



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 6 października 2021 r.*

Odwołanie – Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja wykonawcza Komisji C(2016) 3549 final – Zezwolenie na zastosowania ftalanu bis(2-etyloheksylu) (DEHP) – Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 – Artykuły 60 i 62 – Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 – Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej – Decyzja Komisji C(2016) 8454 final –
Oddalenie wniosku

W sprawie C-458/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 14 czerwca 2019 r.,

ClientEarth, z siedzibą w Londynie (Zjednoczone Królestwo), którego reprezentowali A. Jones, barrister, i J. Stratford, BL,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania były:

Komisja Europejska, którą reprezentowali G. Gattinara, R. Lindenthal i K. Mifsud-Bonnici, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), którą reprezentowali M. Heikkilä, W. Broere i F. Becker, w charakterze pełnomocników,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.-C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: angielski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 25 lutego 2021 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 ClientEarth wnosi w odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 4 kwietnia 2019 r., ClientEarth/Komisja (T-108/17, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2019:215), w którym Sąd oddalił skargę ClientEarth mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2016) 8454 final z dnia 7 grudnia 2016 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”), odrzucającej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej złożony w dniu 2 sierpnia 2016 r. przez ClientEarth (zwany dalej „wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r.”) w stosunku do decyzji wykonawczej Komisji C(2016) 3549 final z dnia 16 czerwca 2016 r., na mocy której udzielono zezwolenia na zastosowania ftalanu bis(2-etyloheksylu) (DEHP) na podstawie 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) i 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. 2006, L 396, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) 2016/217 z dnia 16 lutego 2016 r. (Dz.U. 2016, L 40, s. 5) (zwanego dalej „rozporządzeniem REACH”).

Ramy prawne

Konwencja z Aarhus

- 2 Artykuł 9 ust. 3 konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1) (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), stanowi:

„Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”.

Rozporządzenie REACH

- 3 Artykuł 55 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Cel udzielania zezwoleń i względy dotyczące zastępowania”, stanowi, co następuje:

„Celem niniejszego tytułu jest zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy 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 są one wykonalne z ekonomicznego

i technicznego punktu widzenia. W tym celu wszyscy producenci, importerzy i dalsi użytkownicy występujący o zezwolenia dokonują analizy dostępności rozwiązań alternatywnych oraz rozważają związane z nimi ryzyko oraz techniczną i ekonomiczną wykonalność zastąpienia”.

4 Artykuł 56 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Przepisy ogólne”, przewiduje:

„1. Producent, importer lub dalszy użytkownik nie wprowadza substancji do obrotu, umożliwiając jej stosowanie, ani sam nie stosuje tej substancji, jeżeli substancja wymieniona jest w załączniku XIV, chyba że:

a) zastosowania tej substancji w jej postaci własnej, jako składnika preparatu lub włączenie do wyrobu, dla których substancja ta została wprowadzona do obrotu lub jego własne zastosowania substancji zostały objęte zezwoleniem zgodnie z art. 60–64; [...]

[...]”.

5 Artykuł 57 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Substancje podlegające włączeniu do załącznika XIV”, stanowi:

„Następujące substancje mogą zostać włączone do załącznika XIV zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 58:

[...]

c) substancje spełniające kryteria klasyfikacji w klasie zagrożenia »działanie szkodliwe na rozrodczość« kategorii 1A lub 1B, »działanie szkodliwe na funkcje rozrodcze i płodność lub na rozwój« zgodnie z sekcją 3.7 załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 [Parlamentu Europejskiego i Rady 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. 2008, L 353, s. 1)];

[...]

f) inne substancje, takie jak substancje zaburzające gospodarkę hormonalną lub substancje trwałe, toksyczne, wykazujące zdolność do bioakumulacji lub też substancje bardzo trwałe, wykazujące bardzo dużą zdolność do bioakumulacji, niespełniające kryteriów zawartych w lit. d) lub e), w odniesieniu do których istnieją naukowe dowody prawdopodobnych poważnych skutków dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska dające powody do obaw równoważnych obawom stwarzanym przez pozostałe substancje wymienione w lit. a)–e) i które są identyfikowane w każdym przypadku indywidualnie zgodnie z procedurą określoną w art. 59.

6 Artykuł 58 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Włączanie substancji do załącznika XIV”, stanowi w ust. 1:

„W każdym przypadku, gdy zostanie podjęta decyzja o włączeniu do załącznika XIV substancji, o których mowa w art. 57, decyzja taka jest podejmowana zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 133 ust. 4. [...]

[...]”.

- 7 Artykuł 59 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Identyfikacja substancji, o których mowa w art. 57”, stanowi w ust. 1:

„Procedurę określoną w ust. 2–10 niniejszego artykułu stosuje się w celu identyfikacji substancji spełniających kryteria, o których mowa w art. 57, oraz ustalenia kandydackiej listy substancji do ewentualnego włączenia do załącznika XIV. W ramach tej listy [Europejska Agencja Chemikaliów] wskazuje substancje, które są objęte jej programem pracy zgodnie z art. 83 ust. 3 lit. e)”.

- 8 Artykuł 60 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Udzielanie zezwoleń”, stanowi:

„1. Komisja jest odpowiedzialna za podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie zezwolenia zgodnie z niniejszym tytułem.

2. Z zastrzeżeniem ust. 3, zezwolenie udzielane jest, jeżeli ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska wynikające z zastosowania danej substancji i będące efektem jej swoistych właściwości określonych w załączniku XIV jest odpowiednio kontrolowane zgodnie z sekcją 6.4 załącznika I oraz zgodnie z dokumentacją w raporcie bezpieczeństwa chemicznego wnioskodawcy, przy uwzględnieniu opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka, o którym mowa w art. 64 ust. 4 lit. a). Przy udzielaniu zezwolenia oraz we wszystkich warunkach w nim zawartych Komisja uwzględnia wszelkie zrzuty, emisje i niezamierzone ubytki, wraz z ryzykiem wynikającym z różnorodnych lub rozpowszechnionych zastosowań, które znane są w czasie podejmowania decyzji.

[...]

3. Ustęp 2 nie ma zastosowania do:

- a) substancji spełniających kryteria zawarte w art. 57 lit. a), b), c) lub f), w odniesieniu do których nie jest możliwe określenie progu zgodnie z sekcją 6.4 załącznika I;
- b) substancji spełniających kryteria zawarte w art. 57 lit. d) lub e);
- c) substancji objętych art. 57 lit. f), które są trwałe, wykazują zdolność do bioakumulacji i są toksyczne lub są bardzo trwałe i wykazują bardzo dużą zdolność do bioakumulacji.

4. Jeżeli zezwolenie nie może być udzielone na mocy ust. 2 lub dla substancji wymienionych w ust. 3, zezwolenia można udzielić jedynie wtedy, jeżeli wykazano, że korzyści społeczno-ekonomiczne przewyższają ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska wynikające z zastosowania danej substancji oraz nie istnieją odpowiednie alternatywne substancje lub technologie. Decyzja taka podejmowana jest po rozważeniu wszystkich następujących elementów i przy uwzględnieniu opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka oraz Komitetu ds. Analiz Społeczno-Ekonomicznych [...]:

- a) ryzyka stwarzanego przez zastosowania substancji, wraz ze stosownością i skutecznością proponowanych środków zarządzania ryzykiem;
- b) korzyści społeczno-ekonomicznych wynikających z zastosowania substancji i społeczno-ekonomicznych konsekwencji odmowy udzielenia zezwolenia, przedstawionych przez wnioskodawcę lub inne zainteresowane strony;

c) analizy substancji alternatywnych przedstawionych przez wnioskodawcę na mocy art. 62 ust. 4 lit. e) lub planu zastąpienia substancji przedstawionego przez wnioskodawcę na mocy art. 62 ust. 4 lit. f) i wszelkich wkładów stron trzecich przedstawionych na mocy art. 64 ust. 2;

d) dostępnych informacji dotyczących ryzyka dla zdrowia ludzkiego lub środowiska stwarzanego przez substancje lub technologie alternatywne.

5. Przy dokonywaniu oceny dostępności odpowiednich substancji lub technologii alternatywnych Komisja uwzględni wszystkie odnośne aspekty, obejmujące:

a) stwierdzenie, czy zastosowanie rozwiązań alternatywnych prowadziło do zmniejszenia ogólnego ryzyka dla zdrowia ludzkiego i środowiska, uwzględniając stosowność i skuteczność środków zarządzania ryzykiem;

b) techniczną i ekonomiczną wykonalność rozwiązań alternatywnych dla wnioskodawcy.

[...]

7. Zezwolenie udzielane jest wyłącznie w przypadku, gdy wniosek spełnia wymagania wskazane w art. 62.

[...]

10. Niezależnie od warunków zezwolenia jego posiadacz zapewnia najniższy możliwy technicznie i praktycznie poziom narażenia”.

9 Artykuł 62 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Wnioski o udzielenie zezwolenia”, brzmi następująco:

„[...]

3. Wnioski mogą być składane w odniesieniu do jednej lub kilku substancji odpowiadających definicji grupy substancji w sekcji 1.5 załącznika XI oraz jednego lub kilku zastosowań. Wnioski mogą być składane w odniesieniu do użytku własnego wnioskodawcy lub zastosowań, dla których zamierza on wprowadzić substancję do obrotu.

4. Wniosek o zezwolenie zawiera następujące informacje:

[...]

c) prośbę o udzielenie zezwolenia, z wyszczególnieniem zastosowań, dla których pragnie się je uzyskać, i, w odpowiednich przypadkach, z uwzględnieniem zastosowania substancji jako składnika preparatów lub włączenie substancji do wyrobów;

d) raport bezpieczeństwa chemicznego sporządzony zgodnie z załącznikiem I, obejmujący ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska wynikające z zastosowania substancji i będące efektem jej swoistych właściwości określonych w załączniku XIV, chyba że był on dostarczony wcześniej jako część dokumentów rejestracyjnych;

- e) analizę substancji alternatywnych uwzględniającą stwarzane przez nie ryzyko oraz techniczną i ekonomiczną wykonalność zastąpienia oraz, w odpowiednich przypadkach, zawierającą informacje o wszelkich właściwych działaniach badawczo-rozwojowych podejmowanych przez wnioskodawcę;
- f) w przypadku gdy analiza, o której mowa w lit. e), wykaże, że dostępne są odpowiednie substancje alternatywne, przy uwzględnieniu elementów z art. 60 ust. 5, plan zastąpienia substancji zawierający harmonogram proponowanych działań wnioskodawcy.

5. Wniosek może zawierać:

- a) analizę społeczno-ekonomiczną przeprowadzoną zgodnie z załącznikiem XVI;

[...]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006

- 10 Artykuł 10 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13), zatytułowany „Wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej aktów administracyjnych”, zawiera w ust. 1 następujące przepisy:

„Każda organizacja pozarządowa, która spełnia kryteria określone w art. 11, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej do instytucji lub organu Wspólnoty, które przyjęły akt administracyjny zgodnie z prawem ochrony środowiska, lub w przypadku zarzutu zaniechania administracyjnego, które powinny były przyjąć taki akt.

[...]”.

Okoliczności powstania sporu

- 11 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 143/2011 z dnia 17 lutego 2011 r. zmieniające załącznik XIV do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. 2011, L 44, s. 2) włączyło do tego załącznika DEHP, związek organiczny stosowany głównie do zmękczenia tworzyw sztucznych z polichlorku winylu (PCW) ze względu na właściwości tej substancji oddziałujące szkodliwie na rozrodczość, w rozumieniu art. 57 lit. c) rozporządzenia REACH.
- 12 W dniu 13 sierpnia 2013 r. trzy spółki świadczące usługi w zakresie odzysku odpadów (zwane dalej „wnioskodawcami”) złożyły wspólny wniosek o udzielenie zezwolenia na podstawie art. 62 rozporządzenia REACH związku z art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia (zwany dalej „wnioskiem o udzielenie zezwolenia”) dla celów wprowadzania do obrotu DEHP dla następujących „zastosowań”:
 - „wytwarzanie granulatów i suchych mieszanek wtórnego plastyfikowanego PCW zawierającego DEHP;

– przemysłowe wykorzystanie wtórnego plastyfikowanego PCW zawierającego DEHP w przetwarzaniu polimerów przez kalandrowanie, wyłaczanie, prasowanie i formowanie wtryskowe w celu produkcji wyrobów z PCW”.

- 13 W analizie rozwiązań alternatywnych załączonej do wniosku o udzielenie zezwolenia wnioskodawcy wskazali:

„DEHP to plastifikator stosowany od dziesięcioleci do zmękczenia PCW w celu produkcji PCW z dodatkiem plastifikatorów lub PCW miękkiego. [...]

DEHP jest zatem dodawany do PCW, zanim plastik zostanie przekształcony w tworzywa sztuczne i zanim te tworzywa sztuczne staną się odpadami, czyli produktami potencjalnie wartościowymi dla [wnioskodawców]. Ściśle rzecz ujmując, DEHP nie ma dla [wnioskodawców] szczególnego znaczenia funkcjonalnego; jest on wyłącznie obecny jako zanieczyszczenie (przeważnie niepożądane) w odpadach, które są gromadzone, sortowane i przetwarzane, a następnie wprowadzane do obrotu w postaci »recyklatu (tworzywa regenerowanego)«. Niemniej jednak ograniczona obecność DEHP (lub innych plastifikatorów) w recyklu mogłaby przedstawiać pewne korzyści dla dalszych użytkowników (przetwórców PCW):

– może on ułatwić przetwarzanie surowców w recyklingu w nowe wyroby z PCW; oraz

– może pozwolić przetwórcom PCW na zmniejszenie ilości czystego (lub »pierwotnego«) DEHP (lub innych plastifikatorów) dodawanych do ich składników w celu wyprodukowania nowych wyrobów z miękkiego PCW”.

- 14 W dniu 10 października 2014 r. Komitet ds. Oceny Ryzyka oraz Komitet ds. Analiz Społeczno-Ekonomicznych Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) przyjęły opinie w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia.
- 15 Według Komitetu ds. Oceny Ryzyka wnioskodawcy nie wykazali, że ryzyko dla zdrowia pracowników wynikające z obu objętych wnioskiem zastosowań zostało odpowiednio skontrolowane w rozumieniu art. 60 ust. 2 rozporządzenia REACH.
- 16 Z kolei Komitet Analiz Społeczno-Ekonomicznych stwierdził, że pomimo pewnych braków analizy przedłożonej przez wnioskodawców w celu wykazania korzyści społeczno-ekonomicznych wynikających z zastosowań, dla których złożono wnioski o udzielenie zezwolenia, mogło ono zostać udzielone na podstawie „analizy jakościowej” obejmującej również istotne wątpliwości.
- 17 W dniu 12 grudnia 2014 r. ECHA uaktualniła i uzupełniła dotyczący DEHP wpis na „listę substancji zidentyfikowanych w celu ich ewentualnego włączenia do załącznika XIV” rozporządzenia REACH, o którym mowa w art. 59 ust. 1 tego rozporządzenia (zwaną dalej „listą substancji kandydackich”), określając go jako substancję o właściwościach zaburzających gospodarkę hormonalną, w odniesieniu do której istnieją naukowe dowody, że powoduje prawdopodobne poważne skutki dla środowiska, dające powody do obaw równoważnych obawom stwarzanym przez pozostałe substancje wymienione w art. 57 lit. a)–e) rozporządzenia REACH w rozumieniu art. 57 lit. f) tego rozporządzenia.

- 18 W dniu 16 czerwca 2016 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą C(2016) 3549 final w sprawie zezwolenia na zastosowanie DEHP zgodnie z rozporządzeniem REACH (zwaną dalej „decyzją o udzieleniu zezwolenia”).
- 19 W art. 1 tej decyzji Komisja zezwala na następujące „zastosowania”:
- „– wytwarzanie granulatów i suchych mieszanek wtórnego plastyfikowanego polichlorku winylu (PCW) zawierającego DEHP;
 - przemysłowe wykorzystanie wtórnego plastyfikowanego PCW zawierającego DEHP w przetwarzaniu polimerów przez kalandrowanie, wyłaczanie, prasowanie i formowanie wtryskowe w celu produkcji wyrobów z PCW [...]”.
- 20 Zgodnie z tym samym przepisem wspomniane zezwolenie zostało udzielone na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH.
- 21 We wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r. ClientEarth, organizacja o celu niezarobkowym, zwróciła się do Komisji z wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji o udzieleniu zezwolenia na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006.
- 22 Sporną decyzją Komisja oddaliła ten wniosek jako bezzasadny.

Skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 lutego 2017 r. ClientEarth wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz decyzji o udzieleniu zezwolenia.
- 24 Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2017 r. prezes piątej izby Sądu uwzględnił wniosek o dopuszczenie ECHA do udziału w sprawie w charakterze interwenienta.
- 25 W pkt 31 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że skarga jest oczywiście niedopuszczalna w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia.
- 26 Jeśli chodzi o żądanie stwierdzenia nieważności spornej decyzji, w pkt 92 zaskarżonego wyroku Sąd również odrzucił jako niedopuszczalną, a w każdym razie oddalił jako bezzasadną, część pierwszą zarzutu pierwszego, dotyczącą naruszeń prawa i błędów w ocenie przy wykładni pojęcia „zastosowania”, o którym mowa w art. 56 ust. 1 lit. a) i art. 62 ust. 4 lit. c) rozporządzenia REACH.
- 27 W pkt 151 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jako bezzasadną część drugą zarzutu pierwszego, dotyczącą istnienia naruszeń prawa i błędów w ocenie związanych z brakami w raporcie bezpieczeństwa chemicznego.
- 28 W pkt 167 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że argumenty przywołane na poparcie części trzeciej zarzutu pierwszego, dotyczącej istnienia naruszeń prawa i oczywiście błędnych wniosków co do oceny odpowiednich rozwiązań alternatywnych, należało zbadać w ramach rozpatrywania zarzutu trzeciego.

- 29 W pkt 178 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jako bezzasadną część czwartą zarzutu pierwszego, dotyczącą naruszenia art. 60 ust. 7 i art. 64 ust. 3 rozporządzenia REACH, i oddalił zarzut pierwszy w całości.
- 30 Co się tyczy zarzutu drugiego, dotyczącego oczywistych błędów w ocenie społeczno-ekonomicznej przewidzianej w art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, Sąd w pkt 189 zaskarżonego wyroku oddalił jako bezzasadną część pierwszą tego zarzutu, dotyczącą naruszeń prawa i oczywistych błędów w ocenie wskazujących na wadliwość ram odniesienia tej analizy, w pkt 204 zaskarżonego wyroku odrzucił zaś jako niedopuszczalną, a w każdym razie jako bezzasadną, część drugą tego zarzutu, dotyczącą oczywistych błędów w ocenie obciążających ocenę równowagi między ryzykiem a korzyściami.
- 31 W pkt 224 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jako bezzasadną część trzecią tego zarzutu, dotyczącą oczywistego błędu w ocenie związanego z nieuwzględnieniem w jej ramach pewnych informacji.
- 32 Następnie oddalił zarzut drugi w całości.
- 33 W pkt 271 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jako bezzasadny zarzut trzeci, dotyczący naruszenia prawa i oczywistych błędów w ocenie popełnionych przy analizie rozwiązań alternatywnych.
- 34 W pkt 307 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzut czwarty, dotyczący naruszenia zasady ostrożności, o której mowa w art. 191 ust. 2 TFUE.
- 35 W konsekwencji Sąd oddalił skargę w całości.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

- 36 Wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd lub
 - tytułem żądania ewentualnego – uznanie skargi o stwierdzenie nieważności za dopuszczalną i zasadną i w konsekwencji stwierdzenie nieważności spornej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania, w tym kosztami poniesionymi przez interwenientów w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym.
- 37 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania jako bezzasadnego;
 - obciążenie strony wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.
- 38 ECHA wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania jako bezzasadnego;

– obciążenie strony wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

39 Na poparcie odwołania wnosząca odwołanie podnosi siedem zarzutów.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 40 W zarzucie pierwszym wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd niesłusznie odrzucił niektóre części jej skargi o stwierdzenie nieważności jako niedopuszczalne.
- 41 Podnosi ona w pierwszej kolejności, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 53 i 54 zaskarżonego wyroku, iż skarga mogła dotyczyć wyłącznie zgodności z prawem spornej decyzji, a nie wystarczającego charakteru wniosku o udzielenie zezwolenia. Jej zdaniem analiza ta nie jest zgodna z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus ani z prawem do skutecznego środka prawnego.
- 42 Wnosząca odwołanie dodaje, że Sąd błędnie uzależnił w pkt 54 zaskarżonego wyroku dopuszczalność jej argumentów dotyczących decyzji o udzieleniu zezwolenia od tego, czy zarzucane błędy zostały powołane wyraźnie w decyzji Komisji w przedmiocie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej.
- 43 W drugiej kolejności podnosi ona, że Sąd popełnił błąd, uznając w pkt 55 i 56 zaskarżonego wyroku, iż nie tylko zarzuty, lecz również argumenty podniesione przed nim w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r. są dopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim zostały one już przedstawione we wniosku o wszczęcie tego postępowania.
- 44 W replice wnosząca odwołanie podnosi, że Trybunał wyjaśnił w wyroku z dnia 12 września 2019 r., *TestBioTech i in./Komisja* (C-82/17 P, EU:C:2019:719), że skarga o stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej nie może wprawdzie opierać się na nowych zarzutach lub dowodach, które nie zostały podniesione we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, ale że podmiot wnioskujący o wszczęcie takiego postępowania nie jest zobowiązany do powtórzenia dokładnie tych samych argumentów w ramach skargi do sądów Unii.
- 45 W trzeciej kolejności wnosząca odwołanie dodaje, że w każdym razie niektóre z argumentów, które Sąd odrzucił w pkt 61, 62, 74, 75, 85–87, 195–200 i 234–236 zaskarżonego wyroku jako niedopuszczalne, zostały przywołane we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r. lub stanowiły jedynie jego rozwinięcie.
- 46 Komisja utrzymuje, że zarzutu pierwszego nie można uwzględnić.
- 47 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

- 48 W odniesieniu do argumentu wnoszącej odwołanie dotyczącego naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd stwierdzając niedopuszczalność skargi na decyzję o udzieleniu zezwolenia, należy zauważyć, że – jak wskazała Komisja – wnosząca odwołanie nie zakwestionowała pkt 26 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd stwierdził, że nie wносиła ona o stwierdzenie nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia, ponieważ uważała, że nie spełnia ona przesłanek z art. 263 TFUE.
- 49 Co się tyczy argumentu wnoszącej odwołanie dotyczącego naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, stwierdzając niedopuszczalność argumentów mających na celu wykazanie ewentualnych błędów popełnionych przez wnioskodawców, należy zauważyć, po pierwsze, że Sąd nie naruszył prawa, uznając w pkt 53 zaskarżonego wyroku, iż w ramach niniejszej skargi, dotyczącej decyzji Komisji w przedmiocie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dopuszczalne były wyłącznie zarzuty mające na celu wykazanie naruszeń prawa lub błędów w ocenie skutkujących niezgodnością tej decyzji z prawem, a nie zarzuty dotyczące wniosku o udzielenie zezwolenia.
- 50 Po drugie, wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, z pkt 54 zaskarżonego wyroku wynika nie to, że jedynie dowody powtórzone „wyraźnie” w decyzji Komisji w przedmiocie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej mogą zostać zakwestionowane przed Sądem, lecz że jedynie błędy, którymi dotknięta jest ta decyzja, mogą być przedmiotem takiej skargi, tak jak wynika to również z pkt 234 i 235 zaskarżonego wyroku.
- 51 Co się tyczy argumentu dotyczącego naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, uznając w pkt 55 i 56 zaskarżonego wyroku, że zarzuty, a także argumenty podniesione przed nim w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji takiej jak sporna decyzja są dopuszczalne tylko wtedy, gdy zostały podniesione we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r. – należy uznać ów argument za bezskuteczny ponieważ Sąd w każdym razie stwierdził również pomocniczo, że argumenty wnoszącej odwołanie zawarte w pierwszym zarzucie są bezzasadne, przy czym ta ocena istoty sprawy nie została zakwestionowana w niniejszym odwołaniu.
- 52 Argument wnoszącej odwołanie – zgodnie z którym wyłącznie czynne wprowadzenie lub czynne wykorzystywanie substancji „w procesie przemysłowym” stanowi „zastosowanie” w rozumieniu art. 56 ust. 1 lit. a) rozporządzenia REACH – który został odrzucony jako niedopuszczalny w pkt 62 zaskarżonego wyroku, został bowiem pomocniczo oddalony co do istoty w pkt 63–68 i 72 zaskarżonego wyroku.
- 53 To samo odnosi się do argumentu wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym Komisja w rzeczywistości zatwierdziła „proces jako całość”, a mianowicie „odzysk materiałów zawierających substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy”, i udzieliła zezwolenia na „przetwarzanie odpadów z tworzyw sztucznych” z naruszeniem europejskich przepisów w dziedzinie odpadów, a także do argumentu dotyczącego „zniesienia statusu odpadu”, odrzuconego przez Sąd jako niedopuszczalnego odpowiednio w pkt 75 i 87 zaskarżonego wyroku, a w każdym razie – jako bezzasadnego, odpowiednio w pkt 76, 86, 88 i 89 tegoż wyroku.
- 54 Dotyczy to również argumentu wnoszącej odwołanie odnoszącego się do oceny równowagi pomiędzy ryzykiem a korzyściami, odrzuconego jako niedopuszczalny w pkt 200 zaskarżonego wyroku, który w każdym razie został uznany za bezzasadny w pkt 204 tego wyroku, i argumentu dotyczącego jakoby niewystarczającego charakteru badania rozwiązań alternatywnych

zaproponowanych we wniosku o udzielenie zezwolenia, z uwagi na fakt, iż wniosek ten miał nie precyzować funkcji DEHP, odrzuconego jako niedopuszczalny w pkt 234 zaskarżonego wyroku, a uznanego w każdym razie w pkt 236 tego wyroku za bezzasadny.

- 55 Ponieważ wszystkie argumenty podniesione na poparcie zarzutu pierwszego są bezzasadne lub bezskuteczne, należy je oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 56 W ramach zarzutu drugiego wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd obciążył organizacje pozarządowe zbyt dużym ciężarem dowodu. Odnosi się ona w tym względzie do pkt 57, 112, 113, 148–150 i 248–251 zaskarżonego wyroku.
- 57 Wnosząca odwołanie powołuje się w szczególności na wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., ICdA i in./Komisja (T-456/11, EU:T:2013:594, pkt 61), w którym Sąd zastosował niższy standard dowodowy do innych podmiotów gospodarczych.
- 58 Komisja podnosi, że wnosząca odwołanie ogranicza się w rzeczywistości do powtórzenia argumentów podniesionych w pierwszej instancji oraz że zarzut drugi jest w każdym razie bezzasadny.
- 59 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

- 60 W tym względzie należy przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, że w celu uściślenia podstaw procedury odwoławczej podmiot występujący z wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej w odniesieniu do aktu administracyjnego na podstawie prawa ochrony środowiska ma obowiązek wskazać okoliczności faktyczne i argumenty prawne, które mogą uzasadniać poważne wątpliwości, jeśli chodzi o ocenę dokonaną przez instytucję lub organ Unii w przyjętym akcie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2019 r., TestBioTech i in./Komisja, C-82/17 P, EU:C:2019:719, pkt 69).
- 61 Tymczasem co się tyczy podnoszonych przez wnoszącą odwołanie braków w ocenie ryzyka przedstawionej przez wnioskodawców, Sąd nie wypowiedział się w pkt 112 i 113 zaskarżonego wyroku w przedmiocie wymaganego od wnoszącej odwołanie standardu dowodu, lecz stwierdził w pkt 114 zaskarżonego wyroku, że argumenty podniesione w tym względzie przez wnoszącą odwołanie nie mają znaczenia dla sprawy.
- 62 Ponadto w pkt 148 i 149 zaskarżonego wyroku Sąd poprzestał na wskazaniu niewystarczającego charakteru argumentów podniesionych przez wnoszącą odwołanie, uznając, że nie mogła ona odrębnie powoływać się na braki w raporcie bezpieczeństwa chemicznego, nie kwestionując w sposób uzasadniony oceny Komitetu Analiz Społeczno-Ekonomicznych wskazującej na fakt, że zezwolenie w niniejszej sprawie mogło zostać udzielone.

- 63 Dokonując tej oceny, Sąd ograniczył się zatem do wyciągnięcia konsekwencji z zasady przypomnianej w pkt 60 niniejszego wyroku.
- 64 Jeśli chodzi o analizę rozwiązań alternatywnych, należy zauważyć, że w pkt 248–250 zaskarżonego wyroku, do których odnosi się odwołanie, Sąd uznał, iż wnosząca odwołanie nie przedstawiła żadnego dowodu podważającego ocenę okoliczności faktycznych dokonaną przez Komisję w spornej decyzji w odniesieniu do niedostępności rozwiązań alternatywnych. Wniosek ten został oparty na ustaleniu, że z jednej strony wnosząca odwołanie nie wyjaśniła, na jakiej podstawie Komisja mogła dojść do innego wyniku niż sformułowany w tej sprawie w opinii Komitetu Analiz Społeczno-Ekonomicznych, a z drugiej strony – że w każdym razie nie zakwestionowała ona również w konkretny sposób we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r. ogólnej tezy Komisji o niedostępności rozwiązań alternatywnych.
- 65 Wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, z punktów tych nie wynika zatem, że Sąd wymagał od niej, by w miejsce wnioskodawców przedstawiła pełną analizę rozwiązań alternatywnych, lecz że po prostu stwierdził, że wnosząca odwołanie nie wskazała okoliczności faktycznych lub znaczących argumentów prawnych mogących wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do oceny dokonanej przez Komisję.
- 66 Z powyższego wynika, że z punktów zaskarżonego wyroku, których dotyczy zarzut drugi, nie wynika wcale, że Sąd nałożył na wnoszącą odwołanie zbyt wysoki ciężar dowodu, a argumentu wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym w sprawie odrębnej od niniejszej sprawy został zastosowany niższy standard dowodowy na inne podmioty gospodarcze, nie można zatem w żadnym razie uwzględnić.
- 67 Z powyższego wynika, że zarzut drugi jest bezzasadny i należy go oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 68 W zarzucie trzecim wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył rozporządzenie REACH, a w szczególności jego art. 55, uznając w pkt 71, 72, 79, 91, 162, 238 i 242–244 zaskarżonego wyroku, że zmniejszenie produkcji pierwotnego DEHP, które warunkuje stosowanie wtórnego DEHP, mogło stanowić zastosowanie zgodne z rozporządzeniem REACH i podstawę właściwej analizy rozwiązań alternatywnych.
- 69 Twierdzi ona w pierwszej kolejności, że rozumowanie Sądu opiera się na błędnym założeniu, ponieważ system zezwoleń przewidziany w rozporządzeniu REACH dotyczy nie produkcji tych substancji w Unii, lecz ich stosowania lub wprowadzania ich do obrotu w celu stosowania, jak wynika z art. 56 tego rozporządzenia. Wyroby, w których produkcji zastosowano już DEHP, mogą ponadto zostać zgodnie z prawem przywiezione do Unii.
- 70 W drugiej kolejności podnosi ona, że postępując w ten sposób, Sąd popełnił błąd, uznając w pkt 91 zaskarżonego wyroku, że inne mieszaniny bez DEHP mogły być odpowiednimi alternatywnymi rozwiązaniami, bez uwzględnienia rzeczywistej funkcji DEHP, jaką jest uzyskanie plastyczności

materiału. Podobnie Sąd błędnie uznał w pkt 247 zaskarżonego wyroku za wystarczające samo odwołanie się do innych źródeł PCW (pierwotnego zawierających inne plastyfikatory, nawet jeśli nie zostały one nazwane lub też jeśli nie wspomniano o cechach plastyczności materiału.

- 71 Dodaje ona, że o ile art. 55 rozporządzenia REACH przewiduje „stopniowe” zastąpienie substancji, o tyle powinno ono jednak nastąpić z chwilą, gdy dostępne są rozwiązania alternatywne, wbrew temu, co wynika z pkt 243 i 244 zaskarżonego wyroku. Uznając, że inne plastyfikatory lub materiały elastyczne nie mają znaczenia dla tej oceny, Sąd uniemożliwiłby takie zastąpienie. Wnosząca odwołanie dodaje, że powszechnie wiadomo, iż inne bardziej bezpieczne plastyfikatory były dostępne do produkcji wyrobów z plastycznego tworzywa sztucznego.
- 72 W replice wnosząca odwołanie podnosi, że nie pomyliła pojęć „zastosowania” i „funkcji” substancji, lecz wbrew temu, co twierdzi Komisja, to funkcja substancji stanowi istotne kryterium w ramach analizy rozwiązań alternatywnych. W związku z tym, jeżeli substancja pełni określoną funkcję w mieszaninie, analiza rozwiązań alternatywnych powinna koniecznie opierać się na tej substancji.
- 73 Ponadto Komisja popełniła błąd, wskazując, że analizę rozwiązań alternatywnych należy przeprowadzić z punktu widzenia wnioskodawcy.
- 74 Komisja utrzymuje, że zarzutu tego nie można uwzględnić.
- 75 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

- 76 Należy zaznaczyć, że wśród różnych punktów zaskarżonego wyroku wskazanych przez wnoszącą odwołanie w zarzucie trzecim jedynie pkt 238 i 242–244 tego wyroku wpisują się w jego uzasadnienie dotyczące naruszenia art. 55 rozporządzenia REACH oraz art. 60 ust. 4 i 5 tego rozporządzenia w odniesieniu do analizy rozwiązań alternatywnych.
- 77 Należy również stwierdzić, że o ile dokonana przez Sąd analiza zgodności przyjętych przez Komisję rozwiązań alternatywnych wchodzi w zakres oceny okoliczności faktycznych, o tyle zarzut trzeci dotyczy również kwestii prawnej w zakresie, w jakim dotyczy przesłanek, wedle których Komisja powinna dokonać oceny rozwiązań alternatywnych.
- 78 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z treści art. 60 ust. 2 i 4 rozporządzenia REACH, systemy udzielania zezwoleń przewidziane w tych przepisach odnoszą się do wprowadzania do obrotu w celu stosowania lub stosowania substancji, dla której wystąpiono o zezwolenie.
- 79 Ponadto art. 3 pkt 24 rozporządzenia REACH definiuje pojęcie „stosowania” w sposób szeroki jako „każdy rodzaj przetwarzania, tworzenia, zużywania, magazynowania, przechowywania, obróbki, [...], mieszania, produkcji wyrobu i każde inne wykorzystanie”, a art. 56 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia wymaga zezwolenia nie tylko na stosowanie substancji w jej postaci własnej, ale również wtedy, gdy jest ona zawarta w mieszaninie.
- 80 Sąd nie naruszył zatem prawa, uznając w pkt 238 zaskarżonego wyroku, że Komisja zgodnie z prawem uznała, iż zezwolenie udzielone w niniejszej sprawie dotyczyło zastosowania DEHP zawartego „w mieszaninie”.

- 81 Wynika z tego również, że Sąd słusznie uznał w pkt 239 zaskarżonego wyroku, iż ocena rozwiązań alternatywnych mogła zatem zostać przeprowadzona raczej w odniesieniu do tej „mieszaniny” niż w odniesieniu do substancji w niej zawartej.
- 82 Jeśli chodzi o kwestię, czy Sąd naruszył jednak prawo, uznając w szczególności w pkt 238 zaskarżonego wyroku, że Komisja zgodnie z prawem przyjęła, iż jedną z „funkcji” DEHP, uwzględnianą w celu zbadania rozwiązań alternatywnych, było „zmniejszenie ilości plastifikatorów, które należy dodać w celu wyprodukowania wyrobów z PCW plastifikowanego na bazie materiału z wtórnego plastifikowanego PCW”, należy zauważyć, że z punktów zaskarżonego wyroku, na które wnosząca odwołanie powołuje się w ramach zarzutu trzeciego, nie wynika, że Sąd powinien był unieważnić analizę rozwiązań alternatywnych przewidzianą w art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH na tej podstawie, że Komisja nie uwzględniła ani nawet nie wspomniała o elastyczności materiału, ponieważ zarówno z pkt 238, jak i z pkt 242 zaskarżonego wyroku wynika – przeciwnie – że Komisja uwzględniła również funkcję DEHP jako plastifikatora.
- 83 Należy ponadto dodać, że w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie twierdzi, iż było „powszechnie wiadomo”, że inne bardziej bezpieczne plastifikatory były dostępne w produkcji wyrobów z plastycznego tworzywa sztucznego, podważa ona dokonaną przez Sąd ocenę okoliczności faktycznych. Taka ocena nie może być badana w ramach niniejszego odwołania, chyba że doszło do przeinaczenia okoliczności faktycznych, czego wnosząca odwołanie nie podnosi.
- 84 Ponadto z pkt 244 zaskarżonego wyroku nie wynika, że Sąd uznał, iż art. 55 rozporządzenia REACH nie nakłada obowiązku stosowania rozwiązań alternatywnych, jeżeli są one dostępne. W pkt 244 Sąd przypomniał bowiem jedynie, że – jak wynika z samego brzmienia art. 55 – realizowanym celem jest „stopniowe” zastąpienie substancji wzbudzających szczególnie duże obawy odpowiednimi substancjami lub technologiami alternatywnymi, „o ile są one wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia”.
- 85 Z powyższego wynika, że ponieważ różne argumenty podniesione przez wnoszącą odwołanie na poparcie zarzutu trzeciego są bezzasadne, zarzut ten należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego

Argumentacja stron

- 86 W zarzucie czwartym wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 104–111 zaskarżonego wyroku, że przewidziana w art. 60 ust. 7 rozporządzenia REACH ocena zgodności wniosku o udzielenie zezwolenia ma charakter czysto formalny i nie wymaga od Komisji, by zbadała, czy informacje dostarczone przez wnioskodawcę spełniają wymogi art. 62 tego rozporządzenia i załącznika I do tego rozporządzenia.
- 87 Wnosząca odwołanie podnosi, że nie kwestionuje przyjętej przez Sąd w pkt 104 i 106 zaskarżonego wyroku wykładni art. 60 ust. 7 rozporządzenia REACH w zakresie, w jakim Sąd uważa, iż do Komisji należy sprawdzenie, czy wniosek jest zgodny z wymogami art. 62 tego rozporządzenia z „formalnego” punktu widzenia, bez konieczności ustalania, czy raport bezpieczeństwa chemicznego „wyciąga właściwe wnioski” w odniesieniu w szczególności do właściwości substancji chemicznej.

- 88 Wnosząca odwołanie twierdzi, że Sąd popełnił jednak błąd co do tego, co należy rozumieć poprzez „formalne” sprawdzenie, ponieważ w pkt 109 zaskarżonego wyroku wyjaśnił, że o ile załącznik I do rozporządzenia REACH określa elementy, które muszą koniecznie zawierać niektóre dokumenty przedstawione przez wnioskodawcę ubiegającego się o udzielenie zezwolenia, takie jak raport bezpieczeństwa chemicznego, o tyle załącznik ten nie nakłada na Komisję w ramach badania, którego przeprowadzenie ciąży na niej podstawie art. 60 ust. 7 tego rozporządzenia w związku z art. 62 tego rozporządzenia – zbadania tych dowodów co do istoty.
- 89 Podnosi ona, że zaskarżony wyrok jest wewnętrznie sprzeczny w zakresie, w jakim Sąd wyjaśnił w pkt 109 tego wyroku, że Komisja nie musi przeprowadzać na tym etapie postępowania oceny merytorycznej, wymagając jednocześnie w pkt 112 zaskarżonego wyroku, by Komisja oceniła, czy dostarczone informacje są „możliwe do sprawdzenia w sposób niezależny”, co wymaga pewnego zbadania ich istoty.
- 90 Twierdzi ona, po pierwsze, że kontrola zgodności, nawet „formalna”, oznacza, że Komisja weryfikuje zgodność raportu bezpieczeństwa chemicznego z konkretnymi wymogami wymienionymi w załączniku I do rozporządzenia REACH, który przewiduje w szczególności „reprezentatywne dane dotyczące narażenia będące wynikiem właściwych pomiarów”. Po drugie, Sąd naruszył art. 62 i załącznik I do tego rozporządzenia, uznając w pkt 112 zaskarżonego wyroku, że wnioskodawcy zastosowali się do tych wymogów, bez przeprowadzenia takiego sprawdzenia.
- 91 Komisja podnosi, że zarzutu trzeciego nie można uwzględnić.
- 92 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

- 93 Zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia REACH zezwolenie jest udzielane tylko wtedy, gdy „wniosek spełnia wymagania wskazane w art. 62”.
- 94 Przepis ten wymaga zatem od Komisji, aby sprawdziła, czy wniosek o udzielenie zezwolenia zawiera wszystkie informacje wymagane w art. 62 wspomnianego rozporządzenia, a w szczególności, zgodnie z ust. 4 lit. d) tego samego przepisu – raport bezpieczeństwa chemicznego „sporządzony zgodnie z załącznikiem I obejmujący ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska wynikające z zastosowania substancji i będące efektem jej swoistych właściwości określonych w załączniku XIV” do rozporządzenia REACH.
- 95 Jak przyznaje wnosząca odwołanie w odwołaniu, wynika z tego, że Sąd słusznie uznał w pkt 104 i 106 zaskarżonego wyroku, iż art. 60 ust. 7 rozporządzenia REACH oznacza, że Komisja sprawdza, czy wniosek o udzielenie zezwolenia jest zgodny z wymogami art. 62 tego rozporządzenia z formalnego punktu widzenia, przy czym na tym etapie nie jest ona zobowiązana do dokonania oceny zasadności dostarczonych dowodów, a w szczególności tego, czy raport bezpieczeństwa chemicznego dotyczący substancji „wyciąga właściwe wnioski” w odniesieniu do jej właściwości.
- 96 Ponadto badanie możliwości sprawdzenia wymaganych w ten sposób dowodów stanowi odrębne badanie od badania co do istoty, wobec czego wnosząca odwołanie nie może skutecznie powoływać się na sprzeczność między pkt 109 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd stwierdził, że Komisja nie jest zobowiązana na tym etapie postępowania do badania co do istoty dowodów, które

wnosząca odwołanie powinna przedstawić na podstawie załącznika I do rozporządzenia REACH, oraz pkt 112 wyroku, w którym stwierdzono, że dokumenty, które należy przedstawić na podstawie art. 62 ust. 4 tego rozporządzenia, powinny być możliwe do sprawdzenia.

- 97 Co więcej, należy wyjaśnić, że nawet jeśli kontrola spoczywająca na Komisji na podstawie art. 60 ust. 7 rozporządzenia REACH w związku z art. 62 tego rozporządzenia nie powinna być powierzchowna i wymaga od tej instytucji, by sprawdziła co najmniej istnienie informacji i dokumentów wymaganych przez to rozporządzenie, badanie takie jak planowane przez wnoszącą odwołanie w odniesieniu do spełnienia wymogów załącznika I do rozporządzenia REACH prowadziłoby do wcześniejszego zajęcia stanowiska w kwestii jakości przekazanych danych oraz do uprzedzenia analizy merytorycznej, którą instytucja ta powinna następnie przeprowadzić w celu ustalenia, czy spełnione są warunki udzielenia zezwolenia.
- 98 Mając na uwadze powyższe rozważania, zarzut czwarty należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu piątego

Argumentacja stron

- 99 W ramach zarzutu piątego wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 131–138 zaskarżonego wyroku, iż art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH pozwala Komisji na podejmowanie decyzji w sprawie zrównoważenia ryzyka i korzyści bez informacji o ryzyku spełniających wymogi załącznika I do tego rozporządzenia.
- 100 Utrzymuje ona również, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 135 i 136 zaskarżonego wyroku, rozporządzenie REACH wymaga, aby ocena narażenia na ryzyko dotyczyła konkretnie zastosowania substancji, w odniesieniu do której złożono wnioski o udzielenie zezwolenia i była reprezentatywna dla tego zastosowania.
- 101 Dodaje ona, że art. 62 ust. 4 lit. d) rozporządzenia REACH wymaga przedstawienia raportu bezpieczeństwa chemicznego zgodnie z załącznikiem I do tego rozporządzenia, niezależnie od podstawy prawnej powołanej w celu udzielenia zezwolenia.
- 102 Powołuje się ona również na art. 60 ust. 10 rozporządzenia REACH, który wymaga, aby posiadacz zezwolenia zapewnił najniższy możliwy technicznie i praktycznie poziom narażenia, aby zezwolenie zostało udzielone na podstawie art. 60 ust. 2 lub 4 tego rozporządzenia.
- 103 W replice wnosząca odwołanie dodaje, że w każdym razie pkt 130 i 131 zaskarżonego wyroku nie potwierdzają wyraźnie, że raport bezpieczeństwa chemicznego powinien być co najmniej tak zupełny i dokładny dla celów stosowania art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH jak w celu zastosowania art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia, i zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, że tak powinno być.
- 104 Podnosi ona również, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie pomyliła ona analizy jakościowej przeprowadzonej przez Komitet Analiz Społeczno-Ekonomicznych z oceną ryzyka wymienioną w załączniku I do rozporządzenia REACH, lecz mimo to uważa, że istnieje związek między analizą społeczno-ekonomiczną ryzyka, obejmującą dane jakościowe, a leżącą u podstaw oceny ryzyka przeprowadzonej przez wnioskodawcę na podstawie tego załącznika I, która może zawierać dane jakościowe jedynie w ograniczonej liczbie przypadków. Podnosi ona, że dowody przedstawione

przez wnioskodawców zawierały poważne braki, tak że niemożliwe było dokonanie prawidłowej oceny ryzyka jako takiego i ustanowienie stosownej równowagi w stosunku do innych czynników w ramach analizy społeczno-ekonomicznej.

105 Komisja podnosi, że zarzutu piątego nie można uwzględnić.

106 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

107 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 60 ust. 7 rozporządzenia REACH zezwolenie jest udzielane tylko wtedy, gdy wniosek zostaje złożony zgodnie z wymogami art. 62 tego rozporządzenia, który to przepis w ust. 4 lit. d) dotyczy raportu bezpieczeństwa chemicznego sporządzonego zgodnie z załącznikiem I do tego rozporządzenia, obejmującego ryzyko dla zdrowia człowieka i dla środowiska wynikające ze stosowania substancji lub substancji ze względu na swoje właściwości wymienione w załączniku XIV do rozporządzenia REACH.

108 Ponadto art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH stosuje się pomocniczo w świetle art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia, jeżeli zezwolenie nie może zostać udzielone na podstawie tego ostatniego przepisu.

109 Z brzmienia i systematyki tych różnych przepisów wynika, że zezwolenie może zostać udzielone na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH tylko wtedy, gdy wnioskodawca przedstawił raport bezpieczeństwa chemicznego sporządzony zgodnie z załącznikiem I do tego rozporządzenia.

110 Tymczasem z punktów zaskarżonego wyroku wskazanych przez wnoszącą odwołanie w zarzucie piątym nie wynika, by Sąd orzekł inaczej.

111 Ponadto z zaskarżonego wyroku nie wynika również, że Sąd orzekł, iż raport bezpieczeństwa chemicznego dostarczony przez wnioskodawców nie był zgodny z wymogami załącznika I do rozporządzenia REACH.

112 W pkt 112 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał ponadto, po pierwsze, że strony są zgodne co do tego, iż w odniesieniu do tego raportu wnioskodawcy spełnili wymogi załącznika I do rozporządzenia REACH, a po drugie, że wnosząca odwołanie nie przedstawiła dowodów we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej z 2016 r., które uzasadniałyby odmienną analizę.

113 Należy również wyjaśnić, że chociaż Sąd wskazał w pkt 131 zaskarżonego wyroku, że istnienie wątpliwości lub braków w raporcie może rodzić pytania, czy na podstawie okoliczności faktycznych i dowodów, którymi dysponuje Komisja, zezwolenie mogło zostać udzielone zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, to chodzi tu o kwestię odrębną od tej, która jest przedmiotem niniejszego zarzutu.

114 Z powyższego wynika, że zarzut piąty jest bezzasadny i należy go oddalić.

W przedmiocie zarzutu szóstego

Argumentacja stron

- 115 W zarzucie szóstym wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 216–224 zaskarżonego wyroku, że dla oceny ryzyka przewidzianej w art. 60 ust. 4 tego rozporządzenia istotne są jedynie dane dotyczące swoistych właściwości substancji, które zostały włączone do załącznika XIV do rozporządzenia REACH, a nie informacje o swoistych właściwościach, które zostały umieszczone na liście substancji kandydackich przewidzianej w art. 59 ust. 1 rozporządzenia REACH, lecz nie są wymienione w tym załączniku.
- 116 Uważa ona zatem, że Komisja powinna była uwzględnić informacje dotyczące właściwości DEHP jako substancji zaburzającej gospodarkę hormonalną, które skłoniły ECHA do zidentyfikowania DEHP w grudniu 2014 r. jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy w rozumieniu art. 57 lit. f) rozporządzenia REACH.
- 117 Podnosi ona, że Sąd niesłusznie oparł się wyłącznie na literalnej wykładni art. 60 ust. 2 i art. 62 ust. 4 rozporządzenia REACH, nie uwzględniając kontekstu ani celu zamierzonego przez prawodawcę Unii.
- 118 Podkreśla ona ponadto, że Sąd wskazał, po pierwsze, w pkt 216 zaskarżonego wyroku, że Komisja jest zobowiązana do zbadania z urzędu wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje w chwili wydania decyzji, przy czym ocena ryzyka nie jest ograniczona do badania informacji dostarczonych we wniosku o udzielenie zezwolenia, a po drugie, w pkt 217 tego wyroku, że z brzmienia art. 60 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia REACH nie wynika bezpośrednio, że ocena powinna opierać się wyłącznie na informacjach dotyczących swoistych właściwości badanej substancji, o których mowa w załączniku XIV do tego rozporządzenia.
- 119 Podnosi ona również, że załącznik XVI do tego rozporządzenia nie ogranicza zakresu „korzyści dla zdrowia ludzkiego i środowiska” istotnych dla przeprowadzenia analizy społeczno-ekonomicznej.
- 120 Ponadto Sąd nie wyjaśnił powodów, dla których art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH nie odnosi się wyłącznie do właściwości wymienionych w załączniku XIV do tego rozporządzenia, w odróżnieniu od brzmienia art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia i jego art. 62 ust. 4 lit. d).
- 121 W replice wnosząca odwołanie podnosi, że w wyroku z dnia 23 stycznia 2019 r., Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52), przytoczonym przez Komisję w odpowiedzi na odwołanie, Trybunał nie orzekł w przedmiocie obowiązków Komisji w ramach oceny wniosku o udzielenie zezwolenia.
- 122 Komisja twierdzi, że zarzutu szóstego nie można uwzględnić.
- 123 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

- 124 Należy stwierdzić, że chociaż zagadnienia podniesione przez wnoszącą odwołanie w zarzucie szóstym, do którego odnoszą się pkt 216–223 zaskarżonego wyroku, zostały przedstawione przez Sąd w pkt 216 tegoż wyroku jako zbadane „posiłkowo”, to jednak zarzut szósty nie ma znaczenia dla sprawy, ponieważ punkty te zawierają w rzeczywistości analizę uzupełniającą, a nie pomocniczą względem analizy wskazanej w pkt 211–215 tego wyroku.
- 125 Ponadto wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie wydaje się, aby w wyroku z dnia 23 stycznia 2019 r., Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52), Trybunał orzekł w kwestii podniesionej w ramach zarzutu szóstego [niniejszego odwołania].
- 126 Z tego względu Sąd nie naruszył prawa, uznając w pkt 217–220 zaskarżonego wyroku, że nawet jeśli z brzmienia art. 60 ust. 4 zdanie pierwsze rozporządzenia REACH nie wynika bezpośrednio, że ocena ryzyka, którą Komisja powinna przeprowadzić na tej podstawie, powinna opierać się wyłącznie na informacjach dotyczących swoistych właściwości badanej substancji, o których mowa w załączniku XIV do tego rozporządzenia, to z brzmienia art. 60 ust. 2 i art. 62 ust. 4 lit. d) tego rozporządzenia, które wyraźnie odsyłają do swoistych właściwości, o których mowa w załączniku XIV do tego rozporządzenia, wynika, że tak właśnie być musi.
- 127 Sąd słusznie zatem uznał w pkt 221–223 zaskarżonego wyroku, że ewentualnych informacji o swoistych właściwościach substancji, które zostały umieszczone na liście substancji kandydackich przewidzianej w art. 59 ust. 1 rozporządzenia REACH, lecz nie zostały włączone do załącznika XIV do tego rozporządzenia, nie należało uwzględniać przy tej ocenie, biorąc pod uwagę, że chodzi nie tylko o dwa różne etapy procedury udzielania zezwoleń przewidzianej w tym rozporządzeniu, ale także, że samo umieszczenie pewnych swoistych właściwości substancji na liście substancji kandydujących niekoniecznie lub automatycznie prowadzi do ich włączenia do załącznika XIV do tego rozporządzenia.
- 128 Ponadto ani z brzmienia, ani z systematyki załącznika XVI do rozporządzenia REACH, dotyczącego elementów, które może zawierać analiza społeczno-ekonomiczna, nie wynika, że należy przyjąć odmienną wykładnię.
- 129 Z powyższego wynika, że zarzut szósty jest bezzasadny i należy go oddalić.

W przedmiocie zarzutu siódmego

Argumentacja stron

- 130 W zarzucie siódmym wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd naruszył zasadę ostrożności w pkt 284–295 zaskarżonego wyroku.
- 131 Podnosi ona, że Sąd błędnie zinterpretował jej zarzut i że nie twierdziła ona, iż zasada ta obligowała Komisję do odmowy udzielenia zezwolenia w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, lecz że Sąd powinien kierować oceną instytucji przy stosowaniu tego przepisu.

- 132 Jej zdaniem w przypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – niejasności uniemożliwiały wystarczającą ocenę ryzyka, Komisja była zobowiązana uznać, że wnioskodawca ubiegający się o udzielenie zezwolenia na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH nie wywiązał się z ciężaru dowodu, wykazując, że warunki konieczne do uzyskania tego zezwolenia zostały spełnione.
- 133 Wnosząca odwołanie utrzymuje również, że wbrew temu, co orzekł Sąd, zasada ostrożności nie ogranicza się do przyznania władzom publicznym uprawnienia do przyjęcia określonego środka, lecz winna być stosowana w trakcie podejmowanych przez nie działań, jak wynika w szczególności z wyroków: z dnia 9 września 2011 r., Dow AgroSciences i in./Komisja (T-475/07, EU:T:2011:445, pkt 144); a także z dnia 25 lipca 2018 r., Confédération paysanne i in. (C-528/16, EU:C:2018:583, pkt 50).
- 134 W konsekwencji Sąd naruszył prawo, uznając, że ocena społeczno-gospodarcza przewidziana w art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH „zwolniła” Komisję z ciężącego na niej obowiązku stosowania zasady ostrożności przy stosowaniu tego przepisu.
- 135 Komisja podnosi, że zarzut siódmy jest bezzasadny.
- 136 ECHA popiera argumenty Komisji.

Ocena Trybunału

- 137 Wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, z punktów zaskarżonego wyroku wskazanych w ramach zarzutu siódmego nie wynika, że Komisja nie jest zobowiązana do stosowania zasady ostrożności, gdy musi zbadać wniosek o udzielenie zezwolenia na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH.
- 138 Sąd przypomniał bowiem w istocie w pkt 292 tego wyroku, że art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH stanowi wyraz konieczności uwzględnienia tej zasady i zasady proporcjonalności, w przypadku gdy nie jest spełniona jedna z przesłanek przewidzianych w art. 60 ust. 2 tego rozporządzenia – w niniejszym przypadku przesłanka dotycząca dowodu na okoliczność kontroli ryzyka, jakie niesie dla zdrowia człowieka lub dla środowiska stosowanie danej substancji.
- 139 Ponadto nie można skutecznie podnosić, że zasada ostrożności sprzeciwia się udzieleniu zezwolenia na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH wyłącznie na podstawie braku dowodu na kontrolę ryzyka, gdyż w przeciwnym razie podważona zostałaby ważność tego przepisu, który zezwala na udzielenie zezwolenia w takim przypadku.
- 140 Tymczasem wnosząca odwołanie kwestionuje nie ważność tego przepisu, lecz sposób jego stosowania.
- 141 Wobec powyższego zarzutu siódmego nie można uwzględnić.
- 142 W konsekwencji, ponieważ wszystkie zarzuty zostały oddalone, odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 143 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 144 Artykuł 138 § 1 tego regulaminu, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 145 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania, a wnosząca odwołanie przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 146 Artykuł 184 § 4 regulaminu postępowania przewiduje, że jeżeli interwenient w pierwszej instancji nie wniósł odwołania, może on zostać obciążony kosztami postępowania odwoławczego tylko wtedy, gdy brał udział w postępowaniu przed Trybunałem na etapie pisemnym lub ustnym. Jeżeli interwenient taki brał udział w postępowaniu, Trybunał może zdecydować, że pokrywa on własne koszty.
- 147 Zgodnie z tymi przepisami należy orzec, że ECHA, interwenient w pierwszej instancji, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) ClientEarth pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.

3) Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) pokrywa własne koszty.

Podpisy