Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP PREDSEDNIKA SPLOŠNEGA SODIŠČA

z dne 15. maja 2013*

„Začasna odredba — Mejne vrednosti za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro v igračah — Zavrnitev Komisije, da bi v celoti odobrila nacionalne določbe, ki so jih uradno sporočili nemški organi in s katerimi so se ohranile mejne vrednosti za te snovi — Predlog za izdajo začasne odredbe — Dopustnost — Nujnost — Fumus boni juris — Tehtanje interesov“

V zadevi T-198/12 R,

Zvezna republika Nemčija, ki jo zastopata T. Henze in A. Wiedmann, zastopnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata M. Patakia in G. Wilms, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi predloga za začasno odobritev ohranitve nacionalnih določb, ki so jih uradno sporočili nemški organi in se nanašajo na mejne vrednosti za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro v igračah, do sprejetja odločbe o glavni stvari s strani Splošnega sodišča,

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

izdaja naslednji

Sklep

Predmet postopka

1 Ta predlog za izdajo začasne odredbe se nanaša na Sklep Komisije C(2012) 1348 final z dne 1. marca 2012 o ohranitvi nacionalnih določb, o katerih je nemška zvezna vlada poslala uradno obvestilo, z mejnimi vrednostmi za svinec, barij, arzen, antimon, živo srebro ter nitrozamine in nitrozabilne snovi v igračah še po začetku uporabe Direktive 2009/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2009 o varnosti igrač (UL L 170, str. 1) (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

2 Evropska komisija je z izpodbijanim sklepom v zvezi z nitrozamini in nitrozabilnimi snovmi ugodila vlogi, ki jo je nemška vlada vložila pri njej na podlagi člena 114(4) PDEU, da bi ji bila začasno odobrena ohranitev nacionalnih določb o mejnih vrednostih za zgoraj navedene težke kovine. Komisija je v zvezi z mejnimi vrednostmi za svinec, barij, arzen, antimon in živo srebro – ki ustrezajo

* Jezik postopka: nemščina.

vrednostim, določenim z Direktivo Sveta z dne 3. maja 1988 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z varnostjo igrač 88/378/EGS (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 9, str. 240; v nadaljevanju: stara direktiva o igračah) – v bistvu zavrnila vlogo nemške vlade in odločila, da se v prihodnje uporabljajo mejne vrednosti, določene z Direktivo 2009/48 (v nadaljevanju: nova direktiva o igračah).

Pravni okvir

Primarno pravo

3 Člen 114, od (1) do (7), PDEU določa:

„1. Kadar Pogodbi ne določata drugače, se za doseganje ciljev iz člena 26 uporabljajo v nadaljevanju navedene določbe. Evropski parlament in Svet […] sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

?…?

3. Komisija ima v svojih predlogih iz odstavka 1, ki zadevajo zdravje, varnost, varstvo okolja in varstvo potrošnikov, za izhodišče visoko raven varstva, pri čemer zlasti upošteva nova dognanja na podlagi znanstvenih dejstev. V okviru svojih dodeljenih pristojnosti si Evropski parlament in Svet prizadevata za doseganje tega cilja.

4. Če po [sprejetju usklajevalnega ukrepa] država članica meni, da mora ohraniti nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 36 […], o teh določbah pa tudi o razlogih za njihovo ohranitev uradno obvesti Komisijo.

?…?

6. Komisija v šestih mesecih po uradn[em] obvestil[u] iz odstavk[a] 4 […] odobri ali zavrne nacionalne določbe, potem ko preveri, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga.

Če Komisija v tem roku ne sprejme nobenega sklepa, se šteje, da so nacionalne določbe iz odstavk[a] 4 […] odobrene.

Če to upravičuje zahtevnost zadeve in če ni nevarnosti za zdravje ljudi, lahko Komisija zadevno državo članico uradno obvesti, da se rok iz tega odstavka lahko podaljša za nadaljnje obdobje največ šestih mesecev.

7. Če se v skladu z odstavkom 6 državi članici dovoli ohranitev ali uvedba nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, Komisija nemudoma preveri, ali naj predlaga prilagoditev temu ukrepu.“

Sekundarno pravo

Stara direktiva o igračah

4 Člen 2 stare direktive o igračah določa, da se igrače smejo dati na trg samo, če ne ogrožajo varnosti ali zdravja uporabnikov ali tretjih oseb ob njihovi namenski ali predvidljivi uporabi, ob upoštevanju običajnega vedenja otrok. V stanju, v kakršnem je na trgu, in ob upoštevanju obdobja predvidljive in običajne uporabe mora biti igrača v skladu z varnostnimi in zdravstvenimi pogoji iz te direktive.

5 Priloga II (Temeljne varnostne zahteve za igrače), del II (Posebne nevarnosti), točka 3 (Kemične lastnosti), k stari direktivi o igračah kot cilj določa mejne vrednosti največje dopustne biološke razpoložljivosti na dan zlasti za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro. Mejne vrednosti biološke razpoložljivosti opredeljujejo največjo dopustno količino kemične snovi, ki se zaradi uporabe igrač lahko absorbira in je razpoložljiva za biološke procese v človeškem telesu. Te mejne vrednosti biološke razpoložljivosti se ne razlikujejo glede na konsistenco materiala za igrače. Priloga II, del II, točka 3, odstavek 2, prvi stavek, k navedeni direktivi zlasti določa te mejne vrednosti, ki izražajo največjo dopustno dnevno biološko razpoložljivost v µg: 0,2 za antimon; 0,1 za arzen; 25,0 za barij; 0,7 za svinec in 0,5 za živo srebro. Stara direktiva o igračah pa ne določa nobene mejne vrednosti za nitrozamine in nitrozabilne snovi.

6 Na tej podlagi in v skladu s pooblastilom Komisije je Evropski odbor za standardizacijo pripravil usklajen evropski standard EN 71-3 – Varnost igrač (v nadaljevanju: EN 71-3), ki iz mejnih vrednosti biološke razpoložljivosti izpeljuje „mejne migracijske vrednosti“ za materiale, iz katerih so narejene igrače, in opisuje postopek, po katerem jih je mogoče določiti. Mejne migracijske vrednosti določajo največjo dopustno količino kemične snovi, ki lahko migrira, to je prehaja iz izdelka v zunanjost, na primer prodre v kožo ali želodčni sok. Če se upoštevajo vrednosti iz EN 71-3, se šteje, da so upoštevane tudi mejne vrednosti biološke razpoložljivosti, opredeljene v stari direktivi o igračah. EN 71-3 določa predvsem te mejne migracijske vrednosti: 60 mg/kg za antimon; 25 mg/kg za arzen; 1 000 mg/kg za barij; 90 mg/kg za svinec in 60 mg/kg za živo srebro.

Nova direktiva o igračah

7 Komisija se je leta 2003 odločila za revizijo stare direktive o igračah. Po številnih posvetovanjih s strokovnjaki o več osnutkih je na začetku leta 2008 predstavila predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti igrač, ki ga je Svet kljub nasprotovanju nemške vlade odobril 11. maja 2009 in sprejel 18. junija 2009, tako da je postal nova direktiva o igračah. Priloga II (Posebne varnostne zahteve), del III (Kemijske lastnosti), točka 13, k tej direktivi neposredno določa mejne migracijske vrednosti. Po novem razlikuje glede na tri vrste konsistence materialov, iz katerih so narejene igrače, in to glede na to, ali je material „suh/lomljiv/prahast/prožen“, „tekoč/lepljiv“ ali „postrgan s površine igrače“.

8 Priloga II, del III, točka 13, k novi direktivi o igračah tako določa te mejne migracijske vrednosti:

Element	mg/kg v suhem, lomljivem, prahastem ali prožnem materialu za igrače	mg/kg v tekočem ali lepljivem materialu za igrače	mg/kg v materialu, postrganem s površine igrače
Antimon	45	11,3	560
Arzen	3,8	0,9	47
Barij	4 500	1 125	56.000
Svinec	13,5	3,4	160
Živo srebro	7,5	1,9	94

9 Člen 54 nove direktive o igračah za države članice določa obveznost, da uveljavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 20. januarja 2011 ter te ukrepe uporabljajo z učinkom od 20. julija 2011. Člen 55 vseeno določa izjemo, tako da se Priloga II, del II, točka 3, k stari direktivi o igračah razveljavi šele z učinkom od 20. julija 2013. Mejne vrednosti biološke razpoložljivosti, določene v stari direktivi o igračah, in mejne migracijske vrednosti, ki so izpeljane iz njih, za materiale, ki se uporabljajo za izdelovanje igrač, torej veljajo do 20. julija 2013, zlasti kar zadeva antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro.

10 Nemška vlada meni, da je člen 55 nove direktive o igračah *lex specialis*, ki odstopa od člena 54, tako da je treba po njenem mnenju Prilogo II, del III, točka 13, k navedeni direktivi, to je določbo, ki je predmet te zadeve, prenesti šele do 20. julija 2013. Komisija, nasprotno, meni, da rok za prenos, določen v členu 54 nove direktive o igračah, velja tudi za težke kovine, na katere se nanaša ta spor. Člen 55 naj bi samo zaradi ekonomičnosti določal prehodni rok, ki se izteče 20. julija 2013 in do katerega se lahko igrače, katerih kemijske lastnosti so skladne z zahtevami iz stare direktive o igračah, še naprej izdelujejo in tržijo. Cilj te določbe naj ne bi bil, da se državam članicam odobri daljši rok za prenos.

Nemško nacionalno pravo

11 Stara direktiva o igračah je bila v nemško nacionalno pravo prenesena z uredbo leta 1989. Uredba o prenosu se sklicuje na varnostne zahteve, določene v Prilogi II k stari direktivi o igračah, ki je določala mejne vrednosti biološke razpoložljivosti, ki se uporabljajo predvsem za pet težkih kovin, to so antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro.

12 Nemško nacionalno pravo je bilo prilagojeno novemu pravnemu položaju, ki je izhajal iz objave nove direktive o igračah leta 2011. Vendar ni bila vnesena nobena sprememba v zvezi z mejnimi vrednostmi za zgoraj navedene težke kovine, ker naj bi Priloga II, del II, točka 3, k stari direktivi o igračah veljala še naprej. Zato je Komisija s pisnim opominom z dne 22. novembra 2012 v skladu s členom 258 PDEU proti Zvezni republiki Nemčiji začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti zaradi delnega neprenosa nove direktive o igračah. Nemška vlada je na pisni opomin odgovorila z dopisom z dne 21. marca 2013, v katerem je zanikala vsakršno neizpolnitev obveznosti, ker naj bi Priloga II, del II, k novi direktivi o igračah začela veljati šele od 20. julija 2013.

Dejansko stanje in postopek

13 Nemška vlada je z dopisom z dne 18. januarja 2011 Komisiji predlagala, naj ji v skladu s členom 114(4) PDEU v povezavi s členom 36 PDEU odobri, da po 20. juliju 2013 ohrani nacionalne določbe o mejnih vrednostih za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro, skladne s Prilogo II, del II, točka 3, k stari

direktivi o igračah, ter za nitrozamine in nitrozabilne snovi, ker te določbe zagotavljajo višjo raven varstva zdravja otrok, kot je vzpostavljena z novo direktivo o igračah. Sklicevala se je predvsem na mejne migracijske vrednosti, določene v zadnjenavedeni direktivi za igrače, ki jih je mogoče postrgati. Nemška vlada meni, da primerjava z mejnimi vrednostmi iz standarda EN 71-3 za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro kaže, da so mejne migracijske vrednosti, ki se bodo uporabljale v prihodnosti, višje, kot je razvidno iz te preglednice:

Element	EN 71-3 v mg/kg, ki pretvarja mejne vrednosti biološke razpoložljivosti iz stare direktive o igračah (povzete v nacionalnem pravu)	Nova direktiva o igračah v mg/kg
Svinec	90	160
Arzen	25	47
Živo srebro	60	94
Barij	1 000	56 000
Antimon	60	560

14 Nemška vlada trdi, da tudi če je primerjava omejena na vrednosti, ki se uporabljajo za kategorijo „material, postrgan s površine igrače“, že samo ta primerjava brez upoštevanja drugih dveh kategorij dokazuje, da uporaba določb nove direktive o igračah pomeni znatno zvišanje dopustne migracije težkih kovin. Navedena direktiva naj ne bi jasno določala, v kakšnem medsebojnem razmerju so mejne migracijske vrednosti vsake od treh kategorij. Torej bi bilo treba izhajati iz načela, da lahko navedena količina vsak dan migrira iz vsake kategorije. Mejne migracijske vrednosti bi bilo torej treba presojati kumulativno in seštevati, da bi določili skupno izpostavljenost v primeru, ko bi bil otrok v istem dnevu v stiku z igračami, ki spadajo v tri kategorije.

15 Komisija je z izpodbijanim sklepom, vročenim 2. marca 2012, ugodila vlogi nemške vlade brez omejitev za nitrozamine in nitrozabilne snovi. Za barij in svinec je ugodila „do datuma začetka veljavnosti določb EU, s katerimi bodo določene nove mejne vrednosti[, …] ali do 21. julija 2013, pri čemer velja datum, ki nastopi prej“. Vlogo za antimon, arzen in živo srebro pa je zavrnila.

16 Nemška vlada je 14. maja 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v delu, v katerem je Komisija zavrnila njeno vlogo za ohranitev nacionalnih določb o mejnih vrednostih za antimon, arzen in živo srebro ter je njihovo ohranitev odobrila do 21. julija 2013 le za barij in svinec.

17 Z ločeno vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 13. februarja 2013, je nemška vlada vložila ta predlog za izdajo začasne odredbe, v katerem v bistvu predsedniku Splošnega sodišča predlaga, naj:

— začasno odobri ohranitev nacionalnih določb iz uradnega obvestila, s katerimi se ohranjajo mejne vrednosti za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro, dokler Splošno sodišče ne odloči o glavni tožbi;

— podredno, naloži Komisiji, naj začasno odobri navedene nacionalne določbe, dokler Splošno sodišče ne odloči o glavni tožbi.

18 V stališčih glede predloga za izdajo začasne odredbe, ki so bila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložena 28. februarja 2013, Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— predlog razglasi za nedopusten ali, podredno, zavrne kot neutemeljen;

— Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo dodatnih stroškov, nastalih zaradi postopka za izdajo začasne odredbe, ko bo odločeno o stroških v postopku v glavni stvari.

19 Nemška vlada je na stališča Komisije odgovorila z vlogo z dne 14. marca 2013. Komisija je dokončno stališče glede te vloge sprejela v vlogi z dne 27. marca 2013.

Pravo

20 Iz povezanih določb členov 278 PDEU in 279 PDEU na eni ter člena 256(1) PDEU na drugi strani je razvidno, da lahko sodnik za začasne odredbe, če presodi, da to zahtevajo okoliščine, odredi odlog izvršitve izpodbijanega akta ali izda potrebne začasne odredbe.

21 Člen 104(2) Poslovnika Splošnega sodišča določa, da je treba v predlogu za izdajo začasne odredbe navesti predmet spora, okoliščine, iz katerih izhaja nujnost, ter dejanske in pravne razloge, ki na prvi pogled izkazujejo utemeljenost predlagane začasne odredbe. Tako lahko sodnik za začasne odredbe odredi odlog izvršitve in izda druge začasne odredbe, če je ugotovljeno, da je njihova izdaja na prvi pogled dejansko in pravno upravičena (*fumus boni juris*) in da so nujne, torej, da jih je treba izdati zaradi preprečitve nastanka velike in nepopravljive škode za interese stranke, ki jih predlaga, in da morajo učinkovati pred odločbo o tožbi v glavni stvari. Sodnik za začasne odredbe tudi, po potrebi, tehta zadevne interese (sklep predsednika Splošnega sodišča z dne 13. aprila 2011 v zadevi Westfälische Drahtindustrie in drugi proti Komisiji, T-393/10 R, ZOdl., str. II-1697, točka 12 in navedena sodna praksa).

22 V okviru celovitega preizkusa ima sodnik za začasne odredbe široko diskrecijsko pravico in je prost pri tem, da glede na posebnosti posamezne zadeve določi način, na kateri je treba preizkusiti izpolnjevanje različnih pogojev in vrstni red preizkusa, saj mu nobeno pravno pravilo ne nalaga vnaprej določene sheme analize za presojo potrebe po začasnem odločanju (glej zgoraj navedeni sklep Westfälische Drahtindustrie in drugi proti Komisiji, točka 13 in navedena sodna praksa).

23 Sodnik za začasne odredbe meni, da ima vse informacije, potrebne za odločitev o tem predlogu za izdajo začasne odredbe, ne da bi bilo treba predhodno pridobiti ustna pojasnila strank.

Dopustnost predloga za izdajo začasne odredbe

24 Komisija meni, da je predlog za izdajo začasne odredbe nedopusten, ker Zvezna republika Nemčija nima pravnega interesa. Če bi predlog v postopku v glavni stvari, katerega predmet je razglasitev ničnosti negativnega sklepa, uspel, bi Komisija morala sprejeti nov sklep o odobritvi odstopanja na podlagi člena 114(4) PDEU ob upoštevanju ničnostne sodbe in uveljavljanju širokega polja prostega preudarka, ki ga ima v takih okoliščinah. Zvezna republika Nemčija naj bi s predlogom za izdajo začasne odredbe v resnici želela doseči odlog izvršitve negativnega sklepa. Taka zahteva pa naj bi bila v postopku za izdajo začasne odredbe načeloma nepredstavljiva (glej sklep predsednika Splošnega sodišča z dne 17. decembra 2009 v zadevi Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht proti Komisiji, T-396/09 R, neobjavljen v ZOdl., v nadaljevanju: sklep Milieudefensie, točka 34 in navedena sodna praksa). Komisija meni, da si Zvezna republika Nemčija prizadeva obiti to pravilo o dopustnosti, ki omejuje predmet predlogov za izdajo začasnih odredb, in zato v postopku za izdajo začasne odredbe navaja predloge, ki presegajo tiste, ki jih je predstavila v postopku v glavni stvari, kar naj bi ogrozilo institucionalno ravnotežje.

25 Kar zadeva glavni predlog, da sodnik za začasne odredbe sam začasno odobri ohranitev spornih nacionalnih določb, Komisija opozarja, da v okviru nadzora zakonitosti sodišče Evropske unije ne more ravnati kot upravni organ ali opravljati zapletene presoje tehničnih vprašanj namesto takega organa. Kar pa zadeva podredni predlog, naj bi njegova odobritev v postopku za izdajo začasne odredbe

pomenila, da se Komisiji naloži, naj iz ničnostne sodbe izpelje določene sklepe. Pravo Unije naj ne bi poznalo te vrste tožbe za izdajo odredbe, ki naj bi bila enakovredna odreditvi ukrepa, ki presega pristojnosti sodišča, ki odloča v postopku v glavni stvari (sklep Milieudefensie, točka 42). Poleg tega naj bi bila dopustnost predloga za izdajo začasne odredbe odvisna od obstoja tesne povezave med predlagano začasno odredbo in predlogi v glavni tožbi. Sodnik za začasne odredbe naj ne bi mogel imeti pristojnosti, ki jih nima sodišče, ki odloča v postopku v glavni stvari (sklep Milieudefensie, točka 39 in naslednje). Prav to pa naj bi želela doseči tožeča stranka.

26 Nemška vlada, nasprotno, meni, da obstaja povezava med predlogom za izdajo začasne odredbe in zahtevkom za odločitev v postopku v glavni stvari. Določbe, ki urejajo predlog za izdajo začasne odredbe, naj bi bile izraz pravice do pravnega varstva, ki je potrjena v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL 2010, C 83, str. 389; v nadaljevanju: Listina). Tožeči stranki naj bi zagotavljale pravico do začasnega pravnega varstva, če je to potrebno za zagotovitev polnega učinka odločbe, ki bo izdana v postopku v glavni stvari. Kadar se glavna tožba, kot v tej zadevi, v resnici nanaša na predlog za izdajo odredbe, vendar mora tožeča stranka vložiti ničnostno tožbo, naj bi se začasno pravno varstvo moralo odrediti bodisi na podlagi člena 278 PDEU bodisi na podlagi člena 279 PDEU.

27 V zvezi s tem je treba spomniti, da je cilj postopka za izdajo začasne odredbe zagotovitev polnega učinka prihodnje meritorne odločbe (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 27. septembra 2004 v zadevi Komisija proti Akzo in Akcros, C-7/04 P(R), ZOdl., str. I-8739, točka 36). Zato je narava tega postopka pomožna glede na postopek v glavni stvari, na kateri se nanaša (sklep predsednika Splošnega sodišča z dne 12. februarja 1996 v zadevi Lehrfreund proti Svetu in Komisiji, T-228/95 R, Recueil, str. II-111, točka 61), tako da mora biti odločitev sodnika za začasne odredbe začasna v smislu, da niti ne prejudicira smeri prihodnje meritorne odločbe niti ji ne odvzame polnega učinka (sklepa predsednika Sodišča z dne 17. maja 1991 v zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji, C-313/90 R, Recueil, str. I-2557, točka 24, in predsednika Splošnega sodišča z dne 12. decembra 1995 v zadevi Connolly proti Komisiji, T-203/95 R, Recueil, str. II-2919, točka 16). Poleg tega mora biti predlagana začasna odredba dovolj tesno povezana s predmetom glavne tožbe in ne sme biti zunaj okvira meritorne odločbe, ki jo lahko izda Splošno sodišče (sklepa predsednika Splošnega sodišča z dne 29. marca 2001 v zadevi Goldstein proti Komisiji, T-18/01 R, Recueil, str. II-1147, točka 14, in z dne 2. julija 2004 v zadevi Sumitomo Chemical proti Komisiji, T-78/04 R, ZOdl., str. II-2049, točka 43).

28 Kot je Komisija pravilno opozorila, je predlog za izdajo začasne odredbe, katerega namen je doseči samo odlog izvršitve negativnega sklepa, načeloma nedopusten, ker predlagani odlog sam po sebi ne spremeni pravnega položaja tožeče stranke. Vendar nemška vlada ni vložila predloga za odlog izvršitve akta v smislu člena 278 PDEU. Raje je predlagala izdajo začasne odredbe v smislu člena 279 PDEU. Niti člen 279 PDEU niti člen 104 Poslovnika in še manj člen 47 Listine pa ne omogočajo, da se tak predlog razglasi za nedopusten samo zato, ker je predmet tožbe, na katero se nanaša, razglasitev ničnosti negativnega sklepa (glej v zvezi s tem tudi sklep podpredsednika Sodišča z dne 7. marca 2013 v zadevi EDF proti Komisiji, C-551/12 P(R), točka 41).

29 Zato so v sodni praksi številni primeri začasnih odredb, ki so bile izdane v okviru tožb za razglasitev ničnosti negativnih sklepov. V teh okoliščinah je sodnik za začasne odredbe namreč menil, da je treba odobriti predlagano začasno pravno varstvo do konca postopka v glavni stvari (glej zlasti izreke sklepov predsednika Splošnega sodišča z dne 28. aprila 2009 v zadevi United Phosphorus proti Komisiji, T-95/09 R, neobjavljen v ZOdl.; z dne 16. novembra 2012 v zadevi Evonik Degussa proti Komisiji, T-341/12 R; v zadevi Akzo Nobel in drugi proti Komisiji, T-345/12 R, in z dne 11. marca 2013 v zadevi Pilkington Group proti Komisiji, T-462/12 R).

30 Ugotoviti je treba, da podrobnosti obravnavane zadeve govorijo predvsem v prid dopustnosti začasne odredbe, ki jo predlaga nemška vlada.

31 Člen 55 nove direktive o igračah namreč določa, da bo Priloga II, del II, točka 3, k stari direktivi o igračah – ki vsebuje mejne vrednosti za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro, ki jih želi nemška vlada ohraniti takšne, kot so določene v nacionalnem pravu – razveljavljena šele z učinkom od 20. julija 2013. To pomeni, da sporne mejne vrednosti veljajo do 20. julija 2013. Ker je Komisija v izpodbijanem sklepu zavrnila vlogo za ohranitev mejnih vrednosti za antimon, arzen in živo srebro, ohranitev mejnih vrednosti za barij in svinec pa je dovolila le do 21. julija 2013, bo posledična prepoved ohranitve začela veljati šele z 21. julijem 2013. Zato lahko nemška vlada v vsakem primeru še naprej uporablja zadevne stare mejne vrednosti do 20. julija 2013, z dovoljenjem Komisije ali brez njega, ne da bi to posegalo v njeno morebitno obveznost, da do tega datuma prenese Prilogo II, del III, točka 13, k novi direktivi o igračah v nacionalno pravo (glej točko 12 zgoraj).

32 V teh okoliščinah je morala nemška vlada vložiti tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa v roku, določenem v členu 263(6) PDEU, to je do sredine maja 2012, čeprav ji je začasno pravno varstvo iz člena 278 PDEU zavrnjeno do 20. julija 2013, ker ji je do tega datuma pravni položaj, katerega vzpostavitev zahteva – v smislu nadaljnje uporabe starih mejnih vrednosti – zagotovljen že s členom 55 nove direktive o igračah. Nemška vlada torej logično lahko zahteva ohranitev teh mejnih vrednosti po 20. juliju 2013 samo z začasno odredbo, izdano v skladu s členom 279 PDEU. Komisija ji zato ne more očitati, da si protipravno prizadeva obiti postopek iz člena 278 PDEU.

33 Ker Komisija trdi, da predlagana začasna odredba ogroža institucionalno ravnotežje in presega okvir pristojnosti sodnika, ki odloča v postopku v glavni stvari, je treba spomniti, da ima na področju začasnih odredb sodnik za začasne odredbe pristojnosti, katerih učinek za zadevne institucije Unije presega učinke ničnostne sodbe (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča z dne 5. avgusta 1983 v zadevi CMC proti Komisiji, 118/83 R, Recueil, str. 2583, točka 53, in izrek sklepa predsednika Splošnega sodišča z dne 19. februarja 1993 v združenih zadevah Langnese-Iglo in Schöller proti Komisiji, T-7/93 R in T-9/93 R, Recueil, str. II-131), pod pogojem, da se te začasne odredbe uporabljajo le, dokler traja postopek v glavni stvari, ne vplivajo na meritorno odločbo in ne ovirajo njenega polnega učinka.

34 Kot je nemška vlada pravilno ugotovila, izdaja začasne odredbe, ki jo predlaga, ne vpliva na meritorno odločbo. Ohranitev nacionalnih določb iz uradnega obvestila naj bi bila odobrena le za omejeno časovno obdobje, to je do sprejetja meritorne odločbe. Ta v celoti začasna odobritev naj ne bi vsebovala nobene presoje utemeljenosti izpodbijanega sklepa, saj bo ta presoja predmet meritorne odločbe. V preostalem je predlog za izdajo začasne odredbe, s katerim želi nemška vlada v bistvu doseči, da lahko uporablja stare mejne vrednosti po 20. juliju 2013, dovolj tesno povezan s tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, ker ji je s tem sklepom *de facto* prepovedano, da bi jih ohranila v veljavi po tem datumu.

35 Kar zadeva polni učinek odločbe, ki jo je treba izdati v postopku v glavni stvari, je očitno, da naj izdaja predlagane začasne odredbe ne bi imela učinka sodbe, s katero bi se zavrnila ničnostna tožba, ki jo je vložila nemška vlada, ker ta ukrep v skladu s členom 107(3) Poslovnika samodejno neha veljati z dnem razglasitve sodbe. Če bi Splošno sodišče razglasilo ničnost izpodbijanega sklepa, bi morala Komisija v skladu s členom 266 PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev te ničnostne sodbe, ob upoštevanju obrazložitve sodbe. Ob domnevi, da Komisija znova zavrne vlogo za ohranitev nacionalnih določb, ki jo je vložila nemška vlada, tako da se na primer opre na nove razloge, ukrep, ki je nehal veljati v skladu s členom 107(3) Poslovnika, ne bi oviral te posledice sodbe. Nasprotno, če bi Komisija ugodila vlogi za ohranitev nacionalnih določb, da bi ravnala v skladu z obrazložitvijo sodbe, bi bila predlagana začasna odredba zdaj posebej primerna za zagotovitev polnega učinka prihodnje ničnostne sodbe, ki bi bila predmet take izvršitve.

36 V teh okoliščinah Komisija niti ne more uspešno trditi, da predlagana začasna odredba presega to, kar bi Splošno sodišče lahko odobrilo v prihodnji ničnostni sodbi. V zvezi s tem je za namene tega preizkusa dopustnosti predloga za izdajo začasne odredbe dovolj ugotovitev, da je nemška vlada ustrezno navedla (glej sodbo Sodišča z dne 28. januarja 1986 v zadevi Cofaz in drugi proti Komisiji,

169/84, Recueil, str. 391, točka 28), da nacionalne mejne vrednosti, o katerih je uradno obvestila Komisijo, da bi dosegla njihovo ohranitev, zagotavljajo višjo raven varstva zdravja otrok, kot pa izhaja iz uporabe mejnih vrednosti iz nove direktive o igračah, da bi zavrnitev začasne odredbe, ki jo predlaga za obdobje od 21. julija 2013 do izreka sodbe v postopku v glavni stvari, pomenila grožnjo resne in nepopravljive škode za zdravje otrok ter da je interes, katerega varstvo se zahteva, to je javno zdravje, ključnega pomena.

37 Ta prepričljiva obrazložitev nemške vlade sodniku za začasne odredbe omogoča, da je za potrebe preizkusa dopustnosti predloga, ki mu je bil predložen, z zadostno gotovostjo prepričan, da bi Komisija ugodila sporni vlogi za ohranitev nacionalnih določb, da bi izpolnila obveznosti, ki bi izhajale iz ničnostne sodbe. Predlagana začasna uredba bi tako ostala v mejah ukrepov, ki bi jih Komisija po vsej verjetnosti morala sprejeti na podlagi take sodbe.

38 Glede tega je treba razlikovati med tem primerom in primerom, kot se je obravnaval v zadevi, v kateri je bil izdan sklep Milieudefensie in katere predmet je bilo dovoljenje za odstopanje, s katerim je Komisija državo članico oprostila upoštevanja nekaterih mejnih vrednosti na področju kakovosti zraka. Komisija je kot nedopustno zavrgla zahtevo okoljevarstvene organizacije, naj opravi „notranjo revizijo“ tega dovoljenja. Tožeča organizacija je ničnostno tožbo vložila proti tej zavrnitveni odločbi, in ne proti samemu dovoljenju za odstopanje. Poleg tega je vložila predlog za izdajo začasne odredbe, katerega predmet je bil predvsem, da se Komisiji naloži, naj zadevni državi članici naroči, naj nemudoma upošteva mejne vrednosti. Predlog za izdajo začasne odredbe je bil v točkah od 37 do 41 sklepa Milieudefensie razglašen za nedopusten z obrazložitvijo, da bi izdaja predlagane začasne odredbe v resnici pomenila, da bo Komisija prisiljena preklicati odstopanje, medtem ko bi morala na podlagi sodbe o razglasitvi ničnosti zavrnitvene odločbe le ukrepati in brez poseganja v njen učinek opraviti prvotno zavrnjeno revizijo, zlasti ker je razprava med strankama zadevala le vprašanja dopustnosti, ne pa tega učinka. Preklic odstopanja torej ne bi bil v nobenem primeru nujna posledica te sodbe, tako da bi predlagana začasna odredba presegla ukrepe, ki bi jih Komisija morala sprejeti za izpolnitev ničnostne sodbe na podlagi člena 266 PDEU (glej v zvezi s podobnim primerom, ki zadeva pravo Unije na področju državnih pomoči, zgoraj navedeni sklep CIRFS in drugi proti Komisiji, točke od 20 do 23).

39 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba predlog za izdajo začasne odredbe razglasiti za dopusten, vendar le kar zadeva podredni predlog. Iz povezanih določb člena 114(4) in (6) PDEU namreč izhaja, da je samo Komisija pristojna za odobritev vlog za ohranitev nacionalnih določb, ki jih pri njej vložijo države članice, medtem ko je sodnik za začasne odredbe načeloma pristojen le, da zadevni instituciji naloži, naj sprejme določene ukrepe oziroma naj tega ne stori.

Fumus boni juris

40 V skladu z ustaljeno sodno prakso je pogoj v zvezi s *fumus boni juris* izpolnjen, kadar je vsaj eden od tožbenih razlogov, ki ga tožeča stranka navaja v utemeljitev glavne tožbe, na prvi pogled upošteven in vsekakor ne neutemeljen. Zato zadostuje, da se ob tem tožbenem razlogu postavljajo kompleksna in občutljiva pravna vprašanja, ki jih na prvi pogled ni mogoče zavrniti kot nepomembna, ampak zahtevajo podrobno preučitev, ki je pridržana sodišču, pristojnemu za odločitev v postopku v glavni stvari, ali da iz trditev, ki jih predstavijo stranke, izhaja, da v okviru postopka v glavni stvari obstaja pomembno pravno nesoglasje, katerega rešitev ni vnaprej jasna (glej v tem smislu zgoraj navedeni sklep Westfälische Drahtindustrie in drugi proti Komisiji, točka 54, in sklep predsednika Splošnega sodišča z dne 19. septembra 2012 v zadevi Grčija proti Komisiji, T-52/12 R, točka 13 in navedena sodna praksa).

Začasno dovoljenje za mejne vrednosti za svinec in barij

41 Po mnenju nemške vlade izpodbijani sklep krši člen 114 PDEU, ker je Komisija za odobritev nacionalnih določb iz uradnega obvestila o mejnih vrednostih za svinec in barij določila rok, ki se izteče najpozneje 21. julija 2013. Člen 114(6), prvi pododstavek, PDEU naj namreč ne bi določal take časovne omejitve, tako da naj bi Komisija imela možnost izbirati le med odobritvijo in zavrnitvijo. Rok, v katerem mora sprejeti odločitev, naj bi bil izrecno omejen na šest mesecev. Besedilo te določbe naj ji ne bi omogočalo, da naloži časovno omejitev, *a fortiori* kruto omejitev, kot jo je naložila v obravnavanem primeru, ki naj bi njenim službam dala možnost, da nato preučijo morebitne prilagoditve usklajevalnega ukrepa.

42 Nemška vlada dodaja, da tudi sistematika člena 114(6), prvi pododstavek, PDEU govori proti možnosti, da Komisija ob sprejetju sklepa na tej podlagi določi časovno omejitev. Prvič, ta odstavek 6, drugi pododstavek, naj bi ustvarjal domnevo odobritve, kadar Komisija ne odloči v šestih mesecih, določenih v prejšnjem odstavku. Drugič, v skladu z navedenim odstavkom 6, tretji pododstavek, naj bi imela Komisija možnost prvotni rok le izjemoma podaljšati za šest mesecev. Tretjič, člen 114(7) PDEU naj bi Komisiji nalagal, da pri odobritvi nacionalnih določb iz uradnega obvestila nemudoma preveri, ali naj predlaga prilagoditev usklajevalnega ukrepa. Namen tega pravila naj bi bil zagotoviti, da počasnost postopka za ohranitev nacionalnih določb ne bi škodila državi članici, ki je vložila vlogo za njihovo ohranitev. Komisija naj bi bila torej izrecno dolžna preučiti smotrnost in obseg morebitne prilagoditve takoj po tem, ko jo odobri.

43 Komisija odgovarja, da utemeljitev nemške vlade ne upošteva sistema, vzpostavljenega s členom 114 PDEU. Dovoljenje za strožje nacionalne določbe naj bi namreč pomenilo odstopanje od usklajevalnih ukrepov. Nikakor se ni sklicevala na izjemo, temveč naj bi za odobritev določila časovno omejitev le zato, da bi ustvarila položaj, združljiv z usklajevalnim ukrepom, ko za omejeno obdobje odobri višjo raven varstva. Časovna omejitev naj bi omogočila hitro končanje postopka in preprečila morebiten drugi postopek na podlagi člena 114(4) PDEU. Komisija naj bi uporabila to rešitev, ker je Zvezna republika Nemčija zelo zgodaj izrazila nestrinjanje z njenim pristopom, čeprav je Komisija že začela izvajati ukrepe za prilagoditev mejnih vrednosti najnovejšim znanstvenim spoznanjem. Torej naj bi se zdelo logično dovoljenje časovno omejiti, saj je bilo le tako mogoče zagotoviti, da bodo enotna pravila vedno veljala za zadevne snovi v igračah, ki se tržijo na notranjem trgu.

44 Komisija trdi, da bi bila blokada katerega koli ukrepa, katerega namen bi bila uvedba strožjih določb na ravni Unije do konca postopka iz člena 114(6) PDEU, v nasprotju s ciljem varstva, ki mu sledi nova direktiva o igračah, in pomenom, ki ga pravo Unije pripisuje varovanju zdravja. Tak rezultat naj bi bil očitno absurden. Nasprotno, Komisija naj bi s časovno omejitvijo svojih dovoljenj dobila možnost, da po potrebi poišče prilagodljivejše rešitve, ki bi čim manj ovirale delovanje notranjega trga in enotno uporabo prava Unije. To naj bi ji hkrati omogočilo, da upošteva legitimne skrbi držav članic.

45 Sodnik za začasne odredbe v zvezi s tem najprej ugotavlja, da je Komisija v točki 54 izpodbijanega sklepa izrecno priznala, da mejne migracijske vrednosti, ki so v novi direktivi o igračah določene za svinec, ne zagotavljajo primerne ravni zaščite za otroke, zaradi česar bi morala začeti postopek revizije zadevnih mejnih vrednosti. Zato je Komisija v točki 55 izpodbijanega sklepa menila, da so nacionalne določbe v zvezi s svincem, navedene v uradnem obvestilu, utemeljene zaradi nujnih zahtev po varovanju zdravja ljudi. Nato, enako velja za barij: Komisija je v točki 48 izpodbijanega sklepa prav tako izrecno priznala, da vrednosti, ki jih priporoča nemška vlada, verjetno zagotavljajo višjo raven varstva zdravja otrok. Zato je v točki 51 izpodbijanega sklepa izjavila, da so nacionalne določbe o bariju iz uradnega obvestila utemeljene zaradi nujnih zahtev po varovanju zdravja ljudi.

46 Nazadnje, treba je dodati, da je Komisija v točki 94 izpodbijanega sklepa ugotovila, da nacionalne določbe v zvezi s svincem in barijem, o katerih ji je Zvezna republika Nemčija poslala uradno obvestilo, niso sredstvo samovoljne diskriminacije, prikrito omejevanje trgovine med državami članicami ali nesorazmerno oviranje delovanja notranjega trga. Komisija je iz tega sklepala, da ima razloge za sklepanje, da je te ukrepe mogoče dovoliti „ob upoštevanju časovne omejitve“.

47 Tako se zdi, da je Komisija potrdila, da so pogoji za uporabo člena 114(4) in (6) PDEU izpolnjeni, kar zadeva svinec in barij. Poleg tega je priznala, da se strinja z Zvezno republiko Nemčijo, da je treba izdati odobritev, kadar so izpolnjeni pogoji iz člena 114(4) in (6) PDEU. Vseeno je navedla, da je med temi pogoji tudi zahteva po nujnosti nacionalnih določb, kar naj bi veljalo v obravnavanem primeru do sprejetja mejnih vrednosti, ki izhajajo iz nove direktive o igračah. Po izteku te časovne omejitve naj nacionalne določbe ne bi bile več potrebne. Ta položaj naj bi bil v prid časovni omejitvi, ki jo je določila ob odobritvi nacionalnih določb.

48 Kar zadeva revizijo mejnih vrednosti, določenih v novi direktivi o igračah, je Komisija v stališčih glede predloga za izdajo začasne odredbe pojasnila, da je Svetovno trgovinsko organizacijo 3. januarja 2013 uradno obvestila o osnutku uredbe o spremembi navedene direktive in sprejetju mejnih vrednosti za barij. Po uradnem obvestilu o tem osnutku bi morala upoštevati 60-dnevni rok, to je do 4. marca 2013, preden bi ga lahko sprejela. Po izteku roka in upoštevanju morebitnih pripomb bi lahko zadevni osnutek predložila Regulativnemu odboru, kar naj bi „načrtovala“ za marec 2013, po končanem pisnem postopku. „Če bo Regulativni odbor odobril osnutek s kvalificirano večino,“ bo začel teči trimesečni rok, v katerem bosta lahko Evropski parlament in Svet Evropske unije podala ugovore. „Če ne bosta podala ugovorov,“ bi Komisija osnutek lahko sprejela. Nove mejne migracijske vrednosti za barij bi torej lahko začele veljati julija 2013.

49 Kot je mogoče zlahka razumeti iz te obrazložitve, je začetek veljavnosti novih mejnih migracijskih vrednosti za barij, ki jih načrtuje Komisija, odvisen od več nepredvidljivih dejavnikov. Komisija je s tem, ko je za odobritev določila skrajni rok „do 21. julija 2013“, kot je zapisala v členu 1 izpodbijanega sklepa, na prvi pogled ustvarila tveganje, da se bo Zvezna republika Nemčija morala odpovedati nacionalnim pravilom pred začetkom veljavnosti morebitnih novih mejnih migracijskih vrednosti, čeprav ta pravila nesporno zagotavljajo višjo raven zaščite kot pa sedanje vrednosti iz nove direktive o igračah in je torej ohranitev navedenih pravil utemeljena z nujnimi zahtevami po varovanju zdravja. Zato se utemeljitev nemške vlade – da določitev takega roka ne ustreza „ohranitvi“ v smislu člena 114(4) PDEU in pomeni zaobidenje sistema rokov in domneve odobritve, vzpostavljenega s členom 114, od (4) do (7), PDEU – *prima facie* zdi utemeljena.

50 To velja *a fortiori* za prilagoditev mejnih vrednosti za svinec, ki jo načrtuje Komisija. Komisija namreč izhaja iz načela, da novih vrednosti ne bo mogoče sprejeti prej kot januarja 2014, to pomeni v vsakem primeru po izteku skrajnega roka, ki ga je določila za odobritev, to je 21. julija 2013.

51 Torej je treba ugotoviti, da so trditve nemške vlade glede časovno omejene odobritve mejnih vrednosti za svinec in barij zelo resne in vzbujajo vprašanja, ki na prvi pogled zahtevajo podrobno preučitev, za katero je pristojno sodišče, ki odloča v postopku v glavni stvari. V zvezi s tem predlog za izdajo začasne odredbe pomeni *fumus boni juris*.

52 Takoj je treba pripomniti, da bi lahko Komisija v primeru, ko bi bil predlog za izdajo začasne odredbe sprejet v tej točki, kadar koli vložila predlog na podlagi člena 108 Poslovnika, če bi menila, da so se okoliščine tako spremenile, da to utemeljuje spremembo ali razveljavitev začasne odredbe, kar bi se zgodilo, če bi bila na primer v tem času sprejeta prilagoditev mejnih vrednosti za svinec ali barij ali za oba elementa.

Zavrnitev vloge za odobritev mejnih vrednosti za antimon, arzen in živo srebro

53 Po mnenju nemške vlade izpodbijani sklep krši člen 114(4) in (6) PDEU, ker Komisija ni upoštevala ustreznega merila presoje, ko ji je za utemeljitev zavrnitve ohranitve nacionalnih določb za antimon, arzen in živo srebro očitala, da ni dokazala, da mejne migracijske vrednosti iz nove direktive o igračah ne zagotavljajo primerne ravni zaščite ali da bi verjetno imele škodljive učinke za zdravje. Kot naj bi izhajalo iz sodbe Sodišča z dne 20. marca 2003 v zadevi Danska proti Komisiji (C-3/00, Recueil, str. I-2643, točki 63 in 64), bi se namreč lahko država članica za utemeljitev ohranitve nacionalnih določb sklicevala na dejstvo, da nevarnost za javno zdravje presoja drugače, kot jo je zakonodajalec Unije presodil v zadevnem usklajevalnem ukrepu. Država članica prosilka naj bi bila dolžna ob tej priložnosti dokazati le, da njena nacionalna pravila zagotavljajo višjo raven varovanja javnega zdravja, kot pa jo zagotavlja usklajevalni ukrep prava Unije, in da ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

54 V nasprotju s trditvijo Komisije naj bi nemška vlada izpolnila vse obveznosti glede dokazov. Nacionalne mejne vrednosti, ki so enake vrednostim, določenim v Prilogi II, del II, točka 3, k stari direktivi o igračah, in mejne vrednosti iz Priloge II, del III, točka 13, k novi direktivi o igračah je mogoče primerjati šele po pretvorbi, ker so prve izražene kot mejne vrednosti biološke razpoložljivosti, druge pa kot mejne migracijske vrednosti. Nemška vlada naj bi mejne migracijske vrednosti pretvorila na podlagi standarda EN 71-3 (glej točko 6 zgoraj), nato naj bi mejne vrednosti biološke razpoložljivosti po izčrpanju največjih mejnih migracijskih vrednosti, ki so v novi direktivi o igračah dovoljene za te tri vrste konsistence materialov za igrače, primerjala z mejnimi vrednostmi iz stare direktive o igračah ne glede na konsistenco materialov, iz katerih je igrača. Po tej pretvorbi naj bi bilo ugotovljeno, da so mejne migracijske vrednosti v nacionalnih določbah v zvezi s svincem in barijem nižje od vrednosti iz nove direktive o igračah. Ta naj bi torej za zadevne elemente dovoljevala večjo migracijo, kot je dovoljena z navedenimi nacionalnimi določbami, kar naj bi povzročilo večjo izpostavljenost otrok škodljivim snovem. To naj bi dokazovalo, da nacionalne določbe zagotavljajo višjo raven zaščite, kot izhaja iz uporabe nove direktive o igračah, kot potrjuje ta preglednica:

Element	Mejna vrednost biološke razpoložljivosti na podlagi nemškega nacionalnega prava (ki ustreza stari direktivi o igračah)	Mejna vrednost biološke razpoložljivosti na podlagi nove direktive o igračah		
	µg/dan ne glede na konsistenco materiala za igrače	µg/dan za suh, lomljiv, prahast ali prožen material za igrače	µg/dan za tekoč ali lepljiv material za igrače	µg/dan za material, postrgan s površine igrače
Antimon	0,2	4,5	4,5	4,5
Arzen	0,1	0,38	0,36	0,38
Živo srebro	0,5	0,75	0,76	0,76

55 Po mnenju nemške vlade to dokazuje, da so mejne vrednosti biološke razpoložljivosti iz stare direktive o igračah za vsak element in konsistenco nižje od mejnih vrednosti iz nove direktive o igračah. Zato naj bi bilo že iz ločene preučitve vsake konsistence razvidno, da nacionalne določbe iz uradnega obvestila zagotavljajo višjo raven varstva zdravja otrok od ravni, predpisane z novo direktivo o igračah. Ta ugotovitev naj bi bila še trdnejša, če bi za vsak element opravili splošno preučitev z dodajanjem mejnih vrednosti biološke razpoložljivosti iz nove direktive o igračah po pretvorbi za vse tri vrste konsistence materialov, iz katerih so narejene igrače.

56 Komisija pa meni, da nacionalne določbe iz uradnega obvestila in mejne vrednosti iz stare direktive o igračah, na katerih temeljijo te določbe, zdravja ne varujejo učinkoviteje kot določbe nove direktive o igračah in da, nasprotno, v večini primerov nemški standardi zagotavljajo precej nižjo raven zaščite pred antimonom, arzenom in živim srebrom, kot naj bi dokazovala spodnja preglednica, v kateri so mejne migracijske vrednosti iz nove direktive o igračah primerjane z ukrepi, o katerih je Komisijo uradno obvestila nemška vlada, pri čemer številke pomenijo največjo sprejemljivo količino v miligramih za vsak element, ki se lahko sprosti (ki lahko „migrira“) iz enega kilograma materiala, iz katerega je igrača:

Element	Nova direktiva o igračah Migracija iz materiala za igrače v mg/kg			Ukrepi iz uradnega obvestila, izraženi v obliki migracije v mg/kg EN 71-3
	Tekoč ali lepljiv material	Suh, lomljiv, prahast ali prožen material	Material, postrgan s površine igrače	
Antimon	11,3	45	560	60
Arzen	0,9	3,8	47	25
Živo srebro	1,9	7,5	94	60

57 Po mnenju Komisije je iz te preglednice jasno razvidno, da so vrednosti za tekoče in suhe materiale, o katerih jo je uradno obvestila nemška vlada, precej višje od vrednosti iz nove direktive o igračah. Mejne vrednosti iz uradnega obvestila naj bi bile nižje le za material, postrgan s površine igrače, ki pa naj bi bil na splošno težje dostopen prav zato, ker ga je treba najprej postrgati.

58 Komisija izpodbija primerjavo, ki jo je nemška vlada naredila v preglednici, ki ji jo je poslala (glej točko 54 zgoraj). Drugi stolpec naj bi namreč prikazoval biološko razpoložljivost kot cilj, za kateri si prizadevajo nemške nacionalne določbe in stara direktiva o igračah, medtem ko naj bi desni trije stolpci prikazovali biološko razpoložljivost, doseženo v praksi zaradi nove direktive o igračah, to je ob upoštevanju absorbirane količine materiala za igrače. Da bi bila primerjava pravilna, naj bi bilo treba tudi za staro direktivo o igračah izračunati biološko razpoložljivost, ki jo je mogoče doseči v praksi, in to za tri vrste konsistence materialov za igrače. Za ta namen bi bilo treba mejno migracijsko vrednost za dani element, to je največjo količino tega elementa, ki se lahko sprosti iz kilograma materiala za igrače, pomnožiti s količino tega materiala, ki jo zaužije otrok, ki se igra: 100 mg za suh (in drug) material, 400 mg za modelirno glino in prstne barve ali tekoč (in drug) material ter 8 mg za material, postrgan s površine igrače. Spodnja preglednica naj bi prikazovala ta rezultat:

Element	Stara direktiva o igračah				Nova direktiva o igračah		
	Biološka razpoložljivost v µg/dan kot cilj	Biološka razpoložljivost v µg/dan, dosežena v praksi s standardom EN 71-3 za […]			Biološka razpoložljivost v µg/dan, dosežena v praksi z novo direktivo o igračah za […]		
		Suh material 100 mg	Modelirna glina in prstne barve 400 mg	Material, postrgan s površine igrače 8 mg	Suh material 100 mg	Tekoč material 400 mg	Material, postrgan s površine igrače 8 mg
Antimon	0,2	6	24	0,5	4,5	4,5	4,5
Arzen	0,1	2,5	10	0,2	0,4	0,36	0,38
Živo srebro	0,5	2,5	10	0,5	0,75	0,76	0,76

59 Ta primerjava naj bi pokazala, da je nova direktiva o igračah za antimon, arzen in živo srebro, razen za material, postrgan s površine igrače, na splošno strožja od predpisov, za ohranitev katerih želi Zvezna republika Nemčija dobiti dovoljenje. Določbe iz uradnega obvestila naj se torej ne bi uporabljale za varovanje zdravja, tako da naj bi odločilni element, zahtevan v členu 114(4) PDEU, in sicer primernost ukrepa, v postopku v glavni stvari manjkal.

60 V zvezi s tem mora sodnik za začasne odredbe ugotoviti, da se ob nesoglasju med nemško vlado in Komisijo glede „pravilnih“ mejnih vrednosti za antimon, arzen in živo srebro v igračah postavljajo zelo tehnična vprašanja. To velja predvsem za pretvorbo mejnih migracijskih vrednosti in mejnih vrednosti biološke razpoložljivosti.

61 Nemška vlada glede te pretvorbe zanika ustreznost „mejnih vrednosti biološke razpoložljivosti, ki jih je mogoče doseči v praksi“, ki jih je Komisija dobila s pomnožitvijo mejnih migracijskih vrednosti, ki ustrezajo standardu EN 71-3, z ocenami absorbiranih količin, in sicer 100 mg, 400 mg in 8 mg. Ta ugovor na prvi pogled ni popolnoma neutemeljen, ker nemška vlada ugotavlja, da so bile mejne migracijske vrednosti iz standarda EN 71-3 pripravljene na podlagi predpostavke, da je dnevna absorbirana količina materiala za igrače samo 8 mg ter da na eni strani stara direktiva o igračah in nacionalne določbe, ki temeljijo na njej, že določajo mejne vrednosti biološke razpoložljivosti, ki se uporabljajo, na drugi stani pa opredeljujejo največjo dnevno biološko razpoložljivost zaradi uporabe igrač in prepovedujejo njeno preseganje. Ker nemška vlada dodaja, da „mejne vrednosti biološke razpoložljivosti, ki jih je mogoče doseči v praksi“, ki jih je določila Komisija, niso pravilne, ker so tako izračunane vrednosti precej višje od vrednosti, ki so absolutno dovoljene s staro direktivo o igračah, tako da predpostavka, na katero je Komisija oprla svojo pretvorbo, ni združljiva s samimi določbami navedene direktive, se niti ta trditev ne zdi na prvi pogled popolnoma neutemeljena.

62 Komisija poleg tega sama priznava, da so celo po njeni metodi pretvorbe nacionalne mejne vrednosti iz uradnega obvestila za material, postrgan s površine igrače, nižje od vrednosti, ki jih določa nova direktiva o igračah, ker je material, postrgan s površine igrače, težje dostopen otroku, ker ga je treba najprej postrgati. Ko je bila Komisija vprašana o tem, je kot primer materiala, postrganega s površine igrače, navedla premaze (barve, laki), plastične materiale in druge materiale, kot so usnje, karton, les in tekstil, na primer pliš, pa tudi steklo ali jeklo. Pojasnila je, da otrok med igro igračo grize, jo drgne z zobmi, sesa ali liže ter tako pogoltne material, postrgan z njene površine. Ta pojasnila pa na prvi pogled ne dokazujejo niti, zakaj naj bi bile postrgane igrače – to je zelo obrabljene igrače, kot jih je mogoče najti v vrtcih, jaslih in številčnih družinah – težje dostopne kot igrače z drugo konsistenco materiala, niti, zakaj naj bi bilo posledično tveganje za zdravje zanemarljivo. Komisija vsekakor ni predložila nobene številke, ki bi ponazarjala stopnjo redkosti takih igrač. Zato nikakor ni mogoče trditi, da nacionalne določbe iz uradnega obvestila, kar zadeva material, postrgan s površine igrače, ne bi mogle zagotoviti varovanja zdravja v smislu člena 114(4) PDEU.

63 Čeprav Komisija trdi še, da določbe, za odobritev katerih prosi nemška vlada, temeljijo na metodah, starih skoraj 30 let, je dovolj ugotoviti, da zakonodajalec sam v novi direktivi o igračah izrecno omogoča, da mejne vrednosti, temelječe na teh metodah, veljajo do 20. julija 2013. Tudi nacionalne mejne vrednosti, ki jih je Komisija v izpodbijanem sklepu za določeno obdobje dovolila za barij in svinec, temeljijo na teh metodah. Komisija torej ni *prima facie* upravičena trditi, da je sistem mejnih vrednosti, uveden s staro direktivo o igračah, popolnoma zastarel, znanstveno preživet in torej očitno neustrezen.

64 Prav tako ni mogoče sprejeti trditve Komisije, da nobena druga država članica ni izrazila niti najmanjšega pridržka glede novih mejnih vrednosti. Država članica lahko namreč popolnoma svobodno, zlasti v zdravstvenem sektorju, tveganje, ki ga nekatere snovi pomenijo za prebivalstvo, oceni popolnoma drugače kot zakonodajalec Unije, kadar pripravlja usklajevalni ukrep, kar ji dovoljuje, da ohrani v veljavi nacionalne določbe, če lahko dokaže, da (nacionalno) javno zdravje varujejo bolje kot zadevni usklajevalni ukrep in ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Danska proti Komisiji, točki 63 in 64).

65 Torej je treba sklepati, da se ob trditvah, ki jih je nemška vlada navedla glede zavrnitve odobritve mejnih vrednosti za antimon, arzen in živo srebro, postavljajo kompleksna vprašanja, ki jih na prvi pogled ni mogoče zavrniti kot neupoštevna, ampak zahtevajo podrobno preučitev, ki jo je treba opraviti v okviru postopka v glavni stvari, če je potrebno, po posvetovanju z izvedencem v skladu s členom 65(d) Poslovnika.

66 Nazadnje, treba je poudariti, da Komisija v izpodbijanem sklepu ni preučila obstoja morebitne samovoljne diskriminacije, morebitnega prikritega oviranja trgovine med državami članicami ali morebitnega oviranja delovanja notranjega trga. Vendar je, kot je nemška vlada upravičeno opozorila, Komisija v tem sklepu priznala, da se nemške nacionalne določbe v zvezi s svincem, barijem, nitrozamini in nitrozabilnimi snovmi brez razlikovanja uporabljajo za vse izdelke ter ne povzročajo samovoljne diskriminacije, oviranja trgovine med državami ali oviranja delovanja notranjega trga. Nobenega razloga ni, da bi drugače veljalo za antimon, arzen in živo srebro, ker so nacionalne določbe iz uradnega obvestila glede tega enake.

67 Pogoj glede *fumus boni juris* je torej izpolnjen tudi v zvezi z zavrnitvijo odobritve mejnih vrednosti za antimon, arzen in živo srebro.

Nujnost

68 Spomniti je treba, da je cilj postopka za izdajo začasne odredbe zagotovitev polnega učinka prihodnje meritorne odločbe, da se zapolni vrzel v sodnem varstvu, ki ga zagotavlja sodišče Unije (sklep predsednika Sodišča z dne 3. maja 1996 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-399/95 R, Recueil, str. I-2441, točka 46). Da bi dosegli ta cilj, je treba nujnost predloga za izdajo začasne odredbe presojati glede na potrebo, da je treba začasno odločiti, da bi se izognili nastanku resne in nepopravljive škode za stranko, ki predlaga izdajo začasne odredbe (sklep predsednika Sodišča z dne 18. novembra 1999 v zadevi Pfizer Animal Health proti Svetu, C-329/99 P(R), Recueil, str. I-8343, točka 94). Stranka, ki se sklicuje na grožnjo take škode, mora dokazati, da je njeno uresničenje predvidljivo z dovolj visoko stopnjo verjetnosti (glej v tem smislu sklepa Sodišča z dne 29. junija 1993 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93 R, Recueil, str. I-3667, točka 34, in predsednika Sodišča z dne 17. julija 2001 v zadevi Komisija proti NALOO, C-180/01 P-R, Recueil, str. I-5737, točka 53).

69 Zvezna republika Nemčija v tej zadevi trdi, da lahko brez predlaganih začasnih odredb utrpi resno in nepopravljivo škodo v obdobju od 20. julija 2013 do odločitve Splošnega sodišča v postopku v glavni stvari. Ogroženi pravni interes naj bi bilo zdravje otrok, ki bi lahko prišli v stik z igračami, ki niso izdelane ob upoštevanju mejnih vrednosti, določenih z nacionalnimi določbami iz uradnega obvestila, ki naj bi zagotavljale višjo raven zaščite kot nova direktiva o igračah. Škoda naj bi bila resna, ker je zdravje samo po sebi posebno pomembna vrednota in ker otroci, ki so najobčutljivejši uporabniki, ne morejo sami odločati o nevarnostih, ki so jim izpostavljeni. Ko škoda nastane, je nepovratna, saj škode, storjene zdravju, zaradi njene narave ni mogoče odpraviti z učinkom za nazaj.

70 Komisija v bistvu odgovarja, da tudi če bi mejne vrednosti iz stare direktive o igračah zagotavljale višjo raven zaščite, to ne pomeni, da bi določbe nove direktive o igračah povzročale resno in nepopravljivo škodo po 20. juliju 2013. Poleg tega naj se Zvezna republika Nemčija zaradi neobstoja *fumus boni juris* ne bi mogla sklicevati na nujnost.

71 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se ta zadeva nanaša na varovanje zdravja otrok, ki lahko pridejo v stik z igračami, ki vsebujejo nekatere težke kovine. Kar zadeva določitev mejnih vrednosti za prisotnost teh kovin v igračah, člen 114(4) PDEU predvideva možnost ohranitve nacionalnih določb iz uradnega obvestila, zaradi tehtnih zahtev, naštetih v členu 36 PDEU, to je zaradi zahtev, povezanih predvsem z varovanjem zdravja ljudi. V skladu s členom 191(1) in (2) PDEU, ki se prav tako nanaša na varovanje človekovega zdravja, politika, ki jo je treba izvajati na tem področju, temelji predvsem na previdnostnem načelu.

72 Previdnostno načelo, ki je splošno načelo prava Unije, njenim institucijam omogoča, da sprejmejo varnostne ukrepe, kadar obstaja negotovost glede obstoja ali obsega tveganj za zdravje ljudi, ne da bi bilo treba čakati, da se v celoti izkažeta resničnost in resnost teh tveganj (glej sklep sodnika za začasne odredbe Splošnega sodišča z dne 28. septembra 2007 v zadevi Francija proti Komisiji, T-257/07 R, ZOdl., str. I-4153, točki 60 in 61 ter navedena sodna praksa). Sprejeti morajo celo primerne ukrepe, da preprečijo nekatera morebitna tveganja za javno zdravje, ki izhajajo iz določenega izdelka, pri čemer pa lahko navedejo le trdne in prepričljive dokaze, na podlagi katerih je mogoče razumno dvomiti o neškodljivosti tega izdelka, ne da bi odpravili znanstveno negotovost (sodba Splošnega sodišča z dne 7. marca 2013 v zadevi Acino proti Komisiji, T-539/10, točki 63 in 66).

73 Tudi sodnik za začasne odredbe lahko upošteva te premisleke, ki temeljijo na previdnostnem načelu in se nanašajo na obstoj in resnost morebitnih tveganj za zdravje, ko mora odločiti o vprašanju, ali lahko zadevni pravni akt z zadostno stopnjo verjetnosti povzroči resno in nepopravljivo škodo za zdravje. Predvsem ne sme zavreči take škode kot popolnoma hipotetične samo zato, ker obstaja znanstvena negotovost o morebitnih tveganjih za zdravje.

74 V tej zadevi je treba za preučitev nujnosti najprej upoštevati dejstvo, da je nemška vlada dokazala obstoj *fumus boni juris*.

75 Nato, kar zadeva mejne vrednosti za barij in svinec, je Komisija sama v izpodbijanem sklepu priznala, da so nacionalne določbe iz uradnega obvestila utemeljene z nujnimi zahtevami po varovanju zdravja, zato je dovolila njihovo ohranitev. Torej je nemška vlada, ki je imela pravico, da obstoj tveganja za javno zdravje načeloma presoja drugače kot zakonodajalec Unije v okviru nove direktive o igračah (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Danska proti Komisiji, točki 63 in 64), pravno zadostno dokazala, da njene nacionalne določbe na prvi pogled zagotavljajo boljše varovanje javnega zdravja kot določbe nove direktive o igračah in ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.

76 Ker nacionalne določbe iz uradnega obvestila za barij in svinec *prima facie* zagotavljajo višjo raven zaščite, kot je zagotovljena z novo direktivo o igračah, je mogoče sklepati, da bi bili otroci, ki jih je treba zaščititi, izpostavljeni tveganjem, ki bi lahko resno in nepopravljivo vplivala na njihovo zdravje, če bi jim bila zavrnjena ta raven zaščite. Ker Komisija trdi, da nova direktiva o igračah že zagotavlja visoko raven zaščite, tako da škoda, ki bi jo povzročila razlika med tema ravnema, ni niti resna niti nepopravljiva, povzroča dvom o naravi in obsegu nacionalne ravni zaščite, čeprav je potrdila, da so zadevne nacionalne določbe utemeljene z „nujnimi zahtevami po varovanju zdravja“. Kakor koli, ta utemeljitev, ki je sama po sebi protislovna, ni primerna z vidika „ponovne nacionalizacije“ zdravstvene politike, katere načelo je priznano v členu 114(4) PDEU.

77 V preostalem se ob upoštevanju previdnostnega načela zdi nujno opredeliti resno in nepopravljivo škodo za zdravje, ki bi jo lahko povzročil stik s težkima kovinama, kot sta barij in svinec, *a fortiori* kadar so ogrožena skupina, ki jo je treba zaščititi, otroci, ki se igrajo z igračami. Utemeljitev, ki jo je nemška vlada navedla za dokaz nujnosti (glej točko 69 zgoraj), je torej treba sprejeti.

78 To velja tudi za mejne vrednosti za antimon, arzen in živo srebro, čeprav Komisija ni priznala, da so nacionalne določbe o teh kovinah utemeljene z nujnimi zahtevami po varovanju zdravja. Na podlagi ničesar namreč ni mogoče izključiti, da bi po podrobni preučitvi sodišče, ki odloča v postopku v glavni stvari, na kompleksna vprašanja, ki jih je v zvezi s tem postavila nemška vlada (glej točko 65 zgoraj), odgovorilo tako, da tudi zadevne nacionalne določbe o antimonu, arzenu in živem srebru zagotavljajo višjo raven zaščite, kot jo je vzpostavila nova direktiva o igračah, tako da bi bili otroci, ki jih je treba zaščititi, izpostavljeni tveganju za resno in nepopravljivo škodo za zdravje, če bi jim bila zavrnjena ta raven zaščite. Čeprav ni gotovo, da bi sodišče, ki odloča v postopku v glavni stvari, dejansko odločilo tako, ta negotovost ob upoštevanju previdnostnega načela sodniku za začasne odredbe ne omogoča, da bi zanikal obstoj tveganja za resno in nepopravljivo škodo za zdravje, zlasti ker je nemška vlada predstavila trdne in prepričljive trditve, ki vzbujajo dvom o ravni zaščite, ki jo

zagotavlja nova direktiva o igračah (glej točko 61 zgoraj), in ker je Komisija sama priznala, da so nacionalne mejne vrednosti iz uradnega obvestila, kar zadeva material, postrgan s površine igrače, nižje od vrednosti, določenih v navedeni direktivi.

79 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je nemška vlada pravno zadostno dokazala nujnost, ki jo je treba priznati predlagani začasni odredbi.

Tehtanje interesov

80 V skladu z ustaljeno sodno prakso tehtanje različnih prisotnih interesov za sodnika za začasne odredbe pomeni ugotovitev, ali interes stranke, ki predlaga izdajo začasne odredbe, za njeno izdajo prevlada nad interesom, ki ga pomeni takojšnja uporaba spornega akta, tako da, natančneje, preizkusi, ali bi morebitna razglasitev ničnosti tega akta s strani sodišča, ki odloča o glavni stvari, omogočila vrnitev položaja, ki bi ga povzročila njegova takojšnja izvršitev, v prejšnje stanje in, obratno, ali bi odlog izvršitve tega akta lahko preprečeval njegov polni učinek v primeru, da bi bila tožba v glavni stvari zavrnjena (glej v tem smislu sklepa predsednika Splošnega sodišča z dne 18. marca 2011 v zadevi Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband proti Komisiji, T-457/09 R, neobjavljen v ZOdl., točka 69, in z dne 16. novembra 2012 v zadevi Akzo Nobel proti Komisiji, T-345/12 R, točka 24 in navedena sodna praksa).

81 Ker je nemška vlada v tej zadevi dokazala nujnost predloga za izdajo začasne odredbe in obstoj *fumus boni juris*, ji je treba priznati legitimni interes za izdajo začasne odredbe, ki jo predlaga.

82 Poleg tega navedena vlada pravilno ugotavlja, da bi izdaja začasne odredbe, potem ko bi bila glavna tožba zavrnjena, seveda škodila interesu, povezanemu s približevanjem zakonodaj na notranjem trgu v smislu člena 114(1) PDEU in člena 26 PDEU, da pa je treba nevšečnost, ki bi jo to pomenilo za notranji trg, obravnavati kot razmeroma majhno. Mejne vrednosti, določene z nacionalnimi določbami iz uradnega obvestila, ki so enake vrednostim iz stare direktive o igračah, so namreč že desetletja znane in uveljavljene v sektorju igrač, tako da jih je mogoče brez težav uporabljati in upoštevati. V vsakem primeru in predvsem pa ta nevšečnost za notranji trg ne bi bila nepovratna, ampak samo začasna, ker bi bilo mogoče igrače po odločitvi v postopku v glavni stvari znova uvažati in distribuirati. Nasprotno, če bi bilo treba predlog za izdajo začasne odredbe zavrniti, sodišče, ki odloča v postopku v glavni stvari, pa bi moralo ugoditi tožbi, bi lahko med tem zdravje otrok utrpelo resno in nepovratno škodo.

83 Zato je treba interes Komisije, da bi se predlog za izdajo začasne odredbe zavrnil, zavreči in dati prednost interesu nemške vlade, da se dovoli ohranitev nacionalnih določb iz uradnega obvestila, zlasti ker bi predlagana začasna odredba le ohranila pravni položaj, ki obstaja od leta 1988, saj bi bila ohranitev odobrena le za omejeno obdobje. Pisni postopek v zadevi T-198/12 je namreč končan že od 14. decembra 2012, tako da lahko pričakujemo, da bo Splošno sodišče v postopku v glavni stvari odločilo v prihodnjih mesecih.

84 Ker so vsi pogoji, ki omogočajo izdajo podredno predlagane začasne odredbe, izpolnjeni, je treba ugoditi ustreznemu predlogu.

Iz teh razlogov je

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

sklenil:

1. **Evropska komisija dovoli ohranitev nacionalnih določb, ki jih je sporočila Zvezna republika Nemčija, o mejnih vrednostih za antimon, arzen, barij, svinec in živo srebro v igračah do sprejetja odločbe o glavni stvari s strani Splošnega sodišča.**

2. **Predlog za izdajo začasne odredbe se v preostalem zavrne.**

3. **Odločitev o stroških se pridrži.**

V Luxembourgu, 15. maja 2013.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
M. Jaeger