Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 29 октомври 2020 година[1]

Дело C-389/19 P

Европейска комисия
срещу

Кралство Швеция

„Обжалване — Регламент (ЕО) № 1907/2006 (Регламент REACH) — Членове 56, 58 и 60 — Разрешаване — Вещества, пораждащи сериозно безпокойство — Решение на Комисията, с което се разрешава употребата на оловен сулфохромат жълт и оловен хроматмолибдатсулфат червен — Оценка на липсата на подходящи алтернативи — Жалба за отмяна — Запазване на правните последици“

I. Въведение

1. В настоящото производство по обжалване Европейската комисия иска от Съда да отмени решение от 7 март 2019 г., Швеция/Комисия (T-837/16, EU:T:2019:144, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Общият съд отменя Решение за изпълнение C(2016) 5644 окончателен на Комисията от 7 септември 2016 година за издаване на разрешение за някои видове употреба на веществата оловен сулфохромат жълт и оловен хроматмолибдатсулфат червен съгласно Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета (наричано по-нататък „спорното решение“) и отхвърля искането на Комисията за запазване на правните последици на това решение до замяната му с ново решение.

2. С Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията[2] (наричан по-нататък „Регламентът REACH“) се въвежда разрешителен режим за веществата, пораждащи сериозно безпокойство, предвид свързаните с тях рискове за човешкото здраве и околната среда. По принцип, съгласно този режим, след като бъде включено в приложение XIV към посочения регламент, такова вещество не може да бъде използвано или пускано на пазара след определена дата, освен ако е издадено специално разрешение от Комисията.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3.

3. Настоящото дело съответно дава възможност на Съда за първи път да се произнесе относно условията, при които Комисията може да издаде разрешение на основание член 60 от Регламента REACH за пораждащо сериозно безпокойство вещество, посочено в приложение XIV към този регламент [3]. Основният въпрос, възникващ в настоящото дело, засяга извършваната от Комисията оценка за липса на подходящи алтернативи, което е едно от основните условия, необходими за издаването на разрешение по член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Ако Съдът потвърди отмяната на спорното решение, настоящото дело повдига и неразглеждания досега въпрос дали следва да се запазят правните му последици до приемането на ново решение от Комисията с оглед на преходните правила, предвидени в членове 56 и 58 от Регламента REACH.

II. Правна уредба

4. Дял VII от Регламента REACH, озаглавен „Разрешаване“, съдържа глава 1, „Изисквания за разрешаване“, и глава 2, „Издаване на разрешения“. Глава 1 съдържа по-специално членове 56 и 58. Глава 2 съдържа по-специално член 60.

5. Член 56 от Регламента REACH, озаглавен „Общи разпоредби, гласи:

„1. Един производител, вносител или потребител надолу по веригата не пуска вещество на пазара за употреба или негова собствена употреба, ако това вещество е включено в приложение XIV, освен ако:

а) употребата(ите) на това вещество в самостоятелен вид или в смес, или влагането на веществото в изделие, за която веществото е пуснато на пазара, или за която той употребява веществото за себе си, е била разрешена в съответствие с членове 60—64; или

[…]

г) датата, посочена в член 58, параграф 1, буква в), i), е била достигната и той е подал заявление 18 месеца преди тази дата, но решение по заявлението за разрешаване още не е било взето; […]

[…]“.

6. Член 58 от Регламента REACH, озаглавен „Включване на вещества в приложение XIV“, гласи:

„1. Когато бъде взето решение за включване в приложение XIV на вещества, посочени в член 57, то това решение се взема в съответствие с процедурата по член 133, параграф 4. Решението определя за всяко вещество:

[…]

3 Пред Съда има друго висящо дело, което повдига сходни, но не идентични въпроси, свързани по-специално с оценката на алтернативите от Комисията при отхвърлянето на искане за вътрешно преразглеждане на решение за предоставяне на разрешение: вж. ClientEarth/Комисия, C-458/19 P (вж. също т. 92 и 93 от настоящото заключение). В Общия съд също има висящо дело относно отхвърлянето от Комисията на искане за вътрешно преразглеждане на спорното решение: вж. ClientEarth и др./Комисия, T-436/17.

в) преходни разпоредби:

i) датата(ите), от която пускането на пазара и употребата на веществото се забраняват, освен ако е издадено разрешение (наричан[а] по-долу „дата на забрана“), която, когато е подходящо, следва да вземе предвид производствения цикъл, установен за тази употреба;

ii) дата или дати, поне 18 месеца преди датата(ите) на забрана, до които трябва да бъдат получени заявленията, ако заявителят иска да продължи да употребява веществото или да го пуска на пазара за определени употреби след датата(ите) на забрана; тези продължителни употреби се допускат след датата на забрана, докато бъде взето решение по заявлението за разрешаване;

[…]“.

7. Член 60 от Регламента REACH, озаглавен „Издаване на разрешения“, гласи следното в параграфи 4 и 5:

„4. Ако не може да бъде издадено разрешение съгласно параграф 2 или за вещества, описани в параграф 3, разрешение може да бъде издадено само ако се докаже, че социално-икономическите ползи надхвърлят риска за здравето на човека или околната среда, произтичащ от употребата на веществото и ако няма подходящи алтернативни вещества или технологии. Това решение се взема след разглеждане на всеки от следните елементи и като се има предвид становището на Комитета за оценка на риска и Комитета за социално-икономически анализ, упоменати в член 64, параграф 4, букви а) и б):

а) рискът, предизвикан от употребите на веществото, включително целесъобразността и ефективността на предложените мерки за управление на риска;

б) социално-икономическите ползи, произтичащи от неговата употреба и социално-икономическите усложнения от отказа за разрешаване, изложени от заявителя или други заинтересовани страни;

в) анализа на алтернативите, представен от заявителя съгласно член 62, параграф 4, буква д)[,] или плана за заместване, представен от заявителя съгласно член 62, параграф 4, буква е)[,] и всяка информация от трета страна, предоставена съгласно член 64, параграф 2;

г) наличната информация относно рисковете за здравето на човека или околната среда от всички алтернативни вещества или технологии.

5. Когато оценява наличието на подходящи алтернативни вещества или технологии, Комисията взема предвид всички съответни аспекти, включително:

а) дали замяната с алтернативи би довела до намаляване на цялостния риск за здравето на човека и околната среда, като се взема предвид целесъобразността и ефективността на мерките за управление на риска;

б) техническата и икономическата приложимост на алтернативите за заявителя“.

III. Обстоятелства, предхождащи спора

8. За целите на настоящото дело обстоятелствата, предхождащи спора и изложени в точки 1—30 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени по следния начин. Следва да се направят някои предварителни бележки относно Регламента REACH и разрешителния режим (раздел А), преди да се разгледат събитията, довели до производството пред Общия съд (раздел Б).

А. Регламентът REACH и разрешителният режим

9. Регламентът REACH представлява основен правен инструмент в уредбата на химикалите в Съюза. Както Съдът признава, съгласно член 1, параграф 1 от този регламент неговата цел е да гарантира високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда, включително насърчаването на алтернативни методи за оценка на опасности от вещества, както и свободното движение на вещества на вътрешния пазар, подобрявайки същевременно конкурентоспособността и иновацията [4].

10. Както се подчертава по-специално в съображения 69 и 70 от Регламента REACH, в последния се отделя специално внимание на веществата, пораждащи сериозно безпокойство. Ето защо тези вещества са обект на разрешителния режим, предвиден в дял VII от Регламента REACH. Съгласно член 55 от посочения регламент, този режим цели „да гарантира безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар, като едновременно с това гарантира, че рискът от веществата, пораждащи сериозно безпокойство, е правилно контролиран и че тези вещества постепенно са заменени с подходящи алтернативни вещества или технологии, когато това е икономически и технически надеждно“ [5].

11. Разрешителният режим включва три етапа [6]. Първият етап е процедурата по идентифициране на веществата, пораждащи сериозно безпокойство, въз основа на критериите, посочени в член 57 от Регламента REACH. Вторият етап е включването на тези вещества в списъка на веществата, подлежащи на разрешаване, в приложение XIV към този регламент. Третият етап, в който се вписва настоящото дело, се отнася до процедурата, която води евентуално до издаването на разрешение за определено вещество, пораждащо сериозно безпокойство [7].

12. Съгласно членове 56 и 58 от Регламента REACH пораждащите сериозно безпокойство вещества, включени в приложение XIV към този регламент, съответно не могат да се използват или пускат на пазара за употреба от производители, вносители или потребители надолу по веригата след определена дата (наричана по-нататък „датата на забрана“), освен ако употребата е била разрешена или се прилагат определени ограничения, включително когато е било подадено заявление за разрешение преди посочения краен срок за получаване на заявления за веществото, но все още не е взето решение от Комисията [8].

4 Вж. например решение от 15 март 2017 г., Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207, т. 20).

5 Вж. например решение от 25 октомври 2017 г., PPG и SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, т. 55).

6 За повече подробности вж. например *Herbatschek*, N. et al. The REACH Programmes and Procedures. — In: *Bergkamp*, L. (ed.). The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice. Oxford University Press, 2013, 83—170, на стр. 133—146.

7 Вж. например решение от 25 октомври 2017 г., PPG и SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, т. 56).

8 Вж. член 56, параграф 1, букви а) и г) и член 58, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламента REACH.

13. Производители и вносители могат да подават заявления за разрешение с цел пускане на вещество на пазара, с цел собствена употреба на това вещество и с цел допускане на употребата му от техните потребители надолу по веригата[9]. Макар тези заявления да се подават в Европейската агенция по химикали (ECHA)[10] — създадена с този регламент, за да подпомогне прилагането на неговите разпоредби — решението се взема от Комисията[11]. В решенията за издаване на разрешение се уточняват по-специално видовете употреба, за които е издадено, периодът на преразглеждането му и условията, на които се подчинява[12].

14. Важно е да се отбележи, че с член 60 от Регламента REACH се въвеждат два възможни начина за издаване на разрешение от Комисията: първият, чрез адекватен контрол съгласно член 60, параграф 2 от Регламента REACH, при който рискът от употребата на веществото е адекватно контролиран, и вторият, чрез социално-икономическа оценка съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH, както в настоящия случай, при който се изисква да бъдат изпълнени два кумулативни критерия, а именно i) социално-икономическите ползи да надхвърлят рисковете, произтичащи от употребата на веществото за здравето на човека или околната среда, и ii) да няма подходящи алтернативни вещества или технологии[13].

15. Член 60, параграф 4 от Регламента REACH задължава Комисията да вземе решението след разглеждане на няколко елемента, сред които по-специално е анализът на алтернативите, представен от заявителя[14], и всички наблюдения на трети лица в рамките на процедурата, както и становищата на Комитетите за оценка на риска и за социално-икономически анализ. Освен това в член 60, параграф 5 от Регламента REACH се уточнява, че при оценката дали са налице подходящи алтернативи Комисията трябва да вземе предвид всички релевантни аспекти, включително, на първо място, дали замяната с алтернативи би довела до намаляване на цялостния риск за здравето на човека и околната среда, и на второ място, техническата и икономическата реализируемост на алтернативите за заявителя.

16. В това отношение Комисията взема решението, като следва процедурата, предвидена в член 64 от Регламента REACH. Съгласно член 64, параграф 2 от този регламент това включва по-специално провеждане на обществено обсъждане, за да могат трети лица да подадат информация за алтернативни вещества или технологии. Съгласно член 64, параграфи 3 и 4 от Регламента REACH Комитетът за оценка на риска (наричан по-нататък „КОР“) и Комитетът за социално-икономически анализ (наричан по-нататък „КСИА“) — а именно органи на ECHA, на които е възложено изпълнението на различни задачи[15] — трябва да дадат становища си по релевантните аспекти на заявлението, които в случая на КСИА включват наличието на алтернативи. Съгласно член 64, параграф 8 от Регламента REACH Комисията подготвя проекторешение в рамките на 3 месеца от получаването на тези становища и приема окончателното решение в съответствие с приложимата процедура по комитология[16].

9 Вж. член 56, параграф 1, буква д) и параграф 2 и член 62, параграфи 2 и 3 от Регламента REACH.

10 Вж. член 62, параграф 1 от Регламента REACH.

11 Вж. член 60, параграф 1 от Регламента REACH.

12 Вж. член 60, параграфи 8 и 9 и съображение 72 от Регламента REACH.

13 Вж. също съображения 22 и 69 от Регламента REACH.

14 Съгласно член 62, параграф 4, буква д) от Регламента REACH заявлението за разрешение трябва да включва по-специално анализ на алтернативите, разглеждащ рискове от тях и техническата и икономическата възможност за заместване.

15 Вж. по-специално член 76, параграф 1, букви в) и г), член 77, параграф 3 и член 85 от Регламента REACH.

16 Вж. също съображение 83 от Регламента REACH.

Б. Фактите, довели до производството пред Общия съд

17. Оловният сулфохромат жълт (C. I. Жълт пигмент 34) и оловният хроматмолибдатсулфат червен (C. I. Червен пигмент 104) (наричани по-нататък заедно „разглежданите вещества“) са вещества, съставени от олово и хром VI. Поради устойчивостта, светлия цвят и блясъка им тези вещества се използват по-специално в лаковете и боите (например за мостове и конструкции от желязо и стомана), за да служат за сигнализация (например върху предупредителни знаци) и за жълтите пътни маркировки.

18. По силата на Регламент № 125/2012[17] разглежданите вещества са включени в списъка с веществата, пораждащи сериозно безпокойство, в приложение XIV към Регламента REACH поради свойствата им като канцерогенни вещества и като токсични вещества за репродукцията при човека. В резултат на това, след 21 май 2015 г. (датата на забрана) за тяхната употреба и пускането им на пазара е нужно разрешение, а крайният срок за подаване на заявленията е 21 ноември 2013 г.

19. На 19 ноември 2013 г. дружеството DCC Maastricht BV (наричано по-нататък „DCC Maastricht“ или „заявителят“[18]), което доставя разглежданите вещества на около 100 потребители надолу по веригата в Съюза, подава заявление за разрешение (наричано по-нататък „заявлението за разрешение“) за пускане на тези вещества на пазара за следните шест вида употреба, които са идентични за двете вещества:

– разпределение и смесване на пигменти на прах в промишлена среда в бои на основата на разтворител, непредназначени за лична употреба (наричана по-нататък „употреба 1“),

– промишлено нанасяне на бои върху метални повърхности (машини, превозни средства, структури, знаци, пътни съоръжения, покрития на рулони и т.н.) (наричана по-нататък „употреба 2“),

– професионално (непредназначено за лична употреба) нанасяне на бои върху метални повърхности (машини, превозни средства, структури, знаци, пътни съоръжения и т.н.) или за пътна маркировка (наричана по-нататък „употреба 3“),

– разпределение и смесване на пигменти на прах в промишлена среда в течен или твърд премикс за оцветяване на пластмасови или пластифицирани изделия, непредназначени за лична употреба (наричана по-нататък „употреба 4“),

– промишлена употреба на твърди или течни цветни премикси и предварително подготвени смеси, съдържащи пигменти, за оцветяване на пластмасови или пластифицирани изделия, непредназначени за лична употреба (наричана по-нататък „употреба 5“), и

– професионална употреба на твърди или течни цветни премикси и предварително подготвени смеси, съдържащи пигменти, за нанасяне на термопластични пътни маркировки (наричана по-нататък „употреба 6“).

17 Вж. съображения 6 и 7 от Регламент (ЕС) № 125/2012 на Комисията от 14 февруари 2012 година за изменение на приложение XIV към Регламент № 1907/2006 (ОВ L 41, 2012 г., стр. 1) и вписвания с номера 11 и 12 в приложението към него.

18 Както се посочва в точка 5 от обжалваното съдебно решение, DCC Maastricht е единственият представител по смисъла на член 8 от Регламента REACH на производител извън Съюза (канадски) на разглежданите вещества и съответно го представлява за целите на регистрацията на веществата по този регламент.

20. В рамките на общественото обсъждане, проведено в съответствие с член 64, параграф 2 от Регламента REACH, производители, потребители на разглежданите вещества надолу по веригата, браншови организации, държави членки и неправителствени организации представят становища по заявлението за разрешение. По-специално, потребителите надолу по веригата посочват, че възможните алтернативни вещества не предлагат същите предимства и в повечето случаи са по-скъпи. Представители на производителите на бои и покрития обаче посочват, че съществуват по-безопасни и подходящи алтернативни вещества, които биха могли да се използват на разумни цени. DCC Maastricht отговаря, че редица предприятия се нуждаят от разглежданите вещества, за да произвеждат специфични продукти, предназначени за определени „нишови“ видове употреба.

21. На 11 декември 2014 г. КОР и КСИА приемат дванадесет консолидирани становища за всеки от шестте вида употреба на двете разглеждани вещества. В своите становища КСИА „потвърждава, че изглежда, *няма* алтернативи, които да са подходящи като техническа и икономическа реализируемост за заявителя“.

22. На заседания, проведени на 7 и 8 юли 2015 г., 22 и 23 септември 2015 г., 3 и 4 февруари 2016 г. и 6 и 7 юли 2016 г., заявлението за разрешение е разгледано в комитета по комитология, създаден на основание член 133 от Регламента REACH (наричан по-нататък „Комитетът REACH“). Две държави членки и Кралство Норвегия по-специално посочват, че разглежданите вещества не се употребяват за жълти пътни маркировки, а в една от тези държави членки такава употреба била забранена преди 20 години. Накрая Комитетът REACH дава положително становище по проекторешението на Комисията; 23 държави членки гласуват в негова подкрепа, три държави членки, включително Кралство Швеция, гласуват против, а две държави членки се въздържат.

23. На 7 септември 2016 г. Комисията приема спорното решение. С него на основание член 60, параграф 4 от Регламента REACH тя издава разрешение на DCC Maastricht за заявените шест вида употреба на разглежданите вещества при определени условия и ограничения (наричано по-нататък „разрешението“).

24. В съображения 8 и 9 от спорното решение Комисията посочва, че поради „трудностите напълно да се установи липсата на технически реализируеми алтернативи за [тези] видове употреба“ разрешението трябва да се преразгледа по-рано от препоръката на КСИА. По-нататък в съображение 9 от това решение Комисията отбелязва, че след допълнителна проверка с държави членки се оказва, че употребата на разглежданите в случая вещества в сектора на пътната маркировка е заменена или забранена в някои държави членки, но не в други. Така според Комисията периодът за преразглеждане следвало да се определи на 7 вместо на 12 години за видове употреба 1, 2, 4 и 5, както и на 4 вместо на 7 години за видове употреба 3 и 6.

25. В съображение 12 от спорното решение Комисията посочва:

„Предвид трудностите напълно да се установи липсата на технически реализируеми алтернативи за всички видове употреба, обхванати от заявлението, разрешените видове употреба трябва допълнително да се прецизират по отношение на изискваните от техническа гледна точка качествени характеристики — на премиксите от пигменти, боите и предварително подготвените смеси, съдържащи пигменти, и съдържащите ги изделия — които двете вещества осигуряват и които не могат да се получат чрез каквито и да било други подходящи алтернативни вещества или технологии. Поради това разрешението трябва да бъде обвързано с условието притежателят на разрешението да представи доклад за пригодността и наличието на алтернативи за потребителите му надолу по веригата и на тази основа да прецизира описанието на разрешените видове употреба. […]“.

26. В член 1, параграфи 1 и 2 от спорното решение Комисията разрешава посочените в заявлението за разрешение шест вида употреба на разглежданите вещества, „при условие че качествата на цветните премикси, бои и предварително подготвени смеси, съдържащи [разглежданите] вещества, или на съдържащите ги крайни изделия, що се отнася до функционалност, интензивност на оцветяването, непрозрачност (покривна способност), дисперсност, устойчивост на климатични промени, топлинна стабилност или устойчивост на излужване, или комбинацията от тях, са технически реализируеми само чрез употреба на посочените вещества и тези качества са необходими за предвидената употреба“.

27. Съгласно член 1, параграф 3, буква г) от спорното решение разрешението е обвързано с условието потребителите надолу от притежателя на разрешението по веригата до 30 юни 2017 г. да предоставят на ECHA информация за пригодността и наличието на алтернативи за тяхната употреба, като подробно обосноват необходимостта да се използват разглежданите вещества.

28. Съгласно член 1, параграф 3, буква д) от спорното решение разрешението е обвързано с условието притежателят на разрешението до 31 декември 2017 г. да представи на Комисията доклад, съдържащ елементите, които са посочени в член 1, параграф 3, буква г) от това решение. В доклада притежателят на разрешението е длъжен да прецизира описанието на разрешените видове употреба въз основа на информацията за алтернативите, предоставена от потребителите надолу по веригата.

29. Накрая, съгласно член 3, буква б) от спорното решение по искане на компетентния орган на съответната държава членка потребителите надолу по веригата трябва да обяснят защо се прилагат условията по член 1, параграфи 1 и 2 и защо параметрите за качество са необходими за предвидената употреба.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

30. На 28 ноември 2016 г. Кралство Швеция подава жалба за отмяна на спорното решение до Общия съд.

31. Според Комисията жалбата следва да бъде отхвърлена. Освен това в случай на отмяна на спорното решение тя иска Общият съд да запази правните последици от него до замяната му с ново решение.

32. С решения от 24 март и 3 май 2017 г. председателят на пети състав на Общия съд допуска встъпването на Кралство Дания, Република Финландия и Европейския парламент в подкрепа на Кралство Швеция. Освен това с определение от 20 юли 2017 г. ECHA е допусната да встъпи в подкрепа на Комисията.

33. С обжалваното съдебно решение Общият съд уважава втората част от първото основание на Кралство Швеция — където се твърди, че Комисията е нарушила член 60, параграф 4 от Регламента REACH, издавайки разрешението, без надлежно да е установила, че няма подходящи алтернативи за замяна на разглежданите вещества при заявените видове употреба — и отменя спорното решение (т. 57—106 от обжалваното съдебно решение)[19].

34. Общият съд отхвърля и искането на Комисията да се запазят правните последици на спорното решение до замяната му с ново решение (т. 107—112 от обжалваното съдебно решение).

19 Общият съд приема, че не е необходимо да разглежда останалите доводи и основания, изтъкнати по делото (т. 46, 47 и 106 от обжалваното съдебно решение).

V. Производството пред Съда и исканията на страните

35. С разглежданата жалба, подадена на 20 май 2019 г., Комисията иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отхвърли жалбата на Кралство Швеция в първоинстанционното производство и да осъди Кралство Швеция да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност Комисията иска от Съда да върне делото на Общия съд за ново разглеждане, да не се произнася по съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване и да се запазят правните последици на спорното решение.

36. ECHA, която встъпва в първоинстанционното производство в подкрепа на Комисията, поддържа исканията на последната.

37. Кралство Швеция иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

38. Кралство Дания, Република Финландия и Парламентът, встъпили страни в първоинстанционното производство в подкрепа на Кралство Швеция, поддържат исканията на последното.

39. С определение от 21 ноември 2019 г.[20] заместник-председателят на Съда уважава искането на Комисията за постановяване на временни мерки за спиране на изпълнението на обжалваното съдебно решение до приключване на производството по неговото обжалване.

40. На 7 юли 2020 г. е проведено съдебно заседание, по време на което Кралство Дания, Кралство Швеция, Парламентът, Комисията и ECHA представят устни становища.

VI. Анализ

41. Комисията изтъква четири основания. Първото основание е неправилна преценка на степента на доказване относно липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Второто основание е пренебрегване на свободата на преценка на Комисията да определи нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Третото основание е неправилно прилагане на член 60, параграф 4 от Регламента REACH по отношение на частичния обхват и условията за разрешаване в спорното решение. Четвъртото основание е неправилна преценка на искането за запазване на правните последици на спорното решение.

42. Поради изложените по-долу съображения считам, че първото, второто и третото правно основание трябва да се отхвърлят по същество, докато четвъртото основание трябва да бъде уважено. При това положение считам, че точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение следва да се отмени и правните последици на спорното решение трябва да се запазят до замяната му с ново решение.

20 Комисия/Швеция (C-389/19 P-R, непубликувано, EU:C:2019:1007). Вж. бележка под линия 35 от настоящото заключение и придружаващия я текст.

А. По първото основание (относно приложимата степен на доказване за липсата на подходящи алтернативи)

1. Резюме на доводите на страните

43. С първото основание Комисията, подкрепяна като цяло от ECHA, по същество твърди, че в точки 79, 81, 85, 86, 90 и 101 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал явна грешка при прилагане на правото, що се отнася до приложимата степен на доказване за липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH.

44. Първо, според Комисията Общият съд е наложил невъзможна степен на доказване, изисквайки от заявителя за разрешението и от Комисията да премахнат всякаква научна несигурност, за да докажат липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Според нея преценката на алтернативите предполага научна оценка, която се характеризира със съществена несигурност, така че изискването да се изключи всякаква несигурност представлява probatio diabolica (тоест правно изискване за представяне на невъзможни за събиране доказателства).

45. Второ, Комисията оспорва констатацията на Общия съд, че към датата на приемане на спорното решение продължавала да е налице значителна несигурност относно липсата на подходящи алтернативи. Тя твърди, че събраните доказателства, включително несигурността, показват, че алтернативите не достигат същото ниво на технически качества като разглежданите вещества. Следователно чрез прилагането на нулев праг за загубата на технически качества тя правилно заключила, че алтернативите не били технически реализируеми и следователно били неподходящи за разрешените видове употреба.

46. В това отношение в съдебното заседание Комисията подчертава, че нейният довод относно прилагането на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите е допустим, тъй като представлява правен въпрос, който е свързан с преценката на алтернативите, извършена от Комисията на основание член 60, параграф 4 от Регламента REACH, и че не е нов довод, тъй като е изтъкнат по-специално в писмените ѝ изявления пред Общия съд. Тя посочва също, че жалбата ѝ срещу изводите на Общия съд налага доразвиване на този довод.

47. Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания и Парламента, твърди, че първото основание е недопустимо. Кралство Швеция изтъква, че прилагането от Комисията на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите е нов довод, който не е изтъкнат пред Общия съд и който следователно не може да бъде разгледан от Съда в производство по обжалване. Според Кралство Дания и Парламента това основание се отнася до фактическите преценки на Общия съд, които не подлежат на контрол от Съда в производство по обжалване.

48. Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания, Република Финландия и Парламента, освен това твърди, че първото основание трябва да се отхвърли по същество. Според тях Общият съд не е наложил невъзможна степен на доказване, що се отнася до преценката за липсата на подходящи алтернативи, и твърденията на Комисията почиват на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение. Кралство Швеция оспорва и прилагането от Комисията на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите, тъй като то не следвало нито от спорното решение, нито от други приложени към преписката документи, и не било в съответствие с член 60, параграф 4 от Регламента REACH. По-специално при него не се отчитал фактът, че техническите качества трябва да са необходими за изпълнението на специфична функция при употребата, за която се иска разрешение. Така то обезсмисляло изискването за липса на алтернативи, тъй като никое вещество няма точно същите технически свойства като друго.

2. Анализ на първото основание

а) По допустимостта

49. На първо място, Кралство Дания и Парламентът оспорват по същество допустимостта на първото основание, тъй като то се отнасяло до преценката на Общия съд на фактите и доказателствата, въз основа на които приел, че Комисията не е доказала надлежно липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. При липса на твърдения за изопачаване на фактите и доказателствата тази преценка не подлежала на проверка от Съда в производство по обжалване.

50. Според мен това възражение за недопустимост не може да се приеме. Въпросът дали Общият съд е допуснал грешка, що се отнася до приложимата степен на доказване за липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH, се отнася до това дали Общият съд е приложил правилен правен критерий, за да обоснове преценката си на фактите и доказателствата — правен въпрос, който Съдът може да разглежда в производство по обжалване [21]. Освен това въпросът дали въз основа на представените пред него факти и доказателства Общият съд е можел правилно да заключи, че Комисията е допуснала грешка в преценката си относно липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH, се отнася до правната квалификация на фактите по делото, чийто контрол е от компетентността на Съда в производство по обжалване [22].

51. На второ място, Кралство Швеция оспорва допустимостта на първото основание, що се отнася до твърденията на Комисията, свързани с прилагането на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите, тъй като според него това е нов довод, който не е изтъкнат пред Общия съд и който следователно не може да бъде разгледан от Съда в производство по обжалване.

52. Според мен и това възражение за недопустимост не може да се приеме. Съгласно постоянната съдебна практика жалбоподателят има право да подаде жалба до Съда, изтъквайки основания, произтичащи от самото обжалвано съдебно решение и насочени към оспорване от правна страна на неговата правилност [23], както е в конкретния случай. С довода си относно прилагането на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите Комисията се стреми да докаже, че поради тази причина не е налице съществена несигурност относно липсата на алтернативи и че е извършила правилна преценка на това изискване съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Следователно с този довод Комисията цели да оспори правилността от правна страна на начина, по който Общият съд е приложил тази разпоредба в обжалваното съдебно решение. Този довод също така е изложен от Комисията в писменото ѝ становище пред Общия съд, по-специално във връзка с втората част от първото основание на Кралство Швеция, поради която Общият съд отменя спорното решение.

53. Ето защо според мен първото основание е допустимо.

21 Вж. в това отношение решения от 25 октомври 2011 г., Solvay/Комисия (C-109/10 P, EU:C:2011:686, т. 51) и от 25 октомври 2011 г., Solvay/Комисия (C-110/10 P, EU:C:2011:687, т. 46); вж. също заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Дания/Комисия (C-417/12 P, EU:C:2014:286, т. 55).

22 Вж. например решение от 25 юли 2018 г., Комисия/Испания и др. (C-128/16, EU:C:2018:591, т. 31).

23 Вж. например решение от 6 септември 2018 г., Чешка република/Комисия (C-4/17 P, EU:C:2018:678, т. 24).

б) По същество

54. С първото основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като е наложил невъзможна степен на доказване по член 60, параграф 4 от Регламента REACH, изисквайки заявителят за разрешението и Комисията да отстранят всяка съществена несигурност относно липсата на подходящи алтернативи. В това отношение тя изтъква, че предвид прилагания от нея нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите, в оценката ѝ на подходящите алтернативи не е имало значителна несигурност към момента на приемане на спорното решение.

55. Считам, че първото основание следва да се отхвърли.

56. Струва ми се, че прочитът, който прави Комисията на точки 79, 81, 85, 86, 90 и 101 от обжалваното съдебно решение, не е убедителен. Тези точки следва да се разглеждат в собствения им контекст. Поради това изглежда, че първото основание почива на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение.

57. Първо, налага се изводът, че в точки 79, 81, 85, 86, 90 и 101 във връзка по-специално с точки 77, 78, 84 и 87—98 от обжалваното съдебно решение Общият съд не изисква заявителят за разрешението или Комисията да изключат всякаква научна несигурност. Напротив, в посочените точки според мен Общият съд е приложил разумна степен на доказване, а именно че с оглед на информацията, представена в рамките на разрешителната процедура, Комисията трябва да изпълни задължението си да установи липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Всъщност в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че Комисията е пропуснала да провери важна информация, преди да издаде разрешението, така че да може да заключи, че липсват алтернативи за всички заявени видове употреба или че продължаващата несигурност е „незначителна“.

58. В това отношение, както е видно от точка 77 от обжалваното съдебно решение, констатацията на Общия съд в точка 79 от същото, че заявителят за разрешението носи риска от евентуалната невъзможност да докаже липсата на алтернативи и че следователно в случай на продължаваща несигурност той не може да получи разрешение, произтича от текста на член 60, параграф 4 във връзка със съображение 69 от Регламента REACH, където се предвижда, че тежестта на доказване в това отношение се носи от заявителя за разрешението, поради което той носи риска, когато посоченото изискване остане неизпълнено.

59. Освен това, както посочва Кралство Швеция, констатацията на Общия съд в точка 81 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не може да приеме решение за разрешаване въз основа на обикновени предположения, не може да се разбира в смисъл, че ѝ налага невъзможна степен на доказване. От тази констатация следва, че ако са налице единствено предположения за липсата на подходящи алтернативи, това изискване не е изпълнено, докато ако Комисията разполага с информация в подкрепа на твърдението, че не съществуват подходящи алтернативи, това изискване е спазено.

60. Следва също да се отбележи, че в точка 85 във връзка с точка 84 от обжалваното съдебно решение Общият съд според мен правилно приема, че ако доказателствата, представени от заявителя за разрешението в неговия анализ на алтернативите, се опровергават от доказателствата, представени от трети лица или от държави членки, Комисията трябва да разгледа изискването за липса на алтернативи по-задълбочено, така че ако след такова разглеждане продължава да има несигурност, това изискване не е изпълнено и Комисията няма право да издаде разрешение.

61. Именно поради тази причина в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че към датата на приемане на спорното решение Комисията не е приключила надлежно проверката си за липсата на алтернативи и че без по-задълбочена проверка на това изискване разрешението не е можело да се издаде. Очевидно е, че тази преценка се основава на поредица съображения, изложени в точки 87—98 от обжалваното съдебно решение.

62. По-специално в точка 90 във връзка с точки 88 и 89 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че предоставена от участник в процедурата информация поставя под съмнение твърдението на заявителя в анализа му на алтернативите, че разглежданите вещества се характеризират с високи технически качества, на които не съответства нито една от алтернативите.

63. В точка 101 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля и довода на Комисията, че е извършила допълнителни анализи на липсата на подходящи алтернативи, тъй като според него тези анализи се изразяват в представена от заявителя допълнителна информация, която не внася яснота относно видовете употреба, за които не съществуват алтернативи.

64. При това положение доводите на Комисията относно прилагания от нея нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите не са убедителни, тъй като Общият съд не е взел отношение по този въпрос в оспорваните от Комисията точки от обжалваното съдебно решение. Независимо от прилагането от Комисията на такъв праг, доводи в този смисъл не подкрепят твърдението, че Общият съд е наложил невъзможна степен на доказване по член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Видно от точки 86, 90 и 101 от обжалваното съдебно решение, Общият съд според мен правилно приема, с оглед на информацията относно техническите качества на разглежданите вещества, че са налице явни доказателства, че преценката на Комисията относно липсата на алтернативи не е била приключена и че Комисията не е обяснила в достатъчна степен причините, поради които счита алтернативите за неподходящи.

65. Ето защо предлагам първото основание да бъде отхвърлено по същество.

Б. По второто основание (свързано с нулевия праг за техническа реализируемост на алтернативите)

1. Резюме на доводите на страните

66. С второто основание Комисията, подкрепяна като цяло от ECHA, по същество твърди, че в точки 86, 90 и 96 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал явна грешка при прилагане на правото, тъй като пренебрегнал свободата на преценка на Комисията да въведе определен праг за техническа и икономическа реализируемост при оценката на алтернативите по член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Поради това тя счита, че Общият съд е приложил погрешен критерий за съдебен контрол и е влязъл в ролята на Комисията при претеглянето на съответните съображения от социално, икономическо и техническо естество.

67. Комисията твърди, че спорното решение се основава на приложен от нея нулев праг за загуба на технически качества и че няма алтернатива, която да достига този праг. Според нея подходът на Общия съд не отчита посоченото обстоятелство и смесва тези два елемента. Според Комисията тя не е допуснала грешка, определяйки нулев праг и оценявайки след това алтернативите спрямо този праг, тъй като било невъзможно да се оцени техническата реализируемост на алтернатива, без да се определи какво ниво на загуба на качества може да се счита за приемливо, което аналогично се отнасяло и за икономическата реализируемост. Това решение попадало в обхвата на свободата на преценка на Комисията, от която се изисквало да

претегли различни съображения. Ето защо според нея оценката ѝ на алтернативите попада в обхвата на съдебния контрол, основаващ се на наличието на явна грешка, както правилно приел Общият съд в решение от 4 април 2019 г., ClientEarth/Комисия (T-108/17, EU:T:2019:215), който извод обаче той не приложил в обжалваното съдебно решение.

68. Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания, твърди, че второто основание е недопустимо поради две причини. Първо, оспорваните изводи на Общия съд се отнасяли до фактически въпрос. Второ, прилагането от Комисията на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите не било изтъкнато пред Общия съд и съответно представлявало нов довод, който не можел да бъде изтъкнат на етапа на обжалването.

69. Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания, Република Финландия и Парламента, освен това твърди, че второто основание трябва да се отхвърли по същество.

70. Първо, Кралство Швеция и Парламентът изтъкват, че възприетият от Комисията подход за нулев праг нито следва от спорното решение, нито Комисията е повдигала този довод пред Общия съд. В този контекст според Кралство Швеция няма доказателство в подкрепа на твърдението на Комисията, че Общият съд не е взел предвид това обстоятелство или че е пренебрегнал свободата на преценка на Комисията. Парламентът изтъква, че макар този довод да представлява просто „възстановяване със задна дата“, при всички положения било без значение дали Комисията е определила такъв праг, тъй като Общият съд основал констатациите си на факта, че Комисията не е била в състояние да установи окончателно липсата на налични алтернативи и в спорното решение е признала, че не е сигурно дали съществуват алтернативи, отговарящи на определените критерии.

71. Второ, Кралство Швеция заедно с Кралство Дания, Република Финландия и Парламента изтъква, че възприетият от Комисията подход за нулев праг противоречи на Регламента REACH. Според Кралство Швеция Общият съд правилно е приел, че алтернативите трябва да се преценяват конкретно в зависимост от предназначението им и поради това, като е въвела праг за загуба на качества, без да вземе предвид функцията, за която тези качества са необходими, с оглед на планираната употреба, Комисията не е спазила член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Кралство Дания и Парламентът подчертават, че подобен подход не е в съответствие с текста и целите на Регламента REACH и може да изпразни от съдържание изискването за липса на алтернативи, тъй като ограничавал заместването, основаващо се на алтернативи, с равностойни на съответното вещество характеристики. Република Финландия счита също че техническите качества трябва да се преценяват поотделно за всяка употреба и че подходът на Комисията водел до даване на разрешение за вещества, пораждащи сериозно безпокойство, а това подкопавало разрешителния режим.

2. Анализ на второто основание

а) По допустимостта

72. Първо, Кралство Швеция заедно с Кралство Дания по същество оспорва допустимостта на второто основание, твърдейки, че то се отнася до преценката от Общия съд на фактите и доказателствата, въз основа на които констатирал, че Комисията не е доказала надлежно липсата на алтернативи, която преценка при липса на твърдения за изопачаване на фактите и на доказателствата не подлежала на контрол от Съда в производство по обжалване.

73. Не съм съгласен с това възражение за недопустимост. Както подчертах в точка 50 от настоящото заключение, въпросът дали въз основа на представените пред него факти и доказателства Общият съд е можел правилно да заключи, че Комисията е допуснала грешка в своята оценка на липсата на подходящи алтернативи, се отнася до правната квалификация на фактите по делото, чийто контрол е от компетентността на Съда в производство по обжалване.

74. Второ, Кралство Швеция заедно с Кралство Дания оспорва допустимостта на второто основание, твърдейки, че аргументите на Комисията относно прилагането от нея на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите съставлявали нов довод, който не е бил изтъкнат пред Общия съд и следователно не можел да бъде разгледан от Съда в производство по обжалване.

75. Не съм съгласен и с това възражение за недопустимост. Въз основа на анализа ми, изложен в точка 52 от настоящото заключение, доводът на Комисията относно прилагания от нея нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите следва да се приеме за допустим в съответствие с практиката на Съда, тъй като целта му е да се оспори правилността от правна страна на констатациите на Общия съд, че Комисията не е оценила правилно липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH, и тъй като се основава на доводи, изложени от Комисията в производството пред Общия съд.

76. Ето защо според мен второто основание е допустимо.

б) По същество

77. С второто основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като е тълкувал неправилно свободата на преценка, с която разполага Комисията при определянето на прага за техническа и икономическа реализируемост на алтернативите съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH, и стандарта за съдебен контрол върху решенията ѝ, приети в приложение на тази разпоредба.

78. Както бе посочено в точка 61 от настоящото заключение, в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че към датата на приемане на спорното решение Комисията не е установила надлежно липсата на алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Тази констатация се основава на поредица съображения, изложени в точки 87—98 от обжалваното съдебно решение.

79. По-специално в точка 90 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че предоставената от един от участниците в процедурата информация показва, че при определени условия на пазара на Съюза са налични алтернативи за всички видове употреба, посочени в заявлението за разрешение.

80. В точка 96 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема също че от съображения 8, 9 и 12 от спорното решение е видно, че Комисията все още има съмнения относно липсата на технически реализируеми алтернативи за всички видове употреба, обхванати от заявлението за разрешение.

81. Според мен в тези констатации не може да се открие никаква грешка при прилагане на правото.

82. Първо, припомням, че определянето от Комисията на прагова стойност за техническа или икономическа реализируемост на алтернативите не се споменава нито в спорното решение, нито в обжалваното съдебно решение — било в резюмето на доводите на Комисията в точки 51—56 от това съдебно решение, било в констатациите на Общия съд. Всъщност в

обжалваното съдебно решение не се изразява принципно становище относно свободата на преценка, с която разполага Комисията, за да оцени техническата или икономическата реализируемост на алтернативите. Следователно, както посочват Кралство Швеция и Парламентът, нито едно доказателство не изглежда да подкрепя твърдението на Комисията, че Общият съд е допуснал грешка, като не е взел предвид прилагането от нея на нулев праг за технически качества в спорното решение или като е пренебрегнал нейната свобода на преценка да определя прагове за техническа и икономическа реализируемост на алтернативите.

83. Освен това според мен констатацията на Общия съд в точка 96 от обжалваното съдебно решение, посветена на съображения 8, 9 и 12 от спорното решение, не може да бъде оспорена. Както следва от точки 24 и 25 от настоящото заключение, в съображения 8, 9 и 12 от спорното решение Комисията признава „трудностите напълно да се установи липсата на технически реализируеми алтернативи за всички видове“ употреба, обхванати от заявлението. Заключението на Общия съд съответно произтича от текста на тези съображения. Твърденията на Комисията, че е приложила нулев праг за техническа реализируемост и е установила, че нито едно алтернативно решение не отговаря на този праг, не променят този извод.

84. При тези обстоятелства, доколкото Комисията твърди, че прилаганият от нея нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите стои в основата на спорното решение, възниква въпросът дали подобен подход е в съответствие с Регламента REACH. Разбирам този подход в смисъл, че подходящата алтернатива е технически реализируема само ако за планираните видове употреба предлага същите технически качества като разглежданите вещества. С оглед на това, както посочват Кралство Дания, Република Финландия, Кралство Швеция и Парламентът, според мен, предвид текста и целите на Регламента REACH, са налице сериозни признаци, че такъв подход не съответства на разрешителния режим, въведен с този регламент. Той не съответства и на обжалваното съдебно решение.

85. В това отношение следва да се отбележи, че в точки 70—76 от обжалваното съдебно решение Общият съд излага своето тълкуване на понятието „подходяща алтернатива“ за целите на Регламента REACH. Той по-специално отбелязва, че съгласно ръководство, изготвено от ECHA, алтернативата означава възможна замяна на съответното вещество и трябва да може да замести функцията, която изпълнява това вещество. Според него понятието подходяща алтернатива означава алтернатива, която е не само по-безопасна, но и „икономически и технически надеждна“ по смисъла на член 55 от Регламента REACH. Според Общия съд тази формулировка предполага, че подходящите алтернативи не се ограничават до съществуване на алтернативни вещества или технологии, което е абстрактно или в условия единствено с изключителен характер, а преценката трябва да се направи от гледна точка на капацитета за производство на веществата, реализируемостта на технологиите и предвид правните и фактическите условия за пускането им в оборот.

86. Общият съд добавя, че оценката на подходящите алтернативи включва и субективен критерий, а именно дали алтернативите са технически и икономически реализируеми „за заявителя“ за разрешението, съгласно член 60, параграф 5, буква б) от Регламента REACH, така че когато алтернативата по принцип е налична, но не още и за съответния заявител, разрешението все пак може да бъде предоставено, ако този заявител представи план за заместване, както е предвидено в този регламент, за евентуалното заместване на веществото с алтернативата.

87. От обжалваното съдебно решение е видно, че изискването за липса на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH предполага конкретна оценка, при която се вземат предвид обективни и субективни критерии, що се отнася до капацитета на алтернативата да замени функцията, която изпълнява веществото, пораждащо сериозно безпокойство, във връзка с планираните видове употреба от заявителя за разрешението.

88. Следва също така да се отбележи, че макар в Регламента REACH да няма определения, свързани с понятията „подходяща алтернатива“ или „техническа и икономическа реализируемост“, от текста в Регламента REACH — а именно че алтернативите за целите на член 60, параграфи 4 и 5 от този регламент трябва да бъдат „подходящи“ и „реализируеми“ — може да се заключи, че те трябва да са годни въз основа на разумна оценка на разходите, наличността и ефективността да изпълнят функцията, която има въпросното вещество [24]. Това се потвърждава по-специално от член 60, параграф 4, буква г) („всички алтернативни вещества или технологии“) и член 60, параграф 5 („всички съответни аспекти“) от Регламента REACH, които сочат за широко разбиране на понятието „подходяща алтернатива“, която може да замени веществото и която не се свежда единствено до точните („drop in“) заместители. Това е отразено и в ръководствата на ECHA, в които се посочва, че техническата реализируемост на алтернативата се основава на възможността последната да изпълнява или заменя функцията, изпълнявана от веществото, докато икономическата реализируемост се съсредоточава върху промяната в разходите и приходите на заявителя за разрешението вследствие на преминаването към алтернативата [25].

89. Освен това при оценката на липсата на подходящи алтернативи следва да се вземе предвид по-специално преследваната с Регламента REACH цел да се гарантира високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда съгласно член 1, параграф 1 от този регламент, както и специфичната цел на разрешителния режим, посочена в член 55 от Регламента REACH, да се гарантира постепенната замяна на тези вещества, пораждащи сериозно безпокойство, с подходящи алтернативи, когато те са икономически и технически надеждни (вж. т. 9 и 10 от настоящото заключение).

90. С оглед на тези съображения прилагането от Комисията на нулев праг за техническа реализируемост на алтернативите, както е описано в точка 84 от настоящото заключение, не ми изглежда в съответствие със залегналото в Регламента REACH широко разбиране за подходящи алтернативи и с изводите на Общия съд, че оценката на подходящите алтернативи трябва да се извършва конкретно с оглед на релевантните обстоятелства и на възможността на алтернативата да изпълни функцията на веществото за заявените видове употреба. Подход, при който се установява праг за загуба на технически качества, без да се отчита функцията, която трябва да изпълнява веществото и за която тези качества са необходими при заявените видове употреба, пренебрегва факта, че техническата реализируемост на алтернативата трябва да се оценява с оглед на функцията, която трябва да се изпълни при планираната употреба, а не с оглед на качествата на веществото, пораждащо сериозно безпокойство. В резултат на този подход изискването за липса на подходящи алтернативи на веществото съгласно член 60, параграф 4 от Регламент REACH може да се изпразни от съдържание, тъй като той недопустимо ограничава набора от възможни алтернативи.

91. Поради това изглежда, че такъв подход противоречи на преследваната с Регламента REACH цел за защита на здравето на човека и околната среда, доколкото може да доведе до издаването на разрешения в случаи, когато в действителност може да са налице подходящи алтернативи. Поради същата причина такъв подход подкопава целта на разрешителния режим по член 55 от Регламента REACH за насърчаване на постепенната замяна на веществата, пораждащи сериозно безпокойство, тъй като може да доведе до разрешаване на заместването само в изключителни случаи, когато то не води до каквато и да е загуба на ефективност.

24 Вж. в това отношение Предложение на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали и за изменение на Директива 1999/45/ЕО и Регламент (ЕО) [относно устойчивите органични замърсители]; COM(2003) 644 окончателен от 29 октомври 2003 г., Обяснителен меморандум, проект на член 57, параграф 2.

25 Вж. например, ECHA, Ръководство за изготвяне на заявление за разрешаване (ОВ C 28, 2011 г., стр. 1), по-специално точки 3.6 и 3.8. Вж. също точка 3.3 от по-скорошната публикация, ECHA, Как се подава заявление за разрешаване, октомври 2017 г., на интернет адрес https://echa.europa.eu/.

92. Накрая, според мен оплакванията, свързани със стандарта за съдебен контрол върху спорното решение, не са убедителни. По-специално позоваването от Комисията на решение на Общия съд от 4 април 2019 г., ClientEarth/Комисия (T-108/17, EU:T:2019:215)[26], ми изглежда неуместно. Както посочва Република Финландия, обстоятелствата по настоящото дело се различават от разглежданите в това решение, още повече че в последното не става въпрос за контрол от страна на Общия съд върху решение на Комисията за разрешаване, основаващо се на Регламента REACH, а за решение на Комисията, с което се отхвърля искане за вътрешна проверка на решението за разрешаване по член 10 от Регламент № 1367/2006, с който се изпълняват задълженията, произтичащи от Орхуската конвенция[27].

93. Освен това във въпросното решение Общият съд постановява, че осъществяваният от него съдебен контрол се отнася за допусната от институция на Съюза явна грешка в преценката на сложни факти, поради което представените от жалбоподателя доказателства трябва да са достатъчни, за да лишат от правдоподобност преценките на фактите, възприети в приетия от тази институция акт[28]. Напротив, оспорваните точки от обжалваното съдебно решение се отнасят не до правдоподобността на фактическите преценки на Комисията като основание за издаване на разрешение, а до неизпълнението на нейното задължение за извършване на оценка с цел установяване на липсата на подходящи алтернативи съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Също така не виждам нищо в подкрепа на твърдението, че Общият съд е влязъл в ролята на Комисията при оценяването на наличието на алтернативи, тъй като Общият съд не се е произнесъл по този въпрос в посочените точки.

94. Ето защо предлагам второто основание да бъде отхвърлено по същество.

B. По третото основание (относно частичния обхват и условията на разрешението, посочени в спорното решение)

1. Резюме на доводите на страните

95. С третото основание Комисията, подкрепяна като цяло от ECHA, твърди, че в точки 86, 97 и 98 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал явна грешка при прилагане на правото, що се отнася до спорното решение. Това основание се подразделя на две части.

96. С първата част от третото основание Комисията твърди, че Общият съд не е взел предвид факта, че спорното решение не разрешава всички видове употреба, посочени в заявлението за разрешение, а представлява частично разрешаване на някои видове употреба на разглежданите вещества, при които видове свойствата на тези вещества като технически качества са били необходими за планираната употреба. Тя съответно твърди, че спорното решение не може да се тълкува в смисъл, че условията по член 60, параграф 4 от Регламента REACH не са били изпълнени за частично разрешаване.

97. С втората част от третото основание Комисията оспорва констатацията на Общия съд, че видно от някои от съдържащите се в спорното решение условия, оценяването на липсата на алтернативи по член 60, параграф 4 от Регламента REACH не било довършено. Според нея обхватът на разрешаването е можел да се ограничи чрез обективни критерии и разрешените видове употреба да се определят въз основа на търсените функции, както е направено в член 1,

26 Производството по обжалване на това решение е висящо: вж. бележка под линия 3 от настоящото заключение.

27 Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, 2006 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

28 Вж. решение от 4 април 2019 г., ClientEarth/Комисия (T-108/17, EU:T:2019:215, по-специално т. 246, 248, 249 и 259—262).

параграфи 1 и 2 от спорното решение. Според Комисията условията, посочени в член 1, параграф 3, букви г) и д) от това решение относно задълженията за докладване на притежателя на разрешението и на неговите потребители надолу по веригата, имали за цел да подобрят информацията, с която разполагат ECHA и Комисията на етапа на преразглеждането или дори по-рано. Тя твърди също че с член 3, буква б) от спорното решение не е делегирала на компетентните органи на държавите членки задачата за самостоятелно оценяване на алтернативите. Според нея предвид разпоредбите от Регламента REACH относно ролята на държавите членки при неговото изпълнение и прилагане, като например членове 122, 125 и 126 и съображения 119—121, да не се позволява на държавите членки да изпълняват задачи по мониторинг и проверка на съответствието в контекста на разрешаването означава да се пренебрегне предвиденото в този регламент разпределение на правомощията и това може да има неблагоприятни последици за здравето на човека и околната среда.

98. Кралство Дания твърди, че третото основание е недопустимо, тъй като се основава на извършена от Общия съд преценка на фактите и доказателствата, която не подлежи на контрол в производство по обжалване.

99. Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания, Република Финландия и Парламента, освен това твърди, че третото основание трябва да се отхвърли по същество. Според тях Общият съд правилно е приел, че Комисията не е стигнала до извод за липсата на алтернативи, което се виждало от условията в спорното решение, задължаващи притежателя на разрешението и неговите потребители надолу по веригата да предоставят информация за наличието на подходящи алтернативи, а потребителите надолу по веригата да се въздържат от употреба на разглежданите вещества, в случай че установят алтернатива. Те подчертават, че макар обхватът на разрешението да може да бъде ограничен от обективни критерии, Комисията не е можела да формулира условия, които представляват изискванията, които самата тя трябвало да прецени съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH. Кралство Швеция твърди също че Комисията не е можела да делегира на компетентните органи на държавите членки задачите, които са ѝ възложени по силата на Регламента REACH; тези органи имали правомощието да изпълняват разрешенията, но не можели да вземат отношение по спазването на условията, посочени в член 60, параграф 4 от този регламент.

2. Анализ на третото основание

а) По допустимостта

100. Кралство Дания оспорва по същество допустимостта на третото основание, твърдейки, че то се отнася до фактическата преценка на Общия съд, въз основа на която той констатира, че Комисията не е доказала надлежно липсата на алтернативи по член 60, параграф 4 от Регламент REACH, която преценка не подлежала на контрол от Съда в производство по обжалване.

101. Според мен това възражение за недопустимост не може да се приеме. Както бе припомнено в точки 50 и 73 от настоящото заключение, въпросът дали въз основа на представените пред него факти и доказателства Общият съд е можел правилно да заключи, че Комисията е допуснала грешка в преценката си за липса на подходящи алтернативи, се отнася до правната квалификация на фактите по делото, чийто контрол е от компетентността на Съда в производство по обжалване.

102. Ето защо според мен третото основание е допустимо.

б) По същество

103. С третото си основание Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като е приложил неправилно член 60, параграф 4 от Регламента REACH към спорното решение. В първата част от третото основание Комисията твърди, че Общият съд неправилно е приел, че тя е разрешила всички видове употреба, посочени в заявлението за разрешение, макар тя да е предоставила само частично разрешение. Във втората част от това основание Комисията оспорва изводите на Общия съд, че някои от съдържащите се в спорното решение условия показвали, че тя е предоставила разрешението преди да е изследвала в достатъчна степен липсата на алтернативи.

104. В самото начало следва да се отбележи, че първата част от третото основание според мен не е подкрепена с факти. Противно на твърденията на Комисията, в точка 97 във връзка с точки 54—56 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че спорното решение не разрешава всички заявени видове употреба, а „се ограничава само до случаите“, в които качествените характеристики на разглежданите вещества са необходими.

105. Вярно е обаче, както твърди Комисията в първата и втората част от третото основание, че в точки 97 и 98 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че условията, с които Комисията обвързва разрешението, потвърждават извода му в точка 86 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е доказала надлежно липсата на алтернативи към датата на приемане на спорното решение.

106. В точка 97 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че условието по член 1, параграфи 1 и 2 от спорното решение — съгласно което Комисията ограничава разрешаването до случаите, в които качествата на комбинациите, съдържащи разглежданите вещества, са действително необходими — е равносилно на констатация, че когато установи алтернатива, потребителят надолу по веригата винаги трябва да се въздържа от употреба на разглежданите вещества. Според Общия съд това условие е сериозен признак, че към датата на приемане на спорното решение Комисия не счита, че проверката на липсата на алтернативи е приключена.

107. Освен това в точка 98 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че условията по член 1, параграф 3, букви г) и д) от спорното решение — които задължават потребителите надолу от притежателя на разрешението по веригата да предоставят информация за подходящите и налични алтернативи, подробно обосноваващи необходимостта от използване на разглежданите вещества, а притежателят на разрешението да представи доклад, в който да прецизира описанието на разрешените видове употреба въз основа на алтернативите, представени от потребителите му надолу по веригата — са елементи, показващи по-специално че оценяването от Комисията на липсата на алтернативи все още не е било довършено.

108. Според мен тези съображения не са опорочени от грешка при прилагане на правото.

109. Следва да се припомни, че съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH липсата на подходящи алтернативи е предварително условие за издаване на разрешение съгласно тази разпоредба, така че оценката на това изискване трябва да е приключила преди приемането на спорното решение. Макар Регламентът REACH по принцип да изисква разрешенията да са обвързани с условия (вж. т. 13 от настоящото заключение) и изглежда не изключва, както подчертава Комисията, ограничаването на обхвата на разрешението чрез обективни критерии, от член 60, параграф 4 от Регламента REACH следва, че Комисията не може да обвързва дадено разрешение с условия, които е длъжна да оцени по силата на тази разпоредба. Както според мен Общият съд правилно приема в точки 82 и 83 от обжалваното съдебно решение,

възможността в разрешение да се включат условия не може да се използва по-специално като средство, което позволява на Комисията да остави отворен въпроса дали изискванията на член 60, параграф 4 от Регламента REACH са изпълнени или да отстрани евентуални недостатъци в оценката, която тя трябва да извърши съгласно тази разпоредба.

110. Ето защо според мен съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH Комисията не е оправомощена да поставя разрешение в зависимост от изискването да няма подходящи алтернативи на дадено вещество, което изискване е отразено в условието по член 1, параграфи 1 и 2 от спорното решение, а именно качествата да са технически реализируеми само чрез употреба на разглежданите вещества и тези качества да са необходими за предвидената употреба (вж. т. 26 от настоящото заключение). Според мен това условие по същество оставя на притежателя на разрешението и на неговите потребители надолу по веригата сами да преценяват дали е налице подходяща алтернатива. Следователно Общият съд правилно приема, че това условие е мълчаливо признание, че Комисията не е извършила изискваната съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH оценка.

111. Съгласен съм и с прочита на Общия съд на условията, посочени в член 1, параграф 3, букви г) и д) от спорното решение. Член 1, параграф 3, буква г) от това решение задължава по-специално потребителите надолу по веригата да предоставят информация за наличието на алтернативи и да обосноват необходимостта да се използват разглежданите вещества, докато член 1, параграф 3, буква д) от същото решение задължава притежателя на разрешението да докладва за представената от неговите потребители надолу по веригата информация и да прецизира описанието на разрешените видове употреба въз основа на тази информация (вж. т. 27 и 28 от настоящото заключение). Според мен тези условия по същество изискват от притежателя на разрешението и от неговите потребители надолу по веригата да предоставят информация, предназначена за оценката на липсата на алтернативи за видовете употреба на разглежданите вещества, след като тези видове употреба са разрешени от Комисията. Ето защо според мен това условие също показва, че оценяването от Комисията на липсата на алтернативи не е било довършено.

112. Следва да се добави, че подобни изводи могат да бъдат направени по отношение на член 3, буква б) от спорното решение, съгласно който по искане на компетентния орган на съответната държава членка потребителите надолу от притежателя на разрешението по веригата трябва да обяснят защо се прилагат условията по член 1, параграфи 1 и 2 от това решение и защо параметрите за качество са необходими за предвидената употреба (вж. т. 29 от настоящото заключение). Според мен в него по същество се предвижда компетентните органи на държавите членки да проверяват дали потребителите надолу по веригата са определили правилно, че няма подходящи алтернативи за видовете употреба на разглежданите вещества. Ето защо може да се приеме, че с него допълнително се подкрепя констатацията, че оценяването от Комисията на липсата на алтернативи не е било довършено. Противно на изложените от Комисията доводи, нищо от разпоредбите на Регламента REACH относно ролята на държавите членки при изпълнението и прилагането на този регламент не позволява да се заключи, че те могат да изпълняват задачи, които попадат в обхвата на задължението на Комисията за оценка съгласно член 60, параграф 4 от Регламента REACH.

113. Ето защо предлагам третото основание да бъде отхвърлено по същество.

Г. По четвъртото основание (относно запазването на правните последици на спорното решение)

1. Резюме на доводите на страните

114. С четвъртото основание, изложено при условията на евентуалност, Комисията, подкрепяна като цяло от ECHA, твърди, че точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение — където Общият съд отказа да запази правните последици на спорното решение — се основава на явна грешка при прилагане на правото, допусната в точка 112 от същото съдебно решение.

115. Първо, Комисията изтъква, че в основата на точка 112 от обжалваното съдебно решение стои погрешна отправна точка — която тя признава, че също е следвала в писмените си изявления пред Общия съд — а именно, че отмяната на спорното решение би довела до забрана на пускането на пазара на спорните вещества. Според нея отмяната на спорното решение води до възстановяване на правното положение преди приемането му, което означавало, че с оглед на преходните правила, посочени в член 56, параграф 1, буква г) от Регламента REACH, разглежданите вещества можели да продължат да се използват и пускат на пазара от заявителя и неговите потребители надолу по веригата за заявените видове употреба, докато Комисията приеме ново решение по заявлението за разрешение.

116. Второ, Комисията изтъква, че незабавното действие на отмяната на спорното решение създава значително по-голям риск за здравето на човека и околната среда, тъй като разглежданите вещества можели да бъдат използвани и пускани на пазара, без да бъдат подчинени на условията и ограниченията, предвидени в спорното решение. Поради това тя счита, че дори другите основания да бъдат отхвърлени, Съдът би трябвало да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение и да запази правните последици на спорното решение до замяната му с ново решение.

117. Кралство Швеция, подкрепяно от Кралство Дания и Република Финландия, твърди, че четвъртото основание трябва да се отхвърли по същество.

118. Кралство Швеция заедно с Република Финландия изтъква, че дори правните последици от отмяната на спорното решение да са различни от предвидените от Общия съд, отхвърлянето от негова страна на искането на Комисията е основателно, тъй като условията за запазване на правните последици на спорното решение не са изпълнени. Тези държави членки твърдят по-специално че отмяната на това решение не води до тежки последици за DCC Maastricht, тъй като последното можело да продължи да предлага на пазара разглежданите вещества за заявените видове употреба, докато Комисията приеме ново решение. Освен това отмяната нямало да създаде риск за здравето на човека и околната среда, тъй като имало действащи правила на Съюза за защита на работниците от излагане на разглежданите вещества[29]. Комисията също така не доказала, че разрешените със спорното решение количества са по-малки от посочените в заявлението за разрешение.

29 В това отношение посочените държави членки се позовават на Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички родилки или кърмачки (Десета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 348, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 3, стр. 3), Директива 98/24/ЕО на Съвета от 7 април 1998 година за опазване на здравето и безопасността на работниците от рискове, свързани с химични агенти на работното място (Четиринадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 131, 1998 г., стр. 11; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 5, стр. 47), и Директива 2004/37/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно защитата на работниците от рискове, свързани с експозицията на канцерогени или мутагени по време на работа (Шеста специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 158, 2004 г., стр. 50; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 45).

119. Кралство Дания твърди, че преходните правила, съдържащи се в член 56, параграф 1, буква г) от Регламента REACH, престават да се прилагат веднага след като Комисията вземе решението си и прилагането им не може да бъде възобновено, ако това решение бъде отменено както в настоящия случай, тъй като това би противоречало на преследваната с този регламент цел да се гарантира високо равнище на защита на здравето на човека и околната среда. Според Кралство Дания в тази разпоредба се предвижда изключение от общата забрана за употреба и пускане на пазара на вещества, пораждащи сериозно безпокойство, и той съответно трябва да се тълкува ограничително.

2. Анализ на четвъртото основание

120. С четвъртото основание, изложено при условията на евентуалност, Комисията твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като отхвърлил искането ѝ за запазване на правните последици на спорното решение. Тя иска от Съда да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение и да запази правните последици на спорното решение до приемането от Комисията на ново решение по заявлението за разрешение.

121. Трябва да се отбележи, че ще е необходимо Съдът да се произнесе по това основание само ако отхвърли останалите основания и потвърди отмяната на спорното решение, както предлагам.

122. В самото начало ще посоча, че четвъртото основание трябва да бъде уважено по същество. Причините, поради които стигам до този извод, са следните.

123. Следва да се припомни, че отмяната на акт на Съюза по принцип води до отпадането му от правния ред на Съюза, считано от датата на влизане в сила на този акт, т.е. тя има обратно действие (ex tunc)[30]. Въпреки това съгласно постоянната съдебна практика, посочена в точки 109—111 от обжалваното съдебно решение, член 264, втора алинея ДФЕС позволява на съдилищата на Съюза да смекчат последиците с обратно действие от отмяната, предвиждайки, че ако счетат за необходимо, могат да определят онези от правните последици на отменения акт, които трябва да се считат за окончателни. Тази разпоредба е тълкувана по-специално като позволяваща по съображения за правна сигурност, както и по съображения за недопускане на влошаване на политиките на Съюза, например в областта на общественото здраве и опазването на околната среда, да се запазят правните последици на отменен акт на Съюза до приемането на подходящи мерки от съответната институция или орган на Съюза[31].

124. В точка 12 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че отмяната с незабавно действие на спорното решение може да доведе до сериозни отрицателни последици за DCC Maastricht, тъй като то вече няма да може да предлага на пазара разглежданите вещества. Общият съд обаче подчертава, че отмяната на спорното решение се основава на мотиви, свързани с неговата материална законосъобразност. Той приема също че запазването на последиците на това решение не е съвместимо с целта на Регламента REACH да се гарантира високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда. Поради този причина в точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение Общият съд отказва да запази правните последици на спорното решение.

30 Вж. например решения от 26 април 1988 г., Asteris и др./Комисия (97/86, 99/86, 193/86 и 215/86, EU:C:1988:199, т. 30) и от 12 февруари 2008 г., CELF и Ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, т. 61).

31 Вж. например решения от 25 февруари 1999 г., Парламент/Съвет (C-164/97 и C-165/97, EU:C:1999:99, т. 22—24), от 16 април 2015 г., Парламент/Съвет (C-317/13 и C-679/13, EU:C:2015:223, т. 72—74) и от 13 декември 2018 г., Ville de Paris, Ville de Bruxelles и Ayuntamiento de Madrid/Комисия (T-339/16, T-352/16 и T-391/16, EU:T:2018:927, т. 160). За по-подробно обсъждане вж. например *Rosenkranz*, F. Temporal Effects of CJEU Judgments. — In: *Riesenhuber*, K. (ed.), European Legal Methodology, Intersentia, 2017, 561—590.

125. Според мен съображенията на Общия съд в точка 112 от обжалваното съдебно решение са опорочени от грешка при прилагане на правото.

126. Следва да се приеме, че отмяната на спорното решение е довела до връщане към преходните правила, съдържащи се в член 56, параграф 1, буква г) във връзка с член 58, параграф 1, буква в), подточка ii) от Регламента REACH, където се посочва, че съответният заявител може да продължи да пуска въпросното вещество на пазара за заявените видове употреба след датата на забрана до произнасянето по заявлението за разрешение, при условие че това заявление е подадено до крайния срок за подаване на заявление за веществото, съдържащо се в приложение XIV към този регламент (вж. т. 5, 6 и 12 от настоящото заключение).

127. В случая, тъй като DCC Maastricht е подало заявление за разрешение в определения срок, то се ползва от тези преходни правила (вж. т. 18, 19 и 23 от настоящото заключение). След като отмяната на спорното решение е породила задължение за Комисията да преразгледа заявлението за разрешение, според мен DCC Maastricht си възстановява възможността да се ползва от тези преходни правила, докато Комисията приеме ново решение по това заявление. Противно на твърденията на Кралство Дания, от текста на тези разпоредби не може да се заключи, че те не се прилагат при отмяна на решение за издаване на разрешение.

128. Ето защо според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в точка 112 от обжалваното съдебно решение, тъй като не е спазил преходните правила, предвидени в член 56, параграф 1), буква г) и член 58, параграф 1), буква в), подточка ii) от Регламента REACH.

129. Вярно е също така, че съгласно постоянната съдебна практика, припомнена в точка 111 от обжалваното съдебно решение, според Съда от съображения за правна сигурност правните последици на отменения акт на Съюза могат да бъдат запазени по-специално когато законосъобразността на този акт се оспорва не поради неговата цел или съдържание, а по съображения за липса на компетентност на неговия автор или за съществено процесуално нарушение [32]. Внимателният прочит на практиката на Съда обаче показва, че макар това обстоятелство да може да се счита за пречка Съдът да разпореди запазването на последиците на акт на Съюза в някои случаи [33], в други случаи Съдът запазва правните последици на акт на Съюза, който е бил отменен по съображения, свързани с неговата материална законосъобразност [34]. Така от практиката на Съда до настоящия момент следва, че този елемент не е условие, което трябва да бъде изпълнено във всички случаи, а зависи от конкретните обстоятелства.

130. Според мен при обстоятелствата в настоящия случай не може да се изключи възможността отхвърлянето на искането на Комисията за запазване на последиците на спорното решение да създаде рискове за здравето на човека и околната среда. Противно на твърденията на Република Финландия и Кралство Швеция, със спорното решение се въвеждат условия и ограничения, които ефективно ограничават употребата на разглежданите вещества, отделно от посочените в точка 118 от настоящото заключение правила на Съюза, защитаващи работниците от излагане на тези вещества. Сред тях, наред с останалото, са специалната програма за лично предпазно оборудване и обучение на работниците, посочена в член 1, параграф 3, буква б) и съображение 10 от спорното решение, и годишните лимити за тонаж, посочени в член 1,

32 Вж. например решения от 26 ноември 2014 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-103/12 и C-165/12, EU:C:2014:2400, т. 90) и от 28 юли 2016 г., Съвет/Комисия (C-660/13, EU:C:2016:616, т. 51).

33 Вж. например решения от 1 декември 2015 г., Парламент и Комисия/Съвет (C-124/13 и C-125/13, EU:C:2015:790, т. 89) и от 7 септември 2016 г., Германия/Парламент и Съвет (C-113/14, EU:C:2016:635, т. 84).

34 Вж. например решения от 7 септември 2006 г., Испания/Съвет (C-310/04, EU:C:2006:521, т. 138—141 във връзка с т. 135—137) и от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 373—376 във връзка с т. 333—372).

параграф 3, буква в) и съображение 13 от посоченото решение, целящи да се гарантира, че количествата разглеждани вещества не надхвърлят посочените в заявлението за разрешение. Освен това ограничените във времето срокове за преразглеждане, предвидени в член 2 от спорното решение, биха отпаднали[35]. Така в крайна сметка запазването на правните последици от спорното решение е за предпочитане с оглед на защитата на здравето на човека и околната среда.

131. Поради това предлагам на Съда да отмени точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение и да разпореди запазването на правните последици на спорното решение до приемането от Комисията на ново решение по заявлението за разрешение.

VII. По съдебните разноски

132. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна или когато е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Съдът обаче може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това. Тъй като са уважени само исканията на Комисията, направени при условията на евентуалност, е разумно Комисията да понесе четири пети от съдебните разноски на Кралство Швеция, а Кралство Швеция да понесе една пета от съдебните разноски, направени от Комисията.

133. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, държавите членки и институциите на Съюза, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Съгласно член 184, параграф 4 от Процедурния правилник Съдът може да реши встъпилата в първоинстанционното производство страна, ако участва в производството по обжалване, да понесе направените от нея съдебни разноски. Кралство Дания, Република Финландия и Европейският парламент съответно следва да понесат направените от тях съдебни разноски.

VIII. Заключение

134. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда:

– да отмени точка 2 от диспозитива на решение от 7 март 2019 г., Швеция/Комисия (T-837/16, EU:T:2019:144),

– да отхвърли жалбата в останалата ѝ част,

– да осъди Европейската комисия да понесе четири пети от направените от нея съдебни разноски, както и четири пети от съдебните разноски на Кралство Швеция,

– да осъди Кралство Швеция да понесе една пета от направените от него съдебни разноски, както и една пета от съдебните разноски на Европейската комисия, и

35 Вж. в това отношение определение на заместник-председателя на Съда от 21 ноември 2019 г., Комисия/Швеция (C-389/19 P-R, непубликувано, EU:C:2019:1007, т. 77—80).

– да осъди Кралство Дания, Република Финландия, Европейския парламент и Европейската агенция по химикали да понесат направените от тях съдебни разноски.