



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba w składzie powiększonym)

z dnia 7 marca 2013 r. *

REACH — Identyfikacja oleju antracenowego (pasty antracenowej) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy — Skarga o stwierdzenie nieważności — Akt podlegający zaskarżeniu — Akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych — Bezpośrednie oddziaływanie — Dopuszczalność — Równość traktowania — Proporcjonalność

W sprawie T-96/10

Rütgers Germany GmbH, z siedzibą w Castrop-Rauxel (Niemcy),

Rütgers Belgium NV, z siedzibą w Zelzate (Belgia),

Deza, a.s., z siedzibą w Valašské Meziříčí (Republika Czeska),

Koppers Denmark A/S, z siedzibą w Nyborgu (Dania),

Koppers UK Ltd, z siedzibą w Scunthorpe (Zjednoczone Królestwo),

strona skarżąca,

reprezentowane początkowo przez adwokatów K. Van Maldegema, R. Canę oraz P. Sellara, solicitor, a następnie przez K. Van Maldegema oraz R. Canę,

przeciwko

Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA), reprezentowanej przez M. Heikkilä oraz W. Broere'a, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata J. Stuycka,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wnioszek o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji ECHA, opublikowanej w dniu 13 stycznia 2010 r., w sprawie identyfikacji oleju antracenowego (pasty antracenowej) (WE nr 292-603-2) jako substancji spełniającej kryteria określone w art. 57 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1) zgodnie z art. 59 tego rozporządzenia,

* Język postępowania: angielski.

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, F. Dehousse, I. Wiszniewska-Białecka, M. Prek i J. Schwarcz, sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 września 2012 r.,
wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżące, Rütgers Germany GmbH, Rütgers Belgium NV, Deza, a.s., Koppers Denmark A/S i Koppers UK Ltd, są dostawcami oleju antracenowego (pasty antracenowej) [zwanego dalej „olejem antracenowym (pastą)"] (WE nr 292-603-2) w Unii Europejskiej.
- 2 Substancja będąca przedmiotem niniejszej sprawy, a mianowicie olej antracenowy (pasta), to – zgodnie z opisem w tabelach 3.1 i 3.2 załącznika VI do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. L 353, s. 1) – bogate w antracen ciało stałe otrzymywane przez krystalizację i odwirowanie oleju antracenowego. Składa się głównie z antracenu, karbazolu i fenantrenu. Substancja ta należy do substancji o nieznanym lub zmiennym składzie, produktów o złożonych reakcjach lub surowców biologicznych (zwanym dalej „substancjami UVCB”), ponieważ nie może ona zostać kompletnie zidentyfikowana za pomocą jej składu chemicznego. Olej antracenowy (pasta) jest w szczególności używany jako półprodukt do produkcji czystego antracenu i karbazolu. Jest on również używany jako półprodukt do produkcji sadzy.
- 3 Olej antracenowy (pasta) został włączony do załącznika I do dyrektywy Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz.U. L 196, s. 1) na podstawie dyrektywy Komisji 94/69/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. dostosowującej do postępu technicznego po raz dwudziesty pierwszy dyrektywę Rady 67/548 (Dz.U. L 381, s. 1). Poprzez włączenie do wspomnianego załącznika olej antracenowy (pasta) został zaklasyfikowany do substancji rakotwórczych kategorii 2. Klasyfikacja ta została przejęta w rozporządzeniu nr 1272/2008.
- 4 Na podstawie dyrektywy Komisji 2008/58/WE z dnia 21 sierpnia 2008 r. dostosowującej po raz trzydziesty do postępu technicznego dyrektywę Rady 67/548/EWG (Dz.U. L 246, s. 1) olej antracenowy (pasta) został również zaklasyfikowany do substancji mutagennych kategorii 2. Klasyfikacja ta została wprowadzona w części 3, zawartej w załączniku VI do rozporządzenia nr 1272/2008, na podstawie rozporządzenia Komisji (WE) nr 790/2009 z dnia 10 sierpnia 2009 r. dostosowującego do postępu naukowo-technicznego rozporządzenie nr 1272/2008 (Dz.U. L 235, s. 1).
- 5 W dniu 28 sierpnia 2009 r. Republika Federalna Niemiec przekazała Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) dokumentację, którą uprzednio sporządziła, dotyczącą identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako substancji spełniającej – z powodu jego właściwości trwałych, bioakumulacyjnych i toksycznych (zwanym dalej „właściwościami PBT”), jak również bardzo trwałych i bardzo bioakumulacyjnych (zwanym dalej „właściwościami vPvB”) – kryteria określone w art. 57 lit. d) i e)

rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1), zmienionego następnie między innymi rozporządzeniem nr 1272/2008.

- 6 W dniu 31 sierpnia 2009 r. ECHA opublikowała na swojej stronie internetowej opinię wzywającą zainteresowane strony do przedłożenia ich uwag w przedmiocie dokumentacji opracowanej w odniesieniu do oleju antracenowego (pasty) i wezwała także właściwe organy państw członkowskich do przedstawienia uwag w tym względzie.
- 7 W ramach tego postępowania grupa sektorowa substancji chemicznych pochodzących z węgla kamiennego, w której skład wchodziły skarżące, i ECHA przedstawiły między innymi uwagi. ECHA wskazała w tym względzie, że olej antracenowy (pasta) został zaklasyfikowany do substancji rakotwórczych i spełniał zatem kryteria określone w art. 57 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006.
- 8 Po otrzymaniu odpowiedzi Republiki Federalnej Niemiec ECHA przesłała tę dokumentację swojemu komitetowi państw członkowskich wskazanemu w art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 1907/2006 w dniu 16 listopada 2009 r. Komitet ten doszedł w dniu 4 grudnia 2009 r. do jednomyślnego porozumienia w sprawie identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, spełniającej kryteria określone w art. 57 lit. a), b), d) i e) rozporządzenia nr 1907/2006.
- 9 W dniu 7 grudnia 2009 r. ECHA opublikowała komunikat prasowy, w którym powiadomiła z jednej strony, że komitet państw członkowskich doszedł do jednomyślnego porozumienia w sprawie identyfikacji piętnastu substancji, w tym oleju antracenowego (pasty), jako substancji wzbudzających szczególnie duże obawy, jako że substancje te spełniały kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006, oraz z drugiej strony, że lista substancji zidentyfikowanych w celu ich ostatecznego włączenia do załącznika XIV do rozporządzenia nr 1907/2006 (zwana dalej „listą substancji kandydackich”) zostanie formalnie zaktualizowana w styczniu 2010 r. W dniu 22 grudnia 2009 r. dyrektor wykonawczy ECHA wydał decyzję ED/68/2009 w celu dokonania w dniu 13 stycznia 2010 r. publikacji i aktualizacji listy substancji kandydackich w odniesieniu do tych piętnastu substancji.
- 10 W dniu 13 stycznia 2010 r. lista substancji kandydackich, obejmująca między innymi olej antracenowy (pastę), została opublikowana na stronie internetowej ECHA.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 lutego 2010 r. skarżące wniosły skargę w niniejszej sprawie mającą na celu stwierdzenie częściowej nieważności decyzji ECHA opublikowanej w dniu 13 stycznia 2010 r., w której olej antracenowy (pasta) został zidentyfikowany jako substancja spełniająca kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006 zgodnie z art. 59 tegoż rozporządzenia (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 kwietnia 2010 r. ECHA wniosła o połączenie niniejszej sprawy ze sprawami T-93/10 Bilbaína de Alquitranes i in. przeciwko ECHA, T-94/10 Rütgers Germany i in. przeciwko ECHA i T-95/10 Cindu Chemicals i in. przeciwko ECHA na podstawie art. 50 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Po wysłuchaniu skarżących w tej kwestii prezes ósmej izby Sądu postanowił w dniu 10 maja 2010 r. nie łączyć tych spraw do celów pisemnego etapu postępowania i zastrzegł sobie decyzję w sprawie wniosku o połączenie spraw do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie.

- 13 W oddzielnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 czerwca 2010 r. ECHA podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania.
- 14 Pismem, które zostało zarejestrowane w sekretariacie Sądu w dniu 3 czerwca 2010 r., Królestwo Danii złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania ECHA. Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 6 lipca 2010 r. wniosek ten, po wysłuchaniu stron głównych, został uwzględniony. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 sierpnia 2010 r. Królestwo Danii wycofało swoją interwencję w niniejszym postępowaniu.
- 15 Skarżące przedłożyły swoje uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności w dniu 23 sierpnia 2010 r.
- 16 Wskutek zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do siódmej izby, której w konsekwencji przekazano niniejszą sprawę.
- 17 Postanowieniem z dnia 30 marca 2011 r. Sąd przekazał niniejszą sprawę siódmej izbie w składzie powiększonym zgodnie z art. 51 § 1 regulaminu postępowania.
- 18 Postanowieniem z dnia 3 maja 2011 r. Sąd (siódma izba w składzie powiększonym) pozostawił zarzut niedopuszczalności i kwestię kosztów do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie.
- 19 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć ustny etap postępowania.
- 20 Postanowieniem prezesa siódmej izby w składzie powiększonym Sądu z dnia 20 czerwca 2012 r. niniejsza sprawa i sprawy T-93/10 Bilbaína de Alquitranes i in. przeciwko ECHA, T-94/10 Rütgers Germany i in. przeciwko ECHA oraz T-95/10 Cindu Chemicals i in. przeciwko ECHA zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania zgodnie z art. 50 regulaminu postępowania.
- 21 Pismem z dnia 30 sierpnia 2012 r. skarżące przedłożyły uwagi w przedmiocie sprawozdania z rozprawy.
- 22 Na rozprawie w dniu 13 września 2012 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd. Strony zostały wysłuchane w szczególności odnośnie do dopuszczalności zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu art. 59 ust. 5 i 7 rozporządzenia nr 1907/2006.
- 23 Skarżące wnoszą do Sądu o:
 - uznanie skargi za dopuszczalną i zasadną;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w części, w jakiej dotyczy ona oleju antracenowego (pasty);
 - obciążenie ECHA kosztami postępowania.
- 24 ECHA wnosi do Sądu o:
 - uznanie skargi za niedopuszczalną albo przynajmniej za bezzasadną;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 25 Przed zbadaniem sprawy co do istoty należy odpowiedzieć na kwestie podniesione przez ECHA w ramach zarzutu niedopuszczalności.

W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności skargi

- 26 Zarzuty niedopuszczalności wysunięte przez ECHA są oparte na charakterze zaskarżonej decyzji oraz na tym, że decyzja ta nie dotyczy skarżących bezpośrednio oraz że zaskarżona decyzja, która nie jest aktem regulacyjnym w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, nie dotyczy skarżących indywidualnie.

W przedmiocie charakteru zaskarżonej decyzji

- 27 ECHA twierdzi zasadniczo, że skarżące, odwołując się do jednomyślnego porozumienia komitetu państw członkowskich ECHA osiągniętego w dniu 4 grudnia 2009 r., zaskarżyły akt przygotowawczy, który nie zmierzał do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy zdanie drugie TFUE. Zdaniem ECHA aktem, który wywiera ewentualne skutki prawne, jest publikacja zaktualizowanej listy substancji kandydackich na stronie internetowej ECHA zgodnie z art. 59 ust. 10 rozporządzenia nr 1907/2006.
- 28 Zgodnie z art. 263 akapit pierwszy zdanie drugie TFUE zaskarżeniu podlegają wydane przez organy lub jednostki organizacyjne Unii akty, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.
- 29 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o stwierdzenie nieważności może zostać skierowana przeciwko wszelkim przepisom wydanym przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii bez względu na ich charakter lub formę, jeżeli tylko rodzą one skutki prawne (wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 263, pkt 42; zob. także wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawach połączonych C-138/03, C-324/03 i C-431/03 Włochy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10043, pkt 32; postanowienie Sądu z dnia 14 lipca 2008 r. w sprawie T-322/06 Espinosa Labella i in. przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W przypadku aktów bądź decyzji, których opracowanie odbywa się w kilku etapach, w szczególności w ramach procedury wewnętrznej, skarga o stwierdzenie nieważności może zostać co do zasady wniesiona jedynie na środki, które w sposób ostateczny określają stanowisko instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii w momencie zakończenia owej procedury. Z tego wynika, że środki wstępne lub o czysto przygotowawczym charakterze nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 10; zob. także wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Należy przypomnieć, że postępowanie przewidziane w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, polegające na zidentyfikowaniu substancji określonych w art. 57 tego rozporządzenia, przebiega w kilku etapach.
- 32 A zatem po tym, jak postępowanie w sprawie identyfikacji zostanie wszczęte i ECHA udostępni państwom członkowskim dokumentację dotyczącą danej substancji oraz opublikuje na swojej stronie internetowej opinię wzywającą wszystkie zainteresowane strony do przekazania swoich informacji (art. 59 ust. 2–4 rozporządzenia nr 1907/2006), państwa członkowskie, ECHA i wszystkie zainteresowane strony mogą przedstawić uwagi dotyczące identyfikacji proponowanej w dokumentacji (art. 59 ust. 4, 5 tego rozporządzenia). Jeżeli – tak jak w niniejszym przypadku – takie uwagi zostały

przedstawione, ECHA przekazuje dokumentację swojemu komitetowi państw członkowskich, i jeśli komitet ten dojdzie do jednomyślnego porozumienia w sprawie identyfikacji, ECHA włącza tę substancję do listy substancji kandydackich (art. 59 ust. 7, 8 tego rozporządzenia). Wreszcie, gdy tylko zapadnie decyzja w sprawie włączenia danej substancji, ECHA opublikuje i uaktualni listę substancji kandydackich na swojej stronie internetowej (art. 59 ust. 10 tegoż rozporządzenia).

- 33 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że skarżące odwołały się nie tylko do porozumienia komitetu państw członkowskich ECHA osiągniętego w dniu 4 grudnia 2009 r., zgodnie z którym olej antracenowy (pasta) został zidentyfikowany jako substancja spełniająca kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006, ale także do publikacji na stronie internetowej ECHA z dnia 13 stycznia 2010 r. i do kodu ED/68/2009, który był kodem decyzji dyrektora wykonawczego ECHA o włączeniu wspomnianej substancji do listy substancji kandydackich opublikowanej na stronie internetowej w dniu 13 stycznia 2010 r., mimo że skarżące nie wiedziały o tym ostatnim fakcie. Skarżące zaskarżyły zatem bez wątpienia decyzję ECHA w sprawie identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako substancji spełniającej kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006, której treść została określona w drodze jednomyślnego porozumienia komitetu państw członkowskich ECHA osiągniętego w dniu 4 grudnia 2009 r. i która została wykonana w całości przez jej dyrektora wykonawczego, który zarządził włączenie tej substancji do listy substancji kandydackich opublikowanej na stronie internetowej w dniu 13 stycznia 2010 r. zgodnie z art. 59 wspomnianego rozporządzenia. Odwołując się do wersji listy opublikowanej na stronie internetowej ECHA w dniu 13 stycznia 2010 r., do jednomyślnego porozumienia jej komitetu państw członkowskich w 2009 r. i do kodu ED/68/2009, skarżące jednoznacznie określiły przedmiot sporu. Zarzut oparty na domniemanym przygotowawczym charakterze jedynie porozumienia komitetu państw członkowskich ECHA jest zatem nieistotny dla sprawy.
- 34 Akt w sprawie identyfikacji substancji będący wynikiem postępowania określonego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 zmierza do wywarcia wiążących skutków prawnych wobec osób trzecich w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy zdanie drugie TFUE. Akt ten rodzi bowiem obowiązki informacyjne przewidziane w art. 7 ust. 2, w art. 31 ust. 1 lit. c) i w art. 31 ust. 3 lit. b) oraz w art. 33 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia. Przepisy te odwołują się do substancji zidentyfikowanych zgodnie z art. 59 ust. 1 tego rozporządzenia lub do substancji włączonych do listy sporządzonej zgodnie z art. 59 ust. 1 tegoż rozporządzenia bądź figurujących na niej. Wskazują one zatem obowiązki prawne wynikające z aktu będącego wynikiem postępowania określonego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006.
- 35 Wobec powyższego należy oddalić zarzut niedopuszczalności oparty na charakterze zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na skarżące

- 36 ECHA twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ zaskarżona decyzja nie dotyczy bezpośrednio skarżących.
- 37 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.
- 38 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zaskarżona decyzja nie została skierowana do skarżących, które nie są zatem adresatami tego aktu. W takiej sytuacji na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE skarżące mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu jedynie pod warunkiem, że akt ten dotyczy ich bezpośrednio.

- 39 W odniesieniu do bezpośredniego oddziaływania zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka ta wymaga, po pierwsze, aby będący przedmiotem skargi akt wywierał bezpośrednio skutki na sytuację prawną jednostki, i po drugie, aby nie pozostawiał on żadnej uznaniowości swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, co ma mieć charakter czysto automatyczny i wynikać z samych uregulowań Unii, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich (wyroki Trybunału: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-386/96 P Dreyfus przeciwko Komisji, Rec. s. I-2309, pkt 43; z dnia 29 czerwca 2004 r. w sprawie C-486/01 P Front national przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. I-6289, pkt 34; z dnia 10 września 2009 r. w sprawach połączonych C-445/07 P i C-455/07 P Komisja przeciwko Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7993, pkt 45).
- 40 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do argumentacji skarżących, że zaskarżona decyzja dotyczy ich bezpośrednio, ponieważ na ich sytuację prawną ma wpływ art. 31 ust. 9 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006, należy zauważyć, że przepis ten ma na celu aktualizację karty charakterystyki, której sporządzenie jest przewidziane w art. 31 ust. 1. Zgodnie z art. 31 ust. 1 lit. a)–c) rozporządzenia nr 1907/2006 dostawcy substancji dostarczają odbiorcy substancji kartę charakterystyki, w przypadku gdy substancja spełnia kryteria klasyfikacji jako substancji niebezpiecznej zgodnie z dyrektywą 67/548, w przypadku gdy substancja ma właściwości PBT lub vPvB zgodnie z kryteriami wymienionymi w załączniku XIII do wspomnianego rozporządzenia lub w przypadku gdy substancja znajduje się na liście sporządzonej zgodnie z art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 z powodów innych niż określone powyżej. Artykuł 31 ust. 9 lit. a) tego rozporządzenia stanowi w tym zakresie, że ta karta charakterystyki jest niezwłocznie aktualizowana przez dostawców, gdy tylko pojawią się nowe informacje, które mogą mieć wpływ na środki kontroli ryzyka, lub nowe informacje o zagrożeniach.
- 41 W niniejszym przypadku skarżące, które są dostawcami substancji określonymi w art. 3 pkt 32 rozporządzenia nr 1907/2006, nie kwestionują, iż powinny na podstawie art. 31 ust. 1 lit. a) tegoż rozporządzenia dostarczyć odbiorcy spornej substancji kartę charakterystyki, jeśli tylko substancja ta spełnia kryteria klasyfikacji jako substancja niebezpieczna zgodnie z dyrektywą 67/548. Olej antracenowy (pasta) został bowiem zaklasyfikowany do substancji rakotwórczych kategorii 2 w dyrektywie 94/69 i do substancji mutagennych kategorii 2 w dyrektywie 2008/58 (zob. pkt 3 i 4 powyżej).
- 42 Natomiast kwestionowana jest okoliczność, że – jak twierdzą skarżące – identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy w wyniku postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 z tego powodu, iż substancja ta ma właściwości PBT lub vPvB, stanowi nową informację w rozumieniu art. 31 ust. 9 lit. a) tegoż rozporządzenia, która prowadzi do powstania obowiązku wskazanego w tym przepisie, czyli uaktualnienia karty charakterystyki, tak że zaskarżona decyzja wywiera bezpośrednie skutki na sytuację prawną skarżących.
- 43 W odniesieniu do karty charakterystyki art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 stanowi, że powinna ona być sporządzona zgodnie z załącznikiem II do tego rozporządzenia. Zgodnie z tym załącznikiem, który obejmuje wytyczne opracowywania kart charakterystyki, karty te powinny stanowić narzędzie służące do przekazywania dalszym użytkownikom stanowiącym bezpośrednie kolejne ogniwa w łańcuchu dostaw właściwych informacji dotyczących bezpieczeństwa na temat zaklasyfikowanych substancji. Celem tego załącznika jest zapewnienie spójności i precyzyjności treści każdej z obowiązkowych rubryk wymienionych w art. 31 ust. 6 rozporządzenia nr 1907/2006, tak aby powstałe karty charakterystyki umożliwiały użytkownikom podjęcie niezbędnych środków w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz ochrony środowiska.

- 44 Zdaniem skarżących identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy będąca wynikiem postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 – jako że substancja ta ma właściwości PBT lub vPvB – stanowi nową informację dotyczącą art. 31 ust. 6 pkt 2 (identyfikacja zagrożeń), pkt 3 (skład/informacja o składnikach) i pkt 15 (informacje dotyczące przepisów prawnych) rozporządzenia nr 1907/2006.
- 45 Co do art. 31 ust. 6 pkt 2 rozporządzenia nr 1907/2006 (identyfikacja zagrożeń), zgodnie z pkt 2 załącznika II do rozporządzenia nr 1907/2006 należy wskazać w tym miejscu klasyfikację substancji, która wynika z zastosowania przepisów w sprawie klasyfikacji zawartych w dyrektywie 67/548. Należy wskazać jasno i zwięźle główne zagrożenia, jakie substancja przedstawia dla człowieka i środowiska.
- 46 Bezsporne jest, że substancja wykazująca właściwości PBT lub vPvB przedstawia ryzyko dla środowiska. Niemniej zdaniem ECHA ryzyko takie wynika nie z zaskarżonej decyzji, lecz z immanentnych właściwości tej substancji, które skarżące powinny były ocenić i o których powinny one zatem były wiedzieć przed wydaniem zaskarżonej decyzji.
- 47 W powyższym względzie należy zauważyć, że pkt 2 załącznika II do rozporządzenia nr 1907/2006 odsyła, w odniesieniu do identyfikacji zagrożeń odpowiadających klasyfikacji substancji na podstawie dyrektywy 67/548, do zastosowania przepisów w sprawie klasyfikacji zawartych w tej dyrektywie, czyli do zastosowania przepisów prawa Unii. Jeśli chodzi zatem o właściwości rakotwórcze lub mutagenne substancji, takie jak wymienione w art. 57 lit. a) i b) rozporządzenia nr 1907/2006, właściwości te i główne zagrożenia wynikające z tych właściwości muszą być wskazane w karcie charakterystyki, jeżeli substancja została zaklasyfikowana do substancji rakotwórczych zgodnie z przepisami w sprawie klasyfikacji zawartymi w dyrektywie 67/548. W niniejszym przypadku skarżące nie kwestionują okoliczności, że właściwości rakotwórcze i mutagenne oleju antracenowego (pasty) i główne zagrożenia wynikające z tych właściwości muszą być wskazane w karcie charakterystyki i stanowią powód, dla którego skarżące muszą dostarczyć taką kartę.
- 48 W odniesieniu do właściwości PBT i vPvB substancji, które zostały wymienione w art. 57 lit. e) i d) rozporządzenia nr 1907/2006, ich kryteria identyfikacji zostały zdefiniowane w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006. W celu zidentyfikowania substancji jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy z powodu jej właściwości PBT i vPvB zgodnie z art. 59 wspomnianego rozporządzenia należy zatem zastosować kryteria wymienione w załączniku XIII do tego rozporządzenia. Z tego wynika, że w ramach postępowania w sprawie identyfikacji zostają ustalone właściwości PBT i vPvB substancji. Zostało to również wyjaśnione w sprawozdaniu z warsztatów ECHA, które odbyły się w dniach 21–22 stycznia 2009 r., dotyczących listy substancji kandydackich i dopuszczenia jako instrumentów kontroli ryzyka, zgodnie z którym umieszczenie na liście substancji kandydackich stanowi główny mechanizm służący zidentyfikowaniu substancji PBT i vPvB. Identyfikacja właściwości PBT i vPvB substancji opiera się zatem na zastosowaniu przepisów prawa Unii, czyli w niniejszym przypadku na zastosowaniu kryteriów wymienionych w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006. W konsekwencji, zważywszy, że w drodze zaskarżonej decyzji właściwości PBT i vPvB oleju antracenowego (pasty) zostały ustalone na podstawie tych kryteriów, właśnie z powodu tej decyzji owe właściwości i główne zagrożenia z nich wynikające muszą być wskazane w karcie charakterystyki. W niniejszej sytuacji chodzi o przypadek równoważny z klasyfikacją substancji zgodnie z przepisami zawartymi w dyrektywie 67/548, w którym to przypadku obowiązek wpisania do karty charakterystyki tej klasyfikacji i głównych zagrożeń wynikających z zaklasyfikowanych właściwości wynika jasno z pkt 2 załącznika II do rozporządzenia nr 1907/2006.
- 49 W odniesieniu do argumentu ECHA, iż niebezpieczny charakter rozpatrywanej substancji wynika z jej immanentnych właściwości, które skarżące powinny były ocenić i o których powinny one zatem były wiedzieć przed wydaniem zaskarżonej decyzji, z jednej strony należy zauważyć, że ECHA odwołuje się do dyskusji prowadzonych w ramach podgrupy Europejskiego Biura ds. Substancji Chemicznych (ECB) dotyczących kwestii, czy rozpatrywana substancja spełnia kryteria PBT i vPvB. Wprawdzie zagrożenia związane z substancją wynikają z jej immanentnych właściwości, jednak zagrożenia te muszą zostać

ocenione i ustalone zgodnie z określonymi przepisami prawa. W swoich wywodach dotyczących dyskusji prowadzonych w ramach wspomnianej podgrupy ECHA nie wskazuje przepisów prawa, które umożliwiły tej podgrupie ustalenie właściwości PBT i vPvB. Ponadto ECHA nie twierdzi, iż wnioski tej podgrupy miały dla skarżących wiążący charakter. Natomiast skarżące podnoszą, że żadna dyskusja dotycząca właściwości PBT i vPvB oleju antracenowego (pasty) nie miała miejsca. Z drugiej strony ECHA twierdzi, że skarżące powinny były ocenić immanentne właściwości oleju antracenowego (pasty) i że w związku z tym powinny były wiedzieć o właściwościach PBT i vPvB tej substancji. Tymczasem skarżące – jak wynika z akt sprawy i co potwierdziły one podczas rozprawy – kwestionują właśnie właściwości PBT i vPvB oleju antracenowego (pasty). W ramach swojej oceny dotyczącej oleju antracenowego (pasty) nie doszły one zatem do wniosku, że substancja ta ma właściwości PBT i vPvB.

50 W świetle rubryki 2 („Identyfikacja zagrożeń”) karty charakterystyki identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy będąca wynikiem postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 – jako że substancja ta ma właściwości PBT lub vPvB – stanowiła zatem nową informację, która mogła umożliwić użytkownikom podjęcie środków w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz w zakresie ochrony środowiska. Identyfikacja ta stanowiła więc nową informację mogącą mieć wpływ na środki kontroli ryzyka lub dotyczącą zagrożeń w rozumieniu art. 31 ust. 9 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006, tak że skarżące były zobowiązane do uaktualnienia odpowiednich kart charakterystyki. Z tego wynika, że zaskarżona decyzja wywiera bezpośrednie skutki na sytuację prawną skarżących ze względu na przewidziany w niej obowiązek, przy czym nie jest konieczne zbadanie rubryki 3 („Skład/informacje o składnikach”) i rubryki 15 („Informacje dotyczące przepisów prawnych”) karty charakterystyki (zob., w odniesieniu do rubryki 15, postanowienia Sądu z dnia 21 września 2011 r.: w sprawie T-343/10 Etimine i Etiproduktów przeciwko ECHA, Zb.Orz. s. II-6611, pkt 33–36; w sprawie T-346/10 Borax Europe przeciwko ECHA, Zb.Orz. s. II-6629, pkt 34–37).

51 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentacji skarżących, w myśl której zaskarżona decyzja dotyczy ich bezpośrednio ze względu na to, że art. 34 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006 wpływa na ich sytuację prawną, należy podkreślić, iż zgodnie z nim każdy uczestnik łańcucha dostaw substancji powinien przekazać uczestnikowi lub dystrybutorowi stanowiącemu bezpośrednio poprzednie ogniwo łańcucha dostaw nowe informacje dotyczące niebezpiecznych właściwości, bez względu na zastosowania, których informacje te dotyczą.

52 Ponieważ identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy w zaskarżonej decyzji – z tego względu, że substancja ta ma właściwości PBT lub vPvB – zawierała nowe informacje dotyczące niebezpiecznych właściwości oleju antracenowego (pasty) (zob. pkt 48–50 powyżej), prowadzi ona do powstania obowiązku informacyjnego określonego w art. 34 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006. Z tego wynika, że zaskarżona decyzja wywiera także bezpośrednie skutki na sytuację prawną skarżących z powodu obowiązku przewidzianego w tym przepisie.

53 W konsekwencji zaskarżona decyzja dotyczy skarżących bezpośrednio. Omawiany zarzut niedopuszczalności należy więc oddalić.

W przedmiocie pojęcia aktu regulacyjnego niewymagającego środków wykonawczych i w przedmiocie indywidualnego oddziaływania na skarżące

54 ECHA twierdzi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ zaskarżona decyzja nie jest aktem regulacyjnym w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE i w związku z tym decyzja ta powinna dotyczyć skarżących indywidualnie, która to przesłanka nie została spełniona.

55 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE rozpatrywana skarga o stwierdzenie nieważności jest dopuszczalna jedynie wtedy, gdy zaskarżona decyzja stanowi akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych lub gdy zaskarżona decyzja dotyczy indywidualnie skarżących.

- 56 W odniesieniu do kwestii, czy zaskarżona decyzja stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, ECHA twierdzi zasadniczo, że akty wydawane przez nią nie są aktami regulacyjnymi. Wykonywanie uprawnień regulacyjnych na podstawie rozporządzenia nr 1907/2006 zostało jej zdaniem zastrzeżone dla Komisji. Ponadto identyfikacja substancji stanowi jedynie akt przygotowawczy poprzedzający ewentualną przyszłą decyzję Komisji o włączeniu tej substancji do załącznika XIV do tego rozporządzenia.
- 57 W pierwszej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy zaskarżona decyzja stanowi akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, należy przypomnieć, że pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu tego postanowienia powinno być rozumiane jako odnoszące się do każdego aktu o charakterze generalnym z wyjątkiem aktów legislacyjnych [wyrok Sądu z dnia 25 października 2011 r. w sprawie T-262/10 Microban International i Microban (Europe) przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-7697, pkt 21].
- 58 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że zaskarżona decyzja ma charakter generalny, jako że stosuje się do sytuacji określonych obiektywnie i wywiera skutki prawne wobec kategorii osób ujętych w sposób ogólny i abstrakcyjny, czyli w szczególności względem każdej osoby fizycznej lub prawnej objętej zakresem zastosowania art. 31 ust. 9 lit. a) i art. 34 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006.
- 59 Ponadto zaskarżona decyzja nie stanowi aktu legislacyjnego, jako że nie została uchwalona ani w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, ani w ramach specjalnej procedury ustawodawczej w rozumieniu art. 289 ust. 1–3 TFUE. Zaskarżona decyzja stanowi bowiem akt ECHA wydany na podstawie art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 (zob. podobnie postanowienie Sądu z dnia 4 czerwca 2012 r. w sprawie T-381/11 Eurofer przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-292*, pkt 44).
- 60 Zaskarżona decyzja stanowi zatem akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 61 Wbrew temu, co twierdzi ECHA, art. 263 akapit czwarty TFUE nie wskazuje, że jedynie Komisja dysponuje uprawnieniem regulacyjnym koniecznym do wydania takiego aktu. Argumentacja ECHA w tym względzie nie znajduje żadnego poparcia w traktacie FUE. Artykuł 263 akapit pierwszy TFUE wymienia bowiem wprost kontrolę legalności aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. Autorzy traktatu FUE mieli zatem zamiar poddania co do zasady także aktów ECHA jako jednostki organizacyjnej Unii kontroli sądowej sprawowanej przez sąd Unii.
- 62 Co więcej, wbrew temu, co twierdzi ECHA, zadanie tej jednostki przewidziane w art. 75 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006, czyli zarządzanie, a w niektórych przypadkach wprowadzanie w życie aspektów technicznych, naukowych i administracyjnych rozporządzenia nr 1907/2006 oraz gwarantowanie spójności w Unii, nie wyklucza uprawnienia do wydania aktu regulacyjnego. W tym względzie należy podkreślić, iż ECHA przyznaje, że wydane przez nią akty mogą prowadzić do powstania obowiązków prawnych wobec osób trzecich, choć w ograniczonym zakresie.
- 63 Ponadto w ramach postępowania w sprawie identyfikacji określonego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 przewidziane są dwie procedury, na wypadek gdyby poczynione zostały uwagi na temat proponowanej identyfikacji substancji jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy. Zgodnie z pierwszą procedurą ECHA przekazuje dokumentację swojemu komitetowi państw członkowskich i komitet ten osiąga jednomyślne porozumienie w zakresie identyfikacji (art. 59 ust. 7, 8 wspomnianego rozporządzenia). Według drugiej procedury w przypadku nieosiągnięcia jednomyślnego porozumienia przez komitet państw członkowskich decyzja w sprawie identyfikacji danej substancji jest podejmowana przez Komisję zgodnie z procedurą określoną w art. 133 ust. 3 rozporządzenia nr 1907/2006, który odsyła do procedury regulacyjnej przewidzianej w art. 5 decyzji Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. L 184, s. 23) (art. 59 ust. 9 tego rozporządzenia). Z porównania tych dwóch procedur wynika, że w ramach pierwszej z nich porozumienie komitetu

państw członkowskich odpowiada decyzji Komisji w sprawie identyfikacji substancji podejmowanej w ramach drugiej procedury. Nie można twierdzić, że podczas gdy decyzja z udziałem Komisji stanowi akt regulacyjny, decyzja bez udziału tej instytucji, mająca taką samą treść i ten sam skutek, nie stanowi takiego aktu.

- 64 Prawdą jest, że wydana na podstawie art. 58 rozporządzenia nr 1907/2006 decyzja Komisji o włączeniu substancji do załącznika XIV do tego rozporządzenia pociąga bardziej poważne konsekwencje prawne wobec użytkowników substancji, a mianowicie zakaz jej wprowadzenia do obrotu bez zezwolenia, aniżeli konsekwencje wynikające z zaskarżonej decyzji, to jest między innymi obowiązki informacyjne. Niemniej stwierdzenie to nie może oznaczać, że zaskarżona decyzja nie pociąga za sobą konsekwencji prawnych. Natomiast obowiązki informacyjne wynikające z zaskarżonej decyzji są jedną z konsekwencji odpowiedzialności w zakresie kontroli ryzyka związanego z substancjami, która powinna mieć zastosowanie do całego łańcucha dostaw, jak wskazuje motyw 56 rozporządzenia nr 1907/2006. Z tego wynika, że argumentację ECHA w tym względzie należy oddalić.
- 65 W drugiej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy zaskarżona decyzja wymaga środków wykonawczych, należy zauważyć, że identyfikacja spornej substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy będąca wynikiem postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 rodzi po stronie skarżących obowiązki informacyjne bez konieczności przyjęcia dodatkowo innych środków (zob. pkt 34 powyżej). Zaskarżona decyzja nie wymaga zatem żadnego środka wykonawczego.
- 66 W szczególności kolejna faza postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, polegająca na włączeniu substancji kandydackich do załącznika XIV do rozporządzenia nr 1907/2006 w kolejności uwzględniającej stopień ważności, to jest do listy substancji podlegających zezwoleniu, nie stanowi środka wykonawczego zaskarżonej decyzji. Zakończenie postępowania w sprawie identyfikacji prowadzi bowiem do powstania swoistych obowiązków informacyjnych, które nie zależą od kolejnych faz postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia.
- 67 Z powyższego wynika, iż zaskarżona decyzja stanowi akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych, tak że omawiany zarzut niedopuszczalności należy oddalić bez konieczności badania ewentualnego indywidualnego oddziaływania na skarżące.
- 68 W świetle całości powyższych rozważań zarzut niedopuszczalności nie jest zasadny. Rozpatrywana skarga jest zatem dopuszczalna.

Co do istoty

- 69 Na poparcie rozpatrywanej skargi podnoszonych jest pięć zarzutów. Dwa pierwsze zarzuty dotyczą domniemanych naruszeń wymogów proceduralnych w odniesieniu do art. 59 ust. 3, 5 i 7 oraz załącznika XV do rozporządzenia nr 1907/2006. Trzy pozostałe zarzuty oparte są, odpowiednio, na naruszeniu zasady równego traktowania, na domniemanej błędzie w ocenie lub domniemanym naruszeniu prawa związanym z identyfikacją substancji jako substancji mającej właściwości PBT lub vPvB na podstawie jej składników oraz na naruszeniu zasady proporcjonalności.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu art. 59 ust. 3 i załącznika XV do rozporządzenia nr 1907/2006

- 70 Skarżące twierdzą, że wbrew temu, co przewidziane jest w art. 59 ust. 3 i w pkt 2 załącznika XV do rozporządzenia nr 1907/2006, Republika Federalna Niemiec nie wskazała w swej dokumentacji dotyczącej oleju antracenowego (pasty) informacji o substancjach zastępczych, choć została poinformowana przez skarżące o istnieniu takich substancji, a mianowicie mieszanek ropopochodnych. ECHA zaakceptowała tę dokumentację, przy czym nie zostały zidentyfikowane substancje zastępcze.

Zdaniem skarżących nie można wykluczyć, że w braku takiej nieprawidłowości i przy znajomości okoliczności, iż substancje zastępcze zawierały również składniki PBT, zaskarżona decyzja nie zostałaby wydana i wszczęte byłoby inne postępowanie.

- 71 W tym względzie należy zaznaczyć, że na podstawie art. 59 ust. 3 rozporządzenia nr 1907/2006 postępowanie w sprawie identyfikacji może być wszczęte z inicjatywy państwa członkowskiego, które może sporządzić dokumentację zgodnie z załącznikiem XV do owego rozporządzenia dla substancji, które w jego opinii spełniają kryteria określone w art. 57 tego rozporządzenia, a następnie przekazać tę dokumentację ECHA. W odniesieniu do dokumentacji dotyczącej identyfikacji substancji o właściwościach PBT lub vPvB pkt II 2 załącznika XV do tego rozporządzenia, zatytułowany „Informacje o narażeniach, substancjach alternatywnych i ryzyku”, przewiduje między innymi, że „[d]ostarcza się dostępne informacje dotyczące zastosowania i narażenia oraz informacje o alternatywnych substancjach i technikach”.
- 72 Co się tyczy dokumentacji dotyczącej oleju antracenowego (pasty), bezsporne jest, że Republika Federalna Niemiec odnotowała „brak dostępnych informacji” w sekcji dokumentacji dotyczącej substancji alternatywnych.
- 73 Prawdą jest, że brzmienie pkt II 2 załącznika XV do rozporządzenia nr 1907/2006 dokonuje rozróżnienia pomiędzy obowiązkiem przedstawienia z jednej strony „dostępnych informacji dotyczących zastosowania i narażenia”, a z drugiej strony „informacji o alternatywnych substancjach i technikach”. Jednakże państwo członkowskie może tylko wskazać informacje, które znajdują się w jego dyspozycji. Wskazanie przez Republikę Federalną Niemiec, że żadna informacja nie jest dostępna, dotyczy istnienia substancji alternatywnych i umożliwia temu państwu członkowskiemu spełnienie ciężącego na nim formalnego obowiązku wypowiedzenia się w przedmiocie substancji alternatywnych.
- 74 W każdym razie pismo do właściwych władz niemieckich z dnia 17 lipca 2009 r., pochodzące od grupy sektorowej substancji chemicznych pochodzących z węgla kamiennego, do której skarżące należą, nie wskazywało substancji alternatywnych. Wzywając władze niemieckie do przyjęcia „bardziej zrównoważonego stanowiska, które nie będzie karało tylko sektora przemysłowego”, grupa ta stwierdziła, że „powszechnie wiadomo, iż wiele frakcji ropy naftowej zawiera również antracen”. Pismo to odsyła zatem do substancji, które zdaniem owej grupy wykazują poziom zagrożenia podobny do poziomowi zagrożenia oleju antracenowego (pasty), a nie do substancji, które mogą być używane jako substancje alternatywne, ponieważ mogą być używane zamiast oleju antracenowego (pasty) w celu spełnienia tej samej funkcji. Wreszcie należy zaznaczyć, że w świetle art. 60 ust. 5 rozporządzenia nr 1907/2006 pkt II 2 załącznika XV do owego rozporządzenia należy interpretować jako odwołujący się do odpowiednich substancji alternatywnych, którego to warunku mieszaniny ropopochodne nie spełniają z racji ich zawartości antracenu.
- 75 Z powyższego wynika, że wymogi proceduralne określone w art. 59 ust. 3 owego rozporządzenia zostały spełnione.
- 76 Nawet gdyby w niniejszym przypadku założyć, że doszło do uchybienia z powodu nieprzestrzegania art. 59 ust. 3 rozporządzenia nr 1907/2006, uchybienie to mogłoby skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji tylko wówczas, gdy wykazano by, iż w braku tego uchybienia rzeczona decyzja miałaby inną treść (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-86/03 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10979, pkt 42).
- 77 Skarżące twierdzą w tym względzie, że nie można wykluczyć, iż gdyby nie doszło do tego uchybienia i przy znajomości okoliczności, że substancje alternatywne zawierają również składniki PBT, zaskarżona decyzja nie zostałaby wydana i wszczęto by odmienne postępowanie.

- 78 W niniejszym przypadku nie zachodzi jednak taka sytuacja. Treścią zaskarżonej decyzji jest bowiem identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji spełniającej kryteria określone w art. 57 lit. a), b), d) i e) rozporządzenia nr 1907/2006. Z postępowania w sprawie identyfikacji określonego w art. 59 owego rozporządzenia nie wynika, że informacje dotyczące substancji alternatywnych są istotne dla wyniku tej procedury. Kryteria określone w art. 57 lit. a), b), d) i e) tego rozporządzenia wcale nie odsyłają do istnienia substancji alternatywnych. Natomiast w celu zidentyfikowania substancji jako spełniającej kryteria określone w art. 57 lit. d) i e) tegoż rozporządzenia wystarcza, by substancja ta spełniała kryteria istotne do identyfikacji substancji mających właściwości PBT i vPvB wymienione w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006. Tymczasem o ile załącznik ten zawiera istotną liczbę kryteriów, które należy spełnić, o tyle żadne z tych kryteriów nie dotyczy substancji alternatywnych. Nie wykazano zatem, że istnienie informacji o substancjach alternatywnych mogłoby zmienić treść zaskarżonej decyzji dotyczącej identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako spełniającego kryteria określone w art. 57 lit. d) i e) owego rozporządzenia. Tym bardziej odnosi się to również do identyfikacji tej substancji jako spełniającej kryteria określone w art. 57 lit. a) i b) tego rozporządzenia. Kryteria klasyfikacji jako substancji rakotwórczej lub mutagennej są bowiem wymienione w dyrektywie 67/548. Zaklasyfikowania oleju antracenowego (pasty) do substancji rakotwórczych i mutagennej dokonano już w dyrektywach 94/69 i 2008/58 (zob. pkt 3 i 4 powyżej).
- 79 Ponadto należy zaznaczyć, że informacje o substancjach alternatywnych są istotne szczególnie w odniesieniu do postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, którego zaledwie pierwszą fazę stanowi identyfikacja substancji zgodnie z art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006. Na podstawie art. 60 ust. 4 lit. c) i art. 60 ust. 5 lit. b) owego rozporządzenia informacje takie są bowiem istotne dla wydania decyzji w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia dotyczącego substancji znajdującej się na liście substancji podlegających zezwoleniu.
- 80 W rezultacie zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu art. 59 ust. 5 i 7 rozporządzenia nr 1907/2006

- 81 Skarżące zwracają uwagę na to, że ECHA nie była uprawniona, by zmienić sformułowaną przez Republikę Federalną Niemiec propozycję dotyczącą włączenia oleju antracenowego (pasty) na listę substancji kandydackich, która oparta była jedynie na okoliczności, iż substancja ta miała rzekomo właściwości PBT i vPvB. Po tej zmianie olej antracenyowy (pasta) został zidentyfikowany jako substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy na podstawie nie tylko swych domniemyanych właściwości PBT i vPvB, lecz również swych właściwości rakotwórczych i mutagennych. Z uwagi na okoliczność, że substancja ta nie mogła być zidentyfikowana jako wzbudzająca szczególnie duże obawy ze względu na jej właściwości PBT i vPvB, odesłanie do właściwości rakotwórczych i mutagennych pozostaje zdaniem skarżących jedynym powodem włączenia jej na listę substancji kandydackich.
- 82 W niniejszym przypadku sporządzona przez Republikę Federalną Niemiec zgodnie z załącznikiem XV do rozporządzenia nr 1907/2006 dokumentacja zawierała rzeczywiście tylko propozycję zidentyfikowania oleju antracenowego (pasty) jako substancji spełniającej kryteria określone w art. 57 lit. d) i e) owego rozporządzenia, to jest jako substancji mającej właściwości PBT i vPvB, a nie jako spełniającej kryteria określone w art. 57 lit. a) i b) tego rozporządzenia, a mianowicie jako będącej substancją rakotwórczą i mutagenną, nawet jeśli dokumentacja ta wskazywała, że substancję tę zaklasyfikowano do substancji rakotwórczych.
- 83 Z dokumentacji wynika, że w ramach postępowania określonego w art. 59 ust. 5 rozporządzenia nr 1907/2006 ECHA przedłożyła uwagi wskazujące, iż olej antracenyowy (pasta) został zaklasyfikowany do substancji rakotwórczych i spełnia zatem kryteria określone w art. 57 lit. a) owego rozporządzenia. Co się tyczy zaklasyfikowania oleju antracenowego (pasty) do substancji mutagennych, komitet państw członkowskich z własnej inicjatywy zauważył, że substancja ta spełnia przesłanki przewidziane w art. 57

lit. b) tego rozporządzenia. Olej antracenowy (pasta) został więc zidentyfikowany jako substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy, spełniająca kryteria identyfikacji wymienione w art. 57 lit. a), b), d) i e) owego rozporządzenia.

- 84 Z powyższego wynika, że twierdząc, iż ECHA nie była uprawniona, by zmienić propozycję Republiki Federalnej Niemiec dotyczącą włączenia oleju antracenowego (pasty) na listę substancji kandydackich, skarżące kwestionują zasadniczo zidentyfikowanie tej substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy na podstawie jej właściwości rakotwórczych i mutagennych.
- 85 Nie można tymczasem argumentować, że identyfikując daną substancję nie tylko na podstawie powodów zaproponowanych w pierwotnie sporządzonej dla tej substancji dokumentacji, lecz również na podstawie powodu niewskazanego w tej dokumentacji, ECHA przekroczyła swoje kompetencje przewidziane w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006.
- 86 Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że na podstawie art. 59 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 procedurę przewidzianą w art. 59 ust. 2–10 stosuje się w celu identyfikacji substancji spełniających kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006. Zaskarżona decyzja w sprawie identyfikacji oleju antracenowego (pasty), z tego względu, że spełnia on kryteria określone w art. 57 owego rozporządzenia, jest zgodna z tym celem. Argumentacja skarżących dotycząca identyfikacji substancji na podstawie powodu niewskazanego w pierwotnie sporządzonej dla tej substancji dokumentacji nie dotyczy zatem kompetencji ECHA.
- 87 Po drugie, brzmienie art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 nie przewiduje, że powody określone w art. 57 owego rozporządzenia, na podstawie których substancja jest identyfikowana, powinny być zgodne z powodami wskazanymi w pierwotnie sporządzonej dokumentacji. Ponadto, jak wynika z art. 59 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1907/2006, państwom członkowskim nie przysługuje wyłączne prawo inicjatywy do wszczęcia postępowania w sprawie identyfikacji. Komisja może bowiem również zwrócić się do ECHA z wnioskiem o sporządzenie dokumentacji zgodnie z załącznikiem XV do owego rozporządzenia.
- 88 Po trzecie, z wymienionego w art. 55 rozporządzenia nr 1907/2006 celu procedury udzielania zezwoleń, a mianowicie zagwarantowania sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu, że ryzyko stwarzane przez substancje wzbudzające szczególnie duże obawy jest właściwie kontrolowane oraz że substancje te są stopniowo zastępowane odpowiednimi alternatywnymi substancjami lub technologiami, o ile jest to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia, wynika, że identyfikacja substancji, która stanowi pierwszą fazę postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, opiera się na możliwie jak najbardziej kompletnych powodach.
- 89 Po czwarte, w odniesieniu do identyfikacji rozpatrywanej substancji na podstawie jej właściwości rakotwórczych należy przypomnieć, że na podstawie art. 59 ust. 5 rozporządzenia nr 1907/2006 ECHA może wnieść uwagi dotyczące identyfikacji substancji w przekazanej jej dokumentacji w związku z kryteriami określonymi w art. 57 owego rozporządzenia. Okoliczność ta ma na celu zapewnienie, by ECHA była w stanie przedstawić w skuteczny sposób swoje stanowisko. Wynika z tego, że uwagi przedłożone przez ECHA powinny móc być przytoczone w zaskarżonej decyzji.
- 90 Zarzut drugi należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu zasady równego traktowania

- 91 Skarżące twierdzą, że identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy narusza zasadę równego traktowania. Ich zdaniem substancja ta, z racji zawartości substancji chemicznych i konkurencji na rynku, jest porównywalna z innymi substancjami UVCB zawierającymi antracen. Niemniej ECHA bez obiektywnego uzasadnienia zidentyfikowała tylko olej antracenowy (pastę), a nie te inne substancje, jako substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy.
- 92 Należy zauważyć, że w drodze rozporządzenia nr 1907/2006 prawodawca wprowadził uregulowania dotyczące rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów mające zwłaszcza na celu – zgodnie z motywem 1 tegoż rozporządzenia – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, a także swobodnego przepływu substancji na rynku wewnętrznym przy jednoczesnej poprawie konkurencyjności i innowacyjności. W szczególności rozporządzenie nr 1907/2006 przewiduje w tytule VII procedurę udzielania zezwoleń. Celem tej procedury jest, zgodnie z art. 55 wspomnianego rozporządzenia, zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu, że ryzyko stwarzane przez substancje wzbudzające szczególnie duże obawy jest właściwie kontrolowane oraz że substancje te są stopniowo zastępowane odpowiednimi alternatywnymi substancjami lub technologiami, o ile jest to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia.
- 93 Procedurę udzielania zezwoleń stosuje się do wszystkich substancji spełniających kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006. Pierwsza faza postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia polega na identyfikacji substancji wskazanych w tym artykule, dla której z kolei przewidziana jest wieloetapowa procedura w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006. Zgodnie z motywem 77 wspomnianego rozporządzenia ze względu na funkcjonalność i praktyczność zarówno w odniesieniu do osób fizycznych lub prawnych, które muszą przygotować dokumenty do złożenia wniosku oraz podjąć odpowiednie środki kontroli ryzyka, jak i w odniesieniu do organów, które muszą rozpatrywać wnioski o udzielenie zezwolenia, procedurze udzielania zezwoleń powinna podlegać równocześnie jedynie ograniczona liczba substancji. Co do wyboru tych substancji, art. 59 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1907/2006 przewiduje, iż do Komisji lub do zainteresowanego państwa członkowskiego należy uznanie, że spełniają one kryteria wymienione w art. 57 tegoż rozporządzenia. Prawodawca pozostawił zatem Komisji i państwom członkowskim szerokie uprawnienia dyskrecjonalne umożliwiające stopniowe wprowadzenie w życie przepisów dotyczących substancji wzbudzających szczególnie duże obawy wskazanych w tytule VII rozporządzenia nr 1907/2006.
- 94 W świetle powyższego procedura identyfikacji przewidziana w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 nie przyznaje zatem ECHA żadnego uprawnienia w zakresie wyboru substancji podlegających identyfikacji. Natomiast jeżeli państwo członkowskie lub, na wniosek Komisji, ECHA sporządzi dokumentację dotyczącą danej substancji, to jednostka ta musi przystąpić do identyfikacji tej substancji z poszanowaniem warunków określonych we wspomnianym artykule.
- 95 W niniejszym przypadku procedura identyfikacji przewidziana w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 była przestrzegana w odniesieniu do wyboru substancji podlegających identyfikacji. Z dokumentacji wynika bowiem, że olej antracenowy (pasta) został wybrany przez Republikę Federalną Niemiec, ponieważ uważała ona, iż substancja ta spełnia kryteria wymienione w art. 57 tegoż rozporządzenia. Ponadto z uwagi na to, że państwo członkowskie nie przedłożyło dokumentacji sporządzonej przez nie w odniesieniu do innych substancji zawierających antracen, a Komisja nie zwróciła się do ECHA z wnioskiem o sporządzenie takiej dokumentacji, ECHA nie mogła przystąpić do identyfikacji tych innych substancji zgodnie z procedurą określoną w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 bez przekroczenia swoich uprawnień. Z tego wynika, że identyfikując olej antracenowy (pastę), a nie substancje rzekomo porównywalne, jako substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy, ECHA nie naruszyła zasady równego traktowania.

- 96 W świetle powyższego oraz z uwagi na okoliczność, że skarżące nie zakwestionowały legalności procedury określonej w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 i że ECHA przestrzegała tej procedury, zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na błędzie w ocenie lub na naruszeniu prawa związanym z identyfikacją substancji jako PBT lub vPvB na podstawie jej składników

- 97 Powyższy zarzut obejmuje trzy zastrzeżenia. Po pierwsze, skarżące zauważają, że dokumentacja sporządzona przez Republikę Federalną Niemiec w odniesieniu do spornej substancji nie przestrzegała wymogów określonych w art. 59 ust. 2 i 3 oraz w załącznikach XIII i XV do rozporządzenia nr 1907/2006, ponieważ nie została ona oparta na ocenie samej substancji, lecz na ocenie właściwości jej składników. Po drugie, reguła, zgodnie z którą substancję można zidentyfikować jako mającą właściwości PBT lub vPvB, o ile substancja ta zawiera składnik mający właściwości PBT lub vPvB o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%, nie jest przewidziana w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006. Po trzecie, ocena składników spornej substancji nie dała wystarczającej podstawy do zidentyfikowania jej jako mającej właściwości PBT lub vPvB, ponieważ składniki te nie zostały indywidualnie zidentyfikowane jako mające właściwości PBT lub vPvB.

- 98 Jako że zastrzeżenia pierwsze i drugie dotyczą identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako mającego właściwości PBT i vPvB na podstawie jego składników o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%, ich wspólne zbadanie wydaje się odpowiednie.

- 99 Tytułem wstępu należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w przypadku gdy władze Unii dysponują szerokim zakresem uznania, w szczególności w zakresie oceny, w celu określenia rodzaju i zakresu stosowania przyjmowanych przez nie środków, wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, kontrola sądu Unii musi ograniczać się do zbadania, czy skorzystanie z takiego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy władze te w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im uznania. W takim kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny przeprowadzonej przez władze Unii, które są jedynymi organami, którym traktat FUE powierzył to zadanie (wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-15/10 Etimine, Zb.Orz. s. I-6681, pkt 60).

- 100 Niemniej jednak należy uściślić, iż szeroki zakres uznania przysługujący władzom Unii, który implikuje ograniczoną kontrolę sądową jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zasięgu przyjmowanych przepisów, ale również, w pewnym zakresie, do ustalenia danych będących ich podstawą. W każdym razie taka kontrola sądowa, nawet o ograniczonym zakresie, wymaga, by władze Unii, które wydały dany akt, były w stanie wykazać przed sądem Unii, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecyjnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować (wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7023, pkt 33, 34).

– W przedmiocie zastrzeżeń pierwszego i drugiego, dotyczących identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako mającego właściwości PBT i vPvB na podstawie jego składników o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%

- 101 Skarżące podkreślają, że dokumentacja dotycząca oleju antracenowego (pasty) sporządzona przez Republikę Federalną Niemiec nie przestrzegała wymogów określonych w art. 59 ust. 2 i 3 oraz w załącznikach XIII i XV do rozporządzenia nr 1907/2006, ponieważ opierała się nie na ocenie samej substancji, lecz na ocenie właściwości jej składników. Ponadto reguła, zgodnie z którą substancję można zidentyfikować jako mającą właściwości PBT lub vPvB, o ile substancja ta zawiera składnik mający właściwości PBT lub vPvB o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%, nie jest przewidziana w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006 i nie ma zatem podstawy prawnej. Ten brak progu

stężenia był zamierzony przez prawodawcę, ponieważ progi stężenia są ustalone w innym miejscu w rozporządzeniu nr 1907/2006, to jest w szczególności dla celów oceny bezpieczeństwa chemicznego na podstawie art. 14 tegoż rozporządzenia. Zdaniem skarżących w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja oparta jest na ocenie właściwości składników oleju antracenowego (pasty) o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%, jest ona dotknięta oczywistym błędem w ocenie.

- 102 Z dokumentacji dotyczącej identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, w odniesieniu do której komitet państw członkowskich osiągnął jednomyślne porozumienie w dniu 4 grudnia 2009 r., wynika, że substancja ta została zidentyfikowana jako wzbudzająca szczególnie duże obawy i spełniająca kryteria konieczne do uznania jej za mającą właściwości PBT i vPvB na podstawie art. 57 lit. d) i e) rozporządzenia nr 1907/2006 z powodu właściwości PBT i vPvB składników obecnych w owej substancji o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%.
- 103 Z części 6 dokumentacji dotyczącej identyfikacji oleju antracenowego (pasty) wynika bowiem, że komitet ów doszedł do wniosku, iż substancję tę należy uznać za mającą właściwości PBT i vPvB, ponieważ zawiera z jednej strony dwa składniki wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (zwanych dalej „WWA”) o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%, z których jeden należy uznać za mający właściwości PBT, a mianowicie antracen o stężeniu wynoszącym 15–50%, a z których drugi należy uznać za mający właściwości vPvB, to jest fenantren o stężeniu wynoszącym 5–30%. Tym samym komitet wyciągnął wniosek, że olej antracenyowy (pasta) jest substancją, która zawiera co najmniej 20% składników WWA mających właściwości PBT lub vPvB.
- 104 W odniesieniu najpierw do domniemanego naruszenia procedury przewidzianej w art. 59 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1907/2006 w związku z załącznikiem XV do tego rozporządzenia wystarczy stwierdzić, że przepisy te przewidują sporządzenie dokumentacji dla substancji, które są uważane za spełniające kryteria wymienione w art. 57 tego rozporządzenia. Zarówno dokumentacja przygotowana przez Republikę Federalną Niemiec, jak i zaskarżona decyzja odnosiły się niewątpliwie do substancji w rozumieniu art. 3 pkt 1 wspomnianego rozporządzenia, która to substancja była uważana za substancję spełniającą kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006. ECHA nie naruszyła zatem tych przepisów.
- 105 Aby następnie zbadać, czy podejście przyjęte przez ECHA w odniesieniu do identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako mającego właściwości PBT i vPvB jest dotknięte oczywistym błędem, należy zauważyć, że kryteria identyfikacji substancji jako mającej właściwości PBT i vPvB są zdefiniowane w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006. W konsekwencji – jak podkreślają skarżące – zgodnie z obowiązującą wersją tego załącznika w odniesieniu do identyfikacji substancji jako mającej właściwości PBT i vPvB to właśnie ta substancja musi spełniać kryteria konieczne do uznania jej za mającą właściwości PBT i vPvB, które to kryteria zostały określone w sekcjach 1 i 2 wspomnianego załącznika.
- 106 Niemniej z uwagi na to, że składniki substancji stanowią jej integralną część, nie można po prostu orzec, iż ECHA popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, iż sporna substancja ma właściwości PBT i vPvB z tego względu, że jej składniki mają takie właściwości. Taki wniosek nie uwzględnia bowiem wystarczająco celu przyświecającego rozporządzeniu nr 1907/2006, wskazanego w jego art. 1 ust. 1, czyli zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, w tym propagowania alternatywnych metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnej poprawie konkurencyjności i innowacyjności. Nawet jeśli brzmienie załącznika XIII do rozporządzenia nr 1907/2006 w wersji obowiązującej w niniejszym przypadku nie wskazuje wprost, że identyfikacja substancji mających właściwości PBT i vPvB musi także uwzględniać właściwości PBT lub vPvB istotnych składników substancji, to nie wyklucza ono takiego podejścia. Niemniej nie można uznać, iż ze względu na sam fakt, że składnik

substancji ma pewne właściwości, substancja ma je także, lecz należy rozważyć zawartość procentową i skutki chemiczne obecności takiego składnika (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 26 września 1985 r. w sprawie 187/84 Caldana, Rec. s. 3013, pkt 17).

- 107 Wbrew temu, co twierdzą skarżące, art. 14 ust. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1907/2006 nie świadczy o intencji prawodawcy, by zminimalizować ryzyka związane ze składnikami mającymi właściwości PBT lub vPvB danej substancji wyłącznie w ramach oceny bezpieczeństwa chemicznego przewidzianej w tym artykule. Z jednej strony bowiem taka intencja nie wynika ani z brzmienia tego przepisu, ani z motywów rozporządzenia nr 1907/2006 odnoszących się do owego przepisu. Z drugiej strony art. 14 ust. 2 lit. f) wspomnianego rozporządzenia stanowi część procedury rejestracji substancji określonej w tytule II tego rozporządzenia, która to procedura ma co do zasady zastosowanie do wszystkich substancji w ich postaci własnej lub zawartych w mieszaninach lub wyrobach określonych w art. 6 i 7 rozporządzenia, o którym mowa. Jak wynika z motywu 69 rozporządzenia nr 1907/2006, prawodawca chciał objąć wzmożoną uwagą substancje wzbudzające szczególnie duże obawy, do których odnosi się procedura identyfikacji przewidziana w art. 59 tegoż rozporządzenia.
- 108 W niniejszym przypadku należy przypomnieć, że olej antracenowy (pasta) należy do substancji UVCB, których skład jest nieznan lub zmienny. Substancje UVCB zaliczają się do substancji wieloskładnikowych, to znaczy substancji, które zawierają wiele różnych składników. Załącznik XIII do rozporządzenia nr 1907/2006 nie przewiduje szczególnych przepisów dotyczących identyfikacji substancji UVCB jako mających właściwości PBT i vPvB.
- 109 Zdaniem ECHA podejście, zgodnie z którym substancję UVCB można zidentyfikować jako mającą właściwości PBT i vPvB z tego względu, że jej składniki zostały zidentyfikowane jako mające właściwości PBT i vPvB, jest oparte z jednej strony na utrwalonej praktyce opierającej się na zasadzie uznanej w prawodawstwie Unii, a z drugiej strony na względach naukowych. Co do zastosowania progu 0,1% jako czynnika prowadzącego do identyfikacji spornej substancji na podstawie jej składników ECHA utrzymuje, że opiera się ono na prawodawstwie Unii.
- 110 W pierwszej kolejności w odniesieniu do argumentacji dotyczącej utrwalonej praktyki opierającej się na zasadzie uznanej w prawodawstwie Unii należy zwrócić uwagę, iż z motywu 75 i z art. 53 ust. 2 rozporządzenia nr 1272/2008 wprawdzie wynika, że rozporządzenie to nie stosuje się do klasyfikacji i oznakowania substancji mających właściwości PBT i vPvB, lecz w szczególności do klasyfikacji i oznakowania substancji rakotwórczych, mutagennych i toksycznych, ale nie zmienia to faktu, że z art. 10 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wynika, iż prawodawca uznał zasadę, zgodnie z którą substancja mająca pewne właściwości i obecna w innej substancji może spowodować, że substancja ta zostanie zakwalifikowana jako mająca takie właściwości. Artykuł 10 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1272/2008 stanowi bowiem, że specyficzne wartości graniczne stężenia i ogólne wartości graniczne stężenia są wartościami granicznymi przypisanymi danej substancji, wskazującymi próg, na którego poziomie lub powyżej którego poziomu obecność tej substancji w innej substancji lub w mieszaninie, czy to w charakterze zidentyfikowanego zanieczyszczenia, dodatku, czy pojedynczego składnika, powoduje, że ta substancja lub mieszanina jest klasyfikowana jako niebezpieczna.
- 111 Możliwość zastosowania powyższej zasady do procedury identyfikacji substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy potwierdzają liczne elementy. Z jednej strony art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006 stawia – w ramach badania substancji podlegających umieszczeniu na liście substancji kandydackich – substancje mające właściwości PBT i vPvB na tym samym poziomie co substancje rakotwórcze, mutagenne i toksyczne. Z drugiej strony możliwość zastosowania wspomnianej zasady potwierdza art. 56 ust. 6 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006. Zgodnie z tymże przepisem zasadniczo zakaz wprowadzenia do obrotu substancji podlegającej zezwoleniu nie stosuje się do użycia substancji określonych w art. 57 lit. d)–f) tegoż rozporządzenia poniżej wartości granicznej stężenia 0,1% wag., gdy są one zawarte w mieszaninach. Przepis ten stosuje się niewątpliwie do mieszanin, a nie do substancji takiej jak ta będąca przedmiotem niniejszego sporu. Niemniej kwalifikacja substancji ze względu na właściwości jej składników wydaje się porównywalna z kwalifikacją mieszaniny ze względu

na właściwości jej substancji. W tym względzie należy zauważyć, że na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym prawodawca zamierzał zminimalizować ryzyko związane ze składnikami mającymi właściwości PBT lub vPvB danej substancji wyłącznie w ramach oceny bezpieczeństwa chemicznego, skarżące odwołują się także do przepisu, który stosuje się nie do składników substancji, lecz do substancji zawartych w mieszaninie, to jest do art. 14 ust. 2 lit. f) rozporządzenia nr 1907/2006 (zob. pkt 107 powyżej).

112 W drugiej kolejności ECHA opiera swoje podejście na względach naukowych.

113 Z jednej strony ECHA utrzymuje, iż ważne jest dokonanie oceny substancji UVCB na podstawie jej składników, gdyż z chwilą gdy zostaje ona uwolniona do środowiska, poszczególne składniki takiej substancji zachowują się jak substancje niezależne. Substancje, o których mowa, uwalniają wiele różnych WWA mających właściwości PBT lub vPvB podczas ich stosowania, na przykład przez ogrzewanie w trakcie przetwarzania lub przez perkolację w przypadku kontaktu z wodą.

114 Z drugiej strony – w opinii ECHA – mimo że badanie substancji UVCB jako całości jest możliwe w niektórych specyficznych przypadkach, takie podejście nie daje znaczących wyników w przypadku zdecydowanej większości tych substancji, w tym oleju antracenowego (pasty). W tej większości przypadków zrozumienie właściwości substancji jest możliwe jedynie na podstawie oceny właściwości jej istotnych składników. Większość metod badawczych dostępnych do celów określenia immanentnych właściwości tych substancji jest odpowiednia tylko do badania substancji składających się z jednego głównego składnika. Jeśli chodzi bowiem o trwałość substancji UVCB, zazwyczaj nie może ona zostać oceniona za pomocą metod badawczych w zakresie biodegradacji, które służą do pomiaru związanych parametrów, ponieważ w ramach tych badań mierzy się właściwości substancji jako całości, lecz nie stanowią one źródła informacji na temat jej składników. A zatem nawet przy założeniu, że w wyniku takiego badania okaże się, iż substancja jako całość podlega łatwej biodegradacji, nie można wykluczyć ewentualnej obecności w substancji składników niepodlegających biodegradacji. Zdaniem ECHA podobne trudności są spotykane podczas badań dotyczących bioakumulacji i toksyczności w przypadku niektórych substancji UVCB. Struktura fizyczna takiej substancji może utrudnić w znacznym stopniu uwolnienie składników owej substancji, jeżeli badanie dotyczy substancji jako takiej. W konsekwencji w odniesieniu do badań dotyczących bioakumulacji i toksyczności należy zauważyć, że akumulacja w badanych organizmach i toksyczność nie mogą zostać wykryte w ramach badań, natomiast w rzeczywistości po pewnym czasie następuje uwolnienie składników WWA do środowiska.

115 Krytyczne uwagi skarżących dotyczące powyższych względów naukowych nie są w stanie wykazać, że względy naukowe przedstawione przez ECHA są dotknięte oczywistym błędem.

116 Po pierwsze bowiem, jeśli chodzi o argumentację skarżących, zgodnie z którą okoliczność, iż substancja może ulec rozkładowi na swoje składniki, jest badana w trakcie oceny bezpieczeństwa chemicznego, którą należy przeprowadzić w ramach rejestracji substancji zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1907/2006, nie przeczy ona ocenie ECHA, lecz wskazuje jedynie, że rozkład musi także w razie potrzeby zostać uwzględniony w ramach innej procedury przewidzianej w rozporządzeniu nr 1907/2006 (w tej kwestii zob. także pkt 107 powyżej).

117 Po drugie, w odniesieniu do argumentacji skarżących, zgodnie z którą wbrew twierdzeniom ECHA większość metod badawczych można wykorzystać w odniesieniu do substancji UVCB lub, jeżeli istniejące metody nie są właściwe, można wykorzystać podejście oparte na mocy dowodowej, argumentacja ta nie jest w żaden sposób poparta danymi naukowymi, a zatem nie jest wystarczająca do odrzucenia podejścia ECHA jako dotkniętego oczywistym błędem.

118 W trzeciej kolejności w odniesieniu do zastosowania progu 0,1% jako czynnika prowadzącego do identyfikacji spornej substancji na podstawie jej składników skarżące twierdzą, że chociaż nie kwestionują zasadniczo zastosowania takiego progu, kryterium dotyczące progu 0,1% nie figuruje

w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006. Ponadto podnoszą one, że istnieją wprawdzie akty zawierające odesłania do zawartości procentowej 0,1% jako stanowiącej w pewnych przypadkach próg, powyżej którego ma miejsce klasyfikacja jako zagrożenia, jednak próg ten może wynosić od 0,1 do 1%, w zależności od zagrożenia.

- 119 Wprawdzie żaden próg stężenia nie jest przewidziany w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1907/2006, ale należy zaznaczyć, że zastosowanie takiego progu jako czynnika prowadzącego do identyfikacji danej substancji na podstawie jej składników nie wymaga, by taki próg był określony w tym załączniku.
- 120 Ponadto z rozporządzenia nr 1907/2006 wynika, że próg 0,1% został kilkakrotnie zastosowany w prawodawstwie Unii do celów kwalifikacji mieszaniny na podstawie jej substancji. Artykuł 31 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1907/2006 nakłada bowiem na dostawców mieszaniny obowiązek udzielenia informacji, czy zawiera ona substancję mającą właściwości PBT lub vPvB zgodnie z kryteriami określonymi w załączniku XIII do tegoż rozporządzenia, o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1%. Co więcej, art. 14 ust. 2 lit. f) tego rozporządzenia nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek przedstawienia oceny bezpieczeństwa chemicznego mieszaniny, jeżeli wartość graniczna stężenia substancji, która jest zawarta w mieszaninie i spełnia kryteria określone w załączniku XIII do powyższego rozporządzenia, wynosi co najmniej 0,1%. Ponadto art. 56 ust. 6 rozporządzenia nr 1907/2006 stanowi, że obowiązek uzyskania zezwolenia nie stosuje się między innymi do użycia substancji spełniających kryteria wskazane w art. 57 lit. d) i e) powyższego rozporządzenia, jeżeli są one zawarte w mieszaninach poniżej wartości granicznej stężenia 0,1%.
- 121 Jako że kwalifikacja substancji ze względu na właściwości jej składników wydaje się porównywalna z kwalifikacją mieszaniny ze względu na właściwości jej substancji (zob. pkt 111 powyżej) i z uwagi na to, iż skarżące nie kwestionują zasadniczo zastosowania progu 0,1%, nie można dojść do wniosku, że zaskarżona decyzja jest dotknięta oczywistym błędem, ponieważ próg 0,1% został zastosowany jako czynnik prowadzący do identyfikacji spornej substancji na podstawie jej składników.
- 122 W świetle całości powyższych rozważań należy dojść do wniosku, iż olej antracenowy (pasta) nie został zidentyfikowany jako mający właściwości PBT i vPvB ze względu na sam fakt, że składnik tej substancji ma pewne właściwości PBT i vPvB, lecz że zawartość procentowa i skutki chemiczne obecności takiego składnika także zostały uwzględnione (zob. pkt 106 powyżej). Argumentacja skarżących dotycząca identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako mającego właściwości PBT i vPvB na podstawie jego składników o stężeniu wynoszącym co najmniej 0,1% nie wykazuje, że zaskarżona decyzja jest dotknięta oczywistym błędem.
- 123 Należy zatem oddalić zastrzeżenia pierwsze i drugie.
- W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego identyfikacji składników spornej substancji jako mających właściwości PBT lub vPvB
- 124 Skarżące zauważają zasadniczo, że ocena składników spornej substancji nie stanowiła wystarczającej podstawy do zidentyfikowania owej substancji jako mającej właściwości PBT lub vPvB, ponieważ składniki te nie zostały indywidualnie zidentyfikowane jako mające właściwości PBT lub vPvB w odrębnej decyzji ECHA na podstawie pogłębionej oceny dokonanej w tym celu.
- 125 Dla przypomnienia: olej antracenowy (pasta) został zidentyfikowany jako mający właściwości PBT i vPvB, ponieważ zawiera antracen, który należy uważać za mający właściwości PBT, i fenantren, który należy uważać za mający właściwości vPvB (zob. pkt 103 powyżej).

- 126 W pierwszej kolejności pojawia się pytanie, czy identyfikacja danej substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy ze względu na jej właściwości PBT i vPvB na podstawie właściwości PBT i vPvB składników tej substancji wymaga, by same te składniki były uprzednio przedmiotem identyfikacji jako mające właściwości PBT i vPvB w odrębnej decyzji ECHA. W tym względzie należy zaznaczyć, że art. 57 lit. d) i e) oraz art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 przewidują tylko, że muszą być spełnione kryteria określone w załączniku XIII do tego rozporządzenia. Ponadto zastosowanie procedury przewidzianej w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 w celu zidentyfikowania w niezależny sposób odpowiednich składników oleju antracenowego (pasty) jako mających właściwości PBT i vPvB nie wniosłoby żadnej wartości dodanej do identyfikacji spornej substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy ze względu na jej właściwości PBT i vPvB na podstawie właściwości PBT i vPvB jej składników. W ramach dokumentacji sporządzonej zgodnie z załącznikiem XV do wspomnianego rozporządzenia dotyczącej rozpatrywanej substancji należało bowiem także porównać dostępne informacje z kryteriami załącznika XIII do tegoż rozporządzenia. Argumentację skarżących w tym względzie należy zatem oddalić.
- 127 W drugiej kolejności skarżące kwestionują, że identyfikacja składników, o których mowa – innych niż antracen – jako składników mających właściwości PBT lub vPvB opierała się na pogłębionej ocenie. W przypadku antracenu nie ma wątpliwości, że został on zidentyfikowany jako substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy na podstawie jego właściwości PBT. Zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w pkt 99 i 100 powyżej należy zatem zbadać, czy zaskarżona decyzja jest dotknięta oczywistym błędem w tym względzie.
- 128 Na poparcie swojej argumentacji skarżące odsyłają do uwag sformułowanych przez grupę dużych przedsiębiorstw naftowych prowadzących badania na temat kwestii środowiskowych dotyczących przemysłu naftowego w okresie konsultacji w sprawie dokumentacji sporządzonej zgodnie z załącznikiem XV do rozporządzenia nr 1907/2006 dla rozpatrywanej substancji. Ich zdaniem do uwag tych został załączony raport, w którym przeanalizowano właściwości w zakresie bioakumulacji piętnastu WWA. Zgodnie ze wspomnianymi uwagami – zważywszy, że właściwa podgrupa ECB nie osiągnęła porozumienia w przedmiocie właściwości PBT lub vPvB tych składników – przedwczesne i niewskazane byłoby wyciągnięcie w odniesieniu do nich ostatecznych wniosków w dokumentacji sporządzonej zgodnie z załącznikiem XV do powyższego rozporządzenia. Zgodnie ze wspomnianym raportem dostępne dowody nie popierają zawartych w tej dokumentacji wstępnych ogólnych wniosków, zgodnie z którymi owe składniki spełniają kryterium zdolności do bioakumulacji lub bardzo dużej zdolności do bioakumulacji, ponieważ wiarygodne dane badawcze wykazują jedynie niski potencjał bioakumulacyjny tych składników.
- 129 W powyższym względzie należy zwrócić uwagę, że w swojej argumentacji skarżące ograniczają się zasadniczo do odesłania do przedstawienia uwag i raportu sporządzonych w ramach procedury przewidzianej w art. 59 ust. 4 rozporządzenia nr 1907/2006. Olej antracenowy (pasta) został zidentyfikowany jako substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy na podstawie analizy zawartej w dokumentacji sporządzonej przez Republikę Federalną Niemiec i zatwierdzonej przez komitet państw członkowskich w dniu 2 grudnia 2009 r. zgodnie z art. 59 ust. 8 tegoż rozporządzenia przy znajomości uwag i raportu, o których mowa powyżej. Część 6 tej dokumentacji zawiera szczegółową ocenę, odpowiednio, właściwości PBT i vPvB istotnych składników rozpatrywanej substancji. W świetle powyższego ogólne odesłanie z jednej strony do okoliczności, że właściwa grupa ECB, które to biuro nie istnieje już pod rządami rozporządzenia nr 1907/2006, nie osiągnęła porozumienia w przedmiocie właściwości PBT i vPvB wchodzących w rachubę składników, a z drugiej strony do rzekomo niewystarczającego charakteru dowodów, bez wykazania, jaki element analizy zawartej we wspomnianej dokumentacji jest nieprawidłowy, nie wystarcza, by dojść do wniosku, że zaskarżona decyzja jest dotknięta oczywistym błędem.
- 130 Z powyższego wynika, że zastrzeżenie trzecie należy oddalić.
- 131 W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności

- 132 Skarżące twierdzą, że zaskarżona decyzja nie przestrzega zasady proporcjonalności. Decyzja ta jest oczywiście nieodpowiednia do realizacji celów rozporządzenia nr 1907/2006, to jest do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Zdaniem skarżących ECHA mogła podjąć inne odpowiednie i mniej uciążliwe środki, takie jak zastosowanie środków kontroli ryzyka na podstawie oceny bezpieczeństwa chemicznego zawartej w dokumentacji rejestracyjnej przygotowanej przez skarżące na podstawie art. 14 rozporządzenia nr 1907/2006 lub przedstawienie dokumentacji w sprawie ograniczeń dotyczących spornej substancji na podstawie tytułu VIII tego rozporządzenia.
- 133 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć dane przepisy, przy czym w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Etimine, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 Jeśli chodzi o sądową kontrolę przesłanek wymienionych w poprzednim punkcie, należy przyznać ECHA szeroki zakres uznania w dziedzinie, która wymaga od niej dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen. Tylko oczywiście nieodpowiedni charakter przepisu wydanego w tej dziedzinie w stosunku do zamierzonego przez prawodawcę celu może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego przepisu (zob. podobnie ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Etimine, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 135 W niniejszym przypadku z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 wynika, że rozporządzenie to ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, w tym propagowania alternatywnych metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnej poprawie konkurencyjności i innowacyjności. Z uwagi na motyw 16 tego rozporządzenia należy stwierdzić, że prawodawca ustalił jako główny cel pierwszy z tych trzech celów, czyli zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb.Orz. s. I-5783, pkt 45). Jeśli chodzi konkretnie o cel procedury udzielania zezwoleń, art. 55 powyższego rozporządzenia przewiduje, że ma ona na celu zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu, że ryzyko stwarzane przez substancje wzbudzające szczególnie duże obawy jest właściwie kontrolowane oraz że substancje te są stopniowo zastępowane odpowiednimi alternatywnymi substancjami lub technologiami, o ile jest to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia.
- 136 W pierwszej kolejności w odniesieniu do argumentacji skarżących, zgodnie z którą zaskarżona decyzja nie jest odpowiednia do realizacji celów przyświecających rozporządzeniu nr 1907/2006, należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja polega na identyfikacji oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, która to identyfikacja jest wynikiem postępowania przewidzianego w art. 59 tegoż rozporządzenia. W przypadku gdy substancja zostaje zidentyfikowana jako wzbudzająca szczególnie duże obawy, zainteresowane podmioty gospodarcze podlegają obowiązkowi informacyjnym (zob. pkt 34 powyżej).
- 137 Jeśli chodzi o cel w postaci ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, to na wstępie należy stwierdzić, że identyfikacja substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy służy lepszemu informowaniu opinii publicznej oraz profesjonalistów o ryzyku i zagrożeniach wiążących się z tą substancją oraz że w związku z tym identyfikacja ta powinna być uznawana za środek służący poprawie poziomu takiej ochrony (zob. podobnie ww. w pkt 135 wyrok w sprawie S.P.C.M. i in., pkt 49).

- 138 W odniesieniu konkretnie do argumentacji skarżących, zgodnie z którą identyfikacja oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy nie jest nieodpowiednia do realizacji celów przyświecających rozporządzeniu nr 1907/2006, jako że ryzyko związane z narażeniem na tę substancję jest znikome, ponieważ olej antracenowy jest głównie używany jako półprodukt do produkcji sadzy, argumentację tę należy oddalić. Ponieważ olej antracenowy (pasta) stanowi półprodukt, substancja ta jest wyłączona z tytułu VII rozporządzenia nr 1907/2006 zgodnie z art. 2 ust. 8 owego rozporządzenia, a zatem nie jest objęta obowiązkami informacyjnymi wynikającymi z identyfikacji substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy na podstawie art. 59 tego rozporządzenia. Ponadto należy stwierdzić, że argumentacja skarżących jest nieistotna dla sprawy, zważywszy, iż z argumentacji tej wynika, że rozpatrywana substancja nie jest używana wyłącznie jako półprodukt.
- 139 W konsekwencji argumentację skarżących dotyczącą rzekomo nieodpowiedniego charakteru zaskarżonej decyzji należy oddalić.
- 140 W drugiej kolejności skarżące twierdzą, że zaskarżona decyzja wykracza poza to, co konieczne do realizacji zamierzonych celów, ponieważ zastosowanie środków kontroli ryzyka lub przedstawienie dokumentacji zgodnie z załącznikiem XV do rozporządzenia nr 1907/2006 w sprawie ograniczeń dotyczących spornej substancji zapewniłyby także wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, lecz byłyby mniej uciążliwe.
- 141 Po pierwsze, jeśli chodzi o środki kontroli ryzyka, skarżące odwołują się do obowiązków zawartych w art. 14 rozporządzenia nr 1907/2006. Zgodnie z art. 14 ust. 1 powinny one przeprowadzić ocenę bezpieczeństwa chemicznego i sporządzić raport w sprawie tego bezpieczeństwa dla substancji, o której mowa. W myśl art. 14 ust. 3 lit. d) ocena bezpieczeństwa chemicznego obejmuje także ocenę właściwości PBT i vPvB danej substancji. Gdyby taka ocena doprowadziła do wniosku, że substancja ma właściwości PBT lub vPvB, zgodnie z art. 14 ust. 4 skarżące musiałyby przeprowadzić ocenę narażenia i oszacować narażenie, a także dokonać charakterystyki ryzyka związanego ze zidentyfikowanymi zastosowaniami. Ponadto na podstawie art. 14 ust. 6 rozporządzenia nr 1907/2006 skarżące są zobowiązane określić i stosować odpowiednie środki w celu właściwego kontrolowania ryzyka. Jako że ocena ta nie była jeszcze dostępna w momencie identyfikacji spornej substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy w zaskarżonej decyzji, ECHA, zamiast identyfikować sporną substancję jako wzbudzającą szczególnie duże obawy, mogła była zdecydować, że poczeka na przedstawienie tej oceny w celu zbadania raportu bezpieczeństwa chemicznego i proponowanych środków kontroli ryzyka.
- 142 Z rozporządzenia nr 1907/2006 nie wynika jednak wcale, by prawodawca zamierzał uzależnić postępowanie w sprawie identyfikacji przeprowadzane zgodnie z art. 59 wspomnianego rozporządzenia – stanowiące część postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na substancję przewidzianego w tytule VII tego rozporządzenia – od postępowania rejestracyjnego przewidzianego w tytule II tego samego rozporządzenia, którym objęte są obowiązki wskazane w art. 14 tego rozporządzenia. Wprawdzie obowiązki te służą także lepszemu informowaniu opinii publicznej oraz profesjonalistów o ryzyku i zagrożeniach związanych z substancją, niemniej z tego względu, że zarejestrowane substancje powinny być dopuszczone do obrotu na rynku wewnętrznym, co wynika z motywu 19 rozporządzenia nr 1907/2006, celem postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia, którego część stanowi postępowanie w sprawie identyfikacji przewidziane w art. 59 powyższego rozporządzenia, jest między innymi stopniowe zastąpienie substancji wzbudzających szczególnie duże obawy innymi odpowiednimi substancjami lub technologiami, o ile jest to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia (zob. pkt 134 powyżej). Ponadto, jak wynika z motywu 69 rozporządzenia nr 1907/2006, prawodawca chciał objąć wzmożoną uwagą substancje wzbudzające szczególnie duże obawy.

- 143 W konsekwencji wbrew temu, co twierdzą skarżące, środki kontroli ryzyka proponowane na podstawie art. 14 ust. 6 rozporządzenia nr 1907/2006 nie stanowią środków odpowiednich do realizacji celów przyświecających temu rozporządzeniu dotyczących postępowania z substancjami wzbudzającymi szczególnie duże obawy, a zatem nie są one środkami mniej uciążliwymi w niniejszym przypadku.
- 144 Wreszcie w odniesieniu do argumentu skarżących, zgodnie z którym ECHA przed identyfikacją oleju antracenowego (pasty) jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy mogła była poczekać na przedstawienie dokumentacji rejestracyjnej dotyczącej spornej substancji zawierającej ocenę jej bezpieczeństwa chemicznego, ponieważ taka dokumentacja stanowiłaby lepsze źródło informacji, wystarczy stwierdzić, że identyfikacja ta została dokonana na podstawie informacji zawartych w dokumentacji dotyczącej spornej substancji zatwierdzonej jednomyślnie przez komitet państw członkowskich (zob. pkt 102 powyżej). Komitet ten nie stwierdził braku informacji dotyczących ważności i istotności danych. Ponadto, jako że rejestracja spornej substancji powinna zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 zostać bezwzględnie dokonana dopiero na dzień 1 grudnia 2010 r., a zatem dwa i pół roku później, licząc od dnia, od którego procedura udzielania zezwoleń miała zastosowanie zgodnie z art. 141 ust. 2 tego rozporządzenia, czyli dnia 1 czerwca 2008 r., rzekomy obowiązek zaczekania na przedstawienie dokumentacji rejestracyjnej, o której mowa, naruszyłby skuteczność rozporządzenia nr 1907/2006.
- 145 Po drugie, w odniesieniu do środków ograniczających skarżące twierdzą, że dokumentacja dotycząca propozycji takiego środka zgodnie z załącznikiem XV do rozporządzenia nr 1907/2006 powinna obejmować dostępne informacje o substancjach alternatywnych, w tym informacje o ryzyku dla życia ludzkiego i środowiska związane z produkcją lub ze stosowaniem tych substancji alternatywnych, o ich dostępności i wykonalności technicznej i ekonomicznej. Zdaniem skarżących taka propozycja, która byłaby zatem oparta na parametrach podobnych do parametrów stosowanych w ramach dokumentacji w celu identyfikacji substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy, pozwoliłaby uniknąć negatywnych skutków związanych ze wspomnianą identyfikacją i prowadziłaby do takiego samego rezultatu, jeśli chodzi o cele rozporządzenia nr 1907/2006.
- 146 W powyższym względzie należy zaznaczyć, że sam fakt, iż substancja figuruje na liście substancji kandydackich, nie uniemożliwia poddania tej substancji raczej ograniczeniom niż zezwoleniu. Jak wynika bowiem z art. 58 ust. 5 i z art. 69 rozporządzenia nr 1907/2006, Komisja lub państwo członkowskie mogą zawsze zaproponować, by produkcja, wprowadzanie do obrotu lub stosowanie substancji były kontrolowane raczej w drodze ograniczeń niż w drodze zezwolenia.
- 147 Ponadto, jak wynika z załącznika XVII do rozporządzenia nr 1907/2006, ograniczenia ustalone zgodnie z procedurą przewidzianą w tytule VIII tegoż rozporządzenia, dotyczące produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji niebezpiecznych oraz niektórych mieszanin i wyrobów niebezpiecznych, mogą mieć różny stopień intensywności, począwszy od szczególnych warunków, jakim zostają poddane produkcja lub wprowadzanie do obrotu substancji, aż do całkowitego zakazu stosowania substancji. Środki ograniczające, nawet przy założeniu, że są one także odpowiednie do realizacji celów przyświecających temu rozporządzeniu, nie stanowią zatem jako takie środków mniej uciążliwych w porównaniu z identyfikacją substancji, która prowadzi jedynie do powstania obowiązków informacyjnych.
- 148 Co więcej, w odniesieniu do twierdzenia skarżących, zgodnie z którym informacje zawarte w dokumentacji dotyczącej propozycji środka ograniczającego zgodnie z załącznikiem XV do rozporządzenia nr 1907/2006 wykazują, iż identyfikacja rozpatrywanej substancji nie była konieczna, wystarczy zauważyć, że identyfikacja ta została dokonana zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, która stanowi inną procedurę niż procedura przewidziana w tytule VIII tego samego rozporządzenia (zob. pkt 146 powyżej).
- 149 W świetle powyższego nie można wyciągnąć wniosku, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności.

150 W konsekwencji zarzut piąty, a tym samym także skargę, należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

151 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

152 Ponieważ skarżące przegrały sprawę, zgodnie z żądaniem ECHA należy je obciążyć kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rütgers Germany GmbH, Rütgers Belgium NV, Deza, a.s., Koppers Denmark A/S i Koppers UK Ltd zostają obciążone kosztami postępowania.

Dittrich

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Prek

Szwarcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 marca 2013 r.

Podpisy