



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
prezentate la 29 octombrie 2020¹

Cauza C-389/19 P

**Comisia Europeană
împotriva**

Regatului Suediei

„Recurs – Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (Regulamentul REACH) – Articolele 56, 58 și 60 –
Autorizare – Substanțe care prezintă motive de îngrijorare deosebită – Decizia Comisiei de autorizare
a utilizării sulfocromatului galben de plumb și a cromatului molibdat sulfat roșu de plumb –
Examinarea lipsei unor alternative adecvate – Acțiune în anulare – Menținerea efectelor”

I. Introducere

1. În cadrul prezentului recurs, Comisia Europeană solicită Curții să anuleze Hotărârea din 7 martie 2019, Suedia/Comisia (T-837/16, EU:T:2019:144, denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care Tribunalul a anulat Decizia de punere în aplicare C(2016) 5644 final a Comisiei din 7 septembrie 2016 de autorizare a anumitor utilizări ale sulfocromatului galben de plumb și ale cromatului molibdat sulfat roșu de plumb în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 (denumită în continuare „decizia în litigiu”) și a respins cererea Comisiei de menținere a efectelor acestei decizii până la înlocuirea ei cu o nouă decizie.

2. Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei² (denumit în continuare „Regulamentul REACH”) instituie un regim de autorizare pentru substanțele care prezintă motive de îngrijorare deosebită în ceea ce privește riscurile pe care acestea le prezintă pentru sănătatea umană și mediu. În general, conform acestui regim, odată ce o astfel de substanță este inclusă în anexa XIV la regulamentul menționat, aceasta nu poate fi utilizată sau introdusă pe piață după o anumită dată, cu excepția cazului în care Comisia acordă o autorizație specifică.

¹ Limba originală: engleza.

² JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3.

3. În consecință, prezenta cauză oferă Curții ocazia de a se pronunța pentru prima dată cu privire la condițiile în care Comisia poate acorda o autorizație în temeiul articolului 60 din Regulamentul REACH, pentru o substanță care prezintă motive de îngrijorare deosebită, enumerată în anexa XIV la acest regulament³. Problema esențială ridicată de această cauză se referă la examinarea efectuată de Comisie cu privire la lipsa alternativelor adecvate, care constituie una dintre principalele cerințe prevăzute pentru ca o autorizație să fie acordată în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. În cazul în care Curtea ar confirma anularea deciziei în litigiu, prezenta cauză ridică și întrebarea distinctă dacă efectele acestei decizii trebuie să fie menținute până la adoptarea de către Comisie a unei noi decizii, luând în considerare dispozițiile tranzitorii prevăzute la articolele 56 și 58 din Regulamentul REACH.

II. Cadrul juridic

4. Titlul VII din Regulamentul REACH, intitulat „Autorizarea”, dedică capitolul 1 „Obligați[ei] autorizării”, iar capitolul 2 „Emiter[ii] autorizației”. Capitolul 1 include în special articolele 56 și 58. Capitolul 2 cuprinde în special articolul 60.

5. Articolul 56 din Regulamentul REACH, intitulat „Dispoziții generale”, prevede:

„(1) Un producător, importator sau utilizator din aval nu poate să introducă pe piață o substanță în vederea utilizării sau să o utilizeze el însuși, în cazul în care substanța respectivă este inclusă în anexa XIV, cu excepția următoarelor situații:

(a) utilizarea (utilizările) substanței respective ca atare sau în preparat sau în articol pentru care este introdusă pe piață substanța sau pentru care utilizează el însuși substanța a fost autorizată în conformitate cu articolele 60-64 sau

[...]

(d) s-a ajuns la data menționată la articolul 58 alineatul (1) litera (c) punctul (i) și acesta a depus o cerere cu 18 luni înainte de data respectivă, dar nu s-a luat încă o decizie cu privire la cererea de autorizare [...]

[...]”

6. Articolul 58 din Regulamentul REACH, intitulat „Includerea substanțelor în anexa XIV”, prevede:

„(1) Ori de câte ori se ia o decizie de a include în anexa XIV substanțe menționate la articolul 57, o astfel de decizie se adoptă în conformitate cu procedura menționată la articolul 133 alineatul (4). Decizia specifică pentru fiecare substanță:

[...]

(c) dispoziții tranzitorii:

(i) data (datele) de la care este interzisă introducerea pe piață și utilizarea substanței, cu excepția cazului în care se emite o autorizație (denumită în continuare «data expirării»), care ar trebui să ia în considerare, după caz, ciclul de producție specificat pentru utilizarea respectivă;

³ O altă cauză pendinte în fața Curții ridică probleme similare, deși nu identice, referitoare în special la evaluarea de către Comisie a alternativelor în contextul respingerii cererii sale de examinare internă a unei decizii de autorizare: a se vedea Hotărârea ClientEarth/Comisia, C-458/19 P (a se vedea în plus punctele 92 și 93 din prezentele concluzii). Aflată în curs de soluționare în fața Tribunalului este și o cauză care are ca obiect respingerea de către Comisie a unei cereri de examinare internă a deciziei în cauză: a se vedea Hotărârea ClientEarth și alții/Comisia (T-436/17).

- (ii) o dată sau date cu cel puțin 18 luni înainte de data (datele) expirării, până la care trebuie să se primească cereri în cazul în care solicitantul dorește să continue utilizarea substanței sau să o introducă pe piață pentru anumite utilizări după data (datele) expirării; această continuare a utilizărilor este permisă, după data expirării, până la luarea unei decizii cu privire la cererea de autorizare;

[...]”

7. Articolul 60 din Regulamentul REACH, intitulat „Emiterea autorizațiilor”, prevede următoarele la alineatele (4) și (5):

(4) În cazul în care nu se poate emite o autorizație în temeiul alineatului (2) sau pentru substanțele enumerate la alineatul (3), o autorizație se poate emite numai cu condiția să se demonstreze că avantajele socioeconomice au o pondere mai mare decât riscul pe care îl prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu utilizarea substanței și să nu existe tehnologii sau substanțe alternative corespunzătoare. Această decizie se adoptă după luarea în considerare a tuturor elementelor următoare și luarea în considerare a avizelor Comitetului pentru evaluare a riscurilor și ale Comitetului pentru analiza socioeconomică menționate la articolul 64 alineatul (4) literele (a) și (b):

- (a) riscul prezentat de utilizarea substanței, inclusiv caracterul adecvat și eficacitatea măsurilor de administrare a riscurilor propuse;
 - (b) avantajele socioeconomice care decurg din utilizarea substanței și implicațiile socioeconomice ale respingerii autorizării, demonstrate de către solicitant sau alte părți interesate;
 - (c) analiza alternativelor prezentate de solicitant, în temeiul articolului 62 alineatul (4) litera (e), sau orice plan de substituție prezentat de solicitant în temeiul articolului 62 alineatul (4) litera (f) și contribuțiile prezentate de orice terți, în temeiul articolului 64 alineatul (2);
 - (d) informațiile disponibile cu privire la riscurile pe care le prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu alte tehnologii sau substanțe alternative.
- (5) Atunci când evaluează dacă sunt disponibile substanțe sau tehnologii alternative adecvate, Comisia ia în considerare toate aspectele relevante, inclusiv:
- (a) dacă trecerea la alternative de substituție ar conduce la o reducere a riscurilor globale pentru sănătatea umană și pentru mediu, având în vedere caracterul adecvat și eficacitatea măsurilor de administrare a riscurilor;
 - (b) fezabilitatea tehnică și economică a alternativelor pentru solicitant.”

III. Istoricul litigiului

8. Istoricul litigiului, astfel cum este prezentat la punctele 1-30 din hotărârea atacată, poate fi sintetizat după cum urmează în scopul soluționării prezentei cauze. Este necesar să se prezinte câteva observații preliminare privind Regulamentul REACH și regimul de autorizare (secțiunea A), înainte de a examina evenimentele care au condus la procedura din fața Tribunalului (secțiunea B).

A. Regulamentul REACH și regimul de autorizare

9. Regulamentul REACH reprezintă instrumentul juridic principal de reglementare a substanțelor chimice în Uniune. După cum a admis Curtea, potrivit articolului 1 alineatul (1) din regulamentul menționat, scopul acestuia din urmă este de a se asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului, inclusiv promovarea unor metode alternative pentru evaluarea pericolelor pe care le prezintă substanțele, precum și libera circulație a substanțelor pe piața internă, asigurând totodată sporirea competitivității și a inovației⁴.

10. Mai precis, după cum s-a subliniat în special în considerentele (69) și (70) ale Regulamentului REACH, acesta rezervă o atenție specială substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită. Aceste substanțe sunt astfel supuse regimului de autorizare prevăzut în titlul VII din Regulamentul REACH. Din articolul 55 din respectivul regulament reiese că obiectivul acestui regim este „de a asigura buna funcționare a pieței interne, precum și de a garanta totodată că riscurile care decurg din utilizarea substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită sunt controlate corespunzător și că aceste substanțe sunt substituite progresiv cu substanțe sau tehnologii alternative adecvate, în cazul în care acestea sunt fezabile din punct de vedere economic și tehnic”⁵.

11. Regimul de autorizare cuprinde trei etape⁶. Prima etapă o constituie procedura de identificare a substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită, pe baza criteriilor menționate la articolul 57 din Regulamentul REACH. A doua etapă constă în includerea acestor substanțe în lista substanțelor supuse autorizării care constituie anexa XIV la acest regulament. A treia etapă – în care se situează prezenta cauză – privește procedura care conduce, dacă este cazul, la autorizarea unei substanțe care prezintă motive de îngrijorare deosebită⁷.

12. Prin urmare, astfel cum se prevede la articolele 56 și 58 din Regulamentul REACH, substanțele care prezintă motive de îngrijorare deosebită incluse în anexa XIV la acest regulament nu pot fi utilizate sau introduse pe piață în vederea utilizării de către producători, importatori sau utilizatori din aval după o anumită dată (denumită în continuare „data expirării”), cu excepția cazului în care utilizarea a fost autorizată sau se aplică anumite excepții, inclusiv în cazul în care a fost depusă o cerere de autorizare înainte de „data expirării depunerii cererii” menționată pentru substanță, însă nu a fost adoptată încă o decizie de către Comisie⁸.

13. Cererile de autorizare pot fi depuse de producători și importatori pentru propria utilizare sau comercializare a substanței de către aceștia, precum și pentru utilizarea de către utilizatorii din aval ai substanței⁹. Deși aceste cereri se adresează Agenției Europene pentru Produse Chimice (ECHA)¹⁰, instituită prin regulamentul menționat pentru a ajuta la aplicarea dispozițiilor sale, Comisia este cea care adoptă decizia¹¹. Deciziile de autorizare precizează printre altele utilizarea/utilizările pentru care se emite autorizația, termenul de revizuire a autorizației, precum și condițiile pe care trebuie să le respecte emiterea autorizației¹².

4 A se vedea de exemplu Hotărârea din 15 martie 2017, Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207, punctul 20).

5 A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 octombrie 2017, PPG și SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, punctul 55).

6 Pentru o analiză detaliată, a se vedea de exemplu Herbatschek, N., și alții, „The REACH Programmes and Procedures”, în Bergkamp, L. (ed.), *The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, p. 83-170, la paginile 133-146.

7 A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 octombrie 2017, PPG și SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, punctul 56).

8 A se vedea Regulamentul REACH, articolul 56 alineatul (1) literele (a) și (d), precum și articolul 58 alineatul (1) litera (c) punctul (ii).

9 A se vedea Regulamentul REACH, articolul 56 alineatul (1) litera (e) și alineatul (2), precum și articolul 62 alineatele (2) și (3).

10 A se vedea Regulamentul REACH, articolul 62 alineatul (1).

11 A se vedea Regulamentul REACH, articolul 60 alineatul (1).

12 A se vedea Regulamentul REACH, articolul 60 alineatele (8) și (9), precum și articolul 61 și considerentul (72).

14. Este important de subliniat că articolul 60 din Regulamentul REACH stabilește două posibile modalități prin care poate fi emisă o autorizație de către Comisie: în primul rând, modalitatea de control corespunzător în temeiul articolului 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, atunci când riscul pe care îl prezintă utilizarea substanței este controlat în mod corespunzător, și, în al doilea rând, modalitatea socioeconomică în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, care este în discuție în această cauză și care necesită îndeplinirea a două criterii cumulative: (1) avantajele socioeconomice au o pondere mai mare decât riscul pe care îl prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu utilizarea substanței și (2) nu există tehnologii sau substanțe alternative corespunzătoare¹³.

15. Articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH impune Comisiei să adopte decizia după luarea în considerare a mai multor elemente, printre care în special analiza alternativelor prezentate de solicitant¹⁴, precum și orice cereri formulate de terți ca parte a procedurii, alături de avizele comitetelor pentru evaluare a riscurilor și pentru analiză socioeconomică. Articolul 60 alineatul (5) din Regulamentul REACH prevede în plus că, atunci când evaluează dacă sunt disponibile alternative adecvate, Comisia trebuie să ia în considerare toate aspectele relevante, inclusiv, în primul rând, dacă trecerea la alternative de substituție ar conduce la o reducere a riscurilor globale pentru sănătatea umană și pentru mediu și, în al doilea rând, fezabilitatea tehnică și economică a alternativelor pentru solicitant.

16. În acest sens, Comisia adoptă decizia urmând procedura prevăzută la articolul 64 din Regulamentul REACH. Mai precis, această procedură implică, potrivit articolului 64 alineatul (2) din regulamentul menționat, o consultare publică, care conferă terților posibilitatea de a prezenta informații privind substanțe sau tehnologii alternative. Potrivit articolului 64 alineatele (3) și (4) din Regulamentul REACH, comitetul pentru evaluare a riscurilor (denumit în continuare „RAC”) și comitetul pentru analiză socioeconomică (denumit în continuare „SEAC”), care reprezintă entități în cadrul ECHA care exercită diverse atribuții¹⁵, trebuie să emită avize cu privire la aspectele relevante ale cererii, care în cazul SEAC cuprind o evaluare a disponibilității alternativelor. Potrivit articolului 64 alineatul (8) din Regulamentul REACH, Comisia elaborează un proiect de decizie în termen de trei luni de la primirea acestor avize și adoptă decizia definitivă în conformitate cu procedura comitetului aplicabilă¹⁶.

B. Evenimentele care au condus la litigiul desfășurat în fața Tribunalului

17. Sulfocromatul galben de plumb (C.I. Pigment galben 34) și cromatul molibdat sulfat roșu de plumb (C.I. Pigment roșu 104) (denumite în continuare, împreună, „substanțele în cauză”) sunt substanțe compuse din plumb și crom VI. Datorită durabilității lor, culorii lor deschise și luminozității lor, acestea au fost utilizate în special în lacuri și vopsele (de exemplu, pentru podurile și construcțiile din fier sau din oțel) în scopul de a îndeplini o funcție de semnalizare (cum ar fi cea de pe indicatoarele de avertizare) și pentru marcajele rutiere galbene.

18. În temeiul Regulamentului nr. 125/2012¹⁷, substanțele în cauză au fost incluse în lista substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită cuprinsă în anexa XIV la Regulamentul REACH ca urmare a proprietăților lor, ca substanțe carcinogene și toxice pentru reproducerea umană. Ca urmare a acestui lucru, utilizarea și introducerea lor pe piață a făcut obiectul autorizării după data de 21 mai 2015 (data expirării), data limită pentru depunerea cererilor fiind 21 noiembrie 2013.

¹³ A se vedea de asemenea considerentele (22) și (69) ale Regulamentului REACH.

¹⁴ Conform articolului 62 alineatul (4) litera (e) din Regulamentul REACH, cererea de autorizare trebuie să cuprindă printre altele o analiză a alternativelor, luând în considerare riscurile acestora și fezabilitatea tehnică și economică a substituției.

¹⁵ A se vedea în special articolul 76 alineatul (1) literele (c) și (d), articolul 77 alineatul (3) și articolul 85 din Regulamentul REACH.

¹⁶ A se vedea și considerentul (83) al Regulamentului REACH.

¹⁷ A se vedea Regulamentul (UE) nr. 125/2012 al Comisiei din 14 februarie 2012 de modificare a anexei XIV la Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) (JO 2012, L 41, p. 1), considerentele (6) și (7); anexa, intrările nr. 11 și nr. 12.

19. La 19 noiembrie 2013, DCC Maastricht BV (denumită în continuare „DCC Maastricht” sau „solicitantul”)¹⁸, care furnizează substanțele în cauză către aproximativ 100 de utilizatori din aval din interiorul Uniunii, a depus o cerere de autorizare (denumită în continuare „cererea de autorizare”) în vederea introducerii pe piață a substanțelor menționate pentru următoarele șase utilizări, care sunt identice pentru ambele substanțe:

- distribuția și amestecarea pudrei de pigmenți într-un mediu industrial în vopsele pe bază de solvenți care nu sunt destinate utilizării de către consumatori (denumită în continuare „prima utilizare”);
- aplicarea industrială a vopselelor pe suprafețe metalice (echipamente, vehicule, structuri, panouri de semnalizare, mobilier rutier, acoperirea bobinelor etc.) (denumită în continuare „a doua utilizare”);
- aplicarea profesională (nedestinată utilizării de către consumatori) a vopselelor pe suprafețe metalice (echipamente, vehicule, structuri, panouri de semnalizare, mobilier rutier etc.) sau pentru marcajul rutier (denumită în continuare „a treia utilizare”);
- distribuția și amestecarea pudrei de pigmenți într-un mediu industrial, în preamestecuri lichide sau solide pentru colorarea articolelor din plastic sau plastifiate nedestinate utilizării de către consumatori (denumită în continuare „a patra utilizare”);
- utilizarea industrială a preamestecurilor și a precompușilor solizi sau lichizi de culoare care conțin pigmenți pentru colorarea articolelor din plastic sau plastifiate nedestinate utilizării de către consumatori (denumită în continuare „a cincea utilizare”) și
- utilizarea profesională a preamestecurilor și a precompușilor solizi sau lichizi de culoare care conțin pigmenți în vederea aplicării de marcaje rutiere termoplastice (denumită în continuare „a șasea utilizare”).

20. În cadrul consultării publice, desfășurată în conformitate cu articolul 64 alineatul (2) din Regulamentul REACH, producătorii, utilizatorii din aval ai substanțelor în cauză, organizațiile din industrie, statele membre și organizațiile neguvernamentale au prezentat avize privind cererea de autorizare. Mai precis, respectivii utilizatori din aval au precizat că posibilele substanțe alternative nu ofereau aceleași avantaje și erau mai costisitoare în majoritatea cazurilor. În schimb, membrii industriei de vopsele și de învelitori au indicat faptul că existau substanțe alternative adecvate și mai sigure care puteau fi utilizate la costuri rezonabile. DCC Maastricht a ripostat în sensul că o serie de întreprinderi aveau nevoie de substanțele în cauză pentru a fabrica produse specifice destinate anumitor utilizări „de nișă”.

21. La 11 decembrie 2014, RAC și SEAC au adoptat 12 avize motivate cu privire la fiecare dintre cele șase utilizări ale celor două substanțe în cauză. În avizele sale, SEAC „a confirmat faptul că se pare că *nu* există alternative adecvate din punctul de vedere al fezabilității lor tehnice și economice pentru solicitant”.

22. În ședințele care au avut loc la 7 și la 8 iulie 2015, la 22 și la 23 septembrie 2015, la 3 și la 4 februarie 2016, precum și la 6 și la 7 iulie 2016, cererea de autorizare a fost examinată în cadrul Comisiei asistate de un comitet instituit în temeiul articolului 133 din Regulamentul REACH (denumit în continuare „comitetul REACH”). În special, două state membre și Regatul Norvegiei au indicat că substanțele în cauză nu au fost utilizate pentru efectuarea de marcaje rutiere galbene și că,

¹⁸ După cum se arată la punctul 5 din hotărârea atacată, DCC Maastricht este reprezentantul unic, în sensul articolului 8 din Regulamentul REACH, al unui producător (canadian) din afara Uniunii al substanțelor în cauză, astfel încât DCC Maastricht îl reprezintă pe acesta din urmă în scopul înregistrării substanțelor pe care le produce, în temeiul acestui regulament.

într-unul dintre aceste state membre, o astfel de utilizare a fost interzisă acum 20 de ani. Comitetul REACH a emis în cele din urmă un aviz pozitiv cu privire la proiectul de decizie al Comisiei; 23 de state membre au votat în favoarea acestuia, în timp ce trei state membre, inclusiv Regatul Suediei, au votat împotriva sa, iar două state membre s-au abținut.

23. La 7 septembrie 2016, Comisia a adoptat decizia în litigiu. Prin această decizie, Comisia acorda o autorizație societății DCC Maastricht în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH pentru substanțele în cauză în ceea ce privește cele șase utilizări care au făcut obiectul cererii, sub rezerva respectării anumitor condiții și excepții (denumită în continuare „autorizația”).

24. În considerentele (8) și (9) ale deciziei în litigiu, Comisia a precizat că, având în vedere „dificultățile în stabilirea pe deplin a lipsei de alternative fezabile din punct de vedere tehnic pentru întreg domeniul de aplicare al acestor utilizări”, autorizația trebuie supusă revizuirii mai devreme decât data recomandată de SEAC. În considerentul (9) al acestei decizii, Comisia a arătat în plus că, după o verificare suplimentară efectuată cu statele membre, a reieșit că utilizarea substanțelor în cauză în sectorul marcajelor rutiere a fost înlocuită sau interzisă în unele state membre, însă nu și în altele. Astfel, potrivit Comisiei, era oportună stabilirea perioadei de revizuire la 7 ani, în loc de 12 ani, pentru prima, a doua, a patra și a cincea utilizare și la 4 ani, în loc de 7 ani, pentru a treia și a șasea utilizare.

25. În considerentul (12) al deciziei în litigiu, Comisia a afirmat:

„Date fiind dificultățile legate de stabilirea pe deplin a lipsei unor alternative fezabile din punct de vedere tehnic pentru toate utilizările care fac obiectul cererii, trebuie să se specifice în plus utilizările autorizate, în ceea ce privește caracteristicile de performanță impuse din punct de vedere tehnic pentru preamestecuri [de pigmenti], vopsele și precompuși care conțin pigmenti și pentru articolele care îi conțin, caracteristici aduse de cele două substanțe și care nu pot fi obținute cu alte substanțe sau tehnologii alternative adecvate, oricare ar fi acestea. Autorizația ar trebui, așadar, să fie subordonată condiției ca titularul autorizației să prezinte un raport privind caracterul adecvat și disponibilitatea alternativelor pentru utilizatorii săi în aval și, pe această bază, să detalieze descrierea utilizărilor autorizate. [...]”

26. La articolul 1 alineatele (1) și (2) din decizia în litigiu, Comisia a autorizat cele șase utilizări ale substanțelor în cauză care au făcut obiectul cererii „cu condiția ca performanțele preamestecurilor, ale vopselelor și ale precompușilor de culoare pe bază de pigmenti, care conțin [substanțele în cauză] sau ale articolelor finite care le conțin, în termeni de funcționalitate, de intensitate a culorii, de opacitate (putere de disimulare), de dispersare, de rezistență la condițiile atmosferice, de stabilitate la căldură sau nu sau o combinație a acestora să nu fie realizabile din punct de vedere tehnic decât prin utilizarea substanțelor respective și ca aceste performanțe să fie necesare pentru utilizarea preconizată”.

27. La articolul 1 alineatul (3) litera (d) din decizia în litigiu, autorizația este supusă condiției ca, până la 30 iunie 2017, utilizatorii din aval ai titularului autorizației să prezinte ECHA informații cu privire la caracterul adecvat și la disponibilitatea unor alternative pentru utilizarea lor, furnizând o justificare detaliată a necesității de a utiliza substanțele în cauză.

28. La articolul 1 alineatul (3) litera (e) din decizia în litigiu, autorizația este supusă condiției ca, până la 31 decembrie 2017, titularul autorizației să prezinte Comisiei un raport care să conțină elementele prevăzute la articolul 1 alineatul (3) litera (d) din această decizie. În acest raport, titularul autorizației are obligația de a detalia descrierea utilizărilor autorizate pe baza informațiilor privind soluțiile alternative, astfel cum sunt furnizate de utilizatorii în aval.

29. În sfârșit, potrivit articolului 3 litera (b) din decizia în litigiu, la cererea autorității competente a statului membru în cauză, utilizatorii din aval trebuie să justifice motivul pentru care se aplică condițiile prevăzute la articolul 1 alineatele (1) și (2) și pentru care sunt necesari parametrii de performanță ai utilizării preconizate.

IV. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

30. La 28 noiembrie 2016, Regatul Suediei a introdus la Tribunal o acțiune în anularea deciziei în litigiu.

31. Comisia a susținut că acțiunea trebuie să fie respinsă. Aceasta a solicitat de asemenea Tribunalului ca, în cazul anulării deciziei în litigiu, să mențină efectele acesteia până la înlocuirea ei cu o nouă decizie.

32. Prin Deciziile din 24 martie și din 3 mai 2017, președintele Camerei a cincea a Tribunalului a admis cererea Regatului Danemarcei, a Republicii Finlanda și a Parlamentului European de intervenție în susținerea concluziilor formulate de Regatul Suediei. În plus, prin Ordonanța din 20 iulie 2017, a fost admisă cererea ECHA de intervenție în susținerea concluziilor prezentate de Comisie.

33. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a admis al doilea aspect al primului motiv invocat de Regatul Suediei, întemeiat pe încălcarea de către Comisie a articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH prin acordarea autorizației fără să fi dovedit în mod corespunzător că nu existau alternative adecvate pentru înlocuirea substanțelor în cauză pentru utilizările care au făcut obiectul cererii, și a anulat decizia în litigiu (punctele 57-106 din hotărârea atacată)¹⁹.

34. Tribunalul a respins de asemenea cererea Comisiei de a menține efectele deciziei în litigiu până când aceasta era înlocuită cu o nouă decizie (punctele 107-112 din hotărârea atacată).

V. Procedura în fața Curții și concluziile părților

35. Prin intermediul prezentului recurs, introdus la 20 mai 2019, Comisia solicită Curții anularea hotărârii atacate, respingerea acțiunii introduse de Regatul Suediei și obligarea Regatului Suediei la plata cheltuielilor de judecată. În subsidiar, Comisia solicită Curții să trimită cauza Tribunalului spre reexaminare, să amâne pronunțarea cu privire la cheltuielile de judecată suportate în primă instanță și în apel, precum și să mențină efectele deciziei în litigiu.

36. ECHA, care a intervenit în primă instanță în susținerea Comisiei, susține concluziile formulate de aceasta din urmă.

37. Regatul Suediei solicită Curții respingerea recursului și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

38. Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Parlamentul, interveniente în primă instanță în susținerea Regatului Suediei, susțin concluziile formulate de Regatul Suediei.

¹⁹ Tribunalul a considerat că nu era necesar să examineze celelalte argumente și motive invocate în cauză (punctele 46, 47 și 106 din hotărârea atacată).

39. Prin Ordonanța din 21 noiembrie 2019²⁰, vicepreședintele Curții a admis cererea Comisiei de adoptare a măsurilor provizorii de suspendare a executării hotărârii atacate până la soluționarea recursului împotriva acestei hotărâri.

40. La 7 iulie 2020, a avut loc o ședință în care Regatul Danemarcei, Regatul Suediei, Parlamentul, Comisia și ECHA au prezentat observații orale.

VI. Analiză

41. Comisia invocă patru motive de recurs. Primul motiv se întemeiază pe incorecta apreciere a condițiilor aplicabile în materie de probațiune referitoare la lipsa unor alternative adecvate în conformitate cu articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Al doilea motiv se întemeiază pe neluarea în considerare a puterii de apreciere de care dispune Comisia de a stabili un prag de valoare zero al fezabilității tehnice a alternativelor în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Al treilea motiv se întemeiază pe aplicarea eronată a articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH în ceea ce privește domeniul parțial de aplicare al autorizației și respectarea parțială a condițiilor autorizării care figurează în decizia în litigiu. Al patrulea motiv se întemeiază pe aprecierea eronată a cererii de menținere a efectelor deciziei în litigiu.

42. Pentru motivele prezentate mai jos, considerăm că primul, al doilea și al treilea motiv de recurs sunt nefondate, în timp ce al patrulea motiv este fondat. În aceste condiții, considerăm că punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate trebuie să fie anulat, iar Curtea trebuie să mențină efectele deciziei în litigiu până când aceasta este înlocuită de o nouă decizie.

A. Primul motiv de recurs (referitor la standardul în materie de probațiune aplicabil lipsei alternativelor adecvate)

1. Rezumatul argumentelor părților

43. Prin intermediul primului motiv de recurs, Comisia, susținută în general de ECHA, afirmă în esență că, la punctele 79, 81, 85, 86, 90 și 101 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare vădită de drept în ceea ce privește standardul în materie de probațiune aplicabil lipsei alternativelor adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH.

44. În primul rând, Comisia susține că Tribunalul a impus un standard imposibil în materie de probațiune prin faptul că a impus solicitantului autorizației și Comisiei să elimine toate incertitudinile științifice pentru a dovedi că nu există alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. În opinia sa, evaluarea alternativelor implică o apreciere științifică care se caracterizează printr-o incertitudine semnificativă, având drept consecință faptul că, în cazul în care toată această incertitudine ar trebui să fie eliminată, ea ar reprezenta o *probatio diabolica* (și anume o obligație legală de a furniza dovezi care sunt imposibil de obținut).

20 Hotărârea Comisia/Suedia (C-389/19 P-R, nepublicată, EU:C:2019:1007). A se vedea în plus nota de subsol 35 din prezentele concluzii și textul însoțitor.

45. În al doilea rând, Comisia critică constatarea Tribunalului potrivit căreia, la data adoptării deciziei în litigiu, existau încă incertitudini semnificative cu privire la lipsa alternativelor adecvate. Aceasta susține că ponderea dovezilor, inclusiv incertitudinile, a dovedit că alternativele nu atingeau același nivel de performanță tehnică ca substanțele în cauză. Prin urmare, Comisia era îndreptățită să concluzioneze, pe baza aplicării de către aceasta a unui prag de valoare zero în ceea ce privește pierderea performanței tehnice, că alternativele nu erau fezabile din punct de vedere tehnic și că nu erau, așadar, adecvate pentru utilizările autorizate.

46. În acest sens, Comisia a subliniat în ședință că argumentul său referitor la aplicarea unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor este admisibil întrucât acesta reprezintă o chestiune de drept referitoare la evaluarea de către Comisie a alternativelor în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, iar nu un argument nou, întrucât acesta a fost invocat printre altele și în observațiile sale scrise formulate în fața Tribunalului. Comisia susține de asemenea că recursul pe care aceasta l-a formulat împotriva constatărilor Tribunalului face necesară explicarea acestui argument mai în detaliu.

47. Regatul Suediei, susținut de Regatul Danemarcei și de Parlament, susține că primul motiv de recurs este inadmisibil. Regatul Suediei arată că aplicarea de către Comisie a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor reprezintă un nou argument care nu a fost invocat în fața Tribunalului și care nu poate astfel să fie analizat de Curte în cadrul unui recurs. În ceea ce privește Regatul Danemarcei și Parlamentul, acest motiv privește aprecierea de fapt efectuată de Tribunal, care nu poate fi revizuită de Curte în cadrul unei proceduri de recurs.

48. Regatul Suediei, susținut de Regatul Danemarcei, de Republica Finlanda și de Parlament susțin în plus că primul motiv de recurs este nefondat. În opinia lor, Tribunalul nu a impus un standard imposibil aplicabil în materie de probațiune în ceea ce privește aprecierea lipsei alternativelor adecvate, iar afirmațiile Comisiei se întemeiază pe o interpretare eronată a hotărârii atacate. Regatul Suediei contestă de asemenea aplicarea de către Comisie a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor întrucât acesta nu rezultă din decizia în litigiu sau din alte documente care figurează în dosarul cauzei și nu este conform cu articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Mai precis, acest lucru are la bază faptul că Comisia nu ia în considerare că performanța tehnică trebuie să fie necesară pentru îndeplinirea unei anumite funcții în utilizarea pentru care se solicită autorizația. Aceasta golește astfel de sens cerința referitoare la indisponibilitatea alternativelor, având în vedere că nicio substanță nu are exact aceleași proprietăți tehnice precum alta.

2. Aprecierea primului motiv de recurs

a) Admisibilitate

49. În primul rând, Regatul Danemarcei și Parlamentul contestă în esență admisibilitatea primului motiv de recurs, întrucât acesta se referă la aprecierea împrejurărilor de fapt și a elementelor de probă efectuată de Tribunal, pe baza cărora acesta a constatat că Comisia nu a dovedit în mod corespunzător lipsa unor alternative adecvate în conformitate cu articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. În lipsa unor afirmații potrivit cărora situația de fapt și elementele de probă au fost denaturate, această apreciere nu poate fi revizuită de Curte în cadrul procedurii de recurs.

50. În opinia noastră, această excepție de inadmisibilitate nu poate fi admisă. Chestiunea dacă Tribunalul a săvârșit o eroare în ceea ce privește standardul în materie de probațiune aplicabil în ceea ce privește lipsa unor alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH privește aspectul dacă Tribunalul a aplicat standardul juridic corect drept temei al examinării de către acesta a situației de fapt și a elementelor de probă, care reprezintă o problemă de drept supusă

controlului Curții în cadrul procedurii de recurs²¹. În plus, aspectul dacă Tribunalul putea concluziona în mod corect pe baza faptelor și a elementelor de probă care i-au fost prezentate în sensul că Comisia a săvârșit o eroare în aprecierea pe care a efectuat-o cu privire la lipsa unor alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH privește calificarea juridică a faptelor din cauză, asupra căreia Curtea este competentă să exercite controlul în cadrul unui recurs²².

51. În al doilea rând, Regatul Suediei contestă admisibilitatea primului motiv de recurs în ceea ce privește afirmațiile Comisiei referitoare la aplicarea unui prag de valoare zero al fezabilității tehnice pentru motivul că acesta reprezintă un argument nou, care nu a fost invocat în fața Tribunalului și care nu poate fi astfel examinat de Curte în cadrul unui recurs.

52. În opinia noastră, nici această excepție de inadmisibilitate nu poate fi admisă. Potrivit unei jurisprudențe constante, un recurent poate să formuleze un recurs invocând motive derivate din însăși hotărârea atacată prin care să conteste temeinicia în drept a acesteia²³, așa cum este cazul în speță. Prin argumentul pe care l-a invocat referitor la aplicarea unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor, Comisia urmărește să demonstreze că, pentru acest motiv, nu existau incertitudini semnificative cu privire la indisponibilitatea alternativelor și că aceasta a efectuat o apreciere corectă a respectivei cerințe în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Prin urmare, acest argument urmărește să conteste temeinicia în drept a aplicării de către Tribunal a acestei dispoziții în cuprinsul hotărârii atacate. În plus, acest argument a fost invocat de Comisie în observațiile sale scrise prezentate în fața Tribunalului în special cu privire la cea de a doua parte a primului motiv invocat de Regatul Suediei, care a reprezentat temeiul anulării de către Tribunal a deciziei în litigiu.

53. Prin urmare, în opinia noastră, primul motiv de recurs este admisibil.

b) Cu privire la fond

54. Prin intermediul primului motiv de recurs, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a impus un standard imposibil în materie de probațiune în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, impunând solicitantului autorizației și Comisiei să elimine toate incertitudinile semnificative legate de faptul că nu există alternative adecvate. În acest sens, Comisia susține că, la momentul adoptării deciziei în litigiu, pe baza aplicării de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor, nu existau incertitudini semnificative în evaluarea alternativelor adecvate pe care a aceasta a efectuat-o.

55. În opinia noastră, primul motiv de recurs trebuie să fie respins.

56. Considerăm că interpretarea dată de Comisie punctelor 79, 81, 85, 86, 90 și 101 din hotărârea atacată nu este convingătoare. Aceste puncte trebuie interpretate în contextul lor corespunzător. Astfel, primul motiv de recurs pare a fi întemeiat pe o interpretare eronată a hotărârii atacate.

57. În primul rând, este clar că, la punctele 79, 81, 85, 86, 90 și 101 din hotărârea atacată, interpretate coroborat în special cu punctele 77, 78, 84 și 87-98 din aceasta, Tribunalul nu a impus ca toate incertitudinile științifice să fie excluse de către solicitantul autorizației sau de către Comisie. Dimpotrivă, în cuprinsul acestor puncte, Tribunalul a aplicat, în opinia noastră, un standard rezonabil în materie de probațiune conform căruia Comisia trebuie să îndeplinească obligația care îi revine de a stabili, luând în considerare informațiile care i-au fost prezentate în procedura de autorizare, lipsa unor

21 A se vedea în această privință Hotărârea din 25 octombrie 2011, Solvay/Comisia (C-109/10 P, EU:C:2011:686, punctul 51), și Hotărârea din 25 octombrie 2011, Solvay/Comisia (C-110/10 P, EU:C:2011:687, punctul 46); a se vedea de asemenea Concluziile prezentate de avocatul general Jääskinen în cauza Danemarca/Comisia (C-417/12 P, EU:C:2014:286, punctul 55).

22 A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții (C-128/16 P, EU:C:2018:591, punctul 31).

23 A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 septembrie 2018, Republica Cehă/Comisia (C-4/17 P, EU:C:2018:678, punctul 24).

alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Astfel, la punctul 86 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că Comisia nu a verificat informații importante înainte de acordarea autorizației, așa încât aceasta să fie în măsură să concluzioneze că lipsesc alternative pentru toate utilizările care au făcut obiectul solicitării sau că incertitudinile rămase erau „neînsemnate”.

58. În acest sens, după cum reiese din cuprinsul punctului 77 din hotărârea atacată, concluzia Tribunalului de la punctul 79 din hotărârea atacată potrivit căreia solicitantul autorizației suportă riscul oricărei imposibilități de a dovedi indisponibilitatea alternativelor și, prin urmare, în cazul în care există încă incertitudini, acestuia nu i se poate acorda o autorizație decurge din modul de redactare a articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH coroborat cu considerentul (69) al acestuia, potrivit căruia solicitantului autorizației îi revine sarcina probei în această privință și suportă astfel riscurile atunci când această cerință rămâne nedovedită.

59. De asemenea, după cum a indicat Regatul Suediei, constatarea efectuată de Tribunal la punctul 81 din hotărârea atacată potrivit căreia Comisia nu poate adopta o decizie de autorizare pe baza unor simple ipoteze nu poate fi interpretată ca impunând un standard imposibil în materie de probațiune în sarcina acesteia. Din această constatare rezultă că, în cazul în care există doar ipoteze privind indisponibilitatea alternativelor adecvate, cerința respectivă nu a fost îndeplinită, în timp ce, atunci când Comisia deține informații care susțin afirmația că nu există alternative adecvate, această cerință este îndeplinită.

60. Trebuie subliniat de asemenea că, la punctul 85 din hotărârea atacată coroborat cu punctul 84 din aceasta, Tribunalul a considerat, în mod justificat în opinia noastră, că, în cazul în care elementele de probă furnizate de solicitantul autorizației în analiza alternativelor sunt contrazise de elementele de probă prezentate de terți sau de statele membre, Comisia trebuie să examineze mai amănunțit cerința privind indisponibilitatea alternativelor, astfel încât, în cazul în care există încă incertitudini ca urmare a unei asemenea examinări, această cerință nu este îndeplinită, iar Comisia nu este îndreptățită să acorde o autorizație.

61. Acesta a constituit temeiul pe baza căruia Tribunalul a constatat, la punctul 86 din hotărârea atacată, că, la data adoptării deciziei în litigiu, Comisia a acordat autorizația fără să fi finalizat examinarea indisponibilității alternativelor și că, în lipsa unei examinări mai amănunțite a acestei cerințe, autorizația nu putea fi acordată. Este evident că această constatare s-a întemeiat pe mai multe considerații, expuse la punctele 87-98 din hotărârea atacată.

62. Mai precis, Tribunalul a statuat, la punctul 90 din hotărârea atacată coroborat cu punctele 88 și 89 din aceasta, că informațiile prezentate de o parte interesată aruncă o urmă de îndoială asupra afirmației solicitantului făcute în cadrul analizei sale privind alternativele potrivit căreia substanțele în cauză erau caracterizate de o performanță tehnică ridicată care nu era egalată de niciuna dintre alternative.

63. Tribunalul a respins de asemenea, la punctul 101 din hotărârea atacată, argumentul Comisiei potrivit căruia aceasta a efectuat analize suplimentare cu privire la lipsa alternativelor adecvate pentru motivul că astfel de analize constau în informații suplimentare primite din partea solicitantului, care nu clarificau utilizările pentru care nu existau alternative.

64. În aceste condiții, argumentele Comisiei referitoare la aplicarea de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor nu sunt convingătoare, întrucât Tribunalul nu a adoptat o poziție cu privire la această chestiune la punctele din hotărârea atacată contestate de Comisie. Indiferent de aplicarea de către Comisie a unui astfel de prag, argumentele în acest sens nu justifică afirmația potrivit căreia Tribunalul a impus un standard imposibil în materie de probațiune în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 86, 90 și 101 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat, în mod justificat în opinia

noastră, având în vedere informațiile referitoare la performanța tehnică a substanțelor în cauză, că existau elemente de probă clare potrivit cărora evaluarea indisponibilității alternativelor efectuată de Comisie nu a fost finalizată și că Comisia nu a explicat suficient motivul pentru care aceasta a considerat că alternativele nu erau adecvate.

65. Propunem, aşadar, ca primul motiv de recurs să fie respins ca nefondat.

B. Al doilea motiv de recurs (privind aplicarea unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor)

1. Rezumatul argumentelor părților

66. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, Comisia, susținută în general de ECHA, afirmă în esență că, la punctele 86, 90 și 96 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare vădită de drept, prin faptul că nu a ținut seama de puterea de apreciere de care dispune Comisia pentru a stabili valoarea unui prag al fezabilității tehnice și economice cu ocazia evaluării alternativelor în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. În consecință, Comisia consideră că Tribunalul a aplicat un criteriu eronat de control judiciar și că i s-a substituit acesteia în evaluarea considerațiilor sociale, economice și tehnice relevante.

67. Comisia susține că decizia în litigiu se întemeiază pe aplicarea de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru pierderea performanței tehnice și că nicio alternativă nu corespundea acestui prag. În opinia sa, abordarea Tribunalului nu a luat în considerare aceste două elemente și le-a confundat. Potrivit Comisiei, aceasta nu a săvârșit o eroare prin stabilirea unui prag de valoare zero și apoi prin evaluarea alternativelor în lumina acestui prag, dat fiind că este imposibil să se aprecieze fezabilitatea tehnică a unei alternative fără a decide care este nivelul de pierdere a performanței care poate fi considerat acceptabil, lucru care se aplică în mod similar și în ceea ce privește fezabilitatea economică. Această decizie intră sub incidența marjei de apreciere a Comisiei, obligând-o pe aceasta din urmă să asigure un echilibru între diverse considerații. Acesta este motivul pentru care, susține Comisia, evaluarea alternativelor pe care a efectuat-o intră sub incidența controlului judiciar întemeiat pe o eroare vădită, astfel cum a statuat în mod justificat Tribunalul în Hotărârea din 4 aprilie 2019, ClientEarth/Comisia (T-108/17, EU:T:2019:215), însă pe care acesta nu a aplicat-o în hotărârea atacată.

68. Regatul Suediei, susținut de Regatul Danemarcei, susține că al doilea motiv de recurs este inadmisibil din două motive. În primul rând, constatările Tribunalului care au făcut obiectul contestației privesc o problemă de fapt. În al doilea rând, aplicarea de către Comisie a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor nu a fost invocată în fața Tribunalului și constituie astfel un argument nou care nu poate fi invocat în stadiul recursului.

69. Regatul Suediei, susținut de Regatul Danemarcei, de Republica Finlanda și de Parlament, susține de asemenea că al doilea motiv de recurs este nefondat.

70. În primul rând, Regatul Suediei și Parlamentul susțin că abordarea Comisiei referitoare la pragul zero nu reiese din decizia în litigiu, iar Comisia nu a invocat acest argument nici în fața Tribunalului. Astfel, Regatul Suediei susține că nu există elemente de probă care să justifice afirmația Comisiei potrivit căreia Tribunalul nu a luat în considerare acest aspect sau că nu a ținut seama de puterea discreționară a Comisiei. Parlamentul susține că, deși acest argument echivalează cu o simplă „reconstituire retroactivă”, este în orice caz irrelevant faptul dacă Comisia a stabilit un astfel de prag, întrucât Tribunalul și-a întemeiat concluziile pe faptul că Comisia nu era în măsură să dovedească în mod definitiv indisponibilitatea alternativelor și că aceasta admite în decizia în litigiu că nu este clar că există alternative care să îndeplinească criteriile stabilite.

71. În al doilea rând, Regatul Suediei, împreună cu Regatul Danemarcei, cu Republica Finlanda și cu Parlamentul susțin că abordarea Comisiei privind pragul zero este contrară Regulamentului REACH. Regatul Suediei susține că Tribunalul a statuat în mod întemeiat că alternativele trebuie evaluate efectiv în ceea ce privește utilizarea preconizată a acestora și, prin urmare, prin faptul că a stabilit un prag de pierdere a performanței fără a lua în considerare funcția pentru care este necesară această performanță în raport cu utilizarea preconizată, Comisia nu a respectat articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Regatul Danemarcei și Parlamentul subliniază că o astfel de abordare nu este conformă cu textul și cu obiectivele Regulamentului REACH și este susceptibilă să golească de sens cerința privind indisponibilitatea alternativelor, întrucât limitează substituirea bazată pe alternative cu caracteristici echivalente la substanța în cauză. Și Republica Finlanda consideră că performanța tehnică trebuie să fie evaluată în mod distinct, pentru fiecare utilizare în parte și că abordarea propusă de Comisie conduce la autorizarea cu prea mare ușurință a substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită, aspect care aduce atingere regimului de autorizare.

2. Aprecierea celui de al doilea motiv de recurs

a) Admisibilitate

72. În primul rând, Regatul Suediei, împreună cu Regatul Danemarcei, contestă în esență admisibilitatea celui de al doilea motiv de recurs, pentru motivul că acesta se referă la aprecierea faptelor și a elementelor de probă efectuată de Tribunal, pe baza căreia acesta a constatat că Comisia nu a dovedit în mod corespunzător indisponibilitatea alternativelor, aspect care, în lipsa unor afirmații potrivit cărora faptele și elementele de probă sunt denaturate, nu poate fi revizuit de Curte în cadrul unui recurs.

73. Nu suntem de acord cu această excepție de inadmisibilitate. După cum am arătat la punctul 50 din prezentele concluzii, aspectul dacă Tribunalul putea concluziona în mod corect pe baza faptelor și a elementelor de probă care i-au fost prezentate în sensul că Comisia a săvârșit o eroare în aprecierea pe care a efectuat-o cu privire la lipsa unor alternative adecvate privește calificarea juridică a faptelor cauzei, asupra căreia Curtea este competentă să exercite controlul în cadrul unui recurs.

74. În al doilea rând, Regatul Suediei, împreună cu Regatul Danemarcei, contestă admisibilitatea celui de al doilea motiv de recurs pentru motivul că afirmațiile Comisiei referitoare la aplicarea de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor constituie un argument nou care nu a fost invocat în fața Tribunalului și care nu poate fi astfel examinat de Curte în cadrul unui recurs.

75. Nici cu această excepție de inadmisibilitate nu suntem de acord. Pe baza analizei pe care am efectuat-o la punctul 52 din prezentele concluzii, argumentul Comisiei referitor la aplicarea de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor trebuie considerat admisibil în conformitate cu jurisprudența Curții, întrucât este destinat să conteste legitimitatea în drept a constatărilor Tribunalului potrivit cărora Comisia nu a efectuat o evaluare corespunzătoare a lipsei unor alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH și se întemeiază pe argumentele invocate de Comisie în cadrul procedurii desfășurate în fața Tribunalului.

76. Astfel, în opinia noastră, cel de al doilea motiv de recurs este admisibil.

b) Cu privire la fond

77. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a interpretat în mod eronat marja de apreciere de care se beneficiază Comisia pentru a stabili pragul de fezabilitate tehnică și economică a alternativelor în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, precum și nivelul de control jurisdicțional aplicabil deciziilor sale adoptate în temeiul acestei dispoziții.

78. După cum s-a menționat la punctul 61 din prezentele concluzii, Tribunalul a constatat, la punctul 86 din hotărârea atacată, că, la data adoptării deciziei în litigiu, Comisia nu dovedise în mod corespunzător indisponibilitatea alternativelor în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Această constatare s-a întemeiat pe mai multe considerații, expuse la punctele 87-98 din hotărârea atacată.

79. Mai precis, Tribunalul a considerat, la punctul 90 din hotărârea atacată, că informațiile prezentate de o parte interesată arătau faptul că, sub rezerva respectării anumitor condiții, pe piața Uniunii erau disponibile alternative pentru toate utilizările menționate în cererea de autorizare.

80. Tribunalul a constatat de asemenea, la punctul 96 din hotărârea atacată, că din considerentele (8), (9) și (12) ale deciziei în litigiu reieșea că Comisia avea încă îndoieli cu privire la indisponibilitatea unor alternative fezabile din punct de vedere tehnic pentru toate utilizările vizate de cererea de autorizare.

81. În opinia noastră, nu se poate identifica nicio eroare de drept în cuprinsul acestor constatări.

82. În primul rând, observăm că stabilirea de către Comisie a valorii unui prag de fezabilitate tehnică sau economică a alternativelor nu este menționată în decizia în litigiu sau în hotărârea atacată, fie în rezumatul argumentelor prezentate de Comisie la punctele 51-56 din această hotărâre, fie în cuprinsul constatărilor Tribunalului. Astfel, hotărârea atacată nu adoptă o poziție generală cu privire la puterile discreționare ale Comisiei de a evalua fezabilitatea tehnică sau economică a alternativelor. Prin urmare, astfel cum au indicat Regatul Suediei și Parlamentul, se pare că nu există niciun element de probă care să justifice afirmația Comisiei potrivit căreia Tribunalul a săvârșit o eroare prin faptul că nu a luat în considerare aplicarea de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru performanțele tehnice în cuprinsul deciziei în litigiu sau prin faptul că nu a ținut seama de puterile discreționare ale acesteia de a stabili praguri pentru fezabilitatea tehnică și economică a alternativelor.

83. În plus, constatarea Tribunalului, expusă la punctul 96 din hotărârea atacată, cu privire la considerentele (8), (9) și (12) ale deciziei în litigiu nu ni se pare criticabilă. După cum s-a indicat la punctele 24 și 25 din prezentele concluzii, în cuprinsul considerentelor (8), (9) și (12) ale deciziei în litigiu, Comisia a recunoscut „dificultățile avute în stabilirea pe deplin a lipsei unor alternative fezabile din punct de vedere tehnic pentru întreg domeniul de aplicare” al utilizărilor vizate de cerere. Prin urmare, constatarea Tribunalului rezultă din textul acestor considerente. Afirmațiile Comisiei potrivit cărora aceasta a aplicat un prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică și a constatat că nicio alternativă nu respecta acest prag nu infirmă acest lucru.

84. Acestea fiind spuse, în măsura în care Comisia susține că aplicarea de către aceasta a unui prag de valoare zero pentru fezabilitatea tehnică a alternativelor reprezintă temeiul deciziei în litigiu, acest lucru ridică întrebarea dacă o astfel de abordare este conformă cu Regulamentul REACH. Înțelegem această abordare în sensul că o alternativă adecvată este fezabilă din punct de vedere tehnic numai dacă oferă, pentru utilizările preconizate, aceeași performanță tehnică ca și substanțele în cauză. Pornind de la această premisă, după cum indică Regatul Danemarcei, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Parlamentul, considerăm că există indicii clare, în lumina modului de redactare și a obiectivelor Regulamentului REACH, conform cărora o astfel de abordare nu este conformă cu regimul de autorizare prevăzut de regulamentul menționat. Aceasta nu este conformă nici cu hotărârea atacată.

85. În acest sens, trebuie subliniat că Tribunalul a prezentat, la punctele 70-76 din hotărârea atacată, interpretarea pe care acesta o dă noțiunii de alternativă adecvată în sensul Regulamentului REACH. Mai precis, acesta a menționat că, potrivit unui document orientativ emis de ECHA, o alternativă denotă o posibilă înlocuire a substanței în cauză care ar trebui să poată înlocui funcția pe care o îndeplinește respectiva substanță. În opinia sa, noțiunea de alternativă adecvată este una care nu doar că este mai sigură, ci este și „ fezabilă din punct de vedere economic și tehnic”, în sensul articolului 55 din Regulamentul REACH. Potrivit Tribunalului, această sintagmă implică faptul că alternativele adecvate nu se limitează la existența unor substanțe sau tehnologii alternative în sens abstract sau în condiții care sunt doar de natură excepțională, ci evaluarea trebuie efectuată și din punctul de vedere al capacităților de producție a acestor substanțe, al fezabilității acestor tehnologii, precum și al condițiilor de fapt și de drept necesare pentru punerea lor în circulație.

86. Tribunalul a menționat în continuare că evaluarea alternativelor adecvate implică și existența unui criteriu subiectiv privind aspectul dacă alternativele sunt fezabile din punct de vedere tehnic și economic „pentru solicitant[ul]” autorizației în temeiul articolului 60 alineatul (5) litera (b) din Regulamentul REACH, astfel încât atunci când o alternativă este disponibilă în general, însă nu încă pentru solicitant, autorizația poate fi totuși acordată dacă solicitantul depune un plan de substituie, astfel cum se prevede în acest regulament, pentru eventuala înlocuire a substanței cu alternativa.

87. Din hotărârea atacată rezultă că cerința referitoare la lipsa unor alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH implică o evaluare concretă, luând în considerare criteriile obiective și subiective în ceea ce privește capacitățile alternativei de a înlocui funcția pe care substanța care prezintă motive de îngrijorare deosebită o îndeplinește în raport cu utilizările preconizate de solicitantul autorizației.

88. Trebuie subliniat de asemenea că, deși nu există nicio definiție în Regulamentul REACH referitoare la noțiunile de alternativă adecvată sau de fezabilitate tehnică și economică, aceasta poate fi dedusă din textul Regulamentului REACH, și anume că alternativele în sensul articolului 60 alineatele (4) și (5) din acest regulament trebuie să fie „adecvate” și „fezabile”, astfel încât, pe baza unei evaluări rezonabile a costurilor, a disponibilității și a eficacității, să poată îndeplini funcția deținută de substanța în cauză²⁴. Acest lucru este susținut în special de articolul 60 alineatul (4) litera (d) („alte tehnologii sau substanțe alternative”) și de articolul 60 alineatul (5) („toate aspectele relevante”) din Regulamentul REACH, care demonstrează un sens larg al noțiunii de alternativă adecvată, care poate fi în măsură să înlocuiască substanța și care nu se limitează doar la substituenții („automați”) propriu-ziși. Acest lucru se reflectă și în documentele orientative ale ECHA, care indică faptul că fezabilitatea tehnică a unei alternative se bazează pe îndeplinirea sau înlocuirea de către aceasta a funcției pe care o are substanța, în timp ce fezabilitatea economică se axează pe modificările aduse costurilor și veniturilor solicitantului autorizației ca urmare a trecerii la alternativă²⁵.

89. În plus, evaluarea lipsei unor alternative adecvate trebuie să țină seama în special de obiectivul urmărit prin Regulamentul REACH de a asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din acest regulament, alături de obiectivul specific al regimului de autorizare prevăzut la articolul 55 din acesta, de garantare a faptului că substanțele care prezintă o îngrijorare deosebită sunt substituite progresiv cu alternative adecvate, în cazul în care acestea sunt fezabile din punct de vedere economic și tehnic (a se vedea punctele 9 și 10 din prezentele concluzii).

24 A se vedea în acest sens Propunerea Comisiei de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și a Regulamentului (CE) (privind poluanții organici persistenți), COM(2003) 644 final, 29 octombrie 2003, expunerea de motive, proiectul articolului 57 al doilea paragraf.

25 A se vedea de exemplu ECHA, *Guidance on the preparation of an application for authorisation* (JO 2011, C 28, p. 1), în special punctele 3.6 și 3.8. A se vedea de asemenea, mai recent, ECHA, *How to apply for authorisation*, octombrie 2017, disponibil la <https://echa.europa.eu/>, punctul 3.3.

90. În lumina acestor considerații, nu considerăm că aplicarea de către Comisie a unui prag de valoare zero al fezabilității tehnice a alternativelor, așa cum este descrisă la punctul 84 din prezentele concluzii, este conformă cu concepția amplă a alternativelor adecvate reflectată în Regulamentul REACH și în constatările Tribunalului potrivit cărora evaluarea alternativelor adecvate trebuie să fie apreciată în mod concret în lumina împrejurărilor și a capacităților relevante ale alternativei de a îndeplini funcția substanței pentru utilizările care fac obiectul cererii. Prin stabilirea unui prag de pierdere a performanței tehnice fără luarea în considerare a funcției care trebuie îndeplinită de substanța pentru care este necesară această performanță în utilizările care fac obiectul cererii, o astfel de abordare nu ține seama de faptul că fezabilitatea tehnică a alternativei trebuie evaluată în raport cu funcția care trebuie îndeplinită pentru utilizarea preconizată, iar nu în raport cu performanța substanței care prezintă motive de îngrijorare deosebită. Prin urmare, această abordare poate fi de natură să golească de conținut cerința referitoare la lipsa alternativelor adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, întrucât restricționează în mod nepermis gama de alternative potențiale.

91. O astfel de abordare se dovedește astfel a fi în contradicție cu obiectivul Regulamentului REACH de protejare a sănătății umane și a mediului, în măsura în care aceasta poate conduce la acordarea de autorizații în situații în care alternative adecvate pot fi de fapt disponibile. În mod similar, această abordare aduce atingere obiectivului regimului de autorizare prevăzut la articolul 55 din Regulamentul REACH de promovare a substituirii progresive a substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită, având în vedere că poate conduce la posibilitatea ca substituirea să fie permisă doar în cazurile excepționale în care aceasta nu ar cauza nicio pierdere a eficacității.

92. În sfârșit, în opinia noastră, criticile întemeiate pe standardul în materia controlului judiciar aplicabil deciziei în litigiu nu sunt convingătoare. În particular, referirea făcută de Comisie la Hotărârea Tribunalului din 4 aprilie 2019, ClientEarth/Comisia (T-108/17, EU:T:2019:215)²⁶, ni se pare nepotrivită. După cum a indicat Republica Finlanda, circumstanțele care au luat naștere în prezenta cauză diferă de cele în discuție în respectiva hotărâre, în special din cauza faptului că acestea din urmă nu priveau revizuirea efectuată de Tribunal a unei decizii de autorizare a Comisiei întemeiate pe Regulamentul REACH, ci mai degrabă o decizie a Comisiei de respingere a unei cereri de reexaminare internă a deciziei de autorizare în temeiul articolului 10 din Regulamentul nr. 1367/2006, care pune în aplicare obligațiile prevăzute în Convenția de la Aarhus²⁷.

93. În plus, în respectiva hotărâre, Tribunalul a considerat că reexaminarea de către acesta a unei erori vădite se referă la aprecierea efectuată de către o instituție a Uniunii a unor fapte complexe, astfel încât elementele de probă prezentate de reclamant trebuie să fie suficiente pentru a lipsi de plauzibilitate aprecierile faptelor reținute în acest act adoptat de respectiva instituție²⁸. În schimb, punctele contestate din hotărârea atacată nu privesc plauzibilitatea aprecierilor faptelor efectuate de Comisie ca temei al autorizării, ci mai degrabă nerespectarea obligației de evaluare pe care o are aceasta de a stabili lipsa unor alternative adecvate în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. În mod similar, nu putem identifica niciun temei al afirmației potrivit căreia Tribunalul s-a substituit Comisiei în evaluarea disponibilității alternativelor, întrucât acesta nu s-a pronunțat cu privire la această chestiune în cuprinsul respectivelor puncte.

94. Prin urmare, propunem ca al doilea motiv de recurs să fie respins ca nefondat.

²⁶ Această hotărâre face obiectul unui recurs care este în curs de soluționare: a se vedea nota de subsol 3 din prezentele concluzii.

²⁷ Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (JO 2006, L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126).

²⁸ A se vedea Hotărârea din 4 aprilie 2019, ClientEarth/Comisia (T-108/17, EU:T:2019:215, în special punctele 246, 248, 249 și 259-262).

C. Al treilea motiv de recurs (privind domeniul parțial de aplicare și condițiile de autorizare stabilite în decizia în litigiu)

1. Rezumatul argumentelor părților

95. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Comisia, susținută în general de ECHA, afirmă că, la punctele 86, 97 și 98 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare vădită de drept în ceea ce privește decizia în litigiu. Acest motiv este împărțit în două aspecte.

96. Prin intermediul primului aspect al celui de al treilea motiv de recurs, Comisia susține că Tribunalul nu a luat în considerare faptul că decizia în litigiu nu autoriza toate utilizările menționate în cererea de autorizare, ci reprezenta mai degrabă o autorizare parțială pentru anumite utilizări ale substanțelor în cauză, în care proprietățile de performanță tehnică ale acestor substanțe erau necesare pentru utilizarea preconizată. Aceasta susține astfel că decizia în litigiu nu putea fi interpretată în sensul că cerințele articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH nu erau îndeplinite pentru o autorizare parțială.

97. Prin intermediul celui de al doilea aspect al celui de al treilea motiv de recurs, Comisia contestă concluzia Tribunalului potrivit căreia anumite condiții care figurează în decizia în litigiu constituiau un indiciu că evaluarea indisponibilității alternativelor prevăzută la articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH nu fusese finalizată. În opinia sa, este posibilă limitarea domeniului de aplicare al autorizației prin intermediul unor criterii obiective și definirea utilizărilor autorizate prin raportare la funcționalitățile solicitate, astfel cum s-a procedat la articolul 1 alineatele (1) și (2) din decizia în litigiu. Potrivit Comisiei, condițiile prevăzute la articolul 1 alineatul (3) literele (d) și (e) din această decizie referitoare la obligațiile de raportare ale titularului autorizației și ale utilizatorilor săi din aval erau destinate să îmbunătățească informațiile de care dispuneau ECHA și Comisia în etapa de revizuire sau chiar mai devreme. Comisia susține de asemenea că aceasta nu a delegat autorităților competente ale statului membru sarcina discreționară de evaluare a alternativelor în temeiul articolului 3 litera (b) din decizia în litigiu. Având în vedere dispozițiile Regulamentului REACH cu privire la rolul statelor membre în punerea în aplicare și executarea acestui regulament, precum articolele 122, 125 și 126 și considerentele (119)-(121) ale regulamentului menționat, aceasta consideră că împrejurarea de a nu permite statelor membre să își îndeplinească sarcinile de control al conformității, de monitorizare și de execuție în cadrul procedurii de autorizare se opune repartizării competențelor prevăzute în Regulamentul REACH și ar putea avea consecințe negative pentru protecția sănătății umane și a mediului.

98. Regatul Danemarcei susține că al treilea motiv de recurs este inadmisibil, întrucât se întemeiază pe aprecierea faptelor și a elementelor de probă efectuată de Tribunal, care nu poate fi revizuită în cadrul unui recurs.

99. Regatul Suediei, susținut de Regatul Danemarcei, de Republica Finlanda și de Parlament susțin în plus că al treilea motiv de recurs este nefondat. În opinia lor, Tribunalul a considerat în mod întemeiat că Comisia nu a ajuns la o concluzie referitoare la indisponibilitatea alternativelor, astfel cum reiese din condițiile stabilite în decizia în litigiu prin care titularul autorizației și utilizatorii săi din aval aveau obligația să furnizeze informații cu privire la disponibilitatea alternativelor adecvate, iar utilizatorii din aval să se abțină de la utilizarea substanțelor în cauză în cazul în care identificau o alternativă. Acestea subliniază că, deși ar putea fi posibilă limitarea domeniului de aplicare al autorizației pe baza unor criterii obiective, Comisia nu poate formula condiții care reprezintă cerințe pe care aceasta este responsabilă să le evalueze în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Regatul Suediei susține de asemenea că Comisia nu poate delega autorităților competente ale statelor membre sarcinile care i-au fost încredințate acesteia în temeiul Regulamentului REACH; aceste autorități au competența de a pune în aplicare deciziile de autorizare, însă nu pot adopta o poziție cu privire la respectarea cerințelor prevăzute la articolul 60 alineatul (4) din acesta.

2. Aprecierea celui de al treilea motiv de recurs

a) Admisibilitate

100. Regatul Danemarcei contestă în esență admisibilitatea celui de al treilea motiv de recurs pentru motivul că acesta se referă la aprecierea faptelor efectuată de Tribunal, pe baza căreia acesta a constatat că Comisia nu a stabilit în mod corespunzător indisponibilitatea alternativelor în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, aspect care nu poate fi revizuit de Curte în cadrul unui recurs.

101. În opinia noastră, această excepție de inadmisibilitate nu poate fi admisă. După cum am menționat la punctele 50 și 73 din prezentele concluzii, aspectul dacă Tribunalul putea concluziona în mod corect pe baza faptelor și a elementelor de probă care i-au fost prezentate în sensul că Comisia a săvârșit o eroare în evaluarea lipsei unor alternative adecvate privește calificarea juridică a faptelor din cauză, pe care Curtea are competența să o revizuiască în cadrul unui recurs.

102. Prin urmare, în opinia noastră, al treilea motiv de recurs este admisibil.

b) Cu privire la fond

103. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin aplicarea eronată a articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH în ceea ce privește decizia în litigiu. În cadrul primului aspect al acestui motiv, Comisia susține că Tribunalul a considerat în mod eronat că aceasta a autorizat toate utilizările menționate în cererea de autorizare, în condițiile în care aceasta a acordat doar o autorizație parțială. În cadrul celui de al doilea aspect al acestui motiv, Comisia critică constatările Tribunalului potrivit cărora anumite condiții stabilite în decizia în litigiu evidențiau faptul că aceasta acordase autorizația înainte de a efectua o examinare suficientă a indisponibilității alternativelor.

104. Trebuie să se observe de la bun început că primul aspect al celui de al treilea motiv de recurs ni se pare că lipsește de fapt. Contrar celor susținute de Comisie, Tribunalul a constatat, la punctul 97 din hotărârea atacată coroborat cu punctele 54-56 din aceasta, că decizia în litigiu nu autoriza toate utilizările care făceau obiectul cererii, ci „se limita doar la acele cazuri” în care erau necesare caracteristicile de performanță ale substanțelor în cauză.

105. Cu toate acestea, este adevărat că, astfel cum susține Comisia în cadrul primului și al celui de al doilea aspect al celui de al treilea motiv de recurs, Tribunalul a statuat, la punctele 97 și 98 din hotărârea atacată, că condițiile pe care Comisia le impunea pentru autorizație susțineau constatările sale de la punctul 86 din hotărârea atacată, conform cărora Comisia nu a stabilit în mod corespunzător indisponibilitatea alternativelor la data adoptării deciziei în litigiu.

106. Tribunalul a statuat, la punctul 97 din hotărârea atacată, că condiția prevăzută la articolul 1 alineatele (1) și (2) din decizia în litigiu, potrivit căreia Comisia limita acordarea autorizației la acele cazuri în care performanța amestecurilor care conțineau substanțele în cauză era cu adevărat necesară, echivala cu constatarea faptului că un utilizator din aval, ori de câte ori identifica o alternativă, trebuia să se abțină de la utilizarea substanțelor în cauză. Tribunalul a considerat că această condiție reprezenta un indiciu puternic că, la momentul adoptării deciziei în litigiu, Comisia nu considerase că examinarea indisponibilității alternativelor fusese finalizată.

107. Tribunalul a statuat în continuare, la punctul 98 din hotărârea atacată, că condițiile prevăzute la articolul 1 alineatul (3) literele (d) și (e) din decizia în litigiu, potrivit cărora utilizatorii din aval ai titularului autorizației trebuiau să furnizeze informații referitoare la alternativele disponibile și adecvate care ofereau o justificare detaliată a necesității de a utiliza substanțele în cauză și potrivit

căror titularul autorizației trebuia să prezinte un raport în care era obligat să detalieze descrierea utilizărilor autorizate pe baza alternativelor furnizate de utilizatorii săi din aval, reprezentau elemente de probă conform cărora examinarea efectuată de Comisie a indisponibilității alternativelor nu fusese încă finalizată.

108. În opinia noastră, aceste constatări nu sunt afectate de o eroare de drept.

109. Trebuie amintit că, în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, lipsa alternativelor adecvate reprezintă o condiție prealabilă a acordării autorizației în temeiul acestei dispoziții și, prin urmare, evaluarea îndeplinirii acestei cerințe trebuie să fi fost finalizată înainte de adoptarea deciziei în litigiu. Deși Regulamentul REACH impune în general stabilirea unor condiții de acordare a autorizațiilor (a se vedea punctul 13 din prezentele concluzii) și nu pare să se opună, astfel cum subliniază Comisia, limitării domeniului de aplicare al autorizației cu ajutorul unor criterii obiective, din articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH rezultă că Comisia nu poate condiționa acordarea unei autorizații de îndeplinirea unor condiții pe care aceasta este obligată să le evalueze în temeiul acestei dispoziții. Astfel cum a statuat Tribunalul, în mod întemeiat în opinia noastră, la punctele 82 și 83 din hotărârea atacată, posibilitatea de a impune condiții unei autorizări nu poate fi folosită în special ca mijloc care să permită Comisiei să lase deschis aspectul dacă cerințele prevăzute la articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH au fost îndeplinite sau care să îi permită să remedieze deficiențele cu ocazia evaluării pe care trebuie să o efectueze în temeiul acestei dispoziții.

110. Prin urmare, considerăm că, în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, Comisia nu poate condiționa acordarea unei autorizații de îndeplinirea cerinței potrivit căreia nu există alternative adecvate ale unei anumite substanțe, ceea ce se reflectă în cuprinsul condiției prevăzute la articolul 1 alineatele (1) și (2) din decizia în litigiu, potrivit căruia performanța trebuie să fie fezabilă din punct de vedere tehnic doar prin utilizarea substanței în cauză și potrivit căruia această performanță este necesară pentru utilizarea preconizată (a se vedea punctul 26 din prezentele concluzii). În opinia noastră, această condiție lasă posibilitatea titularului autorizației și utilizatorilor săi din aval de a decide ei înșiși dacă există o alternativă adecvată. Prin urmare, după cum a statuat în mod întemeiat Tribunalul, această condiție implică faptul că Comisia nu a finalizat evaluarea impusă în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH.

111. De asemenea, suntem de acord cu interpretarea dată de Tribunal condițiilor prevăzute la articolul 1 alineatul (3) litera (d) și litera (e) din decizia în litigiu. Articolul 1 alineatul (3) litera (d) din această decizie obligă în special utilizatorii din aval să furnizeze informații cu privire la disponibilitatea alternativelor și să justifice necesitatea utilizării substanțelor în cauză, în timp ce articolul 1 alineatul (3) litera (e) din această decizie obligă titularul autorizației să se raporteze la respectivele informații prezentate de utilizatorii săi din aval și să redefinească descrierea utilizărilor autorizate pe baza acestor informații (a se vedea punctele 27 și 28 din prezentele concluzii). În opinia noastră, aceste condiții echivalează în esență cu solicitarea titularului autorizației și a utilizatorilor săi din aval de a furniza informații destinate să evalueze indisponibilitatea alternativelor pentru utilizările substanțelor în cauză după ce aceste utilizări au fost autorizate de Comisie. Astfel, considerăm că și această condiție indică faptul că evaluarea indisponibilității alternativelor efectuată de Comisie nu a fost finalizată.

112. S-ar putea adăuga că se pot trage concluzii similare în ceea ce privește articolul 3 litera (b) din decizia în litigiu, care prevede că, la cererea autorității competente a statului membru în cauză, utilizatorii din aval ai titularului autorizației trebuie să justifice motivul pentru care se aplică condițiile prevăzute la articolul 1 alineatele (1) și (2) din această decizie, precum și motivul pentru care sunt necesari parametrii de performanță ai utilizării preconizate (a se vedea punctul 29 din prezentele concluzii). În opinia noastră, acest articol prevede în esență obligația autorităților competente ale statelor membre de a verifica dacă utilizatorii din aval au stabilit în mod corect că nu există alternative adecvate ale utilizării substanțelor în cauză. Astfel, se poate considera că este necesară

justificarea suplimentară a faptului că evaluarea indisponibilității alternativelor efectuată de Comisie nu a fost finalizată. Contrar argumentelor invocate de Comisie, în dispozițiile Regulamentului REACH referitoare la rolul statelor membre în ceea ce privește implementarea și punerea în aplicare a acestui regulament nu există niciun element care să sugereze că acestea pot îndeplini sarcini care intră sub incidența obligației de evaluare care revine Comisiei în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH.

113. Prin urmare, propunem ca al treilea motiv de recurs să fie respins ca nefondat.

D. Al patrulea motiv de recurs (privind menținerea efectelor deciziei în litigiu)

1. Rezumatul argumentelor părților

114. Prin intermediul celui de al patrulea motiv de recurs, prezentat cu titlu subsidiar, Comisia, susținută în general de ECHA, afirmă că punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate, prin care Tribunalul a refuzat să mențină efectele deciziei în litigiu, se întemeiază pe o vădită eroare de drept care figurează la punctul 112 din această hotărâre.

115. În primul rând, Comisia susține că punctul 112 din hotărârea atacată se întemeiază pe premisa eronată – de la care, admite aceasta, s-a plecat și în observațiile pe care aceasta le-a prezentat în fața Tribunalului – potrivit căreia anularea deciziei în litigiu are drept consecință interzicerea introducerii pe piață a substanțelor în cauză. În opinia sa, anularea deciziei în litigiu are ca efect restabilirea situației juridice existente înainte de adoptarea sa, ceea ce înseamnă că, ținând seama de normele tranzitorii prevăzute la articolul 56 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul REACH, substanțele în cauză pot continua să fie utilizate și introduse pe piață de către solicitant și de către utilizatorii săi din aval pentru utilizările care au făcut obiectul cererii până când Comisia adoptă o nouă decizie cu privire la cererea de autorizare.

116. În al doilea rând, Comisia susține că efectul imediat al anulării deciziei în litigiu prezintă un risc deosebit de crescut pentru sănătatea umană și pentru mediu, având în vedere că substanțele în cauză ar putea fi utilizate și introduse pe piață fără a fi supuse condițiilor și limitărilor prevăzute de decizia în litigiu. Aceasta susține, așadar, că, deși celelalte motive de recurs sunt respinse, Curtea trebuie să anuleze punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate și să mențină efectele deciziei în litigiu până la înlocuirea acesteia cu o nouă decizie.

117. Regatul Suediei, susținut de Regatul Danemarcei și de Republica Finlanda, consideră că al patrulea motiv de recurs este nefondat.

118. Regatul Suediei, împreună cu Republica Finlanda, arată că, deși efectele anulării deciziei în litigiu sunt diferite de cele prevăzute de Tribunal, respingerea de către acesta a cererii Comisiei este întemeiată, întrucât condițiile de menținere a efectelor deciziei în litigiu nu sunt îndeplinite. Mai precis, aceste state membre susțin că anularea acestei decizii nu atrage consecințe grave pentru DCC Maastricht, având în vedere că aceasta poate continua să comercializeze substanțele în cauză pentru utilizările care au făcut obiectul cererii până când Comisia adoptă o nouă decizie. Anularea deciziei nu prezintă riscuri nici pentru sănătatea umană și pentru mediu, întrucât există norme în vigoare ale

Uniunii de protecție a lucrătorilor împotriva expunerii la substanțele în cauză²⁹. De asemenea, Comisia nu a demonstrat nici că cantitățile autorizate prin decizia în litigiu sunt mai mici decât cele menționate în cererea de autorizare.

119. Regatul Danemarcei susține că normele tranzitorii prevăzute la articolul 56 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul REACH își pierde valabilitatea odată ce Comisia adoptă decizia și nu pot fi repuse în vigoare în cazul în care această decizie este anulată, cum este cazul în prezenta cauză, întrucât acest lucru ar contraveni obiectivului de a asigura un înalt nivel de protecție a sănătății umane și a mediului urmărit de acest regulament. În opinia sa, această dispoziție prevede o excepție de la interdicția generală a utilizării și a introducerii pe piață a substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită și trebuie astfel să fie interpretată în mod restrictiv.

2. *Aprecierea celui de al patrulea motiv de recurs*

120. Prin intermediul celui de al patrulea motiv de recurs, prezentat cu titlu subsidiar, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a respins cererea acesteia de menținere a efectelor deciziei în litigiu. Aceasta solicită Curții să înlăture punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate și să mențină efectele deciziei în litigiu până la adoptarea de către Comisie a unei noi decizii privind cererea de autorizare.

121. Trebuie menționat că va fi necesar ca Curtea să se pronunțe cu privire la acest motiv de recurs numai dacă respinge celelalte motive de recurs și confirmă anularea deciziei în litigiu, astfel cum propunem.

122. Dorim să precizăm de la bun început că al patrulea motiv de recurs este întemeiat. Motivele pentru care am ajuns la această concluzie sunt următoarele.

123. Trebuie amintit că anularea unui act al Uniunii are în general drept rezultat eliminarea acestuia din ordinea juridică a Uniunii de la data intrării în vigoare a acestui act, adică are efecte retroactive (*ex tunc*)³⁰. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, care a fost menționată la punctele 109-111 din hotărârea atacată, articolul 264 al doilea paragraf TFUE permite instanțelor Uniunii să atenueze efectele retroactive ale anulării, prin prevederea faptului că acestea pot indica, în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat care trebuie considerate ca fiind irevocabile. Această dispoziție a fost interpretată printre altele în sensul că permite, pentru motive de securitate juridică, dar și pentru motive care vizează evitarea unui regres în ceea ce privește punerea în aplicare a politicilor desfășurate sau susținute de Uniune, precum în materie de sănătate publică umană sau de protecție a mediului, menținerea efectelor unui act al Uniunii anulat până când instituția sau organismul Uniunii în cauză adoptă măsuri adecvate³¹.

29 În acest sens, statele membre menționate fac trimitere la Directiva 92/85/CEE a Consiliului din 19 octombrie 1992 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează [A zecea directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] (JO 1992, L 348, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 3, p. 3), la Directiva 98/24/CE a Consiliului din 7 aprilie 1998 privind protecția sănătății și securității lucrătorilor împotriva riscurilor legate de prezența agenților chimici la locul de muncă [A paisprezecea directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] (JO 1998, L 131, p. 11, Ediție specială, 05/vol. 5, p. 47) și la Directiva 2004/37/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind protecția lucrătorilor împotriva riscurilor legate de expunerea la agenți cancerigeni sau mutageni la locul de muncă [A șasea directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE a Consiliului] (JO 2004, L 158, p. 50, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 45).

30 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 aprilie 1988, Asteris și alții/Comisia (97/86, 99/86, 193/86 și 215/86, EU:C:1988:199, punctul 30), și Hotărârea din 12 februarie 2008, CELF și ministere de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, punctul 61).

31 A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 februarie 1999, Parlamentul/Consiliul (C-164/97 și C-165/97, EU:C:1999:99, punctele 22-24), Hotărârea din 16 aprilie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-317/13 și C-679/13, EU:C:2015:223, punctele 72-74), și Hotărârea din 13 decembrie 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles și Ayuntamiento de Madrid/Comisia (T-339/16, T-352/16 și T-391/16, EU:T:2018:927, punctul 160). Pentru o discuție detaliată, a se vedea de exemplu Rosenkranz, F., „Temporal Effects of CJEU Judgments”, în Riesenhuber, K. (ed.), *European Legal Methodology*, Intersentia, 2017, p. 561-590.

124. Tribunalul a statuat, la punctul 112 din hotărârea atacată, că anularea cu efect imediat a deciziei în litigiu era de natură să dea naștere unor consecințe negative grave pentru DCC Maastricht, întrucât aceasta nu ar mai fi putut comercializa substanțele în cauză. Cu toate acestea, Tribunalul a subliniat că anularea deciziei în litigiu se întemeia pe motive care țin de legalitatea acesteia pe fond. Acesta a considerat de asemenea că menținerea efectelor acestei decizii nu era compatibilă cu obiectivul Regulamentului REACH de asigurare a unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului. Pe acest temei, Tribunalul a refuzat, la punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate, să mențină efectele deciziei în litigiu.

125. În opinia noastră, constatarea Tribunalului de la punctul 112 din hotărârea atacată este afectată de o eroare de drept.

126. Trebuie avut în vedere că anularea deciziei în litigiu a avut ca efect revenirea la normele tranzitorii prevăzute la articolul 56 alineatul (1) litera (d) coroborat cu articolul 58 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Regulamentul REACH, care prevede că solicitantul poate continua să introducă pe piață substanța în cauză pentru utilizările care fac obiectul cererii, după data expirării, până la luarea unei decizii cu privire la cererea de autorizare, cu condiția ca această cerere să fi fost depusă până la data limită de depunere a cererii stabilită pentru substanțele enumerate în anexa XIV la acest regulament (a se vedea punctele 5, 6 și 12 din prezentele concluzii).

127. În prezenta cauză, DCC Maastricht, în urma solicitării autorizației în termenul prevăzut, a beneficiat de aceste norme tranzitorii (a se vedea punctele 18, 19 și 23 din prezentele concluzii). Întrucât anularea deciziei în litigiu a avut ca efect obligarea Comisiei la reexaminarea cererii de autorizare, considerăm că DCC Maastricht poate beneficia din nou de aceste norme tranzitorii până la adoptarea de către Comisie a unei decizii cu privire la această cerere. Contrar argumentelor prezentate de Regatul Danemarcei, în textul acestor dispoziții nu există niciun element care să sugereze că acestea nu se aplică în situația anulării unei decizii de autorizare.

128. Prin urmare, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept, la punctul 112 din hotărârea atacată, prin faptul că nu a luat în considerare normele tranzitorii prevăzute la articolul 56 alineatul (1) litera (d) și la articolul 58 alineatul (1) litera (c) punctul (ii) din Regulamentul REACH.

129. În plus, este adevărat că, potrivit jurisprudenței constante menționate la punctul 111 din hotărârea atacată, Curtea a statuat că, având în vedere motive referitoare la securitatea juridică, efectele unui act al Uniunii anulat pot fi menținute printre altele în cazul în care legalitatea acestui act este contestată nu din cauza finalității sau a conținutului său, ci din motive privind necompetența autorului acestuia sau încălcarea unor norme fundamentale de procedură³². Cu toate acestea, o lectură atentă a jurisprudenței Curții arată că, în timp ce acest element poate fi considerat un obstacol care ar putea împiedica Curtea să dispună menținerea efectelor unui act al Uniunii în unele cazuri³³, în alte cazuri, Curtea a menținut efectele unui act al Uniunii care a fost anulat pentru motive care ținneau de legalitatea sa pe fond³⁴. Astfel, din jurisprudența Curții reiese până acum că acest element nu reprezintă o cerință care trebuie îndeplinită în fiecare caz, ci depinde mai degrabă de fiecare situație în parte.

³² A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 noiembrie 2014, Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-103/12 și C-165/12, EU:C:2014:2400, punctul 90), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Consiliul/Comisia (C-660/13, EU:C:2016:616, punctul 51).

³³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 1 decembrie 2015, Parlamentul și Comisia/Consiliul (C-124/13 și C-125/13, EU:C:2015:790, punctul 89), și Hotărârea din 7 septembrie 2016, Germania/Parlamentul și Consiliul (C-113/14, EU:C:2016:635, punctul 84).

³⁴ A se vedea de exemplu Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, EU:C:2006:521, punctele 138-141, coroborate cu punctele 135-137), și Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 373-376 coroborate cu punctele 333-372).

130. În opinia noastră, în împrejurările prezentei cauze, nu se poate exclude că respingerea cererii Comisiei de menținere a efectelor deciziei în litigiu poate prezenta riscuri pentru protecția sănătății umane și a mediului. Contrar argumentelor invocate de Republica Finlanda și de Regatul Suediei, decizia în litigiu stabilește condiții și limitări care restricționează efectiv utilizarea substanțelor în cauză, în afară de normele Uniunii de protecție a lucrătorilor împotriva expunerii la substanțele în cauză menționate la punctul 118 din prezentele concluzii. Acestea includ printre altele programul specific privind echipamentul individual de protecție și formarea profesională a angajaților menționate la articolul 1 alineatul (3) litera (b) și în considerentul (10) al deciziei în litigiu, precum și limitele tonajului anual menționate la articolul 1 alineatul (3) litera (c) și în considerentul (13) al acestei decizii, pentru a se asigura că cantitățile substanțelor în cauză nu le depășesc pe cele raportate în cererea de autorizare. În plus, perioadele de reexaminare limitate în timp, prevăzute la articolul 2 din decizia în litigiu, ar fi eliminate³⁵. Astfel, având în vedere toate aceste elemente, este preferabil ca pentru protecția sănătății umane și a mediului să se mențină efectele deciziei în litigiu.

131. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să înlăture punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate și să dispună menținerea efectelor deciziei în litigiu până la adoptarea de către Comisie a unei noi decizii privind cererea de autorizare.

VII. Cheltuieli de judecată

132. În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, atunci când recursul nu este fondat sau atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta trebuie să se pronunțe asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (3) din acest regulament, care se aplică și procedurilor care au ca obiect un recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, în cazul în care părțile au fiecare câștig de cauză cu privire la unele capete de cerere sau cad fiecare în pretenții cu privire la alte capete de cerere, fiecare parte trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată. Totuși, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte. Întrucât Comisia a avut câștig de cauză doar în ceea ce privește capetele de cerere prezentate cu titlu subsidiar, ar părea rezonabil ca aceasta să suporte patru cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Regatul Suediei, iar Regatul Suediei să suporte o cincime din cheltuielile de judecată efectuate de Comisie.

133. În temeiul articolului 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, care se aplică recursurilor în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, statele membre și instituțiile Uniunii care au intervenit în litigiu trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată. În temeiul articolului 184 alineatul (4) din acest regulament, Curtea poate decide ca un intervenient în primă instanță care participă la procedura de recurs să suporte propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, Regatul Danemarcei, Republica Finlanda, Parlamentul și ECHA trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată.

VIII. Concluzie

134. În lumina celor de mai sus, propunem Curții:

- anularea punctului 2 din dispozitivul Hotărârii din 7 martie 2019, Suedia/Comisia (T-837/16, EU:T:2019:144);
- respingerea recursului în ceea ce privește celelalte capete de cerere;

³⁵ A se vedea în acest sens Ordonanța vicepreședintelui Curții din 21 noiembrie 2019, Comisia/Suedia (C-389/19 P-R, nepublicată, EU:C:2019:1007, punctele 77-80).

- obligarea Comisiei Europene la suportarea a patru cincimi din propriile cheltuieli de judecată și la plata a patru cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Regatul Suediei;
- obligarea Regatului Suediei la suportarea unei cincimi din propriile cheltuieli de judecată și la plata unei cincimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană și
- obligarea Regatului Danemarcei, a Republicii Finlanda, a Parlamentului European și a Agenției Europene pentru Produse Chimice la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.