Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

23 януари 2019 година*

„Обжалване — Регламент (ЕО) № 1907/2006 (Регламент REACH) — Приложение XIV — Изготвяне на списък с вещества, подлежащи на разрешаване — Вписване в списъка с идентифицирани вещества за възможно включване в приложение XIV — Актуализиране на записа за веществото бис (2-етилхексил) фталат (DEHP) в списъка — Грешки при тълкуването и прилагането на Регламент REACH и на принципа на правна сигурност — Изопачаване на фактите и доказателствата — Обхват на контрола“

По дело C-419/17 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 11 юли 2017 г.,

Deza, a.s., установено в Valašské Meziříčí (Чешка република), за което се явява P. Dejl, advokát,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

Европейска агенция по химикали (ECHA), за която се явяват W. Broere, N. Herbatschek и M. Heikkilä, в качеството на представители, подпомагани от M. Procházka и M. Mašková, advokáti,

ответник в първоинстанционното производство,

Кралство Дания, за което се явяват J. Nymann-Lindegren и M. Wolff, в качеството на представители,

Кралство Нидерландия,

Кралство Швеция, за което се явяват A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev и L. Zettergren, в качеството на представители,

Кралство Норвегия

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав)

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, E. Regan и S. Rodin (докладчик), съдии,

* Език на производството: чешки.

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юни 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Deza a.s. иска отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 11 май 2017 г., Deza/ECHA (T-115/15, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2017:329), с което Общият съд е отхвърлил жалбата за отмяна на решение ED/108/2014 на директора на Европейската агенция по химикали (ECHA) от 12 декември 2014 г., с което се актуализира и допълва съществуващ запис на химичното вещество бис (2-етилхексил) фталат (CE № 204-211-0, CAS № 117-81-7) (наричано по-нататък „DEHP“) в списъка с идентифицирани вещества (наричано по-нататък „спорното решение“) за възможно включване в приложение XIV към Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3 и поправки в ОВ L 36, 2009 г., стр. 84 и ОВ L 118, 2010 г., стр. 89), изменен с Регламент (ЕО) № 895/2014 на Комисията от 14 август 2014 г. (ОВ L 244, 2014 г., стр. 6) (наричан по-нататък „Регламентът REACH“).

Правна уредба

2 Член 57 от Регламент REACH, озаглавен „Вещества, предмет на включване в приложение XIV“, гласи:

„Следните вещества могат да бъдат включени в приложение XIV в съответствие с процедурата, установена в член 58:

а) вещества, отговарящи на критериите за класифициране в клас на опасност канцерогенност, категория 1A или 1B съгласно раздел 3.6 от приложение I към Регламент (ЕО) № 1272/2008;

б) вещества, отговарящи на критериите за класифициране в клас на опасност мутагенност за зародишните клетки от категория 1A или 1B съгласно раздел 3.5 от приложение I към Регламент (ЕО) № 1272/2008;

в) вещества, отговарящи на критериите за класифициране в клас на опасност токсичност за репродукция от категория 1A или 1B, вредни ефекти върху половата функция и оплодителната способност или върху развитието съгласно раздел 3.7 от приложение I към Регламент (ЕО) № 1272/2008;

г) вещества, които са устойчиви, биоакумулиращи и токсични, в съответствие с критериите, установени в приложение XIII към настоящия регламент;

д) вещества, които са много устойчиви и много биоакумулиращи, в съответствие с критериите, установени в приложение XIII към настоящия регламент;

е) вещества, имащи свойствата да разрушават ендокринната система или притежаващи устойчиви, биоакумулиращи и токсични свойства, или много устойчиви и много биоакумулиращи свойства, които не отговарят на критериите на буква г) или д) — за които има научно доказателство за вероятни сериозни въздействия върху здравето на човека или околната среда, и които пораждат еквивалентна степен на безпокойство спрямо веществата, описани в букви а)—д), и които са определени за всеки конкретен случай съгласно процедурата, установена в член 59“.

3 Член 59 от Регламент REACH, озаглавен „Идентифициране на веществата, посочени в член 57“, предвижда:

„1. Процедурата, установена в параграфи 2—10 от настоящия член, се прилага за целите на идентифицирането на вещества, отговарящи на критериите, посочени в член 57 и изготвянето на списък с кандидат-вещества за възможно включване в приложение XIV. […]

[…]

3. Всяка държава членка може да изготви досие в съответствие с приложение XV за вещества, които по нейно становище отговарят на критериите, установени в член 57, и да го препрати към [ECHA] […]

[…]

7. При направени или получени коментари, [ECHA] препраща досието към Комитета на държавите членки в рамките на 15 дни след приключване на 60-дневния период, посочен в параграф 5.

8. Ако в рамките на 30 дни от препращането, Комитетът на държавите членки постигне единодушно съгласие относно идентификацията, [ECHA] включва веществото в списъка, посочен в параграф 1. Агенцията може да включи това вещество в своите препоръки съгласно член 58, параграф 3.

9. Ако Комитетът на държавите членки не успее да постигне единодушно съгласие, Комисията изготвя проектопредложение за идентифициране на веществото в рамките на 3 месеца от получаването на становището на Комитета на държавите членки. Крайното решение за идентифицирането на веществото се взема предвид в съответствие с процедурата, посочена в член 133, параграф 3.

10. [ECHA] публикува и актуализира списъка, посочен в параграф 1 на своята интернет страница незабавно след вземане на решение за включване на дадено вещество“.

Обстоятелства по спора и спорното решение

4 Жалбоподателят, Deza, акционерно дружество, регистрирано по чешкото право, извършва дейност в химическия сектор. То произвежда, продава и използва по-конкретно DEHP.

5 С решение от 28 октомври 2008 г. изпълнителният директор на ECHA включва DEHP в „списъка на кандидат-веществата“, а именно в списъка с веществата, идентифицирани за възможно включване в приложение XIV към Регламент REACH.

6 След приемането на Регламент (ЕС) № 143/2011 на Комисията от 17 февруари 2011 г. (ОВ L 44, 2011 г., стр. 2) DEHP е включено в приложение XIV към Регламент REACH.

7 На 12 август 2013 г. жалбоподателят подава заявление за разрешение за използването на DEHP и прилага към него серия от изследвания и подробни документи, включително доклад относно химическата безопасност, анализ на алтернативните решения и социално-икономически анализ.

8 На 26 август 2014 г. Кралство Дания представя четири досиета, съобразени с приложение XV към този регламент, като предлага, от една страна, DEHP и три други химични вещества, а именно дибутилфталат (наричано по-нататък „DBP“), бутилбензилфталат (наричано по-нататък „BBP“) и диизобутилфталат (наричано по-нататък „DIBP“) да бъдат идентифицирани и като вещества, имащи свойствата да разрушават ендокринната система, за които има научно доказателство за вероятни сериозни въздействия върху здравето на човека или околната среда, и от друга страна, списъкът с кандидат-веществата да бъде допълнен в този смисъл.

9 За първоначалното предложение на Кралство Дания е направено допитване до заинтересованите страни. Няколко държави членки и няколко недържавни образувания, сред които е и жалбоподателят, представят коментари.

10 При разглеждането на тези досиета се оказва, че поради противопоставянето на няколко представители на държавите членки първоначалното предложение на Кралство Дания няма да бъде прието с единодушие. Само срещу идентифицирането на DEHP като вещество, имащо свойствата да разрушава ендокринната система, което може да има сериозни въздействия върху околната среда, няма възражения от страна на членовете на Комитета на държавите членки.

11 Като взема предвид този резултат, Кралство Дания разделя първоначалното си предложение на осем части, както следва:

– на четири части, с които цели да се идентифицират четирите химични вещества DBP, BBP, DIBP и DEHP като вещества, имащи свойствата да разрушават ендокринната система, които могат да има сериозни въздействия върху здравето на човека по смисъла на член 57, буква е) от Регламент REACH, и чрез това ново идентифициране да се допълни съществуващият запис за тези четири вещества в списъка на кандидат-веществата,

– на четири части, с които цели да се идентифицират тези четири химични вещества като вещества, имащи свойствата да разрушават ендокринната система, които могат да имат сериозни въздействия върху околната среда по смисъла на член 57, буква е) от Регламент REACH, и чрез това ново идентифициране да се допълни съществуващият запис за тези четири вещества в списъка на кандидат-веществата.

12 Комитетът на държавите членки не постига единодушно споразумение относно частите от първоначалното предложение на Кралство Дания, с които се цели да се идентифицират веществата DEHP, DBP, BBP и DIBP като вещества, имащи свойствата да разрушават ендокринната система, за които има научно доказателство за вероятни сериозни въздействия върху здравето на човека.

13 Комитетът обаче одобрява единодушно частта от предложението, с която се цели да се идентифицира веществото DEHP като вещество, имащо свойствата да разрушава ендокринната система, за което има научно доказателство за вероятни сериозни въздействия върху околната среда.

14 На 12 декември 2014 г. изпълнителният директор на ECHA приема спорното решение, с което се актуализира и допълва съществуващият запис относно DEHP в списъка на кандидат-веществата и това вещество се идентифицира като вещество, имащо свойствата да разрушава ендокринната

система, за което има научно доказателство за вероятни сериозни въздействия върху околната среда, пораждащи еквивалентна степен на безпокойство като това, породено от използването на други вещества, описани в Регламент REACH.

Жалбата пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 5 март 2015 г., Deza иска отмяна на спорното решение.

16 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля тази жалба.

Искания на страните

17 Жалбоподателят иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отмени спорното решение и

– да осъди ECHA да заплати съдебните разноски, направени в настоящото производство по обжалване, както и в производството пред Общия съд.

18 ECHA иска от Съда:

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски, направени в настоящото производство по обжалване, както и в производството пред Общия съд, включително тези по обезпечителното производство.

19 Кралство Дания и Кралство Швеция подкрепят исканията на ECHA.

По жалбата

По първото основание — грешка при прилагане на правото от Общия съд при тълкуването и прилагането на Регламент REACH

20 С първото си основание, разделено на три части, Deza поддържа, че като е приел в точки 48—82, 85—98 и 105—132 от обжалваното съдебно решение, че ECHA е била с компетентна да вземе спорното решение и че последното е било прието в резултат на редовно проведена процедура, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

По първата част на първото основание — неправилно признаване от Общия съд на имплицитно правомощие на ECHA да допълни съществуващо идентифициране на DEHP

– Доводи на страните

21 Жалбоподателят поддържа, че ECHA не разполага нито с изрично, нито с имплицитно правомощие да допълни съществуващо идентифициране на DEHP. Той подчертава, че Общият съд е признал, че нито общото право на Съюза, нито Регламент REACH, и по-точно член 59,

параграф 8 от последния, възлагат изрично на агенцията такова правомощие. Жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че от член 59, параграф 8 от Регламент REACH относно процедурата за идентифициране на веществата, посочени в член 57 от този регламент, следва, че ECHA е имплицитно оправомощена да допълва съществуващото идентифициране на DEHP.

22 В това отношение жалбоподателят твърди, че Общият съд не се е съобразил с решения на Съда от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207), и от 15 март 2017 г., Hitachi Chemical Europe и Polynt/ECHA (C-324/15 P, EU:C:2017:208), от които било видно, че когато за химично вещество се считало, че може да бъде включено в списъка на веществата, подлежащи на разрешаване, предвиден в приложение XIV към Регламент REACH, тъй като отговаря на някой от критериите, изложени в член 57, букви а)—д) от този регламент, то не можело вече да бъде идентифицирано и като вещество, отговарящо на критериите по буква е) от този член.

23 Според Deza член 57, буква е) от Регламент REACH се отнася до идентифицирането на вещества, които не могат да бъдат идентифицирани въз основа на критериите, посочени в член 57, букви а)—д) от този регламент или които все още не са идентифицирани и включени в списъка на кандидат-веществата въз основа на тези критерии. Това обаче не било така в случая с DEHP, което било идентифицирано съгласно член 57, буква в) от посочения регламент шест години преди приемането на спорното решение.

24 Според жалбоподателя Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е признал на ECHA такова имплицитно правомощие, въпреки че съществуването на имплицитно правомощие представлявало дерогация от принципа на предоставянето на правомощия, закрепен в член 13, параграф 2 ДЕС, който следвало да се тълкува стриктно и който предполагал признатото имплицитно правомощие да бъде необходимо за постигане на целта на Регламент REACH, по-специално за да се осигури полезното действие на последния. Той твърди, че с признаването на ECHA на такова имплицитно правомощие очертаните от Регламент REACH правомощия на тази агенция са значително разширени в нарушение на принципа на предоставянето на правомощия.

25 Жалбоподателят поддържа и че като е приел, че ECHA може да допълни съществуващото идентифициране на DEHP, Общият съд е приложил неправилно доктрината на имплицитните вътрешни правомощия. Той припомня, че в точка 52 от обжалваното съдебно решение Общият съд е посочил, че „[б]езспорно на пръв поглед изразът в член 59, параграф 8 от Регламент[REACH] „[ECHA] включва веществото в списъка“ се отнася до положение, при което на Комитета на държавите членки е изпратено досие, изготвено в съответствие с приложение XV към този регламент, което е относно вещество, все още непредложено на вниманието му“. Жалбоподателят смята, че в точка 53 от това решение Общият съд неправилно е приел, че „въз основа на този текст не може да се направи извод, че Комитетът на държавите членки е компетентен само за идентифицирането на веществата, които още не са включени в списъка на кандидат-веществата“.

26 Той посочва, че ако това имплицитно правомощие на агенцията е било необходимо, за да се осигури полезното действие на Регламент REACH, Съдът не би изключил в своята съдебна практика възможността за идентифициране на веществото в съответствие с член 57, буква е) от този регламент, въпреки че това вещество е било идентифицирано преди това по силата на букви а)—д) на член 57 от същия регламент.

27 Освен това жалбоподателят поддържа, че от член 58, параграф 8 от Регламент REACH, който изрично възлага на Комисията, не на ECHA, правомощието да извади от приложение XIV към този регламент веществата, които вече не отговарят на критериите по член 57 от същия

регламент, следва, че ако законодателят на Съюза е имал намерението да предвиди в посочения регламент процедура, позволяваща да се допълни или измени списък на вещества, и да възложи нейното провеждане на агенция като ECHA, той е щял да го предвиди изрично.

28 ECHA счита, че доводът на жалбоподателя, че идентифицирането съгласно член 57, букви а)—д) от Регламент REACH не допуска идентифицирането по член 57, буква е) от този регламент, е недопустим, доколкото не е бил изложен пред Общия съд. Тя заключава, че при всяко положение всички представени доводи са неоснователни.

29 Кралство Дания и Кралство Швеция считат, че доводите на жалбоподателя са неоснователни.

– *Съображения на Съда*

30 Що се отнася до практиката на Съда, на която се позовава жалбоподателят и която е посочена в точка 22 от настоящото решение, преди всичко следва да се припомни, че спорното решение е прието на основание член 59, параграф 8 от Регламент REACH. В това отношение следва да се отбележи, че в член 59 от Регламент REACH е описана процедурата за идентифициране на веществата, отговарящи на посочените в член 57 от Регламент REACH критерии, с оглед на включването им в списъка на кандидат-веществата, който служи за основа за изготвянето на приложение XIV към този регламент. Когато съответното вещество е включено в това приложение XIV, то не може повече да се използва или пуска на пазара, освен когато е издадено разрешение за конкретно използване на основание член 60 от посочения регламент.

31 Предложеното от жалбоподателя тълкуване на решения от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207), и от 15 март 2017 г., Hitachi Chemical Europe и Polynt/ECHA (C-324/15 P, EU:C:2017:208), обаче произтича от неправилния им прочит. В точка 24 от всяко от посочените решения Съдът е приел, че член 57, букви а)—в) от Регламент REACH посочва, на първо място, веществата, отговарящи на критериите за класифициране като канцерогенни, мутагенни или токсични за репродукцията, категория 1A или 1B съгласно раздели 3.5—3.7 от приложение I към Регламент (ЕО) № 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси, за изменение и за отмяна на директиви 67/548/ЕИО и 1999/45/ЕО и за изменение на Регламент № 1907/2006 (ОВ L 353, 2008 г., стр. 1). По-нататък, член 57, букви г) и д) посочва устойчивите, биоакумулиращи и токсични вещества и веществата, които са много устойчиви и много биоакумулиращи, в съответствие с критериите, установени в приложение XIII към Регламент REACH. Тези критерии се основават на оценката на опасностите от тези вещества. Накрая, член 57, буква е) от този регламент посочва всички други вещества, които не отговарят на нито един от горните критерии, но „за които има научно доказателство за вероятни сериозни въздействия върху здравето на човека или околната среда, и които пораждат еквивалентна степен на безпокойство спрямо веществата, описани в букви а)—д), и които са определени за всеки конкретен случай съгласно процедурата, установена в член 59“ (решение от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA, C-323/15 P, EU:C:2017:207, т. 24).

32 Съдът е уточнил, че член 57, буква е) от Регламент REACH въвежда самостоятелен механизъм, който позволява да се идентифицират като пораждащи сериозно безпокойство вещества, които все още не са били определени като такива на основание на тази разпоредба (решения от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA, C-323/15 P, EU:C:2017:207, т. 25 и от 15 март 2017 г., Hitachi Chemical Europe и Polynt/ECHA, C-324/15 P, EU:C:2017:208, т. 25). Така Съдът е приел в точка 29 от всяко от посочените решения, че приложното поле на член 57, буква е) от Регламент REACH изрично обхваща веществата, имащи свойствата да разрушават ендокринната система, макар този вид въздействия да не попада в нито един клас на опасност, определен в това приложение.

33 В това отношение Съдът е посочил в точки 24—40 от решения от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207), и от 15 март 2017 г., Hitachi Chemical Europe и Polynt/ECHA (C-324/15 P, EU:C:2017:208), че идентифицирането на вещество на основание на тази разпоредба предполага да бъдат изпълнени две кумулативни условия, а именно, от една страна, да е вероятно съответното вещество да има сериозни въздействия върху здравето на човека или околната среда, и от друга страна, тези въздействия да „пораждат еквивалентна степен на безпокойство“ спрямо породеното от веществата, които са изброени в член 57, точки а)—д) от Регламент REACH. Макар да приема, че първото условие изисква анализ на опасностите, произтичащи от характерните свойства на съответното вещество, това не се отнася за второто условие. По този начин, за се да провери дали дадено вещество поражда „еквивалентна степен на безпокойство“ по смисъла на член 57, буква е) от Регламент REACH, Съдът счита, че не следва да се ограничава естеството на безпокойството, което може да бъде взето предвид само при опасностите, произтичащи от характерните свойства на съответното вещество.

34 Освен това, противно на твърдяното от жалбоподателя и както посочва генералният адвокат в точки 50—56 от заключението си, от решения от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207), и от 15 март 2017 г., Hitachi Chemical Europe и Polynt/ECHA (C-324/15 P, EU:C:2017:208), не следва, че член 57, буква е) от Регламент REACH трябва да се тълкува в смисъл, че химично вещество като DEHP, което вече е било включено в списъка на кандидат-веществата за опасно свойство, отговарящо на критериите по член 57, буква в) от този регламент, впоследствие не може да бъде идентифицирано и съгласно член 57, буква е) от посочения регламент за различно характерно свойство.

35 Всъщност в точки 24—40 от тези решения Съдът е изложил критериите, въз основа на които дадено вещество може да бъде идентифицирано на основание на някоя от букви а)—е) от член 57 от Регламент REACH, без да е предвидил ограничаване на причините, поради които дадено вещество може да бъде включено в списъка на кандидат-веществата. Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че не е изключено характерните свойства на вещество да могат да отговарят на няколко от основанията, предвидени в член 57, букви а)—е) от Регламент REACH.

36 Не може да се приеме и доводът на жалбоподателя за неправилното прилагане от Общия съд на доктрината за имплицитните правомощия. Както отбелязва генералният адвокат в точка 63 от своето заключение, от точка 54 от обжалваното съдебно решение следва, че за да признае компетентността на ECHA да вземе спорното решение, Общият съд е счел, че нито текстовете на член 57 и член 59, параграф 8 от Регламент REACH, нито текстът на друга разпоредба от него забраняват на ECHA да провери дали дадено вещество има характерни свойства, различни от тези, довели до първоначалното му включване в списъка на кандидат-веществата. Освен това в точка 55 от обжалваното съдебно решение Общият съд е посочил, че идентифицирането на вещество като отговарящо на критериите на една от точките от член 57 от Регламент REACH, различна от тази, въз основа на която е направено първоначалното включване в списъка на кандидат-веществата, от техническа гледна точка приема формата на допълване на съществуващ вече запис. Според Общия съд доводът на ECHA, че тя има „имплицитно правомощие“ да допълва съществуващ вече запис, трябва да се разбира именно в този смисъл.

37 В случая в момента на идентифицирането на DEHP по силата на член 57, буква в) от Регламент REACH наличната информация не е била достатъчна, за да се приеме, че вредните последици на веществото върху околната среда отговарят на критериите, посочени в член 57, буква е) от този регламент. Както е констатирал Общият съд в точки 57 и 58 от обжалваното съдебно решение, химичните вещества притежават различни свойства, които могат да доведат до различни по естеството си опасности.

38 В това отношение следва да се приеме, както посочва генералният адвокат в точки 76 и 77 от заключението си, че да се отрече правомощието на ECHA да допълва съществуващо идентифициране на химично вещество, по съображението че това вещество вече е идентифицирано, би довело до погрешен резултат и би противоречало на целите на Регламент REACH. Всъщност подобно тълкуване на този регламент би довело до това научната преценка на веществото да бъде „замразена“ към момента на първоначалната му идентификация, което би противоречало на самата задача на ECHA да извършва „оценка на опасности от вещества“, предвидена в посочения регламент, въпреки че за да бъде ефикасна и ефективна, тази оценка трябва да може да се осъществява и след първоначалната идентификация, за да може да бъде допълнена с нови научни данни.

39 Ето защо Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че ECHA е била оправомощена да допълва съществуващите вписвания в списъка на кандидат-веществата с нови основания по смисъла на член 57 от Регламент REACH.

40 Ето защо първата част на първото основание следва да се отхвърли.

По втората част на първото основание — неправилна преценка от Общия съд на липсата на нарушение на процедурата по приемане на спорното решение

– Доводи на страните

41 Жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че процедурата по приемане на спорното решение е била законосъобразна, въпреки че Кралство Дания, което е представило досие за целите на вписването на четири химични вещества, след които DEHP, в списъка на кандидат-веществата, е заменило първоначалното си предложение с ново, в което е запазено само предложението за вписването на DEHP.

42 Първоначалното предложение, което е било насочено към допълване на Регламент REACH съгласно член 57, буква е) от този регламент с ново идентифициране на четири вещества, сред които DEHP, и е трябвало да бъде подложено на общо гласуване, е било заменено с ново предложение, представено в осем части, което е било насочено към допълнителното идентифициране на химични вещества и е трябвало да бъде подложено на отделно гласуване.

43 Жалбоподателят поддържа, че вследствие на това изменение на предложението от Дания е възникнала възможността за приемането на спорното решение. Всъщност той счита, че Комитетът на държавите членки не е постигнал единодушно съгласие въз основа на първоначалното предложение. В това отношение жалбоподателят припомня, че съгласно постоянната практика на Съда процедурно нарушение води до отмяна на цялото решение или на част от него само ако е установено, че при липсата на това нарушение съдържанието на посоченото решение е могло да бъде различно. Разглежданата процедура за приемане била в противоречие с Регламент REACH и с практиката на Съда и Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че случаят не е такъв.

44 ECHA и Кралство Дания считат, че втората част на второто основание е необоснована.

– Съображения на Съда

45 На първо място, следва да се отбележи, че както припомня Общият съд в точка 85 от обжалваното съдебно решение, целта на процедурата за идентифициране на посочените в член 57 от Регламент REACH вещества, предвидена в член 59 от този регламент, е да се гарантира, че държавите членки и заинтересованите от тази процедура страни могат да бъдат

изслушани преди изготвянето на решение за включване на вещество в списъка на кандидат-веществата. Освен това, както правилно отбелязва Общият съд в точка 86 от това решение, в член 59 от Регламент REACH не се уточнява начинът, по който трябва да бъдат представени няколко предложения за идентифициране на вещество като такова, което поражда сериозно безпокойство по смисъла на член 57 от този регламент.

46 Освен това, както Общият съд правилно е установил в точка 86 от обжалваното съдебно решение, Регламентът REACH не съдържа никаква забрана държава членка да променя или оттегля в хода на процедурата едно или няколко от предложенията си за вписване относно веществата, за които смята, че отговарят на критериите, изброени в член 57 от този регламент.

47 Нещо повече, тези два члена изобщо не предвиждат задължение за групиране на предложения в един-единствен документ, когато тези предложения се представят едновременно от един и същ автор.

48 В случая, както Общият съд е посочил в точка 88 от обжалваното съдебно решение, Кралство Дания само е разделило първоначалното си предложение на осем отделни части. Това разделяне е последвано от частично оттегляне на предложенията за DBP, BBP и DIBP, доколкото тези предложения се отнасяли до сериозни въздействия върху околната среда, докато предложението за DEHP е запазено.

49 Що се отнася до частта от предложението относно DEHP, следва да се отбележи, че в точка 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд е установил, че жалбоподателят не е доказал по какво фактическото съдържание на първоначалното предложение на Кралство Дания се различава от предложението, което е било гласувано по време на срещата на Комитета на държавите членки, проведена между 8 и 11 декември 2014 г.

50 Накрая, Общият съд констатира в точки 93 и 94 от обжалваното съдебно решение, че единодушното съгласие на Комитета на държавите членки относно DEHP не е опорочено от нередовност поради факта, че се основавало само на „сериозните въздействия върху околната среда“ на това вещество, при положение че мотивите за идентифициране на последното, съдържащи се в първоначалното предложение за идентифициране и в представеното в съответствие с приложение XV към Регламент REACH, се отнасяли до „сериозни въздействия върху здравето на човека и околната среда“ на посоченото вещество. Всъщност от текста на член 57, буква е) от този регламент следва, че посочените в тази разпоредба свойства са тези, които могат да имат сериозни въздействия било върху здравето на човека, било върху околната среда, тъй като тези критерии са алтернативни.

51 Ето защо втората част на първото основание следва да се отхвърли.

По третата част на първото правно основание — грешка при прилагане на правото, която Общият съд е допуснал, като не е признал наличието на злоупотреба с власт от страна на ECHA

– Доводи на страните

52 Според жалбоподателя спорното решение и проведената от ECHA процедура преди приемането на това решение не са в съответствие с правно задължителната процедура, предвидена от Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз, поради което Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил доводите, които жалбоподателят е развил в това отношение пред него.

53 Решение № 1386/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 година относно Обща програма на Европейския съюз за действие за околната среда до 2020 година „Да живеем добре в пределите на нашата планета“ (ОВ L 354, 2013 г., стр. 171) предвижда, че „Съюзът ще разработи хармонизирани критерии въз основа на опасността за установяване на ендокринни разрушители […] в цялото приложимо законодателство на Съюза“. От това решение следвало, че критериите за хармонизирано прилагане, изготвени от Съюза за идентифициране на вещества, имащи свойствата да разрушават ендокринната система, трябва да се прилагат във всички текстове от законодателството на Съюза, включително в Регламента REACH. Комисията следвало да приеме тези критерии. В това отношение жалбоподателят посочва, че по силата на член 5, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди (ОВ L 167, 2012 г., стр. 1) Комисията е била длъжна най-късно до 13 декември 2013 г. да приеме актове, които установяват научни критерии за определянето на свойствата, разрушаващи ендокринната система. Освен това Комисията е била длъжна най-късно до 14 декември 2013 г. да представи проект на мерките по отношение на специфичните научни критерии за определяне на веществата, разрушаващи ендокринната система.

54 По този начин жалбоподателят поддържа, че Комисията има правомощието да определи критериите за целите на идентифицирането на опасни вещества, което тя не е упражнила. При това положение ECHA не разполагала с правомощие сама да определи тези критерии. Така идентифицирането на DEHP съгласно член 57, буква в) от Регламент REACH въз основа на собствени критерии ad hoc на агенцията би било незаконосъобразно.

55 Според жалбоподателя Общият съд неправилно е счел, че ECHA не е допуснала злоупотреба с власт, като сама е приела своите собствени критерии за идентифициране, въпреки че определени норми от правото на Съюза не предоставяли подобна компетентност за тази агенция.

56 ECHA, Кралство Дания и Кралство Швеция считат, че доводите на жалбоподателя са неоснователни.

– Съображения на Съда

57 Относно Решение № 1386/2013, както констатира генералният адвокат в точки 100 и 101 от своето заключение, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 120 и 121 от обжалваното съдебно решение е приел по същество, че това решение има програмен характер, както става ясно от формулировката на точка 50, трета алинея, второ изречение от приложението към това решение, а именно че Съюзът „ще разработи“ хармонизирани критерии.

58 Що се отнася до Регламент № 528/2012, Общият съд правилно е посочил в точка 109 от обжалваното съдебно решение, че както следва от член 2, параграф 3, буква й), този регламент се прилага независимо от разпоредбите на Регламент REACH. Така, подобно на Решение № 1386/2013, Регламент № 528/2012 няма за цел да постави под въпрос приложимостта на критериите за идентифициране на ендокринните разрушители, посочени в член 57 от Регламент REACH и прилагани от ECHA в рамките на предвидената в член 59 от този регламент процедура.

59 Същото се отнася и за точка 3.6.5 от приложение II към Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, 2009 г., стр. 1). Както отбелязва генералният адвокат в точка 103 от заключението си, в точки 117 и 118 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е

констатирал, че от тази разпоредба следва, че е възможно да се провери дали вещество има свойствата да разрушава ендокринната система, които могат да бъдат вредни, не само „въз основа на оценката от съгласувани на [равнище на Съюза] или международно равнище насоки за изпитване“, но и на „други налични данни и информация, включително преразглеждане на научната литература, прегледана от [Европейския орган за безопасност на храните]“.

60 Освен това Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че пътната карта на Комисията за 2014 г. няма задължителна правна сила.

61 При липсата обаче на хармонизирано определение Регламент REACH оправомощава ECHA да продължи да управлява интегрирана система за контрол на химичните вещества, която включва тяхната регистрация, оценка, разрешаване и евентуално ограничаване на употребата им (решение от 15 март 2017 г., Hitachi Chemical Europe и Polynt/ECHA, C-324/15 P, EU:C:2017:208, т. 20) и която с цел осигуряване на ефикасност и ефективност трябва да обхваща и ендокринните разрушители.

62 От изложеното по-горе следва, че трябва да се отхвърли и третата част на първото основание и оттук първото основание трябва да се отхвърли в неговата цялост.

По второто основание — неправилно тълкуване и прилагане от Общия съд на принципа на правна сигурност

Доводи на страните

63 С второто си основание жалбоподателят твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точки 135—153 от обжалваното съдебно решение, че спорното решение не е в противоречие с принципа на правна сигурност, въпреки че е довело до неясно правно положение, неточно е и има непредсказуеми последици за жалбоподателя.

64 Жалбоподателят поддържа, че настоящото идентифициране на DEHP в приложение XIV към Регламент REACH в съответствие с член 57, буква в) от този регламент, допълнено с ново идентифициране съгласно член 57, буква е) от посочения регламент, е проблематично. В това отношение той повдига въпроса дали ще бъдат определени нови срокове за подаването на заявлението за издаване на разрешение за DEHP, идентифицирано в съответствие с член 57, буква е) от Регламент REACH, тъй като крайният срок за подаването на такова заявление съгласно действащото законодателство е изтекъл на 21 август 2013 г. Жалбоподателят поставя и въпроса за „съдбата“ на настоящото заявление за разрешение, което е представил за DEHP в съответствие с член 57, буква в) от Регламент REACH, и за въздействието относно използването на DEHP в медицински изделия, които като цяло не са посочени в този регламент, въпреки че според действащите текстове за такова използване не се изисквало разрешение по смисъла на дял VII от посочения регламент.

65 Общият съд сам признал изрично в точка 146 от обжалваното съдебно решение, че макар приложение XIV към Регламент REACH да е допълнено с ново идентифициране на DEHP в съответствие с член 57, буква е) от този регламент, „[представеното от жалбоподателя] заявление[…] за разрешение [на това вещество, идентифицирано според член 57, буква в) от посочения регламент] трябва да се допълни, за да се вземе предвид това изменение“ и „жалбоподателят ще трябва да вземе предвид това изменение на приложение XIV“ към Регламента REACH. Общият съд обаче не посочвал по какъв начин посоченото „изменение“ трябва да бъде извършено, нито препращал към конкретна разпоредба от Регламент REACH или към друг текст, уреждащ този въпрос.

66 ECHA оспорва доводите на жалбоподателя.

Съображения на Съда

67 Следва да се отбележи, че в точки 133—153 от обжалваното съдебно решение Общият съд е разгледал въпроса дали спорното решение не нарушава принципите на предвидимост, на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания.

68 След като е припомнил, че принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания представляват общи принципи на правото на Съюза, Общият съд е проверил, че спорното решение отговаря на изискванията, произтичащи от тези принципи.

69 Така в точки 135 и 137 от обжалваното съдебно решение той е отбелязал, че от практиката на Съда е видно, че принципът на правна сигурност изисква по-конкретно действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо по-специално когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията и че относно принципа на защита на оправданите правни очаквания Съдът е приел, че никой не може да се позовава на нарушение на този принцип при липсата на точни уверения, получени от администрацията (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, т. 46 и цитираната съдебна практика).

70 По този начин всеки икономически оператор, у когото дадена институция е породила основателни надежди, може да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания. В това отношение уверения, които могат да породят такива очаквания, независимо от формата, в която са предадени, са конкретните, безусловни и непротиворечиви сведения, изхождащи от оправомощени и достоверни източници (вж. решение от 14 март 2013 г., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, т. 24 и 25 и цитираната съдебна практика).

71 Същевременно, когато един предпазлив и съобразителен икономически оператор е в състояние да предвиди приемането на дадена мярка на Съюза, която може да засегне неговите интереси, той не може да се позовава на принципа на защита на оправданите правни очаквания, ако тази мярка бъде приета (решение от 14 март 2013 г., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, т. 26).

72 Общият съд е разгледал въпроса дали в съответствие с изискванията на принципа на правна сигурност в спорното решение са посочени ясно правното му основание и правните му последици. Той е констатирал, че това решение препраща ясно към член 59, параграф 8 от Регламент REACH като правно основание за приемането му. Той правилно е приел и че жалбоподателят е бил в състояние да се запознае недвусмислено с обхвата на това решение, тъй като от него е видно ясно, че целта му е да допълни съществуващия запис относно DEHP в списъка на кандидат-веществата чрез идентифициране в съответствие с член 57, буква е) от Регламент REACH.

73 Освен това от обжалваното съдебно решение не е видно самият Общ съд сам да е създал положение на правна несигурност. Вследствие на това решение класирането на DEHP е потвърдено и това вещество ще продължи да бъде оценявано в съответствие с Регламент REACH.

74 При това положение Общият съд правилно е приел, че жалбоподателят не е представил никакво доказателство в подкрепа на твърдението, че институция или агенция на Съюза пряко са му предоставили точни уверения. Ето защо Общият съд с основание е счел, че спорното решение не нарушава принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания.

75 При тези обстоятелства второто основание за обжалване следва да се отхвърли по същество.

По третото основание — незачитане от Общия съд на обхвата на упражнявания от него съдебен контрол и изопачаване на доказателствата

Доводи на страните

76 С третото си основание жалбоподателят твърди, че в точки 163—202 от обжалваното съдебно решение Общият съд е разгледал спорното решение, без да спази изискванията относно обхвата на съдебния контрол върху решенията на институциите и органите на Съюза, и освен това е изопачил фактите и доказателствата, които са му били представени.

77 Според жалбоподателя дори широкото право на преценка на институциите на Съюза, по-специално при преценката на много сложни факти от научен и технически характер, да подлежи на ограничен съдебен контрол, този съдебен контрол налага институциите на Съюза, които са издали съответния акт, да бъдат в състояние да докажат пред Съда, че при приемането му „действително са упражнили правото си на преценка“, което предполага да са взели предвид всички фактори и обстоятелства, от значение за положението, което този акт има за цел да регламентира.

78 Жалбоподателят счита и че Общият съд е изопачил доказателствата, като е приел, че изследванията, на които се основава на досието, изготвено в съответствие с приложение XV към Регламент REACH относно DEHP (наричан по-нататък „подкрепящият документ“), са само част от всички доказателства, които са били разгледани от Комитета на държавите членки. Той твърди, че нито едно от научните изследвания, проведени върху риби след 2008 г., не показва, че DEHP има вредни последици върху човешкото здраве и върху околната среда, което според Общия съд също било условие, за да може това вещество да бъде идентифицирано в съответствие с член 57, буква е) от Регламент REACH.

79 Освен това жалбоподателят поддържа, че подкрепящият документ почива на научни изследвания, които са били извършени върху плъхове и са били насочени към последиците от DEHP не върху околната среда, а върху човешкото здраве в случай на пряко излагане на действието DEHP, въпреки че трябвало да се „докаже“ въздействието на това вещество върху околната среда. Този подход бил неправилен от научна гледна точка. Общият съд неправилно пропуснал да вземе предвид това обстоятелство в обжалваното съдебно решение.

80 ECHA твърди в отговор, че третото основание е безпочвено и че доказателствата са били надлежно разгледани.

Съображения на Съда

81 Общият съд е разгледал доказателствата и научните изследвания, които са послужили за основа на спорното решение, в точки 157—202 от обжалваното съдебно решение в рамките на продължителна и обстойна проверка, която отговаря на изискванията за ефективен съдебен контрол.

82 След като е припомнил принципите от съдебната практика относно интензивността на съдебния контрол по отношение на преценката на много сложни фактически елементи от научен и технически характер, той се е позовал на всички научни изследвания върху риби и плъхове, които са били част от подкрепящия документа.

83 По-конкретно Общият съд се е позовал изрично на заключенията от редица изследвания върху риби относно разрушаването на ендокринната им система вследствие на излагане на въздействието на DEHP.

84 В точка 166 от обжалваното съдебно решение обаче Общият съд е констатирал, че „както следва от точка 5.1.6 от подкрепящия документ, според обща преценка на част от използваните изследвания, е много вероятно естрогенното действие на DEHP да има вредно въздействие върху фенотипните полови белези и върху репродукцията на мъжките и женските риби. Това обстоятелство, както и наблюдаваното в изследванията върху плъхове въздействие на DEHP, въздействие, което се споменава в глава 4 от подкрепящия документ, е достатъчно, за да се направи изводът, че DEHP може да има вредно въздействие върху околната среда“.

85 От преписката, с която разполага Съдът, е видно обаче, че изследванията върху плъхове са насочени към установяване на последиците от DEHP върху човешкото здраве, а не върху околната среда.

86 От това следва, че Общият съд е изопачил доказателствата, като се е позовал на изследванията върху плъхове, които са насочени към последиците от DEHP върху човешкото здраве в случай на пряко излагане на въздействието на DEHP, за да направи от това извода, че посоченото вещество има последици върху околната среда.

87 Съгласно постоянната практика на Съда обаче, ако в мотивите на решение на Общия съд се открива нарушение на правото на Съюза, но неговият диспозитив се явява обоснован по други правни съображения, подобно нарушение не може да доведе до отмяната на това решение, а следва да се заменят мотивите (решение от 26 януари 2017 г., Mamoli Robinetteria/Комисия, C-619/13 P, EU:C:2017:50, т. 107 и цитираната съдебна практика).

88 Въпреки че в точка 166 от обжалваното съдебно решение Общият съд се е позовал неправилно на изследванията върху плъхове, той се е позовал в това отношение и на изследванията върху рибите, които доказват последиците от DEHP върху околната среда. По този начин извършената от Общия съд преценка относно значителен брой изследвания върху рибите и последиците от DEHP върху ендокринната им система е достатъчна, за да се обоснове отхвърлянето от Общия съд на основанието за непълнота на научните доказателства.

89 С оглед на тези съображения третото основание трябва да се отхвърли като ирелевантно.

По четвъртото основание — нарушение от Общия съд на основните права на жалбоподателя

Доводи на страните

90 Жалбоподателят твърди, че Общият съд е нарушил основните права и принципите, признати в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), и в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и в Хартата за основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата). Като тълкувал и приложил неправилно правото на Съюза, Общият съд нарушил и правата на жалбоподателя, и принципите, закрепени в ЕКПЧ и в Хартата, по-специално правото на справедлив съдебен процес, предвидено в член 6 ЕКПЧ и в член 47 от Хартата, правото да се ползва от своята собственост в съответствие с член 1 от Допълнителния протокол № 1 към ЕКПЧ и с член 17 от Хартата, както и принципа на правна сигурност.

91 ECHA оспорва доводите на жалбоподателя.

Съображения на Съда

92 Най-напред следва да се отбележи, че това основание е явно немотивирано и неточно, тъй като то се състои само от абстрактното посочване на правни норми, за които се твърди, че са нарушени от Общия съд, без изобщо да е подкрепено с доводи.

93 От член 256 ДФЕС, член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, както и член 168, параграф 1, буква г) и член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда обаче следва, че жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които по специфичен начин се подкрепя такова искане (решение от 4 юли 2000 г., Bergaderm и Goupil/Комисия, C-352/98 P, EU:C:2000:361, т. 34).

94 Освен това от постоянната съдебна практика следва, че данните от жалбата, в които не се съдържат никакви доводи, насочени по-конкретно към установяване на грешката при прилагане на правото, която опорочава обжалваното съдебно решение, не отговарят на това изискване и трябва да бъдат отхвърлени като явно недопустими (определение от 24 ноември 2016 г., Petraitis/Комисия, C-137/16 P, непубликувано, EU:C:2016:904, т. 17).

95 С оглед на изложеното по-горе четвъртото основание трябва да се отхвърли като недопустимо и оттук — жалбата да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

96 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. В съответствие с член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

97 Член 140, параграф 1 от същия правилник предвижда, че държавите членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

98 След като ECHA е направила искане за осъждането на Deza и последното е загубило делото, то трябва да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

99 Кралство Дания и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Deza, a.s. да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на Европейската агенция по химикали (ECHA).

3) Кралство Дания и Кралство Швеция понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи