Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 29 października 2020 r.[1]

Sprawa C-389/19 P

Komisja Europejska
przeciwko

Królestwu Szwecji

Odwołanie – Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (rozporządzenie REACH) – Artykuły 56, 58 i 60 – Zezwolenie – Substancje wzbudzające szczególnie duże obawy – Decyzja Komisji zezwalająca na wykorzystanie żółtego sulfochromianu ołowiu i czerwonego chromianu, molibdenianu i siarczanu ołowiu – Ocena niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych – Skarga o stwierdzenie nieważności – Utrzymanie w mocy skutków

I. Wprowadzenie

1. W ramach niniejszego odwołania Komisja Europejska wnosi do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie wyroku z dnia 7 marca 2019 r., Szwecja/Komisja (T-837/16, EU:T:2019:144, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji wykonawczej Komisji C(2016) 5644 final z dnia 7 września 2016 r. zatwierdzającej niektóre zastosowania żółtego sulfochromianu ołowiu i czerwonego chromianu, molibdenianu i siarczanu ołowiu zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (zwanej dalej „sporną decyzją") i oddalił wniosek Komisji o utrzymanie w mocy skutków tej decyzji do czasu zastąpienia jej nową decyzją.

2. Rozporządzenie (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) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające 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[2] (zwane dalej „rozporządzeniem REACH"), ustanawia system udzielania zezwoleń dla substancji wzbudzających szczególnie duże obawy w odniesieniu do stwarzanego przez nie ryzyka dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Ogólnie rzecz biorąc, w ramach tego systemu, po włączeniu takiej substancji do załącznika XIV do tego rozporządzenia, może ona być stosowana lub wprowadzana do obrotu po określonej dacie tylko wtedy, gdy Komisja udzieli szczególnego zezwolenia.

1 Język oryginału: angielski.

2 Dz.U. 2006, L 396, s. 1.

3. W konsekwencji niniejsza sprawa stwarza Trybunałowi okazję do wydania po raz pierwszy orzeczenia w przedmiocie przesłanek, zgodnie z którymi Komisja może udzielić zezwolenia na podstawie art. 60 rozporządzenia REACH dla substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy wymienionej w załączniku XIV do tego rozporządzenia [3]. Zasadnicza kwestia podniesiona w niniejszej sprawie dotyczy dokonanej przez Komisję oceny dotyczącej niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych, co jest jedną z głównych przesłanek udzielenia zezwolenia na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Na wypadek gdyby Trybunał potwierdził stwierdzenie nieważności spornej decyzji, niniejsza sprawa rodzi również nową kwestię, czy należy utrzymać w mocy skutki tej decyzji do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji w świetle przepisów przejściowych przewidzianych w art. 56 i 58 rozporządzenia REACH.

II. Ramy prawne

4. Tytuł VII rozporządzenia REACH, zatytułowany „Procedura zezwoleń", poświęca rozdział 1 „[wymogowi] uzyskania zezwolenia", a rozdział 2 – „[udzielaniu] zezwoleń". Rozdział 1 obejmuje w szczególności art. 56 i 58. Rozdział 2 zawiera w szczególności art. 60.

5. Artykuł 56 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Przepisy ogólne", stanowi:

„1. Producent, importer lub dalszy użytkownik nie wprowadza substancji do obrotu, umożliwiając jej stosowanie, ani sam nie stosuje tej substancji, jeżeli substancja wymieniona jest w załączniku XIV, chyba że:

a) zastosowania tej substancji w jej postaci własnej, jako składnika preparatu lub włączenie do wyrobu, dla których substancja ta została wprowadzona do obrotu lub jego własne zastosowania substancji zostały objęte zezwoleniem zgodnie z art. 60–64; lub

[…]

d) termin, o którym mowa w art. 58 ust. 1 lit. c) [ppkt] (i), nadszedł i wniosek został złożony 18 miesięcy przed tą datą, lecz decyzja odnośnie [do] wniosku o udzielenie zezwolenia nie została podjęta; […]

[…]".

6. Artykuł 58 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Włączanie substancji do załącznika XIV", przewiduje:

„1. W każdym przypadku, gdy zostanie podjęta decyzja o włączeniu do załącznika XIV substancji, o których mowa w art. 57, decyzja taka jest podejmowana zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 133 ust. 4. W decyzjach takich wyszczególnia się w odniesieniu do każdej substancji:

[…]

3 Inna sprawa zawisła przed Trybunałem, która porusza podobne, ale nie identyczne kwestie, dotyczące w szczególności oceny rozwiązań alternatywnych przez Komisję w kontekście oddalenia wniosku Komisji o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji o udzieleniu zezwolenia: zob. sprawa ClientEarth/Komisja, C-458/19 P (zob. pkt 92 i 93 niniejszej opinii). Przed Sądem zawisła jest również sprawa dotycząca oddalenia przez Komisję wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej spornej decyzji: zob. sprawa ClientEarth i in./Komisja, T-436/17.

c) ustalenia przejściowe:

(i) datę (zwaną dalej »datą ostateczną«), od której zabronione jest wprowadzanie do obrotu i stosowanie substancji, chyba że zostało udzielone zezwolenie, i która w odpowiednich przypadkach powinna uwzględniać cykl produkcyjny określony dla danego zastosowania;

(ii) datę lub daty co najmniej 18 miesięcy wcześniejsze niż »daty ostateczne«, przed którymi muszą zostać dostarczone wnioski, jeżeli wnioskujący chce kontynuować stosowanie substancji lub wprowadzanie jej do obrotu dla określonych zastosowań po »datach ostatecznych«; kontynuacja ta dozwolona jest po »dacie ostatecznej« do czasu podjęcia decyzji w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia;

[…]".

7. Artykuł 60 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Udzielanie zezwoleń", w ust. 4 i 5 przewiduje:

„4. Jeżeli zezwolenie nie może być udzielone na mocy ust. 2 lub dla substancji wymienionych w ust. 3, zezwolenia można udzielić jedynie wtedy, jeżeli wykazano, że korzyści społeczno-ekonomiczne przewyższają ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska wynikające z zastosowania danej substancji oraz nie istnieją odpowiednie alternatywne substancje lub technologie. Decyzja taka podejmowana jest po rozważeniu wszystkich następujących elementów i przy uwzględnieniu opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka oraz Komitetu ds. Analiz Społeczno-Ekonomicznych, o których mowa w art. 64 ust. 4 lit. a) i b):

a) ryzyka stwarzanego przez zastosowania substancji, wraz ze stosownością i skutecznością proponowanych środków zarządzania ryzykiem;

b) korzyści społeczno-ekonomicznych wynikających z zastosowania substancji i społeczno-ekonomicznych konsekwencji odmowy udzielenia zezwolenia, przedstawionych przez wnioskodawcę lub inne zainteresowane strony;

c) analizy substancji alternatywnych przedstawionych przez wnioskodawcę na mocy art. 62 ust. 4 lit. e) lub planu zastąpienia substancji przedstawionego przez wnioskodawcę na mocy art. 62 ust. 4 lit. f) i wszelkich wkładów stron trzecich przedstawionych na mocy art. 64 ust. 2;

d) dostępnych informacji dotyczących ryzyka dla zdrowia ludzkiego lub środowiska stwarzanego przez substancje lub technologie alternatywne.

5. Przy dokonywaniu oceny dostępności odpowiednich substancji lub technologii alternatywnych Komisja uwzględnia wszystkie odnośne aspekty, obejmujące:

a) stwierdzenie, czy zastosowanie rozwiązań alternatywnych prowadziłoby do zmniejszenia ogólnego ryzyka dla zdrowia ludzkiego i środowiska, uwzględniając stosowność i skuteczność środków zarządzania ryzykiem;

b) techniczną i ekonomiczną wykonalność rozwiązań alternatywnych dla wnioskodawcy".

III. Okoliczności powstania sporu

8. Okoliczności powstania sporu, opisane w pkt 1–30 zaskarżonego wyroku, można streścić na potrzeby niniejszej sprawy w podany niżej sposób. Należy przedstawić pewne uwagi wstępne na temat rozporządzenia REACH i systemu udzielania zezwoleń (śródtytuł A), zanim zostaną przedstawione okoliczności faktyczne, które doprowadziły do postępowania przed Sądem (śródtytuł B).

A. Rozporządzenie REACH i system udzielania zezwoleń

9. Rozporządzenie REACH stanowi zasadniczy instrument prawny w zakresie regulacji chemikaliów w Unii. Jak uznał Trybunał, zgodnie z art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia, ma ono na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, w tym propagowanie alternatywnych metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym wsparciu konkurencyjności i innowacyjności [4].

10. W szczególności, jak wynika między innymi z motywów 69 i 70 rozporządzenia REACH, rozporządzenie to poświęca uwagę zwłaszcza substancjom wzbudzającym szczególnie duże obawy. Substancje te podlegają zatem systemowi udzielania zezwoleń przewidzianemu w tytule VII rozporządzenia REACH. Artykuł 55 tego rozporządzenia stanowi, iż celem wspomnianego systemu jest „zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy zapewnieniu, że ryzyko stwarzane przez substancje wzbudzające szczególnie duże obawy jest właściwie kontrolowane oraz że substancje te są stopniowo zastępowane odpowiednimi alternatywnymi substancjami lub technologiami, o ile są one wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia” [5].

11. System udzielania zezwoleń obejmuje trzy etapy [6]. Pierwszym etapem jest postępowanie w przedmiocie identyfikacji substancji wzbudzających szczególnie duże obawy na podstawie kryteriów wymienionych w art. 57 rozporządzenia REACH. Drugim etapem jest włączenie tych substancji do wykazu substancji podlegających procedurze udzielania zezwoleń, który to wykaz stanowi załącznik XIV do tego rozporządzenia. Etap trzeci, w który wpisuje się niniejsza sprawa, dotyczy postępowania prowadzącego, w stosownym przypadku, do udzielenia zezwolenia na substancję wzbudzającą szczególnie duże obawy [7].

12. W konsekwencji, zgodnie z art. 56 i 58 rozporządzenia REACH substancje wzbudzające szczególnie duże obawy włączone do załącznika XIV do tego rozporządzenia nie mogą być stosowane lub wprowadzane do obrotu w celu stosowania przez producentów, importerów lub dalszych użytkowników po określonej dacie (zwanej dalej „datą ostateczną”), chyba że zezwolono na zastosowanie lub obowiązują określone ograniczenia, w tym w sytuacji, gdy wniosek o udzielenie zezwolenia został złożony przed „ostatnim dniem złożenia wniosku” wskazanym dla danej substancji, jednakże Komisja nie podjęła jeszcze decyzji [8].

13. Producenci i importerzy mogą składać wnioski o udzielanie zezwoleń na wprowadzanie substancji do obrotu i stosowanie tej substancji na własny użytek lub umożliwienie jej stosowania przez dalszych w stosunku do nich użytkowników [9]. O ile wnioski te są kierowane do Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) [10], ustanowionej tym rozporządzeniem w celu zarządzania jego przepisami, to jednak Komisja wydaje decyzję [11]. Decyzje o udzieleniu zezwolenia określają w szczególności zastosowania, na które udziela się zezwolenia, czas trwania przeglądu zezwolenia oraz warunki, którym podlega zezwolenie [12].

4 Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207, pkt 20).

5 Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 października 2017 r., PPG i SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, pkt 55).

6 Szczegółowe omówienie – zob. na przykład N. Herbatschek i in., , The REACH Programmes and Procedures, w: L. Bergkamp (ed.), *The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, s. 83–170, na s. 133–146.

7 Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 października 2017 r., PPG i SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, pkt 56).

8 Zobacz rozporządzenie REACH, art. 56 ust. 1 lit. a) i d), art. 58 ust. 1 lit. c) ppkt (ii).

9 Zobacz rozporządzenie REACH, art. 56 ust. 1 lit. e), art. 56 ust. 2, art. 62 ust. 2 i 3.

10 Zobacz rozporządzenie REACH, art. 62 ust. 1.

11 Zobacz rozporządzenie REACH, art. 60 ust. 1.

12 Zobacz rozporządzenie REACH, art. 60 ust. 8 i 9, art. 61, motyw 72.

14. Co istotne, art. 60 rozporządzenia REACH ustanawia dwa możliwe sposoby udzielenia zezwolenia przez Komisję: po pierwsze, zgodnie z procedurą odpowiedniej kontroli na podstawie art. 60 ust. 2 rozporządzenia REACH, w przypadku gdy ryzyko związane ze stosowaniem substancji jest odpowiednio kontrolowane; oraz po drugie, zgodnie z procedurą społeczno-ekonomiczną przewidzianą w rozpatrywanym w niniejszej sprawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, która wymaga spełnienia dwóch kumulatywnych kryteriów, a mianowicie (i) korzyści społeczno-ekonomiczne przewyższają ryzyko dla zdrowia człowieka lub dla środowiska wynikające z zastosowania danej substancji; (ii) nie istnieją odpowiednie alternatywne substancje lub technologie [13].

15. Artykuł 60 ust. 4 rozporządzenia REACH zobowiązuje Komisję do podjęcia decyzji po rozważeniu szeregu elementów, w tym w szczególności analizy rozwiązań alternatywnych przedstawionych przez wnioskodawcę [14] oraz wszelkich wkładów stron trzecich w ramach procedury, a także opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka oraz Komitetu ds. Analiz Społeczno-Ekonomicznych. Artykuł 60 ust. 5 rozporządzenia REACH ponadto przewiduje, że przy dokonywaniu oceny dostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych Komisja uwzględnia wszystkie odnośne aspekty, w tym między innymi po pierwsze, czy zastosowanie rozwiązań alternatywnych prowadziłoby do zmniejszenia ogólnego ryzyka dla zdrowia ludzkiego i środowiska, oraz po drugie, techniczną i ekonomiczną wykonalność rozwiązań alternatywnych dla wnioskodawcy.

16. W tym względzie Komisja podejmuje decyzję zgodnie z procedurą określoną w art. 64 rozporządzenia REACH. W szczególności, na podstawie art. 64 ust. 2 tegoż rozporządzenia, wiąże się to z przeprowadzeniem konsultacji społecznych, aby strony trzecie mogły dostarczyć informacji na temat alternatywnych substancji lub technologii. Zgodnie z art. 64 ust. 3 i 4 rozporządzenia REACH, Komitety – ds. Oceny Ryzyka (zwany dalej „RAC") i ds. Analiz Społeczno-Ekonomicznych (zwany dalej „SEAC"), które są podmiotami działającymi w ramach ECHA w celu realizacji wielorakich zadań [15], są zobowiązane do przedłożenia swojej opinii na temat odnośnych aspektów wniosku, które w przypadku SEAC obejmują między innymi dostępność rozwiązań alternatywnych. Zgodnie z art. 64 ust. 8 rozporządzenia REACH, Komisja sporządza projekt decyzji w ciągu 3 miesięcy od otrzymania tych opinii, zaś końcowa decyzja jest podejmowana zgodnie z procedurą komitologii [16].

B. Okoliczności faktyczne, które doprowadziły do postępowania przed Sądem

17. Żółty sulfochromian ołowiu (C.I. Pigment Yellow 34) i czerwony chromian molibdenian siarczan ołowiu (C.I. Pigment Red 104) (zwane dalej łącznie „spornymi substancjami") są związkami ołowiu i chromu VI. Ze względu na ich trwałość, jasny kolor i blask, są one w szczególności używane w lakierach i farbach (np. do malowania mostów, konstrukcji żelaznych i stalowych) lub też w sytuacjach polegających na realizacji funkcji sygnalizacyjnej (np. na sygnałach ostrzegawczych) oraz do znaków drogowych o barwie żółtej.

18. Rozporządzeniem nr 125/2012 [17] sporne substancje zostały włączone do wykazu substancji wzbudzających szczególnie duże obawy zawartego w załączniku XIV do rozporządzenia REACH z uwagi na ich właściwości jako substancji rakotwórczych i jako substancji działających szkodliwie na rozrodczość u ludzi. W konsekwencji ich stosowanie i wprowadzanie do obrotu zostało uzależnione od udzielenia zezwolenia po dniu 21 maja 2015 r. (dacie ostatecznej), zaś ostatnim terminem na złożenie wniosku był dzień 21 listopada 2013 r.

13 Zobacz rozporządzenie REACH, motywy 22, 69.

14 Zgodnie z art. 62 ust. 4 lit. e) rozporządzenia REACH wniosek o udzielenie zezwolenia zawiera w szczególności analizę rozwiązań alternatywnych uwzględniającą stwarzane przez nie ryzyko oraz techniczną i ekonomiczną wykonalność zastąpienia.

15 Zobacz w szczególności rozporządzenie REACH, art. 76 ust. 1 lit. c), d) , art. 77 ust. 3, art. 85.

16 Zobacz także rozporządzenie REACH, motyw 83.

17 Zobacz rozporządzenie (UE) nr 125/2012 z dnia 14 lutego 2012 r. zmieniające załącznik XIV do rozporządzenia nr 1907/2006 (Dz.U. 2012, L 41, s. 1), motywy 6, 7; załącznik, pozycje nr 11 i 12.

19. W dniu 19 listopada 2013 r. spółka DCC Maastricht BV (zwana dalej „spółką DCC Maastricht" lub „wnioskodawcą")[18], która dostarcza sporne substancje do około 100 dalszych użytkowników w Unii Europejskiej, złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia (zwany dalej „wnioskiem o udzielenie zezwolenia") w celu wprowadzenia do obrotu rzeczonych substancji dla następujących sześciu zastosowań, które są identyczne dla dwóch wspomnianych substancji:

– dystrybucja i mieszanie pigmentów w proszku w środowisku przemysłowym w farbach na bazie rozpuszczalników nieprzeznaczonych do stosowania przez konsumentów (zwane dalej „zastosowaniem pierwszym");

– przemysłowe nanoszenie farb na powierzchnie metalowe (maszyny, pojazdy, konstrukcje, znaki, wyposażenie dróg, warstwowe lakierowanie itp.) (zwane dalej „zastosowaniem drugim");

– profesjonalne (nieprzeznaczone do stosowania przez konsumentów) nanoszenie farb na powierzchnie metalowe (maszyny, pojazdy, konstrukcje, znaki, wyposażenie dróg itp.) lub jako oznakowanie dróg (zwane dalej „zastosowaniem trzecim");

– dystrybucja i mieszanie w środowisku przemysłowym pigmentów w proszku w premiksach ciekłych lub stałych w celu barwienia wyrobów z tworzyw sztucznych lub z dodatkiem plastyfikatorów, nieprzeznaczonych do stosowania przez konsumentów (zwane dalej „zastosowaniem czwartym");

– przemysłowe zastosowanie premiksów i stałych lub ciekłych składników kolorów zawierających pigmenty w celu barwienia wyrobów z tworzyw sztucznych lub z dodatkiem plastyfikatorów, nieprzeznaczonych do stosowania przez konsumentów (zwane dalej „zastosowaniem piątym");

– profesjonalne zastosowanie premiksów i stałych lub ciekłych składników kolorów zawierających pigmenty w celu nanoszenia termoplastycznego oznakowania dróg (zwane dalej „zastosowaniem szóstym").

20. W ramach przeprowadzonych w trybie art. 64 ust. 2 rozporządzenia REACH konsultacji społecznych swoje opinie w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia przedstawili producenci, dalsi użytkownicy spornych substancji, organizacje branżowe, państwa członkowskie oraz kilka organizacji pozarządowych. W szczególności właśnie ci dalsi użytkownicy stwierdzili, że ewentualne substancje alternatywne nie mają tych samych zalet i są w większości przypadków droższe. Natomiast członkowie przemysłu lakierniczego i farbiarskiego zasygnalizowali, że istnieją bardziej bezpieczne i bardziej odpowiednie alternatywne substancje, których koszt stosowania pozostaje rozsądny. Spółka DCC Maastricht odparła, że wiele przedsiębiorstw zgłaszało zapotrzebowanie na sporne substancje do wytwarzania konkretnych produktów przeznaczonych do zastosowań „niszowych".

21. W dniu 11 grudnia 2014 r. RAC i SEAC przyjęły 12 skonsolidowanych opinii w sprawie sześciu zastosowań każdej z dwóch spornych substancji. W swoich opiniach SEAC „potwierdził, iż wydaje mu się, że *nie ma* odpowiednich rozwiązań alternatywnych, które byłyby technicznie i ekonomicznie wykonalne dla wnioskodawcy".

22. Podczas spotkań w dniach 7 i 8 lipca 2015 r., 22 i 23 września 2015 r., 3 i 4 lutego 2016 r. oraz 6 i 7 lipca 2016 r. wniosek o udzielenie zezwolenia był również rozpatrywany przez komitet działający w ramach procedury komitologii, utworzony na podstawie art. 133 rozporządzenia REACH (zwany dalej „Komitetem REACH"). W szczególności dwa państwa członkowskie i Królestwo Norwegii wskazały, że sporne substancje nie są stosowane do żółtych farb używanych do znakowania dróg, zaś

18 Jak wskazano w pkt 5 zaskarżonego wyroku, spółka DCC Maastricht jest wyłącznym przedstawicielem, w rozumieniu art. 8 rozporządzenia REACH, (kanadyjskiego) producenta spornych substancji spoza terytorium Unii, którego to producenta reprezentuje dla potrzeb rejestracji jego substancji na gruncie tegoż rozporządzenia.

w jednym z tych państw członkowskich takie zastosowanie zostało zakazane przed 20 laty. Komitet REACH ostatecznie wydał pozytywną opinię w przedmiocie projektu decyzji Komisji; 23 państwa członkowskie głosowały za przyjęciem projektu, natomiast trzy państwa członkowskie, w tym Królestwo Szwecji, głosowały przeciw. Dwa państwa członkowskie wstrzymały się od głosu.

23. W dniu 7 września 2016 r. Komisja przyjęła sporną decyzję. Na mocy tej decyzji udzieliła ona zezwolenia na rzecz spółki DCC Maastricht na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH na sporne substancje w odniesieniu do sześciu zastosowań objętych wnioskiem, z zastrzeżeniem pewnych warunków i ograniczeń (zwanego dalej „zezwoleniem").

24. W motywach 8 i 9 spornej decyzji Komisja stwierdziła, że z uwagi na „trudności w stuprocentowym ustaleniu niedostępności technicznie wykonalnych rozwiązań alternatywnych dla ogółu tych zastosowań" zezwolenia powinny być poddane przeglądowi w terminie wcześniejszym niż zalecany przez SEAC. Zwróciła ona uwagę w motywie 9 tej decyzji, iż z nowej wymiany uwag pomiędzy państwami członkowskimi wynikało, że stosowanie spornych substancji w sektorze oznakowania dróg zostało zastąpione lub zakazane w niektórych państwach członkowskich, co nie miało miejsca w innych państwach. Zdaniem Komisji należało zatem wyznaczyć termin przeglądu na siedem zamiast dwunastu lat w odniesieniu do zastosowań pierwszego, drugiego, czwartego i piątego oraz na cztery zamiast siedmiu lat w odniesieniu do zastosowań trzeciego i szóstego.

25. W motywie 12 spornej decyzji Komisja stwierdziła:

„Z uwagi na trudności w stuprocentowym ustaleniu niedostępności technicznie wykonalnych rozwiązań alternatywnych dla ogółu zastosowań objętych wnioskiem należy bardziej uszczegółowić dozwolone zastosowania pod względem wymaganych technicznie parametrów wydajności premiksów [pigmentów], farb i składników zawierających pigmenty oraz wyrobów z barwnikami w składzie cechy, jakie posiadają obie substancje i których nie sposób uzyskać za pomocą innych odpowiednich substancji lub technologii alternatywnych. Udzielenie zezwolenia powinno być zatem obwarowane obowiązkiem przedłożenia przez jego posiadacza sprawozdania dotyczącego adekwatności i dostępności rozwiązań alternatywnych dla dalszych użytkowników i na tej podstawie uściślenia opisu dozwolonych zastosowań […]".

26. W art. 1 ust. 1 i 2 spornej decyzji Komisja udzieliła zezwolenia dla sześciu zastosowań spornych substancji, o które wnioskowano, „pod warunkiem że właściwość premiksów, farb i składników kolorów zawierających sporne [substancje] lub zawierające te substancje gotowe wyroby – pod względem funkcjonalności, intensywności barwy, nieprzezroczystości (właściwości kryjących), dyspersji, odporności na warunki atmosferyczne, stabilności termicznej lub nieługowania, lub ich kombinacji – nie będzie technicznie osiągalna inaczej, jak tylko poprzez zastosowanie tych substancji, oraz że te właściwości będą niezbędne do przewidzianego zastosowania".

27. Zgodnie z art. 1 ust. 3 lit. d) spornej decyzji zezwolenie uzależnione było od spełnienia warunku, zgodnie z którym dalsi w stosunku do posiadacza zezwolenia użytkownicy dostarczą ECHA, najpóźniej do dnia 30 czerwca 2017 r., informacje dotyczące adekwatności i dostępności rozwiązań alternatywnych dla ich zastosowań, szczegółowo uzasadniając potrzebę wykorzystania spornych substancji.

28. Zgodnie z art. 1 ust. 3 lit. e) spornej decyzji zezwolenie jest uzależnione od spełnienia warunku, zgodnie z którym jego posiadacz przedstawia Komisji najpóźniej do dnia 31 grudnia 2017 r. sprawozdanie zawierające informacje, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. d) tej decyzji. Posiadacz zezwolenia jest zobowiązany do uściślenia w swym sprawozdaniu opisu zastosowań dozwolonych na podstawie informacji dotyczących rozwiązań alternatywnych, takich jak dostarczone przez dalszych użytkowników.

29. Wreszcie art. 3 lit. b) spornej decyzji stanowi, iż na wniosek właściwego państwa członkowskiego dalsi użytkownicy powinni uzasadnić powody, dla których znajdują zastosowanie przesłanki określone w art. 1 ust. 1 i 2 oraz powody, dla których parametry wydajności są niezbędne do przewidzianego zastosowania.

IV. Przebieg postępowania przed Sądem oraz zaskarżony wyrok

30. W dniu 28 listopada 2016 r. Królestwo Szwecji wniosło do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

31. Komisja stwierdziła, że skarga powinna zostać oddalona. Wniosła ona także do Sądu o utrzymanie, w przypadku stwierdzenia nieważności spornej decyzji, jej skutków do czasu zastąpienia jej nową decyzją.

32. Postanowieniami z dnia 24 marca i 3 maja 2017 r., prezes piątej izby Sądu dopuścił interwencje Królestwa Dani, Republiki Finlandii i Parlamentu Europejskiego popierające żądania Królestwa Szwecji. Ponadto postanowieniem z dnia 20 lipca 2017 r. została dopuszczona także interwencja ECHA popierająca żądania Komisji.

33. W zaskarżonym wyroku Sąd uznał drugą część zarzutu pierwszego za zasadną, w którym Królestwo Szwecji podnosi, że Komisja naruszyła art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, udzielając zezwolenia bez należytego ustalenia, że nie istniały alternatywne rozwiązania względem spornych substancji dla zastosowań objętych wnioskiem, w związku z czym stwierdził nieważność spornej decyzji (pkt 57–106 zaskarżonego wyroku) [19].

34. Sąd oddalił także wniosek Komisji o utrzymanie w mocy skutków decyzji do czasu zastąpienia jej nową decyzją (pkt 107–112 zaskarżonego wyroku).

V. V. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

35. W ramach niniejszego odwołania, wniesionego w dniu 20 maja 2019 r., Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie skargi wniesionej przez Królestwo Szwecji i obciążenie Królestwa Szwecji kosztami postępowania. Tytułem żądania ewentualnego Komisja wnosi do Trybunału o przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie o kosztach postępowania w obu instancjach w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie oraz utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji.

36. ECHA, która przystąpiła do sprawy w pierwszej instancji w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji, popiera żądania tej instytucji.

37. Królestwo Szwecji wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

38. Królestwo Danii, Republika Finlandii i Parlament, interwenienci w pierwszej instancji popierający Królestwo Szwecji, popierają żądania Królestwa Szwecji.

19 Sąd stwierdził, że nie zachodzi konieczność badania pozostałych argumentów i zarzutów podniesionych w sprawie (pkt 46, 47 i 106 zaskarżonego wyroku).

39. Postanowieniem z dnia 21 listopada 2019 r.[20] wiceprezes Trybunału uwzględnił wniosek Komisji o zastosowanie środków tymczasowych mających na celu zawieszenie wykonania zaskarżonego wyroku do czasu rozpatrzenia odwołania wniesionego od tego wyroku.

40. W dniu 7 lipca 2020 r. odbyła się rozprawa, podczas której Królestwo Danii, Królestwo Szwecji, Parlament, Komisja i ECHA przedstawiły uwagi ustne.

VI. Analiza

41. Komisja podnosi cztery zarzuty odwołania. Zarzut pierwszy opiera się na błędnej ocenie standardu dowodowego dotyczącego niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Zarzut drugi opiera się na pominięciu przysługującego Komisji zakresu uznania w kwestii ustalania progu zerowego dla technicznej i ekonomicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Zarzut trzeci opiera się na błędnym zastosowaniu art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH w odniesieniu do częściowego zakresu i warunków zezwolenia zawartych w spornej decyzji. Zarzut czwarty opiera się na błędnej ocenie wniosku o utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji.

42. Z powodów przedstawionych poniżej uważam, że zarzuty pierwszy, drugi i trzeci odwołania są bezzasadne, zaś zarzut czwarty jest zasadny. W tych okolicznościach uważam, że należy uchylić pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku, a Trybunał powinien utrzymać w mocy skutki spornej decyzji do czasu zastąpienia jej nową decyzją.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego odwołania (dotyczącego standardu dowodowego, który należy zastosować, aby stwierdzić niedostępność odpowiednich rozwiązań alternatywnych)

1. Streszczenie argumentów stron

43. W zarzucie pierwszym odwołania Komisja, ogólnie popierana przez ECHA, podnosi w istocie, że Sąd dopuścił się oczywistego naruszenia prawa w pkt 79, 81, 85, 86, 90 i 101 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do standardu dowodowego, który należy zastosować, aby stwierdzić niedostępność odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH.

44. Po pierwsze, Komisja podnosi, że Sąd ustanowił niemożliwy standard dowodowy, wymagając od wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie oraz od Komisji wyeliminowania wszelkiej niepewności naukowej w celu wykazania niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Zdaniem Komisji ocena rozwiązań alternatywnych wiąże się z oceną naukową, która charakteryzuje się istotną niepewnością, w związku z czym, jeśli ową niepewność należy wykluczyć w całości, to mamy do czynienia z „probatio diabolica" (to znaczy wymogiem prawnym przedstawienia dowodów niemożliwych do uzyskania).

45. Po drugie, Komisja krytykuje stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym w dniu wydania spornej decyzji nadal istniały poważne wątpliwości co do niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych. Podnosi ona, że waga dowodów, w tym niepewność, wskazuje, iż rozwiązania alternatywne nie osiągają takiego samego poziomu wydajności technicznej jak sporne substancje. Mogła ona zatem stwierdzić, na podstawie zastosowania progu zerowego w odniesieniu do utraty wydajności technicznej, że rozwiązania alternatywne nie były wykonalne technicznie i w związku z tym nie były odpowiednie dla dozwolonych zastosowań.

20 Komisja/Szwecja (C-389/19 P-R, niepublikowane, EU:C:2019:1007). Zobacz dalej przypis 35 niniejszej opinii i towarzyszący mu tekst.

46. W tym względzie Komisja podkreśliła na rozprawie, że jej argument dotyczący zastosowania progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych jest dopuszczalny, ponieważ stanowi on kwestię prawną dotyczącą oceny rozwiązań alternatywnych dokonanej przez Komisję na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, przy czym nie jest to nowy argument, ponieważ został on podniesiony między innymi w pismach procesowych przed Sądem. Komisja twierdzi również, że wniesienie przez nią odwołania od stwierdzeń Sądu powoduje, że argument ten wymaga bardziej szczegółowego rozwinięcia.

47. Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii i Parlament twierdzi, że zarzut pierwszy odwołania jest niedopuszczalny. Królestwo Szwecji podnosi, że zastosowanie przez Komisję progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych jest nowym argumentem, który nie został podniesiony przed Sądem i który nie może zatem zostać zbadany przez Trybunał w ramach odwołania. Zdaniem Królestwa Danii i Parlamentu zarzut ten dotyczy dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych, która nie podlega kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego.

48. Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii, Republikę Finlandii i Parlament twierdzi ponadto, że zarzut pierwszy odwołania jest bezzasadny. Ich zdaniem Sąd nie ustanowił niemożliwego standardu dowodowego w odniesieniu do oceny niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych, a twierdzenia Komisji opierają się na błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Królestwo Szwecji kwestionuje również zastosowanie przez Komisję progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych, ponieważ nie wynika ono ani ze spornej decyzji, ani z innych dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, i nie jest zgodne z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. W szczególności jest tak dlatego, że nie uwzględnia ono okoliczności, że wydajność techniczną należy uznać za niezbędną do spełnienia specyficznej funkcji w ramach zastosowania, w odniesieniu do którego złożono wniosek o udzielenie zezwolenia. Pozbawia to zatem znaczenia wymóg dotyczący niedostępności rozwiązań alternatywnych, ponieważ żadna substancja nie ma dokładnie takich samych właściwości technicznych jak inna.

2. Ocena zarzutu pierwszego odwołania

a) W przedmiocie dopuszczalności

49. W pierwszej kolejności Królestwo Danii i Parlament kwestionują w istocie dopuszczalność zarzutu pierwszego odwołania z tego względu, że dotyczy on dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych i dowodów, na podstawie których stwierdził on, że Komisja nie wykazała w należyty sposób niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. W braku zarzutów przeinaczenia okoliczności faktycznych i dowodów ocena ta nie może być przedmiotem kontroli Trybunału w ramach odwołania.

50. Moim zdaniem ten zarzut niedopuszczalności nie może zostać uwzględniony. Kwestia, czy Sąd popełnił błąd w odniesieniu do standardu dowodowego, który należy zastosować, aby stwierdzić niedostępność odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, dotyczy tego, czy Sąd zastosował prawidłowe kryterium prawne jako podstawę swojej oceny okoliczności faktycznych i dowodów, co jest zagadnieniem prawnym, które podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania [21]. Ponadto kwestia, czy Sąd mógł słusznie stwierdzić na podstawie

21 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 25 października 2011 r., Solvay/Komisja (C-109/10 P, EU:C:2011:686, pkt 51); z dnia 25 października 2011 r., Solvay/Komisja (C-110/10 P, EU:C:2011:687, pkt 46); zob. także opinia rzecznika generalnego Niila Jääskinena w sprawie Dania/Komisja (C-417/12 P, EU:C:2014:286, pkt 55).

przedstawionych mu okoliczności faktycznych i dowodów, że Komisja popełniła błąd w ocenie niedostępności właściwych rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, dotyczy kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych sprawy, której kontrola należy do właściwości Trybunału w ramach odwołania [22].

51. W drugiej kolejności Królestwo Szwecji kwestionuje dopuszczalność zarzutu pierwszego odwołania ze względu na to, że twierdzenia Komisji dotyczące stosowania progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych są nowym argumentem, który nie został podniesiony przed Sądem i który nie może zatem zostać zbadany przez Trybunał w ramach odwołania.

52. Moim zdaniem ten zarzut niedopuszczalności również nie może zostać uwzględniony. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wnoszący odwołanie może w odwołaniu podnieść przed Trybunałem zarzuty, których źródłem był sam zaskarżony wyrok i których przedmiotem jest krytyka zasadności tego wyroku pod względem prawnym [23], tak jak w niniejszym przypadku. Poprzez swoją argumentację dotyczącą stosowania progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych Komisja stara się wykazać, że z tego powodu nie istniały poważne wątpliwości co do niedostępności rozwiązań alternatywnych oraz że dokonała prawidłowej oceny tego wymogu na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Argument ten ma zatem na celu podważenie słuszności pod względem prawnym zastosowania tego przepisu przez Sąd w zaskarżonym wyroku. Ponadto argument ten został podniesiony przez Komisję w jej pismach procesowych przed Sądem, w szczególności w odniesieniu do drugiej części zarzutu pierwszego Królestwa Szwecji, na której opiera się stwierdzenie przez Sąd nieważności spornej decyzji.

53. A zatem moim zdaniem zarzut pierwszy odwołania jest dopuszczalny.

b) Co do istoty

54. W ramach zarzutu pierwszego odwołania Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, nakładając na wnioskodawcę ubiegającego się o zezwolenie i na Komisję niemożliwy standard dowodowy na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, zobowiązujący do wyeliminowania wszelkich istotnych wątpliwości co do niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych. W tym względzie Komisja podnosi, że w oparciu o zastosowanie progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych, w chwili wydania spornej decyzji nie istniały istotne wątpliwości co do oceny odpowiednich rozwiązań alternatywnych.

55. Moim zdaniem zarzut pierwszy odwołania należy oddalić.

56. Uważam, że dokonana przez Komisję interpretacja pkt 79, 81, 85, 86, 90 i 101 zaskarżonego wyroku, nie jest przekonująca. Punkty te należy rozumieć w ich właściwym kontekście. Zdaje się zatem, iż zarzut pierwszy odwołania jest oparty na błędnym zrozumieniu zaskarżonego wyroku.

57. Po pierwsze, jest oczywiste, że z pkt 79, 81, 85, 86, 90 i 101 zaskarżonego wyroku, w szczególności w związku z jego pkt 77, 78, 84 i 87–98 wynika, iż Sąd nie wymagał, aby zostały wykluczone wszelkie wątpliwości naukowe ze strony wnioskodawcy lub Komisji. Przeciwnie, we wspomnianych punktach Sąd zastosował moim zdaniem rozsądny standard dowodowy, zgodnie z którym Komisja powinna wywiązać się z obowiązku wykazania, w świetle informacji przedstawionych w ramach procedury udzielania zezwoleń, niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60

22 Zobacz na przykład wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Hiszpania i in. (C-128/16 P, EU:C:2018:591, pkt 31).

23 Zobacz na przykład wyrok z dnia 6 września 2018 r., Republika Czeska/Komisja (C-4/17 P, EU:C:2018:678, pkt 24).

ust. 4 rozporządzenia REACH. W rzeczy samej Sąd stwierdził w pkt 86 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie sprawdziła przed udzieleniem zezwolenia informacji na tyle istotnych, aby móc stwierdzić, że rozwiązania alternatywne dla ogółu zastosowań objętych wnioskiem nie były dostępne lub że pozostałe wątpliwości były „nieistotne".

58. W tym względzie, jak wynika z pkt 77 zaskarżonego wyroku, stwierdzenie dokonane przez Sąd w pkt 79 zaskarżonego wyroku – zgodnie z którym wnioskodawca ubiegający się o zezwolenie ponosi ryzyko ewentualnego braku możliwości stwierdzenia niedostępności rozwiązań alternatywnych, dlatego też gdy nadal istnieją wątpliwości, nie można udzielić mu zezwolenia – wynika z brzmienia art. 60 ust. 4 w związku z motywem 69 tego rozporządzenia, zgodnie z którym ciężar dowodu spoczywa w tym względzie na wnioskodawcy ubiegającym się o zezwolenie, a zatem to on ponosi ryzyko, że wymóg ten nie zostanie wykazany.

59. Podobnie, jak wskazuje Królestwo Szwecji, stwierdzenie dokonane przez Sąd w pkt 81 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym Komisja nie może przyjąć decyzji o udzieleniu zezwolenia na podstawie zwykłych hipotez, nie może być rozumiane jako nakładające na Komisję niemożliwy standard dowodowy. Z powyższego stwierdzenia wynika, że skoro istnieją jedynie domniemania co do niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych, to wymóg ten nie został wykazany, natomiast jeśli Komisja posiada informacje potwierdzające twierdzenie, zgodnie z którym nie istnieją odpowiednie rozwiązania alternatywne, to wówczas wymóg ten jest spełniony.

60. Należy również zauważyć, że w pkt 85 zaskarżonego wyroku w związku z jego pkt 84 Sąd, moim zdaniem słusznie, orzekł, że jeśli dowody dostarczone przez wnioskodawcę ubiegającego się o zezwolenie w jego analizie rozwiązań alternatywnych są sprzeczne z dowodami przedstawionymi przez osoby trzecie lub państwa członkowskie, do Komisji należy zbadanie w sposób bardziej szczegółowy, czy została spełniona przesłanka niedostępności rozwiązań alternatywnych, a jeśli po takim badaniu nadal pozostają wątpliwości, należy stwierdzić, że wymóg ten nie został spełniony, a tym samym Komisja nie jest uprawniona do udzielenia zezwolenia.

61. Na tej podstawie Sąd stwierdził w pkt 86 zaskarżonego wyroku, że w chwili przyjęcia spornej decyzji badanie niedostępności rozwiązań alternatywnych przez Komisję nie zostało należycie zakończone oraz że wobec braku bardziej szczegółowej analizy tego wymogu, zezwolenie nie powinno było zostać udzielone. Należy stwierdzić, że powyższe stwierdzenie opiera się na szeregu rozważań przedstawionych w pkt 87–98 zaskarżonego wyroku.

62. W szczególności Sąd orzekł w pkt 90 zaskarżonego wyroku w związku z pkt 88 i 89 tego wyroku, że informacje przedstawione przez jedną z zainteresowanych stron rzuciły cień wątpliwości na twierdzenia wnioskodawcy zawarte w jego analizie rozwiązań alternatywnych, zgodnie z którymi to twierdzeniami sporne substancje charakteryzowały się wysoką techniczną wydajnością, która nie zostałaby osiągnięta przez żadne z rozwiązań alternatywnych.

63. W pkt 101 zaskarżonego wyroku Sąd nie podzielił także argumentu Komisji, zgodnie z którym instytucja ta przeprowadziła dalsze analizy, z tego względu, że polegały one na przedstawieniu dodatkowych informacji przez wnioskodawcę, które nie dostarczyły żadnego wyjaśnienia co do zastosowań, dla których nie było rozwiązań alternatywnych.

64. W tych okolicznościach argumenty Komisji dotyczące zastosowania przez Komisję progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych nie są przekonujące, ponieważ Sąd nie zajął stanowiska w tym względzie w punktach zaskarżonego wyroku kwestionowanych przez Komisję. Niezależnie od zastosowania przez Komisję takiego progu argumenty w tym zakresie nie pozwalają na uzasadnienie twierdzenia, zgodnie z którym Sąd nałożył niemożliwy standard dowodowy na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Jak wynika z pkt 86, 90 i 101 zaskarżonego wyroku, moim

zdaniem Sąd słusznie uznał, mając na względzie informacje dotyczące wydajności technicznej spornych substancji, że istnieją oczywiste dowody, iż dokonana przez Komisję ocena niedostępności rozwiązań alternatywnych nie została zakończona oraz że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób, dlaczego uznała te rozwiązania alternatywne za nieodpowiednie.

65. Proponuję zatem oddalić zarzut pierwszy odwołania jako bezzasadny.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego odwołania (dotyczącego progu zerowego dla wykonalności technicznej rozwiązań alternatywnych)

1. Streszczenie argumentów stron

66. W zarzucie drugim odwołania Komisja, ogólnie popierana przez ECHA, podnosi w istocie, że Sąd, w pkt 86, 90 i 96 zaskarżonego wyroku, dopuścił się oczywistego naruszenia prawa, ponieważ pominął przysługujący Komisji zakres uznania w kwestii ustalania wartości progowej dla technicznej i ekonomicznej wykonalności w ramach analizy rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. W konsekwencji zdaniem Komisji Sąd zastosował w ten sposób nieprawidłowe kryterium kontroli sądowej oraz zastąpił Komisję w wyważaniu istotnych względów społecznych, gospodarczych i technicznych.

67. Komisja podnosi, że sporna decyzja opiera się na zastosowaniu progu zerowego w odniesieniu do utraty wydajności technicznej oraz że żadne rozwiązanie alternatywne nie spełniało tego progu. W opinii Komisji Sąd nie uwzględnił powyższego w swoim podejściu i pomylił te dwa elementy. Zdaniem Komisji, nie popełniła ona błędu, ustalając próg zerowy, a następnie oceniając rozwiązania alternatywne w świetle tego progu, ponieważ nie jest możliwe dokonanie oceny technicznej wykonalności rozwiązania alternatywnego bez określenia, jaki poziom utraty wydajności można uznać za dopuszczalny, co dotyczy również wykonalności z ekonomicznego punktu widzenia. Decyzja ta wchodzi w zakres swobodnego uznania Komisji, nakładając na nią obowiązek wyważenia różnych względów. Dlatego też zdaniem Komisji dokonana przez nią ocena rozwiązań alternatywnych wchodzi w zakres kontroli sądowej opartej na oczywistym błędzie, jak słusznie orzekł Sąd w wyroku z dnia 4 kwietnia 2019 r., ClientEarth/Komisja (T-108/17, EU:T:2019:215), której jednak nie zastosował w zaskarżonym wyroku.

68. Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii, podnosi niedopuszczalność zarzutu drugiego odwołania z dwóch powodów. Po pierwsze, krytykowane stwierdzenia Sądu dotyczą okoliczności faktycznych. Po drugie, stosowanie przez Komisję progu zerowego w odniesieniu do technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych nie zostało podniesione przed Sądem i stanowi zatem nowy argument, który nie może być podniesiony na etapie odwołania.

69. Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii, Republikę Finlandii i Parlament twierdzi ponadto, że zarzut drugi odwołania jest bezzasadny.

70. Po pierwsze, Królestwo Szwecji i Parlament podnoszą, że przyjęte przez Komisję podejście progu zerowego nie wynika ze spornej decyzji, a Komisja nie podniosła tego argumentu przed Sądem. Królestwo Szwecji twierdzi zatem, że brak jest dowodów uzasadniających twierdzenie Komisji, zgodnie z którym Sąd nie uwzględnił tej okoliczności lub pominął przysługujący Komisji zakres uznania. Parlament podnosi, że o ile argument ten stanowi jedynie „retroaktywną rekonstrukcję", o tyle w każdym razie pozostaje bez znaczenia, czy Komisja ustaliła taki próg, ponieważ Sąd oparł swoje stwierdzenia na okoliczności, że Komisja nie była w stanie ustalić w sposób ostateczny niedostępności rozwiązań alternatywnych, w związku z czym przyznaje w spornej decyzji, że nie jest pewne, czy istnieją rozwiązania alternatywne spełniające ustalone kryteria.

71. Po drugie, Królestwo Szwecji, wraz z Królestwem Danii, Republiką Finlandii i Parlamentem podnosi, że podejście progu zerowego przyjęte przez Komisję jest sprzeczne z rozporządzeniem REACH. Królestwo Szwecji utrzymuje, że Sąd słusznie orzekł, iż rozwiązania alternatywne należy oceniać w konkretnym przypadku na podstawie ich przewidzianego zastosowania, a tym samym Komisja, ustalając próg utraty wydajności bez uwzględnienia funkcji, dla której wydajność ta jest konieczna w odniesieniu do przewidzianego zastosowania, naruszyła art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Królestwo Danii i Parlament podkreślają, że takie podejście nie jest zgodne z brzmieniem i celami rozporządzenia REACH i może pozbawić znaczenia wymóg dotyczący niedostępności rozwiązań alternatywnych, ponieważ ogranicza ono substytucję opartą na rozwiązaniach alternatywnych mających cechy równoważne z daną substancją. Republika Finlandii również uważa, że wydajność techniczna powinna być oceniana odrębnie dla każdego zastosowania, natomiast podejście Komisji prowadzi do zbyt łatwego udzielania zezwoleń na substancje wzbudzające szczególnie duże obawy, co podważa system udzielania zezwoleń.

2. Ocena zarzutu drugiego odwołania

a) W przedmiocie dopuszczalności

72. W pierwszej kolejności Królestwo Szwecji, wraz z Królestwem Danii, kwestionuje w istocie dopuszczalność drugiego zarzutu odwołania ze względu na okoliczność, że dotyczy on dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych i dowodów, na podstawie których Sąd stwierdził, że Komisja nie wykazała w należyty sposób niedostępności rozwiązań alternatywnych, które w braku zarzutów przeinaczenia okoliczności faktycznych i dowodów nie mogą być przedmiotem kontroli Trybunału w ramach odwołania.

73. Nie podzielam tego zarzutu niedopuszczalności. Jak wskazałem w pkt 50 niniejszej opinii, kwestia, czy Sąd mógł słusznie stwierdzić na podstawie przedstawionych mu okoliczności faktycznych i dowodów, że Komisja popełniła błąd w ocenie niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych, dotyczy kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych sprawy, której kontrola w ramach odwołania należy do właściwości Trybunału.

74. Po drugie, Królestwo Szwecji, wraz z Królestwem Danii, kwestionuje dopuszczalność zarzutu drugiego odwołania z tego względu, że twierdzenia Komisji dotyczące stosowania progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych są nowym argumentem, który nie został podniesiony przed Sądem i który nie może zatem zostać zbadany przez Trybunał w ramach odwołania.

75. Nie podzielam również tego zarzutu niedopuszczalności. Opierając się na mojej analizie przeprowadzonej w pkt 52 niniejszej opinii, argument Komisji dotyczący zastosowania przez nią progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych należy uznać za dopuszczalny zgodnie z orzecznictwem Trybunału, ponieważ zmierza on do zakwestionowania zasadności pod względem prawnym twierdzeń Sądu, zgodnie z którymi Komisja nie przeprowadziła prawidłowej oceny niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, przy czym argument ten właśnie opiera się na argumentach podniesionych przez Komisję w ramach postępowania przed Sądem.

76. W związku z powyższym uważam, że zarzut drugi odwołania jest dopuszczalny.

b) Co do istoty

77. W ramach zarzutu drugiego odwołania Komisja utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, dokonując błędnej wykładni zakresu uznania, jakim Komisja dysponuje przy określaniu progu technicznej i ekonomicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, jak również błędnej wykładni kryterium kontroli sądowej decyzji Komisji wydanych na podstawie tego przepisu.

78. Jak wspomniano w pkt 61 niniejszej opinii, Sąd stwierdził w pkt 86 zaskarżonego wyroku, że w dniu wydania spornej decyzji Komisja nie wykazała w należyty sposób niedostępności rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Ustalenie to opiera się na szeregu rozważań przedstawionych w pkt 87–98 zaskarżonego wyroku.

79. W szczególności, Sąd stwierdził w pkt 90 zaskarżonego wyroku, że informacje przedstawione przez jedną z zainteresowanych stron wskazywały, iż pod pewnymi warunkami rozwiązania alternatywne były dostępne na rynku Unii dla wszystkich zastosowań wskazanych we wniosku o udzielenie zezwolenia.

80. Sąd orzekł także w pkt 96 zaskarżonego wyroku, że z motywów 8, 9 i 12 spornej decyzji wynika, że Komisja miała jeszcze wątpliwości co do niedostępności technicznie wykonalnych rozwiązań alternatywnych dla ogółu zastosowań objętych wnioskiem o udzielenie zezwolenia.

81. Moim zdaniem w ustaleniach tych nie można dopatrzyć się żadnego naruszenia prawa.

82. Po pierwsze, pragnę zauważyć, że określenie przez Komisję wartości progowej w odniesieniu do wykonalności technicznej lub ekonomicznej rozwiązań alternatywnych nie zostało wspomniane ani w spornej decyzji, ani w zaskarżonym wyroku, ani w streszczeniu argumentów Komisji zawartym w pkt 51–56 tego wyroku, ani w ustaleniach Sądu. W rzeczy samej, w zaskarżonym wyroku nie zajęto ogólnego stanowiska w przedmiocie zakresu uznania, jakim dysponuje Komisja przy ocenie technicznej i ekonomicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych. W konsekwencji, jak wskazują Królestwo Szwecji i Parlament, nic nie wydaje się uzasadniać twierdzenia Komisji, zgodnie z którym Sąd popełnił błąd, nie uwzględniając w spornej decyzji zastosowania progu zerowego dla wydajności technicznej lub pomijając jej zakres uznania w kwestii ustalania progów dla technicznej i ekonomicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych.

83. Ponadto nie wydaje mi się, aby stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 96 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do motywów 8, 9 i 12 spornej decyzji mogło być przedmiotem krytyki. Jak wynika z pkt 24 i 25 niniejszej opinii, w motywach 8, 9 i 12 spornej decyzji Komisja przyznała „trudności w stuprocentowym ustaleniu niedostępności technicznie wykonalnych rozwiązań alternatywnych dla ogółu" zastosowań objętych wnioskiem. A zatem stwierdzenie Sądu jest następstwem brzmienia tych motywów. Twierdzenia Komisji, zgodnie z którymi zastosowała ona próg zerowy dla wykonalności technicznej, a następnie stwierdziła, że żadne rozwiązanie alternatywne nie spełnia tego progu, nie mogą go podważyć.

84. Niemniej jednak w zakresie, w jakim Komisja twierdzi, że zastosowanie progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych stanowi podstawę spornej decyzji, powstaje pytanie, czy takie podejście jest zgodne z rozporządzeniem REACH. Rozumiem to podejście w ten sposób, że odpowiednie rozwiązanie alternatywne jest wykonalne z technicznego punktu widzenia jedynie wówczas, gdy oferuje ono dla przewidzianych zastosowań te same właściwości techniczne co sporne substancje. Na tej podstawie wydaje mi się, że – jak wskazują Królestwo Danii, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Parlament – w świetle brzmienia i celów rozporządzenia REACH istnieją poważne wskazania, zgodnie z którymi takie podejście nie jest zgodne z systemem udzielania zezwoleń wprowadzonym przez to rozporządzenie. Nie jest ono również zgodne z zaskarżonym wyrokiem.

85. W tym względzie należy zauważyć, że w pkt 70–76 zaskarżonego wyroku Sąd przedstawił swoją wykładnię pojęcia odpowiedniego rozwiązania alternatywnego dla celów rozporządzenia REACH. W szczególności Sąd zwrócił uwagę, że zgodnie z poradnikiem ECHA, rozwiązanie alternatywne oznacza możliwe zastąpienie danej substancji, które to rozwiązanie musi spełniać tę samą funkcję, jaką pełni ta substancja. W ocenie Sądu pojęcie odpowiedniego rozwiązania alternatywnego oznacza rozwiązanie, które jest nie tylko bezpieczniejsze, lecz także „wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia" w rozumieniu art. 55 rozporządzenia REACH. Z tej frazy, zdaniem Sądu, należy wnosić, że znaczenie rozwiązania alternatywnego nie ogranicza się do istnienia alternatywnej substancji lub technologii in abstracto lub w warunkach, które mają jedynie charakter wyjątkowy, lecz że ich analizę należy przeprowadzać pod kątem zdolności produkowania tychże substancji i wykonalności tych technologii oraz w świetle przesłanek prawnych i faktycznych wprowadzania ich do obrotu.

86. Sąd zauważa dalej, że ocena odpowiednich rozwiązań alternatywnych wiąże się także z subiektywnym kryterium, czy alternatywne rozwiązania są technicznie i ekonomicznie wykonalne „dla wnioskodawcy" ubiegającego się o zezwolenie na podstawie art. 60 ust. 5 lit. b) rozporządzenia REACH, to znaczy w sytuacji gdy rozwiązanie alternatywne jest ogólnie dostępne, ale nie jest jeszcze dostępne dla wnioskodawcy, zezwolenia można udzielić, jeżeli wnioskodawca przedłoży plan zastąpienia substancji w sposób przewidziany w tymże rozporządzeniu w celu ostatecznego zastąpienia tej substancji rozwiązaniem alternatywnym.

87. Z zaskarżonego wyroku wynika, że wymóg dotyczący niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH wymaga dokonania konkretnej oceny, z uwzględnieniem obiektywnych i subiektywnych kryteriów, co się tyczy możliwości zastąpienia funkcji, jaką pełni substancja wzbudzająca szczególnie duże obawy, w stosunku do zastosowań przewidzianych przez wnioskodawcę ubiegającego się o zezwolenie, rozwiązaniem alternatywnym.

88. Należy również zauważyć, że o ile rozporządzenie REACH nie zawiera definicji dotyczących pojęć odpowiednich rozwiązań alternatywnych ani wykonalności technicznej i ekonomicznej, to jednak z brzmienia rozporządzenia REACH, a mianowicie brzmienia, zgodnie z którym rozwiązania alternatywne w rozumieniu art. 60 ust. 4 i 5 tego rozporządzenia muszą być „odpowiednie" i „wykonalne", można wywnioskować, że powinny one – w oparciu o rozsądną ocenę kosztów, dostępności i skuteczności – spełniać funkcję pełnioną przez daną substancję [24]. Znajduje to potwierdzenie w szczególności w art. 60 ust. 4 lit. d) („substancje lub technologie alternatywne") i w art. 60 ust. 5 („wszystkie odnośne aspekty") rozporządzenia REACH, które świadczą o szerokim rozumieniu pojęcia odpowiedniego rozwiązania alternatywnego, które jest zdolne zastąpić substancję i nie ogranicza się jedynie do dokładnych substancji zastępczych („zamienników"). Zostało to również powtórzone w poradnikach ECHA wskazujących, że techniczna wykonalność rozwiązania alternatywnego opiera się na rozwiązaniu polegającym na spełnianiu lub zastąpieniu funkcji, jaką pełni ta substancja, podczas gdy wykonalność ekonomiczna koncentruje się na zmianie kosztów i przychodów wnioskodawcy ubiegającego się o zezwolenie wskutek przejścia na rozwiązanie alternatywne [25].

24 Zobacz w tym względzie wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE, jak również rozporządzenie (WE) [dotyczące trwałych zanieczyszczeń organicznych], COM(2003) 644 final z dnia 29 października 2003 r., uzasadnienie, projekt art. 57 akapit drugi.

25 Zobacz na przykład ECHA, Poradnik dotyczący przygotowywania wniosku o udzielenie zezwolenia (Dz.U. 2011, C 28, s. 1), w szczególności pkt 3.6 i 3.8. Zobacz także ostatnio ECHA, Jak ubiegać się o przyznanie zezwolenia, październik 2017, dostępny na https://echa.europa.eu/, pkt 3.3.

89. Ponadto ocena niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych powinna uwzględniać w szczególności realizowany przez rozporządzenie REACH cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska, o którym mowa w art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia, a także szczególny cel systemu udzielania zezwoleń ustanowiony w art. 55 tego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie, by substancje wzbudzające szczególnie duże obawy były stopniowo zastępowane odpowiednimi rozwiązaniami alternatywnymi, o ile są one wykonalne z ekonomicznego i technicznego punktu widzenia (zob. pkt 9 i 10 niniejszej opinii).

90. W świetle tych rozważań zastosowanie przez Komisję progu zerowego dla technicznej wykonalności rozwiązań alternatywnych, takiej jak opisana w pkt 84 niniejszej opinii, nie wydaje mi się zgodne z szeroko rozumianym pojęciem odpowiednich rozwiązań alternatywnych odzwierciedlonym w rozporządzeniu REACH ani z ustaleniami Sądu, zgodnie z którymi ocena odpowiednich rozwiązań alternatywnych powinna być dokonywana konkretnie w świetle odnośnych okoliczności i możliwości spełnienia, przez rozwiązanie alternatywne, funkcji substancji dla zastosowań objętych wnioskiem. Ustanawiając próg utraty wydajności technicznej bez uwzględnienia funkcji, jaką pełni substancja, dla której wydajność ta jest konieczna dla zastosowań objętych wnioskiem, takie podejście nie uwzględnia okoliczności, że techniczną wykonalność rozwiązania alternatywnego należy oceniać z punktu widzenia funkcji, jaką należy zrealizować dla przewidzianego zastosowania, a nie z punktu widzenia wydajności substancji wzbudzającej szczególnie duże obawy. W konsekwencji podejście to może pozbawić znaczenia wymóg dotyczący niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, ponieważ ogranicza w sposób niedopuszczalny wachlarz potencjalnych rozwiązań alternatywnych.

91. Takie podejście wydaje się zatem sprzeczne z realizowanym przez rozporządzenie REACH celem ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, ponieważ może ono prowadzić do udzielenia zezwoleń w sytuacjach, w których odpowiednie rozwiązania alternatywne mogą być faktycznie dostępne. Tym samym podważa ono realizowany przez system udzielania zezwoleń i przewidziany w art. 55 rozporządzenia REACH cel polegający na wspieraniu stopniowego zastępowania substancji wzbudzających szczególnie duże obawy, zważywszy, że może ono prowadzić do dopuszczenia możliwości zastąpienia jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy nie pociąga ona za sobą żadnej utraty skuteczności.

92. Wreszcie zarzuty dotyczące kryterium kontroli sądowej spornej decyzji nie są, moim zdaniem, przekonujące. W szczególności powołanie się przez Komisję na wyrok Sądu z dnia 4 kwietnia 2019 r., ClientEarth/Komisja (T-108/17, EU:T:2019:215)[26], wydaje mi się nietrafne. Jak wskazuje Republika Finlandii, okoliczności niniejszej sprawy różnią się od okoliczności przywołanych w tym wyroku, tym bardziej że wyrok ów nie dotyczył kontroli przez Sąd decyzji Komisji o udzieleniu zezwolenia opartej na rozporządzeniu REACH, lecz decyzji Komisji oddalającej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej dotyczącej decyzji o udzieleniu zezwolenia na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1367/2006, które wprowadza w życie zobowiązania zawarte w konwencji z Aarhus[27].

93. Ponadto w wyroku tym Sąd orzekł, że dokonywana przezeń kontrola oczywistego błędu dotyczy dokonanej przez instytucję Unii oceny złożonych faktów, w związku z czym strona skarżąca winna przedstawić wystarczające dowody, by można było uznać dokonaną w akcie przyjętym przez tę instytucję ocenę okoliczności faktycznych za niewiarygodną[28]. Natomiast kwestionowane punkty zaskarżonego wyroku nie dotyczą wiarygodności oceny okoliczności faktycznych dokonanej przez

26 Obecnie rozpatrywane jest odwołanie od tego wyroku: zob. przypis 3 niniejszej opinii.

27 Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

28 Zobacz wyrok z dnia 4 kwietnia 2019 r., ClientEarth/Komisja (T-108/17, EU:T:2019:215, w szczególności pkt 246, 248, 249, 259–262).

Komisję jako podstawy udzielenia zezwolenia, lecz naruszenia ciążącego na niej obowiązku dokonania oceny niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Podobnie nie widzę żadnej podstawy do twierdzenia, że Sąd zastąpił Komisję w ocenie istnienia rozwiązań alternatywnych, ponieważ Sąd nie orzekł w tej kwestii w tych punktach.

94. Proponuję zatem oddalić zarzut drugi odwołania jako bezzasadny.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego odwołania (dotyczącego częściowego zakresu i przesłanek udzielenia zezwolenia w spornej decyzji)

1. Streszczenie argumentów stron

95. W zarzucie trzecim odwołania Komisja, ogólnie popierana przez ECHA, podnosi, że Sąd w pkt 86, 97 i 98 zaskarżonego wyroku dopuścił się oczywistego naruszenia prawa w odniesieniu do spornej decyzji. Zarzut ten składa się z dwóch części.

96. W ramach pierwszej części zarzutu trzeciego odwołania Komisja twierdzi, że Sąd nie uwzględnił okoliczności, iż sporna decyzja nie zezwalała na wszystkie zastosowania wskazane we wniosku o udzielenie zezwolenia, lecz stanowiła częściowe zezwolenie na niektóre zastosowania spornych substancji, dla których to zastosowań techniczne właściwości tych substancji związane z wydajnością były niezbędne dla przewidzianych zastosowań. Podnosi ona zatem, że spornej decyzji nie można interpretować w ten sposób, iż przesłanki z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH nie zostały spełnione w przypadku częściowego zezwolenia.

97. W ramach drugiej części zarzutu trzeciego odwołania Komisja kwestionuje stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym niektóre warunki zawarte w spornej decyzji wskazują, że ocena niedostępności rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH nie została zakończona. W opinii Komisji istnieje możliwość ograniczenia zakresu zezwoleń za pomocą obiektywnych kryteriów i zdefiniowanie dozwolonych zastosowań poprzez odniesienie do zakładanych funkcji, jak to zostało uczynione w art. 1 ust. 1 i 2 spornej decyzji. Zdaniem Komisji, warunki określone w art. 1 ust. 3 lit. d) i e) tej decyzji dotyczące obowiązków sprawozdawczych posiadacza zezwolenia i dalszych w stosunku do niego użytkowników miały na celu doskonalenie informacji, którymi dysponowały ECHA i Komisja na etapie dokonywania przeglądu, a nawet wcześniej. Komisja twierdzi również, że nie przeniosła na właściwe organy państwa członkowskiego zadań uznaniowych w zakresie oceny rozwiązań alternatywnych na podstawie art. 3 lit. b) spornej decyzji. Uwzględniając przepisy rozporządzenia REACH dotyczące roli państw członkowskich we wprowadzaniu w życie i egzekwowaniu tego rozporządzenia, takie jak art. 122, 125 i 126 oraz motywy 119–121 tego rozporządzenia, Komisja uważa, że brak możliwości wykonywania przez państwa członkowskie zadań w zakresie zgodności, monitorowania i weryfikacji przepisów w ramach systemu udzielania zezwoleń naruszałoby podział kompetencji przewidziany w rozporządzeniu REACH, a także mogłoby wywrzeć negatywne skutki dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

98. Królestwo Danii podnosi, że zarzut trzeci odwołania jest niedopuszczalny, ponieważ opiera się na dokonanej przez Sąd ocenie okoliczności faktycznych i dowodów, która nie może podlegać kontroli w ramach odwołania.

99. Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii, Republikę Finlandii i Parlament, twierdzi ponadto, że zarzut trzeci odwołania jest bezzasadny. Ich zdaniem Sąd słusznie orzekł, że Komisja nie doszła do żadnego wniosku w kwestii niedostępności rozwiązań alternatywnych, jak wynika z warunków zawartych w spornej decyzji nakładającej na posiadacza zezwolenia i dalszych w stosunku do niego użytkowników obowiązek dostarczenia informacji na temat dostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych, zaś na dalszych użytkowników – powstrzymywania się od stosowania

spornych substancji w przypadku wskazania rozwiązania alternatywnego. Podkreślają, że o ile zakres zezwolenia może zostać ograniczony przez obiektywne kryteria, o tyle Komisja nie może formułować warunków, które stanowią wymogi, które to wymogi ma ona właśnie obowiązek ocenić na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH. Królestwo Szwecji utrzymuje również, że Komisja nie może delegować właściwym organom państw członkowskich powierzonych jej zadań na mocy rozporządzenia REACH; organy te są uprawnione do wykonania decyzji o udzieleniu zezwolenia, lecz nie mogą zajmować stanowiska, czy określone w art. 60 ust. 4 wymogi tego rozporządzenia zostały spełnione.

2. Ocena zarzutu trzeciego odwołania

a) W przedmiocie dopuszczalności

100. Królestwo Danii kwestionuje w istocie dopuszczalność zarzutu trzeciego odwołania ze względu na to, że dotyczy on dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych, na podstawie której Sąd stwierdził, że Komisja nie wykazała w należyty sposób niedostępności rozwiązań alternatywnych zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, która to ocena nie podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania.

101. Moim zdaniem ten zarzut niedopuszczalności nie może zostać uwzględniony. Jak przypomniano w pkt 50 i 73 niniejszej opinii, kwestia, czy Sąd mógł słusznie stwierdzić na podstawie przedstawionych mu okoliczności faktycznych i dowodów, że Komisja popełniła błąd w ocenie rozwiązań alternatywnych, dotyczy kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych sprawy, której kontrola należy do właściwości Trybunału w ramach odwołania.

102. A zatem jestem zdania, że zarzut trzeci odwołania jest dopuszczalny.

b) Co do istoty

103. W zarzucie trzecim odwołania Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo poprzez błędne zastosowanie przepisu art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH w odniesieniu do spornej decyzji. W ramach pierwszej części tego zarzutu Komisja podnosi, że Sąd błędnie uznał, iż Komisja zezwoliła na wszystkie zastosowania wymienione we wniosku o udzielenie zezwolenia, podczas gdy udzieliła ona jedynie częściowego zezwolenia. W ramach drugiej części tego zarzutu Komisja krytykuje ustalenia Sądu, zgodnie z którymi niektóre warunki zawarte w spornej decyzji wskazują na to, że Komisja udzieliła zezwolenia, zanim przeprowadziła wystarczające badania dotyczące niedostępności rozwiązań alternatywnych.

104. Na wstępie należy zauważyć, że pierwsza część zarzutu trzeciego wydaje mi się pozbawiona podstawy faktycznej. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, Sąd stwierdził w pkt 97 zaskarżonego wyroku w związku z jego pkt 54–56, że sporna decyzja nie zezwala na wszystkie zastosowania objęte wnioskiem, lecz „ogranicza się tylko do tych przypadków”, w których właściwości w zakresie wydajności spornych substancji są niezbędne.

105. Niemniej jednak prawdą jest, że – jak twierdzi Komisja w ramach pierwszej i drugiej części zarzutu trzeciego odwołania – Sąd orzekł w pkt 97 i 98 zaskarżonego wyroku, iż warunki związane z zezwoleniem Komisji potwierdzały ustalenie Sądu zawarte w pkt 86 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym Komisja nie wykazała w należyty sposób niedostępności rozwiązań alternatywnych na dzień wydania spornej decyzji.

106. Sąd orzekł w pkt 97 zaskarżonego wyroku, że warunek zawarty w art. 1 ust. 1 i 2 spornej decyzji, zgodnie z którym Komisja ograniczyła zezwolenie do przypadków, w których właściwości składników zawierających sporne substancje były rzeczywiście niezbędne, jest równoznaczny ze stwierdzeniem, że za każdym razem, kiedy dalszy użytkownik stwierdzi istnienie rozwiązania alternatywnego, powinien powstrzymać się od stosowania spornych substancji. Sąd uznał, że warunek ten stanowił poważną wskazówkę, że w dniu przyjęcia spornej decyzji sama Komisja nie uważała badania przesłanki niedostępności rozwiązań alternatywnych za zakończone.

107. Sąd uznał ponadto w pkt 98 zaskarżonego wyroku, że warunki określone w art. 1 ust. 3 lit. d) i e) spornej decyzji, zgodnie z którymi dalsi w stosunku do posiadacza zezwolenia użytkownicy powinni przedstawić informacje dotyczące dostępnych i odpowiednich rozwiązań alternatywnych, które uzasadniałyby w szczególny sposób konieczność zastosowania spornych substancji, zaś posiadacz zezwolenia powinien przedstawić sprawozdanie, w którym powinien uściślić opis dozwolonych zastosowań na podstawie rozwiązań alternatywnych dostarczonych przez dalszych w stosunku do niego użytkowników, wskazują, że ocena Komisji dotycząca niedostępności rozwiązań alternatywnych nie była jeszcze zakończona.

108. Moim zdaniem, stwierdzenia te nie są obarczone naruszeniem prawa.

109. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH niedostępność odpowiednich rozwiązań alternatywnych jest warunkiem wstępnym udzielenia zezwolenia na podstawie tego przepisu, a tym samym ocena tego wymogu powinna zostać zakończona przed wydaniem spornej decyzji. O ile rozporządzenie REACH wymaga co do zasady, aby zezwolenia były obwarowane warunkami (zob. pkt 13 niniejszej opinii), w związku z czym nie wydaje się ono wykluczać, jak podkreśla Komisja, ograniczenia zakresu zezwolenia poprzez obiektywne kryteria, o tyle z art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH wynika, że Komisja nie może uzależnić udzielenia zezwolenia od spełnienia przesłanek, które zobowiązana jest ocenić na podstawie tego przepisu. Jak słusznie, moim zdaniem, Sąd orzekł w pkt 82 i 83 zaskarżonego wyroku, możliwość obwarowania zezwolenia warunkami nie może być w szczególności wykorzystana w ten sposób, że Komisja może pozostawić otwartą kwestię, czy są spełnione wymogi określone w art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH, lub w celu usunięcia braków w ocenie, do przeprowadzenia której jest ona zobowiązana na podstawie tego przepisu.

110. W konsekwencji wydaje mi się, że Komisja nie jest uprawniona na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH do uzależnienia udzielenia zezwolenia od wymogu niedostępności odpowiednich rozwiązań alternatywnych dla danej substancji, co znajduje odzwierciedlenie w warunku ustanowionym w art. 1 ust. 1 i 2 spornej decyzji, zgodnie z którym właściwość powinna być technicznie osiągalna jedynie poprzez zastosowanie spornej substancji i zgodnie z którym właściwość ta jest niezbędna dla przewidzianego zastosowania (zob. pkt 26 niniejszej opinii). Moim zdaniem warunek ten w istocie pozostawia w gestii posiadacza zezwolenia i dalszych w stosunku do niego użytkowników decyzję o tym, czy istnieje odpowiednie rozwiązanie alternatywne. A zatem, jak słusznie orzekł Sąd, warunek ten oznacza, że Komisja nie zakończyła oceny wymaganej na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH.

111. Zgadzam się również z rozumieniem przez Sąd warunków ustanowionych w art. 1 ust. 3 lit. d) i e) spornej decyzji. Artykuł 1 ust. 3 lit. d) tej decyzji w szczególności zobowiązuje dalszych użytkowników do dostarczania informacji dotyczących dostępności rozwiązań alternatywnych i do uzasadniania potrzeby wykorzystania spornych substancji, natomiast art. 1 ust. 3 lit. e) tej decyzji nakłada na posiadacza zezwolenia obowiązek przedstawienia sprawozdania zawierającego powyższe informacje oraz uściślenia opisu zastosowań dozwolonych na podstawie tych informacji (zob. pkt 27, 28 niniejszej opinii). Moim zdaniem warunki te sprowadzają się w istocie do zwrócenia się do posiadacza zezwolenia

i dalszych w stosunku do niego użytkowników o dostarczenie informacji mających na celu dokonanie oceny niedostępności rozwiązań alternatywnych dla zastosowań spornych substancji po zatwierdzeniu tych zastosowań przez Komisję. Wydaje mi się zatem, że warunek ten wskazuje również, iż ocena Komisji dotycząca przesłanki niedostępności rozwiązań alternatywnych nie została zakończona.

112. Należy dodać, że podobne wnioski można wywieść w odniesieniu do art. 3 lit. b) spornej decyzji, który precyzuje, że na wniosek właściwego organu danego państwa członkowskiego, dalsi w stosunku do posiadacza zezwolenia użytkownicy powinni uzasadnić powody, dla których mają zastosowanie warunki określone w art. 1 ust. 1 i 2 tej decyzji oraz powody, dla których parametry wydajności są niezbędne dla przewidzianego zastosowania (zob. pkt 29 niniejszej opinii). Moim zdaniem artykuł ten przewiduje zasadniczo dokonanie weryfikacji przez właściwe organy państwa członkowskiego, czy dalsi użytkownicy słusznie stwierdzili niedostępność odpowiednich rozwiązań alternatywnych dla zastosowań spornych substancji. Można zatem uznać, że uzasadnia on w dalszej kolejności, iż ocena Komisji dotycząca niedostępności rozwiązań alternatywnych nie została zakończona. Wbrew temu, co twierdzi Komisja, żaden przepis rozporządzenia REACH o roli państw członkowskich w zakresie wprowadzania w życie i egzekwowania tego rozporządzenia nie wskazuje, by mogły one realizować zadania wchodzące w zakres ciążącego na Komisji obowiązku dokonania oceny na podstawie art. 60 ust. 4 rozporządzenia REACH.

113. Proponuję zatem oddalić zarzut trzeci odwołania jako bezzasadny.

D. W przedmiocie zarzutu czwartego odwołania (dotyczącego utrzymania w mocy skutków spornej decyzji)

1. Streszczenie argumentów stron

114. W zarzucie czwartym odwołania, podniesionym tytułem ewentualnym, Komisja, ogólnie popierana przez ECHA, podnosi, że pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku, w którym Sąd odmówił utrzymania w mocy skutków spornej decyzji, opiera się na oczywistym naruszeniu prawa w pkt 112 tego wyroku.

115. Po pierwsze, Komisja podnosi, że pkt 112 zaskarżonego wyroku opiera się na błędnym założeniu – które, jak przyznaje Komisja, znalazło się również w przedłożonych przez nią Sądowi uwagach na piśmie – zgodnie z którym stwierdzenie nieważności spornej decyzji skutkowałoby zakazem wprowadzania do obrotu spornych substancji. Zdaniem Komisji stwierdzenie nieważności spornej decyzji skutkuje przywróceniem sytuacji prawnej sprzed jej wydania, co oznacza, że w świetle przepisów przejściowych zawartych w art. 56 ust. 1 lit. d) rozporządzenia REACH, sporne substancje mogą być w dalszym ciągu stosowane i wprowadzane do obrotu przez wnioskodawcę i dalszych w stosunku do niego użytkowników dla zastosowań objętych wnioskiem, do chwili wydania przez Komisję nowej decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia.

116. Po drugie, Komisja podnosi, że natychmiastowy skutek stwierdzenia nieważności spornej decyzji niesie ze sobą znaczne ryzyko dla zdrowia ludzkiego i środowiska, ponieważ sporne substancje mogłyby być stosowane i wprowadzane do obrotu, nie podlegając warunkom i ograniczeniom przewidzianym w spornej decyzji. Uważa ona zatem, że nawet gdyby pozostałe zarzuty odwołania zostały oddalone, Trybunał powinien uchylić pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku i utrzymać w mocy skutki spornej decyzji do czasu zastąpienia jej nową decyzją.

117. Królestwo Szwecji, popierane przez Królestwo Danii i Republikę Finlandii, twierdzi, że zarzut czwarty odwołania jest bezzasadny.

118. Królestwo Szwecji, wraz z Republiką Finlandii, podnosi, że chociaż skutki stwierdzenia nieważności spornej decyzji różnią się od skutków przewidzianych przez Sąd, oddalenie przez Sąd wniosku Komisji jest zasadne, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki utrzymania w mocy skutków spornej decyzji. W szczególności wspomniane państwa członkowskie twierdzą, że stwierdzenie nieważności tej decyzji nie pociąga za sobą poważnych konsekwencji dla spółki DCC Maastricht, ponieważ może ona w dalszym ciągu wprowadzać do obrotu sporne substancje w odniesieniu do zastosowań objętych wnioskiem do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji. Nie stanowi ono również zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i środowiska, ponieważ istnieją przepisy prawa Unii mające na celu ochronę pracowników przed narażeniem na działanie spornych substancji [29]. Komisja nie wykazała również, że ilości zatwierdzone w spornej decyzji są niższe od ilości, o których mowa we wniosku o udzielenie zezwolenia.

119. Królestwo Danii twierdzi, że przepisy przejściowe zawarte w art. 56 ust. 1 lit. d) rozporządzenia REACH przestają mieć zastosowanie od momentu, w którym Komisja wydaje decyzję, w związku z czym nie mogą zostać przywrócone w przypadku stwierdzenia nieważności tej decyzji, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ byłoby to sprzeczne z realizowanym przez to rozporządzenie celem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Zdaniem Królestwa Danii przepis ten przewiduje wyjątek od ogólnego zakazu stosowania i wprowadzania do obrotu substancji wzbudzających szczególnie duże obawy, a zatem powinien być interpretowany w sposób zawężający.

2. Ocena zarzutu czwartego odwołania

120. W zarzucie czwartym odwołania, podniesionym tytułem ewentualnym, Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, oddalając jej wniosek o utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji. Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku i utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji do czasu wydania przez tę instytucję nowej decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia.

121. Należy zauważyć, że Trybunał musiałby orzec w przedmiocie tego zarzutu tylko w przypadku oddalenia pozostałych zarzutów odwołania i utrzymania w mocy stwierdzenia nieważności spornej decyzji, jak proponuję.

122. Na wstępie pragnę stwierdzić, że zarzut czwarty odwołania jest zasadny. Poniżej przedstawiam powody, dla których doszedłem do tego wniosku.

123. Należy mieć na uwadze, iż stwierdzenie nieważności danego aktu Unii powoduje usunięcie go z systemu prawnego od dnia, w którym wszedł on w życie, czyli ze skutkiem wstecznym (ex tunc) [30]. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o którym była mowa w pkt 109–111 zaskarżonego wyroku, art. 264 akapit drugi TFUE umożliwia sądowi Unii złagodzenie skutków wstecznych stwierdzenia nieważności w ten sposób, że sąd może wskazać, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne. Przepis ten był, między innymi, interpretowany w ten sposób, że pozwala on – ze względu na pewność prawa oraz ze

29 W tym względzie te państwa członkowskie odsyłają do dyrektywy Rady 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią (dziesiątej dyrektywy szczegółowej w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. 1992, L 348, s. 1); dyrektywy Rady 98/24/WE z dnia 7 kwietnia 1998 r. w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników przed ryzykiem związanym ze środkami chemicznymi w miejscu pracy (czternastej dyrektywy szczegółowej w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (Dz.U. 1998, L 131, s. 11); oraz dyrektywy 2004/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniem dotyczącym narażenia na działanie czynników rakotwórczych lub mutagenów podczas pracy (szóstej dyrektywy szczegółowej w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 89/391/EWG) (Dz.U. 2004, L 158, s. 50).

30 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 r., Asteris i in./Komisja (97/86, 99/86, 193/86, 215/86, EU:C:1988:199, pkt 30); z dnia 12 lutego 2008 r., CELF i ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, pkt 61).

względów mających na celu uniknięcie zerwania ciągłości lub regresu we wdrażaniu polityk prowadzonych lub wspieranych przez Unię, takich jak w dziedzinie zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska – na utrzymanie w mocy skutków aktu Unii, którego nieważność stwierdzono, do czasu, gdy zainteresowane instytucje lub organy Unii podejmą odpowiednie środki [31].

124. Sąd orzekł w pkt 112 zaskarżonego wyroku, iż stwierdzenie nieważności spornej decyzji ze skutkiem natychmiastowym z pewnością może spowodować poważne negatywne konsekwencje dla spółki DCC Maastricht, nie będzie ona bowiem w stanie wprowadzać do obrotu spornych substancji. Jednakże, jak wskazał Sąd, powodem stwierdzenia nieważności spornej decyzji są względy jej materialnej niezgodności z prawem. Sąd przyjął także zapatrywanie, że utrzymanie w mocy skutków tej decyzji nie jest zgodne z celem rozporządzenia REACH, to znaczy z zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i ochrony środowiska. Na tej podstawie Sąd odmówił w pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku utrzymania w mocy skutków spornej decyzji.

125. Moim zdaniem wniosek Sądu zawarty w pkt 112 zaskarżonego wyroku jest obarczony naruszeniem prawa.

126. Należy uznać, że stwierdzenie nieważności spornej decyzji skutkowało przywróceniem przepisów przejściowych zawartych w art. 56 ust. 1 lit. d) w związku z art. 58 ust. 1 lit. c) ppkt (ii) rozporządzenia REACH, które stanowią, że wnioskodawca może kontynuować wprowadzanie danej substancji do obrotu dla określonych we wniosku zastosowań po upływie daty ostatecznej do czasu podjęcia decyzji w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia pod warunkiem, że wniosek ten zostanie złożony z zachowaniem ostatecznego terminu przewidzianego dla substancji wymienionej w załączniku XIV do rozporządzenia (zob. pkt 5, 6 i 12 niniejszej opinii).

127. W niniejszej sprawie spółka DCC Maastricht po złożeniu wniosku o udzielenia zezwolenia w zakreślonym terminie skorzystała z tych przepisów przejściowych (zob. pkt 18, 19 i 23 niniejszej opinii). Ponieważ stwierdzenie nieważności spornej decyzji skutkowało zobowiązaniem Komisji do ponownego rozpatrzenia wniosku o udzielenie zezwolenia, wydaje mi się, że spółka DCC Maastricht odzyskała możliwość skorzystania z tych przepisów przejściowych do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji w przedmiocie tego wniosku. Wbrew temu, co twierdzi Królestwo Danii, nic nie pozwala wnosić z brzmienia tych przepisów, że nie mają one zastosowania, w sytuacji gdy stwierdzono nieważność decyzji o udzieleniu zezwolenia.

128. Wydaje mi się zatem, że Sąd naruszył prawo w pkt 112 zaskarżonego wyroku, nie uwzględniając przepisów przejściowych przewidzianych w art. 56 ust. 1 lit. d) i art. 58 ust. 1 lit. c) ppkt (ii) rozporządzenia REACH.

129. Ponadto prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wskazanym w pkt 111 zaskarżonego wyroku Trybunał orzekał, iż ze względów pewności prawa skutki stwierdzenia nieważności aktu Unii mogą zostać utrzymane w mocy w szczególności wówczas, gdy zgodność z prawem zaskarżonego aktu jest kwestionowana nie ze względu na cel jego przyjęcia czy też jego treść, ale ze względu na brak właściwości po stronie podmiotu, który go przyjął, czy też naruszenie istotnych wymogów proceduralnych [32]. Jednakże z uważnej lektury orzecznictwa Trybunału wynika, że o ile element ten można uznać za przeszkodę uniemożliwiającą Trybunałowi orzeczenie utrzymania

31 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 25 lutego 1999 r., Parlament/Rada (C-164/97 i C-165/97, EU:C:1999:99, pkt 22–24); z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada (C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 72–74); z dnia 13 grudnia 2018 r., Ville de Paris, Ville de Bruxelles i Ayuntamiento de Madrid /Komisja (T-339/16, T-352/16 i T-391/16, EU:T:2018:927, pkt 160). Odnośnie do szczegółowej analizy zob. na przykład F. Rosenkranz, Temporal Effects of CJEU Judgments, w: K. Riesenhuber (ed.), *European Legal Methodology*, Intersentia, 2017, s. 561–590.

32 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 26 listopada 2014 r., Parlament i Komisja/Rada (C-103/12 i C-165/12, EU:C:2014:2400, pkt 90); z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja (C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 51).

w mocy skutków aktu Unii w niektórych przypadkach [33], o tyle w innych przypadkach Trybunał utrzymał w mocy skutki aktu Unii, którego nieważność została stwierdzona ze względów dotyczących jego materialnej niezgodności z prawem [34]. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału wynika zatem, że element ten nie jest wymogiem, który musi być spełniony we wszystkich przypadkach, lecz zależy od danej sytuacji.

130. Moim zdaniem, w okolicznościach niniejszej sprawy nie można wykluczyć, że oddalenie wniosku Komisji o utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji stanowi zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Wbrew temu, co twierdzą Republika Finlandii i Królestwo Szwecji, sporna decyzja ustanawia warunki i ograniczenia, które skutecznie ograniczają zastosowanie spornych substancji niezależnie od przepisów prawa Unii chroniących pracowników przed narażeniem na działanie tych substancji, o których mowa w pkt 118 niniejszej opinii. Obejmują one między innymi szczegółowy program wyposażenia ochrony indywidualnej i szkolenia pracowników, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. b) i w motywie 10 spornej decyzji, a także roczne limity wielkości obrotu, o których mowa w art. 1 ust. 3 lit. c) i w motywie 13 tej decyzji, w celu zagwarantowania, by ilości spornych substancji nie przekraczały ilości wskazanych we wniosku o udzielenie zezwolenia. Ponadto terminy przeglądów przewidziane w art. 2 spornej decyzji zostałyby zniesione [35]. Ogólnie rzecz biorąc, utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji jest zatem korzystniejsze dla ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska.

131. Dlatego też proponuję, aby Trybunał uchylił pkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku i orzekł o utrzymaniu w mocy skutków spornej decyzji do czasu wydania przez Komisję nowej decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia.

VII. W przedmiocie kosztów

132. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli odwołanie jest bezzasadne lub jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną. Ponieważ Komisja wygrała sprawę jedynie w odniesieniu do żądań ewentualnych, wydaje się zasadne, by Komisja pokryła cztery piąte kosztów poniesionych przez Królestwo Szwecji, podczas gdy Królestwo Szwecji pokryje jedną piątą kosztów poniesionych przez Komisję.

133. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W myśl art. 184 § 4 regulaminu postępowania, wobec interwenienta w pierwszej instancji, który brał udział w postępowaniu odwoławczym, Trybunał może zdecydować, że pokrywa on własne koszty. Wobec powyższego Królestwo Danii, Republika Finlandii, Parlament i ECHA pokryją własne koszty.

33 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 1 grudnia 2015 r., Parlament i Komisja/Rada (C-124/13 i C-125/13, EU:C:2015:790, pkt 89); z dnia 7 września 2016 r., Niemcy/Parlament i Rada (C-113/14, EU:C:2016:635, pkt 84).

34 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 7 września 2006 r., Hiszpania/Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, pkt 138–141, w związku z pkt 135–137); z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 373–376 w związku z pkt 333–372).

35 Zobacz w tym względzie postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 21 listopada 2019 r., Komisja/Szwecja (C-389/19 P-R, niepublikowane, EU:C:2019:1007, pkt 77–80).

VIII. Wnioski

134. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

– uchylił pkt 2 sentencji wyroku z dnia 7 marca 2019 r., Szwecja/Komisja (T-837/16, EU:T:2019:144);

– oddalił odwołanie w pozostałym zakresie;

– orzekł, że Komisja Europejska pokrywa cztery piąte własnych kosztów oraz cztery piąte kosztów poniesionych przez Królestwo Szwecji;

– orzekł, że Królestwo Szwecji pokrywa jedną piątą własnych kosztów oraz jedną piątą kosztów poniesionych przez Komisję Europejską; oraz

– orzekł, że Królestwo Danii, Republika Finlandii, Parlament Europejski i Europejska Agencja Chemikaliów pokrywają własne koszty.