta i ciljeva Uredbe REACH, da takav pristup nije u skladu sa sustavom autorizacija uspostavljenim tom uredbom. On nije u skladu ni s pobijanom presudom.

85. U tom pogledu treba istaknuti da je Opći sud u točkama 70. do 76. pobijane presude iznio svoje tumačenje pojma prikladne alternative za potrebe Uredbe REACH. Osobito je naveo da alternativa, u skladu s ECHA-inim vodičem, podrazumijeva moguću zamjenu za danu tvar koja bi morala moći zamijeniti funkciju koju ta tvar ispunjava. Prema njegovu mišljenju, pojam prikladna alternativa odnosi se na tvar koja je ne samo sigurnija, nego je i „ekonomski i tehnički izvediva” u smislu članka 55. Uredbe REACH. Taj izraz, prema navodu Općeg suda, podrazumijeva da prikladne alternative nisu ograničene na postojanje alternativnih tvari ili tehnologija *in abstracto* ili pod uvjetima koji su samo iznimne naravi, nego da se ocjena mora provesti iz perspektive kapaciteta proizvodnje te tvari, izvedivosti tih tehnologija te pravnih i činjeničnih uvjeta za njihovo stavljanje u promet.

86. Opći sud je dalje naveo da se ocjena prikladnih alternativa temelji i na subjektivnom kriteriju koji se odnosi na to jesu li alternative tehnički i ekonomski izvedive „za podnositelja zahtjeva” za autorizaciju u skladu s člankom 60. stavkom 5. točkom (b) Uredbe REACH, u smislu da se autorizacija, ako je alternativa načelno raspoloživa, ali ne i podnositelju zahtjeva, svejedno može izdati ako taj podnositelj zahtjeva dostavi, kako je predviđeno tom uredbom, plan dogledne zamjene tvari alternativom.

87. Iz pobijane presude proizlazi da uvjet koji se tiče nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH zahtijeva provedbu konkretne ocjene – u okviru koje se uzimaju u obzir objektivni i subjektivni kriteriji – sposobnosti alternative da zamijeni funkciju koju posebno zabrinjavajuća tvar ispunjava u okviru uporabe koje su podnositelju zahtjeva za autorizaciju potrebne.

88. Također treba istaknuti da se, iako Uredba REACH ne sadržava definicije pojmova prikladne alternative ili tehničke i ekonomske izvedivosti, iz teksta te uredbe, to jest iz navoda da alternative za potrebe članka 60. stavaka 4. i 5. te uredbe moraju biti „prikladne” i „izvedive”, može zaključiti da one moraju moći, s obzirom na razumnu procjenu troškova, dostupnosti i učinkovitosti, ispunjavati funkciju koju ima odnosna tvar²⁴. Tomu posebno u prilog idu članak 60. stavak 4. točka (d) („alternativne tvari i tehnologije”) i članak 60. stavak 5. („svi relevantni aspekti”) Uredbe REACH, koji upućuju na širok opseg pojma prikladne alternative za danu tvar, koji nije ograničen na istovjetne („*drop in*”) zamjene. To odražavaju i dokumenti iz ECHA-ina vodiča, prema kojima se tehnička izvedivost alternative temelji na tomu da alternativa ispunjava ili zamjenjuje funkciju koju dana tvar obavlja, a ekonomska je izvedivost usredotočena na promjene u rashodima i prihodima podnositelja zahtjeva za autorizaciju kao posljedica prijelaza na alternativu²⁵.

89. Osim toga, u okviru ocjene nepostojanja prikladnih alternativa u obzir treba uzeti, osobito, cilj Uredbe REACH da se osigura visoka razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1., kao i poseban cilj sustava autorizacija, utvrđen u njezinu članku 55., da se osigura postupna zamjena posebno zabrinjavajućih tvari prikladnim alternativama ako su one ekonomski i tehnički održive (vidjeti točke 9. i 10. ovog mišljenja).

²⁴ Vidjeti, u tom pogledu, Prijedlog Komisije za uredbu Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i Uredbe (EZ) {o postojanim organskim onečišćujućim tvarima}, COM(2003) 644 *final*, 29. listopada 2003., Memorandum s objašnjenjima, nacrt članka 57. drugog stavka.

²⁵ Vidjeti, primjerice, Vodič ECHA-e za pripremu zahtjeva za autorizaciju (SL 2011., C 28, str. 1.), osobito točke 3.6. i 3.8. Također vidjeti noviji ECHA-in dokument Kako podnijeti zahtjev za autorizaciju, listopad 2017., dostupno na <https://echa.europa.eu/>, t. 3.3.

90. S obzirom na ta razmatranja, Komisijina primjena nulte granične vrijednosti za tehničku izvedivost alternativa, kako je opisana u točki 84. ovog mišljenja, ne čini mi se dosljednom sa širokim opsegom pojma prikladnih alternativa kakav proizlazi iz Uredbe REACH i utvrđenjima Općeg suda da se prikladne alternative moraju konkretno ocijeniti u svjetlu relevantnih okolnosti i sposobnosti alternative da u okviru prijavljene uporabe ispunjava funkciju dane tvari. Takav pristup, time što uspostavlja graničnu vrijednost za gubitak tehničke izvedbe a da ne uzima u obzir funkciju koju će dana tvar ispunjavati u odnosu na prijavljene uporabe, a za koju je ta izvedba potrebna, zanemaruje činjenicu da tehničku izvedivost alternative treba ocijeniti s obzirom na funkciju koju će ispunjavati u okviru planirane uporabe, a ne s obzirom na izvedbena svojstva posebno zabrinjavajuće tvari. Posljedično, taj pristup može uvjet u pogledu nepostojanja prikladnih alternativa iz članka 60. stavka 4. Uredbe REACH lišiti njegova sadržaja jer na nedopušten način ograničava raspon mogućih alternativa.

91. Dakle, čini se da se takav pristup protivi cilju Uredbe REACH da se zaštiti zdravlje ljudi i okoliš zato što može rezultirati izdavanjem autorizacija u situacijama u kojima su prikladne alternative zapravo raspoložive. U tom istom smislu on narušava cilj sustava autorizacija predviđen člankom 55. Uredbe REACH da se potakne postupna zamjena posebno zabrinjavajućih tvari jer može rezultirati time da je mogućnost zamjene dopuštena samo u iznimnim slučajevima u kojima ne dovodi do gubitka učinkovitosti.

92. Naposljetku, smatram da prigovori koji se odnose na standard sudskog nadzora predmetne odluke nisu uvjerljivi. Osobito, Komisijino upućivanje na presudu Općeg suda od 4. travnja 2019., ClientEarth/Komisija (T-108/17, EU:T:2019:215)²⁶, čini mi se promašenim. Kako je Republika Finska navela, okolnosti predmetnog slučaja drukčije su od okolnosti tog predmeta, osobito jer se potonji nije odnosio na nadzor koji provodi Opći sud u pogledu Komisijine odluke o autorizaciji utemeljene na Uredbi REACH, nego na Komisijinu odluku kojom je odbijen zahtjev za interno preispitivanje odluke o autorizaciji u skladu s člankom 10. Uredbe br. 1367/2006, kojom su provedene obveze predviđene Aarhuškom konvencijom²⁷.

93. Osim toga, Opći sud je u toj presudi utvrdio da se njegov nadzor očitih pogrešaka odnosi na ocjenu složenih činjenica koju je provela institucija Unije, zbog čega dokazi koje tužitelj podnese moraju biti dovoljni da činjenične zaključke iz akta te institucije učine nevjerodostojnima²⁸. Nasuprot tomu, sporne točke pobijane presude ne odnose se na vjerodostojnost Komisijinih činjeničnih zaključaka na kojima je utemeljeno izdavanje autorizacije, nego na činjenicu da ona prilikom ocjenjivanja nije ispunila obvezu dokazivanja nepostojanja prikladnih alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH. Slično tomu, ne vidim nikakve osnove za navod da je Opći sud umjesto Komisije ocijenio dostupnost alternativa jer Opći sud u tim točkama nije odlučio o tom pitanju.

94. Stoga smatram da drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

26 Protiv te presude u tijeku je žalbeni postupak: vidjeti bilješku 3 ovog mišljenja.

27 Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.)

28 Vidjeti presudu od 4. travnja 2019., ClientEarth/Komisija (T-108/17, EU:T:2019:215, osobito točke 246., 248., 249. i 259. do 262.).

C. Treći žalbeni razlog (koji se odnosi na djelomičan opseg i uvjete autorizacije u predmetnoj odluci)

1. Sažetak argumenata stranaka

95. Komisija trećim žalbenim razlogom, uz ECHA-inu načelnu potporu, navodi da je Opći sud u točkama 86., 97. i 98. pobijane presude počinio očitu pogrešku koja se tiče prava ocjenjujući predmetnu odluku. Taj je razlog podijeljen na dva dijela.

96. Komisija u prvom dijelu trećeg žalbenog razloga navodi da Opći sud nije uzeo u obzir da predmetnom odlukom nisu odobrene sve uporabe navedene u zahtjevu za autorizaciju, nego da ona čini samo djelomičnu autorizaciju određenih uporaba spornih tvari, u okviru kojih su svojstva tih tvari u smislu tehničke izvedbe potrebna za planiranu uporabu. Sukladno tomu, Komisija tvrdi da se predmetnu odluku nije moglo protumačiti na način da nisu bili ispunjeni uvjeti iz članka 60. stavka 4. Uredbe REACH za djelomičnu autorizaciju.

97. Komisija u drugom dijelu trećeg žalbenog razloga osporava utvrđenje Općeg suda da određeni uvjeti iz predmetne odluke upućuju na to da ocjena nedostupnosti alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH nije bila dovršena. Prema njezinu mišljenju, moguće je ograničiti opseg autorizacije na temelju objektivnih kriterija i odobrene uporabe odrediti s obzirom na željene funkcije, kako je učinjeno u članku 1. stavcima 1. i 2. predmetne odluke. Komisija navodi da je svrha uvjeta iz članka 1. stavka 3. točaka (d) i (e) te odluke koji se odnose na zahtjeve u pogledu nositelja autorizacije i njegovih daljnjih korisnika u pogledu izvještavanja bila poboljšati informacije dostupne ECHA-i i Komisiji u fazi preispitivanja ili čak i ranije. Također ističe da člankom 3. točkom (b) predmetne odluke nije nadležnim tijelima države članice delegirala diskrecijsku zadaću ocjenjivanja alternativa. Uzimajući u obzir odredbe Uredbe REACH koje se odnose na ulogu država članica u provedbi i izvršenju te uredbe, poput članaka 122., 125. i 126. te njezinih uvodnih izjava 119. do 121., Komisija smatra da se onemogućavanjem državama članicama da u okviru postupaka autorizacije provode zadaće nadzora i provjere usklađenosti zanemaruje podjela nadležnosti utvrđena tom uredbom te da to može štetno utjecati na zdravlje ljudi i okoliš.

98. Kraljevina Danska tvrdi da treći žalbeni razlog nije dopušten jer se odnosi na ocjenu činjenica i dokaza koju je Opći sud proveo, a koju se u žalbenom postupku ne može preispitivati.

99. Kraljevina Švedska, uz potporu Kraljevine Danske, Republike Finske i Parlamenta, dalje navodi da treći žalbeni razlog nije osnovan. Prema njihovu mišljenju, Opći sud je pravilno utvrdio da Komisija nije donijela zaključak o nedostupnosti alternativa, kako proizlazi iz uvjeta u predmetnoj odluci prema kojima su nositelj autorizacije i njegovi daljnji korisnici morali dostaviti informacije o dostupnosti prikladnih alternativa, pri čemu su se daljnji korisnici usto morali suzdržati od uporabe spornih tvari ako bi pronašli alternativu. Navedene stranke naglašavaju da iako Komisija može ograničiti opseg autorizacije na temelju objektivnih kriterija, ona ne može postaviti uvjete koji predstavljaju zahtjeve čije je ispunjenje ona dužna ocijeniti u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH. Kraljevina Švedska također ističe da Komisija ne može nadležnim tijelima države članice delegirati zadaće koje Uredba REACH njoj povjerava: ta tijela mogu provoditi odluke o autorizaciji, ali ne mogu odlučiti o tome jesu li uvjeti iz članka 60. stavka 4. te uredbe ispunjeni.

2. Ocjena trećeg žalbenog razloga

a) Dopuštenost

100. Kraljevina Danska osporava dopuštenost trećeg žalbenog razloga u bitnome zato što se odnosi na činjeničnu ocjenu iz pobijane presude na temelju koje je Opći sud utvrdio da Komisija nije valjano dokazala nedostupnost alternativa u smislu članka 60. stavka 4. Uredbe REACH, a koju Sud ne može preispitivati u žalbenom postupku.

101. Smatram da taj prigovor nedopuštenosti nije moguće prihvatiti. Kako je navedeno u točkama 50. i 73. ovog mišljenja, pitanje je li Opći sud na temelju činjenica i dokaza kojima je raspolagao mogao valjano zaključiti da je Komisija pogriješila prilikom ocjenjivanja nedostupnosti prikladnih alternativa odnosi se na pravnu kvalifikaciju činjenica predmeta, koju je Sud nadležan preispitivati u žalbenom postupku.

102. Stoga smatram da je treći žalbeni razlog dopušten.

b) Meritum

103. Komisija trećim žalbenim razlogom navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je pogrešno primijenio članak 60. stavak 4. Uredbe REACH na predmetnu odluku. Komisija u prvom dijelu tog žalbenog razloga tvrdi da je Opći sud pogrešno zaključio da je ona odobrila sve uporabe navedene u zahtjevu za autorizaciju, iako je izdala samo djelomičnu autorizaciju. Komisija u drugom dijelu tog žalbenog razloga kritizira utvrđenja Općeg suda da određeni uvjeti iz predmetne odluke svjedoče da je ona autorizaciju izdala prije nego što je dovoljno ispitala nedostupnost alternativa.

104. Odmah treba istaknuti da se prvi dio trećeg žalbenog razloga čini činjenično neosnovanim. Protivno Komisijinu navodu, Opći sud je u točki 97. pobijane presude, promatranj u vezi s točkama 54. do 56. te presude, utvrdio da predmetnom odlukom nisu odobrene sve prijavljene uporabe, nego da je ona „ogranič[en]a samo na slučajeve” u kojima su izvedbene značajke spornih stvari nužne.

105. Unatoč tomu, točno je da je Opći sud, kako Komisija navodi u prvom i drugom dijelu trećeg žalbenog razloga, u točkama 97. i 98. pobijane presude zaključio da su uvjeti kojima je Komisija podvrgnula autorizaciju išli u prilog njegovu utvrđenju u točki 86. pobijane presude da Komisija do datuma donošenja predmetne odluke nije valjano dokazala nedostupnost alternativa.

106. Opći sud je u točki 97. pobijane presude utvrdio da je uvjet iz članka 1. stavaka 1. i 2. predmetne odluke, kojim je Komisija autorizaciju ograničila na slučajeve u kojima su izvedbene značajke spojeva koji sadržavaju sporne stvari doista nužne, jednak izjavi da se daljnji korisnik treba suzdržati od uporabe spornih stvari svaki put kada pronađe alternativu. Opći sud je zauzeo stajalište da taj uvjet snažno upućuje na to da Komisija u vrijeme donošenja predmetne odluke nije smatrala da je ocjena nedostupnosti alternativa bila dovršena.

107. Opći sud je dalje utvrdio, u točki 98. pobijane presude, da su uvjeti iz članka 1. stavka 3. točaka (d) i (e) predmetne odluke, prema kojima su daljnji korisnici nositelja autorizacije morali dostaviti informacije o prikladnim i raspoloživim alternativama koje bi detaljno opravdale nužnost korištenja spornih stvari, a nositelj autorizacije morao je podnijeti izvješće u kojem bi na temelju alternativa koje bi daljnji korisnici naveli precizirao opis odobrenih uporaba, dokaz da Komisijina ocjena nedostupnosti alternativa nije bila dovršena.

108. Prema mojem mišljenju, ta utvrđenja nisu zahvaćena pogreškom koja se tiče prava.

109. Treba podsjetiti da je nepostojanje prikladnih alternativa, u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH, preduvjet za izdavanje autorizacije na temelju te odredbe, što znači da se ocjena ispunjenosti tog uvjeta morala dovršiti prije donošenja predmetne odluke. Iako Uredba REACH načelno zahtijeva da se autorizacije uvjetuju (vidjeti točku 13. ovog mišljenja) te se ne čini da joj se protivi, kako Komisija ističe, ograničavanje opsega autorizacije na temelju objektivnih kriterija, iz njezina članka 60. stavka 4. proizlazi da Komisija ne može autorizaciju podvrgnuti uvjetu čije je ispunjenje na temelju te odredbe ona dužna ispitati. Kako je Opći sud utvrdio u točkama 82. i 83. pobijane presude, prema mojem mišljenju pravilno, mogućnost uvjetovanja autorizacije ne može se, među ostalim, koristiti kao sredstvo omogućavanja Komisiji da ostavi otvorenim pitanje jesu li uvjeti iz članka 60. stavka 4. Uredbe REACH ispunjeni ili za ispravljanje nedostataka u ocjeni koju ona mora provesti na temelju te odredbe.

110. Posljedično, čini mi se da Komisija ne može na temelju članka 60. stavka 4. Uredbe REACH autorizaciju podvrgnuti zahtjevu da ne postoje prikladne alternative za danu tvar, koji je odražen u uvjetu iz članka 1. stavaka 1. i 2. predmetne odluke da izvedba mora biti tehnički održiva samo uporabom spornih tvari te da je ta izvedba nužna za planiranu uporabu (vidjeti točku 26. ovog mišljenja). Prema mojem mišljenju, taj uvjet u biti prepušta nositelju autorizacije i njegovim daljnjim korisnicima da sami odluče postoji li prikladna alternativa. Stoga, kako je Opći sud pravilno utvrdio, taj uvjet podrazumijeva da Komisija nije dovršila ocjenu koju zahtijeva članak 60. stavak 4. Uredbe REACH.

111. Slažem se i s načinom na koji je Opći sud protumačio uvjete iz članka 1. stavka 3. točaka (d) i (e) predmetne odluke. Članak 1. stavak 3. točka (d) te odluke među ostalim obvezuje daljnje korisnike da dostave informacije o dostupnosti alternativa te opravdaju nužnost korištenja spornih tvari, dok članak 1. stavak 3. točka (e) te odluke obvezuje nositelja autorizacije da podnese izvješće o informacijama koje dostave daljnji korisnici te da na temelju tih informacija precizira opis odobrenih uporaba (vidjeti točke 27. i 28. ovog mišljenja). Prema mojem mišljenju, tim se uvjetima od nositelja autorizacije i njegovih daljnjih korisnika u biti zahtijeva da pruže informacije namijenjene ocjenjivanju nedostupnosti alternativa u odnosu na uporabe spornih tvari nakon što je Komisija te uporabe odobrila. Sukladno tomu, čini mi se da i ti uvjeti upućuju na to da Komisija nije dovršila ocjenu nedostupnosti alternativa.

112. Moglo bi se dodati da je slične zaključke moguće donijeti u pogledu članka 3. točke (b) predmetne odluke, koji predviđa da daljnji korisnici nositelja autorizacije moraju, na zahtjev odgovarajućeg nadležnog tijela države članice, objasniti zašto se uvjeti iz članka 1. stavaka 1. i 2. te odluke primjenjuju te zašto su parametri u pogledu izvedbe nužni za planiranu uporabu (vidjeti točku 29. ovog mišljenja). Prema mojem mišljenju, ta odredba u bitnome predviđa da nadležna tijela države članice provjere jesu li daljnji korisnici pravilno utvrdili da ne postoje prikladne alternative u odnosu na uporabe spornih tvari. Za nju se stoga može smatrati da dodatno podupire zaključak da Komisija nije dovršila ocjenu nedostupnosti alternativa. Protivno Komisijinim tvrdnjama, ništa u odredbama Uredbe REACH koje se odnose na ulogu država članica u provedbi i izvršenju te uredbe ne upućuje na to da države članice mogu izvršavati zadaće koje su obuhvaćene Komisijinom obvezom ocjenjivanja na temelju članka 60. stavka 4. te uredbe.

113. Stoga smatram da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

D. Četvrti žalbeni razlog (koji se odnosi na zadržavanje učinaka predmetne odluke)

1. Sažetak argumenata stranaka

114. Komisija četvrtim žalbenim razlogom, koji podredno ističe, navodi, uz ECHA-inu načelnu potporu, da se točka 2. izreke pobijane presude, u kojoj je Opći sud odbio zadržati učinke predmetne odluke, temelji na očitoj pogrešci koja se tiče prava u točki 112. te presude.

115. Kao prvo, Komisija tvrdi da se točka 112. pobijane presude temelji na pogrešnoj pretpostavci – koju je, kako priznaje, i sama iznijela u svojim pisanim očitovanjima Općem sudu – da poništenje predmetne odluke ima za posljedicu zabranu stavljanja spornih tvari na tržište. Prema njezinu mišljenju, poništenje predmetne odluke ima učinak povrata u prijašnje stanje koje je postojalo prije njezina donošenja, što znači da podnositelj zahtjeva i njegovi daljnji korisnici, s obzirom na prijelazna pravila iz članka 56. stavka 1. točke (d) Uredbe REACH, mogu nastaviti koristiti i stavljati na tržište sporne tvari za prijavljene uporabe dok Komisija ne donese novu odluku o zahtjevu za autorizaciju.

116. Kao drugo, Komisija navodi da poništenje predmetne odluke odmah znatno povećava rizik za zdravlje ljudi i okoliš s obzirom na to da se sporne tvari mogu koristiti i stavljati na tržište bez primjene uvjeta i ograničenja propisanih predmetnom odlukom. Ona stoga smatra da Sud, čak i ako odbije ostale žalbene razloge, treba ukinuti točku 2. izreke pobijane presude i zadržati učinke predmetne odluke dok ju se ne zamijeni novom odlukom.

117. Kraljevina Švedska, uz potporu Kraljevine Danske i Republike Finske, navodi da četvrti žalbeni razlog nije osnovan.

118. Kraljevina Švedska, kao i Republika Finska, tvrdi da je Opći sud opravdano odbio Komisijin zahtjev jer nisu ispunjeni uvjeti za zadržavanje učinaka predmetne odluke, neovisno o tome što su učinci poništenja predmetne odluke drukčiji od onih koje je taj sud predvidio. Konkretno, navode da poništenje te odluke ne izaziva ozbiljne posljedice za društvo DCC Maastricht jer ono može sporne tvari nastaviti stavljati na tržište za prijavljene uporabe dok Komisija ne donese novu odluku. Ono ne predstavlja ni rizik za zdravlje ljudi i okoliš jer postoje pravila Unije namijenjena zaštiti radnika od izlaganja spornim tvarima²⁹. Također, Komisija nije dokazala da su količine koje su odobrene predmetnom odlukom manje od onih koje su navedene u zahtjevu za autorizaciju.

119. Kraljevina Danska navodi da prijelazna pravila iz članka 56. stavka 1. točke (d) Uredbe REACH prestaju vrijediti nakon što Komisija donese odluku te se ne mogu početi ponovno primjenjivati ako se ta odluka poništi, kao što je učinjeno u predmetnom slučaju, jer bi se to protivilo cilju te uredbe da se osigura visoka razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša. Prema njezinu mišljenju, ta odredba predviđa iznimku od opće zabrane uporabe i stavljanja posebno zabrinjavajućih tvari na tržište te se stoga mora tumačiti usko.

²⁹ Te države članice u tom pogledu upućuju na Direktivu Vijeća 92/85/EEZ od 19. listopada 1992. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja na radu trudnih radnica te radnica koje su nedavno rodile ili doje (deseta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL 1992., L 348, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 73.); Direktivu Vijeća 98/24/EZ od 7. travnja 1998. o zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika na radu od rizika povezanih s kemijskim sredstvima (četnaesta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL 1998., L 131, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 6., str. 37.); i Direktivu 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu (šesta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive 89/391/EEZ) (SL 2004., L 158, str. 50.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 258.).

2. Ocjena četvrtog žalbenog razloga

120. Komisija četvrtim žalbenim razlogom, koji podredno ističe, navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava odbivši zadržati učinke predmetne odluke. Zahtijeva da Sud ukine točku 2. izreke pobijane presude te zadrži učinke predmetne odluke dok Komisija ne donese novu odluku o zahtjevu za autorizaciju.

121. Valja istaknuti da će Sud o tom žalbenom razlogu morati odlučiti samo ako odbije ostale žalbene razloge i potvrdi poništenje predmetne odluke, kako predlažem da učini.

122. Odmah želim istaknuti da je četvrti žalbeni razlog osnovan. Razlozi zbog kojih donosim takav zaključak su sljedeći.

123. Valja imati na umu da poništenje akta Unije obično rezultira njegovim uklanjanjem iz pravnog poretka Unije od datuma kada je stupio na snagu, to jest ima retroaktivne (*ex tunc*) učinke³⁰. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom spomenutom u točkama 109. do 111. pobijane presude, članak 264. drugi stavak UFEU-a dopušta sudovima Unije da ublaže retroaktivne učinke poništenja tako što propisuje da ti sudovi mogu, ako to smatraju potrebnim, navesti koji se učinci akta koji je proglašen ništavim moraju smatrati konačnima. Ta se odredba među ostalim tumači na način da zbog razloga pravne sigurnosti kao i sprečavanja nazadovanja politika Unije, primjerice u područjima javnog zdravlja i zaštite okoliša, dopušta da se učinci akta Unije koji je proglašen ništavim zadrže dok dotična institucija ili tijelo Unije ne usvoji odgovarajuće mjere³¹.

124. Opći sud je u točki 112. pobijane presude utvrdio da će poništenje predmetne odluke s trenutnim učinkom vjerojatno izazvati ozbiljne negativne posljedice za društvo DCC Maastricht jer ono sporne stvari više neće moći stavljati na tržište. Međutim, istaknuo je da se poništenje predmetne odluke temelji na razlozima povezanim s njezinom materijalnom zakonitosti. Usto je zaključio da zadržavanje učinaka te odluke nije u skladu s ciljevima Uredbe REACH da se osigura visoka razina zdravlja ljudi i zaštite okoliša. Opći sud je na temelju toga odbio, u točki 2. izreke pobijane presude, zadržati učinke predmetne odluke.

125. Prema mojem mišljenju, utvrđenje Općeg suda u točki 112. pobijane presude zahvaćeno je pogreškom koja se tiče prava.

126. Treba smatrati da je poništenje predmetne odluke ponovno aktiviralo prijelazna pravila iz članka 56. stavka 1. točke (d), u vezi s člankom 58. stavkom 1. točkom (c) podtočkom ii. Uredbe REACH, koja predviđaju da podnositelj zahtjeva može nastaviti stavljati na tržište predmetnu tvar za prijavljene uporabe nakon datuma isteka dok se ne donese odluka o zahtjevu za autorizaciju, pod uvjetom da je taj zahtjev podnio do krajnjeg datuma za podnošenje zahtjeva u odnosu na tvar sadržanu u Prilogu XIV. toj uredbi (vidjeti točke 5., 6. i 12. ovog mišljenja).

127. Ta su se prijelazna pravila u predmetnom slučaju primjenjivala na društvo DCC Maastricht jer je ono zahtjev za autorizaciju podnijelo u propisanom roku (vidjeti točke 18., 19. i 23. ovog mišljenja). Budući da poništenje predmetne odluke obvezuje Komisiju da preispita zahtjev za autorizaciju, čini mi se da se prijelazna pravila ponovno primjenjuju na društvo DCC Maastricht dok Komisija ne donese novu odluku o tom zahtjevu. Protivno tvrdnjama Kraljevine Danske, ništa u tekstu tih pravila ne upućuje na to da se ne primjenjuju na situaciju u kojoj je odluka o autorizaciji poništena.

³⁰ Vidjeti, primjerice, presude od 26. travnja 1988., Asteris i dr./Komisija (97/86, 99/86, 193/86 i 215/86, EU:C:1988:199, t. 30.), i od 12. veljače 2008., CELF i ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, t. 61.).

³¹ Vidjeti, primjerice, presude od 25. veljače 1999., Parlament/Vijeće (C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, t. 22. do 24.); od 16. travnja 2015., Parlament/Vijeće (C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, t. 72. do 74.); i od 13. prosinca 2018., Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid/Komisija (T-339/16, T-352/16 i T-391/16, EU:T:2018:927, t. 160.). Za detaljnu raspravu vidjeti, primjerice, Rosenkranz, F., „Temporal Effects of CJEU Judgments”, u Riesenhuber, K. (ur.), *European Legal Methodology*, Intersentia, 2017., str. 561.-590.

128. Stoga mi se čini da je Opći sud u točki 112. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije uzeo u obzir prijelazna pravila iz članka 56. stavka 1. točke (d) i članka 58. stavka 1. točke (c) podtočke ii. Uredbe REACH.

129. Nadalje, točno je da iz ustaljene sudske prakse Suda navedene u točki 111. pobijane presude proizlazi da se, uzimajući u obzir razloge pravne sigurnosti, učinci akta Unije koji je proglašen ništavim mogu zadržati osobito kada se njegova zakonitost ne osporava zbog njegova cilja ili sadržaja, nego zbog nenadležnosti njegova donositelja ili zbog povrede bitnih postupovnih pravila³². Međutim, iako detaljnija analiza sudske prakse Suda pokazuje da je Sud u nekim slučajevima smatrao da je taj element prepreka koja ga onemogućuje da zadrži učinke akta Unije³³, u drugim je slučajevima, pak, zadržavao učinke akta Unije koji je poništen zbog razloga povezanih s materijalnom nezakonitosti³⁴. Dakle, iz dosadašnje sudske prakse Suda ne čini se da je taj element zahtjev koji mora uvijek biti ispunjen, nego da to ovisi o konkretnoj situaciji.

130. Prema mojem mišljenju, u okolnostima predmetnog slučaja ne može se isključiti da odbijanje Komisijina zahtjeva za zadržavanje učinaka predmetne odluke može stvoriti rizike za zdravlje ljudi i okoliš. Protivno tvrdnjama Republike Finske i Kraljevine Švedske, odluka o pitanju predviđa uvjete i ograničenja koja, neovisno o pravilima Unije namijenjenima zaštititi radnika od izlaganja tvarima na koja se upućuje u točki 118. ovog mišljenja, djelotvorno ograničavaju uporabu spornih tvari. Ti uvjeti i ograničenja među ostalim uključuju poseban program o osobnoj zaštitnoj opremi i osposobljavanju radnika naveden u članku 1. stavku 3. točki (b) i uvodnoj izjavi 10. predmetne odluke, kao i godišnja količinska ograničenja, koja se spominju u članku 1. stavku 3. točki (c) i uvodnoj izjavi 13. te odluke, a služe tomu da količine spornih tvari ne premaše one koje su prijavljene u zahtjevu za autorizaciju. Osim toga, uklonila bi se razdoblja vremenski ograničenog preispitivanja iz članka 2. predmetne odluke³⁵. Stoga je, sve u svemu, povoljnije da se zadrže učinci predmetne odluke radi zaštite zdravlja ljudi i okoliša.

131. Stoga predlažem Sudu da ukine točku 2. izreke pobijane presude i naloži zadržavanje učinaka predmetne odluke dok Komisija ne donese novu odluku o zahtjevu za autorizaciju.

VII. Troškovi

132. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana ili kad je osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima. Prema članku 138. stavku 3. Poslovnika Suda, koji se na žalbe primjenjuje na temelju njegova članka 184. stavka 1., ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke. Budući da je Komisija uspjela samo u svojem podrednom zahtjevu, čini se razumnim naložiti joj snošenje četiri petine troškova Kraljevine Švedske, a Kraljevini Švedskoj snošenje jedne petine Komisijinih troškova.

32 Vidjeti, primjerice, presude od 26. studenoga 2014., Parlament i Komisija/Vijeće (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, t. 90.), i od 28. srpnja 2016., Vijeće/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, t. 51.).

33 Vidjeti, primjerice, presude od 1. prosinca 2015., Parlament i Komisija/Vijeće (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, t. 89.), i od 7. rujna 2016., Njemačka/Parlament i Vijeće (C-113/14, EU:C:2016:635, t. 84.).

34 Vidjeti, primjerice, presude od 7. rujna 2006., Španjolska/Vijeće (C-310/04, EU:C:2006:521, t. 138. do 141., u vezi s t. 135. do 137.), i od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 373. do 376., u vezi s t. 333. do 372.).

35 Vidjeti, u tom pogledu, rješenje potpredsjednika Suda od 21. studenoga 2019., Komisija/Švedska (C-389/19 P-R, neobjavljeno, EU:C:2019:1007, t. 77. do 80.).

133. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbe primjenjuje na temelju njegova članka 184. stavka 1., države članice i institucije Unije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. U skladu s člankom 184. stavkom 4. tog Poslovnika, Sud može odlučiti da stranka koja je intervenirala u prvom stupnju, a sudjelovala je u žalbenom postupku, sama snosi vlastite troškove. Sukladno tomu, Kraljevina Danska, Republika Finska, Parlament i ECHA moraju snositi vlastite troškove.

VIII. Zaključak

134. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da Sud:

- ukine točku 2. izreke presude od 7. ožujka 2019., Švedska/Komisija (T-837/16, EU:T:2019:144);
- odbije žalbu u preostalom dijelu;
- naloži Europskoj komisiji snošenje četiri petine vlastitih troškova i četiri petine troškova Kraljevine Švedske;
- naloži Kraljevini Švedskoj snošenje jedne petine vlastitih troškova i jedne petine troškova Europske komisije; te
- naloži Kraljevini Danskoj, Republici Finskoj, Europskom parlamentu i Europskoj agenciji za kemikalije snošenje vlastitih troškova.