



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 26. septembra 2013*

„Pritožba — Evropska agencija za kemikalije (ECHA) — Registracija, evalvacija in avtorizacija kemikalij — Uredba (ES) št. 1907/2006 (Uredba REACH) — Člena 57 in 59 — Snovi, ki so predmet avtorizacije — Opredelitev akrilamida kot snovi, ki vzbuja veliko skrb — Vključitev na seznam kandidatnih snovi — Objava seznama na internetni strani ECHA — Ničnostna tožba, vložena pred to objavo — Dopustnost“

V zadevi C-626/11 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 30. novembra 2011,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) s sedežem v Bruslju (Belgija),

SNF SAS s sedežem v Andrézieux-Bouthéonu (Francija),

ki ju zastopata R. Cana in K. Van Maldegem, odvetnika,

pritožnici,

druge stranke v postopku so

Evropska agencija za kemikalije (ECHA), ki jo zastopata M. Heikkilä in W. Broere, agenta, skupaj z J. Stuyckom, odvetnikom,

tožena stranka na prvi stopnji,

Kraljevina Nizozemska, ki jo zastopata C. Wissels in B. Koopman, agentki,

Evropska komisija, ki jo zastopata P. Oliver in E. Manhaeve, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientki na prvi stopnji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, J. Malenovský, U. Löhmus (poročevalec), M. Safjan, sodniki, in A. Prechal, sodnica,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. novembra 2012,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. marca 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Združenje Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (v nadaljevanju: PPG) in družba SNF SAS (v nadaljevanju: SNF) s pritožbo predlagata razveljavitev sklepa Splošnega sodišča Evropske unije z dne 21. septembra 2011 v zadevi PPG in SNF proti ECHA (T-1/10, ZOdl., str. II 6573, v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je Splošno sodišče kot nedopustno zavrglo njuno tožbo za razglasitev ničnosti odločbe Evropske agencije za kemikalije (ECHA), s katero je bilo v skladu s členom 59 Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL L 396, str. 1, in popravek v UL 2007, L 136, str. 3, v nadaljevanju: Uredba REACH) ugotovljeno, da je akrilamid (ES št. 201-173-7) snov, ki izpolnjuje merila iz člena 59 te uredbe (v nadaljevanju: sporna odločba).

Pravni okvir

Uredba REACH

- 2 Člen 57 Uredbe REACH našteva snovi, ki se lahko vključijo v njeno Prilogo XIV, naslovljeno „Seznam snovi, ki so predmet avtorizacije“. V točkah (a) in (b) člena 57 te uredbe so navedene snovi, ki izpolnjujejo merila za razvrstitev kot rakotvorne in mutagene iz nekaterih skupin.
- 3 Člen 59 te uredbe, naslovljen „Identifikacija snovi iz člena 57“, določa:

„1. Postopek, naveden v odstavkih 2 do 10 tega člena, se uporablja za opredelitev snovi, ki izpolnjujejo kriterije iz člena 57, in določitev seznama tistih snovi, ki bodo morda vključene v Prilogo XIV [(v nadaljevanju: seznam kandidatnih snovi)]. [...]

[...]
3. Vsaka država članica lahko pripravi dokumentacijo v skladu s Prilogo XV za snovi, ki po njenem mnenju izpolnjujejo kriterije iz člena 57, in jo pošlje [ECHA]. [...] [ECHA] to dokumentacijo v 30 dneh po prejemu da na razpolago drugim državam članicam.
4. [ECHA] na svoji spletni strani objavi obvestilo, da je bila za snov pripravljena dokumentacija iz Priloge XV. [ECHA] vse zainteresirane strani povabi, naj ji v določenem roku predložijo pripombe.
5. V 60 dneh po tem, ko je bila dokumentacija razposlana, lahko druge države članice ali [ECHA] v dokumentaciji [ECHA] predložijo pripombe v zvezi z dokumentacijo [identifikacijo] snovi glede na kriterije iz člena 57.
6. Če [ECHA] ne prejme ali ne da nobenih pripomb, to snov vključi na seznam iz odstavka 1. [...]
7. Po tem, ko so pripombe podane ali prejete, [ECHA] predloži dokumentacijo Odboru držav članic v 15 dneh po poteku 60-dnevnega roka iz odstavka 5.

8. Če Odbor držav članic v 30 dneh po prejemu dokumentacije doseže soglasje o identifikaciji, vključi [ECHA] to snov v seznam iz odstavka 1. [...]

[...]

10. [ECHA] objavi in posodobi seznam iz odstavka 1 na svoji spletni strani takoj, ko je odločitev o vključitvi snovi sprejeta.“

Dejansko stanje in sporna odločba

- 4 PPG je evropsko gospodarsko interesno združenje, ki zastopa interese družb, ki proizvajajo in/ali uvažajo polielektrolite, poliakrilamid in/ali druge polimere, ki vsebujejo akrilamid. Njegova članica je tudi družba SNF.
- 5 Kraljevina Nizozemska je 25. avgusta 2009 ECHA posredovala dokumentacijo, ki jo je pripravila in ki se je nanašala na opredelitev akrilamida kot snovi, ki izpolnjuje merila iz člena 57(a) in (b) Uredbe REACH.
- 6 ECHA je 31. avgusta 2009 na svoji spletni strani objavila obvestilo in zainteresirane strani pozvala, naj predložijo svoje pripombe v zvezi z dokumentacijo za akrilamid. Prav tako je pozvala pristojne organe držav članic, naj v zvezi s tem predložijo pripombe.
- 7 Potem ko je ECHA prejela pripombe o tej dokumentaciji zlasti od PPG in odgovore Kraljevine Nizozemske na te pripombe, je navedeno dokumentacijo predložila Odboru držav članic, ki je 27. novembra 2009 dosegel soglasje o opredelitvi akrilamida kot snovi, ki vzbuja veliko skrb, ker izpolnjuje merila iz člena 57(a) in (b) Uredbe REACH.
- 8 ECHA je 7. decembra 2009 objavila sporočilo za javnost, v katerem je po eni strani sporočila, da je Odbor držav članic soglasno sprejel opredelitev akrilamida in štirinajstih drugih snovi kot snovi, ki vzbujajo veliko skrb, ker izpolnjujejo merila iz člena 57 Uredbe REACH, in, po drugi, da bo seznam kandidatnih snovi uradno posodobljen januarja 2010.
- 9 Izvršni direktor ECHA je 22. decembra 2009 sprejel odločbo ED/68/2009, katere začetek veljavnosti je bil predviden za 13. januarja 2010, o vključitvi navedenih petnajst snovi na ta datum na seznam kandidatnih snovi.
- 10 Ta seznam, ki je vključeval akrilamid, je bil 30. marca 2010 objavljen na spletni strani ECHA.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

- 11 Iz izpodbijanega sklepa je razvidno, da sta združenje PPG in družba SNF 4. januarja 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe.
- 12 ECHA je zoper to tožbo 17. marca 2010 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila ugovor nedopustnosti. Navedla je tri razloge za nedopustnost, ki se nanašajo na naravo sporne odločbe, na to, da se ta odločba ne nanaša neposredno na pritožnici, in na to, da se ta odločba, ki ni predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, na te stranke ne nanaša posamično.
- 13 V zvezi z razlogom za nedopustnost, ki se nanaša na naravo sporne odločbe, je ECHA v bistvu trdila, da pritožnici s sklicevanjem na soglasje Odbora držav članic ECHA, doseženo 27. novembra 2009, izpodbijata pripravljalni akt, ki nima pravnega učinka za tretje osebe v smislu člena 263, prvi odstavek, drugi stavek, PDEU.

- 14 Kraljevina Nizozemska, ki ji je bilo dovoljeno intervenirati v podporo predlogom ECHA, je podprla razloge za nedopustnost, ki jih je ta navedla.
- 15 Evropska komisija, ki ji je bilo prav tako dovoljeno intervenirati, je podprla argumentacijo ECHA glede narave sporne odločbe in glede tega, da se ta ne nanaša neposredno na pritožnici. Poleg tega je trdila, da tožba ne izpolnjuje zahtev iz člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča, saj ni jasna.
- 16 Prvič, Splošno sodišče je preučilo ta razlog za nedopustnost. Spomnilo je, da intervenientka ne more navesti razloga za nedopustnost, ki ga ni navedla stranka, ki jo podpira, vendar je hkrati poudarilo, da spadajo pogoji za dopustnost tožbe in očitkov iz te tožbe med absolutne procesne predpostavke, tako da jih lahko preuči po uradni dolžnosti.
- 17 Splošno sodišče je zavrnilo navedeni razlog za nedopustnost, ker je v točki 34 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je iz tožbe pravno zadostno razvidno, da je predmet spora akt ECHA, ki izhaja iz postopka iz člena 59 Uredbe REACH, s katerim je bil akrilamid opredeljen kot snov, ki izpolnjuje merila iz člena 57 te uredbe, katerega vsebina je bila 27. novembra 2009 določena s soglasjem Odbora držav članic in ki ga je bilo treba izvršiti z vključitvijo – predvideno za 13. januar 2010 in nazadnje izvedeno 30. marca 2010 – akrilamida na seznam kandidatnih snovi, objavljen na spletni strani ECHA.
- 18 Drugič, v zvezi z razlogom za nedopustnost, ki se je nanašal na naravo sporne odločbe in ki ga je navedla ECHA, je Splošno sodišče v točki 41 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da se ni treba izreči o trditvah glede domnevne pripravljalne narave navedenega soglasja, ker sporna odločba ni imela pravnega učinka za tretje osebe takrat, ko je bilo treba presojati pogoje za dopustnost tožbe, to je, ko je bila tožba vložena.
- 19 V zvezi s tem je Splošno sodišče v točki 45 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je bila tožba vložena po tem, ko je Odbor držav članic soglašal o opredelitvi akrilamida kot snovi, ki vzbuja veliko skrb, in po tem, ko je izvršni direktor ECHA izdal odločbo o vključitvi te snovi na seznam kandidatnih snovi, vendar pred 13. januarjem 2010, to je datumom, ki je bil predviden za začetek veljavnosti te odločbe in za vključitev akrilamida na navedeni seznam.
- 20 V točki 49 izpodbijanega sklepa je Splošno sodišče na eni strani ugotovilo, da akt o opredelitvi snovi kot snovi, ki vzbuja veliko skrb, nima pravnega učinka za tretje osebe pred vključitvijo te snovi na seznam kandidatnih snovi in da lahko pravne obveznosti, ki izhajajo iz tega akta, za zadevne osebe veljajo šele od objave in posodobitve tega seznama z navedeno snovjo na internetni strani ECHA v skladu s členom 59(10) Uredbe REACH. Na drugi strani je Splošno sodišče presodilo, da lahko rok za vložitev tožbe zoper navedeni akt na podlagi člena 263, šesti odstavek, začne teči šele od te objave.
- 21 Zato je Splošno sodišče zavrglo vloženo tožbo kot nedopustno, ne da bi preučilo druge razloge za nedopustnost, ki jih je navedla ECHA.

Predlogi strank

- 22 Pritožnici Sodišču predlagata, naj izpodbijani sklep razveljavi in sporno odločbo razglasi za nično ali, podredno, zadevo vrne Splošnemu sodišču, da odloči o njuni tožbi, in ECHA naloži plačilo stroškov, ki so nastali na obeh stopnjah.
- 23 ECHA, Kraljevina Nizozemska in Komisija, ki so podprle ECHA na prvi stopnji, Sodišču predlagajo, naj pritožbo zavrne kot neutemeljeno in pritožnicama naloži plačilo stroškov.

Pritožba

Trditve strank

- 24 Pritožnici navajata en pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče pri razlagi in uporabi Uredbe REACH napačno uporabilo pravo s tem, da je presodilo, da opredelitev snovi kot snovi, ki vzbujajo veliko skrb, s strani Odbora držav članic ECHA v skladu s členom 59(8) te uredbe ne pomeni odločbe s pravnim učinkom za tretje osebe pred objavo seznama kandidatnih snovi, ki vključuje to snov.
- 25 Pritožnici trdita, da je v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča v točki 47 izpodbijanega sklepa iz različnih sklicevanj na „identifikacijo“ in „vključitev“ v določbah Uredbe REACH, ki natančneje določajo obveznosti obveščanja, razvidno, da je zakonodajalec Unije želel ustvariti takšne obveznosti, ki izhajajo iz opredelitve neke snovi, v fazi pred vključitvijo te snovi na seznam kandidatnih snovi.
- 26 ECHA, ki jo podpira Kraljevina Nizozemska, opozarja, da je v primeru aktov, ki so sprejeti po postopku z več fazami, mogoče izpodbijati samo ukrepe, ki dokončno določajo položaj zadevne institucije ali organa na koncu tega postopka. Trdi, da je v obravnavanem primeru akt, ki ima lahko pravni učinek, vključitev akrilamida na seznam kandidatnih snovi, kot je bil objavljen 30. marca 2010, soglasje Odbora držav članic pa je pripravljalni akt, ki sam po sebi ne ustvarja nobene pravne obveznosti.
- 27 Po mnenju Komisije dejstvo, da soglasje Odbora držav članic ne pušča nobenega polja proste presoje glede vključitve snovi na seznam kandidatnih snovi, ne pomeni, da je to soglasje dokončen in izpodbojen akt ali da lahko nadomesti odločbo ECHA, ki se sprejme na podlagi člena 59(8) Uredbe REACH.
- 28 Komisija trdi, da nobena določba te uredbe ne kaže na to, da obstaja razlika med opredelitvijo neke snovi in njeno vključitvijo na seznam kandidatnih snovi. Nasprotno, iz člena 59 navedene uredbe naj bi bilo razvidno, da so snovi opredeljene kot snovi, ki vzbujajo veliko skrb, zgolj zaradi vključitve na ta seznam.

Presoja Sodišča

- 29 Uvodoma je treba poudariti, da se ne izpodbija tega, da je predmet tožbe, ki sta jo vložila združenje PPG in družba SNF, akt ECHA, ki ga je Splošno sodišče opisalo v točki 34 izpodbijanega sklepa, to je akt, ki izhaja iz postopka iz člena 59 Uredbe REACH in ki opredeljuje akrilamid kot snov, ki izpolnjuje merila iz člena 57 te uredbe.
- 30 Kot je Splošno sodišče navedlo v tem sklepu, je tak akt mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo na podlagi člena 263, prvi odstavek, drugi stavek PDEU, če ga je sprejel urad ali agencija Evropske unije, v obravnavanem primeru ECHA, in če ima pravni učinek za tretje osebe. Več določb Uredbe REACH, kot so te, ki so med drugim navedene v točki 42 navedenega sklepa, namreč določa obveznosti obveščanja, ki izhajajo iz akta opredelitve neke snovi, ki je rezultat postopka po členu 59 te uredbe.
- 31 Prav tako je Splošno sodišče v točki 49 izpodbijanega sklepa pravilno presodilo, da lahko pravne obveznosti, ki izhajajo iz akta opredelitve neke snovi kot snov, ki vzbujajo veliko skrb, ki je rezultat postopka iz člena 59 navedene uredbe, za zadevne osebe veljajo šele od objave seznama kandidatnih snovi, ki vključuje to snov, saj je ta objava določena v odstavku 10 tega člena.
- 32 Kadar je namreč objava akta določena z ureditvijo Unije, se lahko navedene osebe šele od te objave nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2009 v zadevi Heinrich, C-345/06, ZOdl., str. I-1659, točka 44).

- 33 Da bi se tako zadevnim osebam dalo dovolj časa za izpodbijanje objavljenega akta Unije ob celovitem poznavanju zadeve, začne rok za vložitev tožbe zoper tak akt v skladu s členom 263, šesti odstavek, PDEU teči šele od njegove objave.
- 34 Vendar, v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča v izpodbijanem sklepu, iz tega ni razvidno, da tožeča stranka ne more izpodbijati akta, ki ga je sprejela Unija, preden je ta objavljen.
- 35 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo v točki 8 sodbe z dne 19. septembra 1985 v združenih zadevah Hoogovens Groep proti Komisiji (172/83 in 226/83, Recueil, str. 2831), da določbe člena 33, tretji odstavek, pogodbe ESPJ, ki so natančneje določale formalnosti – uradno obvestilo ali objava – od katerih je tekel rok za vložitev ničnostne tožbe, ne nasprotujejo temu, da bi tožeča stranka pri Sodišču vložila tožbo takoj, ko je sporna odločba sprejeta, ne da bi čakala na uradno obvestilo o tej odločbi ali njeno objavo, tako da se zoper eno od tožb, na podlagi katerih je bila izdana navedena sodba, ni bilo mogoče sklicevati na nedopustnost na podlagi dejstva, da je bila v sodno tajništvo Sodišča vložena pred objavo te odločbe.
- 36 Nič v določbah člena 263, šesti odstavek, PDEU, ki ustreza členu 33, tretji odstavek, pogodbe ESPJ, ne nasprotuje temu, da se lahko ta sodna praksa uporabi v obravnavanem primeru.
- 37 Nasprotno, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 55 sklepnih predlogov, čeprav je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da so akti ali odločbe, zoper katere je mogoče vložiti ničnostne tožbe, v smislu člena 263 PDEU ukrepi z zavezujočimi pravnimi učinki, ki lahko posežejo v interese tožeče stranke, tako da izrazito spremenijo njen pravni položaj (glej sodbo z dne 12. septembra 2006 v zadevi Reynolds Tobacco in drugi proti Komisiji, C-131/03 P, ZOdl., str. I-7795, točka 54 in navedena sodna praksa), pa v tem členu ni določeno, da je vložitev te tožbe odvisna od objave teh ukrepov ali uradnega obvestila o njih.
- 38 Poleg tega vložitev tožbe zoper akt Unije pred njegovo objavo, če je bil ta akt sprejet, nikakor ne posega v namen roka za vložitev tožbe, ki je v skladu z ustaljeno sodno prakso, zagotoviti pravno varnost s preprečitvijo položaja, v katerem bi se akti Unije, ki imajo pravne učinke, lahko izpodbijali nedoločno dolgo (glej sodbi z dne 22. oktobra 2002 v zadevi National Farmers' Union, C-241/01, Recueil, str. I-9079, točka 34, in z dne 23. aprila 2013 v združenih zadevah Gbagbo in drugi proti Svetu, od C-478/11 P do C-482/11 P, točka 62).
- 39 Zato objava akta, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 56 sklepnih predlogov, čeprav sproži tek rokov za vložitev tožbe, po izteku katerih akt postane pravnomočen, ni pogoj za nastanek pravice do vložitve tožbe zoper zadevni akt.
- 40 V obravnavanem primeru je Splošno sodišče v točki 45 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je bila začetna vloga vložena tako po soglasju Odbora držav članic o tej opredelitvi kot po odločitvi izvršnega direktorja ECHA z dne 22. decembra 2009, ki pomeni odločbo. Iz navedenega je razvidno, da je bila na datum vložitve te vloge, to je 4. januarja 2010, sporna odločba dokončno sprejeta.
- 41 Splošno sodišče je torej napačno ugotovilo, da je navedena vloga nedopustna zato, ker je bila vložena pred datumom objave sporne odločbe z vključitvijo akrilamida na seznam kandidatnih snovi na internetni strani ECHA, ki je bila sprva predvidena za 13. januarja 2010, nazadnje pa izvedena 30. marca 2010.
- 42 Zato je treba sprejeti edini pritožbeni razlog, ki sta ga navedli pritožnici, in tako pritožbi ugoditi ter izpodbijani sklep razveljaviti.
- 43 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko to ob razveljavitvi odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

- 44 Ker v obravnavanem primeru stanje postopka ne dovoljuje dokončne odločitve o zadevi, jo je treba vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču in pridržati odločitev o stroških.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 21. septembra 2011 v zadevi PPG in SNF proti ECHA (T-1/10) se razveljavi.**
- 2. Obravnavana zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije.**
- 3. Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi