



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

25. veljače 2021.*

„Žalba – Uredba (EZ) br. 1907/2006 – Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničenje kemikalija – Odluka Europske komisije kojom se odobravaju određene uporabe olovnog sulfokromata žutog i olovnog kromata molibdata sulfata crvenog, tvari uvrštenih u Prilog XIV. navedenoj uredbi – Posebno zabrinjavajuće tvari – Uvjeti za dobivanje autorizacije – Ispitivanje nedostupnosti alternativa”

U predmetu C-389/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 20. svibnja 2019.,

Europska komisija, koju su u početku zastupali R. Lindenthal, K. Mifsud-Bonnici i G. Tolstoy, a zatim R. Lindenthal i K. Mifsud-Bonnici, u svojstvu agenata, uz asistenciju K. Nordlander, *advokat*,

žalitelj,

a druge stranke postupka su:

Kraljevina Švedska, koju su u početku zastupali C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg, H. Eklinder i A. Falk, a zatim O. Simonsson, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i H. Eklinder, u svojstvu agenata,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

Kraljevina Danska, koju su u početku zastupali J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff i P. Z. L. Ngo, a zatim J. Nymann-Lindegren i M. S. Wolff, u svojstvu agenata,

Republika Finska, koju zastupa S. Hartikainen, u svojstvu agenta,

Europski parlament, koji zastupa A. Neergaard, A. Tamás i C. Biz, u svojstvu agenata,

Europska agencija za kemikalije (ECHA), koju su u početku zastupali M. Heikkilä, W. Broere i C. Schultheiss, a zatim M. Heikkilä, W. Broere i J. Löfgren, u svojstvu agenata,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

* Jezik postupka: švedski

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. srpnja 2020.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 29. listopada 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Europska komisija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 7. ožujka 2019., Švedska/Komisija (T-837/16, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:C:2019:144), kojom je taj 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: sporna odluka).

Pravni okvir

- 2 U skladu s uvodnim izjavama 4., 12., 69., 70., 72. i 73. Uredbe (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/EZ (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.) (u daljnjem tekstu: Uredba REACH):

„(4) Sukladno provedbenom planu koji je donesen 4. rujna 2002. na Svjetskom sastanku na vrhu o održivom razvoju u Johannesburgu, Europska unija nastoji postići da se do 2020. proizvodnja i uporaba kemikalija odvija tako da značajni štetni učinci na zdravlje ljudi i okoliš budu što je moguće manji.

[...]

(12) Važan cilj novog sustava koji se uspostavlja ovom Uredbom je potaknuti, a u pojedinim slučajevima i osigurati, da se tamo gdje su raspoložive prikladne i ekonomski i tehnički održive alternative, zabrinjavajuće tvari postupno zamijene manje opasnim tvarima i tehnologijama. [...]

[...]

(69) Kako bi se osigurala dovoljno visoka razina zaštite zdravlja ljudi i okoliša, između ostalog uzimajući u obzir relevantne skupine ljudske populacije i eventualno određene ranjive podskupine, posebno zabrinjavajućim tvarima trebalo bi posvetiti osobitu pozornost, u skladu s načelom predostrožnosti. Autorizaciju bi trebalo dati ako fizičke i pravne osobe koje podnose zahtjev pruže dokaz tijelu zaduženom za davanje autorizacije da su rizici za zdravlje ljudi i okoliš koji proizlaze iz uporabe tvari podvrgnuti odgovarajućoj kontroli. U protivnom se uporaba tvari može odobriti ako se dokaže da socioekonomske koristi od uporabe tvari nadmašuju rizike vezane uz njezinu uporabu i da ne postoje prikladne alternativne tvari odnosno tehnologije koje bi bile ekonomski i tehnički održive. Sa stajališta dobrog funkcioniranja unutarnjega tržišta bilo bi prikladno da tijelo zaduženo za davanje autorizacije bude Komisija.

(70) Da bi se izbjegli štetni učinci posebno zabrinjavajućih tvari na zdravlje ljudi i okoliš, trebalo bi primijeniti odgovarajuće mjere upravljanja rizikom koje osiguravaju primjerenu kontrolu svih rizika uporabe tvari, s ciljem postupne zamjene tih tvari prikladnim, sigurnijim tvarima. Mjere upravljanja rizikom kod proizvodnje, stavljanja na tržište i uporabe proizvoda trebalo bi primjenjivati tako da se izloženost tim tvarima, uključujući ispuštanja, emisije i gubitke, tijekom čitavog životnog ciklusa zadrži ispod granične vrijednosti iznad koje mogu nastupiti štetni učinci. U slučaju tvari za koje je dana autorizacija te u slučaju svih ostalih tvari kod kojih nije moguće utvrditi sigurnu razinu izloženosti, trebalo bi stalno poduzimati mjere za smanjivanje izloženosti i emisija, u mjeri u kojoj je to tehnički i praktično izvedivo, kako bi se umanjila vjerojatnost nastanka štetnih učinaka. U svakom izvješću o kemijskoj sigurnosti trebalo bi utvrditi mjere kojima će se osigurati odgovarajuća kontrola. Te bi mjere trebalo primjenjivati te prema potrebi preporučiti ostalim subjektima u daljnjem lancu opskrbe.

[...]

(72) Kako bi se postigao cilj postupne zamjene posebno zabrinjavajućih tvari prikladnim alternativnim tvarima i tehnologijama, svi podnositelji zahtjeva za davanje autorizacije trebali bi dostaviti analizu alternativa, uzimajući u obzir svoje rizike i tehničku i ekonomsku izvedivost zamjene, uključujući informacije o istraživanju i razvoju koji provode ili namjeravaju provesti. Nadalje, autorizacije bi trebale biti podložne vremenski ograničenom preispitivanju, čije se trajanje utvrđuje za svaki slučaj pojedinačno, i vezana uz određene uvjete, uključujući praćenje.

(73) Zamjenu tvari pojedinačno, u pripravku ili proizvodu trebalo bi zahtijevati ako proizvodnjom, uporabom ili stavljanjem tvari na tržište nastaje neprihvatljiv rizik za zdravlje ljudi ili okoliš, uzimajući u obzir raspoloživost prikladnih sigurnijih alternativnih tvari i tehnologija te socioekonomske koristi od uporabe tvari koja predstavlja neprihvatljiv rizik.”

3 Članak 55. Uredbe REACH naslovljen „Cilj autorizacije i mogućnosti zamjene” predviđa:

„Cilj je ove glave 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. U tu svrhu svi proizvođači, uvoznici i daljnji korisnici koji podnose zahtjev za davanje autorizacije analiziraju raspoloživost alternativa i njihove rizike te tehničku i ekonomsku izvedivost zamjene.”

4 Članak 56. stavak 1. te uredbe, u verziji koja je primjenjiva na činjenice spora, određuje:

„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

(b) 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 u samom Prilogu XIV. izuzeta od zahtjeva za autorizaciju u skladu s člankom 58. stavkom 2.; ili

(c) još nije nastupio datum iz članka 58. stavka 1. točke (c) podtočke i.; 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; ili

(e) je, u slučaju stavljanja tvari na tržište, autorizacija za tu uporabu dana neposrednom daljnjem korisniku.”

5 Članak 58. stavak 1. navedene uredbe predviđa:

„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;

[...]”

6 U skladu s člankom 60. te uredbe:

„1. Komisija donosi odluke o zahtjevima za davanje autorizacije u skladu s odredbama ove glave.

2. Ne dovodeći u pitanje stavak 3., autorizacija se daje ako je rizik za zdravlje ljudi ili okoliš koji proizlazi iz uporabe tvari zbog unutarnjih svojstava utvrđenih u Prilogu XIV. podvrgnut odgovarajućoj kontroli u skladu s odjeljkom 6.4. Priloga I. i na način kako je dokumentirano u izvješću o kemijskoj sigurnosti podnositelja zahtjeva, uzimajući u obzir mišljenje Odbora za procjenu rizika iz članka 64. stavka 4. točke (a). Komisija pri davanju autorizacije i postavljanju eventualnih uvjeta u odobrenjima uzima u obzir sva ispuštanja, emisije i gubitke kao i rizike koji proizlaze iz difuznih ili disperzivnih uporaba koji su poznati u vrijeme donošenja odluke.

[...]

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 raspoloživosti 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.

[...]”

7 Članak 64. Uredbe REACH propisuje da Europska agencija za kemikalije (ECHA) provodi savjetovanje s javnošću i Odborom za procjenu rizika i Odborom za socioekonomsku analizu.

8 Na temelju članka 133. te uredbe, Komisiji pomaže Odbor (u daljnjem tekstu: Odbor REACH).

Okolnosti spora

9 Okolnosti spora, koje su izložene u točkama 1. do 30. pobijane presude, za potrebe ovog postupka mogu se sažeti na sljedeći način.

10 Olovni sulfokromat žuti i olovni kromat molibdat sulfat crveni su pigmenti koji se zbog svoje izdrživosti, svijetle boje i sjaja, upotrebljavaju u lakovima i bojama, osobito za mostove odnosno konstrukcije od željeza, za potrebe signalizacije te za žute cestovne oznake.

11 Ti su pigmenti Uredbom 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.) uvršteni na popis posebno zabrinjavajućih tvari iz tog priloga zbog njihovih kancerogenih i reproduktivno toksičnih svojstava. Posljedično, njihovo stavljanje na tržište i uporaba podlijegali su autorizaciji počevši od 21. svibnja 2015.

12 Društvo DCC Maastricht BV podnijelo je 19. studenoga 2013. zahtjev za autorizaciju za stavljanje na tržište dvaju pigmenata o kojima je riječ za šest istovjetnih uporaba za te dvije tvari. Taj zahtjev navodi sljedeće primjere, koji nisu navedeni taksativno, proizvoda obuhvaćenih predviđenim uporabama i koji, prema navodima podnositelja zahtjeva, zahtijevaju tehnološke rezultate koje pružaju pigmenti: poklopci motora za automobile, znakovi upozorenja, kontejneri za farmaceutski otpad, cijevi za petrokemijsku industriju, dizalice, poljoprivredni strojevi, cestovna oprema, čelični mostovi, trezori i kontejneri od čelika.

13 U skladu s člankom 64. stavkom 2. Uredbe REACH, ECHA je provela javno savjetovanje kako bi zainteresirane treće strane mogle dostaviti podatke o alternativnim tvarima ili tehnikama. U okviru tog savjetovanja mišljenja su iznijeli proizvođači iz Unije, daljnji korisnici pigmenata o kojima je riječ, profesionalne organizacije, države članice i nekoliko nevladinih organizacija. Zatim su, na temelju članka 64. stavka 3. i sljedećih te uredbe, Odbor za procjenu rizika i Odbor za socioekonomsku analizu dali mišljenje o svakoj od dotičnih uporaba.

14 Naposljetku, Odbor REACH ispitao je zahtjev za davanje autorizacije. U raspravi u okviru tog odbora dvije države članice i Kraljevina Norveška izjavile su da se ti olovni kromati ne upotrebljavaju kao pigmenti žute boje za cestovne oznake na njihovim državnim područjima. U jednoj od tih država članica uporaba olovnih kromata za cestovne oznake zabranjena je prije 20 godina. Komisija je dostavila nacrt odluke na glasovanje članovima Odbora REACH. Dvadeset tri države članice glasovale su u korist nacrta, a tri države članice, među kojima i Kraljevina Švedska, glasovale su protiv. Dvije države članice bile su suzdržane.

- 15 Komisija je 7. rujna 2016. donijela spornu odluku.
- 16 Zatražena autorizacija nije dana na temelju članka 60. stavka 2. Uredbe REACH jer je Komisija smatrala da rizik nije bio podvrgnut odgovarajućoj kontroli. Suprotno tomu, spornom odlukom potonja je odobrila uporabe navedene u zahtjevu na temelju članka 60. stavka 4. te uredbe time što je to odobrenje podvrgnula ograničenjima i zahtjevima.
- 17 U članku 1. stavcima 1. i 2. sporne odluke Komisija je odobrila uporabu olovnih kromata o kojima je riječ, kako su navedeni u zahtjevu za autorizaciju, pod uvjetom da su svojstva premiksa, boja i prethodno pripremljenih mješavina boje koje sadržavaju dotične 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.
- 18 Člankom 1. stavkom 3. točkom (c) te odluke ograničava se količina koju nositelj autorizacije može staviti na tržište za dopuštene uporabe na 2100 tona godišnje za olovni sulfokromat žuti te na 900 tona godišnje za olovni kromat molibdat sulfat crveni.
- 19 U skladu s člankom 1. stavkom 3. točkom (d) sporne odluke, autorizacija za sve uporabe uvjetovana je time da daljnji korisnici nositelja autorizacije dostave ECHA-i najkasnije do 30. lipnja 2017. informacije o prikladnosti i dostupnosti alternativa za njihove uporabe, detaljno opravdavajući potrebu za uporabom tvari o kojima je riječ.
- 20 Usto, iz članka 1. stavka 3. točke (e) sporne odluke proizlazi i da autorizacija podliježe uvjetu prema kojem njezin nositelj podnosi Komisiji najkasnije do 31. prosinca 2017. izvješće koje sadržava informacije navedene u članku 1. stavku 3. točki (d) te odluke. Nositelj autorizacije mora u svojem izvješću precizirati opis odobrene uporabe na temelju informacija o alternativama, kao što su ih dostavili daljnji korisnici.
- 21 Člankom 1. stavkom 4. sporne odluke predviđa se, u biti, što se tiče uporabe za cestovne oznake, da se autorizacija ne primjenjuje u državama članicama u kojima nacionalno zakonodavstvo zabranjuje upotrebu olovnih kromata za te oznake.
- 22 Naposljetku, na temelju članka 2. stavka 2. te odluke, razdoblje preispitivanja iz članka 60. stavka 9. točke (e) Uredbe REACH istječe 21. svibnja 2019. za dvije uporabe predmetnih tvari, to jest za profesionalnu uporabu boja na metalnim površinama i profesionalnu uporabu premikseva i prethodno pripremljenih mješavina tekućih ili krutih boja koji sadržavaju pigment za uporabu za termoplastične cestovne oznake, i 21. svibnja 2022. za četiri druge uporabe odobrene navedenom odlukom.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 23 Kraljevina Švedska je tužbom koju je tajništvo Općeg suda zaprimilo 28. studenoga 2016. zatražila poništenje sporne odluke.
- 24 Pobijanom presudom Opći sud poništio je tu odluku jer je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava prilikom ispitivanja nedostupnosti alternativa.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

- 25 Komisija zahtijeva od Suda da, kao glavno, ukine pobijanu presudu i vrati predmet Općem sudu i, podredno, u slučaju odbijanja žalbe, naloži zadržavanje učinaka poništene odluke. ECHA je intervenirala u potporu Komisiji.
- 26 Kraljevina Švedska od Suda zahtijeva da žalbu, kao i zahtjev za zadržavanje učinaka poništene odluke, odbije u cijelosti. Kraljevina Danska, Republika Finska i Europski parlament intervenirali su u potporu Kraljevini Švedskoj.

O žalbi

Glavni žalbeni zahtjev koji se odnosi na ukidanje pobijane presude

- 27 U prilog svojem zahtjevu Komisija ističe tri žalbena razloga.

Prvi žalbeni razlog

– Argumentacija stranaka

- 28 Iako Komisija ne osporava stajalište koje je Opći sud zauzeo u pobijanoj presudi, prema kojem je na podnositelju zahtjeva da dokaže nepostojanje tehnički i ekonomski održive alternative za navedene uporabe, ona, nasuprot tomu, kritizira standard dokazivanja koji taj sud zahtijeva. Opći sud je nametnuo standard dokazivanja koji je nemoguće postići, presudivši u točki 79. pobijane presude da, ako „i dalje postoji nesigurnost u pogledu uvjeta koji se odnosi na nedostupnost alternativa, valja zaključiti da podnositelj zahtjeva nije na zadovoljavajući način ispunio teret dokazivanja”. Naime, svaka je tehnička i znanstvena procjena po svojoj naravi neizvjesna zbog same činjenice da ju je moguće osporiti informacijama koje nisu bile dostupne u vrijeme njezine provedbe. Ista pogreška koja se tiče prava ponovljena je u točkama 81., 85., 86., 90. i 101. pobijane presude.
- 29 Komisija priznaje da za predmetne uporabe na tržištu postoje alternative, ali ističe da one nemaju iste učinke kao tvar o kojoj je riječ. Međutim, budući da je primijenila nultu graničnu vrijednost za gubitak svojstava alternativa i s obzirom na to da alternative ne dosežu željenu razinu tehničkih svojstava, Komisija smatra da je pravilno zaključila da ne postoji tehnički održiva alternativa.
- 30 Kraljevina Švedska i Kraljevina Danska kao i Parlament zahtijevaju da se taj žalbeni razlog odbaci kao nedopušten. Poput Republike Finske, usto smatraju da je razlog neosnovan.

– Ocjena Suda

- 31 Svojim prvim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da je Opći sud od podnositelja zahtjeva zahtijevao standard dokazivanja koji je nemoguće postići, zahtijevajući od njega da na način koji otklanja svaku nesigurnost dokaže nedostupnost tehnički i ekonomski održivih alternativa za navedene uporabe. Takav zahtjev, ponovljen u točkama 79., 81., 85., 86., 90. i 101. pobijane presude, zahvaćen je pogreškom koja se tiče prava.
- 32 Međutim, te točke pobijane presude ne mogu se u svojem kontekstu tumačiti na način da podnositelju zahtjeva za autorizaciju ili Komisiji nalažu da s potpunom sigurnošću utvrde nedostupnost tehnički i ekonomski održivih alternativa određene tvari za određenu uporabu.

- 33 Naime, valja istaknuti da točka 79. pobijane presude proizlazi iz neosporanih utvrđenja Općeg suda u dvjema prethodnim točkama te presude. U točki 77. te presude Opći sud pravilno je usporedbom članka 60. stavka 4. i uvodne izjave 69. Uredbe REACH zaključio da je na podnositelju zahtjeva za autorizaciju da dokaže da nikakva prikladna alternativa nije dostupna. U sljedećoj točki navedene presude Opći sud pravilno je presudio da članak 60. stavci 4. i 5. Uredbe REACH obvezuju Komisiju da provjeri jesu li doista ispunjeni uvjeti iz članka 60. stavka 4. U točki 79. pobijane presude Opći sud je iz prethodnih dviju točaka te presude u biti zaključio da Komisija mora odbiti zatraženu autorizaciju ako po završetku ispitivanja i s obzirom na sve elemente koje su dostavili podnositelj zahtjeva i druge osobe ili koje je ona sama prikupila smatra da podnositelj zahtjeva nije podnio dokaze koje je trebao podnijeti. Stoga, suprotno onomu što tvrdi žalitelj, točka 79. navedene presude ne sadržava ocjenu o „standardu dokazivanja” koji se zahtijeva od podnositelja zahtjeva ili koji Komisija smatra prihvatljivim.
- 34 Osim toga, Opći sud je, u skladu sa sudskom praksom Suda, u točkama 81. i 85. pobijane presude, koje treba tumačiti zajedno, podsjetio da se Komisijina odluka o autorizaciji ne smije temeljiti samo na pretpostavkama koje nisu potvrđene ni pobijene informacijama kojima ona raspolaže (vidjeti po analogiji presudu od 17. rujna 2009., Komisija/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, t. 52. i 53.). Te se dvije točke pobijane presude stoga ne mogu tumačiti na način da obvezuju Komisiju da od podnositelja zahtjeva za autorizaciju zahtijeva nerazumnu razinu standarda dokazivanja.
- 35 Usto, Opći sud je u točki 86. pobijane presude prihvatio da Komisija može izdati zatraženu autorizaciju ako su preostale nesigurnosti u tom pogledu zanemarive, pod uvjetom da institucija donese odluku nakon temeljitog ispitivanja i provjere dovoljnog broja bitnih i pouzdanih informacija, za što je Opći sud smatrao da ovdje nije bio slučaj. Stoga nije smatrao da Komisiji nije dopušteno ostaviti ikakvu nesigurnost u pogledu nedostupnosti alternativa.
- 36 Naposljetku, točka 90. pobijane presude, u kojoj su izneseni određeni dokazi podneseni Komisiji tijekom postupka javnog savjetovanja, i točka 101. te presude, u kojoj je Opći sud istaknuo da Komisija nije obrazložila razloge zbog kojih se alternative na koje se poziva Kraljevina Švedska ne mogu upotrijebiti, ne odnose se na standard dokazivanja koji Komisija treba zahtijevati. Navedena točka 101., konkretnije, navodi nedostatak u obrazloženju sporne odluke u pogledu nedostupnosti alternativa za olovne kromate.
- 37 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan a da pritom nije potrebno ispitati njegovu dopuštenost.

Treći žalbeni razlog

– Argumentacija stranaka

- 38 Svojim trećim žalbenim razlogom, koji valja ispitati prije drugog žalbenog razloga, Komisija u prvom dijelu tvrdi da je Opći sud, u cijelom obrazloženju, a osobito u točkama 86., 97. i 98. pobijane presude, zanemario činjenicu da sporna odluka predstavlja djelomičnu autorizaciju određene uporabe olovnih kromata za koje je utvrđeno da ne postoje održive alternative, a ne autorizaciju za sve uporabe navedene u zahtjevu. Spornom se odlukom autorizacija daje samo u pogledu uporaba za koje nije bila dostupna nikakva alternativa.
- 39 Drugim dijelom trećeg žalbenog razloga Komisija tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da iz uvjeta navedenih u spornoj odluci proizlazi da nedostupnost alternativa nije bila valjana utvrđena. Komisija smatra da bi moralo biti moguće ograničiti opseg autorizacije na temelju objektivnih kriterija i odrediti odobrene uporabe s obzirom na željene funkcije, kako je učinjeno u članku 1. stavku 3. točkama (d) i (e) sporne odluke. Tvrdi da nadležnim tijelima nije delegirala diskrecijsku zadaću ocjene alternativa i da se nijedan odlomak navedene odluke ne može

razumjeti u tom smislu. Pomiješati ograničenje područja primjene autorizacije s neprovođenjem procjene alternativa ili ne dopustiti da države članice mogu obavljati zadaće nadzora usklađenosti i provjere u okviru sustava autorizacije određene tvari, dovelo bi do zanemarivanja podjele nadležnosti predviđene Uredbom REACH i moglo bi imati štetne posljedice na zdravlje ljudi i okoliš.

- 40 Kraljevina Švedska, Kraljevina Danska i Republika Finska kao i Parlament zahtijevaju da se treći žalbeni razlog odbije kao neosnovan, pri čemu Kraljevina Danska usto ističe da je nedopušten.

– *Ocjena Suda*

- 41 Svojim trećim žalbenim razlogom Komisija prigovara Općem sudu da je pogrešno protumačio spornu odluku time što je u točkama 86., 97. i 98. pobijane presude smatrao, s jedne strane, da je ona odobrila sve uporabe navedene u zahtjevu iako je odredila samo djelomičnu autorizaciju i, s druge strane, da nije dovršila svoju procjenu nedostupnosti alternativa, u skladu s člankom 60. stavkom 4. Uredbe REACH.
- 42 Kao prvo, valja primijetiti da ni u jednoj od navedenih točaka, suprotno onomu što tvrdi Komisija, Opći sud nije smatrao da sporna odluka dopušta sve uporabe navedene u zahtjevu. Suprotno tomu, tumačenjem članka 1. stavaka 1. i 2. te odluke u točki 97. pobijane presude Opći sud je utvrdio da je „činjenica da je navedeno da se uporaba olovnih kromata o kojima je riječ ograničava samo na slučajeve u kojima su značajke sastava tvari koju sadržavaju ti kromati zaista nužne jednaka [...] izjavi da bi se daljnji korisnik trebao suzdržati od uporabe olovnih kromata o kojima je riječ svaki put kad pronade alternativu”. Slijedom toga, prvi dio istaknut u potporu trećem žalbenom razlogu nije činjenično osnovan.
- 43 Kao drugo, točno je da je Opći sud smatrao da Komisija nije provela dovoljno ispitivanje alternativa. Kako bi došao do tog zaključka, Opći sud je u točki 81. pobijane presude smatrao da članak 60. stavak 4. Uredbe REACH ne dopušta Komisiji donošenje odluke o autorizaciji na temelju običnih pretpostavki, što Komisija nije osporila u okviru ovog žalbenog postupka. Zatim je, osobito u točkama 97. i 98. na koje se pozvala Komisija, iznio razmatranja na temelju kojih je zaključio da Komisija nije uspjela ukloniti nesigurnost u kojoj se našla u pogledu dostupnosti alternativa.
- 44 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da je u točki 97. pobijane presude Opći sud u tom smislu protumačio činjenicu da je Komisija u članku 1. stavcima 1. i 2. sporne odluke formalno ograničila autorizaciju uporabe predmetnih olovnih kromata samo na slučajeve u kojima je to korištenje bilo nužno. Iako ta institucija kritizira to tumačenje i tvrdi da je dala samo autorizaciju ograničenu na određene uporabe, ipak valja istaknuti da ograničenje iz članka 1. stavaka 1. i 2. te odluke zapravo nije takvo jer se njime samo podsjeća na jedan od općih uvjeta autorizacije vrlo zabrinjavajuće tvari iz članka 60. stavka 4. Uredbe REACH pa stoga nije moguće definirati njegov doseg.
- 45 Kao drugo, Opći sud je u točki 98. pobijane presude presudio da članak 1. stavak 3. točka (d) sporne odluke odražava istu nesigurnost Komisije jer nalaže daljnjim korisnicima nositelja autorizacije da ECHA-i najkasnije do 30. lipnja 2017. dostave informacije o prikladnosti i dostupnosti alternativa, detaljno opravdavajući potrebu uporabe predmetnih tvari. Naime, tim se nalogom zapravo zahtijeva od daljnjih korisnika da dostave dodatne informacije namijenjene ocjeni uvjeta nedostupnosti alternativa za razmatrane uporabe, nakon što je Komisija odobrila te uporabe. Međutim, članak 60. stavak 4. Uredbe REACH ne dopušta Komisiji da odobri uporabu posebno zabrinjavajuće tvari ako ona može biti zamijenjena drugom prikladnom tvari. Slijedom toga, Komisija ne može dati takvu autorizaciju prije nego što je valjano utvrdila nepostojanje alternative.
- 46 Iz prethodno navedenog proizlazi da je Opći sud pravilno presudio da je Komisija povrijedila svoju obvezu provjere nedostupnosti alternativa za različite uporabe olovnih kromata. Drugi dio istaknut u prilog trećem žalbenom razlogu stoga treba odbiti.

- 47 Iz toga slijedi da treći žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan a da nije potrebno ispitati njegovu dopuštenost.

Drugi žalbeni razlog

– Argumentacija stranaka

- 48 Komisija tvrdi da je Opći sud pogriješio, osobito u točkama 86., 90. i 96. pobijane presude, u pogledu opsega nadzora koji mora provesti nad procjenom tehničke i ekonomske izvedivosti alternativa. Opći sud zamijenio je Komisiju u pogledu odvagivanja socijalnih, gospodarskih i tehničkih razmatranja, ne uzimajući u obzir njezinu diskrecijsku ovlast.
- 49 Opći sud je u točkama 86. i 90. smatrao da je Komisija i dalje nesigurna u pogledu nepostojanja alternativa i da je ona stoga povrijedila svoju obvezu dužne pažnje. Međutim, takva nesigurnost ne proizlazi iz sporne odluke, u kojoj se, naprotiv, jasno navodi da je Komisija diskrecijski odabrala primijeniti graničnu vrijednost koja pretpostavlja da alternativne tvari nemaju niža tehnička svojstva te je zatim zaključila da nijedna alternativa ne doseže tu graničnu vrijednost. Opći sud je smatrao da je moguće utvrditi nesigurnost te je, slijedom toga, Komisiji pripisao nedostatak dužne pažnje jer nije razlikovala te dvije faze. Međutim, bilo bi nemoguće procijeniti tehničku izvedivost alternative a da se prethodno ne odluči diskrecijski o razini gubitka svojstava koja se može smatrati prihvatljivom.
- 50 Zato je procjena alternativa obuhvaćena nadzorom očitih pogrešaka, kao što je to Opći sud, uostalom, pravilno presudio u točkama 246. i 248. svoje presude od 4. travnja 2019., ClientEarth (T-108/17, EU:T:2019:215). Međutim, Opći sud u pobijanoj presudi uopće nije utvrdio da je Komisija počinila takvu očitu pogrešku prilikom utvrđivanja razine gubitka prihvatljivih tehničkih svojstava ili prilikom procjene raspoloživih alternativa s obzirom na tu graničnu vrijednost.
- 51 Kraljevina Švedska i Kraljevina Danska kao i Parlament zahtijevaju da se drugi žalbeni razlog odbaci kao nedopušten. U svakom slučaju, smatraju, kao i Republika Finska, da taj žalbeni razlog nije osnovan.

– Ocjena Suda

- 52 Svojim drugim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da je Opći sud pogriješio, osobito u točkama 86., 90. i 96., u pogledu diskrecijske ovlasti kojom ona raspolaže na temelju članka 60. stavka 4. Uredbe REACH pri utvrđivanju granične vrijednosti za gubitak tehničkih svojstava i stoga u pogledu intenziteta sudskog nadzora koji izvršava nad odlukama donesenima primjenom te odredbe.
- 53 Kao prvo, valja utvrditi da točka 86. pobijane presude ne sadržava nikakvu općenitu tvrdnju o diskrecijskoj ovlasti kojom Komisija raspolaže prilikom određivanja graničnog praga za gubitak tehničkih svojstava. S druge strane, Opći sud je kritizirao Komisijinu procjenu uvjeta vezanog uz nedostupnost alternativa. Komisija je preuranjeno dodijelila autorizaciju, prije nego što je valjano završila ispitivanje tog uvjeta. Navedena točka 86. stoga sadržava samo ocjenu činjenica za koju načelno nije na Sudu da nadzire u okviru žalbe.
- 54 Takva tvrdnja ne proizlazi ni iz točaka 90. i 96. pobijane presude. Naime, u točki 90. pobijane presude Opći sud samo je naveo da se, prema tvrdnjama jedne od stranaka u postupku javnog savjetovanja, moglo zaključiti da su alternative bile dostupne na tržištu Unije pod određenim uvjetima za sve uporabe navedene u zahtjevu za autorizaciju. Isto tako, Opći sud je u točki 96. te presude samo presudio da iz uvodnih izjava 8., 9. i 12. sporne odluke proizlazi da je na dan donošenja te odluke

Komisija i dalje dvojila o nedostupnosti tehnički izvedivih alternativa za sve uporabe navedene u zahtjevu. Slijedom toga, nijedna od tih dviju točaka pobijane presude nije zahvaćena pogreškom koja se tiče prava na koju se poziva.

- 55 Pod pretpostavkom da se Komisija namjeravala pozvati na to da je Opći sud iskrivio činjenice, iz spisa podnesenog Sudu jasno proizlazi da takav prigovor nije osnovan. Naime, navedeni je prigovor u proturječju sa spisom predmeta i, konkretno, samom spornom odlukom. U tom pogledu, kao što je to istaknuto u točkama 44. i 45. ove presude, očito je da ta odluka ukazuje na stanje trajne nesigurnosti u kojem se nalazila Komisija u pogledu nedostupnosti alternativa.
- 56 Naposljetku, prihvaćanjem da se može smatrati da se sporna odluka temelji na Komisijinoj primjeni nulte granične vrijednosti za gubitak tehničkih svojstava, ta bi odluka bila zahvaćena nezakonitošću jer proizlazi iz tumačenja članka 60. Uredbe REACH koje je u potpunosti u suprotnosti sa samom njezinom svrhom. Naime, kao što to osobito proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 4., 12., 70. i 73. kao i njezina članka 55., cilj je te uredbe potaknuti zamjenu posebno zabrinjavajućih tvari drugim prikladnim tvarima. Međutim, načelna odluka da se zamjena mora izvršiti bez ikakvog smanjenja svojstava ne samo da dodaje uvjet koji nije predviđen navedenom uredbom, nego je takve naravi da sprečava tu zamjenu te, slijedom toga, istoj uredbi oduzima velik dio njezina korisnog učinka.
- 57 Kao drugo, valja podsjetiti da je Opći sud utvrdio da Komisija nije provela ispitivanje nedostupnosti alternativa i da zbog toga autorizacija nije mogla biti valjano dana. Međutim, Općem sudu ne može se prigovoriti da je zamijenio Komisiju u ocjeni alternativa jer se, naprotiv, oslonio na ocjenu tih alternativa koju je provela Komisija, kako ona proizlazi iz sporne odluke, i na trajnim nesigurnostima u pogledu nedostupnosti alternativa koje proizlaze iz te iste odluke.
- 58 Stoga drugi žalbeni razlog treba odbiti a da nije potrebno ispitati njegovu dopuštenost.
- 59 Iz prethodno navedenog proizlazi da žalbeni zahtjev za ukidanje pobijane presude treba odbiti.

Podredni žalbeni zahtjev kojim se traži privremeno zadržavanje na snazi učinaka sporne odluke

– Argumentacija stranaka

- 60 Komisija priznaje da je pred Općim sudom zagovarala pogrešno stajalište o pravnim učincima poništenja sporne odluke, tvrdeći da bi poništenje te odluke imalo za posljedicu zabranu stavljanja predmetnih tvari na tržište. Opći sud i druge stranke u sporu preuzeli su to obrazloženje.
- 61 Međutim, članak 56. stavak 1. Uredbe REACH predviđa prijelazno rješenje u kojem podnositelj zahtjeva može staviti na tržište tvar za koju je zatražio autorizaciju sve do trenutka kada Komisija donese odluku o njegovom zahtjevu za davanje autorizacije. Time bi poništenje te odluke za posljedicu imalo ponovno uspostavljanje pravnog stanja koje je postojalo prije njezina donošenja, odnosno prijelaznog rješenja u kojem je dopušteno stavljanje na tržište tvari. Poništenje navedene odluke s trenutačnim učinkom stoga bi proizvelo učinke protivne cilju zbog kojeg je Opći sud odbio privremeno zadržavanje na snazi učinaka poništene odluke, odnosno zaštite zdravlja ljudi.
- 62 Komisija također zahtijeva od Suda da ukine točku 2. izreke pobijane presude i naloži zadržavanje učinaka sporne odluke u interesu pravne sigurnosti i zaštite zdravlja ljudi.
- 63 ECHA izjavljuje da podupire taj Komisijin zahtjev.
- 64 Kraljevina Švedska, Kraljevina Danska i Republika Finska od Suda zahtijevaju da odbije taj zahtjev.

– *Ocjena Suda*

- 65 Jedini žalbeni razlog istaknut u prilog podrednom žalbenom zahtjevu temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud navodno počinio u točki 112. pobijane presude u pogledu učinaka poništenja koje je proglasio.
- 66 Opći sud je u toj točki zaključio da bi poništenje odluke o autorizaciji s trenutačnim učinkom spriječilo podnositelja zahtjeva, društvo DCC Maastricht, da nastavi stavljati na tržište pigmente o kojima je riječ i da je, ako bi takvo poništenje moglo dovesti do ozbiljnih negativnih posljedica za to društvo, ono opravdano nastojanjem zaštite zdravlja ljudi od učinaka tih opasnih tvari.
- 67 Međutim, u okolnostima ovog slučaja puko poništenje sporne odluke imalo je, naprotiv, učinak da je društvu DCC Maastricht bio odobren nastavak trgovanja predmetnim pigmentima dok Komisija ne donese novu odluku, kao što je to predvidio potpredsjednik Suda u rješenju o privremenoj pravnoj zaštiti od 21. studenoga 2019., Komisija/Švedska (C-389/19 P-R, neobjavljena, EU:C:2019:1007, t. 60.). Naime, predmetne autorizacije bile su dane prethodnom uredbom, odnosno Uredbom br. 125/2012, do 21. svibnja 2015.
- 68 Međutim, na temelju odredaba članka 56. stavka 1. točke (d) u vezi s člankom 58. stavkom 1. točkom (c) Uredbe REACH, nastavak uporaba koje su već bile odobrene dopušten je nakon datuma isteka njihove autorizacije dok se ne donese odluka o novom zahtjevu za davanje autorizacije, pod uvjetom da je on podnesen najmanje 18 mjeseci prije datuma isteka autorizacije. Budući da je društvo DCC Maastricht zatražilo novu autorizaciju u propisanom roku, ono je uživalo prijelazno rješenje do donošenja sporne odluke te je stoga nakon njezina poništenja s trenutačnim učinkom nastavilo koristiti to prijelazno rješenje.
- 69 Iz navedenog slijedi da je Opći sud u točki 112. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije uzeo u obzir prijelazno rješenje iz članka 56. stavka 1. točke (d) i članka 58. stavka 1. točke (c) Uredbe REACH. Budući da je podredni zahtjev Komisije osnovan, valja ukinuti točku 2. izreke pobijane presude.

Spor

- 70 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, Sud u slučaju ukidanja odluke Općeg suda može konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.
- 71 To je tako u ovom predmetu. Stoga valja razmotriti zahtjev za zadržavanje na snazi učinaka poništene odluke, koji je Komisija podnijela Općem sudu i ponovno istaknula pred Sudom.
- 72 U skladu s člankom 264. drugim stavkom UFEU-a, Sud, ako to smatra potrebnim, navodi koji se učinci akta koji je proglasio ništavim moraju smatrati konačnima. Kako bi izvršio ovlast koju mu dodjeljuje taj članak, Sud uzima u obzir poštovanje načela pravne sigurnosti i drugih javnih ili privatnih interesa (vidjeti u tom smislu presude od 6. rujna 2012., Parlament/Vijeće, C-490/10, EU:C:2012:525, t. 91.; od 22. listopada 2013., Komisija/Vijeće, C-137/12, EU:C:2013:675, t. 81.; od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 90. i 91. i od 7. rujna 2016., Njemačka/Parlament i Vijeće, C-113/14, EU:C:2016:635, t. 83.).
- 73 Kao što je to navedeno u točki 67. ove presude, poništenje sporne odluke ima za učinak produljenje trajanja autorizacije za predmetne pigmente nakon 21. svibnja 2015. Međutim, spornom se odlukom u određenim aspektima ograničavala uporaba tih posebno zabrinjavajućih tvari. Tako je njezinim člankom 1. stavkom 3. točkom (c) bila ograničena količina koju nositelj autorizacije može staviti na tržište za dopuštene uporabe na 2100 tona godišnje za olovni sulfokromat žuti i na 900 tona godišnje za kromat molibdat sulfat crveni. Isto tako, na temelju članka 2. stavka 2. te odluke, razdoblje

preispitivanja iz članka 60. stavka 9. točke (e) Uredbe REACH u pogledu dviju posebnih uporaba dvaju pigmenata olovnih kromata, to jest za profesionalnu uporabu boja na metalnim površinama i profesionalnu uporabu premikseva i prethodno pripremljenih mješavina tekućih ili krutih boja koji sadržavaju pigment za primjenu termoplastičnih cestovnih oznaka, isteklo bi 21. svibnja 2019. da sporna odluka nije bila poništena ili da su njezini učinci bili zadržani. Naime, nositelj autorizacije nije u određenom roku podnio zahtjeve za preispitivanje za te posebne uporabe.

- 74 Iz prethodno navedenog proizlazi da bi odbijanje zahtjeva za zadržavanje na snazi učinaka sporne odluke povećalo opasnost od nastanka teške i nepopravljive štete za zdravlje ljudi i okoliš. Posljedično, valja naložiti održavanje na snazi učinaka te odluke dok Komisija ponovno ne odluči o zahtjevu za autorizaciju koji je podnijelo društvo DCC Maastricht.

Troškovi

- 75 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbene postupke primjenjuje na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, iako je Komisija u bitnome izgubila spor u ovom postupku, ni Kraljevina Švedska ni bilo koji intervenijent u njezinu potporu nisu zatražili da se Komisiji ili ECHA-i, koja je intervenirala u njezinu potporu, naloži snošenje troškova. Posljedično, valja odlučiti da će svaka stranka i intervenijent snositi vlastite troškove žalbenog postupka.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Točka 2. izreke presude Općeg suda Europske unije od 7. ožujka 2019., Švedska/Komisija (T-837/16, EU:T:2019:144), se ukida.**
- 2. Žalba se u preostalom dijelu odbija.**
- 3. Učinci Provedbene odluke 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 se zadržavaju dok Europska komisija ne odluči ponovno o zahtjevu za autorizaciju koji je podnijelo društvo DCC Maastricht BV.**
- 4. Europska komisija, Kraljevina Švedska, Kraljevina Danska, Republika Finska, Europski parlament i Europska agencija za kemikalije (ECHA) snosit će svaki svoje troškove žalbenog postupka.**

Potpisi