



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 25 februari 2021 \*

”Överklagande – Förordning (EG) nr 1907/2006 – Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier – Europeiska kommissionens beslut om tillstånd för vissa användningar av blysvelfokromat, gul, och blykromatmolybdatsulfat, röd, vilka ämnen förtecknas i bilaga XIV till nämnda förordning – Ämnen som inger mycket stora betänkligheter – Villkor för tillstånd – Prövning av huruvida alternativ saknas”

I mål C-389/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 20 maj 2019,

**Europeiska kommissionen**, inledningsvis företrädd av R. Lindenthal, K. Mifsud-Bonnici och G. Tolstoy, därefter av R. Lindenthal och K. Mifsud-Bonnici, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av K. Nordlander, advokat,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

**Konungariket Sverige**, inledningsvis företrädd av C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg, H. Eklinder och A. Falk, därefter av O. Simonsson, C. Meyer-Seitz, M. Salborn Hodgson, R. Shabsavan Eriksson, H. Shev och H. Eklinder, samtliga i egenskap av ombud,

sökande i första instans,

**Konungariket Danmark**, inledningsvis företrädd av J. Nymann-Lindegren, M.S. Wolff och P.Z.L. Ngo, därefter av J. Nymann-Lindegren och M.S. Wolff, samtliga i egenskap av ombud,

**Republiken Finland**, företrädd av S. Hartikainen, i egenskap av ombud,

**Europaparlamentet**, företrädd av A. Neergaard, A. Tamás och C. Biz, samtliga i egenskap av ombud,

**Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa)**, inledningsvis företrädd av M. Heikkilä, W. Broere och C. Schultheiss, därefter av M. Heikkilä, W. Broere och J. Löfgren, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

meddelar

\* Rättegångsspråk: svenska.

## DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juli 2020

och efter att den 29 oktober 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 7 mars 2019, Sverige/kommissionen (T-837/16, EU:C:2019:144) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen kommissionens genomförandebeslut C(2016) 5644 final av den 7 september 2016 om beviljande av tillstånd för vissa användningar av blysvafokromat, gul, och blykromatmolybdatsulfat, röd, enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 (nedan kallat det omtvistade beslutet).

### Tillämpliga bestämmelser

- 2 I skälen 4, 12, 69, 70, 72 och 73 i 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, och rättelser i EUT L 136, 2007, s. 3 och EUT L 232, 2017, s. 17) (nedan kallad Reach-förordningen) föreskrivs följande:

”(4) I enlighet med den genomförandeplan som antogs den 4 september 2002 vid världstoppmötet i Johannesburg om en hållbar utveckling har Europeiska unionen som målsättning att kemiska ämnen senast 2020 skall framställas och användas på sätt som leder till en minimering av betydande skadliga verkningar på människors hälsa och miljön.

...

- (12) En viktig målsättning med det nya system som inrättas genom denna förordning är att stimulera och i vissa fall se till att ämnen som inger stora betänkligheter så småningom ersätts med mindre farliga ämnen och tekniker om det finns lämpliga ekonomiskt och tekniskt genomförbara alternativ. ...

...

- (69) 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 samhällsekonomiska 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. Med hänsyn till att den inre marknaden skall fungera väl är det lämpligt att kommissionen fungerar som tillståndsgivande myndighet.

- (70) Skadliga hälso- och miljöeffekter av ämnen som inger mycket stora betänkligheter bör undvikas genom att man vidtar lämpliga riskhanteringsåtgärder i syfte att säkerställa att eventuella risker i samband med användningen av ett ämne kontrolleras på ett adekvat sätt, och avsikten bör vara att successivt ersätta dessa ämnen med ett lämpligt säkrare alternativ. Riskhanteringsåtgärder bör vidtas för att se till att, då ämnen tillverkas, släpps ut på marknaden och används, exponeringen för dessa ämnen inklusive utsläpp och spill under hela livscykeln ligger under det tröskelvärde ovanför vilket skadliga effekter kan förekomma. För alla ämnen för vilka tillstånd har beviljats och för alla andra ämnen för vilka det inte är möjligt att fastställa en säker exponeringsnivå bör det alltid vidtas åtgärder för att, i den mån det är tekniskt och praktiskt möjligt, minimera exponering och utsläpp i syfte att minimera sannolikheten att skadliga effekter uppstår. Åtgärder för att garantera adekvat kontroll bör anges i kemikaliesäkerhetsrapporterna. Dessa åtgärder bör vidtas och i förekommande fall rekommenderas andra aktörer längre ner i distributionskedjan.

...

- (72) För att stödja målet att på sikt ersätta ämnen som inger mycket stora betänkligheter med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker bör alla som ansöker om tillstånd tillhandahålla en utredning av vilka alternativ som finns med 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 eller avser att börja med. Vidare bör tillstånden bli föremål för en tidsbegränsad översyn, vars perioder fastställs från fall till fall och som normalt är förenad med villkor, exempelvis övervakning.

- (73) Ersättning av ett ämne som sådant eller ingående i en beredning eller vara bör krävas då tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av detta ämne förorsakar en oacceptabel risk för människors hälsa eller för miljön, med beaktande av tillgången på lämpliga säkrare alternativa ämnen och tekniker samt av de samhällsekonomiska fördelarna med användningen av det ämne som utgör en oacceptabel risk.”

- 3 I artikel 55, med rubriken ”Syftet med tillståndssystemet och överväganden om ersättning”, i Reach-förordningen föreskrivs följande:

”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.”

- 4 I artikel 56.1 i Reach-förordningen, i den lydelse som är tillämplig i målet, föreskrivs följande:

”En tillverkare, importör eller nedströmsanvändare får inte släppa ut ett ämne på marknaden för en användning eller själv använda det om ämnet finns med i bilaga XIV, såvida inte

- a) ämnets användning som sådant eller ingående i en beredning eller infogandet av ämnet i en vara för vilken ämnet släpps ut på marknaden eller för vilken denne själv använder ämnet har godkänts i enlighet med artiklarna 60–64, eller
- b) ämnets användning som sådant eller ingående i en beredning eller infogandet av ämnet i en vara för vilken ämnet släpps ut på marknaden eller för vilken denne själv använder ämnet har undantagits från tillståndskravet i bilaga XIV i enlighet med artikel 58.2, eller
- c) det datum som avses i artikel 58.1 c i inte har uppnåtts, eller
- d) det datum som avses i artikel 58.1 c i har uppnåtts, men tillverkaren, importören eller nedströmsanvändaren har lämnat in en ansökan 18 månader före detta datum utan att något beslut har fattats om denna ansökan, eller
- e) dennes omedelbara nedströmsanvändare har fått tillstånd för denna användning, i de fall då ämnet släpps ut på marknaden.”

5 I artikel 58.1 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”När ett beslut fattas om att i bilaga XIV införa ämnen som avses i artikel 57, skall ett sådant beslut fattas i enlighet med förfarandet i artikel 133.4. Beslutet skall för varje ämne omfatta följande information:

...

c) Övergångsbestämmelser:

- i) Det datum från och med vilket utsläppande på marknaden och användning av ämnet skall förbjudas om tillstånd inte beviljas (nedan kallat ”slutdatum”), varvid i tillämpliga fall den angivna produktionscykeln för användningen bör beaktas.
- ii) Ett eller flera datum minst 18 månader före slutdatum, då ansökningar skall ha inkommit om sökanden önskar fortsätta att använda ämnet eller släppa ut det på marknaden för vissa användningar efter slutdatum. Sådana fortsatta användningar skall tillåtas efter slutdatum fram till dess att beslut om tillståndsansökan fattats.

...”

6 Artikel 60 i samma förordning har följande lydelse:

”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.

...

4. Om det inte är möjligt att bevilja tillstånd enligt punkt 2 eller för ämnen som avses i punkt 3, får tillstånd beviljas endast om det kan påvisas att de samhällsekonomiska 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 samhällsekonomisk 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 samhällsekonomiska fördelarna med ämnets användning och de samhällsekonomiska 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.

...”

- 7 I artikel 64 i Reach-förordningen föreskrivs att Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) ska samråda med allmänheten samt med dess riskbedömningskommitté och dess kommitté för samhällsekonomisk analys.
- 8 Enligt artikel 133 i denna förordning biträds kommissionen av en kommitté (nedan kallad Reach-kommittén).

### **Bakgrund till tvisten**

- 9 Bakgrunden till tvisten, som beskrivs i punkterna 1–30 i den överklagade domen, kan med avseende på förevarande mål sammanfattas enligt följande.
- 10 Blyulfokromat, gul, och blykromatmolybdatsulfat, röd, är pigment som på grund av sin hållbarhet, klara färg och glans i stor utsträckning används i lacker och i färger, bland annat för broar och järnkonstruktioner, för att fylla en signalfunktion eller för gula vägmarkeringar.
- 11 Genom förordning (EU) nr 125/2012 av den 14 februari 2012 om ändring av bilaga XIV till förordning nr 1907/2006 (EUT L 41, 2012, s. 1) uppfördes dessa pigment i förteckningen, i denna bilaga, över ämnen som inger mycket stora betänkligheter, på grund av deras egenskaper som cancerframkallande och toxiska för människans reproduktion. Följaktligen krävdes tillstånd för utsläppande på marknaden och användning av dem från och med den 21 maj 2015.

- 12 DCC Maastricht BV ingav den 19 november 2013 en ansökan om tillstånd i syfte att släppa ut de båda aktuella pigmenten på marknaden med avseende på sex användningar, vilka var desamma för båda ämnena. I tillståndsansökan ges följande icke uttömmande exempel på varor som omfattas av de användningar som avses och som enligt tillståndssökanden kräver pigmentens tekniska prestanda; flaköverdrag för lastbilar, varningsskyltar, behållare för läkemedelsavfall, rör för petrokemisk industri, lyftkranar, jordbruksmaskiner, vägutrustning, stålbroar, valv och stålcontainrar.
- 13 Echa genomförde ett förfarande för offentligt samråd i enlighet med artikel 64.2 i Reach-förordningen för att berörda tredje parter skulle få möjlighet att lämna information om alternativa ämnen eller tekniker. Under samrådsförfarandet inkom yttranden från tillverkare inom unionen, nedströmsanvändare av de aktuella pigmenten, branschorganisationer, medlemsstater samt några icke-statliga organisationer. Därefter yttrade sig riskbedömningskommittén och kommittén för samhällsekonomisk analys, enligt artikel 64.3 och följande punkter i denna förordning, om var och en av de aktuella användningarna.
- 14 Slutligen prövades ansökan om tillstånd av Reach-kommittén. När nämnda ansökan togs upp till diskussion i Reach-kommittén uppgav två medlemsstater och Konungariket Norge att dessa blykromater inte användes som pigment i färgen för gula vägmarkeringar i dessa länder. I en av dessa medlemsstater förbjöds användningen av blykromater för vägmarkeringar för 20 år sedan. Kommissionen lade fram sitt förslag till beslut för omröstning i Reach-kommittén. Tjugotre medlemsstater röstade för förslaget, medan tre medlemsstater, däribland Konungariket Sverige, röstade mot detta. Två medlemsstater lade ned sina röster.
- 15 Den 7 september 2016 antog kommissionen det omtvistade beslutet.
- 16 Det begärda tillståndet beviljades inte med stöd av artikel 60.2 i Reach-förordningen, eftersom kommissionen ansåg att risken inte kunde kontrolleras på ett adekvat sätt. Genom det omtvistade beslutet godkände kommissionen däremot de användningar som avses i ansökan med stöd av artikel 60.4 i förordningen, och förenade därvid tillståndet med begränsningar och krav.
- 17 I artikel 1.1 och 1.2 i det omtvistade beslutet har kommissionen tillåtit användningarna av de aktuella blykromaterna, såsom de anges i tillståndsansökan, och angett att tillståndet gäller på villkor att prestandan hos förblandningar, färger och förkompiler av färg som innehåller de berörda ämnena eller hos de färdiga varor som innehåller dem, i fråga om funktionalitet, färgintensitet, ogenomskinlighet (täckförmåga), dispersibilitet, väderbeständighet, värmetålighet eller lagningsbeständighet, eller en kombination av dessa, endast kan uppnås i tekniskt hänseende om dessa ämnen används och denna prestanda är nödvändig för den avsedda användningen.
- 18 I artikel 1.3 c i detta beslut begränsas den mängd blyulfokromat, gul, och den mängd blykromatmolybdatsulfat, röd, som innehavaren av tillståndet för de tillåtna användningarna får släppa ut på marknaden till 2 100 ton per år respektive till 900 ton per år.
- 19 Enligt artikel 1.3 d i det omtvistade beslutet är tillståndet, när det gäller samtliga användningar, villkorat av att tillståndsinnehavarens nedströmsanvändare senast den 30 juni 2017 till Echa inkommer med information om statusen av lämpliga och tillgängliga alternativ till deras användning, vilken detaljerat motiverar behovet av att använda de aktuella ämnena.
- 20 Det följer vidare av artikel 1.3 e i det omtvistade beslutet att tillståndet är villkorat av att tillståndsinnehavaren senast den 31 december 2017 lämnar en rapport till kommissionen som innehåller de uppgifter som anges i artikel 1.3 d i beslutet. Tillståndsinnehavaren ska i rapporten specificera beskrivningen av de tillåtna användningarna på grundval av information om alternativ som tillhandahålls av nedströmsanvändarna.

- 21 I artikel 1.4 i det omtvistade beslutet anges, när det gäller användning för vägmarkering, att tillståndet inte gäller i de medlemsstater där det enligt nationell rätt är förbjudet att använda blykromater i vägmarkeringar.
- 22 Enligt artikel 2.2 i samma beslut löper den omprövningsperiod som avses i artikel 60.9 e i Reach-förordningen ut den 21 maj 2019 för två användningar av de aktuella ämnena, nämligen yrkesmässig användning av färg på metallytor och yrkesmässig användning av fasta eller flytande färgade förblandningar och förkompounder innehållande pigment för användning i vägmarkeringar av termoplast, och den 21 maj 2022 för de fyra övriga användningar som tillåtits genom nämnda beslut.

### **Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen**

- 23 Konungariket Sverige väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 28 november 2016, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.
- 24 Genom den överklagade domen ogiltigförklarade tribunalen detta beslut med motiveringen att kommissionen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid prövningen av huruvida alternativa ämnen saknades.

### **Parternas yrkanden vid domstolen**

- 25 Kommissionen har yrkat att domstolen i första hand ska upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen. I andra hand, för det fall överklagandet ogillas, har kommissionen yrkat att domstolen ska förordna att verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå. Echa har intervenerat till stöd för kommissionen.
- 26 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet i dess helhet och att verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå. Konungariket Danmark, Republiken Finland och Europaparlamentet har intervenerat till stöd för Konungariket Sverige.

### **Prövning av överklagandet**

#### ***Förstahandsyrkandet om att den överklagade domen ska upphävas***

- 27 Till stöd för detta yrkande har kommissionen anfört tre grunder.

#### *Den första grunden*

##### *– Parternas argument*

- 28 Kommissionen har visserligen inte bestritt tribunalens ståndpunkt i den överklagade domen att det ankommer på tillståndssökanden att visa att det saknas ett tekniskt och ekonomiskt genomförbart alternativ för de avsedda användningarna. Kommissionen har däremot kritiserat det beviskrav som tribunalen ställde. Enligt kommissionen gjorde tribunalen gällande ett beviskrav som är omöjligt att uppnå när den i punkt 79 i den överklagade domen slog fast att när ”det fortfarande föreligger osäkerhet avseende villkoret om att alternativ saknas, ska slutsatsen ... dras att sökanden inte uppfyllt bevisbördan”. Alla tekniska och vetenskapliga bedömningar är nämligen till sin natur osäkra, genom att de kan vederläggas av uppgifter som inte fanns tillgängliga när de genomfördes. Kommissionen menar att samma felaktiga rättstillämpning upprepades i punkterna 81, 85, 86, 90 och 101 i den överklagade domen.

- 29 Kommissionen har medgett att det på marknaden finns alternativ för de avsedda användningarna, men har påpekat att de inte har samma prestanda som det aktuella ämnet. Eftersom kommissionen tillämpade ett nollträskelvärde för minskningen av prestanda med avseende på alternativen och de alternativ som övervägdes inte nådde den önskade tekniska prestandanivån, anser kommissionen att den gjorde en riktig bedömning när den ansåg att det inte fanns något tekniskt genomförbart alternativ.
- 30 Konungariket Sverige, Konungariket Danmark och parlamentet har gjort gällande att överklagandet inte kan prövas såvitt avser denna grund. I likhet med Republiken Finland anser de dessutom att överklagandet ska ogillas såvitt avser den grunden.

– *Domstolens bedömning*

- 31 Kommissionen har som första grund gjort gällande att tribunalen ställde beviskrav som var omöjliga att uppnå för tillståndssökanden när den krävde att denna skulle visa att det saknades alternativ som var ekonomiskt och tekniskt genomförbara för de avsedda användningarna och att det inte förelåg någon osäkerhet om detta. Genom att tribunalen ställde ett sådant krav, som upprepades i punkterna 79, 81, 85, 86, 90 och 101 i den överklagade domen, gjorde den enligt kommissionen sig skyldig till felaktig rättstillämpning.
- 32 När dessa punkter i den överklagade domen ses i sitt sammanhang kan de emellertid inte tolkas så, att tillståndssökanden eller kommissionen är skyldiga att med absolut säkerhet visa att det saknas tekniskt och ekonomiskt genomförbara alternativ till ett visst ämne för en viss användning.
- 33 Det ska nämligen framhållas att innehållet i punkt 79 i den överklagade domen är en följd av vad tribunalen konstaterade, och som inte har bestritts, i de två föregående punkterna i den domen. I punkt 77 i den domen drog tribunalen med rätta slutsatsen, av en jämförelse mellan artikel 60.4 och skäl 69 i Reach-förordningen, att det ankommer på tillståndssökanden att visa att det inte finns något lämpligt alternativ som är tillgängligt. I den efterföljande punkten i den överklagade domen gjorde tribunalen en riktig bedömning när den angav att det enligt artikel 60.4 och 60.5 i Reach-förordningen ankommer på kommissionen att kontrollera att villkoren i artikel 60.4 faktiskt är uppfyllda. I punkt 79 i den överklagade domen slog tribunalen, på grundval av de två föregående punkterna i den domen, i huvudsak fast att om kommissionen, efter sin prövning och mot bakgrund av samtliga uppgifter som tillståndssökanden lämnat, som andra personer inkommit med eller som kommissionen inhämtat på egen hand, anser att tillståndssökanden inte har lagt fram den bevisning som krävs, ska denna institution avslå ansökan om tillstånd. I motsats till vad klaganden har gjort gällande innehåller punkt 79 i nämnda dom således inte någon bedömning av vilket ”beviskrav” som ställs på tillståndssökanden eller som kommissionen kan godta.
- 34 Tribunalen erinrade dessutom, i punkterna 81 och 85 i den överklagade domen, jämförda med varandra, om att kommissionens beslut om tillstånd inte enbart ska grundas på antaganden som varken bekräftas eller vederläggs genom de uppgifter som kommissionen förfogar över, i enlighet med domstolens praxis (se, analogt, dom av den 17 september 2009, kommissionen/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, punkterna 52 och 53). Dessa två punkter i den överklagade domen kan således inte tolkas så, att kommissionen är skyldig att kräva att tillståndssökanden ska uppfylla orimliga beviskrav.
- 35 Tribunalen medgav dessutom, i punkt 86 i den överklagade domen, att kommissionen kan bevilja det tillstånd som begärts när osäkerheten härvidlag är försumbar, förutsatt att institutionen fattar beslut efter att ha gjort en ingående prövning och kontrollerat ett tillräckligt stort antal väsentliga och tillförlitliga uppgifter. Tribunalen bedömde att det inte förhöll sig så i det aktuella fallet. Tribunalen slog således inte fast att kommissionen inte kunde låta det kvarstå någon som helst osäkerhet om att alternativ saknades.



- 36 Slutligen avser inte punkterna 90 och 101 i den överklagade domen frågan om vilket beviskrav som kommissionen borde ställa. I punkt 90 redogjordes det för vissa uppgifter som lades fram för kommissionen under förfarandet för offentligt samråd, och i punkt 101 framhöll tribunalen att kommissionen inte hade förklarat varför de alternativ som Konungariket Sverige hade hänvisat till inte kunde användas. I nämnda punkt 101 framhålls närmare bestämt snarare att det omtvistade beslutet motiverats bristfälligt såvitt avser avsaknaden av alternativ till blykromater.
- 37 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den kan tas upp till prövning.

### *Den tredje grunden*

#### *– Parternas argument*

- 38 Det finns anledning att pröva kommissionens tredje grund före den andra grunden. Genom den tredje grundens första del har kommissionen gjort gällande att tribunalen, i hela sitt resonemang och särskilt i punkterna 86, 97 och 98 i den överklagade domen, underlät att beakta den omständigheten att det omtvistade beslutet utgjorde ett partiellt tillstånd med avseende på vissa användningar av blykromater för vilka det hade konstaterats att det saknades genomförbara alternativ, och inte ett tillstånd med avseende på samtliga användningar som avsågs i ansökan. Enligt kommissionen beviljades, genom det omtvistade beslutet, endast tillstånd med avseende på användningar för vilka det saknades alternativ.
- 39 Genom den tredje grundens andra del har kommissionen gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det av de villkor som angavs i det omtvistade beslutet följde att det inte på vederbörligt sätt hade konstaterats att alternativ saknades. Kommissionen anser att det borde vara möjligt att begränsa tillståndets räckvidd med hjälp av objektiva kriterier och att definiera de tillåtna användningarna genom hänvisning till de funktioner som eftersträvas, såsom har gjorts i artikel 1.3 d och e i det omtvistade beslutet. Kommissionen har gjort gällande att den till de behöriga myndigheterna inte har delegerat det skönmässiga uppdraget att göra en utvärdering av alternativen och att det inte finns något avsnitt i beslutet som kan förstås på detta sätt. Att förväxla avgränsningen av tillämpningsområdet för ett tillstånd med den omständigheten att utvärderingen av alternativen inte genomförs, eller att inte medge att medlemsstaterna kan kontrollera att kraven är uppfyllda och göra en utvärdering inom ramen för ett system för beviljande av tillstånd för ett visst ämne, skulle innebära att den kompetensfördelning som föreskrivs i Reach-förordningen inte beaktades och skulle kunna få skadliga följder för människors hälsa och miljön.
- 40 Konungariket Sverige, Konungariket Danmark, Republiken Finland och parlamentet har yrkat att överklagandet ska ogillas såvitt avser den tredje grunden. Konungariket Danmark har dessutom gjort gällande att överklagandet inte kan prövas såvitt avser den grunden.

#### *– Domstolens bedömning*

- 41 Kommissionen har genom den tredje grunden gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av det omtvistade beslutet när den i punkterna 86, 97 och 98 i den överklagade domen slog fast dels att kommissionen beviljade tillstånd för samtliga användningar som avsågs i ansökan trots att kommissionen endast beviljade ett partiellt tillstånd, dels att kommissionen inte hade slutfört sin bedömning av huruvida alternativ saknades, i enlighet med artikel 60.4 i Reach-förordningen.
- 42 Det ska för det första påpekas att tribunalen, i motsats till vad kommissionen har hävdat, inte i någon av de angivna punkterna angav att kommissionen genom det omtvistade beslutet tillät alla användningar som avsågs i ansökan. I samband med tolkningen av artikel 1.1 och 1.2 i det beslutet i

punkt 97 i den överklagade domen konstaterade tribunalen tvärtom följande: ”Att förklara att användningen av de aktuella blykromaterna begränsar sig till endast de fall i vilka prestanda hos sammansättningarna av ämnen innehållande kromater verkligen är nödvändiga är ... detsamma som att förklara att nedströmsanvändarna, varje gång de identifierar ett alternativ, ska avstå från att använda de aktuella blykromaterna.” Den tredje grundens första del saknar således stöd i de faktiska omständigheterna.

- 43 För det andra är det riktigt att tribunalen ansåg att kommissionen inte hade gjort en tillräcklig prövning av alternativen. För att komma fram till denna slutsats angav tribunalen, i punkt 81 i den överklagade domen, att artikel 60.4 i Reach-förordningen inte gör det möjligt för kommissionen att anta ett tillståndsbeslut på grundval av rena antaganden, vilket kommissionen inte har bestritt inom ramen för förevarande mål om överklagande. Därefter redogjorde tribunalen, bland annat i punkterna 97 och 98 vilka kommissionen har hänvisat till, för de överväganden som föranledde den att dra slutsatsen att kommissionen fortfarande var osäker på om det fanns tillgängliga alternativ.
- 44 Det ska i detta avseende påpekas att tribunalen i punkt 97 i den överklagade domen gjorde en sådan tolkning av den omständigheten att kommissionen i artikel 1.1 och 1.2 i det omtvistade beslutet formellt begränsade tillståndet för användning av de aktuella blykromaterna till att endast avse de fall där sådan användning var nödvändig. Även om kommissionen har kritiserat denna tolkning och hävdats att den endast har beviljat ett tillstånd som avser vissa användningar, ska det ändå påpekas att begränsningen i artikel 1.1 och 1.2 i detta beslut i själva verket inte utgör en begränsning. Däri erinras nämligen endast om ett av de allmänna villkoren för tillstånd för ett ämne som inger stora betänkligheter enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen. Det är följaktligen inte möjligt att fastställa räckvidden av denna begränsning.
- 45 Vidare fann tribunalen, i punkt 98 i den överklagade domen, att artikel 1.3 d i det omtvistade beslutet gav uttryck för samma osäkerhet hos kommissionen, eftersom den ålade tillståndsinnehavarens nedströmsanvändare att senast den 30 juni 2017 tillhandahålla Echa upplysningar om huruvida alternativen var lämpliga och tillgängliga, genom att på ett detaljerat sätt motivera behovet av att använda de aktuella ämnena. Denna föreskrift innebär nämligen att nedströmsanvändare anmodas att tillhandahålla kompletterande upplysningar i syfte att det ska kunna göras en bedömning av villkoret att alternativ saknas för de aktuella användningarna, efter det att kommissionen har beviljat tillstånd för dessa användningar. Artikel 60.4 i Reach-förordningen ger emellertid inte kommissionen rätt att tillåta användningen av ett ämne som inger stora betänkligheter om ett annat lämpligt ämne kan ersätta det. Kommissionen har följaktligen inte rätt att bevilja ett sådant tillstånd innan den på vederbörligt sätt har konstaterat att alternativ saknas.
- 46 Av det ovan anförda följer att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att kommissionen hade åsidosatt sin skyldighet att kontrollera att det saknades alternativ för de olika aktuella användningarna för blykromater. Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del.
- 47 Härav följer att överklagandet ska ogillas såvitt avser den tredje grunden, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den kan tas upp till prövning.

*Den andra grunden*

*– Parternas argument*

- 48 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen, särskilt i punkterna 86, 90 och 96 i den överklagade domen, gjorde en felaktig bedömning av omfattningen av den kontroll som den ska göra av bedömningen av huruvida alternativen är tekniskt och ekonomiskt genomförbara. Enligt

kommissionen ersatte tribunalen kommissionens bedömning med sin egen när det gäller avvägningen mellan sociala, ekonomiska och tekniska hänsyn, och bortsåg från det utrymme för skönsässig bedömning som kommissionen förfogar över.

- 49 Tribunalen fann, i punkterna 86 och 90, att det för kommissionens del kvarstod osäkerhet om huruvida det saknades alternativ och att kommissionen följaktligen åsidosatte sin omsorgsplikt. En sådan osäkerhet framgår enligt kommissionen emellertid inte av det omtvistade beslutet, i vilket det tvärtom tydligt anges att kommissionen skönsässigt valde att tillämpa ett tröskelvärde, genom vilket det förutsattes att de alternativa ämnena inte hade en lägre teknisk prestanda, och därefter slog fast att inget alternativ nådde upp till detta tröskelvärde. Tribunalen tyckte sig kunna urskilja en osäkerhet och ansåg följaktligen att kommissionen hade brustit i omsorg, eftersom den inte gjorde någon åtskillnad mellan dessa två faser. Det är emellertid omöjligt att bedöma huruvida ett alternativ är tekniskt genomförbart utan att först skönsässigt bestämma hur stor minskning av prestanda som kan anses godtagbar.
- 50 Det är därför som bedömningen av alternativen ska omfattas av en prövning av huruvida det skett en uppenbart oriktig bedömning, vilket tribunalen för övrigt med rätta slog fast i punkterna 246 och 248 i domen av den 4 april 2019, ClientEarth (T-108/17, EU:T:2019:215). I den överklagade domen konstaterade tribunalen emellertid inte att kommissionen hade gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning vid fastställandet av den godtagbara minskningen av teknisk prestanda eller vid bedömningen, mot bakgrund av detta tröskelvärde, av tillgängliga alternativ.
- 51 Konungariket Sverige, Konungariket Danmark och parlamentet har yrkat att överklagandet ska avvisas såvitt avser den andra grunden. De anser under alla omständigheter, i likhet med Republiken Finland, att överklagandet ska ogillas såvitt avser denna grund.

– *Domstolens bedömning*

- 52 Kommissionen har genom sin andra grund gjort gällande att tribunalen, särskilt i punkterna 86, 90 och 96, gjorde en felaktig bedömning av kommissionens utrymme för skönsässig bedömning enligt artikel 60.4 i Reach-förordningen vid fastställandet av tröskelvärdet för minskningen av teknisk prestanda och därmed även av omfattningen av den domstolsprövning som det ankommer på tribunalen att göra av de beslut som kommissionen antar med stöd av denna bestämmelse.
- 53 Domstolen konstaterar för det första att punkt 86 i den överklagade domen inte innehåller något allmänt uttalande om kommissionens utrymme för skönsässig bedömning vid fastställandet av tröskelvärdet för minskningen av teknisk prestanda. Däremot kritiserade tribunalen kommissionens bedömning beträffande villkoret att alternativ saknas. Enligt tribunalen beviljade kommissionen tillståndet för tidigt innan den på vederbörligt sätt hade slutfört prövningen av dessa villkor. Nämda punkt 86 innehåller således endast en bedömning av de faktiska omständigheterna som det i princip inte ankommer på domstolen att kontrollera inom ramen för ett överklagande.
- 54 Något sådant uttalande framgår inte heller av punkterna 90 och 96 i den överklagade domen. I punkt 90 i den överklagade domen angav tribunalen nämligen endast att enligt en av de berörda parterna i förfarandet för offentligt samråd kunde slutsatsen dras att alternativ under vissa förutsättningar fanns tillgängliga på unionsmarknaden för samtliga användningar som avsågs i tillståndsansökan. På samma sätt slog tribunalen, i punkt 96 i den överklagade domen, endast fast att det framgick av skälen 8, 9 och 12 i det omtvistade beslutet att kommissionen vid tidpunkten för detta beslut fortfarande var osäker på om det saknades tekniskt genomförbara alternativ för samtliga användningar som avsågs i ansökan. Följaktligen har det inte i någon av dessa två punkter i den överklagade domen skett någon sådan felaktig rättstillämpning som gjorts gällande.

- 55 Även om det antas att kommissionen har haft för avsikt att göra gällande att tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna, framgår det klart av handlingarna i målet att en sådan anmärkning saknar grund. Denna anmärkning motsägs nämligen av handlingarna i målet och särskilt av det omtvistade beslutet i sig. Såsom har påpekats i punkterna 44 och 45 i förevarande dom är det uppenbart att detta beslut visar att kommissionen fortfarande var osäker på om det saknades alternativ.
- 56 Om det slutligen antas att det omtvistade beslutet kan anses grunda sig på kommissionens tillämpning av ett nollträskelvärde för minskningen av teknisk prestanda, medför detta att beslutet är rättsstridigt, eftersom det innebär en tolkning av artikel 60 i Reach-förordningen som helt strider mot själva syftet med förordningen. Såsom framgår av bland annat skälen 4, 12, 70 och 73 samt artikel 55 i förordningen syftar förordningen nämligen till att främja att ämnen som inger stora betänkligheter ersätts av andra lämpliga ämnen. Att principiellt besluta att ersättningen av ämnena ska ske utan någon minskning av prestandan innebär inte bara att ett villkor som inte föreskrivs i förordningen läggs till, utan det kan utgöra hinder för en sådan ersättning och följaktligen medföra att förordningen förlorar en stor del av sin ändamålsenliga verkan.
- 57 För det andra ska det erinras om att tribunalen fann att kommissionen inte hade slutfört prövningen av huruvida alternativ saknades och att tillståndet därför inte kunde ha beviljats på giltigt sätt. Det kan emellertid inte med framgång göras gällande att tribunalen har ersatt kommissionens bedömning med sin egen med avseende på utvärderingen av alternativen, eftersom tribunalen tvärtom grundade sig på kommissionens bedömning av dessa alternativ, såsom den framgår av det omtvistade beslutet, och på den kvarstående osäkerheten om huruvida det saknades alternativ vilken framgår av samma beslut.
- 58 Den andra överklagandegrunden ska följaktligen underkännas, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den kan tas upp till prövning.
- 59 Av det ovan anförda följer att yrkandena om upphävande av den överklagade domen som framställts i överklagandet ska ogillas.

***Andrahandsyrkandet om att verkningarna av det omtvistade beslutet tillfälligt ska bestå***

*– Parternas argument*

- 60 Kommissionen har medgett att den vid tribunalen intog en felaktig ståndpunkt beträffande rättsverkningarna av ogiltigförklaringen av det omtvistade beslutet, genom att hävda att en ogiltigförklaring av detta beslut skulle leda till ett förbud mot att släppa ut de aktuella ämnena på marknaden. Enligt kommissionen har tribunalen och övriga parter i målet fört samma resonemang.
- 61 I artikel 56.1 i Reach-förordningen finns övergångsbestämmelser enligt vilka tillståndssökanden får släppa ut det ämne på marknaden som vederbörande har ansökt om tillstånd för fram till dess att kommissionen fattar beslut om ansökan om tillstånd. En ogiltigförklaring av detta beslut skulle på så sätt återställa den rättsliga situation som förelåg innan beslutet antogs, det vill säga den som följer av de övergångsbestämmelser enligt vilka det är tillåtet att släppa ut ämnet på marknaden. En ogiltigförklaring med omedelbar verkan av nämnda beslut skulle således få verkningar som strider mot syftet med tribunalens beslut att inte tillfälligt låta verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet bestå, det vill säga att skydda människors hälsa.
- 62 Kommissionen har således yrkat att domstolen ska upphäva punkt 2 i domslutet i den överklagade domen och förordna att verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå, med hänsyn till rättssäkerheten och skyddet för människors hälsa.

- 63 Echa har förklarat sig stödja kommissionens yrkande.
- 64 Konungariket Sverige, Konungariket Danmark och Republiken Finland har yrkat att domstolen ska ogilla nämnda yrkande.

– *Domstolens bedömning*

- 65 Den enda grund som åberopats till stöd för andrahandsyrkandet i målet om överklagande avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 112 i den överklagade domen vad gäller verkningarna av den ogiltigförklaring som den meddelade.
- 66 Tribunalen slog i denna punkt fast att en ogiltigförklaring med omedelbar verkan av tillståndsbeslutet skulle hindra sökanden, DCC Maastricht, från att fortsätta saluföra de aktuella pigmenten och att en sådan ogiltigförklaring visserligen skulle kunna få allvarliga negativa konsekvenser för detta företag, men att den ansågs vara motiverad med hänsyn till intresset av att skydda människors hälsa mot verkningarna av dessa farliga ämnen.
- 67 Under omständigheterna i förevarande fall fick emellertid ogiltigförklaringen av det omtvistade beslutet tvärtom till följd att DCC Maastricht tilläts att fortsätta saluföra de aktuella pigmenten fram till dess att kommissionen antar ett nytt beslut, såsom domstolens vice ordförande angav i sitt interimistiska beslut av den 21 november 2019, kommissionen/Sverige (C-389/19 P-R, ej publicerat, EU:C:2019:1007, punkt 60). Tillstånden i fråga hade nämligen beviljats med stöd av en tidigare förordning, nämligen förordning nr 125/2012, till och med den 21 maj 2015.
- 68 Enligt artikel 56.1 d jämförd med artikel 58.1 c i Reach-förordningen, är det tillåtet att fortsätta med användningar som redan har tillåtits efter det att giltighetstiden för tillståndet löpt ut till dess att det har fattats beslut om den nya ansökan om tillstånd, under förutsättning att ansökan har lämnats in minst 18 månader innan tillståndet löper ut. DCC Maastricht, som hade ansökt om ett nytt tillstånd inom den föreskrivna fristen, omfattades av övergångsbestämmelserna fram till dess att det omtvistade beslutet antogs och kom således att återigen omfattas av övergångsbestämmelserna efter det att beslutet hade ogiltigförklarats med omedelbar verkan.
- 69 Härav följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i punkt 112 i den överklagade domen när den inte beaktade övergångsbestämmelserna i artiklarna 56.1 d och 58.1 c i Reach-förordningen. Eftersom kommissionens andrahandsyrkande är välgrundat, ska punkt 2 i domslutet i den överklagade domen upphävas.

**Avgörande av målet**

- 70 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande.
- 71 Så förhåller det sig i förevarande fall. Domstolen ska därför pröva det yrkande om att verkningarna av det ogiltigförklarade beslutet ska bestå som kommissionen framställde vid tribunalen och som upprepats vid domstolen.
- 72 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående. När domstolen utövar sin behörighet enligt denna artikel ska den beakta rättssäkerhetsprincipen och andra allmänna eller enskilda intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2012, parlamentet/rådet, C-490/10, EU:C:2012:525, punkt 91, dom av den 22 oktober 2013, kommissionen/rådet, C-137/12,

EU:C:2013:675, punkt 81, dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 90 och 91, och dom av den 7 september 2016, Tyskland/parlamentet och rådet, C-113/14, EU:C:2016:635, punkt 83).

- 73 Såsom angetts i punkt 67 i förevarande dom medför en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet att giltighetstiden för tillståndet för de aktuella pigmenten förlängs till efter den 21 maj 2015. Det omtvistade beslutet innebar i vissa avseenden en begränsning av användningen av dessa ämnen som inger stora betänkligheter. I artikel 1.3 c i detta beslut begränsades den mängd blyulfokromat, gul, och den mängd blykromatmolybdatsulfat, röd, som innehavaren av tillståndet för de tillåtna användningarna fick släppa ut på marknaden till 2 100 ton per år respektive till 900 ton per år. Enligt artikel 2.2 i samma beslut skulle den omprövningsperiod som avses i artikel 60.9 e i Reach-förordningen vad beträffar två specifika användningar av två blykromatpigment, nämligen yrkesmässig användning av färg på metallytor och yrkesmässig användning av fasta eller flytande färgade förblandningar och förkomponenter innehållande pigment för användning i vägmarkeringar av termoplast, ha löpt ut den 21 maj 2019 om det omtvistade beslutet inte hade ogiltigförklarats eller om dess verkningar hade bestått. Tillståndshavaren hade nämligen inte inom den föreskrivna fristen inkommit med begäran om omprövning för dessa specifika användningar.
- 74 Av det ovan anförda följer att ett beslut att avslå ansökan om att verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå skulle öka risken för att det uppkommer en allvarlig och irreparabel skada på människors hälsa och miljön. Det ska följaktligen förordnas att verkningarna av detta beslut ska bestå till dess att kommissionen på nytt har tagit ställning till DCC Maastrichts tillståndsansökan.

### **Rättegångskostnader**

- 75 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1 i samma rättegångsregler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Även om kommissionen i huvudsak är tappande part i förevarande mål, har varken Konungariket Sverige eller någon av de parter som har intervenerat till stöd för Konungariket Sveriges yrkanden begärt att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och inte heller att Echa, som intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden, ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Domstolen finner följaktligen att vardera parten och intervenienterna ska bära sina rättegångskostnader i målet om överklagande.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Punkt 2 i domslutet i den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 7 mars 2019, Sverige/kommissionen (T-837/16, EU:T:2019:144) upphävs.**
- 2) **Överklagandet ogillas i övrigt.**
- 3) **Verkningarna av kommissionens genomförandebeslut C(2016) 5644 final av den 7 september 2016 om beviljande av tillstånd för vissa användningar av blyulfokromat, gul, och blykromatmolybdatsulfat, röd, enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006, ska bestå till dess att Europeiska kommissionen på nytt har tagit ställning till DCC Maastricht BV:s ansökan om tillstånd.**
- 4) **Europeiska kommissionen, Konungariket Sverige, Konungariket Danmark, Republiken Finland, Europaparlamentet och Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) ska bära sina rättegångskostnader i målet om överklagande.**

Bonichot

Bay Larsen

Toader

Safjan

Jääskinen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 februari 2021.

A. Calot Escobar  
Justitiesekreterare

J.-C. Bonichot  
Domare på första avdelningen