



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 25 februari 2021¹

Mål C-458/19 P

**ClientEarth
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Talan om ogiltigförklaring – Förordning (EG) nr 1367/2006 – Århuskonventionen – Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – Intern omprövning – Avslag – Föremål för omprövningen – Förordning (EG) nr 1907/2006 – Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier – Tillståndskrav – Genomförandebeslut C(2016) 3549 final om beviljande av tillstånd för användningar av bis(2-etylhexyl)ftalat (DEHP) – Övervägande socioekonomiska fördelar – Hänsyn till risker”

Innehållsförteckning

I.	Inledning	3
II.	Tillämpliga bestämmelser	3
	A. Århuskonventionen	3
	B. Århusförordningen	4
	C. Reach-förordningen	4
III.	Bakgrund till tvisten	8
	A. Klassificeringen av DEHP	8
	B. Tillståndsförfarandet	8
	C. Omprövningsförfarandet	9
IV.	Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden	9

¹ Originalspråk: tyska.

V.	Rättslig bedömning	10
A.	Berättigat intresse av att få saken prövad	11
B.	Den sjätte grunden för överklagandet: beaktande av andra risker med ämnet i avvägningen	12
1.	Prövning av överklagandet	12
2.	Prövning av talan vid tribunalen	16
C.	De övriga grunderna för överklagandet	16
1.	Den första grunden: upptagande till sakprövning av grunder och argument	16
a)	Den första grundens första del: föremålet för talan som riktas mot det omtvistade beslutet om begäran om omprövning	17
b)	Den första grundens andra del: föremålet för överklagandet	19
i)	Begreppet användning	20
ii)	Argumenten som avser användning av avfall	21
iii)	Socioekonomiska fördelar – kvantifiering av risken	21
2.	Den fjärde grunden: kraven på tillståndsansökan	22
3.	Den andra grunden: beviskraven för sökanden i omprövningsförfarandet	23
a)	Den andra grundens första del: kemikaliesäkerhetsrapporten i tillståndsansökan . .	23
b)	Den andra grundens andra del: analys av alternativen	24
4.	Den tredje grunden: alternativ till användningen som avses i ansökan	26
5.	Den femte grunden: kemikaliesäkerhetsrapporten inom ramen för avvägningen	27
6.	Den sjunde grunden: försiktighetsprincipen	28
D.	Slutsatser av den rättsliga bedömningen	29
VI.	Rättegångskostnader	29
VII.	Förslag till avgörande	29

I. Inledning

1. Bis(2-etylhexyl)ftalat (DEHP) är en så kallad mjukgörare som används för att mjukgöra plasten polyvinylklorid (PVC). DEHP medför allvarliga risker för människors hälsa. Därför krävs enligt Reach-förordningen² ett tillstånd för att använda detta ämne. Kommissionen fattar beslut om tillstånd på ansökan av användaren.

2. ClientEarth är en icke-statlig organisation (NGO) som har som mål att skydda miljön. ClientEarth har i det aktuella förfarandet i egenskap av utomstående invänt mot ett tillstånd som kommissionen har beviljat tre återvinningsföretag för användning av PVC-avfall (återvunnet PVC-material) i vilket DEHP ingår. Mot denna bakgrund begärde ClientEarth enligt Århusförordningen³ att kommissionen skulle göra en omprövning av tillståndsbeslutet. Kommissionen avslag denna begäran. ClientEarth överklagade därefter avslagsbeslutet till tribunalen, dock utan framgång.

3. Det aktuella överklagandet ger således domstolen för första gången tillfälle att besvara vissa frågor om omprövningsförfarandet enligt Århusförordningen och tillstånds-förfarandet enligt Reach-förordningen. Den centrala frågan i målet är kontrollen av den avvägning som ligger till grund för tillståndet och de omständigheter som ska beaktas i detta sammanhang samt kontrollen av analysen av alternativ. Det är dessutom omtvistat i vilken utsträckning som begäran om omprövning begränsar föremålet för talan och i vilken mån utomstående kan åberopa brister i användarens tillståndsansökan för att ifrågasätta tillståndsbeslutets giltighet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Århuskonventionen

4. Artikel 9.3 i Århuskonventionen⁴ föreskriver att varje part till konventionen ska se till att allmänheten har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Enligt artikel 9.4 ska dessa förfaranden erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel. De ska dessutom vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s. 1), i dess relevanta lydelse enligt kommissionens förordning (EU) 2016/217 av den 16 februari 2016 (EUT L 40, 2016, s. 1).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).

⁴ 1998 års konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (EUT L 124, 2005, s. 4), antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

B. Århusförordningen

5. Århusförordningen genomför bland annat artikel 9.3 i Århuskonventionen för Europeiska unionens institutioner och organ. Artikel 10 i Århusförordningen föreskriver i detta syfte ett förfarande för intern omprövning:

”1. En icke-statlig organisation som uppfyller kriterierna i artikel 11 har rätt att begära en intern omprövning av ett agerande av den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som har vidtagit en förvaltningsåtgärd enligt miljöretten eller, i fråga om en påstådd förvaltningsförsummelse, borde ha vidtagit en sådan åtgärd.

... Begäran skall innehålla grunderna för omprövningen.

2. Den gemenskapsinstitution eller det gemenskapsorgan som avses i punkt 1 skall pröva varje sådan begäran ... Gemenskapsinstitutionen eller gemenskapsorganet skall ... ange sina skäl i ett skriftligt svar ...

3. ...”

6. Artikel 12.1 i Århusförordningen hänvisar till möjligheten att väcka talan vid unionsdomstolarna:

”Den icke-statliga organisation som har lämnat begäran om intern omprövning i enlighet med artikel 10 får väcka talan vid EG-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget.”

7. Denna bestämmelse klargörs i skäl 21 i Århusförordningen:

”Om en tidigare begäran om intern omprövning inte har gett önskat resultat bör den berörda icke-statliga organisationen kunna väcka talan vid EG-domstolen i enlighet med tillämpliga bestämmelser i fördraget.”

C. Reach-förordningen

8. Reach-förordningen är ett omfattande regelverk för att bedöma och hantera miljö- och hälsorisker i samband med att kemiska ämnen tillverkas, släpps ut på marknaden och används. För vissa ämnen som inger mycket stora betänkligheter föreskriver förordningen begränsningar eller till och med förbud mot att använda dessa i avsaknad av godkännande. Detta är det så kallade tillståndskravet.

9. I artikel 3 punkt 24 i Reach-förordningen definieras begreppet användning som ”bearbetning, formulering, konsumtion, lagring, förvaring, behandling, påfyllning av behållare, överföring från en behållare till en annan, blandning, produktion av en vara eller annat utnyttjande”.

10. Syftet med tillståndskravet anges i artikel 55 i Reach-förordningen:

”Syftet med denna avdelning är att sörja för en väl fungerande inre marknad, samtidigt som det garanteras att de risker som ämnen som inger mycket stora betänkligheter ger upphov till kontrolleras på ett adekvat sätt och att dessa ämnen gradvis ersätts med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker, när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart. Därför skall alla tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som ansöker om tillstånd analysera tillgången

till alternativ samt bedöma deras risker och huruvida ersättningen är tekniskt och ekonomiskt genomförbar.”

11. Enligt artikel 56.1 i Reach-förordningen krävs tillstånd för att använda ämnen som inger mycket stora betänkligheter som finns med i bilaga XIV. Egenskaperna hos dessa ämnen anges i artikel 57. Bland dessa egenskaper anges reproduktionstoxicitet (led c) och hormonstörande ämnen (led f). I artikel 58 regleras förfarandet för införande av ämnen i bilaga XIV, vilket medför att ämnet omfattas av tillståndskravet.

12. Ett mellanliggande steg i förfarandet för att fastställa ett tillståndskrav föreskrivs enligt artikel 59 i Reach-förordningen. Enligt nämnda bestämmelse identifieras ämnen som kan komma i fråga för ett tillståndskrav på grund av att deras egenskaper inger mycket stora betänkligheter i ett första steg och tas upp i den så kallade kandidatförteckningen.

13. Villkoren för tillstånd anges i artikel 60 i Reach-förordningen:

”1. Kommissionen skall fatta beslut om ansökningar om tillstånd i enlighet med denna avdelning.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3 skall tillstånd beviljas, om de hälso- eller miljörisker som uppkommer i samband med ämnets användning på grund av de inneboende egenskaper som anges i bilaga XIV kan kontrolleras på ett adekvat sätt i enlighet med avsnitt 6.4 i bilaga I och i enlighet med redovisningen i sökandens kemikaliesäkerhetsrapport, varvid yttrandet från den riskbedömningskommitté som avses i artikel 64.4 a skall beaktas. Kommissionen skall när den beviljar tillstånd, och i alla eventuella villkor för tillståndet, ta hänsyn till alla former av utsläpp och spill som är kända vid tiden för beslutet, inbegripet de risker som uppkommer vid diffusa eller spridda användningar.

Kommissionen skall inte beakta de hälsorisker som uppkommer vid användning av ett ämne i medicintekniska produkter...

3. ...

4. Om det inte är möjligt att bevilja tillstånd enligt punkt 2 ... får tillstånd beviljas endast om det kan påvisas att de socioekonomiska fördelarna uppväger hälso- eller miljöriskerna i samband med ämnets användning och om det saknas lämpliga alternativa ämnen eller tekniker. Detta beslut skall fattas med beaktande av yttrandena från den riskbedömningskommitté och den kommitté för socioekonomisk analys som avses i artikel 64.4 a och 64.4 b samt av följande:

- a) Den risk som användningen av ämnet medför, inbegripet de föreslagna riskhanteringsåtgärdernas lämplighet och effektivitet.
- b) De socioekonomiska fördelarna med ämnets användning och de socioekonomiska konsekvenserna av att tillstånd vägras, enligt vad som påvisats av sökanden eller andra berörda parter.
- c) Analys av de alternativ som sökanden lämnat enligt artikel 62.4 e eller en ersättningsplan som sökanden lämnat enligt artikel 62.4 f, och eventuella bidrag från tredje parter enligt artikel 64.2.
- d) Tillgänglig information om riskerna för människors hälsa eller miljön i samband med alternativa ämnen eller tekniker.

5. Vid bedömningen av huruvida lämpliga alternativa ämnen eller tekniker finns tillgängliga skall kommissionen beakta alla relevanta aspekter, exempelvis

a) huruvida användningen av alternativ skulle minska de totala riskerna för människors hälsa och för miljön, varvid riskhanteringsåtgärdernas lämplighet och effektivitet skall beaktas,

b) möjligheter till tekniska och ekonomiska alternativ för sökanden.

6. En användning skall inte godkännas om detta innebär att en begränsning som fastställs i bilaga XVII mildras.

7. Tillstånd skall beviljas endast om ansökan uppfyller kraven i artikel 62.

8. ...”

14. Artikel 62.4 i Reach-förordningen innehåller olika krav på ansökningen om tillstånd:

”4. En ansökan om tillstånd skall omfatta följande:

...

c) En begäran om tillstånd, som anger de användningar tillståndet söks för och i tillämpliga fall täcker ämnets användning i blandningar och/eller infogandet av ämnet i varor.

d) En kemikaliesäkerhetsrapport i enlighet med bilaga I, om en sådan inte redan lämnats in som ett led i registreringen; rapporten skall omfatta hälso- och/eller miljörisker som uppkommer i samband med ämnets användning och som beror på ämnets inneboende egenskaper enligt bilaga XIV.

e) En analys av alternativen med en bedömning av huruvida ersättningen är tekniskt och ekonomiskt genomförbar och vid behov information om eventuell relevant forskning eller utveckling från sökandens sida.

f) ...”

15. Artikel 64 i Reach-förordningen reglerar förfarandet för tillståndsbeslut:

”1. ...

2. Kemikaliemyndigheten skall ... på sin webbplats tillhandahålla översiktlig information om användningar för vilka ansökningar har mottagits och om översyn av tillstånd och härvid ange en tidsfrist inom vilken berörda tredje parter får lämna in information om alternativa ämnen eller tekniker.

3. Vid utarbetande av sitt yttrande skall de kommittéer som anges i punkt 1 först kontrollera att ansökan omfattar all den information enligt artikel 62 som är relevant för kommitténs ansvarsområde. Vid behov skall kommittéerna i inbördes samråd samfällt begära ytterligare information från sökanden, så att ansökan överensstämmer med kraven i artikel 62. Kommittén för socioekonomisk analys kan om den anser det nödvändigt kräva att sökanden eller begära att

tredje parter inom en angiven tidsperiod lämnar ytterligare information om möjliga alternativa ämnen eller tekniker. Varje kommitté skall också beakta information som lämnas av tredje parter.

4. Kommittéernas utkast till yttranden skall omfatta följande:

- a) Riskbedömningskommittén: En bedömning av den risk för människors hälsa och/eller miljö som uppkommer i samband med ämnets användning och en bedömning av lämpligheten och effektiviteten av riskhanteringsåtgärderna enligt beskrivningen i ansökan och i förekommande fall en bedömning av risker förknippade med tänkbara alternativ.
- b) Kommittén för socioekonomisk analys: En bedömning av de socioekonomiska faktorerna och tillgången på lämpliga och tekniskt genomförbara alternativ med anknytning till ämnets användning enligt beskrivningen i ansökan, när ansökan görs i enlighet med artikel 62 och eventuell information från tredje parter som lämnats med stöd av punkt 2 i den här artikeln.

5. ...”

16. Skäl 69 i Reach-förordningen innehåller ett klagörande av tillståndskravet:

”För att garantera en tillräckligt hög hälso- och miljöskyddsnivå, med hänsyn till berörda befolkningsgrupper och eventuellt till utsatta undergrupper samt till miljön, bör ämnen som inger mycket stora betänkligheter enligt försiktighetsprincipen hanteras med yttersta försiktighet. Tillstånd bör beviljas om fysiska eller juridiska personer som ansöker om tillstånd visar den tillståndsgivande myndigheten att de risker för människors hälsa och för miljön som härrör från användningen av ämnet kontrolleras på ett adekvat sätt. I andra fall kan tillstånd till användningar ändå ges, om det kan beläggas att de socioekonomiska fördelarna med användningen av ämnet uppväger riskerna med dess användning och det inte finns några lämpliga alternativa ämnen eller tekniker som är ekonomiskt och tekniskt användbara. ...”

17. I skäl 81 i Reach-förordningen omnämns tredje mans roll i tillståndsförfarandet:

”För att få till stånd ett harmoniserat tillvägagångssätt vid beviljande av tillstånd för användningar av vissa ämnen, bör kemikaliemyndigheten yttra sig om riskerna med dessa användningar, inbegripet huruvida ämnet är tillräckligt kontrollerat och om eventuella socioekonomiska analyser som tillhandahållits av tredje man. Dessa yttranden bör beaktas av kommissionen när den avgör om tillstånd skall ges.”

III. Bakgrund till tvisten

A. Klassificeringen av DEHP

18. Genom förordning (EU) nr 143/2011⁵ upptog kommissionen DEHP – en förening som främst används för att mjukgöra plasten polyvinylklorid (PVC) – i bilaga XIV till Reach-förordningen. Kommissionen motiverade denna reglering med att detta ämne hade reproduktionstoxiska egenskaper, i den mening som avses i artikel 57 c i Reach-förordningen. Sedan dess krävs ett godkännande från kommissionen för att använda DEHP.

19. Dessutom presenterade Danmark den 26 augusti 2014 en rapport av vilken det framgår att DEHP är ett ämne som inger mycket stora betänkligheter även på grund av att det kan orsaka endokrina störningar⁶. Mot denna bakgrund uppdaterade Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) den 12 december 2014 de befintliga uppgifterna om DEHP i den så kallade kandidatförteckningen och identifierade detta som ett ämne som leder till betänkligheter i den mening som avses i artikel 57 f i Reach-förordningen, eftersom det är ett hormonstörande ämne som kan ha allvarliga effekter på miljön.⁷ Efter den omtvistade omprövningen av tillståndsbeslutet beslutade kommissionen den 4 juli 2017 dessutom att DEHP även ska klassificeras på detta sätt på grund av dess hormonstörande effekter på människors hälsa.⁸ Kommissionen har hittills emellertid inte fastställt något tillståndskrav för DEHP på grund av dess hormonstörande egenskaper.

B. Tillståndsförfarandet

20. Den 13 augusti 2013 lämnade tre avfallsåtervinningsföretag in en gemensam ansökan om tillstånd för utsläppande av DEHP på marknaden för följande användningar:

- ”Beredning av materialåtervunnen mjuk polyvinylklorid (PVC) med DEHP i föreningar och pulverblandningar.
- Användning inom industrin av materialåtervunnen mjuk PVC med DEHP vid polymerbearbetning genom kalandrering, extrudering och sprutprägling för produktion av PVC-artiklar.”

21. Tillståndssökandena tillverkar inte DEHP, utan återvinner PVC-avfall som redan innehåller DEHP. Enligt tillståndsansökan har DEHP således ingen särskild funktionell roll för tillståndssökandena, utan förekommer som en till stor del icke-önskvärd orenhet i det avfall som återvinns. Den kan emellertid medföra fördelar vid den ytterligare bearbetningen av det återvunna materialet.

22. Ansökan grundades på artikel 60.2 i Reach-förordningen och således på att riskerna i samband med ämnets användning kan kontrolleras på ett adekvat sätt.

⁵ Kommissionens förordning (EU) nr 143/2011 av den 17 februari 2011 om ändring av bilaga XIV till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH) (EUT L 44, 2011, s. 2).

⁶ Även kallat ett hormonstörande ämne. Sådana ämnen orsakar hormonrubbingar.

⁷ Överklagandet av detta beslut avslogs genom tribunalens dom av den 11 maj 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329) och domstolens dom av den 23 januari 2019, Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52).

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

23. Den 22 oktober 2014 utarbetade Echas riskbedömningskommitté och dess kommitté för socioekonomisk analys en handling som innehöll en gemensam och konsoliderad version av deras yttranden.⁹ De ansåg att ett tillstånd enligt artikel 60.2 i Reach-förordningen inte kunde beviljas, eftersom tillståndssökandena inte visat att riskerna till följd av de användningar som ansökan avsåg kunde kontrolleras på ett adekvat sätt. De drog dock slutsatsen att de socioekonomiska fördelarna med att fortsätta användningen uppvägs av de kvarstående riskerna. Följaktligen kan tillstånd beviljas med stöd av artikel 60.4 i Reach-förordningen.

24. Den 16 juni 2016 antog kommissionen genomförandebeslut C(2016) 3549 final genom vilket kommissionen beviljade ett tillstånd för de användningar av DEHP som avsågs i ansökan, med vissa undantag på grundval av artikel 60.4 i Reach-förordningen (nedan kallat beslutet om tillstånd).

25. I artikel 2 i beslutet om tillstånd fastställde kommissionen den omprövningsperiod för tillståndet som avses i artikel 60.9 e i Reach-förordningen till fyra år från och med det slutdatum som anges i bilaga XIV i Reach-förordningen, det vill säga till den 21 februari 2019.

26. I skäl 8 i beslutet om tillstånd förklarade kommissionen att Reach-förordningen inte är tillämplig på avfall. Följaktligen är ”tillståndet för utsläppande på marknaden och användning av materialåtervunnen mjuk PVC med DEHP i föreningar och pulverblandningar i enlighet med artikel 64 i [Reach-förordningen] ... tillämpligt, eftersom dessa föreningar och pulverblandningar har upphört att vara avfall i enlighet med artikel 6 i [avfallsdirektivet¹⁰]”.

C. Omprövningsförfarandet

27. Genom skrivelse av den 2 augusti 2016 begärde ClientEarth att kommissionen skulle göra en omprövning av beslutet om tillstånd i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen.

28. Genom beslut C(2016) 8454 final av den 7 december 2016 avslog kommissionen begäran om intern omprövning med motiveringen att den var ogrundad (nedan kallat beslutet om begäran om omprövning).

IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

29. Tribunalen ogillade ClientEarths talan mot det omtvistade beslutet om begäran om omprövning genom dom av den 4 april 2019, ClientEarth/kommissionen (T-108/17, EU:T:2019:215). Echa intervenerade till stöd för kommissionen i detta mål.

30. ClientEarth har ingett förevarande överklagande och yrkat att domstolen ska

- upphäva tribunalens dom i mål T-108/17,
- återförvisa målet till tribunalen för förnyad prövning,

⁹ Denna handling, med referensnummer ”ECHA/RAC/SEAC yttrande nr AFA-0-0000004151-87-17/D”, har rubriken ”Yttrande om en tillståndsansökan för användning av bis(2-etylhexyl)ftalat (DEHP): [b]eredning av materialåtervunnen mjuk polyvinylklorid (PVC) med DEHP i föreningar och pulverblandningar”.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, 2008, s. 3).

eller alternativt

- upphäva tribunalens dom i mål T-108/17, och
- fastställa att talan om ogiltigförklaring kan upptas till prövning och är välgrundad och följaktligen ogiltigförklara det omtvistade beslutet, samt, under alla omständigheter
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive de kostnader som uppstått för intervenienten, i första instans och med anledning av överklagandet.

31. Kommissionen och Echa har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
- förplikta ClientEarth att ersätta rättegångskostnaderna.

32. Parterna har inkommit med skriftliga yttranden. Echa anslöt sig emellertid endast till kommissionens argumentation. Domstolen har beslutat att inte hålla någon muntlig förhandling.

33. På förfrågan av domstolen angav parterna att ett av de tillståndssökande företagen har lämnat in en omprövningsrapport och således har ansökt om förlängning av beslutet om tillstånd, medan de två andra företagen inte har gjort detta.

V. Rättslig bedömning

34. Det aktuella överklagandet rör samspelet mellan två komplexa förfaranden i unionens miljölagstiftning.

35. Utgångspunkten är ett beslut om tillstånd som kommissionen antagit enligt artikel 60 i Reach-förordningen. Beslutet grundas på en *tillståndsansökan* som ingetts av tre företag. Genom *beslutet om tillstånd* tillåter kommissionen dessa företag att använda ett visst ämne, DEHP – en så kallad mjukgörare – för vissa närmare angivna ändamål. Utan ett sådant tillstånd är all användning förbjuden, eftersom ämnet har reproduktionstoxiska egenskaper. Trots detta har kommissionen beviljat tillstånd för de användningar som avses i ansökan, eftersom den anser att de socioekonomiska fördelarna uppväger hälso- och miljöriskerna i samband med ämnets användning.

36. Det är anmärkningsvärt att ansökan om tillstånd inte syftade till ett erhålla detta tillstånd – det vill säga ett tillstånd som grundas på en avvägning enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen – utan i stället till att erhålla ett tillstånd som grundas på att de reproduktionstoxiska riskerna som DEHP medför kan kontrolleras på ett adekvat sätt i enlighet med artikel 60.2 i Reach-förordningen. Prövningen av ansökan ledde dock till slutsatsen att det inte har visats att riskerna kan kontrolleras på ett adekvat sätt.

37. ClientEarth invände mot detta tillstånd med stöd av Århusförordningen. I detta syfte ingav ClientEarth först en *begäran om omprövning* till kommissionen i enlighet med artikel 10 i Århusförordningen, i vilken organet åberopade påstådda brister i beslutet om tillstånd. Dessa invändningar anknyter delvis till brister i tillståndsansökan, som hänger samman med att den

inte var inriktad på en avvägning och med att tillståndsansökan inte visade att riskerna kan kontrolleras på ett adekvat sätt. Dessutom invände ClientEarth mot vissa aspekter av avvägningen som kommissionen har lagt till grund för tillståndet.

38. Det är otvistigt att villkoren för att begära en omprövning enligt artiklarna 10 och 11 i Århusförordningen är uppfyllda.

39. Trots detta avslag kommissionen begäran om omprövning genom det omtvistade *beslutet om begäran om omprövning*. ClientEarth väckte talan mot detta beslut, vilken tribunalen ogillade genom den överklagade domen.

40. Dessa två förfaranden som bygger på varandra präglar förevarande mål om överklagande. Jag kommer inledningsvis att behandla ClientEarths berättigade intresse av att få saken prövad (nedan avsnitt A) och därefter pröva den sjätte grunden för överklagandet som avser omständigheten att andra risker som ämnet medför inte har beaktats vid avvägningen (nedan avsnitt B). Min prövning av denna grund leder till mitt förslag att domstolen ska upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet om begäran om omprövning.

41. Det är således i strikt mening möjligt att avgöra överklagandet utan att pröva de andra grunderna för överklagandet. Det ska emellertid beaktas att domstolen hittills bara har avgjort ett mål om överklagande i ett förfarande om omprövning¹¹, vilket dock inte löste många av de uppkomna frågorna. Det är således av betydelse för framtida förfaranden att fastställa eventuella ytterligare fall av felaktig rättstillämpning som tribunalen gjort, trots att dessa inte skulle medföra att den överklagade domen ska upphävas (i avsnitt C).

A. Berättigat intresse av att få saken prövad

42. ClientEarths berättigade intresse av att få saken prövad skulle kunna ifrågasättas om beslutet om tillstånd har förlorat sin verkan på grund av den tid som förflutit eller att kommissionen ogiltigförklarat beslutet. I så fall vore det nämligen tveksamt om förevarande talan kunde medföra en fördel för ClientEarth.¹²

43. I artikel 2 i beslutet om tillstånd fastställde kommissionen en omprövningsperiod fram till den 21 februari 2019. Eftersom kommissionen sedan dess inte har beviljat ett nytt tillstånd framstår det som möjligt att tillståndet löpt ut.

44. Enligt parternas samstämmiga uppgifter är beslutet om tillstånd emellertid fortfarande giltigt för åtminstone en av tillståndssökandena enligt artikel 61.1 i Reach-förordningen, eftersom denne lämnade in en omprövningsrapport inom den utsatta tidsfristen och avseende vilken kommissionen ännu inte har fattat ett beslut.

¹¹ Dom av den 12 september 2019, *TestBioTech m.fl./kommissionen* (C-82/17 P, EU:C:2019:719). Följande domar avsåg däremot endast tillämpningen av detta förfarande: dom av den 13 januari 2015, *Rat m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4), rådet och kommissionen/*Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe* (C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2015:5), och dom av den 3 september 2020, *Mellifera/kommissionen* (C-784/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:630).

¹² Se mitt förslag till avgörande i målet *Bayer CropScience och Bayer/kommissionen* (C-499/18 P, EU:C:2020:735, punkt 57 och följande punkter) och där angiven rättspraxis.

45. Eftersom beslutet om tillstånd fortfarande gäller på den grunden skulle ett bifall till överklagandet, vilket fick den slutliga följden att beslutet ogiltigförklaras, innebära att ClientEarth erhåller den eftersträvade fördelen.

46. Följaktligen består ClientEarths berättigade intresse av att få saken prövad.

B. Den sjätte grunden för överklagandet: beaktande av andra risker med ämnet i avvägningen

1. Prövning av överklagandet

47. Genom den sjätte grunden har ClientEarth ifrågasatt tribunalens konstateranden beträffande vilka av de risker som ämnet medför som ska beaktas vid avvägningen enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen.

48. Bakgrunden till denna grund för överklagandet är att DEHP hittills endast omfattats av tillståndskrav på grund av dess reproduktionstoxiska egenskaper i den mening som avses i artikel 57 c i Reach-förordningen. Dessutom har Echa och kommissionen även upptagit DEHP i den så kallade kandidatförteckningen som ett ämne som inger mycket stora betänkligheter enligt artikel 59, på grund av att det är ett hormonstörande ämne i den mening som avses i artikel 57 f – det vill säga på grund av dess påverkan på det endokrina systemet – men ett tillståndskrav har emellertid ännu inte införts på denna grund.¹³

49. Trots att DEHP:s hormonstörande egenskaper var kända redan vid tidpunkten då beslutet om tillstånd meddelades, har tribunalen i den ifrågasatta punkten 289 i den överklagade domen godtagit att Echas riskbedömningskommitté och dess kommitté för socioekonomisk analys och kommissionen endast beaktade DEHP:s reproduktionstoxiska egenskaper vid avvägningen enligt artikel 60.4.

50. Det ska således klargöras vilka risker i samband med ett ämne som ska beaktas vid en avvägning enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen.

51. Enligt lydelsen av denna bestämmelse kan tillstånd beviljas för en användning om de socioekonomiska fördelarna uppväger hälso- eller miljöriskerna i samband med ämnets användning. Således skiljer sig formuleringen av denna grund för tillstånd från den i artikel 60.2 i Reach-förordningen, vilken i den tyska språkversionen uttryckligen endast avser *en risk*, nämligen risken som motiverar tillståndskravet. I den språkversionen talar lydelsen av artikel 60.4 alltså just i jämförelse med den andra grunden på vilken tillstånd kan beviljas för att alla risker ska beaktas i samband med ämnet inom ramen för avvägningen. I andra versioner, till exempel den engelska, nederländska eller portugisiska versionen, är det i punkt 4 däremot endast tal om risken. Dessa versioner kan också tolkas mot bakgrund av ett omfattande hänsynstagande, men resultatet är emellertid inte riktigt lika tvingande som med de förstnämnda versionerna.

52. Tribunalen grundade sig emellertid i punkterna 218–223 i den överklagade domen på sambandet mellan de två grunderna för tillstånd enligt artikel 60.2 och 60.4 i Reach-förordningen samt på avgränsningen mellan kandidatförteckningen och skälen för tillståndskrav för att begränsa avvägningen till att endast omfatta de risker som motiverar tillståndskravet.

¹³ Se ovan punkt 19.

53. Jag instämmer visserligen med tribunalens bedömning att ett tillstånd som grundas på att risken kontrolleras på ett adekvat sätt i den mening som avses i artikel 60.2 i Reach-förordningen endast avser risken som ligger till grund för tillståndskravet. Tillståndssökanden måste endast lämna de uppgifter som avses i artikel 62.4 d i nämnda förordning med avseende på denna risk. Om sökanden kan visa att denna kontrolleras på ett adekvat sätt så utgör andra risker inte hinder för att bevilja ett tillstånd, även om ämnet redan har upptagits i kandidatförteckningen på grund av dessa andra risker. Att ett ämne tas upp i kandidatförteckningen är endast ett steg i ett förfarande som i framtiden kan – men inte måste – leda till att tillståndskrav införs för det aktuella ämnet.

54. Den huvudsakliga funktionen med avvägningen enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen är också att övervinna risken som ligger till grund för tillståndskravet. Utan denna risk skulle det nämligen inte finnas något tillståndskrav.

55. Tribunalen och kommissionen har emellertid bortsett från att den socioekonomiska nyttan av en användning inte endast beror på fördelarna med den berörda användningen, utan även på de övriga hälso- och miljöriskerna i samband med den. Dessa risker utgör nämligen också socioekonomiska faktorer. Om de medför skador på hälsa eller miljö belastar de samhället och orsakar ekonomiska kostnader. Riskerna *minskar* således den sammanlagda socioekonomiska nyttan och måste således tas i beaktande vid en bedömning av huruvida fördelarna uppväger risken som motiverar tillståndskravet.

56. Detta visar sig särskilt tydligt vid analysen av alternativ som också är nödvändig för ett tillstånd enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen. Enligt artikel 60.5 ska kommissionen beakta "alla relevanta aspekter" och enligt led a i synnerhet "de totala riskerna för människors hälsa och för miljön". Dessa totala risker omfattar med nödvändighet alla tänkbara risker som alternativen och användningen som avses i ansökan innebär. Det är inte möjligt att hänvisa till ett alternativ som visserligen inte medför den risk som motiverar för tillståndskravet men i stället innebär andra, ännu allvarigare risker. Det är inte heller rimligt att endast beakta sådana andra risker vad gäller alternativen men däremot inte i samband med användningen som ansökan avser. Ett sådant tillvägagångssätt skulle i praktiken inte utgöra en jämförelse av de totala riskerna, vilket är en förutsättning för en analys av alternativen.

57. Kommittén för socioekonomisk analys har i det aktuella målet även uttryckligen tagit hänsyn till andra risker i samband med alternativen då den kännetecknade den omständigheten att man undviker bortskaffande av PVC-avfall med DEHP på avfallsdeponier eller genom förbränning som en socioekonomisk fördel med det sökta tillståndet.¹⁴

58. Avvägningen skulle således vara ofullständig om man visserligen tog hänsyn till alla fördelar med en användning, men i analysen av nackdelar endast tog hänsyn till risken som ligger till grund för tillståndskravet.

¹⁴ Yttrande av den 22 oktober 2014 (hänvisning i fotnot 9), avsnitt 10, s. 17.

59. Vid tribunalen hänvisade kommissionen till sin redogörelse för förslaget till Reach-förordningen, där kommissionen redan har förklarat att andra effekter än de som var orsaken till att det krävdes tillstånd för ämnet inte ska beaktas. Sådana effekter kan regleras inom ramen för begränsningarna. Kommissionen motiverade detta med förfarandets effektivitet.¹⁵

60. Effektivitetsöverväganden kan tillåta att man vid avvägningen låter bli att ta hänsyn till försumbara, avlägsna eller hypotetiska risker. Det skulle till exempel vara tillåtet att inom ramen för avvägningen låta bli att ta hänsyn till risker för vilka det kan visas att de genom begränsningar kontrolleras på ett adekvat sätt, då dessa är försumbara. En sådan begränsning är förenlig med det utrymme som kommissionen har i fråga om att fastställa de grundläggande sakförhållandena som ligger till grund för en bedömning av komplexa vetenskapliga omständigheter och avvägningar.¹⁶ Risker som redan i sig motiverar att ett ämne som *inger mycket stora betänkligheter* har upptagits i kandidatförteckningen enligt artikel 59 i Reach-förordningen hör emellertid med nödvändighet till de omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet och som kommissionen omsorgsfullt och opartiskt ska pröva vid utövandet av sitt utrymme för skönsässig bedömning.¹⁷

61. För övrigt kräver försiktighetsprincipen att en helhetsbedömning av de relevanta hälso- och miljöriskerna i samband med användningen ska göras. Det följer av skäl 9 och artikel 1.3 i Reach-förordningen att denna förordning grundas på försiktighetsprincipen. I skäl 69 betonas att denna princip också omfattar tillstånd.

62. För en korrekt tillämpning av försiktighetsprincipen krävs det, för det första, att de eventuellt negativa följderna för hälsan av den föreslagna användningen av ämnet i fråga kan identifieras och, för det andra, att en helhetsbedömning av hälsoriskerna görs, grundad på de mest tillförlitliga vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och på de senaste resultaten av den internationella forskningen.¹⁸ För miljörisker gäller samma överväganden.¹⁹

63. Som ClientEarth med rätta påpekat kommer en sådan helhetsbedömning i slutändan mycket närmare målsättningen att säkerställa en hög skyddsnivå²⁰ än en avvägning där vissa risker ignoreras.

¹⁵ Fjärde stycket i anmärkningarna till artikel 57 i förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG och förordning (EG) {om långlivade organiska föreningar} {SEK(2003 1171)/* KOM/2003/0644 slutlig - COD 2003/0256 */.

¹⁶ Dom av den 29 oktober 1980, Roquette Frères/rådet (138/79, EU:C:1980:249, punkt 25), dom av den 25 juni 1997, Italien/kommissionen (C-285/94, EU:C:1997:313, punkterna 22 och 23), och dom av den 9 november 2006, Agraz m.fl./kommissionen (C-243/05 P, EU:C:2006:708, punkt 73).

¹⁷ Dom av den 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punkt 77), dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 57), dom av den 22 november 2017, kommissionen/Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882, punkt 35).

¹⁸ Dom av den 23 september 2003, kommissionen/Danmark (C-192/01, EU:C:2003:492, punkt 51), dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 75), och dom av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, punkt 46 och där angiven rättspraxis samt punkt 94).

¹⁹ Dom av den 28 mars 2019, Verlezza m.fl. (C-487/17–C-489/17, EU:C:2019:270, punkt 57). Se även dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 134), dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 66), och dom av den 24 oktober 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punkt 58).

²⁰ Se artikel 1.1 och skälen 1, 3 och 7 i REACH-förordningen och deras rättsliga grund, artikel 95.3 EG (nuvarande artikel 114.3 FEUF), och artikel 3.3 FEU, och artiklarna 35 och 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

64. Denna slutsats påverkas inte heller av att tribunalen redan har slagit fast att upptagandet av ett ämne i kandidatförteckningen på grund av ytterligare risker inte medför en skyldighet att komplettera en anhängiggjord tillståndsansökan med avseende på dessa risker. Att ett ämne läggs till i förteckningen påverkar inte ett pågående tillståndsförfarande.²¹

65. I detta sammanhang ska det för det första påpekas att domstolen i sin dom i målet om överklagande av ovannämnda dom från tribunalen²² inte tog upp denna fråga. Domstolen har således ännu inte tagit ställning till denna fråga.

66. För det andra måste man skilja mellan att ett ämne tas upp i kandidatförteckningen och riskerna i samband med användningen av detta ämne. Upptagandet har – i strikt formell mening – ingen direkt inverkan på ett pågående tillståndsförfarande. Det innebär emellertid inte att riskerna som var orsaken till att ämnet togs upp i förteckningen inte – precis som alla andra relevanta risker – ska beaktas inom ramen för den socioekonomiska avvägningen. I detta sammanhang är omständigheten att ämnet tagits upp i kandidatförteckningen endast intressant i den mån som den bekräftar riskerna och deras allvar.

67. Slutligen kan det påpekas att inte heller rättssäkerhetsprincipen, vilken kommissionen grundar sig på i det omtvistade beslutet om begäran om omprövning och som den även omnämner i förbigående i sin svarsskrivelse, leder till någon annan slutsats. Kommissionen angav i beslutet om begäran om omprövning att denna princip utgör hinder för att beakta ämnets hormonstörande egenskaper, eftersom dessa egenskaper blev kända först ett år efter att tillståndsansökan framställdes. Kommissionen anser att det således inte kan krävas att tillståndssökanden ska beakta dessa risker i sin ansökan.²³

68. Det följer emellertid av fast rättspraxis att lagenligheten av ett beslut från kommissionen ska bedömas mot bakgrund av den information som kommissionen hade tillgång till vid tidpunkten då den antog beslutet.²⁴ Även om en tillståndssökande ännu inte kunde ta hänsyn till vissa uppgifter som har betydelse för beslutet får kommissionen inte ignorera sådana uppgifter som den erhållit innan den fattar beslutet endast på den grunden att sökanden inte kunde det. Vid tidpunkten då beslutet om tillstånd antogs och i ännu högre grad då det omtvistade beslutet om begäran om omprövning antogs hade kommissionen emellertid redan tillgång till den danska rapporten om DEHP:s hormonstörande egenskaper och Echa hade redan erkänt de miljörisker som är kopplade till DEHP genom att myndigheten av denna orsak tagit upp ämnet i kandidatförteckningen.²⁵

69. Följaktligen gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen, eftersom den tillät att DEHP:s hormonstörande egenskaper inte beaktades vid avvägningen enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen. Denna felaktiga rättstillämpning ligger till grund för att tribunalen ogillade ClientEarths talan, vilket innebär att tribunalens dom ska upphävas i sin helhet.

²¹ Tribunalens dom av den 11 maj 2017, Deza/Echa (T-115/15, EU:T:2017:329, punkt 145).

²² Domstolens dom av den 23 januari 2019, Deza/Echa (C-419/17 P, EU:C:2019:52).

²³ Avsnitt 3.2 i) i det omtvistade beslutet om begäran om omprövning.

²⁴ Dom av den 7 februari 1979, Frankrike/kommissionen (15/76 och 16/76, EU:C:1979:29, punk 7), dom av den 10 juli 1986, Belgien/kommissionen (234/84, EU:C:1986:302, punkt 16), dom av den 17 maj 2001, IECC/kommissionen (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punkt 87), dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, punkt 54 och följande punkter), och dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 37).

²⁵ Se ovan punkt 19.

2. Prövning av talan vid tribunalen

70. Om tribunalens avgörande upphävs, får domstolen, enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, antingen själv slutligt avgöra målet, om det är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen.

71. Med avseende på underlåtelsen att beakta andra risker kopplade till DEHP är målet färdigt för avgörande. Kommissionen borde nämligen ha tagit hänsyn till DEHP:s hormonstörande egenskaper när den fattade det omtvistade beslutet om begäran om omprövning. Eftersom den inte gjorde det, ska detta beslut ogiltigförklaras i sin helhet.

72. Det bör dessutom påpekas att beslutet om tillstånd visserligen också innehåller denna brist, men att det inte skulle påverkas direkt av att beslutet om begäran om omprövning ogiltigförklaras. När kommissionen fattade beslutet om begäran om omprövning borde den visserligen ha tagit hänsyn till att tillståndet grundas på en ofullständig avvägning. Det kan emellertid inte uteslutas att kommissionen i stället, på grundval av den omprövningsrapport som den enda kvarvarande tillståndssökanden lämnat in,²⁶ beviljar ett nytt tillstånd enligt artikel 60.2 i Reach-förordningen, vilket skulle innebära att det inte längre finns anledning att döma i saken om ClientEarths begäran om omprövning. Echas riskbedömningskommitté och dess kommitté för socioekonomisk analys har nämligen redan dragit slutsatsen att de nya uppgifterna visar att de reproduktionstoxiska riskerna kontrolleras på ett adekvat sätt.²⁷

C. De övriga grunderna för överklagandet

73. De övriga grunderna som åberopats till stöd för överklagandet avser huruvida vissa argument kan tas upp i en talan som avser en begäran om omprövning, kraven som ställs på en tillståndsansökan, de beviskrav som ställs på en sådan talan, analysen av alternativen, kemikaliesäkerhetsrapporten och slutligen försiktighetsprincipen.

1. Den första grunden: upptagande till sakprövning av grunder och argument

74. Den första grunden avser tribunalens konstateranden om räckvidden av en talan om ogiltigförklaring av ett beslut genom vilket en begäran om omprövning avslagits enligt Århusförordningen. ClientEarth har för det första bestridit tribunalens konstaterande att talan endast kan avse det omtvistade beslutet om begäran om omprövning och inte tillståndsansökan (se nedan avsnitt a) och för det andra att tribunalen har begränsat sin prövning till att endast avse de grunder och argument som ClientEarth gjorde gällande i begäran om omprövning (se nedan avsnitt b).

²⁶ Se ovan punkt 44.

²⁷ Committee for Risk Assessment (RAC) och 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) av den 30 november 2018.

a) Den första grundens första del: föremålet för talan som riktas mot det omtvistade beslutet om begäran om omprövning

75. Genom den första grundens första del har ClientEarth invänt mot tribunalens avgränsning av föremålet för en talan enligt artikel 12 i Århusförordningen. Det ska klargöras huruvida ClientEarth med sin talan även kan ifrågasätta brister i tillståndsansökan som utmynnade i att kommissionen meddelade det beslut om tillstånd som ska kontrolleras.

76. I detta sammanhang fann tribunalen i punkt 53 i den överklagade domen med rätta att talan som väckts av den som begär omprövning endast kan avse huruvida det omtvistade beslutet om begäran om omprövning är lagenligt. Det framgår av punkt 54 i den överklagade domen att tribunalen anser att ClientEarths kritik avseende brister i tillståndsansökan endast kan vara relevant om kommissionen instämde i dessa bristfälliga uppgifter i beslutet om begäran om omprövning.

77. Det är således avgörande huruvida, och i förekommande fall i vilken utsträckning, en NGO kan åberopa brister i en tillståndsansökan inom ramen för ett omprövningsförfarande.

78. Enligt artikel 10.1 i Århusförordningen har vissa icke-statliga organisationer rätt att genom en motiverad begäran utverka en intern omprövning av en förvaltningsåtgärd hos det unionsorgan som har vidtagit åtgärden enligt miljöretten. En begäran om omprövning enligt denna bestämmelse syftar till att det ska göras en ny bedömning av denna rättsakt²⁸ – i förevarande mål alltså av beslutet om tillstånd.

79. Domstolen har slagit fast att begäran om intern omprövning av en förvaltningsåtgärd följaktligen avser att få fastställt att den aktuella åtgärden är rättsstridig eller (i synnerhet) ogrundad.²⁹ NGO:n får därefter enligt artikel 12 i Århusförordningen jämförd med artikel 10 i denna förordning väcka talan vid unionsdomstolen. Den kan väcka talan mot det beslut genom vilket begäran om intern omprövning har avslagits såsom ogrundad. I detta sammanhang kan sökanden göra gällande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av fördragen eller av någon rättsregel som gäller deras tillämpning eller maktmissbruk.³⁰

80. I detta sammanhang avser åsidosättandet av väsentliga formföreskrifter emellertid föreskrifter som gäller inom ramen för omprövningsförfarandet. Därmed är dock inte sagt i vilken utsträckning det är möjligt att väcka talan avseende formfel och brister i tillståndsförfarandet.

81. Artikel 9.3 i Århuskonventionen kräver endast att det finns en möjlighet att få handlingar och underlåtelse som strider mot miljölagstiftningen prövade. Denna formulering är snävare än den i artikel 9.2, vilken föreskriver en rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut prövad.

²⁸ Dom av den 12 september 2019, TestBioTech m.fl./kommissionen (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punkt 37), och dom av den 3 september 2020, Mellifera/kommissionen (C-784/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:630, punkt 63).

²⁹ Dom av den 12 september 2019, TestBioTech m.fl./kommissionen (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punkt 38), och dom av den 3 september 2020, Mellifera/kommissionen (C-784/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:630, punkt 64).

³⁰ Dom av den 12 september 2019, TestBioTech m.fl./kommissionen (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punkt 38).

82. Eftersom artiklarna 10–12 i Århusförordningen endast genomför artikel 9.3 i konventionen ska dessa bestämmelser således endast göra det möjligt att få till stånd en prövning av överträdelser av miljölagstiftningen, men ger däremot inte en rätt att få till stånd en övergripande prövning av den materiella och formella giltigheten av en rättsakt.

83. I den mån som tillståndsansökan ska omfatta en angivelse av användningen (artikel 62.4 c i Reach-förordningen) och en kemikaliesäkerhetsrapport (artikel 62.4 d) och en analys av alternativen (artikel 62.4 e) är det emellertid fråga om miljölagstiftning. Dessa uppgifter syftar nämligen i synnerhet till att identifiera miljöriskerna som är kopplade till användningen som avses i ansökan och till dess alternativ.

84. Dessa uppgifter är dessutom av betydelse för tredje parter deltagande i tillståndsförfarandet. Enligt artikel 64.2 i Reach-förordningen ska Echa nämligen tillhandahålla översiktlig information om användningar för vilka ansökningar har mottagits. Myndigheten ska dessutom ange en tidsfrist inom vilken berörda tredje parter får lämna in information om alternativa ämnen eller tekniker. Dessutom föreskrivs i artikel 60.4 c, artikel 64.3 fjärde meningen, artikel 64.4 b och skäl 81 att information som lämnas in av tredje parter ska beaktas. ClientEarth har angett att de deltagit i tillståndsförfarandet på detta sätt.

85. För övrigt har tribunalen i punkt 103 och följande punkter i den överklagade domen själv erkänt att det följer av artikel 60.7 i Reach-förordningen att tillstånd endast ska beviljas om ansökan uppfyller kraven i artikel 62. Det omfattar i synnerhet kemikaliesäkerhetsrapporten och analysen av alternativen.

86. För det fall att ett tillstånd inte får beviljas på grund av att ansökan inte uppfyller kraven i artikel 62.4 d och e i Reach-förordningen måste en NGO kunna ifrågasätta sådana brister inom ramen för en omprövning och en därpå följande talan. Huruvida kommissionen uttryckligen instämmer i de delar som är bristfälliga eller inte kan däremot inte påverka att sådana argument får tas upp till prövning i omprövningsförfarandet.

87. Mot denna bakgrund har ClientEarth inledningsvis med rätta invänt mot punkterna 234–236 i den överklagade domen. I dessa punkter underkänner tribunalen argumentet att den analys av alternativen som tillhandahölls i tillståndsansökan var otillräcklig, eftersom DEHP:s funktion inte preciserades i ansökan. Oberoende av vad tillståndssökandena angav eller underlät att ange i tillståndsansökan har kommissionen nämligen uttryckligen identifierat en funktion hos DEHP med avseende på tillståndet i fråga. Denna fastställelse av att argumentet inte kan tas upp till prövning utgör en felaktig rättstillämpning i enlighet med övervägandena ovan.

88. Emellertid har tribunalen i en kompletterande motivering i punkterna 63–70 i den överklagade domen, vilka ClientEarth inte har ifrågasatt, på ett övertygande sätt utrett att det för angivelsen av användningen inte är avgörande att en funktion hos det aktuella ämnet identifieras.

89. Således var ClientEarths argument, att det saknas en angivelse av funktionen hos DEHP i tillståndsansökan, i alla händelser ogrundat och tribunalens felaktiga rättstillämpning vid bedömningen av om detta argument får tas upp till sakprövning innebär inte att domslutet i den överklagade domen påverkas.

b) Den första grundens andra del: föremålet för överklagandet

90. Genom den första grundens andra del har ClientEarth invänt mot att tribunalen i punkt 55 i den överklagade domen fann att det endast är de grunder och argument som sökanden redan har anfört i begäran om omprövning som kan tas upp inom ramen för en talan mot ett beslut om begäran om omprövning.

91. Vid en första anblick har domstolen nyligen besvarat denna fråga på ett liknande sätt i domen TestBioTech. En talan mot ett beslut genom vilket en begäran om omprövning avslagits får enligt nämnda dom inte baseras på nya grunder eller bevisning som inte framgår av begäran om omprövning. I annat fall skulle kravet på motivering av en sådan begäran, enligt artikel 10.1 i Århusförordningen, förlora sin ändamålsenliga verkan och syftet med det förfarande som inletts genom begäran ändras.³¹

92. Detta konstaterande av domstolen är även i linje med dess praxis om föremålet för talan. Föremålet för en talan om fördragsbrott fastställs genom kommissionens formella underrättelse och dess motiverade yttrande,³² på samma sätt som föremålet för talan i varumärkesmål endast omfattar vad som yrkats och den bevisning som åberopats vid harmoniseringskontoret.³³ Ett överklagande får inte heller ändra saken i målet vid tribunalen.³⁴ Och som jag redan nämnt ska lagenligheten av ett beslut från kommissionen bedömas mot bakgrund av den information som kommissionen hade tillgång till vid tidpunkten då den antog beslutet,³⁵ det vill säga i synnerhet mot bakgrund av innehållet i en ansökan om vilken kommissionen ska fatta ett beslut.

93. Domstolen har även tolkat artikel 9.3 i Århuskonventionen, vilken genomförs genom Århusförordningen, på detta sätt. Enligt domstolens tolkning utgör nämnda bestämmelse inte hinder för en preklusionsregel som föreskriver en skyldighet att redan under det administrativa förfarandet framföra invändningar angående iakttagandet av relevanta bestämmelser i miljölagstiftningen. En sådan regel kan göra det möjligt att snabbare identifiera de omtvistade punkterna och, i förekommande fall, lösa dem under det administrativa förfarandet med följden att ett överklagande till domstol inte längre är nödvändigt. En sådan preklusionsregel kan således främja syftet med artikel 9.3 i Århuskonventionen, nämligen att tillhandahålla effektiva rättsliga mekanismer, och regeln tycks även överensstämma med artikel 9.4 i konventionen, enligt vilken det krävs att de förfaranden som avses i bland annat artikel 9.3 i konventionen ska erbjuda ”tillräckliga och effektiva” rättsmedel samt vara ”rättvisa”.³⁶

³¹ Dom av den 12 september 2019, TestBioTech m.fl./kommissionen (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punkt 39).

³² Dom av den 29 september 1998, kommissionen/Tyskland (C-191/95, EU:C:1998:441, punkt 55), och dom av den 14 oktober 2010, kommissionen/Österrike (C-535/07, EU:C:2010:602, punkt 41).

³³ Dom av den 13 mars 2007, harmoniseringskontoret/Kaul (C-29/05 P, EU:C:2007:162, i synnerhet punkterna 53 och 54).

³⁴ Dom av den 1 juni 1994, kommissionen/Brazzelli Lualdi m.fl. (C-136/92 P, EU:C:1994:211, punkt 59), dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 35), och dom av den 17 december 2020, De Masi och Varoufakis/ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punkt 34).

³⁵ Se hänvisningarna i fotnot 24.

³⁶ Dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 88 och 89), och dom av den 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood m.fl. (C-826/18, EU:C:2021:7, punkt 63).

94. ClientEarth har i sin replik uttryckligen instämt med konstaterandena i domen TestBioTech. ClientEarth har dock helt riktigt åberopat den rättspraxis som nämnts beträffande avgränsningen av föremålet för tvisten, enligt vilken det för det första är tillåtet att framföra nya *argument* i samband med redan anförda grunder,³⁷ och för det andra att det måste vara möjligt att *reagera* på motiveringen till ett avslagsbeslut.³⁸

95. Båda dessa kategorier ligger även i linje med målsättningen som fastslagits i skäl 19 i Århusförordningen och i artikel 9.4 i Århuskonventionen, nämligen att säkerställa adekvata och effektiva rättsmedel. Denna målsättning framgår för övrigt även av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

96. Tribunalens slutsats i punkt 55 i den överklagade domen är däremot för restriktiv, eftersom tribunalen i denna punkt inte endast – med rätta – fastställde att nya grunder inte kan tas upp till prövning, utan även – felaktigt – att nya argument rent allmänt inte kan tas upp till prövning.

97. För att detta ska kunna leda till att domen upphävs måste det emellertid också utgöra en felaktig rättstillämpning att tillämpa denna slutsats på ClientEarths argumentation.

98. ClientEarth har i detta sammanhang framhållit att tribunalen har underkänt argument som avser begreppet användning, användningen av avfall och kvantifieringen av de socioekonomiska fördelarna.

i) Begreppet användning

99. I punkterna 61 och 62 i den överklagade domen ansåg tribunalen att ClientEarths argument, att begreppet ”användning” innebär introduktion eller ”aktiv” användning av ett visst ämne i en ”industriprocess”, inte kan tas upp till prövning. Tribunalen motiverade detta med att denna invändning inte framställdes i begäran om omprövning på ett för kommissionen tillräckligt tydligt sätt.

100. Det är emellertid ostridigt att begäran om omprövning avsåg frågan huruvida tillståndsansökan identifierade de eftersträvade användningarna av DEHP på ett tillräckligt tydligt sätt. I punkt 61 i den överklagade domen hänvisade tribunalen till och med till att ClientEarth i begäran om omprövning gjort gällande att en användning av DEHP förutsätter att detta ämne används ”i en blandning” eller introduceras ”i en vara”. I punkt 71 i den överklagade domen återger tribunalen skälen som kommissionen angett för att underkänna detta argument i det omtvistade beslutet om begäran om omprövning.

³⁷ Se dom av den 19 september 2002, Tyskland/kommissionen (C-377/99, EU:C:2002:504, punkt 68), se vad gäller överklaganden dom av den 24 september 2002, Falck och Acciaierie di Bolzano/kommissionen (C-74/00 P och C-75/00 P, EU:C:2002:524, punkt 178), dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 66), dom av den 10 april 2014, Areva m.fl./kommissionen (C-247/11 P och C-253/11 P, EU:C:2014:257, punkt 114), och dom av den 28 juli 2016, Tomana m.fl./rådet och kommissionen (C-330/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:601, punkt 33), och vad gäller överträdelseförfaranden dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 38), och dom av den 11 juli 2013, kommission/Nederländerna (C-576/10, EU:C:2013:510, punkterna 31 och 32).

³⁸ Se vad gäller överklaganden dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 64), dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 63), och dom av den 24 september 2009, Erste Group Bank m.fl./kommissionen (C-125/07 P, C-133/07 P och C-137/07 P, EU:C:2009:576, punkt 310).

101. När ClientEarth inom ramen för sin talan har gjort gällande att det måste vara fråga om ”aktiv” användning av ett visst ämne i en ”industriprocess”, så ska det – i vart fall i förevarande mål – endast anses vara en utveckling av invändningen i begäran om omprövning. Det är nämligen fortfarande fråga om huruvida föremålet för tillståndsansökan och tillståndet är användningar av DEHP i den mening som avses i Reach-förordningen.

102. Således innebär tribunalens bedömning, att det aktuella argumentet från ClientEarth inte får tas upp till prövning, en felaktig rättstillämpning.

103. Denna felaktiga rättstillämpning är emellertid endast relevant för det fall att även det alternativa skälet för att underkänna detta argument i punkterna 63–92 i den överklagade domen innebär en felaktig rättstillämpning. Det kommer dock att framgå i min prövning av den tredje grunden för överklagandet att så inte är fallet (se nedan avsnitt 4, i synnerhet punkterna 143 och 144).

ii) Argumenten som avser användning av avfall

104. ClientEarth invänder mot att tribunalen i punkterna 74, 75, 85 och 87 i den överklagade domen fann att olika argument som ClientEarth anfört vad gäller att kommissionen har gett tillstånd till användning av material som utvunnits ur avfall inte kunde tas upp till sakprövning. Kommissionen har godkänt en återvinningsprocess som strider mot avfallslagstiftningen och felaktigt fastställt att materialet upphör att vara avfall.

105. Det kan i detta sammanhang lämnas obesvarat huruvida dessa argument faktiskt ligger utanför föremålet för talan. De är nämligen ogrundade i sak, eftersom det av artikel 2.2 i Reach-förordningen framgår att den inte ska tillämpas på avfall. Beslutet om tillstånd kan således inte reglera dessa avfallsrättsliga frågor, vilket även uttryckligen framgår av skäl 8 däri. I beslutet förutsätts snarare att det bearbetade PVC-avfallet har upphört att vara avfall före den godkända användningen.

106. I avsaknad av en unionsbestämmelse om när PVC-avfall med DEHP upphör att vara avfall är det i stället upp till medlemsstaterna att avgöra det,³⁹ dock med särskilt beaktande av de krav som ställs för att förhindra negativa effekter på miljön och människors hälsa.⁴⁰ Det är således den medlemsstat som avgör att visst avfall ska upphöra att vara avfall, som ansvarar för eventuella överträdelser av avfallslagstiftningen.

107. Denna del av den första grunden är således verkningslös.

iii) Socioekonomiska fördelar – kvantifiering av risken

108. Slutligen har ClientEarth kritiserat punkt 197 i den överklagade domen. I denna punkt fann tribunalen att ClientEarths argument att avsaknaden av en kvantifiering av risken för arbetstagarnas hälsa påverkar den socioekonomiska avvägningen, inte kan tas upp till prövning.

109. I begäran om omprövning kritiserade ClientEarth visserligen den socioekonomiska avvägningen, men avsaknaden av en kvantifiering av risken för arbetstagarnas hälsa omnämndes faktiskt inte. Det framgår inte heller vilken del av kritiken som framställdes i begäran, som detta

³⁹ Dom av den 28 mars 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264, punkterna 20 och 21).

⁴⁰ Dom av den 24 oktober 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898, punkt 58).

argument syftade till att utveckla. I den mån som ClientEarth riktade kritik mot beaktandet av vissa risker var det inte fråga om kvantifieringen av dessa, utan att de över huvud taget inte beaktats i avvägningen (se ovan avsnitt B, punkt 51 och följande punkter).

110. Mot denna bakgrund var det med rätta som tribunalen fann att denna invändning ska avvisas. Denna del av den första grunden är således ogrundad.

2. Den fjärde grunden: kraven på tillståndsansökan

111. Eftersom begäran om omprövning av ett tillstånd även kan baseras på att det berörda tillståndet beviljats på grundval av otillräcklig information i tillståndsansökan,⁴¹ är det nödvändigt att utreda vilka krav som ställs på innehållet i en sådan ansökan. Den fjärde grunden avser dessa krav.

112. Som jag redan nämnt ovan följer det av artikel 60.7 i Reach-förordningen att tillstånd endast ska beviljas om ansökan uppfyller kraven i artikel 62.⁴² I artikel 62.4 anges den information som ansökan om tillstånd måste innehålla. Den ska i synnerhet innehålla en kemikaliesäkerhetsrapport (led d) och en analys av alternativen (led e). Kemikaliesäkerhetsrapporten ska uppfylla kraven i enlighet med bilaga I och i synnerhet omfatta hälso- och/eller miljörisker som uppkommer i samband med ämnets användning och som beror på ämnets inneboende egenskaper enligt bilaga XIV. Utredningen av vilka alternativ som finns ska innehålla en bedömning av riskerna med dessa och av de tekniska och ekonomiska möjligheterna att ersätta befintliga ämnen med alternativ, inbegripet uppgifter om forskning och utveckling som de som ansöker om tillstånd genomför.

113. Parterna och tribunalen anser att kontrollen av ovannämnda krav på ansökan om tillstånd ska separeras från bedömningen av villkoren för att bevilja ett tillstånd enligt artikel 60.2 och 60.4 i Reach-förordningen. ClientEarth har dock kritiserat att tribunalen i punkt 109 i den överklagade domen fann att kommissionen inte är skyldig att inom ramen för granskningen av kemikaliesäkerhetsrapporten i sak granska de uppgifter som ska lämnas in i samband med ansökan enligt artikel 60.7 jämförd med artikel 62 och bilaga I i Reach-förordningen.

114. Tribunalen grundade denna slutsats på att ordalydelsen av de aktuella bestämmelserna inte föreskriver en sådan skyldighet för kommissionen.

115. Detta konstaterande är emellertid felaktigt.

116. Det finns visserligen ingen bestämmelse som föreskriver att kommissionen är skyldig att pröva de uppgifter som lämnats in i sak. Det framgår dock uttryckligen av artikel 64.3 första meningen i Reach-förordningen att Echas riskbedömningskommitté och kommitté för socioekonomisk analys vid utarbetande av sitt yttrande först ska kontrollera att ansökan omfattar all den information enligt artikel 62 som är relevant för kommitténs ansvarsområde. Enligt andra meningen i nämnda bestämmelse ska de vid behov begära ytterligare information från sökanden.

117. Denna uppgift kan kommittéerna endast utföra om de prövar de uppgifter som lämnats in med ansökan i sak. I detta sammanhang måste de även föregripa bedömningen av villkoren för tillstånd enligt artikel 60.2 och 4. Trots detta är det i slutändan ändå fråga om två olika steg,

⁴¹ Se ovan, i synnerhet punkt 83.

⁴² Se ovan punkt 85.

eftersom kommittéerna i sina yttranden avseende tillståndet även ska ta hänsyn till sin egen expertis och annan information som inte lämnats av tillståndssökanden, utan av tredje parter, vilket framgår särskilt av artikel 64.3 tredje och fjärde meningarna.

118. Enligt artikel 85.7 och artikel 88 samt skäl 95 i Reach-förordningen är kommittéernas bedömningar oberoende. Kommissionen ska dock beakta kommittéernas yttranden när den fattar beslut om att bevilja tillstånd för en användning enligt artikel 60.2 eller 4 i Reach-förordningen. För det fall att kommittéerna konstaterar att informationen som lämnats in är ofullständig ska kommissionen endast bevilja användningen av ämnet som avses i ansökan om den samtidigt visar varför kommittéernas bedömning är felaktig. Kommissionen ska således antingen instämma med kommittéernas konstaterande avseende den inlämnade informationens fullständighet, eller så ska den själv granska informationen i sak.

119. Tribunalens bedömning i punkt 109 i den överklagade domen, att kommissionen inte är skyldig att i sak granska kemikaliesäkerhetsrapporten som enligt artikel 60.7 jämförd med artikel 62 och bilaga I ska lämnas in med ansökan, åsidosätter således det förfarande som stadgas i artiklarna 60, 62 och 64 i Reach-förordningen. Den innebär således en felaktig rättstillämpning.

120. Denna felaktiga rättstillämpning i den överklagade domen kan emellertid endast medföra att den överklagade domen ska upphävas om den motsvarar en brist i det omtvistade beslutet om begäran om omprövning. Att ansökningshandlingarna på ett betydande sätt är ofullständiga måste nämligen komma fram senast i beslutet om tillstånd. Undersökningen av den femte grunden för överklagandet kommer dock att visa att detta inte är fallet med avseende på kemikaliesäkerhetsrapporten i förevarande mål (se nedan avsnitt 5, i synnerhet punkt 154).

3. Den andra grunden: beviskraven för sökanden i omprövningsförfarandet

121. Genom den andra grunden har ClientEarth ifrågasatt de beviskrav som tribunalen tillämpade för omprövningsförfarandet.

122. Domstolen har redan konstaterat att den som ansöker om intern omprövning av en förvaltningsåtgärd enligt miljöretten är skyldig att ange de väsentliga faktiska omständigheter eller rättsliga argument som kan ge upphov till trovärdiga tvivel, det vill säga allvarliga tvivel, beträffande den bedömning som unionsinstitutionen eller unionsorganet har gjort i den aktuella handlingen.⁴³ ClientEarth har hänvisat till denna måttstock i samband med denna grund.

123. Trots att även tribunalen hänvisade till denna måttstock för bevisvärdering i punkt 57 i den överklagade domen har ClientEarth ifrågasatt dess tillämpning på invändningar som riktas mot kemikaliesäkerhetsrapporten som lämnades in i samband med tillståndsansökan och analysen av alternativ som gjorts av kommittén för socioekonomisk analys.

a) Den andra grundens första del: kemikaliesäkerhetsrapporten i tillståndsansökan

124. Genom den andra grundens första del har ClientEarth riktat klagomål mot att tribunalen underkände invändningarna beträffande kemikaliesäkerhetsrapporten som lämnades in med tillståndsansökan. ClientEarth anser att tribunalen tillämpade oproportionerliga beviskrav på dess argument.

⁴³ Dom av den 12 september 2019, TestBioTech m.fl./kommissionen (C-82/17 P, EU:C:2019:719, punkt 69).

125. I punkt 112 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att ClientEarth inte ingett någon bevisning som skulle möjliggöra en slutsats som innebär att den tillsammans med tillståndsansökan inlämnade kemikaliesäkerhetsrapporten inte uppfyller kraven i artikel 60.7, artikel 62.4 d och bilaga I i Reach-förordningen.

126. Tribunalen grundade emellertid inte detta konstaterande på en bevisvärdering eller ett visst beviskrav, utan på att bedömningen av om tillståndsansökan som ingetts är fullständig inte är en materiell bedömning utan endast en formell sådan, vilket särskilt framgår av punkt 113 i den överklagade domen. Denna invändning mot beviskraven bygger således på en felaktig tolkning av den överklagade domen.

127. Detsamma gäller invändningarna mot punkterna 148–150 i den överklagade domen, i vilka tribunalen konstaterade att ClientEarth hade behövt anföra välgrundade invändningar mot den bedömning som gjordes av kommittén för socioekonomisk analys för att åberopa brister i kemikaliesäkerhetsrapporten. Även på denna punkt grundar tribunalen i vart fall underförstått sitt resonemang på att kraven som ställs på tillståndsansökans kvalitet endast är av formell art. I den mån som tribunalen kräver välgrundade invändningar hänvisar den därefter endast till de bedömningar av kommissionen eller kommittén som kan ifrågasättas i sak och som ligger till grund för beslutet om tillstånd.

128. Dessa invändningar mot de beviskrav som tribunalen uppställde är ogrundade, eftersom de baseras på en felaktig tolkning av den överklagade domen.

129. Jag har i mitt resonemang rörande den fjärde grunden visserligen visat att tribunalens motivering vad gäller kontrollen av ansökans innehåll utgör en felaktig rättstillämpning (se ovan avsnitt 2, i synnerhet punkt 115 och följande punkter). Det kommer emellertid vid prövningen av den femte grunden att framgå att det inte finns någon anledning att ifrågasätta kommittéernas och kommissionens bedömning av kemikaliesäkerhetsrapporten inom ramen för beslutet om tillstånd (se nedan avsnitt 5, i synnerhet punkt 154), vilket innebär att denna felaktiga rättstillämpning inte leder till att den överklagade domen ska upphävas.

b) Den andra grundens andra del: analys av alternativen

130. Den andra grundens andra del avser analysen av alternativen som genomförs av kommittén för socioekonomisk analys. ClientEarth har i detta sammanhang ifrågasatt att tribunalen i punkt 248 i den överklagade domen krävde att ClientEarth ska lägga fram bevisning som medför att de bedömningar av omständigheterna som anges i beslutet om begäran om omprövning förlorar sin trovärdighet vad gäller bristen på några tillgängliga alternativ. Tribunalen verkar således kräva att begäran om omprövning ska innehålla en fullständig analys av alternativen i stället för att kräva detta av tillståndsansökan. Detta skulle i praktiken innebära att en begäran om omprövning måste bevisa att beslutet som avses i denna begäran är rättsstridigt.

131. I denna argumentation bortser ClientEarth emellertid från de kriterier för kontrollen som unionsdomstolarna tillämpar vid invändningar i sak när unionsinstitutionerna ska utvärdera komplicerade vetenskapliga och tekniska omständigheter för att avgöra beskaffenheten och omfattningen av de åtgärder de vidtar. I detta sammanhang tillerkänns unionens institutioner ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Unionsdomstolens prövning ska därför begränsas till en kontroll av att unionens institutioner vid denna skönsmässiga bedömning inte har gjort sig skyldiga till uppenbara fel eller maktmissbruk, eller uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. I detta sammanhang ankommer nämligen bedömningen

av de vetenskapliga och tekniska omständigheterna enligt fördraget endast på unionens institutioner, och unionsdomstolen får inte ersätta institutionernas bedömning med sin egen bedömning.⁴⁴

132. Invändningar mot innehållet i en sådan bedömning av unionens institutioner måste således avse uppenbara fel eller maktmissbruk, eller att den berörda institutionen uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

133. Att omständigheter som anförts i en dom⁴⁵ som tribunalen hänvisade till särskilt tydligt inte uppfyllde kraven för att styrka en uppenbart felaktig bedömning, leder enligt ClientEarth inte till lägre krav i andra fall.

134. Denna måttstock kräver dock inte med nödvändighet att bedömningen som gjorts av unionens institutioner slutgiltigt ska vederläggas i sak. Tvärtom ska unionsdomstolen även vid komplexa bedömningar kontrollera att förfarandereglerna har iakttagits, att de faktiska omständigheter som kommissionen har konstaterat är materiellt riktiga och att det inte förekommit maktmissbruk.⁴⁶ När en part åberopar att en behörig institution gjort en uppenbart felaktig bedömning, ska unionsdomstolen kontrollera huruvida institutionen i fråga omsorgsfullt och opartiskt har prövat alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet, det vill säga de omständigheter som den aktuella bedömningen grundar sig på.⁴⁷

135. Visserligen omfattar befogenheten att göra skönsmässiga bedömningar även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande sakförhållandena,⁴⁸ men det räcker att visa att uppenbart relevanta omständigheter inte beaktades i denna bedömning. Begäran om omprövning kan således ge upphov till allvarliga tvivel, beträffande den bedömning som unionsinstitutionen har gjort. Trots att unionsinstitutionerna medges ett omfattande utrymme för bedömning måste de åtminstone visa att de var medvetna om dessa tvivel och ange varför de ändå gjorde denna bedömning.

136. Det är dock av just detta skäl som de tvivel som ClientEarth framhållit – och som kommittéerna tagit i beaktande i samband med bedömningen – inte kan styrka att det är fråga om en uppenbart felaktig bedömning. Tvärtom visar dessa överväganden att unionens institutioner har tagit hänsyn till just dessa omständigheter när de utövade sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

⁴⁴ Dom av den 21 juli 2011, Nickel Institute (C-14/10, EU:C:2011:503, punkt 60) och Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, punkt 60), samt beslut av den 22 maj 2014, Bilbaína de Alquitranes m.fl./ECHA (C-287/13 P, ej publicerat, EU:C:2014:599, punkt 19), och dom av den 4 september 2014, Rütgers Germany m.fl./ECHA (C-288/13 P, ej publicerad, EU:C:2014:2176, punkt 25), dom av den 4 september 2014, Cindu Chemicals m.fl./ECHA (C-289/13 P, ej publicerad, EU:C:2014:2175, punkt 25) och dom av den 4 september Rütgers Germany m.fl./ECHA (C-290/13 P, ej publicerad, EU:C:2014:2174, punkt 25). Se även tribunalens dom av den 11 maj 2017, Deza/ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, punkterna 163 och 164), och domstolens dom av den 23 januari 2019, Deza/ECHA (C-419/17 P, EU:C:2019:52, punkt 82).

⁴⁵ Dom av den 21 maj 2015, Schräder/växtortsmyndigheten (C-546/12 P, EU:C:2015:332).

⁴⁶ Dom av den 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punkt 76), och dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 56).

⁴⁷ Dom av den 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/kommissionen (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punkt 77), dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punkt 57), och dom av den 22 november 2017, kommissionen/Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882, punkt 35).

⁴⁸ Dom av den 29 oktober 1980, Roquette Frères/rådet (138/79, EU:C:1980:249, punkt 25), dom av den 25 juni 1997, Italien/kommissionen (C-285/94, EU:C:1997:313, punkterna 22 och 23), och dom av den 9 november 2006, Agraz m.fl./kommissionen (C-243/05 P, EU:C:2006:708, punkt 73).

137. Såvitt ClientEarth med denna invändning underförstått har klandrat kommissionens uppfattning, att informationen om analysen av alternativ i tillståndsansökan var tillräcklig, utan att tribunalen ifrågasatt detta, gäller detsamma som för den fjärde grunden; i princip ska granskningen av om tillståndsansökan är fullständig omfatta en prövning i sak (se ovan avsnitt 2, i synnerhet punkt 115 och följande punkter). Det kommer emellertid att framgå av undersökningen av den tredje grunden att det inte finns någon anledning att ifrågasätta prövningen av analysen av alternativen i beslutet om tillstånd (se nedan avsnitt 4). En eventuell felaktig rättstillämpning som tribunalen gjort vid bedömningen av prövningen av tillståndsansökan med avseende på analysen av alternativen kan således inte vara avgörande för utgången i målet.

4. Den tredje grunden: alternativ till användningen som avses i ansökan

138. Inom ramen för den tredje grunden har ClientEarth kritiserat tribunalens bedömning av dess invändningar beträffande analysen av alternativen i beslutet om tillstånd.

139. Enligt artikel 60.4 första meningen i Reach-förordningen kan ett tillstånd beviljas om de socioekonomiska fördelarna uppväger riskerna och det saknas lämpliga alternativa ämnen eller tekniker. Enligt andra meningen i nämnda bestämmelse ska detta beslut fattas bland annat med beaktande av analysen av alternativen som tillståndssökanden lämnat in enligt artikel 62.4 e och eventuell information om alternativa ämnen eller tekniker som lämnats in av berörda tredje parter enligt artikel 64.2.

140. Denna bestämmelse kan inte tolkas på så sätt att varje förekomst av alternativa ämnen eller tekniker innebär att tillstånd inte får beviljas, eftersom de ämnen som kräver tillstånd endast ersätts med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart enligt artikel 55 första meningen i Reach-förordningen. Det framgår av andra meningen i nämnda bestämmelse att syftet med analysen av alternativen är att bedöma om så är fallet.

141. Tribunalen har genomgående, i bland annat punkterna 71, 91, 238, 242 och 243 i den överklagade domen, angett att tillståndet för DEHP beviljades i dess egenskap av mjukgörare som ingår i återvunnet PVC-material som släpps ut på marknaden efter det att PVC-materialet har upphört att vara avfall. I punkt 91 konstaterade tribunalen även att det inte är fel att som möjliga alternativ betrakta andra blandningar som inte alls innehåller ämnet eller andra processer i vilka den funktion som ämnet tillför kan uppnås med andra medel.

142. Mot detta har ClientEarth invänt att den relevanta funktionen hos DEHP inom ramen för analysen av alternativen är att höja flexibiliteten och elasticiteten hos PVC. Syftet med tillståndsförfarandet är att minska användningen av ett visst ämne – i detta fall DEHP – och på lång sikt att ersätta ämnet helt. ClientEarth har gjort gällande att det enligt tribunalens logik är möjligt att tillåta bearbetning av DEHP trots att det finns säkra alternativa mjukgörare, så länge PVC-avfall med DEHP genereras. Det hade således i själva verket varit nödvändigt att även undersöka alternativa mjukgörare eller alternativ till PVC med DEHP.

143. Jag finner emellertid inte detta resonemang övertygande. Vid bedömningen av alternativa ämnen och tekniker är det endast den specifika användningen som avses i ansökan som är relevant. Begreppet användning har getts en mycket vidsträckt definition i artikel 3 punkt 24 i

Reach-förordningen: ”bearbetning, formulering, konsumtion, lagring, förvaring, behandling, påfyllning av behållare, överföring från en behållare till en annan, blandning, produktion av en vara eller annat utnyttjande”.

144. Enligt det aktuella tillståndet ska DEHP inte allmänt användas vid tillverkning av PVC, utan av avfallsåtervinningsföretag som ett ämne som ingår i återvunnet PVC-material. Det är av underordnat intresse för dessa företag om det finns andra lämpliga mjukgörare för PVC. Det avgörande är i stället huruvida de kan hänvisas till andra typer av återvunnet material, oavsett om det är återvunnet PVC-material utan DEHP eller andra återvunna plastmaterial.

145. Överklagandet kan således inte vinna bifall på denna grund.

146. Det ska emellertid påpekas att möjligheterna att ersätta DEHP visserligen saknar betydelse för analysen av alternativen i förevarande mål, men däremot kan bli relevanta inom ramen för en fullständig socioekonomisk avvägning. Om det är billigt att ersätta DEHP med ämnen som är förenade med mindre risker blir en samlad bedömning av fördelarna med användningen av återvunnet PVC-material med DEHP mindre än om så inte är fallet. Samtidigt torde återvunnet PVC-material med DEHP vara tillgängligt i mindre utsträckning, eftersom det blir mindre attraktivt att marknadsföra nytt PVC med DEHP⁴⁹ eller till och med förhindras helt genom begränsningar enligt artikel 67 i Reach-förordningen⁵⁰. Slutligen torde även efterfrågan på återvunnet PVC-material med DEHP minska eller till och med försvinna helt. Dessa överväganden omfattas emellertid inte av överklagandet.

5. Den femte grunden: kemikaliesäkerhetsrapporten inom ramen för avvägningen

147. Den femte grunden avser frågan huruvida avvägningen enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen fick genomföras på grundval av den kemikaliesäkerhetsrapport som lämnats in.

148. Som jag nämnt ovan innehåller artikel 60 i Reach-förordningen två grunder för att bevilja tillstånd. Enligt punkt 2 får tillstånd beviljas om hälso- och miljöriskerna kontrolleras på ett adekvat sätt. För detta krävs i synnerhet att kemikaliesäkerhetsrapporten dokumenterar hur riskerna kontrolleras. Om det däremot inte kan säkerställas att riskerna kontrolleras på ett adekvat sätt, får tillstånd beviljas enligt punkt 4 om det kan påvisas att de socioekonomiska fördelarna uppväger hälso- eller miljöriskerna i samband med ämnets användning och om det saknas lämpliga alternativa ämnen eller tekniker.

149. I förevarande mål utgick kommissionen i överensstämmelse med riskbedömningskommitténs uppfattning från att tillståndsansökan inte visade att hälsoriskerna för arbetstagarna som bearbetar det återvunna PVC-materialet med DEHP kunde kontrolleras på ett adekvat sätt.⁵¹ Tillstånd kunde således inte beviljas med stöd av artikel 60.2 i Reach-förordningen.

⁴⁹ I nuläget finns det utöver det i förevarande mål aktuella tillståndet endast ett ytterligare tillstånd för användning av DEHP i flygplansmotorer, medan beslut ännu inte fattas avseende tre mer omfattande tillståndsansökningar som ingavs 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). Dessa ansökningar gör det dock möjligt för tillverkarna att fortsätta släppa ut DEHP på marknaden för de användningar som ansökningarna avser i enlighet med artikel 56.1 d i REACH-förordningen.

⁵⁰ Punkt 51 i bilaga XVII i REACH-förordningen förbjöd användningen i leksaker och barnavårdsartiklar fram till den 7 juli 2020. Sedan dess är användning generellt förbjuden, förutom i vissa undantagsfall.

⁵¹ Skäl 5 i beslutet om tillstånd.

150. Kommissionen beviljade i stället tillståndet med stöd av avvägningen enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen.

151. ClientEarth anser emellertid att det inte var möjligt att göra en sådan avvägning på grund av brister i kemikaliesäkerhetsrapporten.

152. Därmed har ClientEarth å ena sidan ifrågasatt tribunalens konstaterande i punkt 132 i den överklagade domen att denna invändning endast kan avse ett tillstånd enligt artikel 60.2 i Reach-förordningen, men däremot inte ett tillstånd enligt artikel 60.4. Å andra sidan har ClientEarth kritiserat konstaterandena i punkterna 135 och 136 att uppgifterna som tillhandahållits under alla omständigheter var tillräckliga för avvägningen.

153. ClientEarth har rätt såtillvida att brister i kemikaliesäkerhetsrapporten kan hindra tillämpningen av artikel 60.4 i Reach-förordningen. För att fastställa att de socioekonomiska fördelarna med en användning uppväger riskerna, måste dessa risker identifieras med tillräcklig precision. Detta framhålls i artikel 60.4 a, enligt vilken den risk som användningen av ämnet medför, inbegripet de föreslagna riskhanteringsåtgärdernas lämplighet och effektivitet, ska beaktas. Om tillämpningen av artikel 60.2 hindras redan av att dessa risker inte har identifierats tillräckligt tydligt, så kan det även innebära att ett tillstånd inte kan beviljas på den grunden att fördelarna uppväger riskerna.

154. I den mån som tribunalens bedömning i punkt 132 i den överklagade domen syftar till att denna invändning inte ska godtas innebär den en felaktig rättstillämpning. Konstaterandena i punkterna 135 och 136 i den överklagade domen talar emellertid för att tribunalen inte avsåg att göra ett så långtgående uttalande i punkt 132. Det vore åtminstone lämpligt som ett alternativt skäl för att fastställa domen på denna punkt. Tribunalen visade nämligen övertygande i punkterna 135 och 136 att de på grundval av de uppgifter som tillståndssökandena lämnat in i vart fall var möjligt att dra slutsatser beträffande riskerna för arbetstagare som var tillräckliga för att genomföra avvägningen.

155. I den utsträckning som ClientEarth har invänt att riskbedömningen inte specifikt berör användningen som tillståndet avser, har den gjort en felaktig tolkning av i synnerhet punkt 135 i den överklagade domen. Av denna punkt framgår att uppgifterna som tillhandahållits visserligen inte berör denna användning specifikt, men det utesluter inte att det ändå är möjligt att utifrån dessa uppgifter dra slutsatser om riskerna i samband med användningen.

156. Huruvida denna materiella bedömning av uppgifterna är riktig i sak är en bevisvärderingsfråga som inte omfattas av kontrollen i ett mål om överklagande.

157. Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden.

6. Den sjunde grunden: försiktighetsprincipen

158. Den sjunde grunden avser försiktighetsprincipen. ClientEarth har visserligen kritiserat uttalandena i punkterna 284 och 295 i den överklagade domen, men argumentet att det är nödvändigt att ta hänsyn till försiktighetsprincipen står inte i strid med dessa uttalanden eller domen i sin helhet.

159. Såvitt ClientEarth i synnerhet anser att tribunalen konstaterade, att kommissionen inte är skyldig att tillämpa försiktighetsprincipen när den tillämpar artikel 60.4 i Reach-förordningen, har ClientEarth tolkat domen på ett felaktigt sätt. Tvärtom fann tribunalen i punkterna 290–294 i den överklagade domen att denna bestämmelse ger uttryck för samspelet mellan försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

160. Följaktligen kan överklagandet inte bifallas såvitt avser denna grund.

D. Slutsatser av den rättsliga bedömningen

161. Sammanfattningsvis kan jag konstatera att den överklagade domen ska upphävas och det omtvistade beslutet om begäran om omprövning ogiltigförklaras, eftersom de godtog att DEHP:s hormonstörande egenskaper inte beaktades inom ramen för den socioekonomiska avvägningen. Tribunalens konstateranden avseende huruvida invändningar mot tillståndsansökan kan tas upp till sakprövning och avseende kontrollen av ansökans innehåll, och även avseende att nya argument inte kan tas upp till sakprövning, innebär också felaktig rättstillämpning men medför emellertid inte att den överklagade domen ska upphävas.

VI. Rättegångskostnader

162. Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet bifalls och domstolen avgör målet slutligt.

163. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

164. Dessutom framgår det av artikel 184.4 i rättegångsreglerna att en intervenient i första instans som inte själv har överklagat det där meddelade avgörandet inte får förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande, annat än om intervenienten har deltagit i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen. I ett sådant fall får domstolen besluta att denna deltagare ska bära sina rättegångskostnader. Detta gäller för Echas rättegångskostnader i målet om överklagande.

165. Vad gäller Echas rättegångskostnader i målet vid tribunalen gäller vad som anfördes i punkt 310 i den överklagade domen.

166. Av detta följer att kommissionen ska bära sina egna rättegångskostnader och förpliktas att ersätta ClientEarths rättegångskostnader. Echa ska däremot bära sina rättegångskostnader i första instans och i samband med överklagandet.

VII. Förslag till avgörande

167. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska meddela följande dom:

1) Europeiska unionens tribunals dom av den 4 april 2019, ClientEarth/kommissionen (T-108/17, EU:T:2019:215), upphävs.

- 2) Europeiska kommissionens beslut C(2016) 8454 final av den 7 december 2016 ogiltigförklaras.
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta ClientEarths rättegångskostnader. Europeiska kemikaliemyndigheten ska bära sina rättegångskostnader.