Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 25 września 2015 r.*

REACH — Identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy — Półprodukty — Skarga o stwierdzenie nieważności — Bezpośrednie oddziaływanie — Dopuszczalność — Proporcjonalność — Równość traktowania

W sprawie T-268/10 RENV

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), z siedzibą w Brukseli (Belgia),

SNF SAS, z siedzibą w Andrézieux-Bouthéon (Francja),

reprezentowani przez adwokatów R. Canę, D. Abrahamsa oraz E. Mullier,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA), reprezentowanej przez M. Heikkilä, W. Broere'a oraz T. Zbihleja, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów J. Stuycka oraz A.M. Vandromme,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Niderlandów, reprezentowane przez B. Koopman, działającą w charakterze pełnomocnika,

oraz przez

Komisję Europejską, reprezentowaną przez D. Kukoveca, E. Manhaeve'a oraz K. Talabér-Ritz, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji ECHA o identyfikacji akryloamidu (WE nr 201-173-7) jako substancji spełniającej kryteria przewidziane w art. 57 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, zgodnie z art. 59 tego rozporządzenia,

* Język postępowania: angielski.

SĄD (piąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, F. Dehousse, J. Schwarcz, V. Tomljenović i A.M. Collins, sędziowie,

sekretarz: L. Grzegorczyk, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 15 kwietnia 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Pierwszy skarżący, Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), jest europejskim ugrupowaniem interesów gospodarczych z siedzibą w Belgii. Reprezentuje ono interesy spółek zajmujących się produkcją lub przywozem polielektrolitów, poliakryloamidu lub innych polimerów zawierających akryloamid. Spółki będące członkami pierwszego skarżącego są również użytkownikami akryloamidu oraz producentami lub importerami akryloamidu lub poliakryloamidu. Wszyscy producenci akryloamidu w Unii Europejskiej są członkami pierwszego skarżącego.

2 Druga skarżąca, SNF SAS, jest spółką będącą członkiem pierwszego skarżącego. Prowadzi ona działalność polegającą przede wszystkim na wytwarzaniu akryloamidu i poliakryloamidu oraz ich sprzedaży bezpośrednio klientom. Spółka posiada zakłady produkcyjne we Francji, Stanach Zjednoczonych, Chinach i Korei Południowej.

3 Polielektrolity to polimery rozpuszczalne w wodzie, syntetyczne i organiczne, które są wytwarzane z różnych monomerów, do których należy akryloamid. Są one stosowane, na przykład, do oczyszczania wody pitnej i ścieków, w produkcji papieru i wydobyciu minerałów szlachetnych.

4 Poliakryloamid jest polimerem powstającym przez polimeryzację monomeru akryloamidu, który jest najczęściej stosowany do oczyszczania wody, w przemyśle papierniczym, przemyśle wydobywczym, przemyśle naftowym, rolnictwie, jako dodatek włókienniczy oraz w branżach produktów kosmetycznych i do pielęgnacji ciała.

5 W dniu 25 sierpnia 2009 r. Królestwo Niderlandów przekazało Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) dokumentację, którą opracowało w odniesieniu do identyfikacji akryloamidu jako substancji spełniającej kryteria przewidziane w art. 57 lit. a) i b) rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1), zmienionego następnie zwłaszcza rozporządzeniem (WE) nr 1272/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającym i uchylającym dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE (Dz.U. L 353, s. 1), odnosząc się do klasyfikacji akryloamidu jako substancji rakotwórczej kategorii 2 i mutagennej kategorii 2 w części 3 załącznika VI do rozporządzenia nr 1272/2008. W dniu 31 sierpnia 2009 r. ECHA opublikowała na swojej stronie internetowej opinię wzywającą zainteresowane strony do

przedłożenia ich uwag w przedmiocie opracowanej dokumentacji dotyczącej akryloamidu. W tym samym dniu ECHA wezwała również właściwe władze innych państw członkowskich do przedłożenia uwag na ten temat.

6 Po otrzymaniu uwag na temat odnośnej dokumentacji, w szczególności od pierwszego skarżącego, i odpowiedzi Królestwa Niderlandów na rzeczone uwagi ECHA przekazała dokumentację komitetowi państw członkowskich, który w dniu 27 listopada 2009 r. doszedł do jednomyślnego porozumienia w przedmiocie identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy z takiego powodu, że akryloamid spełnia kryteria przewidziane w art. 57 lit. a) i b) rozporządzenia nr 1907/2006.

7 W dniu 22 grudnia 2009 r. dyrektor wykonawczy ECHA wydał decyzję ED/68/2009, której wejście w życie było przewidziane na dzień 13 stycznia 2010 r., o umieszczeniu akryloamidu na liście substancji wzbudzających szczególnie duże obawy w celu ich włączenia do załącznika XIV do rozporządzenia nr 1907/2006 (zwanej później „listą substancji kandydackich").

8 W następstwie wniosku w przedmiocie środka tymczasowego w sprawie T-1/10 R, złożonego przez drugą ze skarżących, postanowieniem prezesa Sądu z dnia 11 stycznia 2010 r. zawieszono wykonanie zaskarżonej decyzji ECHA o identyfikacji akryloamidu jako substancji spełniającej kryteria przewidziane w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006, zgodnie z art. 59 tego rozporządzenia, do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego. W następstwie wydania tego postanowienia dyrektor wykonawczy ECHA zawiesił wpisanie akryloamidu na listę substancji kandydackich.

9 Postanowieniem z dnia 26 marca 2010 r., PPG i SNF/ECHA, T-1/10 R Zb.Orz., EU:T:2010:128, wniosek w przedmiocie środka tymczasowego drugiej skarżącej został oddalony.

10 W dniu 30 marca 2010 r. ECHA opublikowała listę substancji kandydackich zawierającą akryloamid.

Postępowanie przed Sądem i Trybunałem i żądania stron

11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 czerwca 2010 r. skarżący wnieśli skargę w niniejszej sprawie mającą na celu stwierdzenie nieważności decyzji ECHA, w której akryloamid został zidentyfikowany jako substancja spełniająca kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006 i która włączała akryloamid na listę substancji kandydackich, zgodnie z art. 59 tegoż rozporządzenia (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

12 Pismami, które zostały zarejestrowane w sekretariacie Sądu, odpowiednio, w dniach 19 i 25 listopada 2010 r., Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska złożyły wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania ECHA. Postanowieniem z dnia 10 stycznia 2011 r. wnioski te, po wysłuchaniu stron głównych, zostały uwzględnione.

13 Postanowieniem z dnia 21 września 2011 r., PPG i SNF/ECHA (T-268/10, Zb.Orz., EU:T:2011:508), Sąd (siódma izba w składzie powiększonym) odrzucił skargę jako niedopuszczalną.

14 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 30 listopada 2011 r. skarżący wnieśli odwołanie od ww. w pkt 13 postanowienia Sądu PPG i SNF/ECHA, (EU:T:2011:508).

15 Wyrokiem z dnia 26 września 2013 r., PPG i SNF/ECHA (C-625/11 P, Zb.Orz., zwanym dalej „wyrokiem w przedmiocie odwołania", EU:C:2013:594), Trybunał uchylił ww. w pkt 13 postanowienie Sądu PPG i SNF/ECHA(EU:T:2011:508). Trybunał uznał, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że skarga

została wniesiona po terminie, ponieważ art. 102 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. ma zastosowanie tylko do aktów opublikowanych w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, a nie do aktów opublikowanych w Internecie (wyrok w przedmiocie odwołania, pkt 37).

16 Ponieważ w niniejszym przypadku stan sporu nie pozwalał na rozstrzygnięcie, Trybunał skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, stanowiąc jednocześnie, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów zostanie wydane w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

17 Sprawa została przydzielona piątej izbie Sądu w składzie powiększonym, zgodnie z art. 118 § 1 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r.

18 Ponieważ wyrok przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania został wydany przed zakończeniem przez Sąd procedury pisemnej, ECHA została wezwana przez Sąd (piąta izba w składzie powiększonym) orzeczeniem z dnia 24 października 2013 r. do przedstawienia odpowiedzi na skargę zgodnie z art. 119 § 2 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r.

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 grudnia 2013 r. ECHA podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r.

20 Postanowieniem z dnia 17 czerwca 2014 r. Sąd (piąta izba w składzie powiększonym) pozostawił zarzut niedopuszczalności i kwestię kosztów do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie.

21 W dniu 16 września 2014 r. Królestwo Niderlandów przedstawiło uwagi interwenienta. W pismach złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 10 listopada 2014 r. ECHA i skarżący przedstawili swoje uwagi odnośnie do uwag tego interwenienta.

22 Komisja złożyła uwagi interwenienta w dniu 17 września 2014 r. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 listopada 2014 r. ECHA wniosła swe uwagi do uwag Komisji. Skarżący nie przedstawili uwag w przedmiocie uwag Komisji.

23 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba w składzie powiększonym) postanowił o otwarciu pisemnego etapu postępowania.

24 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. Sąd wezwał ECHA do przedstawienia dokumentów oraz wszystkie strony postępowania do udzielenia odpowiedzi na niektóre pytania. Strony zastosowały się do tych wezwań w wyznaczonym terminie.

25 Na rozprawie w dniu 15 kwietnia 2015 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

26 Skarżący wnoszą do Sądu o:

— uznanie skargi za dopuszczalną i zasadną;

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz

— obciążenie ECHA kosztami postępowania.

27 ECHA, Królestwo Niderlandów i Komisja wnoszą do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, tytułem żądania ewentualnego, oddalenie jej jako bezzasadnej;

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

28 Przed przystąpieniem do analizy zarzutów i argumentów stron co do istoty należy zbadać podniesiony przez ECHA zarzut niedopuszczalności.

W przedmiocie dopuszczalności

29 ECHA, wspierana przez Królestwo Niderlandów i Komisję, podnosi zarzut niedopuszczalności oparty na fakcie, iż zaskarżony akt nie dotyczy skarżących indywidualnie.

30 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim tego artykułu, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

31 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zaskarżona decyzja nie była skierowana do skarżących, które nie są więc adresatami tego aktu. W takiej sytuacji na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE skarżące mogą wnieść skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu jedynie pod warunkiem, że akt ten dotyczy ich bezpośrednio.

32 Odnosząc się do dopuszczalności skargi wniesionej przez pierwszego ze skarżących, należy przypomnieć, iż orzeczono już, że stowarzyszenie zajmujące się obroną wspólnych interesów swych członków ma zasadniczo prawo wnieść skargę o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji Komisji jedynie wtedy, gdy reprezentowane przez nie przedsiębiorstwa lub niektóre z nich mają prawo do wniesienia skargi indywidualnie lub gdy może ono wskazać na własny interes (zob. wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, Zb.Orz. EU:C:2006:416, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo). Takie ujęcie nasuwa się również w przypadku europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych, które tak jak pierwszy skarżący powstało w celu reprezentowania interesów pewnej grupy przedsiębiorstw (zob. postanowienie Sądu z dnia 24 czerwca 2014 r., PPG i SNF/ECHA, T-1/10 RENV, EU:T:2014:616, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 W niniejszej sprawie pierwszy skarżący nie przedstawił żadnych dowodów wskazujących na to, że jego własne interesy zostały bezpośrednio naruszone. Nawet jeśli skarżący był zobowiązany organizować i koordynować jednolite podejście do zobowiązań wynikających z rozporządzenia nr 1907/2006 na poziomie całości sektora, którego sprawa dotyczy, nie powołał się on jednak na swoje własne interesy, ale na interesy swych członków. W konsekwencji skarga o stwierdzenie nieważności decyzji pierwszego skarżącego jest dopuszczalna tylko wówczas, gdy zaskarżona decyzja dotyczy w sposób bezpośredni jego członków lub niektórych spośród nich, jak drugiej skarżącej.

34 Co się tyczy bezpośredniego oddziaływania, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka ta wymaga, aby po pierwsze, zaskarżany środek wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki, i po drugie, nie pozostawiał żadnej uznaniowości swoim adresatom, którzy są zobowiązani do jego wykonania, co ma mieć charakter czysto automatyczny i musi wynikać z samego aktu Unii, bez potrzeby stosowania przepisów pośrednich (wyroki Trybunału: z dnia 5 maja 1998 r., Dreyfus/Komisja, C-386/96 P, Zb.Orz., EU:C:1998:193, pkt 43; z dnia 29 czerwca 2004 r., Front national/Parlament, C-486/01 P, Zb.Orz., EU:C:2004:394, pkt 34; z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Ente per le Ville vesuviane i Ente per le Ville vesuviane/Komisja, C-445/07 P i C-455/07 P, Zb.Orz., EU:C:2009:529, pkt 45).

35 Skarżący twierdzą, że zaskarżona decyzja dotyczy ich bezpośrednio, gdyż na sytuację prawną członków pierwszego skarżącego i drugiej skarżącej w szczególności mają wpływ zobowiązania przewidziane w art. 31 ust. 9 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006. Z uwagi na identyfikację akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy członkowie pierwszego skarżącego i druga skarżąca byli zobowiązani do aktualizacji karty charakterystyki akryloamidu zgodnie ze wspomnianym przepisem.

36 Należy podkreślić, że zgodnie z art. 31 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006 dostawcy substancji lub mieszaniny dostarczają odbiorcy tej substancji kartę charakterystyki, w przypadku gdy substancja ta spełnia kryteria klasyfikujące ją jako niebezpieczną zgodnie z rozporządzeniem nr 1272/2008. Artykuł 31 ust. 9 lit. a) tego rozporządzenia stanowi w tym zakresie, że ta karta charakterystyki jest niezwłocznie aktualizowana przez dostawców, gdy tylko pojawią się nowe informacje, które mogą mieć wpływ na środki kontroli ryzyka lub nowe informacje o zagrożeniach.

37 W niniejszej sprawie skarżący nie kwestionują, że członkowie pierwszego skarżącego i druga skarżąca powinni byli dostarczyć odbiorcom akryloamidu kartę charakterystyki, ponieważ substancja ta spełniała kryteria klasyfikacji jako substancja niebezpieczna zgodnie z rozporządzeniem nr 1272/2008. Akryloamid został bowiem zaklasyfikowany do substancji rakotwórczych kategorii 2 i mutagennych kategorii 2 (zob. pkt 5 powyżej).

38 Kwestionują natomiast fakt, jakoby identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, w wyniku postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, na mocy art. 57 lit. a) i b) tego rozporządzenia, stanowiła nową informację w rozumieniu art. 31 ust. 9 lit. a) tegoż rozporządzenia, która powoduje powstanie obowiązku wskazanego w tym przepisie, czyli uaktualnienia karty charakterystyki, z tym skutkiem że zaskarżona decyzja wywierała bezpośrednie skutki na sytuację prawną członków pierwszego skarżącego i drugiej skarżącej.

39 W odniesieniu do karty charakterystyki art. 31 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 stanowi, że powinna ona być sporządzona zgodnie z załącznikiem II do tego rozporządzenia. Załącznik ten określa wymagania, które spełnia dostawca, sporządzając kartę charakterystyki, dostarczaną dla substancji zgodnie z art. 31 rozporządzenia nr 1907/2006. Karta charakterystyki umożliwia użytkownikowi zastosowanie niezbędnych środków związanych z ochroną zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwem w miejscu pracy oraz ochroną środowiska.

40 Zdaniem skarżących identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy w wyniku postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, z tego powodu, iż akryloamid spełnia kryteria określone w art. 57 lit. a) i b) tego rozporządzenia, stanowi nową informację pozostającą w szczególności w związku z art. 31 ust. 6 pkt 15 tegoż rozporządzenia, zmienionego rozporządzeniem Komisji (UE) nr 453/2010 z dnia 20 maja 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. L 133, s. 1), który to punkt dotyczy informacji o przepisach prawnych.

41 W odniesieniu do art. 31 ust. 6 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006, zgodnie z pkt 15 części A załącznika II do tego rozporządzenia, zmienionego rozporządzeniem nr 453/2010, w tej sekcji karty charakterystyki podaje się inne informacje o przepisach prawnych dotyczących substancji, które nie zostały jeszcze podane w tej karcie. Zgodnie z pkt 15.1 części A załącznika II do wspomnianego rozporządzenia z jednej strony podaje się informacje dotyczące stosownych przepisów Unii dotyczących bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i środowiska, np. kategorię według dyrektywy Seveso i substancje wymienione w załączniku I do dyrektywy Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz.U. 1997, L 10, s. 13 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 2, s. 10) lub odnoszące się do krajowych informacji dotyczących statusu prawnego substancji lub mieszaniny (w tym substancji w mieszaninie), włącznie z zaleceniami dotyczącymi działań, które powinny zostać podjęte przez odbiorcę w wyniku stosowania tych przepisów. Z drugiej strony, jeżeli substancja lub mieszanina objęta kartą charakterystyki podlega

specjalnym przepisom dotyczącym ochrony zdrowia ludzi lub ochrony środowiska na poziomie Unii, np. zezwoleniom wydanym na mocy tytułu VII lub ograniczeniom obowiązującym na mocy tytułu VIII tego rozporządzenia, należy wymienić te przepisy.

42 Należy wskazać, że zaskarżona decyzja wydana przez ECHA w wyniku procedury z art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 stanowi przepis Unii w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia i środowiska, dotyczący statusu prawnego substancji. W drodze tej decyzji substancja zostaje zidentyfikowana jako substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy, która może zostać włączona do załącznika XIV do tego rozporządzenia, który to załącznik zawiera wykaz substancji podlegających procedurze udzielania zezwoleń. W konsekwencji dostawcy takich substancji lub mieszanin zawierających tę substancję powinni wskazać tę identyfikację w karcie charakterystyki i udzielać wskazówek co do obowiązków ciążących na odbiorcach wynikających z tej identyfikacji, w szczególności – obowiązków informacyjnych na podstawie art. 7 i 33 rozporządzenia nr 1907/2006. Identyfikacja substancji jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy w wyniku postępowania przewidzianego w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, z tego powodu, iż substancja ta spełnia kryteria określone w art. 57 lit. a) i b) tego rozporządzenia, stanowi zatem nową informację, która może wymagać od dostawców tej substancji uaktualnienia danej karty charakterystyki.

43 Z powyższego wynika, że zaskarżona decyzja ECHA o identyfikacji substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy, wydana po przeprowadzeniu procedury na podstawie art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, może wywierać bezpośrednie skutki na sytuację prawną dostawców tej substancji z powodu przewidzianego w niej obowiązku.

44 W niniejszej sprawie wniosku tego nie podważa ani fakt, że w dniu złożenia skargi, to jest w dniu 10 czerwca 2010 r. – kiedy należy ocenić przesłanki dopuszczalności skargi (zob. postanowienie z dnia 7 września 2010 r., Etimine i Etiproducts/Komisja, T-539/08, Zb.Orz., EU:T:2010:354, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo), rozporządzenie nr 453/2010 nie weszło jeszcze w życie, ani fakt, iż zdaniem skarżących akryloamid był substancją zarejestrowaną i stosowaną wyłącznie jako półprodukt.

45 Po pierwsze, odnosząc się do faktu, że w momencie złożenia skargi – w dniu 10 czerwca 2010 r. – rozporządzenie nr 453/2010 nie weszło w życie, należy przyznać, iż prawdą jest, że zgodnie z brzmieniem art. 3 tego rozporządzenia wchodzi ono w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym. Ponieważ rozporządzenie to zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu 31 maja 2010 r., weszło w życie w dniu 20 czerwca 2010 r. Niemniej jednak w momencie wniesienia skargi możliwość, by rozporządzenie nr 453/2010 nie weszło w życie po jego wydaniu w dniu 20 maja 2010 r. i publikacji w Dzienniku Urzędowym, była czysto teoretyczna (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 17 stycznia 1985 r., Piraiki-Patraiki i in./Komisja, 11/82, Zb.Orz., EU:C:1985:18, pkt 9).

46 Należy w tym względzie odrzucić argumentację ECHA, która odwołuje się do pkt 76 ww. w pkt 44 postanowienia Etimine i Etiproducts/Komisja, (EU:T:2010:354), zgodnie z którym kwestia dopuszczalności skargi powinna być rozstrzygnięta na podstawie przepisów obowiązujących w chwili jej wniesienia. W niniejszej sprawie nie chodzi jednak o kwestię stosowania w czasie przepisów, które określają warunki dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez jednostkę do sądu Unii. Rozporządzenie nr 453/2010 jest częścią przepisów materialnych.

47 Odnosząc się do faktu, że brzmienie załącznika II do rozporządzenia nr 1907/2006 zostało zmienione, zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 453/2010, z mocą od dnia 1 grudnia 2010 r., wystarczy wskazać, iż fakt, że akt prawny powoduje skutki prawne od dnia określonego w tym akcie, nie wyklucza możliwości, by akt ten mógł dotyczyć jednostki bezpośrednio z powodu zobowiązania, które z niego wynika (zob. podobnie postanowienie z dnia 11 lipca 2005 r., Bonino i in./Parlament i Rada, T-40/04, Zb.Orz., EU:T:2005:279, pkt 46, 47).

48 Po drugie, ustosunkowując się do argumentu skarżących, że akryloamid był substancją wyłącznie zarejestrowaną i stosowaną jako półprodukt, należy podkreślić, że zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1907/2006 rozporządzenie to nie znajduje zastosowania do półproduktów niewyodrębnianych oraz że zgodnie z art. 2 ust. 8 lit. b) tego rozporządzenia półprodukty wyodrębniane są wyłączone z zastosowania tytułu VII tego rozporządzenia, dotyczącego procedury udzielania zezwoleń, której częścią jest procedura identyfikacji substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy.

49 W niniejszej sprawie nie ma potrzeby rozstrzygania, czy zgodnie z przytoczonymi przepisami skarżące są zwolnione z obowiązku dostarczenia informacji przewidzianego w art. 31 ust. 9 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006, skoro w każdym razie w momencie złożenia skargi akryloamid dostarczany przez członków pierwszego skarżącego i przez drugą skarżącą nie był wyłącznie wykorzystywany jako półprodukt.

50 Zgodnie z definicją z art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006 półprodukt oznacza substancję, która jest produkowana, zużywana lub stosowana wyłącznie do przetwarzania chemicznego (zwanego dalej „syntezą”) w celu przekształcenia jej w inną substancję. Zgodnie z brzmieniem art. 3 pkt 15 lit. a) tego rozporządzenia półprodukt niewyodrębniany oznacza półprodukt, który podczas syntezy nie jest celowo usuwany (z wyjątkiem procesu pobierania próbek) z urządzenia, w którym przeprowadzana jest synteza. Artykuł 3 pkt 15 lit. b) i c) tego rozporządzenia zawiera definicję półproduktu wyodrębnionego w miejscu wytwarzania i transportowanego półproduktu wyodrębnionego. Pierwszy jest półproduktem niespełniającym kryteriów półproduktu niewyodrębnianego w przypadku którego produkcja samego półproduktu i synteza innej (innych) substancji z tego półproduktu odbywa się w tym samym miejscu wytwarzania obsługiwanym przez jedną lub więcej osób prawnych. Drugi jest półproduktem niespełniającym kryteriów półproduktu niewyodrębnianego i transportowanym pomiędzy innymi miejscami wytwarzania lub do nich dostarczanym.

51 Zgadza się, iż z pkt 1.1 dokumentacji na temat akryloamidu, opracowanej przez Królestwo Niderlandów, która dotyczy „informacji o narażeniu”, wynika, że 99,9% akryloamidu było stosowane jako półprodukt. Niemniej jednak w tym miejscu dokumentacja słusznie precyzuje, iż istniały inne zastosowania – jako składnik spoiw wodotrwałych oraz w celu przygotowywania na miejscu żeli do elektroforezy na bazie poliakryloamidu.

52 Po pierwsze, jeśli chodzi o stosowanie akryloamidu w spoiwach wodotrwałych, polega ono w szczególności na wykorzystaniu do usuwania przecieków wody, naprawy odlewów betonowych, usuwania wilgoci z budynków (wyrok z dnia 1 lutego 2013 r., Polyelectrolyte Producers Group i in./Komisja, T-368/11, EU:T:2013:53, pkt 2). Z opisu takiego zastosowania akryloamidu zawartego w przytoczonym pkt 1.1 dokumentacji sporządzonej przez Królestwo Niderlandów wynika, co potwierdzają skarżący, że w przypadku polimeryzacji lub zżelowania czynnik wodotrwały na bazie akryloamidu twardnieje i przekształca się w sztywny żel nieprzepuszczalny dla wody.

53 Skarżący podnoszą, że proces ten wskazuje, iż akryloamid jest stosowany jako półprodukt zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006. Akryloamid jest produkowany lub sprowadzany w celu zużycia lub stosowania do syntezy innej substancji, mianowicie polimeru nieprzepuszczalnego dla wody. Polimer należałoby zdefiniować jako substancję zgodnie z art. 3 pkt 5 tego rozporządzenia.

54 Nie można przyjąć tej argumentacji. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006 półprodukt jest substancją, która jest produkowana, zużywana lub stosowana wyłącznie do przetwarzania chemicznego, aby stać się przedmiotem syntezy. W niniejszym przypadku prawdą jest, że czynnik wodotrwały na bazie akryloamidu jest stosowany do wyrobu innej substancji, w którym to procesie jest przekształcany w tę inną substancję, mianowicie polimer. Niemniej jednak, jak twierdzi ECHA, akryloamid nie jest stosowany po to, by być w postaci własnej przedmiotem syntezy, w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006. Nie jest

stosowany w celu wyprodukowania tej innej substancji, skoro podstawowym celem procesu chemicznego jest wytworzenie funkcji wodotrwałości, która powstaje w wyniku polimeryzacji czynnika wodotrwałego na bazie akryloamidu. W następstwie polimeryzacji akryloamid twardnieje, tworząc sztywny żel nieprzepuszczalny dla wody, kiedy jest stosowany w masach spoinowych. Stosowanie akryloamidu jako czynnika wodotrwałości nie jest zatem zastosowaniem pośrednim, lecz docelowym tej substancji.

55 Wniosek ten potwierdza skądinąd „definicja półproduktów uzgodniona przez Komisję, państwa członkowskie i ECHA w dniu 4 maja 2010 r.”. Zgodnie z pkt 4 tej definicji, która dotyczy przemysłowego zastosowania końcowego substancji, innego niż w produkcji innej substancji, w przypadku gdy substancja (A) jest stosowana przez samego producenta lub przez dalszego użytkownika i ulega reakcji chemicznej w procesie innym niż produkcja innej substancji, substancja (A) nie może być uznana za półprodukt. Zgodnie z tym samym punktem, jeżeli głównym celem procesu chemicznego nie jest wyprodukowanie innej substancji, ale uzyskanie innej funkcji, szczególnie dużej właściwości lub reakcji chemicznej będącej nieodłączną częścią produkcji wyrobów, substancje zastosowane w ramach tej działalności nie powinny być uznawane za półprodukty zgodnie z rozporządzeniem nr 1907/2006. Rozważania te odzwierciedla również pkt 2 tej definicji, który formułuje analizę definicji półproduktu w rozumieniu art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006.

56 Po drugie, odnosząc się do stosowania akryloamidu do celu przygotowywania na miejscu żeli do elektroforezy na bazie poliakryloamidu, z pkt 1.1. opracowanej przez Królestwo Niderlandów dokumentacji dotyczącej akryloamidu, w którym mowa o „informacjach o narażeniu”, wynika, że żele tego rodzaju były stosowane w ośrodkach badawczych, na uniwersytetach i w szpitalach, jako narzędzia badawcze służące do wyodrębnienia kwasów nukleinowych.

57 Skarżący podnoszą, że stosowanie akryloamidu w produkcji żeli do elektroforezy na bazie poliakryloamidu jest jednym z zastosowań pośrednich, ponieważ w tym procesie akryloamid jest przetwarzany w inną substancję, mianowicie w żel, który jest polimerem.

58 Jak potwierdza ECHA, bez sprecyzowania kontekstu, w którym następuje reakcja chemiczna prowadząca do powstania żeli poliakryloamidowych, tego rodzaju argumentacja wystarcza, aby uznać, że w produkcji żeli do elektroforezy akryloamid był wyłącznie wykorzystywany jako półprodukt. Jak już wskazano (zob. pkt 54 i 55 powyżej) akryloamid stanowił półprodukt, wówczas gdy substancja ta była stosowana jako przedmiot syntezy. Jak twierdzi ECHA, nie jest tak w szczególności w przypadku stosowania akryloamidu do sporządzania ręcznych odlewów z żelu poliakryloamidowego. Podstawowym celem sporządzania ręcznych odlewów, który jest jednym z etapów protokołu elektroforezy, nie jest wyprodukowanie poliakryloamidu, ale oddzielenie molekuł w sposób analityczny w drodze elektroforezy.

59 Po trzecie, odnosząc się do argumentu skarżących, jakoby trzy komplety dokumentów rejestracyjnych dotyczące akryloamidu znajdujące się w bazie danych substancji zarejestrowanych w ECHA identyfikowały tę substancję jako półprodukt, należy stwierdzić, że zgodnie z art. 20 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1907/2006 ECHA sprawdza kompletność wszystkich dokumentów rejestracyjnych, co nie obejmuje jednak oceny jakości lub adekwatności przedłożonych danych ani uzasadnień. Poza tym z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że jeżeli rozporządzenie to nie stanowi inaczej, każdy producent lub importer substancji, w jej postaci własnej lub jako składnika jednego lub większej liczby mieszanin, w ilości co najmniej 1 tony rocznie, przedkłada ECHA dokumenty rejestracyjne. Nie jest zatem wykluczone, że niektórzy producenci lub importerzy nie rejestrują akryloamidu, ponieważ stosują go w mniejszych ilościach. Fakt, że istniały wyłącznie dokumenty rejestracyjne dotyczące akryloamidu jako półproduktu, nie oznacza zatem, że substancja ta była wyłącznie stosowana jako półprodukt.

60 W świetle powyższych rozważań zaskarżona decyzja dotyczy skarżących bezpośrednio z powodu obowiązków informacyjnych przewidzianych w art. 31 ust. 9 lit. a) rozporządzenia nr 1907/2006. Zarzut niedopuszczalności powinien zatem zostać oddalony.

61 W konsekwencji, ponieważ inne przesłanki dopuszczalności zostały spełnione, czego skądinąd strony nie kwestionują, skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty

62 Skarżący podnoszą cztery zarzuty na poparcie skargi, oparte po pierwsze na naruszeniu art. 2 ust. 8 lit. b) i art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, po drugie, na oczywistym błędzie w ocenie, po trzecie na naruszeniu zasady proporcjonalności i po czwarte na naruszeniu zasady równego traktowania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 2 ust. 8 lit. b i art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006

63 Skarżące twierdzą, że identyfikując akryloamid jako substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy, ECHA naruszyła art. 2 ust. 8 lit. b) i art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, ponieważ akryloamid był substancją zarejestrowaną i stosowaną wyłącznie jako półprodukt, a tym samym był wyłączony z zakresu zastosowania tytułu VII tego rozporządzenia. Zdaniem skarżących podczas procedury przewidzianej w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 zostały wyłącznie dostarczone dowody świadczące o tym, że akryloamid był substancją stosowaną jako półprodukt. Wyłącznie takie przypadki zastosowań tej substancji – w spoiwach wodotrwałych i do wyrobu żeli do elektroforezy – przytoczyło Królestwo Niderlandów w dokumentacji dotyczącej akryloamidu jako przykłady stosowania tej substancji w postaci własnej a nie jako półproduktu.

64 Należy zaznaczyć, iż w zaskarżonej decyzji akryloamid został zidentyfikowany jako substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006. Procedura ta jest częścią procedury udzielania zezwoleń przewidzianej w tytule VII tego rozporządzenia. Zgodnie z art. 2 ust. 8 lit. b) tego rozporządzenia półprodukty wyodrębniane w miejscu wytwarzania i transportowane półprodukty wyodrębniane są wyłączone z zastosowania tego tytułu. Należy zatem zbadać, czy z powodu tego wyłączenia zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem w zakresie, w jakim identyfikuje akryloamid jako substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy.

65 Po pierwsze, należy wskazać, że procedura przewidziana w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 dotyczy identyfikacji substancji. Należy również stwierdzić, że zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenie to ustanawia przepisy dotyczące substancji i mieszanin w rozumieniu art. 3, które stosuje się do produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania tych substancji w ich postaci własnej, jako składniki mieszaniny lub w wyrobach oraz do wprowadzania do obrotu mieszanin. Zgodnie z definicją z art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia substancją jest pierwiastek chemiczny lub jego związki w stanie, w jakim występują w przyrodzie lub zostają uzyskane za pomocą procesu produkcyjnego, z wszelkimi dodatkami wymaganymi do zachowania ich trwałości oraz wszelkimi zanieczyszczeniami powstałymi w wyniku zastosowanego procesu, wyłączając rozpuszczalniki, które można oddzielić bez wpływu na stabilność i skład substancji. Substancję definiują zatem jej swoiste właściwości. W świetle tych przepisów i ponieważ nie budzi sprzeciwu fakt, iż akryloamid stanowi substancję w rozumieniu tego przepisu, substancja ta mogła słusznie stać się przedmiotem procedury identyfikacji przewidzianej w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006.

66 Po drugie, należy zwrócić uwagę, iż fakt, że substancja może mieć status półproduktu, nie oznacza, że jest ona zwolniona z identyfikacji jako wzbudzająca szczególnie duże obawy na podstawie art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006. Prawdą jest, że zgodnie z art. 2 ust. 8 lit. b) tego rozporządzenia półprodukty wyodrębniane w miejscu wytwarzania i transportowane półprodukty wyodrębniane są wyłączone z zastosowania tytułu VII wspomnianego rozporządzenia, dotyczącego procedury zezwoleń,

której częścią jest procedura identyfikacji. Niemniej jednak z definicji półproduktu zawartej w art. 3 pkt 15 rozporządzenia nr 1907/2006 wynika, że kwalifikacja substancji jako półproduktu zależy od celu, do jakiego zmierza jej produkcja i stosowanie. Jak to zostało przypomniane (zob. pkt 50 powyżej), zgodnie z tą definicją półproduktem jest substancja, która jest produkowana, zużywana lub stosowana wyłącznie do przetwarzania chemicznego w celu przekształcenia jej w inną substancję. Ponieważ każda substancja może, co do zasady, być produkowana, zużywana lub stosowana do przetwarzania chemicznego w celu przekształcenia jej w inną substancję, a tym samym mieć status półproduktu – fakt, że substancja posiada jak w niniejszej sprawie status półproduktu, nie wyłącza jej z zastosowania procedury identyfikacji przewidzianej w art. 59 rozporządzenia nr 1097/2006.

67 Rozważania te potwierdza fakt, że kryteria przewidziane w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006 w celu identyfikacji substancji jako budzącej szczególnie duże obawy wynikające z procedury przewidzianej w art. 59 tego rozporządzenia dotyczą swoistych właściwości tej substancji. Na mocy art. 57 lit. a–e) tego rozporządzenia substancja może bowiem zostać zidentyfikowana, jeżeli spełnia kryteria klasyfikacji jako substancja rakotwórcza, mutagenna, działająca szkodliwie na rozrodczość, trwała, wykazująca zdolność do bioakumulacji i toksyczna oraz bardzo trwała i wykazująca bardzo dużą zdolność do bioakumulacji. Artykuł 57 lit. f) rozporządzenia nr 1907/2006 pozwala identyfikować substancję wywołującą poważne skutki dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska, dającą powody do obaw równoważnych obawom stwarzanym przez pozostałe substancje wymienione w art. 57 lit. a)–e). Podczas gdy substancja w rozumieniu rozporządzenia nr 1907/2006 jest zdefiniowana przez swoiste właściwości (zob. pkt 65 powyżej), pojęcie półproduktu przewidziane w tym rozporządzeniu nie dotyczy właściwości substancji i nie zmienia w żaden sposób tych właściwości, ale definiuje półprodukt przez pryzmat celu, jakim jest produkcja i stosowanie substancji.

68 Odnosząc się w tym zakresie do argumentu skarżących, zgodnie z którym wyłączenie półproduktów przewidziane w art. 2 ust. 8 lit. b) rozporządzenia nr 1907/2006 nie opiera się wyraźnie na sposobach stosowania substancji, należy wskazać, że zgodnie z definicją półproduktu przewidzianą w art. 3 pkt 15 tego rozporządzenia koniecznie trzeba wziąć po uwagę cel produkcji i stosowania tej substancji, aby określić, czy ma ona status półproduktu.

69 Twierdzenie skarżących, że zgodnie z art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 identyfikacja akryloamidu winna była opierać się na wszystkich informacjach zawartych w dokumentacji opracowanej przez Królestwo Niderlandów zgodnie z załącznikiem XV do tego rozporządzenia, na podstawie której substancja ta miała być stosowana wyłącznie jako półprodukt, należy również odrzucić. Czyniąc nawet założenie, że dokumentacja ta przytacza wyłącznie zastosowania tej substancji jako półproduktu, nie ma to bowiem znaczenia w kontekście identyfikacji akryloamidu jako substancji budzącej szczególnie duże obawy, spełniającej kryteria z art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006, skoro informacje te nie dotyczą swoistych właściwości akryloamidu. Jak stwierdza ECHA, informacje te mogły stać się istotne na późniejszych etapach procedury zezwoleń przewidzianej w tytule VII rozporządzenia nr 1907/2006, mianowicie na etapie wymogu uzyskania zezwolenia i udzielania zezwoleń na szczególne zastosowania. W każdym razie, jak już wskazano, nie można stwierdzić, że wszystkie zastosowania akryloamidu przytoczone przez Królestwo Niderlandów w opracowanej przez nie dokumentacji odnosiły się do akryloamidu jako półproduktu (zob. pkt 49–59 powyżej).

70 Poza tym, odnosząc się do argumentu skarżących, jakoby ECHA naruszyła zasadę dobrej administracji, nie uzasadniając identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy z uwagi na jego rzekomo wyłączne zastosowanie jako półproduktu, należy stwierdzić z jednej strony, że stosowanie tej substancji jako półproduktu nie uniemożliwiało jej identyfikacji jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, a z drugiej strony, że dokumentacja opracowana przez Królestwo Niderlandów stanowiąca podstawę procedury identyfikacji wskazywała na dwa zastosowania akryloamidu, które zgodnie z tą dokumentacją nie dotyczyły półproduktu. Argument ten należy więc odrzucić.

71 W rezultacie zarzut pierwszy należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie

72 Skarżące podnoszą, że ECHA dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, opierając się w celu identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy na propozycji Królestwa Niderlandów, która nie zawierała żadnej informacji zapewniającej, że 0,1% akryloamidu nie było stosowane jako półprodukt. Zdaniem skarżących zastosowania tej substancji w spoiwach wodotrwałych i do wyrobu żeli do elektroforezy, które były jedynymi przytoczonymi przez Królestwo Niderlandów w dokumentacji dotyczącej akryloamidu przykładami zastosowania tej substancji w postaci własnej, a nie jako półprodukt, są nieprzekonujące. Dokumentacja ta dotyczyła zastosowania akryloamidu jako półproduktu. W świetle braku informacji o zastosowaniach akryloamidu innych niż w charakterze półproduktu zaskarżona decyzja ma charakter arbitralny.

73 Tytułem wstępu należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w przypadku gdy władze Unii dysponują szerokim zakresem uznania, w szczególności w zakresie oceny – w celu określenia rodzaju i zakresu stosowania przyjmowanych przez nie środków – wysoce złożonych okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym, kontrola sądu Unii musi ograniczać się do zbadania, czy skorzystanie z takiego uprawnienia nie jest dotknięte oczywistym błędem, nie stanowi nadużycia władzy lub też czy władze te w sposób oczywisty nie przekroczyły granic przysługującego im uznania. W takim kontekście sąd Unii nie może bowiem zastępować swą oceną okoliczności faktycznych o charakterze naukowym i technicznym oceny przeprowadzonej przez władze Unii, które są jedynymi organami, którym traktat FUE powierzył to zadanie (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Etimine, C-15/10, Zb.Orz., EU:C:2011:504, pkt 60; wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, T-93/10, EU:T:2013:106, pkt 76).

74 Niemniej jednak należy uściślić, że szeroki zakres uznania przysługujący władzom Unii, który implikuje ograniczoną kontrolę sądową jego wykonania, znajduje zastosowanie nie tylko do charakteru i zasięgu przyjmowanych przepisów, ale również w pewnym zakresie do ustalenia danych będących ich podstawą. W każdym razie taka kontrola sądowa, nawet o ograniczonym zakresie, wymaga, by władze Unii, które wydały dany akt, były w stanie wykazać przed sądem Unii, iż akt został wydany w ramach faktycznego wykonywania ich uprawnień dyskrecjonalnych, które zakładają uwzględnienie wszelkich istotnych elementów i okoliczności sytuacji, którą akt ten ma regulować (wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., Afton Chemical, C-343/09, Zb.Orz., EU:C:2010:419, pkt 33, 34; ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 77).

75 W świetle przytoczonego orzecznictwa argumentację skarżących należy odrzucić.

76 Należy bowiem stwierdzić, że dokumentacja opracowana przez Królestwo Niderlandów zgodnie z załącznikiem XV do rozporządzenia nr 1907/2006 wskazuje co prawda, że do 99% akryloamidu stosowanego w Unii było wykorzystywane jako półprodukt do produkcji poliakryloamidów stosowanych w różnych celach oraz że znane były inne zastosowania – jako składnika spoiw wodotrwałych oraz do przygotowania na miejscu żeli poliakryloamidowych. Poza tym należy wskazać, że dokument wspierający sporządzony przez komitet państw członkowskich, na którym oparła się identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, nie zawiera żadnych informacji co do stosowania tej substancji.

77 Niemniej jednak, jak wynika z analizy pierwszego zarzutu niniejszej skargi, w celu identyfikacji substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy, w następstwie przeprowadzenia procedury przewidzianej w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006, należy wziąć pod uwagę swoiste właściwość tej substancji. Poza tym należy przypomnieć, że na podstawie art. 59 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia w stosownych przypadkach dokumentacja może zostać ograniczona do odniesienia do jednej z pozycji części 3 załącznika VI do rozporządzenia nr 1272/2008, który zawiera listę zharmonizowanej klasyfikacji oraz oznakowań niektórych substancji stwarzających zagrożenie i może tym samym nie zawierać żadnej informacji dotyczącej stosowania danej substancji.

78 W każdym razie, jak już zostało stwierdzone, nie można uznać, że wszystkie zastosowania akryloamidu wymienione przez Królestwo Niderlandów w sporządzonej przez nie dokumentacji dotyczyły zastosowania go jako półproduktu (zob. pkt 49–59 powyżej).

79 Zarzut drugi należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

80 Skarżący twierdzą, że stanowisko przyjęte w odniesieniu do akryloamidu jest nieproporcjonalne, ponieważ ECHA dysponowała wachlarzem środków, oraz że wybór identyfikacji substancji, której sprawa dotyczy, jako wzbudzającej szczególnie duże obawy powodował nadmierne niedogodności w stosunku do zamierzonego celu. Ich zdaniem procedura identyfikacji została przewidziana, by zapewnić, że szczególna uwaga zostanie poświęcona substancjom najbardziej niebezpiecznym. Niektóre rodzaje substancji, takie jak półprodukty, zostały wyłączone z zakresu zastosowania tytułu VII rozporządzenia nr 1907/2006, ponieważ nie stwarzały one takiego samego poziomu ryzyka jak inne substancje. Mimo takiej intencji prawodawcy ECHA zastosowała tę procedurę w celu identyfikacji substancji, która była wykorzystywana wyłącznie jako półprodukt, co jest nieproporcjonalne. Poza tym ryzyko, jakie ponoszą pracownicy w związku z narażeniem na kontakt z akryloamidem, zostało wyeliminowane lub ograniczone poprzez przepisy szczególne Unii w przedmiocie ochrony pracowników. Władze miały możliwość wyboru innego środka, mianowicie mogły nie podejmować działań, co byłoby bardziej odpowiednie i proporcjonalne. W każdym razie ECHA mogła zdecydować o identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy, w zakresie, w jakim nie jest on stosowany jako półprodukt, albo mogła zdecydować, że stosowanie akryloamidu będzie przedmiotem ograniczeń przewidzianych w tytule VIII rozporządzenia nr 1907/2006.

81 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty Unii nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć dane przepisy, przy czym w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. ww. w pkt 73 wyrok Etimine, EU:C:2011:504, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 Jeśli chodzi o sądową kontrolę przesłanek wymienionych w poprzednim punkcie, należy przyznać ECHA szeroki zakres uznania w dziedzinie, która wymaga od niej dokonywania rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym oraz przeprowadzania złożonych ocen. Tylko oczywiście nieodpowiedni charakter przepisu wydanego w tej dziedzinie w stosunku do zamierzonego przez prawodawcę celu może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego przepisu (zob. podobnie ww. w pkt 73 wyrok Etimine, EU:C:2011:504, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 W niniejszym przypadku z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1907/2006 wynika, iż rozporządzenie to ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, w tym propagowania alternatywnych metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnej poprawie konkurencyjności i innowacyjności. Z uwagi na motyw 16 tego rozporządzenia należy stwierdzić, że prawodawca ustalił jako główny cel pierwszy z tych trzech celów, czyli zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Jeśli chodzi konkretnie o cel procedury udzielania zezwoleń, której część stanowi procedura identyfikacji przewidziana w art. 59 wspomnianego rozporządzenia, art. 55 rozporządzenia nr 1907/2006 przewiduje, iż ma ona na celu zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu, że ryzyko stwarzane przez substancje wzbudzające szczególnie duże obawy będzie właściwie kontrolowane oraz że substancje te będą stopniowo

zastępowane odpowiednimi alternatywnymi substancjami lub technologiami, o ile będzie to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia (ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 116).

84 W pierwszej kolejności, odnosząc się do argumentacji skarżących, zgodnie z którą zaskarżona decyzja nie jest odpowiednia do realizacji celów przyświecających rozporządzeniu nr 1907/2006, należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja polega na identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy w wyniku procedury przewidzianej w art. 59 tegoż rozporządzenia. W przypadku gdy substancja zostaje zidentyfikowana jako wzbudzająca szczególnie duże obawy, zainteresowane podmioty gospodarcze podlegają obowiązkom informacyjnym (ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 117).

85 Jeśli chodzi o cel w postaci ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, na wstępie należy stwierdzić, że identyfikacja substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy służy lepszemu informowaniu opinii publicznej oraz profesjonalistów o ryzyku i zagrożeniach wiążących się z tą substancją oraz że w związku z tym identyfikacja ta powinna być uznawana za środek służący poprawie poziomu tej ochrony (zob. ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Odnosząc się bardziej szczegółowo do argumentacji skarżących, zgodnie z którą zaskarżona decyzja jest nieodpowiednia w tym zakresie, gdyż akryloamid był wyłącznie stosowany jako półprodukt, a zatem był wyłączony z zakresu zastosowania tytułu VII rozporządzenia nr 1907/2006 na podstawie art. 2 ust. 8 lit. b) tego rozporządzenia, należy wskazać, jak już zostało stwierdzone, że akryloamid nie był wyłącznie stosowany jako półprodukt (zob. pkt 49–59). W każdym razie nic nie uprawnia wniosku, że zastosowania akryloamidu inne niż jako półproduktu są wykluczone. Identyfikacja tej substancji nie okazuje się więc oczywiście nieodpowiednia względem celów, jakie realizuje.

87 W konsekwencji argumentację skarżących dotyczącą rzekomo nieodpowiedniego charakteru zaskarżonej decyzji należy odrzucić.

88 W drugiej kolejności skarżący twierdzą, że zaskarżona decyzja wykracza poza to, co konieczne do realizacji zamierzonych celów, ponieważ możliwość niepodejmowania działań, zastosowanie ograniczeń przewidzianych w tytule VIII rozporządzenia nr 1907/2006 lub identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy wyłącznie w przypadkach, w których jest on stosowany jako półprodukt, stanowią środki mniej dotkliwe. Poza tym zdaniem skarżących ryzyko narażenia pracowników jest wyeliminowane lub ograniczone poprzez przepisy szczególne w przedmiocie ochrony pracowników.

89 Po pierwsze, odnosząc się do możliwości niepodejmowania działań, skarżący potwierdzają, że byłaby ona bardziej proporcjonalna i mniej dotkliwa, gdyż identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy nie została przewidziana dla półproduktów, ale dla innych rodzajów substancji wzbudzających większe obawy. Argumentacja ta nie może zostać przyjęta. Zważywszy na fakt, iż nie można stwierdzić, że akryloamid był stosowany wyłącznie jako półprodukt i że w każdym razie nic nie pozwala stwierdzić, że zastosowania akryloamidu inne niż jako półproduktu są wykluczone (zob. pkt 86 powyżej), niepodejmowanie działań nie stanowi bowiem środka równie odpowiedniego jak identyfikacja tej substancji jako wzbudzającej szczególnie duże obawy.

90 Po drugie, jeśli chodzi o środki ograniczające stosowanie akryloamidu, z jednej strony należy wskazać, że sam fakt, iż substancja figuruje na liście substancji kandydackich, nie wyklucza poddania tej substancji ograniczeniom raczej niż procedurze udzielania zezwolenia. Jak wynika bowiem z art. 58 ust. 5 i z art. 69 rozporządzenia nr 1907/2006, Komisja lub państwo członkowskie mogą zawsze zaproponować, by produkcja, wprowadzanie do obrotu lub stosowanie substancji były kontrolowane raczej w drodze ograniczeń niż w drodze zezwolenia (zob. ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes

i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 128). W niniejszym przypadku z ww. w pkt 52 wyroku Polyelectrolyte Producers Group i in./Komisja, (EU:T:2013:53), wynika w szczególności, że akryloamid był przedmiotem ograniczeń dotyczących mas spoinowych począwszy od dnia 5 listopada 2012 r.

91 Ponadto, jak wynika z załącznika XVII do rozporządzenia nr 1907/2006, przyjęte zgodnie z procedurą przewidzianą w tytule VIII tegoż rozporządzenia ograniczenia dotyczące produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji niebezpiecznych oraz niektórych mieszanin i wyrobów niebezpiecznych mogą mieć różny stopień intensywności, począwszy od szczególnych warunków produkcji lub wprowadzania do obrotu substancji, aż do całkowitego zakazu stosowania substancji. Środki ograniczające, nawet przy założeniu, że są one także odpowiednie do realizacji celów przyświecających temu rozporządzeniu, nie stanowią zatem jako takie środków mniej dotkliwych w porównaniu z identyfikacją substancji, która prowadzi jedynie do powstania obowiązków informacyjnych (zob. ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 129).

92 Po trzecie, w zakresie, w jakim skarżący uważają, że przepisy obowiązujące w dziedzinie ochrony pracowników pozwalają na wyeliminowanie lub obniżenie ryzyka, na jakie są oni narażeni, wystarczy zaznaczyć, że przepisy te, które ustanawiają środki kontroli ryzyka w odniesieniu do pracowników, nie mogą stanowić odpowiedniego i mniej dotkliwego środka realizacji celów przyświecających rozporządzeniu nr 1907/2006 dotyczących postępowania z substancjami wzbudzającymi szczególnie duże obawy, a w szczególności celu stopniowego zastępowania substancji wzbudzających szczególnie duże obawy innymi odpowiednimi substancjami lub technologiami, o ile jest to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia (zob. pkt 83 powyżej).

93 Po czwarte, skarżący podnoszą, że ECHA mogła dokonać identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy jedynie w zakresie, w jakim nie jest on stosowany jako półprodukt. Wystarczy wskazać w tym względzie, że prawodawca ustanowił szczególne przepisy w przedmiocie półproduktów w art. 2 ust. 1 lit. c) i art. 2 ust. 8 lit. b) rozporządzenia nr 1907/2006 (zob. pkt 48 powyżej).

94 W świetle powyższych uwag wniosek, że zaskarżona decyzja narusza zasadę proporcjonalności, nie jest uprawniony.

95 Należy zatem oddalić zarzut trzeci.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania

96 Skarżący podnoszą, że identyfikacja akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy narusza zasadę równego traktowania, ponieważ inne substancje, których dotyczą identyczne okoliczności, nie stały się przedmiotem takiej identyfikacji. Ich zdaniem akryloamid został zaklasyfikowany do substancji rakotwórczych i mutagennych kategorii 2 i substancji o działaniu szkodliwym dla rozrodczości kategorii 3 wraz ze znaczną liczbą innych substancji, które miały takie same właściwości lub właściwości je przewyższające. Nie przedstawiono żadnego uzasadnienia względów, dla których został wybrany akryloamid, a nie inne substancje o identycznych właściwościach, mimo że nie budzi wątpliwości, że co najmniej 99% jego zastosowań jest zwolnione z procedury identyfikacji.

97 Należy zauważyć, że rozporządzeniem nr 1907/2006 prawodawca wprowadził system rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie substancji mający zwłaszcza na celu – zgodnie z motywem 1 tegoż rozporządzenia – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, a także swobodnego przepływu substancji na rynku wewnętrznym przy jednoczesnej poprawie konkurencyjności i innowacyjności. W szczególności rozporządzenie nr 1907/2006 przewiduje w tytule VII procedurę udzielania zezwoleń. Celem tej procedury jest zgodnie

z art. 55 wspomnianego rozporządzenia zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu, że ryzyko stwarzane przez substancje wzbudzające szczególnie duże obawy będzie właściwie kontrolowane oraz że substancje te będą stopniowo zastępowane odpowiednimi alternatywnymi substancjami lub technologiami, o ile będzie to wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia (ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 69).

98 Procedurę udzielania zezwoleń stosuje się do wszystkich substancji spełniających kryteria określone w art. 57 rozporządzenia nr 1907/2006. Pierwsza faza procedury udzielenia zezwoleń polega na identyfikacji substancji wskazanych w tym artykule, dla której z kolei przewidziana jest wieloetapowa procedura w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006. Zgodnie z motywem 77 wspomnianego rozporządzenia ze względu na funkcjonalność i praktyczność zarówno w odniesieniu do osób fizycznych lub prawnych, które muszą przygotować dokumenty do złożenia wniosku oraz podjąć odpowiednie środki kontroli ryzyka, jak również w odniesieniu do organów, które muszą rozpatrywać wnioski o udzielenie zezwolenia, procedurze udzielania zezwoleń powinna podlegać równocześnie jedynie ograniczona liczba substancji. Co do wyboru tych substancji art. 59 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1907/2006 przewiduje, że do Komisji lub do zainteresowanego państwa członkowskiego należy uznanie, że spełniają one kryteria wymienione w art. 57 tegoż rozporządzenia. Prawodawca pozostawił zatem Komisji i państwom członkowskim szerokie uprawnienia dyskrecjonalne umożliwiające stopniowe wprowadzenie w życie przepisów dotyczących substancji wzbudzających szczególnie duże obawy wskazanych w tytule VII rozporządzenia nr 1907/2006 (ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 70).

99 W świetle powyższego procedura identyfikacji nie przyznaje zatem ECHA żadnego uprawnienia w zakresie wyboru substancji podlegających identyfikacji, gdyż prawo to na podstawie art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 należy wyłącznie do Komisji i państw członkowskich (postanowienie z dnia 22 maja 2014 r., Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, C-287/13 P, EU:C:2014:599, pkt 51; ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 71).

100 W niniejszym przypadku procedura identyfikacji przewidziana w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 była przestrzegana w odniesieniu do wyboru substancji podlegających identyfikacji. Z dokumentacji wynika bowiem, że akryloamid został wybrany przez Królestwo Niderlandów, ponieważ uważało ono, iż substancja ta spełnia kryteria wymienione w art. 57 tegoż rozporządzenia. Ponadto z uwagi na brak dokumentacji sporządzonej przez państwo członkowskie dotyczącej innej substancji o właściwościach rakotwórczych, mutagennych i szkodliwych, czy wniosku Komisji o sporządzenie takiej dokumentacji przez ECHA, ECHA nie mogła przystąpić do identyfikacji tej substancji zgodnie z procedurą określoną w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 bez przekroczenia swoich uprawnień. Z tego wynika, że identyfikując akryloamid, a nie substancje rzekomo porównywalne, jako substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy, ECHA nie naruszyła zasady równego traktowania (zob. podobnie ww. w pkt 73 wyrok Bilbaína de Alquitranes i in./ECHA, EU:T:2013:106, pkt 72).

101 Wreszcie, odnosząc się do argumentu, że nie przedstawiono żadnego uzasadnienia względów, dla których został wybrany akryloamid, a nie inne substancje o identycznych właściwościach, mimo że nie budzi wątpliwości, że co najmniej 99% jego zastosowań jest wyłączone z procedury identyfikacji, należy stwierdzić, że z zaskarżonej decyzji wynika, iż Królestwo Niderlandów przedstawiło propozycję identyfikacji akryloamidu jako substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy ze względu na jej właściwości rakotwórcze i mutagenne. Jako że zgodnie z art. 59 ust. 3 rozporządzenia nr 1907/2006 każde państwo członkowskie może sporządzić dokumentację zgodnie z załącznikiem XV do tego rozporządzenia dla substancji, które w jego opinii spełniają kryteria określone w art. 57 tego rozporządzenia, żadne inne uzasadnienie nie jest konieczne.

102 W świetle powyższych rozważań oraz z uwagi na okoliczność, że skarżące nie zakwestionowały legalności procedury określonej w art. 59 rozporządzenia nr 1907/2006 i że ECHA przestrzegała tej procedury, zarzut czwarty należy oddalić.

103 W związku z powyższym skargę należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie kosztów

104 W wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym Trybunał orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie. W związku z tym do Sądu należy rozstrzygnięcie w niniejszym wyroku o całości kosztów związanych z poszczególnymi postępowaniami, w myśl art. 219 regulaminu postępowania przed Sądem.

105 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

106 Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy – zgodnie z żądaniem ECHA – obciążyć ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez ECHA. Królestwo Niderlandów oraz Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) i SNF SAS pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Europejską Agencję Chemikaliów (ECHA).

3) Królestwo Niderlandów i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

Dittrich Dehousse Schwarcz

Tomljenović Collins

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 25 września 2015 r.

Podpisy