



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA JULIANE KOKOTT
prezentate la 25 februarie 2021¹

Cauza C-458/19 P

**ClientEarth
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs – Acțiune în anulare – Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 – Convenția de la Aarhus – Acces la justiție în probleme de mediu – Reexaminare internă – Respingere – Obiectul reexaminării – Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 – Înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice – Obligația autorizării – Decizia de punere în aplicare C(2016) 3549 final privind acordarea autorizației de utilizare a ftalatului de bis(2-etilhexil) (DEHP) – Avantaje socioeconomice preponderente – Luarea în considerare a riscurilor”

Cuprins

I.	Introducere	3
II.	Cadrul juridic	3
	A. Convenția de la Aarhus	3
	B. Regulamentul Aarhus	4
	C. Regulamentul REACH	4
III.	Situația de fapt	8
	A. Clasificarea DEHP	8
	B. Procedura de autorizare	8
	C. Procedura de reexaminare	9
IV.	Procedura jurisdicțională și concluziile	9

¹ Limba originală: germana.

V.	Apreciere juridică	10
	A. Interesul de a exercita acțiunea	11
	B. Al șaselea motiv: luarea în considerare a altor riscuri ale substanței în cadrul evaluării comparative	12
	1. Examinarea recursului	12
	2. Examinarea cererii în fața Tribunalului	16
	C. Cu privire la restul motivelor	16
	1. Primul motiv: admisibilitatea motivelor și a argumentelor	16
	a) Primul aspect al primului motiv: obiectul acțiunii împotriva deciziei de reexaminare în litigiu	17
	b) Al doilea aspect al primului motiv: obiectul litigiului în cadrul procedurii de reexaminare	19
	i) Noțiunea de utilizare	20
	ii) Argumente referitoare la utilizarea deșeurilor	21
	iii) Avantaje socioeconomice – Cuantificarea riscului	21
	2. Al patrulea motiv: cerințe privind cererea de autorizare	22
	3. Al doilea motiv: cerințe de probă aplicabile solicitanților în cadrul procedurii de reexaminare	23
	a) Primul aspect al celui de al doilea motiv: raportul de securitate chimică din cadrul cererii de autorizare	23
	b) Al doilea aspect al celui de al doilea motiv: analiza alternativelor	24
	4. Al treilea motiv: alternative la utilizarea solicitată	26
	5. Al cincilea motiv: raportul de securitate chimică din cadrul evaluării comparative	27
	6. Al șaptelea motiv: principiul precauției	28
	D. Concluzia aprecierii juridice	29
VI.	Cheltuieli de judecată	29
VII.	Concluzie	29

I. Introducere

1. Ftalatul de bis(2-etilhexil) (DEHP) este un așa-numit plastifiant adăugat materialelor plastice pe bază de clorură de polivinil (PVC). DEHP prezintă riscuri importante pentru sănătatea umană. Prin urmare, în temeiul Regulamentului REACH², utilizarea acestei substanțe trebuie să facă obiectul unei autorizații cu privire la care Comisia hotărăște la cererea utilizatorului.

2. ClientEarth este o organizație neguvernamentală (ONG) a cărei activitate este consacrată protecției mediului. În cadrul prezentei proceduri, aceasta se opune, în calitate de terț, unei astfel de autorizații acordate de Comisie la trei întreprinderi de reciclare pentru utilizarea deșeurilor din PVC reciclat (material reciclat din PVC) care conțin DEHP. În acest scop, ClientEarth a sesizat Comisia, în conformitate cu Regulamentul Aarhus³, cu o cerere de reexaminare a acestei autorizații, iar ulterior a contestat, fără succes, în fața Tribunalului respingerea acestei cereri.

3. Prin urmare, prezentul recurs oferă Curții ocazia de a răspunde pentru prima dată anumitor întrebări în legătură cu procedura de reexaminare prevăzută de Regulamentul Aarhus și cu procedura de autorizare prevăzută de Regulamentul REACH. În esență, este vorba despre controlul evaluării comparative aflate la originea autorizării și, prin urmare, despre elementele care trebuie luate în considerare în acest scop, precum și despre controlul examinării alternativelor. În plus, un aspect controversat este măsura în care cererea de reexaminare delimitează obiectul litigiului și măsura în care terții pot invoca deficiențe ale cererii de autorizare formulate de utilizator pentru a repune în discuție validitatea deciziei de autorizare.

II. Cadrul juridic

A. Convenția de la Aarhus

4. Articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus⁴ prevede că părțile acordă membrilor publicului acces la proceduri administrative sau judiciare pentru a contesta acțiuni și omiteri ale persoanelor fizice și ale autorităților publice care contravin dispozițiilor legislației interne proprii privind mediul. În conformitate cu articolul 9 alineatul (4), aceste proceduri prevăd căi de atac adecvate și efective. În plus, aceste proceduri sunt oneste, echitabile, oportune și nu exagerat de costisitoare.

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 Comisiei (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3); este aplicabilă versiunea conform Regulamentului (UE) 2016/217 al Comisiei din 16 februarie 2016 (JO 2016, L 40, p. 1).

³ 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).

⁴ Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu din 1998 (JO 2005, L 124, p. 4, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 204), adoptată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

B. Regulamentul Aarhus

5. Regulamentul Aarhus pune în aplicare printre altele articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus pentru instituțiile sau organismele Uniunii Europene. În acest scop, articolul 10 din Regulamentul Aarhus prevede o procedură de reexaminare internă:

„(1) Orice organizație nonguvernamentală care îndeplinește criteriile stabilite la articolul 11 este îndreptățită să introducă o cerere de reexaminare internă la instituția sau organismul comunitar care adoptă un act administrativ în temeiul dreptului mediului sau care, în cazul unei pretinse omisiuni administrative, ar fi trebuit să adopte un astfel de act.

[...] Cererea precizează motivele pentru reexaminare.

(2) Instituția sau organismul comunitar menționat la alineatul (1) ia în considerare orice astfel de cerere, [...]. Instituția sau organismul comunitar își motivează poziția în scris [...].

(3) [...]”

6. Articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul Aarhus face trimitere la posibilitatea de a introduce o acțiune în fața instanțelor Uniunii:

„Organizația nonguvernamentală care a introdus cererea de reexaminare internă, în temeiul articolului 10, poate sesiza Curtea de Justiție în conformitate cu dispozițiile relevante ale tratatului.”

7. Această dispoziție este explicată în considerentul (21) al Regulamentului Aarhus:

„În cazul în care cererile anterioare de reexaminare internă nu au fost soluționate pozitiv, organizația nonguvernamentală în cauză ar trebui să fie capabilă să sesizeze Curtea de Justiție în conformitate cu dispozițiile relevante ale tratatului.”

C. Regulamentul REACH

8. Regulamentul REACH constituie un amplu set de norme privind evaluarea și gestionarea riscurilor pentru sănătatea umană și pentru mediu legate de producerea, introducerea pe piață și utilizarea substanțelor chimice. Pentru anumite substanțe care prezintă motive de îngrijorare deosebită, acesta prevede restricții privind utilizarea sau chiar o interdicție de utilizare sub rezerva obținerii unei autorizații, așa-numita obligație de autorizare.

9. Articolul 3 punctul 24 din Regulamentul REACH definește noțiunea „utilizare” ca fiind „orice prelucrare, formulare, consum, depozitare, păstrare, tratare, încărcare în recipiente, transfer dintr-un recipient în altul, amestecare, fabricare a unui articol sau orice altă utilizare”.

10. Scopul obligației de autorizare este prezentat la articolul 55 din Regulamentul REACH:

„Scopul prezentului titlu este de a asigura buna funcționare a pieței interne, precum și de a garanta totodată că riscurile care decurg din utilizarea substanțelor care prezintă o 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. În acest scop, toți producătorii, importatorii și utilizatorii din aval analizează

disponibilitatea alternativelor și examinează riscurile acestora și fezabilitatea tehnică și economică a substituirii.”

11. În temeiul articolului 56 alineatul (1) din Regulamentul REACH, utilizarea substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită, care au fost incluse în anexa XIV, trebuie să facă obiectul unei autorizări. Proprietățile acestor substanțe sunt prevăzute la articolul 57. Printre acestea figurează toxicitatea pentru reproducere [litera (c)] și proprietățile care afectează sistemul endocrin [litera (f)]. Articolul 58 reglementează procedura de includere în anexa XIV care dă naștere ulterior obligației de autorizare.

12. O etapă intermediară a procedurii de stabilire a unei obligații de autorizare este prevăzută la articolul 59 din Regulamentul REACH. Potrivit acestuia, substanțele care pot fi supuse unei autorizări în considerarea proprietăților lor care prezintă motive de îngrijorare deosebită sunt mai întâi identificate și incluse în așa-numita listă a substanțelor candidate.

13. Condițiile de autorizare sunt prevăzute la articolul 60 din Regulamentul REACH:

„(1) Comisia este responsabilă pentru luarea deciziilor privind cererile de autorizare în conformitate cu prezentul titlu.

(2) Fără a aduce atingere dispozițiilor alineatului (3), o autorizație se emite în cazul în care riscul pe care îl prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu utilizarea substanței, datorită proprietăților intrinsece precizate în anexa XIV, este controlat în mod corespunzător, în conformitate cu anexa I punctul 6.4 și astfel cum se arată în raportul de securitate chimică al solicitantului, având în vedere avizul Comitetului pentru evaluare a riscurilor menționat la articolul 64 alineatul (4) litera (a). Atunci când emite autorizația și în orice condiții impuse de aceasta, Comisia ia în considerare toate evacuările, emisiile și pierderile, inclusiv riscurile care decurg din utilizări difuze sau larg răspândite, cunoscute la momentul deciziei.

Comisia nu ia în considerare riscurile pe care le prezintă pentru sănătatea umană utilizarea unei substanțe într-un dispozitiv medical [...]

(3) [...]

(4) În cazul în care nu se poate emite o autorizație în temeiul alineatului (2), [...] 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 substituire 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.
- (6) O utilizare nu se autorizează în cazul în care aceasta ar constitui o relaxare a restricției formulate în anexa XVII.
- (7) O autorizație se emite numai în cazul în care cererea se face în conformitate cu cerințele articolului 62.
- (8) [...]”

14. Articolul 62 alineatul (4) din Regulamentul REACH prevede diferite cerințe privind cererea de autorizare:

„(4) Cererea de autorizare cuprinde următoarele informații:

[...]

- (c) o cerere de autorizare, în care să se specifice pentru ce utilizare (utilizări) este cerută autorizarea și care să acopere utilizarea substanței în amestecuri și/sau, după caz, în articole;
- (d) un raport de securitate chimică elaborat în conformitate cu anexa I, care să acopere riscurile pe care le prezintă pentru sănătatea umană și/sau pentru mediu utilizarea substanței (substanțelor), datorită proprietăților intrinsece precizate în anexa XIV, cu excepția cazului în care a fost deja prezentat în cadrul cererii de înregistrare;
- (e) o analiză a alternativelor, luând în considerare riscurile acestora și fezabilitatea tehnică și economică a substituției și incluzând, după caz, informații cu privire la orice activități relevante de cercetare și dezvoltare relevantă desfășurate de către solicitant;
- (f) [...]”

15. Articolul 64 din Regulamentul REACH reglementează procedura de autorizare:

„(1) [...]

(2) Agenția pune la dispoziție, pe pagina sa de internet, [...] informații generale privind utilizările pentru care s-au primit cereri și privind revizuirea autorizațiilor, stabilind un termen până la care pot fi prezentate informații privind substanțe sau tehnologii alternative de către terți interesați.

(3) Atunci când își elaborează avizul, fiecare comitet menționat la alineatul (1) verifică mai întâi dacă cererea conține toate informațiile specificate în articolul 62 de care are nevoie pentru a-și îndeplini sarcina. În cazul în care este necesar, comitetele prezintă solicitantului, în urma unei consultări, o cerere comună de informații suplimentare, care să aducă cererea în conformitate cu cerințele articolului 62. Comitetul pentru analiză socio-economică poate, în cazul în care consideră necesar acest lucru, să ceară solicitantului sau terților să transmită, într-un interval de timp specificat, informații suplimentare privind eventualele substanțe sau tehnologii alternative. Fiecare comitet ia, de asemenea, în considerare orice informații prezentate de terți.

(4) Proiectele de avize cuprind următoarele elemente:

- (a) Comitetul pentru evaluare a riscurilor: o evaluare a riscului pe care îl prezintă pentru sănătatea umană și/sau pentru mediu utilizarea (utilizările) substanței, inclusiv a caracterului adecvat și a eficacității măsurilor de administrare a riscurilor, astfel cum au fost descrise în cerere, și, după caz, o evaluare a riscurilor pe care le prezintă eventualele alternative;
- (b) Comitetul pentru analiză socio-economică: o evaluare a factorilor socio-economici și a disponibilității, a caracterului adecvat și a fezabilității tehnice a alternativelor asociate utilizării (utilizărilor) substanței, astfel cum sunt descrise în cerere, atunci când cererea se face în conformitate cu articolul 62, și a oricăror contribuții ale terților prezentate în conformitate cu alineatul (2) al prezentului articol.

(5) [...]”

16. Considerentul (69) al Regulamentului REACH clarifică obligația de autorizare:

„În vederea asigurării unui nivel suficient de ridicat de protecție a sănătății umane, inclusiv în ceea ce privește grupurile de populație umană relevante și, eventual, anumite subpopulații vulnerabile, și a mediului, ar trebui, în conformitate cu principiul precauției, să se acorde o atenție specială substanțelor care prezintă motive de îngrijorare deosebită. Autorizația ar trebui să fie emisă în cazurile în care persoanele fizice sau juridice care o solicită fac dovada, față de autoritatea care emite autorizația, a controlului adecvat al riscurilor pe care le prezintă utilizarea substanței respective pentru sănătatea umană și pentru mediu. În caz contrar, poate fi totuși autorizată utilizarea, cu condiția să se poată demonstra că avantajele socioeconomice pe care le oferă utilizarea substanței în cauză primează în fața riscurilor care decurg din utilizare și că nu există substanțe sau tehnologii alternative adecvate care să fie fezabile din punct de vedere economic și tehnic. [...]”

17. Considerentul (81) al Regulamentului REACH evocă rolul terților în procedura de autorizare:

„Pentru a asigura o abordare armonizată a autorizării utilizărilor anumitor substanțe, Agenția ar trebui să emită avize cu privire la riscurile care decurg din aceste utilizări, inclusiv dacă substanța în cauză este controlată în mod adecvat sau nu, precum și la analizele socioeconomice care îi sunt prezentate de terți. Aceste avize ar trebui luate în considerare de Comisie atunci când aceasta decide să emită autorizația sau nu.”

III. Situația de fapt

A. Clasificarea DEHP

18. Prin Regulamentul (UE) nr. 143/2011⁵, Comisia a inclus DEHP, un compus utilizat în esență pentru înmuierea materialelor plastice pe bază de PVC, în anexa XIV la Regulamentul REACH. Comisia a întemeiat această reglementare pe faptul că substanța respectivă are proprietăți toxice pentru reproducere în sensul articolului 57 litera (c) din Regulamentul REACH. De atunci, utilizarea DEHP trebuie să facă obiectul unei autorizări din partea Comisiei.

19. În plus, la 26 august 2014, Danemarca a prezentat un raport potrivit căruia DEHP ar prezenta motive de îngrijorare deosebită inclusiv ca urmare a proprietăților care afectează sistemul endocrin⁶. În consecință, Agenția Europeană pentru Produse Chimice (ECHA) a actualizat, la 12 decembrie 2014, intrarea existentă referitoare la DEHP în așa-numita listă a substanțelor candidate și a clasificat-o ca substanță care prezintă motive de îngrijorare deosebită în sensul articolului 57 litera (f) din Regulamentul REACH, întrucât aceasta prezintă proprietăți care afectează sistemul endocrin, care pot avea efecte grave asupra mediului⁷. De asemenea, în urma reexaminării în litigiu a autorizației, Comisia a decis, la 4 iulie 2017, că DEHP trebuie clasificată astfel și ca urmare a efectelor sale asupra sistemului endocrin în privința sănătății umane⁸. Or, până în prezent, Comisia nu a impus încă obligația de autorizare ca urmare a proprietăților DEHP care afectează sistemul endocrin.

B. Procedura de autorizare

20. La 13 august 2013, trei întreprinderi de reciclare au prezentat o cerere comună de autorizare a introducerii pe piață a DEHP pentru următoarele utilizări:

- „utilizarea în preparatul de policlorură de vinil (PVC) flexibil reciclat care conține compuși și amestecuri uscate în care există DEHP,
- utilizarea industrială a PVC-ului flexibil reciclat care conține DEHP în prelucrarea polimerilor prin calandrare, extrudare, compresie și turnare prin injecție pentru fabricarea articolelor din PVC”.

21. Solicitantele nu produc DEHP, ci reciclează deșuri din PVC care conțin deja DEHP. Potrivit acestei cereri, DEHP nu joacă un rol funcțional specific pentru solicitante, ci constituie o impuritate, în mare parte nedorită, a deșeurilor recuperate. Totuși, aceasta ar putea prezenta anumite avantaje pentru prelucrarea ulterioară a materialului reciclat.

22. Cererea se întemeia pe articolul 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, și anume pe un risc de utilizare controlat în mod corespunzător.

⁵ Regulamentul Comisiei din 17 februarie 2011 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 2011, L 44, p. 2).

⁶ Desemnat și ca perturbator endocrin. Astfel de substanțe influențează echilibrul hormonal.

⁷ Contestarea acestei decizii a fost respinsă prin Hotărârea Tribunalului din 11 mai 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329), și prin Hotărârea Curții din 23 ianuarie 2019, Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52).

⁸ Decizia de punere în aplicare C(2017) 4462 final (<https://echa.europa.eu/documents/10162/88c20879-606b-03a6-11e4-9edb90e7e615>).

23. La 22 octombrie 2014, Comitetul pentru evaluarea riscurilor și Comitetul pentru analiză socioeconomică din cadrul ECHA au elaborat un document care conținea o versiune comună și consolidată a avizelor acestora⁹. Ele au ajuns la concluzia că nu ar fi posibilă o autorizare în temeiul articolului 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, întrucât nu ar fi demonstrat un control corespunzător al riscului de utilizare. Cu toate acestea, avantajele socioeconomice ar avea o pondere mai mare decât riscul remanent. Pentru acest motiv ar fi posibilă o autorizare în temeiul articolului 60 alineatul (4).

24. La 16 iunie 2016, Comisia a adoptat Decizia de punere în aplicare C(2016) 3549 final, prin care a autorizat în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, cu anumite excepții, utilizările DEHP solicitate (denumită în continuare „decizia de autorizare”).

25. La articolul 2 din decizia de autorizare, Comisia a stabilit termenul de revizuire prevăzut la articolul 60 alineatul (9) litera (e) din Regulamentul REACH la patru ani de la data expirării menționate în anexa XIV la Regulamentul REACH, și anume până la 21 februarie 2019.

26. În considerentul (8) al deciziei de autorizare, Comisia a precizat că Regulamentul REACH nu este aplicabil deșeurilor. În consecință, „autorizația de introducere pe piață și de utilizare a compușilor și a amestecurilor uscate de PVC flexibil și reciclat care conține DEHP în conformitate cu articolul 64 din [Regulamentul REACH] [se aplică] în măsura în care [...] acești compuși sau amestecuri uscate au încetat să fie deșeuri în conformitate cu articolul 6 din [Directiva privind deșeurile¹⁰]”.

C. Procedura de reexaminare

27. Prin scrisoarea din 2 august 2016, ClientEarth a solicitat Comisiei să reexamineze decizia de autorizare în conformitate cu articolul 10 din Regulamentul Aarhus.

28. Prin Decizia în litigiu C(2016) 8454 final din 7 decembrie 2016, Comisia a respins cererea de reexaminare internă ca nefondată (denumită în continuare „decizia de reexaminare”).

IV. Procedura jurisdicțională și concluziile

29. Acțiunea introdusă de ClientEarth împotriva deciziei de reexaminare în litigiu a fost respinsă de Tribunal prin hotărârea atacată din 4 aprilie 2019, ClientEarth/Comisia (T-108/17, EU:T:2019:215). ECHA a participat la această procedură în calitate de intervenientă în susținerea concluziilor Comisiei.

30. ClientEarth a introdus prezentul recurs și solicită Curții:

- anularea hotărârii Tribunalului în cauza T-108/17;
- trimiterea cauzei spre rejudecare Tribunalului

⁹ Documentul respectiv, care are referința „ECHA/RAC/SEAC Opinion No. AFA-0-0000004151-87-17/D”, este intitulat „Aviz referitor la o cerere de autorizare în vederea utilizării ftalatului de bis(2-etilhexil) (DEHP): preparatul de PVC flexibil reciclat care conține compuși și amestecuri uscate în care există DEHP”.

¹⁰ Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive (JO 2008, L 312, p. 3).

sau, cu titlu subsidiar,

- anularea Hotărârii Tribunalului în cauza T-108/17 și
- declararea acțiunii în anulare ca fiind admisibilă și întemeiată și, în consecință, anularea deciziei de reexaminare atacate și, în orice caz,
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor efectuate de interveniente, în primă instanță și în recurs.

31. Comisia și ECHA solicită Tribunalului:

- respingerea recursului și
- obligarea recurenteii la plata tuturor cheltuielilor de judecată.

32. Părțile au prezentat observații scrise, ECHA raliindu-se doar la argumentele Comisiei. Curtea a renunțat la organizarea unei ședințe de audiere a pledoariilor.

33. În urma unei cereri a Curții, părțile au comunicat că una dintre întreprinderile care au formulat cererea a prezentat un raport de revizuire, solicitând astfel reînnoirea deciziei de autorizare, în timp ce celelalte două întreprinderi au renunțat la acesta.

V. Aprecieri juridică

34. Prezentul recurs privește corelarea a două proceduri complexe care intră sub incidența dreptului european al mediului.

35. Punctul de plecare îl constituie o decizie de autorizare a Comisiei adoptată în temeiul articolului 60 din Regulamentul REACH. Aceasta se întemeiază pe *cererea de autorizare* formulată de trei întreprinderi. Prin *decizia de autorizare*, Comisia le permite să utilizeze o anumită substanță, DEHP, un așa-numit plastifiant, în scopuri stabilite cu precizie. În lipsa unei astfel de autorizații, orice utilizare este interzisă, întrucât substanța are proprietăți toxice pentru reproducere. Comisia admite totuși utilizările solicitate întrucât, în opinia sa, avantajele socioeconomice au o pondere mai mare decât riscul pe care utilizarea substanței îl prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu.

36. Prezintă relevanță faptul că cererea de autorizare nu viza această autorizare, și anume o evaluare comparativă în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, ci o autorizare ca urmare a unui control corespunzător al riscurilor toxice pentru reproducere ale DEHP, în conformitate cu articolul 60 alineatul (2). Cu toate acestea, rezultatul examinării cererii a indicat că cererea nu a făcut dovada unui astfel de control.

37. ClientEarth contestă această autorizație în temeiul Regulamentului Aarhus. În acest scop, ea a sesizat mai întâi Comisia cu o *cerere de reexaminare* în temeiul articolului 10 din regulamentul, în care invoca presupuse deficiențe ale deciziei de autorizare. Aceste critici se referă, în parte, la deficiențele cererii de autorizare legate de faptul că aceasta nu a vizat o evaluare comparativă și

de faptul că cererea de autorizare nu a făcut dovada unui control corespunzător al riscului. În plus, ClientEarth contestă aspecte ale evaluării comparative pe care Comisia și-a întemeiat autorizația.

38. Condițiile de admisibilitate a cererii de reexaminare în conformitate cu articolele 10 și 11 din Regulamentul Aarhus nu sunt contestate.

39. Cu toate acestea, prin *decizia de reexaminare* în litigiu, Comisia a respins cererea de reexaminare. Această decizie a fost contestată de ClientEarth printr-o acțiune pe care Tribunalul a respins-o prin hotărârea atacată.

40. Prezentul recurs este marcat de aceste două proceduri succesive. Vom aborda mai întâi interesul de a exercita acțiunea al ClientEarth (a se vedea secțiunea A), iar ulterior vom examina cel de al șaselea motiv al recursului, care privește neluarea în considerare în evaluarea comparativă a altor riscuri privind substanța (a se vedea secțiunea B). Aceasta conduce la propunerea noastră de anulare a hotărârii atacate, precum și a deciziei de reexaminare în litigiu.

41. Prin urmare, soluționarea recursului este posibilă în sens strict, fără a examina celelalte motive. Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de faptul că, până în prezent, Curtea s-a pronunțat cu privire la un singur recurs referitor la procedura de reexaminare¹¹, un număr mare de probleme ridicate nefiind încă soluționate. Prin urmare, constatarea altor erori de drept săvârșite de Tribunal prezintă importanță pentru procedurile viitoare, chiar dacă acestea nu ar determina anularea hotărârii atacate (a se vedea secțiunea C).

A. Interesul de a exercita acțiunea

42. Interesul de a exercita acțiunea al ClientEarth ar fi îndoielnic dacă decizia de autorizare și-ar fi încetat între timp efectele, ca urmare a trecerii timpului, sau în cazul în care Comisia ar fi anulat-o. Astfel, în această ipoteză, ar fi puțin probabil ca ClientEarth să mai poată obține un beneficiu în urma prezentului recurs¹².

43. Articolul 2 din decizia de autorizare prevedea un termen de revizuire până la 21 februarie 2019. Întrucât Comisia nu a pronunțat între timp o nouă autorizație, ne putem imagina că autorizația a expirat.

44. Cu toate acestea, potrivit informațiilor concordante furnizate de părți, decizia de autorizare rămâne valabilă cel puțin pentru o solicitantă, în conformitate cu articolul 61 alineatul (1) din Regulamentul REACH, întrucât aceasta a prezentat, în termen, un raport de revizuire cu privire la care Comisia trebuie încă să ia o decizie.

45. Astfel, dat fiind că decizia de autorizare este încă valabilă, admiterea recursului și a acțiunii care stă la baza acestuia ar putea, în cele din urmă, să determine anularea deciziei și să procure, așadar, ClientEarth beneficiul urmărit.

46. În consecință, ClientEarth își păstrează interesul de a exercita acțiunea.

¹¹ Hotărârea din 12 septembrie 2019, TestBioTech și alții/Comisia (C-82/17 P, EU:C:2019:719). Hotărârile din 13 ianuarie 2015, Consiliul și alții/Vereniging Milieudéfense și Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P-C-403/12 P, EU:C:2015:4), și Consiliul și Comisia/Stichting Natuur en Milieu și Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P și C-405/12 P, EU:C:2015:5), precum și Hotărârea din 3 septembrie 2020, Mellifera/Comisia (C-784/18 P, nepublicată, EU:C:2020:630), priveau, în schimb, aplicabilitatea acestei proceduri.

¹² A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Bayer CropScience și Bayer/Comisia (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punctul 57 și următoarele) și jurisprudența citată.

B. Al șaselea motiv: luarea în considerare a altor riscuri ale substanței în cadrul evaluării comparative

1. Examinarea recursului

47. Prin intermediul celui de al șaselea motiv, ClientEarth contestă constatările Tribunalului referitoare la riscurile substanței care trebuie luate în considerare în cadrul evaluării comparative potrivit articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH.

48. Acest motiv are drept context că DEHP nu face, până în prezent, obiectul autorizării decât ca urmare a proprietăților toxice pentru reproducere, în sensul articolului 57 litera (c) din Regulamentul REACH. Însă ECHA și Comisia au inclus DEHP în așa-numita listă a substanțelor candidate inclusiv ca urmare a proprietăților sale care afectează sistemul endocrin în sensul articolului 57 litera (f), așadar, ca urmare a efectelor sale hormonale, drept substanță care prezintă motive de îngrijorare deosebită în conformitate cu articolul 59, dar aceasta nu implică încă o obligație de autorizare¹³.

49. Chiar dacă aceste proprietăți ale DEHP care afectează sistemul endocrin erau deja cunoscute la adoptarea deciziei de autorizare, Tribunalul a acceptat, la punctul 289 din hotărârea atacată, că Comitetul pentru evaluarea riscurilor și Comitetul pentru analiză socioeconomică din cadrul ECHA și Comisia nu au luat în considerare, în cadrul evaluării comparative în temeiul articolului 60 alineatul (4), decât proprietățile toxice pentru reproducere ale DEHP.

50. Prin urmare, trebuie să se determine care sunt riscurile substanței care trebuie luate în considerare în cadrul unei evaluări comparative în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH.

51. Potrivit textului acestei dispoziții, de exemplu în versiunile germană, franceză, daneză, spaniolă și italiană, o utilizare poate fi autorizată atunci când avantajele socioeconomice au o pondere mai mare decât *riscurile* pe care le prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediul utilizarea substanței. Astfel, formularea acestui motiv de autorizare se distinge de articolul 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, care nu privește în mod expres decât *un risc*, și anume riscul care dă naștere obligației de autorizare. În consecință, în aceste versiuni, modul de redactare a articolului 60 alineatul (4) pledează tocmai în raport cu celălalt motiv de autorizare în favoarea luării în considerare globale a tuturor riscurilor de substanță în cadrul evaluării comparative. În schimb, în alte versiuni, de exemplu engleză, neerlandeză sau portugheză, și în alineatul (4) este vorba numai despre risc. Deși aceste versiuni pot fi de asemenea interpretate în sensul unei aprecieri complete, această soluție nu se impune totuși precum în cazul primelor versiuni indicate.

52. Cu toate acestea, la punctele 218-223 din hotărârea atacată, Tribunalul se întemeiază pe legătura existentă între cele două motive de autorizare prevăzute la articolul 60 alineatele (2) și (4) din Regulamentul REACH, precum și pe delimitarea dintre lista substanțelor candidate și justificarea unei obligații de autorizare, pentru a limita evaluarea comparativă la riscurile care dau naștere obligației de autorizare.

¹³ A se vedea punctul 19.

53. Astfel cum susține Tribunalul, trebuie să se admită că, în contextul controlului corespunzător al riscului prevăzut la articolul 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, o autorizație privește exclusiv riscul care stă la baza obligației de autorizare. În conformitate cu articolul 62 alineatul (4) litera (d), solicitantul trebuie să furnizeze informații numai cu privire la acest risc. În cazul în care reușește să demonstreze un control corespunzător al acestui risc, alte riscuri nu se opun autorizării, chiar dacă substanța figurează deja în lista substanțelor candidate din cauza acestor riscuri. Includerea unei substanțe în lista substanțelor candidate este doar o etapă dintr-o procedură care poate conduce în viitor la o obligație de autorizare, dar care nu trebuie să conducă la această obligație.

54. Prin urmare, funcția principală a evaluării comparative prevăzute la articolul 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH este de asemenea de a depăși riscul care dă naștere obligației de autorizare, întrucât, în lipsa acestui risc, nu ar exista o obligație de autorizare.

55. Cu toate acestea, Tribunalul și Comisia nu țin seama de faptul că avantajele socioeconomice ale unei utilizări nu depind doar de avantajele unei utilizări, ci și de celelalte riscuri ale acesteia pentru mediu și pentru sănătate, întrucât și aceste riscuri reprezintă factori socioeconomi. Atunci când provoacă daune mediului sau sănătății, aceste riscuri afectează societatea și generează costuri economice. În consecință, riscurile *reduc* avantajele socioeconomice și trebuie, așadar, să fie luate în considerare pentru a aprecia dacă avantajele primează asupra riscului care dă naștere obligației de autorizare.

56. Acest lucru este evidențiat în special în examinarea alternativelor, care este de asemenea necesară în cazul unei autorizări în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Potrivit articolului 60 alineatul (5), Comisia ia în considerare „toate aspectele relevante” în acest scop și, potrivit literei (a), în special „riscuril[e] globale pentru sănătatea umană și pentru mediu”. Aceste riscuri globale includ în mod necesar toate riscurile posibile legate de alternativă și de utilizarea solicitată. Nu se poate face trimitere la o alternativă care, deși nu prezintă riscul care dă naștere obligației de autorizare, prezintă, în acest sens, alte riscuri, chiar mai importante. De asemenea, nu este rezonabil nici ca astfel de alte riscuri să se ia în considerare doar pentru alternative, iar nu în privința autorizării solicitate. Astfel, acest lucru nu ar permite, în definitiv, compararea riscurilor totale necesară ca bază pentru examinarea alternativelor.

57. De asemenea, Comitetul pentru analiză socioeconomică a luat în considerare în mod expres în speță alte riscuri legate de alternative, considerând că prevenirea eliminării deșeurilor din PVC care conțin DEHP prin depozitarea ca deșeuri sau prin incinerare constituia un avantaj socioeconomic al autorizării solicitate¹⁴.

58. Evaluarea comparativă ar fi, așadar, incompletă dacă avantajele unei utilizări ar fi luate în considerare în mod global, dar, în privința inconvenientelor, ar fi luat în considerare numai riscul care dă naștere obligației de autorizare.

¹⁴ Avizul din 22 octombrie 2014 (citat la nota de subsol 9), secțiunea 10, p. 17.

59. În fața Tribunalului, Comisia a făcut referire de asemenea la explicațiile sale în legătură cu propunerea privind Regulamentul REACH, unde precizase deja că nu ar fi luate în considerare alte efecte decât cele care dau naștere obligației de autorizare. Astfel de efecte ar putea fi prevăzute în cadrul restricțiilor. Comisia a justificat această abordare prin eficacitatea procedurii¹⁵.

60. Considerații privind eficacitatea pot permite omiterea riscurilor reduse, absente sau ipotetice în cadrul evaluării comparative. În special, în cadrul evaluării comparative, poate fi permis să se omită, ca fiind minore, riscuri care se dovedesc a fi suficient controlate prin intermediul restricțiilor. O astfel de limitare corespunde marjei de apreciere de care poate beneficia Comisia la stabilirea datelor de bază pentru aprecierea unor situații și evaluări comparative științifice complexe¹⁶. Cu toate acestea, riscurile pentru care o substanță a fost deja inclusă ca *prezentând motive de îngrijorare deosebită* în lista substanțelor candidate în temeiul articolului 59 din Regulamentul REACH fac parte în mod necesar din elementele relevante ale cauzei pe care Comisia trebuie să le examineze cu atenție și cu imparțialitate în exercitarea puterii sale de apreciere¹⁷.

61. O luare în considerare globală a riscurilor relevante ale unei utilizări pentru sănătate sau pentru mediu corespunde, de altfel, principiului precauției pe care se întemeiază Regulamentul REACH, în conformitate cu considerentul (9) și cu articolul 1 alineatul (3). Considerentul (69) subliniază că în special autorizațiile sunt supuse acestui principiu.

62. Aplicarea corectă a principiului precauției presupune, în primul rând, identificarea consecințelor potențial negative pentru sănătate ale utilizării substanțelor în cauză și, în al doilea rând, o evaluare completă a riscului pentru sănătate, întemeiată pe cele mai fiabile date științifice disponibile și pe cele mai recente rezultate ale cercetării internaționale¹⁸. Același raționament se aplică riscurilor în domeniul mediului¹⁹.

63. În sfârșit, astfel cum subliniază în mod întemeiat ClientEarth, o asemenea evaluare comparativă globală este totodată mult mai apropiată de obiectivul care urmărește să garanteze un nivel ridicat de protecție²⁰ decât o evaluare comparativă care ignoră anumite riscuri.

¹⁵ Al patrulea paragraf din comentariile privind articolul 57 din Propunerea 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) [SEC(2003) 1171]/* COM/2003/0644 final – COD 2003/0256 */.

¹⁶ Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul (138/79, EU:C:1980:249, punctul 25), Hotărârea din 25 iunie 1997, Italia/Comisia (C-285/94, EU:C:1997:313, punctele 22 și 23), și Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Agraz și alții/Comisia (C-243/05 P, EU:C:2006:708, punctul 73).

¹⁷ Hotărârea din 18 iulie 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punctul 77), Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punctul 57), și Hotărârea din 22 noiembrie 2017, Comisia/Bilbaína de Alquitranes și alții (C-691/15 P, EU:C:2017:882, punctul 35).

¹⁸ Hotărârea din 23 septembrie 2003, Comisia/Danemarca (C-192/01, EU:C:2003:492, punctul 51), Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punctul 75), precum și Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 46 și jurisprudența citată, precum și punctul 94).

¹⁹ Hotărârea din 28 martie 2019, Verlezza și alții (C-487/17-C-489/17, EU:C:2019:270, punctul 57). A se vedea de asemenea Hotărârea din 29 iulie 2019, Inter-Environnement Wallonie și Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punctul 134), Hotărârea din 10 octombrie 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punctul 66), și Hotărârea din 24 octombrie 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punctul 58).

²⁰ A se vedea articolul 1 alineatul (1), precum și considerentele (1), (3) și (7) ale Regulamentului REACH și temeiul său juridic, articolul 95 alineatul (3) TCE [devenit articolul 114 alineatul (3) TFUE], precum și articolul 3 alineatul (3) TUE și articolele 35 și 37 din Carta drepturilor fundamentale.

64. Această concluzie nu este infirmată nici de faptul că Tribunalul a statuat deja că includerea unei substanțe în lista substanțelor candidate ca urmare a unor riscuri suplimentare nu ar obliga la completarea unei cereri de autorizare în curs în privința acestor riscuri. Această includere nu ar avea nicio influență asupra procedurii de autorizare²¹.

65. În această privință, trebuie să se observe, în primul rând, că, în hotărârea pronunțată în recurs împotriva hotărârii anterioare a Tribunalului menționată²², Curtea nu a abordat această problemă. În consecință, Curtea nu s-a pronunțat încă cu privire la această chestiune.

66. În al doilea rând, trebuie să se distingă între, pe de o parte, riscurile legate de includerea unei substanțe în lista substanțelor candidate și, pe de altă parte, riscurile legate de utilizarea acestei substanțe. Din punct de vedere strict formal, această includere nu are efecte directe asupra unei proceduri de autorizare în curs. Totuși, aceasta nu exclude ca riscurile care determină includerea să fie luate în considerare în cadrul evaluării comparative socioeconomice la fel ca toate celelalte riscuri relevante. În acest context, includerea în lista substanțelor candidate prezintă interes numai în măsura în care aceasta confirmă riscurile și ponderea lor.

67. În sfârșit, nici principiul securității juridice, pe care s-a întemeiat Comisia în decizia de reexaminare în litigiu și pe care îl menționează în treacăt în memoriul în răspuns, nu conduce la o concluzie diferită. În decizia de reexaminare, Comisia a arătat că acest principiu s-ar opune luării în considerare a proprietăților care afectează sistemul endocrin, întrucât aceste proprietăți nu au fost constatate decât la un an de la data cererii de autorizare. Prin urmare, nu i s-ar putea impune în mod rezonabil solicitantului să ia în considerare aceste riscuri în cererea sa²³.

68. Totuși, potrivit unei jurisprudențe constante, legalitatea unei decizii a Comisiei trebuie apreciată în funcție de informațiile de care dispune la momentul la care a adoptat decizia²⁴. Prin urmare, chiar dacă un solicitant nu a putut încă să țină seama de anumite informații relevante pentru decizie, Comisia nu le poate ignora dacă le primește înainte de a lua o decizie. Or, în ceea ce privește decizia de autorizare și, cu atât mai mult, decizia de reexaminare în litigiu, Comisia dispunea deja de raportul Danemarcei privind proprietățile care afectează sistemul endocrin ale DEHP, iar riscurile în privința mediului fuseseră deja recunoscute de ECHA prin faptul că a inclus DEHP în lista substanțelor candidate²⁵.

69. În consecință, hotărârea atacată este afectată de o eroare de drept în măsura în care permite neluarea în considerare a proprietăților DEHP care afectează sistemul endocrin în cadrul evaluării comparative în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Această eroare se află la originea respingerii cererii, astfel încât hotărârea trebuie anulată în totalitate.

²¹ Hotărârea Tribunalului din 11 mai 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punctul 145).

²² Hotărârea Curții din 23 ianuarie 2019, Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52).

²³ Punctul 3.2 litera (i) din decizia de reexaminare în litigiu.

²⁴ Hotărârea din 7 februarie 1979, Franța/Comisia (15/76 și 16/76, EU:C:1979:29, punctul 7), Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia (234/84, EU:C:1986:302, punctul 16), Hotărârea din 17 mai 2001, IECC/Comisia (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punctul 87), Hotărârea din 15 aprilie 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punctul 54 și următoarele), și Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 37).

²⁵ A se vedea punctul 19 de mai sus.

2. Examinarea cererii în fața Tribunalului

70. Potrivit articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate fie să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată, fie să trimită cauza Tribunalului spre rejudecare.

71. În ceea ce privește neluarea în considerare a altor riscuri legate de DEHP, litigiul este în stare de judecată. Astfel, Comisia ar fi trebuit să țină seama de proprietățile DEHP care afectează sistemul endocrin în decizia de reexaminare în litigiu. Întrucât Comisia nu a procedat astfel, această decizie trebuie de asemenea anulată în totalitate.

72. În plus, trebuie observat că, deși decizia de autorizare este afectată și de acest viciu, ea nu ar fi afectată în mod direct de anularea deciziei de reexaminare. Deși, atunci când se pronunță cu privire la cererea de reexaminare, Comisia ar trebui să țină seama de faptul că autorizația se întemeiază pe o evaluare comparativă incompletă, nu se poate exclude ca, în schimb, Comisia să pronunțe, pe baza raportului de reexaminare, prezentat de solicitanta rămasă²⁶, o nouă autorizație în temeiul articolului 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, nemaifiind astfel necesară pronunțarea cu privire la cererea de reexaminare formulată de ClientEarth. Astfel, Comitetul pentru evaluarea riscurilor și Comitetul pentru analiză socioeconomică din cadrul ECHA au concluzionat deja că noile informații demonstrează un control corespunzător al riscurilor toxice pentru reproducere²⁷.

C. Cu privire la restul motivelor

73. Celelalte motive privesc admisibilitatea argumentelor prezentate într-o acțiune întemeiată pe o cerere de reexaminare, cerințele referitoare la o cerere de autorizare, nivelul probatoriu necesar pentru o astfel de acțiune, examinarea alternativelor, raportul de securitate chimică, precum și principiul precauției.

1. Primul motiv: admisibilitatea motivelor și a argumentelor

74. Primul motiv privește constatările Tribunalului referitoare la întinderea unei acțiuni îndreptate împotriva respingerii unei cereri de reexaminare în temeiul Regulamentului Aarhus. ClientEarth contestă, în primul rând, faptul că numai decizia de reexaminare în litigiu ar putea face obiectul acțiunii, iar nu cererea de autorizare [a se vedea litera a)] și, în al doilea rând, că Tribunalul i-ar fi limitat argumentația la motivele și la argumentele pe care aceasta le invocase în cererea sa de reexaminare [a se vedea litera b)].

²⁶ A se vedea punctul 44 de mai sus.

²⁷ Committee for Risk Assessment (RAC) și Committee for Socio-economic Analysis (SEAC), Opinion on a Review Report for: Formulation of recycled soft PVC containing DEHP in compounds and dry-blends (ECHA/RAC/SEAC: AFA-O-000006672-71-01/D) din 30 noiembrie 2018.

a) Primul aspect al primului motiv: obiectul acțiunii împotriva deciziei de reexaminare în litigiu

75. Prin intermediul primului aspect al primului motiv, ClientEarth contestă delimitarea de către Tribunal a obiectului unei acțiuni în temeiul articolului 12 din Regulamentul Aarhus. Trebuie să se stabilească dacă, prin acțiunea formulată, ClientEarth poate de asemenea să conteste deficiențe ale cererii de autorizare care a condus la adoptarea deciziei de autorizare a Comisiei supuse reexaminării.

76. În această privință, Tribunalul a statuat în mod întemeiat, la punctul 53 din hotărârea atacată, că numai legalitatea deciziei de reexaminare în litigiu poate face obiectul unei acțiuni din partea solicitantului reexaminării. În ceea ce privește deficiențele cererii de autorizare, la punctul 54, Tribunalul consideră că acest aspect nu poate fi criticat de ClientEarth decât în măsura în care Comisia ar fi preluat aceste deficiențe în decizia de reexaminare.

77. Determinant este, așadar, aspectul dacă și eventual în ce măsură o organizație neguvernamentală poate constitui drept obiect al unei proceduri de reexaminare deficiențe ale unei cereri de autorizare.

78. În conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul Aarhus, anumite organizații neguvernamentale sunt îndreptățite să declanșeze, prin intermediul unei cereri motivate, o reexaminare internă a unui act administrativ de către instituția Uniunii care l-a adoptat în temeiul dreptului mediului. Potrivit acestei dispoziții, obiectul cererii de reexaminare privește reevaluarea acestui act²⁸, și anume, în speță, decizia de autorizare.

79. Curtea a statuat că cererea de reexaminare internă a unui act administrativ urmărește, așadar, să se constate o pretinsă nelegalitate sau (în special) lipsa temeiniciei actului vizat²⁹. Organizația neguvernamentală poate apoi să sesizeze, în conformitate cu articolul 12 coroborat cu articolul 10 din Regulamentul Aarhus, instanța Uniunii. Ea poate introduce o acțiune împotriva deciziei prin care a fost respinsă ca nefondată cererea de reexaminare internă. În această privință, ea poate invoca necompetența, încălcarea unor norme fundamentale de procedură, încălcarea tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestora ori un abuz de putere³⁰.

80. Totuși, în acest context, încălcarea unor norme fundamentale de procedură privește dispoziții aplicabile în cadrul procedurii de reexaminare. Măsura în care cererea de reexaminare poate denunța vicii de formă și de procedură referitoare la procedura de autorizare nu este specificată încă.

81. Articolul 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus nu impune decât posibilitatea de a contesta încălcarea dispozițiilor legislației privind mediul. Această formulare este mai restrictivă decât articolul 9 alineatul (2) care permite contestarea legalității materiale și procedurale.

²⁸ Hotărârea din 12 septembrie 2019, TestBioTech și alții/Comisia (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punctul 37), și Hotărârea din 3 septembrie 2020, Mellifera/Comisia (C-784/18 P, nepublicată, EU:C:2020:630, punctul 63).

²⁹ Hotărârea din 12 septembrie 2019, TestBioTech și alții/Comisia (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punctul 38), și Hotărârea din 3 septembrie 2020, Mellifera/Comisia (C-784/18 P, nepublicată, EU:C:2020:630, punctul 64).

³⁰ Hotărârea din 12 septembrie 2019, TestBioTech și alții/Comisia (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punctul 38).

82. Întrucât articolele 10-12 din Regulamentul Aarhus pun în aplicare numai articolul 9 alineatul (3) din convenție, aceste norme urmăresc, așadar, să permită doar contestarea încălcării dispozițiilor legislației privind mediul, iar nu contestarea globală a legalității materiale și procedurale a unui act.

83. Totuși, în măsura în care cererea de autorizare trebuie să desemneze utilizarea [articolul 62 alineatul (4) litera (c) din Regulamentul REACH], precum și să cuprindă un raport de securitate chimică [articolul 62 alineatul (4) litera (d) din Regulamentul REACH] și o analiză a alternativelor [articolul 62 alineatul (4) litera (e)], este vorba despre dispoziții ale legislației privind mediul. Astfel, aceste informații urmăresc în special să indice riscurile pentru mediu ale utilizării solicitate și ale alternativelor acesteia.

84. De asemenea, aceste informații sunt pertinente și pentru participarea terților la procedura de autorizare. Astfel, potrivit articolului 64 alineatul (2) din Regulamentul REACH, ECHA pune la dispoziție informații generale cu privire la utilizările pentru care s-au primit cereri. În plus, aceasta stabilește un termen până la care pot fi prezentate informații privind substanțe sau tehnologii alternative de către terții interesați. De asemenea, articolul 60 alineatul (4) litera (c), articolul 64 alineatul (3) a patra teză, precum și alineatul (4) litera (b) și considerentul (81) prevăd luarea în considerare a informațiilor prezentate de terți. ClientEarth arată că sub această formă a participat la procedurile de autorizare.

85. Pe de altă parte, astfel cum Tribunalul însuși recunoaște la punctul 103 și următoarele din hotărârea atacată, o autorizație în temeiul articolului 60 alineatul (7) din Regulamentul REACH nu este admisibilă decât dacă cererea îndeplinește cerințele articolului 62. Aceasta include în special raportul de securitate chimică și analiza alternativelor.

86. În ipoteza în care o autorizație nu ar putea fi acordată pentru motivul că cererea nu ar fi conformă cu articolul 62 alineatul (4) literele (d) și (e) din Regulamentul REACH, organizațiile neguvernamentale trebuie să poată invoca astfel de deficiențe în cadrul unei reexaminări și al unei căi de atac ulterioare. În schimb, preluarea în mod explicit de către Comisie a acestor deficiențe nu poate afecta admisibilitatea unor astfel de argumente în cadrul procedurii de reexaminare.

87. În consecință, ClientEarth contestă în mod întemeiat punctele 234-236 din hotărârea atacată. În cadrul acestora, Tribunalul respinge ca inadmisibil argumentul potrivit căruia analiza alternativelor propusă în cererea de autorizare ar fi insuficientă, întrucât această cerere nu ar fi precizat funcția DEHP. Astfel, independent de cele arătate sau nu de solicitante în cererea de autorizare, Comisia ar fi identificat în mod expres o funcție a DEHP în vederea autorizării. Potrivit raționamentului care tocmai a fost expus, această constatare a inadmisibilității este afectată de o eroare de drept.

88. Cu toate acestea, într-un raționament subsidiar prezentat la punctele 63-70 din hotărârea atacată, necontestate de ClientEarth, Tribunalul arată în mod convingător că indicarea utilizării nu depinde de atribuirea unei funcții specifice substanței în cauză.

89. În consecință, argumentația ClientEarth referitoare la lipsa indicării unei funcții a DEHP în cererea de autorizare era, în orice caz, nefondată și eroarea de drept săvârșită de Tribunal în aprecierea admisibilității acestui argument nu repune, așadar, în discuție hotărârea.

b) Al doilea aspect al primului motiv: obiectul litigiului în cadrul procedurii de reexaminare

90. Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, ClientEarth contestă faptul că, potrivit punctului 55 din hotărârea atacată, în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva unei decizii de reexaminare, sunt admisibile numai motivele și argumentele invocate deja de recurent în cererea de reexaminare.

91. La o analiză superficială, Curtea a soluționat recent această problemă, într-un mod foarte asemănător, în Hotărârea TestBioTech. Potrivit acesteia, o acțiune îndreptată împotriva unei decizii de respingere a unei cereri de reexaminare nu poate fi întemeiată pe motive noi sau pe elemente de probă care nu apăreau în cererea de reexaminare. În caz contrar, cerința referitoare la motivarea unei astfel de cereri, prevăzută la articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul Aarhus, ar fi lipsită de efectul său util și ar modifica obiectul procedurii inițiate prin această cerere³¹.

92. Această constatare a Curții corespunde unei alte jurisprudențe a Curții privind obiectul procedurii. Obiectul litigiului în cadrul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor este delimitat de scrisoarea de punere în întârziere și de avizul motivat³², după cum obiectul procedurii în materie de mărci este definit de cererile și de probele prezentate în fața EUIPO³³. De asemenea, un recurs nu poate modifica obiectul acțiunii în fața Tribunalului³⁴. În sfârșit, astfel cum am arătat deja, legalitatea unei decizii a Comisiei trebuie apreciată în funcție de informațiile de care dispunea la momentul la care a adoptat decizia³⁵, și anume în special de conținutul unei cereri pe care aceasta o soluționează.

93. De asemenea, Curtea a efectuat deja o astfel de interpretare a articolului 9 alineatul (3) din Convenția de la Aarhus, pus în aplicare prin Regulamentul Aarhus. Potrivit acestei interpretări, dispoziția menționată nu se opune unei norme de decădere care impune ca obiecțiunile privind respectarea normelor pertinente de dreptul mediului să fie invocate încă din stadiul procedurii administrative. În anumite situații, o astfel de normă poate permite să se identifice într-un mod mai rapid punctele litigioase și, eventual, rezolvarea acestora în cursul procedurii administrative, astfel încât o cale de atac jurisdicțională nu mai este necesară. În acest mod, o asemenea normă de decădere poate contribui la obiectivul articolului 9 alineatul (3) din convenție de a prevedea mecanisme judiciare eficiente. Aceasta pare de asemenea în deplină conformitate cu articolul 9 alineatul (4) care impune ca procedurile menționate printre altele la articolul 9 alineatul (3) să ofere căi de atac „adecvate și eficiente” și ca acestea să fie „echitabile”³⁶.

³¹ Hotărârea din 12 septembrie 2019, TestBioTech și alții/Comisia (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punctul 39).

³² Hotărârea din 29 septembrie 1998, Comisia/Germania (C-191/95, EU:C:1998:441, punctul 55), și Hotărârea din 14 octombrie 2010, Comisia/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602, punctul 41).

³³ Hotărârea din 13 martie 2007, OAPI/Kaul (C-29/05 P, EU:C:2007:162, în special punctele 53 și 54).

³⁴ Hotărârea din 1 iunie 1994, Comisia/Brazzelli Lualdi și alții (C-136/92 P, EU:C:1994:211, punctul 59), Hotărârea din 29 septembrie 2011, Elf Aquitaine/Comisia (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punctul 35), și Hotărârea din 17 decembrie 2020, De Masi și Varoufakis/BCE (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punctul 34).

³⁵ A se vedea referințele din nota de subsol 24.

³⁶ Hotărârea din 20 decembrie 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punctele 88 și 89), precum și Hotărârea din 14 ianuarie 2021, Stichting Varkens in Nood (C-826/18, EU:C:2021:7, punctul 63).

94. ClientEarth aprobă în mod expres constatarea Hotărârii TestBioTech în cadrul memoriului în răspuns. Totuși, aceasta invocă în mod întemeiat jurisprudența citată privind delimitarea obiectului procedurii, potrivit căreia, în primul rând, sunt admisibile noi *argumente* referitoare la motivele deja invocate³⁷ și, în al doilea rând, trebuie să se poată *reacționa* la motivarea unei decizii negative³⁸.

95. Ambele categorii de argumente noi corespund obiectivului de garantare a unor căi de atac adecvate și efective, astfel cum este consacrat în considerentul (19) al Regulamentului Aarhus și la articolul 9 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus. Acest obiectiv reiese de altfel și din articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale.

96. Pe de altă parte, constatarea Tribunalului de la punctul 55 din hotărârea atacată este prea restrictivă, întrucât Tribunalul declară ca fiind în mod global inadmisibile nu numai motive noi – în mod întemeiat –, ci și argumente noi, săvârșind o eroare de drept.

97. Cu toate acestea, pentru a repune în discuție hotărârea, aplicarea acestei constatări ar trebui să fie afectată de o eroare de drept și în ceea ce privește argumentația ClientEarth.

98. În această privință, ClientEarth subliniază respingerea argumentelor referitoare la noțiunea de utilizare, la utilizarea deșeurilor și la cuantificarea avantajelor socioeconomice.

i) Noțiunea de utilizare

99. La punctele 61 și 62 din hotărârea atacată, Tribunalul respinge ca inadmisibil argumentul ClientEarth potrivit căruia noțiunea „utilizare” ar presupune introducerea sau aplicarea „activă” a unei anumite substanțe într-un „proces industrial”. Acest argument nu ar figura într-un mod suficient de clar în cererea de reexaminare, astfel încât Comisia nu l-ar fi putut recunoaște.

100. Cu toate acestea, este cert că cererea de reexaminare privea aspectul dacă cererea de autorizare indica suficient de clar utilizările avute în vedere ale DEHP. La punctul 61 din hotărârea atacată, Tribunalul se referă chiar la argumentul invocat de ClientEarth în cererea de reexaminare, potrivit căruia utilizarea DEHP ar presupune ca această substanță să fie utilizată „într-un preparat” sau să fie introdusă „într-un articol”. De asemenea, la punctul 71 din hotărârea atacată, Tribunalul menționează motivele pentru care Comisia a respins acest argument în decizia de reexaminare în litigiu.

101. Atunci când ClientEarth solicită, în cadrul acțiunii, aplicarea „activă” a unei anumite substanțe într-un „proces industrial”, trebuie să se considere că, cel puțin în prezenta procedură, este vorba doar despre o dezvoltare ulterioară a obiecției ridicate în cererea de reexaminare. În continuare, se pune astfel problema dacă cererea de autorizare și autorizația au ca obiect utilizările DEHP în sensul Regulamentului REACH.

³⁷ A se vedea Hotărârea din 19 septembrie 2002, Germania/Comisia (C-377/99, EU:C:2002:504, punctul 68), cu privire la recurs, Hotărârea din 24 septembrie 2002, Falck și Acciaierie di Bolzano/Comisia (C-74/00 P și C-75/00 P, EU:C:2002:524, punctul 178), Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punctul 66), Hotărârea din 10 aprilie 2014, Areva și alții/Comisia (C-247/11 P și C-253/11 P, EU:C:2014:257, punctul 114), și Hotărârea din 28 iulie 2016, Tomana și alții/Consiliul și Comisia (C-330/15 P, nepublicată, EU:C:2016:601, punctul 33), precum și, cu privire la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 38), și Hotărârea din 11 iulie 2013, Comisia/Țările de Jos (C-576/10, EU:C:2013:510, punctele 31 și 32).

³⁸ Cu privire la recurs, Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punctul 64), Hotărârea din 10 iulie 2008, Bertelsmann și Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punctul 63), și Hotărârea din 24 septembrie 2009, Erste Bank der österreichischen Sparkassen/Comisia (C-125/07 P, C-133/07 P și C-137/07 P, EU:C:2009:576, punctul 310).

102. În consecință, constatarea de către Tribunal a inadmisibilității argumentației ClientEarth în cauză este afectată de o eroare de drept.

103. Totuși, această eroare de drept nu poate fi reținută decât dacă respingerea în subsidiar a acestui argument ca fiind nefondat, la punctele 63-92 din hotărârea atacată, este de asemenea afectată de o eroare de drept. Cu toate acestea, în cadrul analizei celui de al treilea motiv, va reieși că nu aceasta este situația (a se vedea în continuare titlul 4, în special punctele 143 și 144).

ii) Argumente referitoare la utilizarea deșeurilor

104. ClientEarth contestă de asemenea respingerea de către Tribunal, la punctele 74, 75, 85 și 87 din hotărârea atacată, ca fiind inadmisibile a diferitor argumente întemeiate pe faptul că Comisia ar fi autorizat utilizarea de materiale obținute din deșeuri. Comisia ar fi autorizat o procedură de reciclare care încalcă legislația privind deșeurile și ar fi determinat în mod eronat încetarea statutului de deșeu.

105. În acest caz poate rămâne nesoluționată problema dacă aceste argumente se află efectiv în afara obiectului procedurii, întrucât, în speță, ele nu sunt întemeiate, deoarece, potrivit articolului 2 alineatul (2) din Regulamentul REACH, acesta nu se aplică deșeurilor. Prin urmare, decizia de autorizare nu poate prevedea și nici nu prevede în mod explicit aceste aspecte privind legislația deșeurilor, astfel cum reiese în mod explicit și din considerentul (8) al deciziei de autorizare. Dimpotrivă, decizia presupune că deșeurile din PVC prelucrate și-au pierdut deja calitatea de deșeuri înaintea utilizării autorizate.

106. În schimb, în lipsa unei reglementări a Uniunii privind încetarea statutului de deșeu al deșeurilor din PVC care conțin DEHP, decizia în această privință revine statelor membre³⁹, care sunt supuse unor cerințe stricte în ceea ce privește prevenirea efectelor nocive asupra mediului și a sănătății umane⁴⁰. O eventuală încălcare a legislației privind deșeurile ar ține, așadar, de responsabilitatea statului membru care constată încetarea statutului de deșeu.

107. În concluzie, acest aspect al primului motiv este inoperant.

iii) Avantaje socioeconomice – Cuantificarea riscului

108. În sfârșit, ClientEarth critică punctul 197 din hotărârea atacată, prin care Tribunalul respinge ca inadmisibil argumentul potrivit căruia lipsa cuantificării riscului pentru sănătatea lucrătorilor ar repune în discuție evaluarea comparativă socioeconomică.

109. Chiar dacă cererea de reexaminare critica evaluarea comparativă socioeconomică, lipsa cuantificării riscului pentru sănătatea lucrătorilor nu a fost totuși menționată. Nu înțelegem nici critica punctuală a cererii care ar trebui să fie dezvoltată de acest argument. În măsura în care luarea în considerare a anumitor riscuri a fost contestată, nu era vorba despre cuantificarea acestora, ci despre faptul că acestea nu făceau nicidecum parte din evaluarea comparativă (a se vedea secțiunea B, punctul 51 și următoarele de mai sus).

110. Astfel, Tribunalul a considerat în mod întemeiat că această obiecție este inadmisibilă și, prin urmare, că acest aspect al primului motiv este nefondat.

³⁹ Hotărârea din 28 martie 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punctele 20 și 21).

⁴⁰ Hotărârea din 24 octombrie 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punctul 58).

2. Al patrulea motiv: cerințe privind cererea de autorizare

111. Întrucât cererea de reexaminare a unei autorizații poate fi întemeiată și pe faptul că această autorizație s-a bazat pe informații insuficiente cuprinse în cererea de autorizare⁴¹, cerințele privind conținutul acestei cereri prezintă interes. Acestea fac obiectul celui de al patrulea motiv.

112. Astfel cum am arătat deja, autorizația prevăzută la articolul 60 alineatul (7) din Regulamentul REACH nu se emite decât în cazul în care cererea se face în conformitate cu cerințele articolului 62⁴². Articolul 62 alineatul (4) precizează informațiile pe care trebuie să le conțină cererea. Printre acestea figurează în special un raport de securitate chimică [litera (d)], precum și o analiză a alternativelor [litera (e)]. Raportul de securitate chimică trebuie să îndeplinească cerințele din anexa I și să acopere în special riscurile pentru sănătatea umană și/sau pentru mediu care rezultă din utilizarea substanței sau a substanțelor, datorită proprietăților intrinsece precizate în anexa XIV. Analiza alternativelor urmărește să ia în considerare riscurile acestora și fezabilitatea tehnică și economică a substituției, incluzând, după caz, informații cu privire la orice activități relevante de cercetare și dezvoltare desfășurate de către solicitant.

113. Părțile și Tribunalul consideră că controlul acestor cerințe privind cererea de autorizare trebuie separat de evaluarea condițiilor de autorizare prevăzută la articolul 60 alineatele (2) și (4) din Regulamentul REACH. Cu toate acestea, ClientEarth critică faptul că, la punctul 109 din hotărârea atacată, Tribunalul nu impune Comisiei, în contextul raportului de securitate chimică, să examineze pe fond informațiile care trebuie furnizate în cerere în temeiul articolului 60 alineatul (7) coroborat cu articolul 62 și cu anexa I.

114. În această privință, Tribunalul se întemeiază pe faptul că modul de redactare a dispozițiilor în cauză nu ar prevedea o obligație corespunzătoare în sarcina Comisiei.

115. Această constatare este totuși eronată.

116. Chiar dacă nu există o reglementare care să impună *Comisiei* să efectueze o examinare pe fond a informațiilor furnizate, articolul 64 alineatul (3) prima teză din Regulamentul REACH prevede în mod expres că *Comitetul ECHA* pentru evaluarea riscurilor și *Comitetul ECHA* pentru analiză socioeconomică inițiază evaluarea cererii verificând dacă cererea conține toate informațiile specificate în articolul 62, de care au nevoie pentru a-și îndeplini sarcina. A doua teză prevede că, în cazul în care este necesar, acestea prezintă solicitantului o cerere de informații suplimentare.

117. Pentru a-și îndeplini această sarcină, comitetele trebuie să examineze pe fond informațiile furnizate în cerere. În acest scop, ele trebuie să anticipeze deja evaluarea condițiilor de autorizare prevăzute la articolul 60 alineatul (2) sau (4). Cu toate acestea, este vorba despre două etape, întrucât comitetele iau de asemenea în considerare, în avizele lor privind autorizarea, propria expertiză, precum și informațiile prezentate nu de solicitant, ci de terți, în special în conformitate cu articolul 64 alineatul (3) a treia și a patra teză.

118. Potrivit articolului 85 alineatul (7) și articolului 88, precum și considerentului (95) al Regulamentului REACH, comitetele sunt independente în hotărârea lor. Cu toate acestea, Comisia ține seama de avizele lor atunci când autorizează o utilizare în temeiul articolului 60 alineatul (2) sau (4) din Regulamentul REACH. În ipoteza în care comitetele ar constata

⁴¹ A se vedea în special punctul 83 de mai sus.

⁴² A se vedea punctul 85 de mai sus.

insuficiența informațiilor furnizate, Comisia nu va putea autoriza utilizarea solicitată a substanței decât dacă aceasta prezintă în același timp motivele pentru care aprecierea comitetelor nu este corectă. Prin urmare, Comisia fie preia constatările comitetelor cu privire la caracterul complet al informațiilor prezentate, fie examinează ea însăși informațiile pe fond.

119. Astfel, constatarea Tribunalului de la punctul 109 din hotărârea atacată, potrivit căreia Comisia nu ar fi obligată să examineze pe fond raportul de securitate chimică care, în temeiul articolului 60 alineatul (7) coroborat cu articolul 62 și cu anexa I, trebuie prezentat împreună cu cererea, nu ține seama de procedura prevăzută la articolele 60, 62 și 64 din Regulamentul REACH și este, prin urmare, afectată de o eroare de drept.

120. Totuși, această eroare de drept a hotărârii atacate nu repune în discuție hotărârea decât dacă ar corespunde unui viciu al deciziei de reexaminare în litigiu. Astfel, o lacună semnificativă în documentația cererii trebuie să poată fi identificată cel târziu în decizia de autorizare. Cu toate acestea, analiza celui de al cincilea motiv demonstrează că această situație nu se regăsește în speță în ceea ce privește raportul de securitate chimică (a se vedea titlul 5 de mai jos, în special punctul 154).

3. Al doilea motiv: cerințe de probă aplicabile solicitanților în cadrul procedurii de reexaminare

121. Prin intermediul celui de al doilea motiv, ClientEarth contestă cerințele de probă impuse de Tribunal în cadrul procedurii de reexaminare.

122. Curtea a statuat deja că solicitantul unei reexaminări interne a unui act administrativ în temeiul dreptului mediului este ținut să indice elementele de fapt sau argumentele de drept substanțiale care pot da naștere unor îndoieli plauzibile, și anume semnificative, în ceea ce privește aprecierea efectuată de instituția sau de organismul Uniunii în actul vizat⁴³. ClientEarth invocă acest standard în contextul prezentului motiv.

123. Chiar dacă, la punctul 57 din hotărârea atacată, Tribunalul invocă de asemenea acest nivel probatoriu, ClientEarth contestă aplicarea lui în ceea ce privește criticile referitoare la raportul de securitate chimică prezentat împreună cu cererea de autorizare și la analiza alternativelor efectuată de Comitetul pentru analiză socioeconomică.

a) Primul aspect al celui de al doilea motiv: raportul de securitate chimică din cadrul cererii de autorizare

124. Prin intermediul primului aspect al celui de al doilea motiv, ClientEarth contestă respingerea obiecțiilor formulate împotriva raportului de securitate chimică prezentat împreună cu cererea de autorizare. Nivelul probatoriu utilizat în cadrul argumentației sale ar fi disproporționat.

125. La punctul 112 din hotărârea atacată, Tribunalul constată că ClientEarth nu ar fi prezentat elemente de probă care să permită să se concluzioneze că raportul de securitate chimică prezentat împreună cu cererea de autorizare nu ar fi conform cu cerințele articolului 60 alineatul (7), ale articolului 62 alineatul (4) litera (d) și ale anexei I la Regulamentul REACH.

⁴³ Hotărârea din 12 septembrie 2019, TestBioTech și alții/Comisia (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punctul 69).

126. Cu toate acestea, Tribunalul nu a întemeiat această constatare pe o apreciere a probelor sau pe un nivel probatoriu determinat, ci pe faptul că caracterul complet al cererii de autorizare nu ar trebui examinat din punctul de vedere al conținutului, ci doar al formei, astfel cum demonstrează în special punctul 113 din hotărârea atacată. Această obiecție formulată împotriva cerințelor de probă se bazează, așadar, pe o interpretare eronată a hotărârii atacate.

127. Situația este aceeași în privința obiecțiilor formulate împotriva punctelor 148-150 din hotărârea atacată, în care Tribunalul a considerat că ClientEarth ar fi trebuit să conteste în mod argumentat evaluarea Comitetului pentru analiză socioeconomică pentru a invoca insuficiențe ale raportului de securitate chimică. Și cu privire la acest aspect, Tribunalul se întemeiază din nou, cel puțin implicit, pe constatarea sa potrivit căreia cerințele referitoare la calitatea cererii de autorizare ar fi doar de natură formală. Astfel, în măsura în care ridică obiecții întemeiate, acesta se referă la evaluările Comisiei sau ale comitetului, aflate la baza deciziei de autorizare, care pot face obiectul unei contestații numai pe fond.

128. Întrucât se întemeiază pe o interpretare eronată a hotărârii atacate, aceste critici privind nivelul probatoriu necesar sunt nefondate.

129. Deși considerațiile referitoare la al patrulea motiv au arătat că motivarea Tribunalului în ceea ce privește controlul conținutului cererii este afectat de o eroare de drept (a se vedea titlul 2, în special punctul 115 și următoarele de mai sus), din examinarea celui de al cincilea motiv reiese că evaluarea raportului de securitate chimică de către comitete și de către Comisie nu dă naștere unei obiecții în cadrul deciziei de autorizare (a se vedea în continuare titlul 5, în special punctul 154), astfel încât această eroare de drept nu determină anularea hotărârii atacate.

b) Al doilea aspect al celui de al doilea motiv: analiza alternativelor

130. Al doilea aspect al celui de al doilea motiv privește analiza alternativelor efectuată de Comitetul pentru analiză socioeconomică. În această privință, ClientEarth critică faptul că, la punctul 248 din hotărârea atacată, Tribunalul a susținut că aceasta ar fi trebuit să furnizeze elemente de probă care să priveze de plauzibilitate aprecierile faptelor în ceea ce privește lipsa soluțiilor alternative. Așadar, Tribunalul ar părea să impună o analiză completă a alternativelor în contextul cererii de reexaminare, în loc să solicite această analiză în privința cererii de autorizare. Aceasta ar echivala cu a impune ca cererea de reexaminare să dovedească nelegalitatea deciziei revizuite.

131. Totuși, prin acest argument, ClientEarth nu respectă criteriul de control aplicat de instanța Uniunii în cazul unor obiecții pe fond atunci când autoritățile Uniunii evaluează probleme complexe de ordin științific și tehnic pentru a determina natura și întinderea măsurilor pe care le adoptă. Astfel, aceste autorități dispun de o largă putere de apreciere, care trebuie să limiteze controlul instanței Uniunii la a examina dacă exercitarea acestei puteri nu este afectată de o eroare vădită sau de un abuz de putere ori dacă aceste autorități nu au depășit în mod vădit limitele puterii lor de apreciere. Într-un asemenea context, instanța Uniunii nu poate să substituie prin aprecierea sa cu privire la elementele de fapt de ordin științific și tehnic pe cea a

instituțiilor care sunt singurele cărora Tratatul FUE le-a încredințat această sarcină⁴⁴.

132. În consecință, obiecțiile pe fond împotriva unei astfel de aprecieri a autorităților Uniunii trebuie să demonstreze o eroare vădită, un abuz de putere sau o depășire vădită a puterii de apreciere.

133. Contrar celor susținute de ClientEarth, faptul că argumentele invocate într-o hotărâre citată de Tribunal⁴⁵ au rămas în mod evident sub ceea ce este necesar pentru a demonstra existența unei erori vădite de apreciere nu înseamnă că, în alte situații, cerințele sunt mai puțin ridicate.

134. Or, acest standard nu implică în mod necesar ca aprecierea autorităților Uniunii să fie infirmată definitiv pe fond. Dimpotrivă, chiar în prezența unor decizii complexe, instanța Uniunii trebuie să verifice respectarea normelor de procedură, acuratețea situației de fapt reținute de Comisie și lipsa unui abuz de putere⁴⁶. În special, pentru a verifica dacă instituția competentă a săvârșit o eroare vădită de apreciere, instanța Uniunii trebuie să verifice dacă această instituție a examinat, cu atenție și cu imparțialitate, toate elementele pertinente ale cauzei, elemente care susțin concluziile ce se deduc din acestea⁴⁷.

135. Deși larga putere de apreciere se aplică, într-o anumită măsură, și stabilirii datelor de bază⁴⁸, este suficient să se demonstreze că aprecierea nu a ținut seama de elemente vădit relevante. Astfel, cererea de reexaminare poate da naștere unor îndoieli plauzibile în ceea ce privește aprecierea efectuată, întrucât, în pofida largii puteri de apreciere de care dispun autoritățile Uniunii, acestea trebuie cel puțin să arate că erau conștiente de aceste îndoieli și motivele pentru care au ajuns totuși la aprecierea lor.

136. Însă tocmai pentru acest motiv, indiciile evidențiate de ClientEarth cu privire la îndoielile pe care comitetele le-au avut în vedere în contextul evaluării nu pot demonstra existența unei erori vădite de apreciere. Dimpotrivă, aceste considerații demonstrează tocmai că aceste elemente au fost luate în considerare de autoritățile Uniunii în exercitarea puterii lor de apreciere.

137. În măsura în care, prin această critică, ClientEarth contestă implicit faptul că Comisia a acceptat ca fiind suficiente informațiile furnizate în cererea de autorizare privind examinarea alternativelor, fără ca Tribunalul să conteste acest lucru, concluzia celui de al patrulea motiv este întemeiată: în principiu, se impune o examinare pe fond a caracterului complet al cererii de autorizare (a se vedea în această privință titlul 2, în special punctul 115 și următoarele de mai sus). Cu toate acestea, analiza celui de al treilea motiv va demonstra că examinarea alternativelor

⁴⁴ Hotărârea din 21 iulie 2011, Nickel Institute (C-14/10, EU:C:2011:503, punctul 60), și Hotărârea Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, punctul 60), precum și Ordonanța din 22 mai 2014, Bilbaína de Alquitranes și alții/ECHA (C-287/13 P, nepublicată, EU:C:2014:599, punctul 19), și Ordonanța din 4 septembrie 2014, Rütgers Germany și alții/ECHA (C-288/13 P, nepublicată, EU:C:2014:2176, punctul 25), Ordonanța Cindu Chemicals și alții/ECHA (C-289/13 P, nepublicată, EU:C:2014:2175, punctul 25), și Ordonanța Rütgers Germany și alții/ECHA (C-290/13 P, nepublicată, EU:C:2014:2174, punctul 25). A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 11 mai 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punctele 163 și 164), precum și Hotărârea Curtii din 23 ianuarie 2019, Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52, punctul 82).

⁴⁵ Hotărârea din 21 mai 2015, Schröder/CPVO (C-546/12 P, EU:C:2015:332).

⁴⁶ Hotărârea din 18 iulie 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punctul 76), precum și Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punctul 56).

⁴⁷ Hotărârea din 18 iulie 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punctul 77), Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punctul 57), și Hotărârea din 22 noiembrie 2017, Comisia/Bilbaína de Alquitranes și alții (C-691/15 P, EU:C:2017:882, punctul 35).

⁴⁸ Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul (138/79, EU:C:1980:249, punctul 25), Hotărârea din 25 iunie 1997, Italia/Comisia (C-285/94, EU:C:1997:313, punctele 22 și 23), și Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Agraz și alții/Comisia (C-243/05 P, EU:C:2006:708, punctul 73).

din cadrul deciziei de autorizare nu dă naștere unei obiecții (a se vedea în acest sens titlul 4). Prin urmare, o eventuală eroare de drept săvârșită de Tribunal în aprecierea examinării cererii de autorizare în raport cu examinarea alternativelor nu este relevantă pentru soluționarea litigiului.

4. Al treilea motiv: alternativă la utilizarea solicitată

138. Prin intermediul celui de al treilea motiv, ClientEarth contestă aprecierea obiecțiilor sale referitoare la examinarea alternativelor deciziei de autorizare.

139. În temeiul articolului 60 alineatul (4) prima teză din Regulamentul REACH, o autorizație se poate emite în cazul avantajelor socioeconomice preponderente, în absența substanțelor sau a tehnologiilor alternative corespunzătoare. Potrivit celei de a doua teze, în cadrul acestei decizii trebuie să se ia în considerare printre altele analiza alternativelor prezentată de solicitant în conformitate cu articolul 62 alineatul (4) litera (e), precum și eventualele informații privind substanțe sau tehnologii alternative prezentate de către terți interesați în conformitate cu articolul 64 alineatul (2).

140. Această dispoziție nu poate fi interpretată în sensul că orice substanță alternativă sau orice tehnologie alternativă exclude autorizația, întrucât, conform articolului 55 prima teză din Regulamentul REACH, substanțele care fac obiectul autorizării nu trebuie să fie substituite decât cu alte substanțe sau tehnologii alternative adecvate, în cazul în care acestea sunt fezabile din punct de vedere economic și tehnic. În conformitate cu cea de a doua teză, această evaluare constituie scopul examinării alternativelor în cadrul procedurii de autorizare.

141. Tribunalul a recunoscut în mod constant, de exemplu, la punctele 71, 91, 238, 242 și 243 din hotărârea atacată, că autorizația a fost acordată DEHP în calitatea sa de plastifiant conținut într-un material reciclat din PVC introdus pe piață după ce PVC-ul și-a pierdut calitatea de deșeu. De asemenea, la punctul 91, Tribunalul a constatat că nu este incorect să se considere ca fiind alternative posibile alte amestecuri care nu conțin deloc substanța sau alte procedee în care funcția conferită de substanță poate fi asigurată prin alte mijloace.

142. ClientEarth răspunde că examinarea soluțiilor alternative depinde de funcția DEHP de a crește flexibilitatea și elasticitatea PVC-ului. Astfel, procedura de autorizare ar urmări să reducă și să înlocuiască pe termen lung utilizarea substanței în cauză, în speță DEHP. Potrivit logicii Tribunalului, chiar dacă ar exista plastifianți alternativi siguri, prelucrarea DEHP ar putea fi autorizată atât timp cât ar fi generate deșeuri din PVC care conțin DEHP. Totuși, în realitate, ar fi trebuit să se examineze plastifianți alternativi sau alternative la acest PVC care conține DEHP.

143. Aceste considerații nu sunt însă convingătoare. Pentru evaluarea substanțelor și a tehnologiilor alternative, trebuie să se țină seama de utilizarea concretă pentru care se solicită o autorizație. În această privință, articolul 3 punctul 24 din Regulamentul REACH definește în mod larg noțiunea de utilizare ca fiind „orice prelucrare, formulare, consum, depozitare, păstrare, tratare, încărcare în recipiente, transfer dintr-un recipient în altul, amestecare, fabricare a unui articol sau orice altă utilizare”.

144. Potrivit prezentei autorizații, DEHP nu ar trebui utilizat în mod abstract la fabricarea PVC-ului, ci acesta ar trebui utilizat de întreprinderi de reciclare drept componentă a materialului reciclat din PVC. Problema dacă există alți plastifianți adecvați pentru PVC prezintă

un interes secundar pentru întreprinderile respective. În schimb, ceea ce contează este dacă acestea pot fi trimise către alte tipuri de material reciclat, indiferent dacă este material reciclat din PVC fără DEHP sau material reciclat din alte materiale plastice.

145. Prin urmare, acest motiv este nefondat.

146. Cu toate acestea, trebuie să se observe că, deși caracterul substituibil al DEHP nu este relevant în speță în privința examinării alternativelor, acesta poate fi totuși eficient în cadrul evaluării comparative socioeconomice globale. Dacă DEHP poate fi substituit la costuri avantajoase prin substanțe mai puțin riscante, avantajele utilizării materialului reciclat din PVC care conține DEHP sunt mai reduse decât în situația diferită. În același timp, materialul reciclat din PVC care conține DEHP ar trebui să fie mai puțin disponibil, întrucât comercializarea noului PVC care conține DEHP este mai puțin atractivă⁴⁹ sau chiar descurajată prin restricții în temeiul articolului 67 din Regulamentul REACH⁵⁰. În sfârșit, cererea de material reciclat din PVC care conține DEHP ar putea de asemenea să scadă sau chiar să dispară complet. Totuși, aceste considerații nu fac obiectul recursului.

5. Al cincilea motiv: raportul de securitate chimică din cadrul evaluării comparative

147. Al cincilea motiv privește aspectul dacă evaluarea comparativă în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH ar fi putut fi efectuată pe baza raportului de securitate chimică prezentat.

148. Astfel cum am arătat, articolul 60 din Regulamentul REACH prevede două temeuri ale unei autorizații. În conformitate cu alineatul (2), aceasta poate fi emisă în cazul în care riscul pe care îl prezintă pentru sănătatea umană sau pentru mediu este controlat în mod corespunzător. Aceasta presupune în special ca raportul de securitate chimică să facă dovada acestui control. În schimb, dacă nu este asigurat un control corespunzător al riscului, alineatul (4) permite autorizarea 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.

149. În speță, Comisia a considerat, asemenea Comitetului pentru evaluarea riscurilor, că cererea de autorizare nu a făcut dovada unui control corespunzător al riscului suportat de lucrătorii care prelucrează materialul reciclat din PVC care conține DEHP⁵¹. Prin urmare, nu putea fi avută în vedere o autorizație în temeiul articolului 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH.

150. În schimb, Comisia a acordat autorizația pe baza evaluării comparative în temeiul articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH.

151. Cu toate acestea, ClientEarth susține că o astfel de evaluare comparativă nu ar fi fost posibilă din cauza deficiențelor raportului de securitate chimică.

⁴⁹ Până în prezent, pe lângă autorizația în litigiu, nu mai există decât o autorizație pentru utilizarea DEHP pentru motoarele de avioane, în timp ce trei cereri de autorizare mai extinse sunt pendinte din anul 2013 (https://echa.europa.eu/applications-for-authorisation-previous-consultations?diss=true&search_criteria_ecnumber=204-211-0&search_criteria_casnumber=117-81-7&search_criteria_name=Bis%282-ethylhexyl%29+phthalate). Or, aceste cereri permit producătorului, în temeiul articolului 56 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul REACH, să introducă în continuare DEHP pe piață pentru utilizările solicitate.

⁵⁰ Punctul 51 din anexa XVII la Regulamentul REACH a interzis utilizarea pentru jucării și articole de puericultură până la 7 iulie 2020. De la data respectivă, utilizarea este interzisă în mod general, cu anumite excepții.

⁵¹ Considerentul (5) al deciziei de autorizare.

152. În acest mod, ea contestă, pe de o parte, constatarea Tribunalului de la punctul 132 din hotărârea atacată, potrivit căreia această obiecție nu ar privi decât o autorizație în temeiul articolului 60 alineatul (2) din Regulamentul REACH, iar nu o autorizație în temeiul articolului 60 alineatul (4). Pe de altă parte, aceasta contestă constatările de la punctele 135 și 136, potrivit cărora informațiile prezentate erau, în orice caz, suficiente pentru evaluarea comparativă.

153. Trebuie să fim de acord cu ClientEarth că deficiențele raportului de securitate chimică se pot opune aplicării articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH. Pentru a stabili că avantajele socioeconomice ale unei utilizări au o pondere mai mare decât riscurile, este necesar ca aceste riscuri să fie identificate cu suficientă precizie. Acest aspect este subliniat de articolul 60 alineatul (4) litera (a), potrivit căruia trebuie să se ia în considerare riscul prezentat de utilizarea substanței, inclusiv caracterul adecvat și eficacitatea măsurilor de administrare a riscurilor propuse. Dacă aplicarea articolului 60 alineatul (2) ar trebui înlăturată pentru simplul motiv că riscurile respective nu sunt descrise suficient, acest lucru se poate opune și unei autorizări pe baza avantajelor preponderente.

154. Dacă constatarea Tribunalului de la punctul 132 din hotărârea atacată ar exclude această obiecție, ea ar fi afectată de o eroare de drept. Cu toate acestea, constatările de la punctele 135 și 136 pledează în favoarea faptului că, la punctul 132, Tribunalul nu a intenționat să facă o astfel de afirmație detaliată. În orice caz, ele ar putea – ca motivare subsidiară – să mențină hotărârea cu privire la acest aspect. Astfel, Tribunalul arată în mod convingător la punctele 135 și 136 din hotărârea atacată că datele furnizate de solicitantă permit cel puțin să se tragă concluzii suficiente cu privire la riscul suportat de lucrători pentru a proceda la evaluarea comparativă.

155. În măsura în care ClientEarth obiectează că evaluarea riscurilor nu ar privi în mod specific utilizarea autorizată, aceasta efectuează o interpretare eronată, în special a punctului 135 din hotărârea atacată. Rezultă că, deși informațiile furnizate nu privesc în mod specific această utilizare, acest lucru nu exclude posibilitatea de a trage din ele concluzii cu privire la riscurile utilizării.

156. Exactitatea acestei aprecieri factuale a datelor este o chestiune de apreciere a probelor care nu este supusă controlului în cadrul unui recurs.

157. Rezultă din aceasta că al cincilea motiv de recurs nu este fondat.

6. Al șaptelea motiv: principiul precauției

158. Al șaptelea motiv se referă la principiul precauției. Chiar dacă ClientEarth critică afirmațiile de la punctele 284 și 295 din hotărârea atacată, argumentația sa potrivit căreia principiul precauției ar trebui luat în considerare nu este în contradicție cu aceste afirmații sau cu hotărârea în ansamblul său.

159. În măsura în care ClientEarth consideră în special că Tribunalul ar fi constatat că, în cadrul aplicării articolului 60 alineatul (4) din Regulamentul REACH, Comisia ar fi scutită de aplicarea principiului precauției, ClientEarth interpretează hotărârea în mod eronat. Dimpotrivă, Tribunalul arată, la punctele 290-294 din hotărârea atacată, că această dispoziție constituie expresia corelării dintre principiul precauției și principiul proporționalității.

160. Prin urmare, acest motiv este nefondat.

D. Concluzia aprecierii juridice

161. Pe scurt, trebuie să se rețină că este necesar să se anuleze hotărârea atacată și decizia de reexaminare în litigiu, în măsura în care au admis neluarea în considerare a proprietăților care afectează sistemul endocrin ale DEHP în cadrul evaluării comparative socioeconomice a deciziei de autorizare. Constatările Tribunalului privind admisibilitatea criticilor referitoare la cererea de autorizare, precum și controlul conținutului cererii, dar și inadmisibilitatea unor argumente noi sunt de asemenea afectate de o eroare de drept, însă nu conduc, în cele din urmă, la anularea hotărârii atacate.

VI. Cheltuieli de judecată

162. Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

163. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

164. Pe de altă parte, potrivit articolului 184 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, un intervenient în primă instanță care nu a formulat el însuși recursul nu poate fi obligat la plata cheltuielilor de judecată în procedura de recurs decât dacă a participat la faza scrisă sau orală a procedurii în fața Curții. În acest caz, Curtea poate decide ca aceasta să suporte propriile cheltuieli de judecată. Aceasta este situația cheltuielilor de judecată efectuate de ECHA în cadrul recursului.

165. În ceea ce privește cheltuielile de judecată efectuate de ECHA în fața Tribunalului, motivele expuse la punctul 310 din hotărârea atacată rămân valabile.

166. Prin urmare, Comisia trebuie să suporte cheltuielile de judecată efectuate de ClientEarth și propriile cheltuieli de judecată. În schimb, ECHA suportă propriile cheltuieli de judecată efectuate în cadrul celor două proceduri.

VII. Concluzie

167. În consecință, propunem Curții să hotărască după cum urmează:

- 1) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 4 aprilie 2019, ClientEarth/Comisia (T-108/17, EU:T:2019:215).
- 2) Decizia C(2016) 8454 final a Comisiei Europene din 7 noiembrie 2016 este nulă.
- 3) Comisia Europeană suportă cheltuielile de judecată efectuate de ClientEarth, precum și propriile cheltuieli de judecată. Agenția Europeană pentru Produse Chimice suportă propriile cheltuieli de judecată.