Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 29. oktobra 2020 [1]

Zadeva C-389/19 P

Evropska komisija
proti

Kraljevini Švedski

„Pritožba – Uredba (ES) št. 1907/2006 (Uredba REACH) – Členi 56, 58 in 60 – Avtorizacija – Snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost – Sklep Komisije o avtorizaciji uporabe svinčevega sulfokromata rumenega in svinčevega kromata molibdata sulfata rdečega – Ocena nerazpoložljivosti ustreznih alternativ – Ničnostna tožba – Ohranitev učinkov“

I. Uvod

1. Evropska komisija v okviru te pritožbe Sodišču predlaga, naj razveljavi sodbo z dne 7. marca 2019, Švedska/Komisija (T-837/16, EU:T:2019:144; v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče Izvedbeni sklep Komisije C(2016) 5644 final z dne 7. septembra 2016 o avtorizaciji nekaterih uporab svinčevega sulfokromata rumenega in svinčevega kromata molibdata sulfata rdečega na podlagi Uredbe (ES) št. 1907/2006 (v nadaljevanju: sporni sklep) razglasilo za ničen ter zavrnilo predlog Komisije za ohranitev učinkov tega sklepa do njegove nadomestitve z novim sklepom.

2. Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES [2] (v nadaljevanju: Uredba REACH) določa postopek avtorizacije snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost glede njihovega tveganja za zdravje ljudi in okolje. V skladu s tem postopkom takšne snovi, potem ko je bila vključena v Prilogo XIV k tej uredbi, po določenem datumu načeloma ni dovoljeno uporabljati ali je dati v promet, razen če Komisija ne dodeli posebne avtorizacije.

3. Sodišče ima tako v okviru obravnavane zadeve prvič priložnost, da se izreče o pogojih, pod katerimi lahko Komisija na podlagi člena 60 Uredbe REACH dodeli avtorizacijo za snov, ki vzbuja veliko zaskrbljenost, navedeno v Prilogi XIV k tej uredbi. [3] Bistveno vprašanje, ki se postavlja v tej zadevi, se nanaša na oceno, ki jo Komisija opravi v zvezi z nerazpoložljivostjo ustreznih alternativ, kar je eden

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 UL 2006, L 396, str. 1.

3 Sodišče trenutno obravnava še eno zadevo, v kateri se postavljajo podobna, a ne enaka vprašanja, ki se nanašajo zlasti na oceno alternativ, ki jo Komisija poda v okviru zavrnitve zahteve za notranjo revizijo sklepa o avtorizaciji: glej ClientEarth/Komisija, C-458/19 P (glej tudi točki 92 in 93 teh sklepnih predlogov). O zadevi, ki se nanaša na Komisijino zavrnitev zahteve za notranjo revizijo spornega sklepa, trenutno odloča tudi Splošno sodišče: glej ClientEarth/Komisija, T-436/17.

od glavnih pogojev za dodelitev avtorizacije na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH. Če bo Sodišče potrdilo razglasitev ničnosti spornega sklepa, se bo v okviru te zadeve postavilo tudi novo vprašanje glede tega, ali bi bilo treba učinke tega sklepa ohraniti, dokler Komisija ne sprejme novega sklepa, in sicer ob upoštevanju prehodnih pravil iz členov 56 in 58 Uredbe REACH.

II. Pravni okvir

4. V naslovu VII Uredbe REACH, naslovljenem „Avtorizacija“, je poglavje 1, katerega predmet je „Zahteva za avtorizacijo“, in poglavje 2, katerega predmet je „Dodelitev avtorizacije“. Poglavje 1 vključuje med drugim člena 56 in 58. Poglavje 2 vsebuje med drugim člen 60.

5. Člen 56 Uredbe REACH, naslovljen „Splošne določbe“, določa:

„1. Proizvajalec, uvoznik ali nadaljnji uporabnik snovi ne sme dati v promet za uporabo, niti je ne sme sam uporabljati, če je ta snov vključena v Prilogo XIV, razen če:

(a) je bilo za uporabo(-e) te snovi kot take ali v zmesi ali vgrajene v izdelek, za katero(-e) se snov daje v promet ali za katero(-e) jo sam uporablja, izdano dovoljenje v skladu s členi 60 do 64; ali

[…]

(d) če je bil datum iz člena 58(1)(c)(i) že dosežen in je 18 mesecev pred tem datumom oddal vlogo, odločitev glede izdaje avtorizacije v skladu s to vlogo pa še ni bila sprejeta; […]

[…]“

6. Člen 58 Uredbe REACH, naslovljen „Vključitev snovi v Prilogo XIV“, določa:

„1. Odločitev o vključitvi snovi iz člena 57 v Prilogo XIV se sprejme v skladu s postopkom iz člena 133(4). Takšna odločitev mora za vsako snov vsebovati naslednje podatke:

[…]

(c) prehodne ureditve:

(i) datum(-e), s katerim(-i) se prepove dajanje v promet in uporaba snovi, če se ne pridobi avtorizacija (v nadaljevanju: „datum poteka“), ki morajo po potrebi upoštevati poseben proizvodni ciklus za to uporabo;

(ii) datum ali datume vsaj 18 mesecev pred datumom(-i) poteka, do katerega(-ih) morajo prispeti vloge, če želi vlagatelj nadaljevati uporabo ali dajanje snovi v promet za določene uporabe po datumu(-ih) poteka; te nadaljnje uporabe se dovolijo po datumu poteka do sprejetja odločitve glede predložene avtorizacije;

[…]“

7. Člen 60 Uredbe REACH, naslovljen „Dodelitev avtorizacije“, v odstavkih 4 in 5 določa:

„4. Če se avtorizacija ne more dodeliti v skladu z odstavkom 2 ali se ne more izdati za snovi, navedene v odstavku 3, se lahko kljub temu dodeli samo, če se dokaže, da socialno-ekonomske koristi prevladajo nad tveganjem za zdravje ljudi ali okolje, ki izhaja iz uporabe snovi, ter če niso na voljo ustrezne alternativne snovi ali tehnologije. Odločitev se sprejme po preučitvi vseh naslednjih dejavnikov in ob upoštevanju mnenj Odbora za oceno tveganja in Odbora za socialno-ekonomsko analizo, navedenih v členu 64(4)(a) in (b):

(a) tveganja, ki ga pomenijo uporabe snovi, vključno z ustreznostjo in učinkovitostjo predlaganih ukrepov za obvladovanje tveganja;

(b) socialno-ekonomskih koristi, ki izhajajo iz njene uporabe, in socialno-ekonomskih posledic v primeru zavrnitve avtorizacije, kot jih prikažejo vlagatelj ali druge zainteresirane strani;

(c) analize alternative, ki jo predloži vlagatelj v skladu s členom 62(4)(e), ali načrta nadomestitve, ki ga predloži vlagatelj v skladu s členom 62(4)(f), in prispevkov tretje strani, predloženih v skladu s členom 64(2);

(d) razpoložljivih informacij o tveganjih, ki jih alternativne snovi ali tehnologije pomenijo za zdravje ljudi ali okolje.

5. Komisija pri ocenjevanju, ali so na voljo ustrezne alternativne snovi ali tehnologije, upošteva vse ustrezne vidike, skupaj z naslednjim:

(a) ali bi se s prehodom na alternative zmanjšalo celotno tveganje za zdravje ljudi in okolje, pri čemer se upoštevajo ustreznost in učinkovitost ukrepov za obvladovanje tveganja;

(b) ali so alternative za vlagatelja tehnično in ekonomsko izvedljive.“

III. Dejansko stanje

8. Dejansko stanje, kot je navedeno v točkah od 1 do 30 izpodbijane sodbe, je za potrebe te zadeve mogoče povzeti, kot je navedeno v nadaljevanju. Najprej je treba podati nekatere uvodne ugotovitve v zvezi z Uredbo REACH in postopkom avtorizacije (razdelek A), da bi se bilo mogoče v nadaljevanju posvetiti dogodkom, ki so privedli do postopka pred Splošnim sodiščem (razdelek B).

A. Uredba REACH in postopek avtorizacije

9. Uredba REACH je temeljni pravni instrument, ki ureja regulacijo kemikalij v Uniji. Kot je priznalo Sodišče, je v skladu s členom 1(1) te uredbe njen namen zagotoviti visoko stopnjo zaščite zdravja ljudi ali okolja, vključno z alternativnimi metodami ocene nevarnosti snovi, ter prosti pretok snovi na notranjem trgu ob pospeševanju konkurenčnosti in inovacij.[4]

4 Glej na primer sodbo z dne 15. marca 2017, Polynt/ECHA (C-323/15 P, EU:C:2017:207, točka 20).

10. Natančneje, kot je med drugim pojasnjeno v uvodnih izjavah 69 in 70 Uredbe REACH, ta posebno pozornost namenja tako imenovanim snovem, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost. Za te snovi namreč velja postopek avtorizacije, ki je določen v naslovu VII Uredbe REACH. Iz člena 55 navedene uredbe je razvidno, da je namen tega postopka, „da se zagotovi dobro delovanje notranjega trga ter hkrati, da se tveganja, izhajajoča iz snovi, ki so vzrok za veliko zaskrbljenost, ustrezno nadzirajo in da se te snovi postopno zamenjajo z ustreznimi alternativnimi snovmi ali tehnologijami, kjer so te ekonomsko in tehnično izvedljive“. [5]

11. Postopek avtorizacije vključuje tri korake. [6] Prvi korak je postopek identifikacije snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, na podlagi meril iz člena 57 Uredbe REACH. Drugi korak je vključitev teh snovi na seznam snovi, ki so predmet avtorizacije, v Prilogi XIV k tej uredbi. Tretji korak, v katerem je obravnavana zadeva, pa se nanaša na postopek, ki glede na okoliščine primera pripelje do avtorizacije snovi, ki vzbuja veliko zaskrbljenost. [7]

12. Proizvajalci, uvozniki ali nadaljnji uporabniki zato snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost in so vključene v Prilogo XIV k tej uredbi, v skladu s členoma 56 in 58 Uredbe REACH ne smejo uporabljati ali dati v promet za uporabo po določenem datumu (v nadaljevanju: datum poteka), razen če ni bilo za to uporabo izdano dovoljenje ali če veljajo nekatere omejitve, med drugim če je bila vloga za avtorizacijo oddana pred „datumom zadnje uporabe [zadnjim datumom za oddajo vloge]“, določenim za snov, vendar odločitev Komisije še ni bila sprejeta. [8]

13. Proizvajalci in uvozniki lahko predložijo vloge za avtorizacijo za dajanje snovi v promet, za lastno uporabo te snovi in za to, da bi lahko nadaljnji uporabniki koristili to snov. [9] Čeprav se vloge za avtorizacijo predložijo Evropski agenciji za kemikalije (v nadaljevanju: ECHA), [10] ki je bila na podlagi Uredbe REACH ustanovljena, da bi pomagala pri izvajanju določb te uredbe, o vlogah za avtorizacijo dejansko odloča Komisija. [11] V odločitvah o avtorizaciji so med drugim določeni uporaba(-e), za katero(-e) se dodeli avtorizacija, časovno omejen rok za preverjanje avtorizacije in pogoji, pod katerimi se dodeli avtorizacija. [12]

14. Pomemben je podatek, da sta v členu 60 Uredbe REACH določeni dve možnosti, ki ju Komisija lahko uporabi za dodelitev avtorizacije: prvič, možnost zagotavljanja ustreznega nadzora, ki se na podlagi člena 60(2) Uredbe REACH uporabi, če je tveganje, ki izhaja iz uporabe snovi, pod ustreznim nadzorom, in drugič, možnost upoštevanja socialno-ekonomskih koristi, kot to določa člen 60(4) Uredbe REACH, ki je sporen v obravnavani zadevi in v skladu s katerim se avtorizacija dodeli, če sta izpolnjeni kumulativni merili, in sicer, (i) če socialno-ekonomske koristi prevladajo nad tveganjem za zdravje ljudi ali okolje, ki izhaja iz uporabe snovi, in (ii) če niso na voljo ustrezne alternativne snovi ali tehnologije. [13]

5 Glej na primer sodbo z dne 25. oktobra 2017, PPG in SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, točka 55).

6 Za poglobljeno razpravo glej na primer Herbatschek, N. in drugi, The REACH Programmes and Procedures, v Bergkamp, L. (ur.), *The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, str. od 83 do 170, na str. od 133 do 146.

7 Glej na primer sodbo z dne 25. oktobra 2017, PPG in SNF/ECHA (C-650/15 P, EU:C:2017:802, točka 56).

8 Glej Uredbo REACH, člena 56(1)(a) in (d) ter 58(1)(c)(ii).

9 Glej Uredbo REACH, člena 56(1)(e) in (2) ter 62(2) in (3).

10 Glej Uredbo REACH, člen 62(1).

11 Glej Uredbo REACH, člen 60(1).

12 Glej Uredbo REACH, člena 60(8) in (9) ter člen 61; uvodna izjava 72.

13 Glej tudi Uredbo REACH, uvodni izjavi 22 in 69.

15. Člen 60(4) Uredbe REACH Komisiji nalaga, da odločitev o avtorizaciji sprejme po preučitvi številnih dejavnikov, kar vključuje zlasti analizo alternativ, ki jo predloži vlagatelj,[14] morebitnih prispevkov tretjih strani, predloženih v okviru postopka, ter mnenj Odbora za oceno tveganja in Odbora za socialno-ekonomsko analizo. Člen 60(5) Uredbe REACH poleg tega določa, da mora Komisija pri ocenjevanju razpoložljivosti ustreznih alternativ upoštevati vse ustrezne vidike, vključno s tem, prvič, ali bi se s prehodom na alternative zmanjšalo celotno tveganje za zdravje ljudi in okolje in drugič, ali so alternative za vlagatelja tehnično in ekonomsko izvedljive.

16. V zvezi s tem Komisija na podlagi postopka iz člena 64 Uredbe REACH sprejme odločitev o avtorizaciji. V skladu s členom 64(2) te uredbe ta postopek vključuje zlasti javno posvetovanje, ki tretjim stranem omogoča, da predložijo informacije o alternativnih snoveh ali tehnologijah. Odbor za oceno tveganja (*Risk Assessment Committee*, v nadaljevanju: RAC) in Odbor za socialno-ekonomsko analizo (*Committee for Socio-economic Analysis*, v nadaljevanju: SEAC), to sta telesi, ki v okviru ECHA izvajata različne naloge,[15] morata na podlagi člena 64(3) in (4) Uredbe REACH pripraviti mnenji v zvezi z upoštevnimi vidiki vloge, ki v primeru SEAC vključujejo tudi razpoložljivost alternativ. Komisija nato na podlagi člena 64(8) Uredbe REACH v treh mesecih po prejemu mnenj pripravi osnutek odločitve o avtorizaciji, dokončno odločitev pa sprejme v skladu z veljavnim postopkom komitologije.[16]

B. Dejansko stanje, ki je privedlo do postopka pred Splošnim sodiščem

17. Svinčev sulfokromat rumeni (C.I. Pigment Yellow 34) in svinčev kromat molibdat sulfat rdeči (C.I. Pigment Red 104) (v nadaljevanju skupaj: zadevni snovi) sta snovi, ki vsebujeta svinec in krom VI. Zaradi njune trajnosti, jasne barve in sijaja se uporabljata v lakih in barvah (na primer za železne in jeklene mostove in konstrukcije), za potrebe signalizacije (na primer na opozorilnih znakih) in za rumene cestne oznake.

18. Na podlagi Uredbe št. 125/2012[17] sta bili zadevni snovi zaradi svoje rakotvornosti in strupenosti za razmnoževanje ljudi vpisani na seznam snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, iz Priloge XIV k Uredbi REACH. Zato sta bila njuna uporaba in dajanje v promet po 21. maju 2015 (datum poteka) predmet avtorizacije, zadnji datum za oddajo vloge pa je bil 21. november 2013.

19. Družba DCC Maastricht BV (v nadaljevanju: DCC Maastricht ali vlagatelj),[18] ki zadevni snovi dobavlja približno 100 nadaljnjim uporabnikom v Uniji, je 19. novembra 2013 vložila vlogo za avtorizacijo (v nadaljevanju: vloga za avtorizacijo) za naslednjih šest uporab, ki so enake za obe snovi:

– distribucija in mešanje pigmentov v prahu v industrijskem okolju v barve na osnovi topil za nepotrošniško uporabo (v nadaljevanju: uporaba 1);

– industrijska uporaba barv na kovinskih površinah (stroji, vozila, konstrukcije, signalizacija, prometna oprema, površinska zaščita kovinskih kolobarjev itd.) (v nadaljevanju: uporaba 2);

– poklicna uporaba (nepotrošniška uporaba) barv na kovinskih površinah (stroji, vozila, konstrukcije, signalizacija, prometna oprema itd.) ali za cestne označbe (v nadaljevanju: uporaba 3);

14 V skladu s členom 62(4)(e) Uredbe REACH mora vloga za avtorizacijo med drugim vsebovati analizo alternativ, ob upoštevanju z njimi povezanih tveganj ter tehnične in ekonomske izvedljivosti nadomestitve.

15 Glej zlasti Uredbo REACH, členi 76(1)(c) in (d), 77(3) in 85.

16 Glej tudi Uredbo REACH, uvodna izjava 83.

17 Glej Uredbo Komisije (EU) št. 125/2012 z dne 14. februarja 2012 o spremembi Priloge XIV k Uredbi (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) (UL 2012, L 41, str. 1), uvodni izjavi 6 in 7; priloga, vnos št. 11 in 12.

18 Kot je razvidno iz točke 5 izpodbijane sodbe, je družba DCC Maastricht edini zastopnik – v smislu člena 8 Uredbe REACH – (kanadskega) proizvajalca zadevnih snovi zunaj Unije, tako da ga zastopa pri registraciji njegovih snovi na podlagi te uredbe.

– distribucija in mešanje pigmentov v prahu v industrijskem okolju v tekoč ali trden premiks za barvanje plastičnih/plastificiranih predmetov za nepotrošniško uporabo (v nadaljevanju: uporaba 4);

– industrijska uporaba barvnih trdnih ali tekočih premiksov in prekompozitov, ki vsebujejo pigmente, zaradi barvanja plastičnih/plastificiranih predmetov za nepotrošniško rabo (v nadaljevanju: uporaba 5); in

– poklicna uporaba barvnih trdnih ali tekočih premiksov in prekompozitov, ki vsebujejo pigmente, zaradi uporabe na termoplastičnih cestnih označbah (v nadaljevanju: uporaba 6).

20. V okviru javnega posvetovanja, ki je bilo izvedeno v skladu s členom 64(2) Uredbe REACH, so proizvajalci, nadaljnji uporabniki zadevnih snovi, panožne organizacije, države članice in nevladne organizacije predložili svoja mnenja v zvezi z vlogo za avtorizacijo. Natančneje, nadaljnji uporabniki so zlasti navedli, da morebitne alternativne snovi nimajo enakih prednosti in so v večini primerov dražje. Predstavniki industrije barv in premazov pa so po drugi strani navedli, da obstajajo varnejše in ustrezne alternativne snovi, ki bi se lahko uporabljale po zmernih cenah. Družba DCC Maastricht je odgovorila, da več podjetij zadevne snovi potrebuje za proizvodnjo posebnih proizvodov, namenjenih določenim „nišnim“ uporabam.

21. RAC in SEAC sta 11. decembra 2014 sprejela dvanajst konsolidiranih mnenj v zvezi z vsako izmed šestih uporab zadevnih snovi. SEAC je v svojih mnenjih „potrdil, da se zdi, da *ne* obstajajo ustrezne alternative glede tehnične in ekonomske izvedljivosti za tožečo stranko“.

22. Na sestankih 7. in 8. julija 2015, 22. in 23. septembra 2015, 3. in 4. februarja 2016 ter 6. in 7. julija 2016 je vlogo za avtorizacijo pregledal odbor za komitologijo, ustanovljen na podlagi člena 133 Uredbe REACH (v nadaljevanju: odbor REACH). Natančneje, dve državi članici in Kraljevina Norveška so navedle, da se zadevni snovi ne uporabljata za rumene cestne oznake in da je bila v eni od teh držav članic taka uporaba prepovedana pred 20 leti. Odbor REACH je nazadnje izdal pozitivno mnenje o osnutku sklepa Komisije; 23 držav članic je glasovalo za osnutek, tri države članice, med katerimi je Kraljevina Švedska, so glasovale proti, dve državi članici pa sta se vzdržali.

23. Komisija je 7. septembra 2016 sprejela sporni sklep. S tem sklepom je družbi DCC Maastricht na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH dodelila avtorizacijo za zadevni snovi za šest prijavljenih uporab ob upoštevanju nekaterih pogojev in omejitev (v nadaljevanju: avtorizacija).

24. Komisija je v točkah 8 in 9 obrazložitve spornega sklepa navedla, da je treba zaradi „težav pri ugotovitvi očitne nerazpoložljivosti tehnično izvedljivih alternativ za vse te uporabe“ avtorizacijo preveriti prej, kot to priporoča SEAC. V točki 9 obrazložitve navedenega sklepa je poleg tega poudarila, da se na podlagi nove korespondence z državami članicami zdi, da je bila uporaba zadevnih snovi v sektorju označevanja cest v določenih državah članicah nadomeščena ali prepovedana, v drugih pa ne. Zato je bilo po mnenju Komisije primerno, da se rok za preverjanje za uporabe 1, 2, 4 in 5 namesto na dvanajst let določi na sedem let, za uporabi 3 in 6 pa na štiri leta namesto na sedem let.

25. Komisija je v točki 12 obrazložitve spornega sklepa navedla:

„Glede na težave pri ugotovitvi očitne nerazpoložljivosti tehnično izvedljivih alternativ za vse uporabe, ki so zajete z vlogo, je treba podrobneje določiti avtorizirane uporabe, kar zadeva tehnično zahtevane delovne karakteristike premiksov, barv in prekompozitov, ki vsebujejo pigmente, in predmetov, ki jih vsebujejo, to je kar zadeva lastnosti, ki jih dajeta snovi in ki jih ni mogoče pridobiti z drugimi ustreznimi alternativnimi snovmi ali tehnologijami, kakršne koli so. Avtorizacija mora biti torej pogojena s tem, da imetnik avtorizacije predloži poročilo o ustreznosti in razpoložljivosti alternativ za svoje nadaljnje uporabnike in na tej podlagi natančneje opredeli opis avtoriziranih uporab. […]“

26. Komisija je v členu 1(1) in (2) spornega sklepa avtorizirala šest prijavljenih uporab zadevnih snovi „pod pogojem, da so delovne karakteristike premiksov, barv in barvnih prekompozitov, ki vsebujejo [zadevni] snovi, ali končni predmeti, ki ju vsebujejo, glede na funkcionalnost, intenzivnost barve, prosojnost (zmožnost prikrivanja), disperzibilnost, trajnost (odpornost na svetlobo in vremenske vplive), stabilnost pri toploti ali neizluženju ali njihovo kombinacijo tehnično izvedljive le z uporabo teh snovi in da so te delovne karakteristike nujne za predvideno uporabo“.

27. V členu 1(3)(d) spornega sklepa je avtorizacija pogojena s tem, da nadaljnji uporabniki, ki so v verigi nižje od imetnika avtorizacije, ECHA najpozneje do 30. junija 2017 predložijo informacije o ustreznosti in razpoložljivosti alternativ za njihove uporabe, pri čemer podrobno utemeljijo nujnost uporabe zadevnih snovi.

28. V členu 1(3)(e) spornega sklepa je avtorizacija pogojena s tem, da imetnik avtorizacije Komisiji do 31. decembra 2017 predloži poročilo v zvezi z elementi iz člena 1(3)(d) tega sklepa. Imetnik avtorizacije mora v tem poročilu natančneje opredeliti opise avtoriziranih uporab na podlagi informacij glede alternativ, ki so jih predložili nadaljnji uporabniki.

29. Nazadnje, v skladu s členom 3(b) spornega sklepa morajo nadaljnji uporabniki na zahtevo pristojnega organa zadevne države članice pojasniti, zakaj so izpolnjeni pogoje iz člena 1(1) in (2) ter zakaj so parametri delovnih karakteristik zadevnih snovi potrebni za predvideno uporabo.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

30. Kraljevina Švedska je 28. novembra 2016 pri Splošnem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.

31. Komisija je predlagala, naj se tožba zavrne. Splošnemu sodišču je tudi predlagala, naj v primeru razglasitve ničnosti spornega sklepa njegove učinke ohrani do nadomestitve z novim sklepom.

32. S sklepoma predsednika petega senata Splošnega sodišča z dne 24. marca in 3. maja 2017 je bila Kraljevini Danski, Republiki Finski in Evropskemu parlamentu dovoljena intervencija v podporo predlogom Kraljevine Švedske. Poleg tega je bila s sklepom z dne 20. julija 2017 ECHA dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

33. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sprejelo drugi del prvega tožbenega razloga Kraljevine Švedske, ki se je nanašal na to, da je Komisija kršila člen 60(4) Uredbe REACH, ker je dodelila avtorizacijo, ne da bi bilo ustrezno ugotovljeno, da ne obstajajo alternativne snovi za nadomestitev zadevnih snovi za prijavljene uporabe, in sporni sklep razglasilo za ničen (točke od 57 do 106 izpodbijane sodbe).[19]

34. Splošno sodišče je tudi zavrnilo predlog Komisije za ohranitev učinkov spornega sklepa do njegove nadomestitve z novim sklepom (točke od 107 do 112 izpodbijane sodbe).

V. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

35. Komisija s to pritožbo, vloženo 20. maja 2019, Sodišču predlaga, naj razveljavi izpodbijano sodbo, zavrne tožbo Kraljevine Švedske in Kraljevini Švedski naloži plačilo stroškov. Komisija podredno Sodišču predlaga, naj zadevo vrne Splošnemu sodišču v ponovno odločanje, pridrži odločitev o stroških postopka na prvi stopnji in pritožbenega postopka ter ohrani učinke spornega sklepa.

19 Splošno sodišče je menilo, da drugih trditev in tožbenih razlogov, navedenih v obravnavani zadevi, ni treba preučiti (točke 46, 47 in 106 izpodbijane sodbe).

36. ECHA, ki je na prvi stopnji intervenirala v podporo Komisiji, podpira predloge Komisije.

37. Kraljevina Švedska Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov.

38. Kraljevina Danska, Republika Finska in Parlament, intervenienti na prvi stopnji v podporo Kraljevini Švedski, podpirajo predloge Kraljevine Švedske.

39. Podpredsednik Sodišča je s sklepom z dne 21. novembra 2019[20] ugodil predlogu Komisije za izdajo začasne odredbe za odlog izvršitve izpodbijane sodbe do odločitve o pritožbi zoper to sodbo.

40. Na obravnavi 7. julija 2020 so Kraljevina Danska, Kraljevina Švedska, Parlament, Komisija in ECHA ustno predstavili stališča.

VI. Analiza

41. Komisija v utemeljitev pritožbe navaja štiri razloge. Prvi pritožbeni razlog temelji na napačni presoji dokaznega standarda v zvezi z nerazpoložljivostjo ustreznih alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH. Drugi pritožbeni razlog temelji na tem, da ni bila upoštevana diskrecijska pravica Komisije, da določi ničelni prag za tehnično izvedljivost alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH. Tretji pritožbeni razlog temelji na napačni uporabi člena 60(4) Uredbe REACH v zvezi z delnim obsegom in pogoji avtorizacije v spornem sklepu. Četrti pritožbeni razlog temelji na napačni presoji predloga za ohranitev učinkov spornega sklepa.

42. Iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, menim, da prvi, drugi in tretji pritožbeni razlog niso utemeljeni, četrti pritožbeni razlog pa je utemeljen. V teh okoliščinah menim, da je treba točko 2 izreka izpodbijane sodbe razveljaviti in ohraniti učinke spornega sklepa, dokler ne bo nadomeščen z novim sklepom.

A. Prvi pritožbeni razlog (ki se nanaša na dokazni standard, ki se uporablja za nerazpoložljivost ustreznih alternativ)

1. Povzetek trditev strank

43. Komisija, ki jo na splošno podpira ECHA, s prvim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče v točkah 79, 81, 85, 86, 90 in 101 izpodbijane sodbe očitno napačno uporabilo pravo v zvezi z dokaznim standardom, ki se uporablja za nerazpoložljivost ustreznih alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH.

44. Prvič, Komisija trdi, da je Splošno sodišče določilo nedosegljiv dokazni standard, ker je od vlagatelja in Komisije zahtevalo, da odpravita vsakršno znanstveno negotovost in tako dokažeta, da ne obstaja nobena ustrezna alternativa v smislu člena 60(4) Uredbe REACH. Po njenem mnenju evalvacija alternativ zajema znanstveno oceno, za katero je značilna precejšnja negotovost, kar posledično pomeni, da gre, če je treba odpraviti vsakršno negotovost, za *probatio diabolica* (to je pravno zahtevo po predložitvi dokaza, ki ga ni mogoče pridobiti).

20 Sklep Komisija/Švedska (C-389/19 P-R, neobjavljen, EU:C:2019:1007). Glej opombo 35 teh sklepnih predlogov in spremljajoče besedilo.

45. Drugič, Komisija graja ugotovitev Splošnega sodišča, da so na dan sprejetja spornega sklepa še vedno obstajale pomembne negotovosti v zvezi z nerazpoložljivostjo ustreznih alternativ. Komisija trdi, da zanesljivost dokazov, vključno z negotovostmi, kaže na to, da alternative niso dosegale iste ravni tehničnih delovnih karakteristik, kot jih imata zadevni snovi. Zato naj bi na podlagi uporabe ničelnega praga za izgubo tehničnih delovnih karakteristik upravičeno prišla do ugotovitve, da alternative niso bile tehnično izvedljive in da posledično niso bile ustrezne za avtorizirane uporabe.

46. Komisija je v zvezi s tem na obravnavi poudarila, da je njena trditev glede ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ dopustna, ker gre za pravno vprašanje, ki se nanaša na oceno alternativ, ki jo Komisija opravi na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH, ne pa za novo trditev, saj jo je med drugim navedla v pisnih vlogah, predloženih v postopku pred Splošnim sodiščem. Prav tako zatrjuje, da je zaradi pritožbe, ki jo je vložila zoper ugotovitve Splošnega sodišča, nujno, da to trditev podrobneje predstavi.

47. Kraljevina Švedska ob podpori Kraljevine Danske in Parlamenta trdi, da prvi pritožbeni razlog ni dopusten. Kraljevina Švedska trdi, da je Komisija z uporabo ničelnega praga v zvezi s tehnično izvedljivostjo alternativ podala novo trditev, ki ni bila navedena v postopku pred Splošnim sodiščem in je Sodišče zato v okviru pritožbe ne more preizkusiti. Po mnenju Kraljevine Danske in Parlamenta se ta pritožbeni razlog nanaša na presojo dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče in ki ne more biti predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbenega postopka.

48. Kraljevina Švedska ob podpori Kraljevine Danske, Republike Finske in Parlamenta poleg tega trdi, da prvi pritožbeni razlog ni utemeljen. Navedene stranke menijo, da Splošno sodišče v zvezi z oceno nerazpoložljivosti ustreznih alternativ ni določilo nedosegljivega dokaznega standarda in da temeljijo očitki Komisije na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe. Kraljevina Švedska oporeka tudi temu, da je Komisija za tehnično izvedljivost alternativ uporabila ničelni prag, saj to ni razvidno iz spornega sklepa ali drugih listin v spisu, obenem pa ni v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH. To naj bi veljalo zlasti zato, ker naj se pri uporabi tega pristopa ne bi upoštevalo, da morajo biti tehnične delovne karakteristike nujne za doseganje točno določene funkcije v okviru uporabe, za katero se zahteva avtorizacija. Tako naj bi pogoj v zvezi z nerazpoložljivostjo alternativ zaradi uporabe tega pristopa postal povsem brezpredmeten, saj nobena snov nima povsem enakih tehničnih lastnosti kot neka druga snov.

2. Presoja prvega pritožbenega razloga

a) Dopustnost

49. Prvič, Kraljevina Danska in Parlament v bistvu izpodbijata dopustnost prvega pritožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na presojo dejanskega stanja in dokazov, ki jo je opravilo Splošno sodišče in na podlagi katere je menilo, da Komisija ni ustrezno dokazala nerazpoložljivosti ustreznih alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH. Ker se ne zatrjuje izkrivljanje dejanskega stanja in dokazov, naj ta presoja ne bi mogla biti predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.

50. Menim, da ugovora nedopustnosti ni mogoče sprejeti. Vprašanje, ali je Splošno sodišče storilo napako v zvezi z dokaznim standardom, ki se uporablja za nerazpoložljivost ustreznih alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH, se nanaša na vprašanje, ali je Splošno sodišče pri presoji dejanskega stanja in dokazov uporabilo pravilno pravno merilo, kar je pravno vprašanje, o katerem odloča Sodišče v okviru pritožbe.[21] Poleg tega se vprašanje, ali je lahko Splošno sodišče na podlagi

21 Glej v zvezi s tem sodbi z dne 25. oktobra 2011, Solvay/Komisija (C-109/10 P, EU:C:2011:686, točka 51), in z dne 25. oktobra 2011, Solvay/Komisija (C-110/10 P, EU:C:2011:687, točka 46); glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Danska/Komisija (C-417/12 P, EU:C:2014:286, točka 55).

dejanskega stanja in dokazov, ki so mu bili predloženi, upravičeno sklepalo, da je Komisija storila napako pri oceni nerazpoložljivosti ustreznih alternativ v skladu členom 60(4) Uredbe REACH, nanaša na pravno opredelitev dejanskega stanja v zadevi, Sodišče pa je pristojno, da v okviru pritožbe opravi nadzor nad to opredelitvijo.[22]

51. Drugič, Kraljevina Švedska izpodbija dopustnost prvega pritožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na trditve Komisije v zvezi z uporabo ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ, ker gre za novo trditev, ki ni bila navedena pred Splošnim sodiščem in je torej Sodišče v okviru pritožbe ne more preizkusiti.

52. Menim, da tudi tega ugovora nedopustnosti ni mogoče sprejeti. V skladu z ustaljeno sodno prakso je dopustno, da pritožnik vloži pritožbo, v kateri se sklicuje na razloge, ki izhajajo iz izpodbijane sodbe in s katerimi s pravnega vidika izpodbija njeno utemeljenost,[23] za kar gre v obravnavani zadevi. Komisija želi s trditvijo, ki se nanaša na uporabo ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ, dokazati, da je prav to razlog, da ni nikakršnih pomembnih negotovosti glede nerazpoložljivosti alternativ, in da je ustrezno opravila oceno tega pogoja na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH. Zato je namen te trditve s pravnega vidika izpodbijati način, na katerega je Splošno sodišče navedeno določbo uporabilo v izpodbijani sodbi. Poleg tega je Komisija to trditev navedla že v pisnih vlogah pred Splošnim sodiščem, zlasti v zvezi z drugim delom prvega tožbenega razloga Kraljevine Švedske, na podlagi katerega je Splošno sodišče razglasilo ničnost spornega sklepa.

53. Menim torej, da je prvi pritožbeni razlog dopusten.

b) Vsebinska presoja

54. Komisija s prvim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je določilo nedosegljiv dokazni standard v zvezi s členom 60(4) Uredbe REACH, s katerim je od vlagatelja in Komisije zahtevalo, da odpravita vsakršno pomembno negotovost glede neobstoja ustreznih alternativ. V zvezi s tem trdi, da se je z uporabo ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ izkazalo, da v njeni oceni ustreznih alternativ v času sprejetja spornega slepa ni bilo nobenih bistvenih negotovosti.

55. Menim, da je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti.

56. Menim, da razlaga točk 79, 81, 85, 86, 90 in 101 izpodbijane sodbe, ki jo je podala Komisija, ni prepričljiva. Te točke je treba razlagati v njihovem pravem okviru. Tako prvi pritožbeni razlog očitno temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe.

57. Prvič, jasno je, da Splošno sodišče v točkah 79, 81, 85, 86, 90 in 101 izpodbijane sodbe, če se obravnavajo v povezavi s točkami 77, 78, 84 ter od 87 do 98 te sodbe, ni zahtevalo, da mora vlagatelj ali Komisija odpraviti vsakršno znanstveno negotovost. Ravno nasprotno, Splošno sodišče je v teh točkah po mojem mnenju uporabilo razumen dokazni standard, v skladu s katerim mora Komisija izpolniti svojo obveznost, da ob upoštevanju informacij, predloženih v postopku avtorizacije, dokaže, da ustrezne alternative v smislu člena 60(4) Uredbe REACH niso na voljo. Splošno sodišče je namreč v točki 86 izpodbijane sodbe razsodilo, da Komisija pred dodelitvijo avtorizacije ni preverila pomembnih informacij, da bi lahko ugotovila bodisi, da ni alternativ za nobeno prijavljeno uporabo, bodisi, da so preostale negotovosti „zanemarljive“.

22 Glej na primer sodbo z dne 25. julija 2018, Komisija/Španija in drugi (C-128/16 P, EU:C:2018:591, točka 31).

23 Glej na primer sodbo z dne 6. septembra 2018, Češka republika/Komisija (C-4/17 P, EU:C:2018:678, točka 24).

58. V zvezi s tem je treba navesti, kot izhaja iz točke 77 izpodbijane sodbe, da ugotovitev Splošnega sodišča iz točke 79 izpodbijane sodbe glede tega, da vlagatelj za pridobitev avtorizacije nosi tveganje morebitne nezmožnosti ugotovitve, da ni alternativ, in da se mu zato, če negotovosti še vedno obstajajo, avtorizacija ne dodeli, izhaja iz besedila člena 60(4) Uredbe REACH v povezavi z uvodno izjavo 69 te uredbe, v skladu s katerim dokazno breme v zvezi s tem nosi vlagatelj za pridobitev avtorizacije, ki posledično nosi tveganje, če izpolnjevanja tega pogoja ni mogoče dokazati.

59. Prav tako velja, kot je navedla Kraljevina Švedska, da ugotovitve, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 81 izpodbijane sodbe v zvezi s tem, da Komisija ne sme sprejeti odločitve o avtorizaciji zgolj na podlagi hipotez, ni mogoče razumeti tako, da ji s tem nalaga obveznost izpolnitve nedosegljivega dokaznega standarda. Iz te ugotovitve namreč izhaja, da ta pogoj ni izpolnjen, če se o nerazpoložljivosti ustreznih alternativ zgolj domneva, izpolnjen pa je, če ima Komisija informacije, ki potrjujejo navedbe o neobstoju ustreznih alternativ.

60. Poleg tega je treba poudariti, da je Splošno sodišče v točki 85 izpodbijane sodbe v povezavi s točko 84 te sodbe po mojem mnenju pravilno ugotovilo, da mora Komisija, če elemente, ki jih je vlagatelj za pridobitev avtorizacije predložil v svoji analizi alternativ, izpodbijejo elementi, ki so jih predložile tretji strani ali države članice, pogoj glede nerazpoložljivosti alternativ podrobneje preizkusiti ter da ta pogoj ni izpolnjen in da Komisija zato ne more dodeliti avtorizacije, če negotovosti po takšnem preizkusu še vedno obstajajo.

61. Splošno sodišče je prav na podlagi te ugotovitve v točki 86 izpodbijane sodbe razsodilo, da Komisija ob sprejetju spornega sklepa ni ustrezno opravila preizkusa pogoja v zvezi z nerazpoložljivostjo alternativ in da avtorizacija ne bi smela biti dodeljena, ker podrobnejši preizkus izpolnitve tega pogoja ni bil izveden. Jasno je, da je ta ugotovitev temeljila na več preudarkih, predstavljenih v točkah od 87 do 98 izpodbijane sodbe.

62. Natančneje, Splošno sodišče je v točki 90 izpodbijane sodbe v povezavi s točkama 88 in 89 te sodbe ugotovilo, da so informacije, ki jih je predložila ena od družb, vzbudile dvom o trditvi, ki jo je vlagatelj navedel v svoji analizi alternativ, da so za zadevni snovi značilne visoke tehnične delovne karakteristike, ki naj jih ne bi dosegala nobena alternativa.

63. Splošno sodišče je v točki 101 izpodbijane sodbe zavrnilo tudi trditev Komisije, da je izvedla dodatne analize nerazpoložljivosti ustreznih alternativ, ker so te analize obsegale dodatne informacije, ki jih je predložil vlagatelj, s katerimi pa niso bile pojasnjene uporabe, za katere ni bilo nobenih alternativ.

64. Trditve Komisije glede uporabe ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ v teh okoliščinah niso prepričljive, saj se Splošno sodišče o tem vidiku v točkah izpodbijane sodbe, ki jih izpodbija Komisija, sploh ni izreklo. Ne glede na to, ali je Komisija uporabila takšen prag, s trditvami, povezanimi s tem vidikom, ni mogoče utemeljiti očitka, da je Splošno sodišče določilo nedosegljiv dokazni standard v zvezi s členom 60(4) Uredbe REACH. Kot je razvidno iz točk 86, 90 in 101 izpodbijane sodbe, je Splošno sodišče ob upoštevanju tehničnih delovnih karakteristik zadevnih snovi po mojem mnenju upravičeno menilo, da obstajajo jasni dokazi, da Komisija ni dokončala svoje ocene nerazpoložljivosti alternativ in da ni v zadostni meri pojasnila razlogov, iz katerih je štela, da alternative niso ustrezne.

65. Predlagam torej, da se prvi pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

B. Drugi tožbeni razlog (ki se nanaša na ničelni prag za tehnično izvedljivost alternativ)

1. Povzetek trditev strank

66. Komisija, ki jo na splošno podpira ECHA, z drugim pritožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Splošno sodišče v točkah 86, 90 in 96 izpodbijane sodbe očitno napačno uporabilo pravo, ker ni upoštevalo diskrecijske pravice, ki jo ima Komisija, da pri oceni alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH določi prag za tehnično in ekonomsko izvedljivost. Zato meni, da je Splošno sodišče uporabilo napačno merilo za sodni nadzor ter prevzelo vlogo Komisije in namesto nje pretehtalo upoštevne socialne, ekonomske in tehnične preudarke.

67. Komisija trdi, da sporni sklep temelji na uporabi ničelnega praga za izgubo tehničnih delovnih karakteristik in da tega praga ni dosegla nobena izmed alternativ. Po njenem mnenju naj Splošno sodišče v svojem pristopu tega ne bi upoštevalo in naj bi ta dva elementa pomešalo. Komisija meni, da ni storila napake, ker je določila ničelni prag, nato pa na podlagi tega praga ocenila alternative, saj se tehnična izvedljivost posamezne alternative ne more oceniti, ne da bi se pred tem določilo, kolikšen obseg izgube delovnih karakteristik je mogoče šteti za sprejemljiv, kar podobno velja tudi za ekonomsko izvedljivost. Komisija naj bi imela diskrecijsko pravico za sprejemanje te odločitve, pri čemer naj bi morala pretehtati različne preudarke. Komisija trdi, da je to tudi razlog, iz katerega njena ocena alternativ spada v obseg sodnega nadzora zaradi očitne napake pri presoji, kar je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v sodbi z dne 4. aprila 2019, ClientEarth/Komisija (T-108/17, EU:T:2019:215), vendar tega nadzora v izpodbijani sodbi ni opravilo.

68. Kraljevina Švedska ob podpori Kraljevine Danske trdi, da drugi pritožbeni razlog ni dopusten iz dveh razlogov. Prvič, sporne ugotovitve Splošnega sodišča naj bi se nanašale na dejansko vprašanje. Drugič, to, da je Komisija uporabila ničelni prag za tehnično izvedljivost alternativ, naj ne bi bilo navedeno pred Splošnim sodiščem in naj bi tako pomenilo novo trditev, ki ni dopustna v okviru pritožbe.

69. Kraljevina Švedska ob podpori Kraljevine Danske, Republike Finske in Parlamenta poleg tega trdi, da drugi pritožbeni razlog ni utemeljen.

70. Prvič, Kraljevina Švedska in Parlament trdita, da iz spornega sklepa ne izhaja pristop ničelnega praga, ki ga je uporabila Komisija, in da Komisija te utemeljitve v postopku pred Splošnim sodiščem ni navedla. Kraljevina Švedska zato zatrjuje, da ni nobenih dokazov v podporo trditvi Komisije, da Splošno sodišče tega vidika ni upoštevalo ali da ni spoštovalo diskrecijske pravice Komisije. Parlament meni, da ta trditev ne pomeni nič drugega kot „retroaktivno rekonstrukcijo“ in da v nobenem primeru ni pomembno, ali je Komisija takšen prag določila, saj se je Splošno sodišče v svojih ugotovitvah oprlo na dejstvo, da Komisija nerazpoložljivosti alternativ ni mogla dokončno dokazati in da je v spornem sklepu priznala, da ni jasno, ali sploh obstajajo kakršne koli alternative, ki bi izpolnjevale predpisana merila.

71. Drugič, Kraljevina Švedska, ki se ji pridružujejo Kraljevina Danska, Republika Finska in Parlament, trdi, da je pristop ničelnega praga, ki ga je uporabila Komisija, v nasprotju z uredbo REACH. Kraljevina Švedska zatrjuje, da je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da je treba v zvezi z alternativami opraviti konkretno oceno z vidika njihove predvidene uporabe in da Komisija s tem, da je določila prag za izgubo delovnih karakteristik, pri čemer pa ni upoštevala funkcije, zaradi katere je določena delovna karakteristika potrebna za predvideno uporabo, ni ravnala v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH. Kraljevina Danska in Parlament poudarjata, da tak pristop ni v skladu z besedilom in cilji Uredbe REACH ter da lahko pogoju glede nerazpoložljivosti alternativ odvzame ves pomen, ker nadomestitev

omejuje na alternative, katerih lastnosti so enakovredne lastnostim zadevne snovi. Republika Finska prav tako meni, da bi bilo treba tehnične delovne karakteristike ocenjevati ločeno za vsako posamezno uporabo in da pristop Komisije omogoča preveč enostavno avtorizaciji snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, s čimer se spodkopava postopek avtorizacije.

2. Presoja drugega pritožbenega razloga

a) Dopustnost

72. Prvič, Kraljevina Švedska, ki se ji pridružuje Kraljevina Danska, v bistvu izpodbija dopustnost drugega pritožbenega razloga, ker se nanaša na presojo dejanskega stanja in dokazov, ki jo je opravilo Splošno sodišče in na podlagi katere je ugotovilo, da Komisija ni ustrezno dokazala nerazpoložljivosti alternativ, ki pa glede na to, da se ne zatrjuje izkrivljanje dejanskega stanja in dokazov, ne more biti predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.

73. S tem ugovorom nedopustnosti se ne strinjam. Kot sem navedel v točki 50 teh sklepnih predlogov, se vprašanje, ali je lahko Splošno sodišče na podlagi dejanskega stanja in dokazov, ki so mu bili predloženi, upravičeno sklepalo, da je Komisija storila napako pri presoji nerazpoložljivosti ustreznih alternativ, nanaša na pravno opredelitev dejanskega stanja v tej zadevi, Sodišče pa je pristojno, da v okviru pritožbe opravi nadzor nad to opredelitvijo.

74. Drugič, Kraljevina Švedska, ki se ji pridružuje Kraljevina Danska, izpodbija dopustnost drugega pritožbenega razloga, ker gre pri trditvah Komisije v zvezi z uporabo ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ za novo trditev, ki ni bila navedena pred Splošnim sodiščem in ki je torej Sodišče v okviru pritožbe ne more preizkusiti.

75. Tudi s tem ugovorom nedopustnosti se ne strinjam. Na podlagi presoje, ki jo predlagam v točki 52 teh sklepnih predlogov, je treba trditev Komisije glede uporabe ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ v skladu s sodno prakso Sodišča šteti za dopustno, ker je Komisija z navedbo te trditve nameravala s pravnega vidika izpodbijati ugotovitev Splošnega sodišča v zvezi s tem, da ni izvedla primerne ocene nerazpoložljivosti ustreznih alternativ v smislu člena 60(4)Uredbe REACH, in ker se ta trditev opira na navedbe, ki jih je Komisija v postopku pred Splošnim sodiščem že podala.

76. Menim torej, da je drugi pritožbeni razlog dopusten.

b) Vsebinska presoja

77. Komisija z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je napačno razlagalo diskrecijsko pravico, ki jo ima Komisija, da določi prag za tehnično in ekonomsko izvedljivost alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH, in standard sodnega nadzora nad odločitvami, ki jih Komisija sprejme na podlagi navedene določbe.

78. Kot je navedeno v točki 61 teh sklepnih predlogov, je Splošno sodišče v točki 86 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Komisija na dan sprejetja spornega sklepa ni ustrezno dokazala nerazpoložljivosti alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH. Ta ugotovitev je temeljila na več preudarkih, navedenih v točkah od 87 do 98 izpodbijane sodbe.

79. Natančneje, Splošno sodišče je v točki 90 izpodbijane sodbe menilo, da je iz informacij, ki jih je predložila ena od družb, mogoče razbrati, da so ob upoštevanju nekaterih pogojev na trgu Unije na voljo alternative za vse uporabe, navedene v vlogi za avtorizacijo.

80. Splošno sodišče je v točki 96 izpodbijane sodbe tudi presodilo, da iz besedila v točkah 8, 9 in 12 obrazložitve spornega sklepa izhaja, da je Komisija še vedno dvomila glede nerazpoložljivosti tehnično izvedljivih alternativ za vse uporabe, ki so zajete v vlogi za avtorizacijo.

81. V teh ugotovitvah po mojem mnenju ni mogoče ugotoviti nobene napačne uporabe prava.

82. Prvič, opozarjam, da prag za tehnično ali ekonomsko izvedljivost alternativ, kot ga je določila Komisija, ni naveden niti v spornem sklepu niti v izpodbijani sodbi, ampak v povzetku trditev Komisije v točkah od 51 do 56 te sodbe oziroma med ugotovitvami Splošnega sodišča. V izpodbijani sodbi namreč ni podano splošno stališče v zvezi z diskrecijsko pravico, ki jo ima Komisija pri ocenjevanju tehnične ali ekonomske izvedljivosti alternativ. Zato se zdi, kot je navedla Kraljevina Švedska, da ni nobenih dokazov v prid trditvi Komisije, da je Splošno sodišče storilo napako, ker ni upoštevalo, da je v spornem sklepu uporabila ničelni prag za tehnične delovne karakteristike, ali ker ni spoštovalo njene diskrecijske pravice glede določitve pragov za tehnično in ekonomsko izvedljivost alternativ.

83. Poleg tega menim, da ni mogoče oporekati ugotovitvi, ki jo je Splošno sodišče podalo v točki 96 izpodbijane sodbe v zvezi s točkami 8, 9 in 12 obrazložitve spornega sklepa. Kot je navedeno v točkah 24 in 25 teh sklepnih predlogov, je Komisija v točkah 8, 9 in 12 obrazložitve spornega sklepa priznala „težave pri ugotovitvi očitne nerazpoložljivosti tehnično izvedljivih alternativ za vse uporabe“, ki so zajete z vlogo. Ugotovitev Splošnega sodišča torej izhaja iz besedila navedenih točk obrazložitve. Te ugotovitve ni mogoče ovreči s trditvami Komisije, da je uporabila ničelni prag za tehnično izvedljivost in ugotovila, da tega praga ne dosega nobena alternativa.

84. Ne glede na navedeno pa se, glede na to, da Komisija zatrjuje, da je bila uporaba ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ podlaga za sprejetje spornega sklepa, postavlja vprašanje, ali je takšen pristop v skladu z Uredbo REACH. Kolikor razumem ta pristop, velja, da je ustrezna alternativa tehnično izvedljiva le, če v okviru predvidenih uporab zagotavlja enake tehnične delovne karakteristike kot zadevni snovi. Na tej podlagi se mi zdi – kot navajajo Kraljevina Danska, Republika Finska, Kraljevina Švedska in Parlament – da ob upoštevanju besedila in ciljev Uredbe REACH obstajajo tehtni indici, da tak pristop ni v skladu s postopkom avtorizacije, uvedenim s to uredbo. Prav tako ni v skladu z izpodbijano sodbo.

85. V zvezi s tem je treba poudariti, da je Splošno sodišče v točkah od 70 do 76 izpodbijane sodbe podalo svojo razlago pojma ustrezne alternative v smislu Uredbe REACH. Natančneje, Splošno sodišče je navedlo, da iz smernic ECHA izhaja, da alternativa pomeni možno zamenjavo za zadevno snov, s katero mora biti mogoče nadomestiti funkcijo te snovi. Po njegovem mnenju se pojem ustrezne alternative nanaša na alternativo, ki ni le varnejša, ampak tudi „ekonomsko in tehnično izvedljiva“ v smislu člena 55 Uredbe REACH. Ta besedna zveza po mnenju Splošnega sodišča pomeni, da ustrezne alternative niso omejene na obstoj alternativnih snovi ali tehnologij v abstraktnem smislu ali pod določenimi izjemnimi pogoji, ampak da je treba s tem povezano oceno opraviti z vidika proizvodnih zmogljivosti teh snovi, izvedljivosti teh tehnologij ter glede na pravne in dejanske pogoje njihovega dajanja v promet.

86. Splošno sodišče je dalje navedlo, da ocena ustreznih alternativ temelji tudi na subjektivnem merilu, v skladu s katerim je treba ugotoviti, ali so alternative tehnično in ekonomsko izvedljive „za vlagatelja“, kot to določa člen 60(5)(b) Uredbe REACH, kar pomeni, da je avtorizacijo, če je alternativa na splošno na voljo, vendar še ni na voljo vlagatelju, še vedno mogoče dodeliti, če vlagatelj predloži načrt nadomestitve za dolgoročno zamenjavo snovi z alternativo, kot je določen v navedeni uredbi.

87. Iz izpodbijane sodbe izhaja, da je treba za izpolnitev pogoja, povezanega z nerazpoložljivostjo ustreznih alternativ v smislu člena 60(4) Uredbe REACH, ob upoštevanju objektivnih in subjektivnih meril opraviti konkretno oceno glede sposobnosti alternative za nadomestitev funkcije, ki jo ima snov, ki vzbuja veliko zaskrbljenost, v okviru uporab, predvidenih v vlogi za avtorizacijo.

88. Poudariti je treba tudi, da v Uredbi REACH sicer ni nobene opredelitve pojmov „ustrezna alternativa“ ali „tehnična in ekonomska izvedljivost“, vendar je mogoče na podlagi besedila Uredbe REACH, ki se glasi, da morajo biti alternative v smislu člena 60(4) in (5) te uredbe „ustrezne“ in „izvedljive“, sklepati, da morajo takšne alternative na podlagi razumne ocene stroškov, razpoložljivosti in učinkovitosti zagotavljati izpolnjevanje funkcije, ki jo ima zadevna snov.[24] Takšno sklepanje potrjujeta zlasti člen 60(4)(d) („alternativne snovi ali tehnologije“) in člen 60(5) („vsi ustrezni vidiki“) Uredbe REACH, ki kažeta na široko pojmovanje ustrezne alternative, s katero je mogoče nadomestiti zadevno snov, ki ni omejeno zgolj na enakovredne („drop in“) nadomestke. To je razvidno tudi iz smernic ECHA, v katerih je navedeno, da tehnična izvedljivost alternative temelji na zagotovitvi ali nadomestitvi funkcije, ki jo zagotavlja snov, ekonomska izvedljivost pa se osredotoča na spremembe v stroških in prihodkih vlagatelja v primeru prehoda na alternativo.[25]

89. Poleg tega bi bilo treba pri ocenjevanju nerazpoložljivosti ustreznih alternativ upoštevati zlasti cilj Uredbe REACH, ki je zagotoviti visoko raven zaščite zdravja ljudi in okolja, kot je opredeljeno v členu 1(1) navedene uredbe, ter konkreten namen postopka avtorizacije, ki izhaja iz člena 55 te uredbe, in sicer zagotoviti, da se snovi, ki so vzrok za veliko zaskrbljenost, postopno zamenjajo z ustreznimi alternativnimi snovmi, kjer so te ekonomsko in tehnično izvedljive (glej točki 9 in 10 teh sklepnih predlogov).

90. Glede na navedeno menim, da pristop ničelnega praga za tehnično izvedljivost alternativ, ki ga je uporabila Komisija in kot je opisan v točki 84 teh sklepnih predlogov, ni v skladu s širokim pojmovanjem ustreznih alternativ, ki izhaja iz Uredbe REACH, in z ugotovitvami Splošnega sodišča, da mora biti v zvezi z alternativami opravljena konkretna ocena glede na upoštevne okoliščine in sposobnosti alternative za izpolnjevanje funkcije, ki jo v okviru prijavljenih uporab zagotavlja zadevna snov. Pri takem pristopu, ki temelji na določitvi praga za izgubo tehničnih delovnih karakteristik, pri čemer pa se ne upošteva funkcija, ki naj bi jo ta snov zagotavljala v okviru prijavljenih uporab, zaradi katerih so te delovne karakteristike sploh potrebne, se ne upošteva dejstvo, da bi bilo treba tehnično izvedljivost alternative oceniti glede na funkcijo, ki naj bi jo ta zagotavljala v okviru predvidene uporabe, ne pa glede na delovne karakteristike snovi, ki vzbuja veliko zaskrbljenost. Pri uporabi tega pristopa tako obstaja nevarnost, da bo pogoj, povezan z nerazpoložljivostjo ustreznih alternativ v smislu člena 60(4) Uredbe REACH, izgubil vsakršen pomen, saj se z njim nedopustno omejuje nabor možnih alternativ.

91. Takšen pristop je torej očitno v nasprotju s ciljem Uredbe REACH glede zaščite zdravja ljudi in okolja, ker lahko privede do tega, da se avtorizacije dodelijo v položajih, v katerih so alternative morda dejansko na voljo. Prav tako se z njim spodkopava cilj postopka avtorizacije iz člena 55 Uredbe REACH, ki se nanaša na spodbujanje postopne zamenjave snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, saj lahko privede do tega, da bo nadomestitev omogočena le v izjemnih primerih, ko ne bo povzročala nobene izgube učinkovitosti.

92. Nazadnje, menim, da očitki glede standarda sodnega nadzora nad spornim sklepom niso prepričljivi. Natančneje, sklicevanje Komisije na sodbo Splošnega sodišča z dne 4. aprila 2019, ClientEarth/Komisija (T-108/17, EU:T:2019:215),[26] se mi ne zdi umestno. Kot je navedla Republika Finska, se okoliščine obravnavane zadeve razlikujejo od okoliščin iz navedene sodbe, zlasti ker se ta ni

24 Glej v zvezi s tem predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter o spremembi Direktive 1999/45/ES in Uredbe (ES) (o obstojnih organskih onesnaževalih), COM(2003) 644 final z dne 29. oktobra 2003, obrazložitveni memorandum, osnutek člena 57, drugi odstavek.

25 Glej na primer ECHA, Smernice za pripravo vloge za avtorizacijo, (UL 2011, C 28, str. 1), zlasti točki 3.6 in 3.8. Glej tudi novejši dokument, ECHA, *How to apply for authorisation* (Kako vložiti vlogo za avtorizacijo), oktober 2017, na voljo na spletnem mestu https://echa.europa.eu/, točka 3.3.

26 Zoper to sodbo je trenutno vložena pritožba: glej opombo 3 teh sklepnih predlogov.

nanašala na nadzor, ki ga je Splošno sodišče opravilo nad sklepom Komisije o avtorizaciji na podlagi Uredbe REACH, ampak na nadzor, ki ga je opravilo nad sklepom Komisije o zavrnitvi zahteve za notranjo revizijo sklepa o avtorizaciji na podlagi člena 10 Uredbe (ES) št. 1367/2006, s katero se izvajajo obveznosti iz Aarhuške konvencije.[27]

93. Poleg tega je Splošno sodišče v navedeni sodbi ugotovilo, da se njegov nadzor nad očitno napako nanaša na presojo kompleksnega dejanskega stanja, ki jo je opravila institucija Unije in v okviru katere morajo biti dokazi, ki jih je predložila tožeča stranka, zadostni, da se presoja dejstev, uporabljena v aktu, ki ga je sprejela ta institucija, ne zdi verjetna.[28] Sporne točke izpodbijane sodbe pa se ne nanašajo na verjetnost presoje dejanskega stanja, ki jo je opravila Komisija in jo uporabila kot podlago za dodelitev avtorizacije, ampak na neizpolnitev obveznosti v zvezi z izvedbo ocene za ugotovitev nerazpoložljivosti ustreznih alternativ na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH. Prav tako ne vidim nobene podlage za trditev, da je Splošno sodišče pri ocenjevanju razpoložljivosti alternativ prevzelo vlogo Komisije, saj Splošno sodišče v navedenih točkah o tem vprašanju sploh ni odločalo.

94. Predlagam torej, da se drugi pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

C. Tretji pritožbeni razlog (ki se nanaša na delni obseg in pogoje avtorizacije v spornem sklepu)

1. Povzetek trditev strank

95. Komisija, ki jo na splošno podpira ECHA, s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče v točkah 86, 97 in 98 izpodbijane sodbe v zvezi s spornim sklepom očitno napačno uporabilo pravo. Ta pritožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov.

96. Komisija s prvim delom tretjega pritožbenega razloga trdi, da Splošno sodišče ni upoštevalo, da v spornem sklepu ni avtorizirala vseh uporab, ki so bile navedene v vlogi za avtorizacijo, ampak da je s tem sklepom dodelila delno avtorizacijo za nekatere uporabe zadevnih snovi, v okviru katerih so bile tehnične delovne karakteristike teh snovi nujne za predvideno uporabo. Zato trdi, da spornega sklepa ni mogoče razlagati tako, da pogoji iz člena 60(4) Uredbe REACH za dodelitev delne avtorizacije niso bili izpolnjeni.

97. Komisija z drugim delom tretjega pritožbenega razloga izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča, da je bilo iz nekaterih pogojev, navedenih v spornem sklepu, razvidno, da ocena nerazpoložljivosti alternativ iz člena 60(4) Uredbe REACH ni bila končana. Po njenem mnenju je mogoče z uporabo objektivnih meril omejiti obseg avtorizacije, avtorizirane uporabe pa opredeliti glede na zahtevane funkcije, kot je bilo to storjeno v členu 1(1) in (2) spornega sklepa. Komisija navaja, da so bili pogoji, ki so bili v členu 1(3)(d) in (e) spornega sklepa določeni v zvezi z zahtevami, ki jih morajo imetnik avtorizacije in nadaljnji uporabniki izpolniti glede poročanja, namenjeni izboljšanju informacij, ki so ECHA in Komisiji na voljo v fazi preverjanja avtorizacij ali celo pred tem. Zatrjuje tudi, da diskrecijske pravice glede ocenjevanja alternativ na podlagi člena 3(b) spornega sklepa ni prenesla na pristojne organe držav članic. Komisija ob upoštevanju določb Uredbe REACH, ki urejajo vlogo držav članic pri izvajanju in izvrševanju navedene uredbe, kot so členi 122, 125 in 126 ter uvodne izjave od 119 do 121 te uredbe, meni, da bi to, da državam članicam ne bi bilo dovoljeno izvajati nalog v zvezi s spremljanjem in preverjanjem skladnosti v okviru postopka avtorizacije, pomenilo poseg v razdelitev pristojnosti, ki je določena v tej uredbi, in da bi lahko imelo škodljive posledice za zdravje ljudi in okolje.

27 Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13).

28 Glej sodbo z dne 4. aprila 2019, ClientEarth/Komisija (T-108/17, EU:T:2019:215, zlasti točke 246, 248, 249 in od 259 do 262).

98. Kraljevina Danska trdi, da tretji pritožbeni razlog ni dopusten, ker temelji na presoji dejanskega stanja in dokazov, ki jo je opravilo Splošno sodišče in ki je v okviru pritožbe ni mogoče preizkusiti.

99. Kraljevina Švedska ob podpori Kraljevine Danske, Republike Finske in Parlamenta poleg tega trdi, da tretji pritožbeni razlog ni utemeljen. Navedene stranke menijo, da naj bi Splošno sodišče pravilno razsodilo, da Komisija ni prišla do dokončne ugotovitve v zvezi z nerazpoložljivostjo alternativ, kot je razvidno iz pogojev, navedenih v spornem sklepu, v skladu s katerimi morajo imetnik avtorizacije in nadaljnji uporabniki njegovih snovi predložiti informacije o razpoložljivosti ustreznih alternativ, nadaljnji uporabniki pa se morajo odreči uporabi zadevnih snovi, če ugotovijo, da je na voljo alternativa. Navedene stranke poudarjajo, da je obseg avtorizacije sicer mogoče omejiti z uporabo objektivnih meril, vendar Komisija ne sme postavljati zahtev, pri katerih gre pravzaprav za pogoje, ki jih mora na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH sama ocenjevati. Kraljevina Švedska trdi tudi, da Komisija na pristojne organe držav članic ne more prenesti nalog, ki so ji bile zaupane na podlagi Uredbe REACH; ti organi so pristojni za izvrševanje odločitev o avtorizaciji, ne smejo pa zavzemati stališč glede izpolnjevanja pogojev iz člena 60(4) te uredbe.

2. Presoja tretjega pritožbenega razloga

a) Dopustnost

100. Kraljevina Danska v bistvu izpodbija dopustnost tretjega pritožbenega razloga, ker se nanaša na presojo dejanskega stanja, ki jo je opravilo Splošno sodišče in na podlagi katere je ugotovilo, da Komisija ni ustrezno dokazala nerazpoložljivosti alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH, pri čemer ta presoja ne more biti predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.

101. Menim, da tega ugovora nedopustnosti ni mogoče sprejeti. Kot je navedeno v točkah 50 in 73 teh sklepnih predlogov, se vprašanje, ali je lahko Splošno sodišče na podlagi dejanskega stanja in dokazov, ki so mu bili predloženi, upravičeno sklepalo, da je Komisija storila napako pri presoji nerazpoložljivosti ustreznih alternativ, nanaša na pravno opredelitev dejanskega stanja v zadevi, Sodišče pa je pristojno, da v okviru pritožbe opravi nadzor nad to opredelitvijo.

102. Menim torej, da je tretji pritožbeni razlog dopusten.

b) Vsebinska presoja

103. Komisija s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je za sporni sklep napačno uporabilo člen 60(4) Uredbe REACH. Komisija v prvem delu tega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče napačno presodilo, da je avtorizirala vse uporabe, ki so bile navedene v vlogi za avtorizacijo, medtem ko je dejansko dodelila le delno avtorizacijo. Komisija v drugem delu tega pritožbenega razloga prereka ugotovitve Splošnega sodišča v zvezi s tem, da navedba nekaterih pogojev v spornem sklepu dokazuje, da je zadevno avtorizacijo dodelila, ne da bi prej v zadostni meri preučila nerazpoložljivost alternativ.

104. Uvodoma naj poudarim, da se mi zdi, da prvi del tretjega pritožbenega razloga nima dejanske podlage. Splošno sodišče je v nasprotju s trditvami Komisije v točki 97 izpodbijane sodbe v povezavi s točkami od 54 do 56 te sodbe ugotovilo, da s spornim sklepom niso avtorizirane vse uporabe, za katere je bila vložena vloga, ampak da so te „omejen[e] zgolj na primere“, v katerih so delovne karakteristike zadevnih snovi resnično potrebne.

105. Drži pa, kot Komisija zatrjuje v prvem in drugem delu tretjega pritožbenega razloga, da je Splošno sodišče v točkah 97 in 98 izpodbijane sodbe razsodilo, da pogoji, ki jih je Komisija določila v avtorizaciji, potrjujejo njegovo ugotovitev, podano v točki 86 izpodbijane sodbe, in sicer, da Komisija ob sprejetju spornega sklepa ni ustrezno dokazala nerazpoložljivosti alternativ.

106. Splošno sodišče je v točki 97 izpodbijane sodbe presodilo, da je pogoj iz člena 1(1) in (2) spornega sklepa, v skladu s katerim je Komisija omejila avtorizacijo na primere, v katerih so delovne karakteristike pripravkov iz zadevnih snovi resnično potrebne, enakovreden navedbi, da se mora nadaljnji uporabnik vsakič, ko ugotovi alternativo, odreči uporabi zadevnih snovi. Splošno sodišče je menilo, da je ta pogoj tehten indic za to, da Komisija ob sprejetju spornega sklepa ni menila, da je bila preučitev nerazpoložljivosti alternativ končana.

107. Splošno sodišče je poleg tega v točki 98 izpodbijane sodbe menilo, da pogoji iz člena 1(3)(d) in (e) spornega sklepa, v skladu s katerimi bi morali nadaljnji uporabniki, ki so v verigi nižje od imetnika avtorizacije, predložiti informacije o ustreznih in razpoložljivih alternativah, ki bi podrobno upravičevale potrebo po uporabi zadevnih snovi, imetnik avtorizacije pa bi moral predložiti poročilo, v katerem bi moral natančneje opisati avtorizirane uporabe na podlagi alternativ, ki so jih predložili njegovi nadaljnji uporabniki, dokazujejo, da preučitev Komisije glede nerazpoložljivosti alternativ še ni bila končana.

108. Menim, da pri teh ugotovitvah pravo ni bilo napačno uporabljeno.

109. Spomniti je treba, da je nerazpoložljivost ustreznih alternativ v skladu s členom 60(4) Uredbe REACH predpogoj za dodelitev avtorizacije na podlagi te določbe in da bi morala biti ocena tega pogoja končana pred sprejetjem spornega sklepa. Čeprav Uredba REACH na splošno zahteva, da se v zvezi z avtorizacijami določijo pogoji (glej točko 13 teh sklepnih predlogov), in da se zdi, kot izpostavlja Komisija, da v njej ni ničesar, kar bi preprečevalo, da se obseg avtorizacije omeji z uporabo objektivnih meril, pa iz člena 60(4) Uredbe REACH izhaja, da Komisija v zvezi z avtorizacijo ne sme določiti pogojev, ki jih mora na podlagi te določbe ocenjevati sama. Kot je Splošno sodišče v točkah 82 in 83 izpodbijane sodbe po mojem mnenju pravilno razsodilo, možnosti, da se za avtorizacijo določijo nekateri pogoji, zlasti ni mogoče uporabiti kot sredstvo, s katerim se Komisiji omogoči, da vprašanje glede tega, ali so pogoji iz člena 60(4) Uredbe REACH izpolnjeni, pusti odprto ali da skuša odpraviti pomanjkljivosti ocene, ki jo mora opraviti na podlagi te določbe.

110. Zato menim, da Komisija avtorizacije na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH ne more pogojevati z zahtevo, da za določeno snov ni nobenih ustreznih alternativ, ki se odraža v pogoju iz člena 1(1) in (2) spornega sklepa, v skladu s katerim morajo biti delovne karakteristike tehnično izvedljive le z uporabo zadevnih snovi in potrebne za predvideno uporabo (glej točko 26 teh sklepnih predlogov). Po mojem mnenju ta pogoj pomeni, da je odločitev o obstoju ustrezne alternative v bistvu prepuščena imetniku avtorizacije in nadaljnjim uporabnikom. Ta pogoj torej pomeni, kot je pravilno ugotovilo Splošno sodišče, da Komisija ni končala ocene, ki se zahteva na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH.

111. Strinjam se tudi z razlago, ki jo je Splošno sodišče podalo v zvezi s pogoji iz člena 1(3)(d) in (e) spornega sklepa. Člen 1(3)(d) tega sklepa zlasti določa, da morajo nadaljnji uporabniki predložiti informacije o razpoložljivosti alternativ in utemeljiti potrebo po uporabi zadevnih snovi, člen 1(3)(e) pa imetniku avtorizacije nalaga, da predloži poročilo o informacijah, ki so jih posredovali nadaljnji uporabniki, in na podlagi teh informacij natančneje opiše avtorizirane uporabe (glej točki 27 in 28 teh sklepnih predlogov). Po mojem mnenju se od imetnika avtorizacije in nadaljnjih uporabnikov z navedenima pogojema v bistvu zahteva predložitev informacij, namenjenih ocenjevanju nerazpoložljivosti alternativ za uporabe zadevnih snovi, po tem, ko je Komisija avtorizacijo za te uporabe že dodelila. Zato se mi zdi, da tudi ta pogoj nakazuje, da Komisija ni končala ocene nerazpoložljivosti alternativ.

112. Naj dodam, da je mogoče podobne ugotovitve podati tudi v zvezi s členom 3(b) spornega sklepa, v katerem je navedeno, da morajo nadaljnji uporabniki, ki so v verigi nižje od imetnika avtorizacije, na zahtevo pristojnega organa zadevne države članice pojasniti, zakaj so pogoji iz člena 1(1) in (2) tega sklepa izpolnjeni ter zakaj so parametri delovnih karakteristik zadevnih snovi potrebni za predvideno uporabo teh snovi (glej točko 29 teh sklepnih predlogov). Po mojem mnenju to pristojnim organom držav članic v bistvu omogoča, da preverijo, ali so nadaljnji uporabniki pravilno ugotovili, da za uporabe zadevnih snovi ne obstajajo nobene ustrezne alternative. Zato je mogoče šteti, da tudi ta določba dodatno potrjuje ugotovitev, da Komisija ocene nerazpoložljivosti alternativ ni končala. V določbah Uredbe REACH, ki urejajo vlogo držav članic pri izvajanju in izvrševanju te uredbe – v nasprotju s trditvami Komisije – ni nobenega elementa, ki bi kazal na to, da lahko te opravljajo naloge, ki na podlagi člena 60(4) Uredbe REACH spadajo med obveznosti Komisije v zvezi z ocenjevanjem.

113. Predlagam torej, da se tretji pritožbeni razlog zavrne kot neutemeljen.

D. Četrti pritožbeni razlog (ki se nanaša na ohranitev učinkov spornega sklepa)

1. Povzetek trditev strank

114. Komisija, ki jo na splošno podpira ECHA, s četrtim pritožbenim razlogom, ki je naveden podredno, trdi, da točka 2 izreka izpodbijane sodbe, s katero je Splošno sodišče zavrnilo ohranitev učinkov spornega sklepa, temelji na očitni napačni uporabi prava v točki 112 te sodbe.

115. Prvič, Komisija trdi, da točka 112 izpodbijane sodbe temelji na napačni predpostavki – ki jo je, kot priznava, tudi sama navedla v pisnih vlogah, predloženih Splošnemu sodišču – in sicer, da bi razglasitev ničnosti spornega sklepa povzročila prepoved dajanja zadevnih snovi v promet. Po njenem mnenju bi razglasitev ničnosti spornega sklepa povzročila ponovno vzpostavitev pravnega položaja, ki je obstajal pred njegovim sprejetjem, kar naj bi pomenilo, da bi lahko vlagatelj in nadaljnji uporabniki ob upoštevanju prehodnih pravil iz člena 56(1)(d) Uredbe REACH zadevni snovi še naprej uporabljali in dajali v promet za potrebe prijavljenih uporab, dokler ne bi Komisija v zvezi z vlogo za avtorizacijo sprejela novega sklepa.

116. Drugič, Komisija trdi, da bi zaradi takojšnjega učinka ničnosti spornega sklepa nastalo bistveno večje tveganje za zdravje ljudi in okolje, glede na to, da bi bilo mogoče zadevni snovi uporabljati in dajati v promet, ne da bi zanju veljali pogoji in omejitve, določeni v spornem sklepu. Zato meni, da bi moralo Sodišče, tudi če bo ostale pritožbene razloge zavrnilo, razveljaviti točko 2 izreka izpodbijane sodbe in ohraniti učinke spornega sklepa, dokler ne bo nadomeščen z novim sklepom.

117. Kraljevina Švedska ob podpori Kraljevine Danske in Republike Finske trdi, da četrti pritožbeni razlog ni utemeljen.

118. Kraljevina Švedska, ki se ji pridružuje Republika Finska, trdi, da je Splošno sodišče upravičeno zavrnilo predlog Komisije, ker pogoji za ohranitev učinkov spornega sklepa niso izpolnjeni, čeprav so učinki razglasitve ničnosti spornega sklepa drugačni od tistih, ki jih je določilo Splošno sodišče. Natančneje, navedeni državi članici zatrjujeta, da razglasitev ničnosti tega sklepa nima resnih posledic za družbo DCC Maastricht, saj lahko ta zadevni snovi še naprej trži za prijavljene uporabe, dokler Komisija ne sprejme novega sklepa. To naj prav tako ne bi povzročilo nastanka tveganja za zdravje ljudi in okolje, saj so v veljavi pravila Unije, ki delavce varujejo pred nevarnostmi zaradi

izpostavljenosti zadevnim snovem.[29] Poleg tega naj Komisija ne bi dokazala, da so količine, za katere je bila na podlagi spornega sklepa dodeljena avtorizacija, manjše od tistih, ki so bile navedene v vlogi za avtorizacijo.

119. Kraljevina Danska trdi, da prehodna pravila iz člena 56(1)(d) Uredbe REACH prenehajo veljati, ko Komisija sprejme sklep, in da se ne morejo začeti ponovno uporabljati, če je zadevni sklep razglašen za ničnega, za kar gre v obravnavani zadevi, saj bi bilo to v nasprotju s ciljem zagotavljanja visoke ravni zaščite zdravja ljudi in okolja, kot je določen v tej uredbi. Po njenem mnenju naj bi se s to določbo določila izjema od splošne prepovedi uporabe snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, in njihovega dajanja v promet, zaradi česar jo je treba razlagati ozko.

2. Presoja četrtega pritožbenega razloga

120. Komisija s četrtim pritožbenim razlogom, navedenim podredno, trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je zavrnilo njen predlog za ohranitev učinkov spornega sklepa, napačno uporabilo pravo. Sodišču predlaga, naj razveljavi točko 2 izreka izpodbijane sodbe in ohrani učinke spornega sklepa, dokler Komisija ne sprejme novega sklepa o vlogi za avtorizacijo.

121. Poudariti je treba, da se bo Sodišče o tem pritožbenem razlogu moralo izreči le, če bo, kot predlagam, zavrnilo druge pritožbene razloge in potrdilo razglasitev ničnosti spornega sklepa.

122. Naj takoj navedem, da je četrti pritožbeni razlog utemeljen. Moji razlogi za to ugotovitev so naslednji.

123. Upoštevati je treba, da razglasitev ničnosti akta Unije na splošno povzroči, da ta akt od dneva, ko je začel veljati, preneha obstajati v pravnem redu Unije, kar, drugače povedano, pomeni, da ima retroaktivne (*ex tunc*) učinke.[30] V skladu z ustaljeno sodno prakso, navedeno v točkah od 109 do 111 izpodbijane sodbe, pa člen 264, drugi odstavek, PDEU sodiščema Unije omogoča, da omilita retroaktivne učinke razglasitve ničnosti s tem, da določita, če menita, da je to potrebno, tiste učinke akta, ki je razglašen za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne. Ta določba se je med drugim razlagala tako, da zaradi pravne varnosti in da se prepreči nazadovanje pri politikah Unije, na primer na področju javnega zdravja in varstva okolja, omogoča ohranitev učinkov akta Unije, ki je bil razglašen za ničnega, dokler zadevna institucija ali organ Unije ne sprejme ustreznih ukrepov.[31]

29 Te države članice se v zvezi s tem sklicujejo na Direktivo Sveta 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo (deseta posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 110); Direktivo Sveta 98/24/ES z dne 7. aprila 1998 o varovanju zdravja in zagotavljanju varnosti delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti kemičnim dejavnikom pri delu (štirinajsta posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 3, str. 279); in Direktivo 2004/37/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (šesta posebna direktiva v skladu s členom 16(1) Direktive Sveta 89/391/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 35).

30 Glej na primer sodbi z dne 26. aprila 1988, Asteris in drugi/Komisija (97/86, 99/86, 193/86 in 215/86, EU:C:1988:199, točka 30), in z dne 12. februarja 2008, CELF in ministre de la Culture et de la Communication (C-199/06, EU:C:2008:79, točka 61).

31 Glej na primer sodbe z dne 25. februarja 1999, Parlament/Svet (C-164/97 in C-165/97, EU:C:1999:99, točke od 22 do 24); z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točke od 72 do 74), in z dne 13. decembra 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles in Ayuntamiento de Madrid/Komisija (T-339/16, T-352/16 in T-391/16, EU:T:2018:927, točka 160). Za poglobljeno razpravo glej na primer Rosenkranz, F., Temporal Effects of CJEU Judgments, v Riesenhuber, K. (ur.), *European Legal Methodology*, Intersentia, 2017, str. od 561 do 590.

124. Splošno sodišče je v točki 112 izpodbijane sodbe razsodilo, da bi razglasitev ničnosti spornega sklepa s takojšnjim učinkom nedvomno lahko povzročila resne negativne posledice za družbo DCC Maastricht, ker ta ne bi mogla več tržiti zadevnih snovi. Vendar je poudarilo, da je razglasitev ničnosti spornega sklepa temeljila na razlogih, povezanih z materialno zakonitostjo tega sklepa. Prav tako je menilo, da ohranitev učinkov spornega sklepa ni združljiva s ciljem Uredbe REACH, ki je zagotoviti visoko raven zaščite zdravja ljudi in okolja. Na tej podlagi je Splošno sodišče v točki 2 izreka izpodbijane sodbe zavrnilo ohranitev učinkov spornega sklepa.

125. Menim, da je Splošno sodišče pri ugotovitvi iz točke 112 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo.

126. Ugotoviti je treba, da je razglasitev ničnosti spornega sklepa povzročila ponovno uporabo prehodnih pravil iz člena 56(1)(d) v povezavi s členom 58(1)(c)(ii) Uredbe REACH, v skladu s katerimi lahko vlagatelj nadaljuje z dajanjem zadevne snovi v promet za prijavljene uporabe tudi po datumu poteka in vse do sprejetja odločitve glede vloge za avtorizacije, če je bila ta vloga predložena do zadnjega datuma za oddajo vloge, določenega za snov iz priloge XIV k tej uredbi (glej točke 5, 6 in 12 teh sklepnih predlogov).

127. V obravnavani zadevi so za družbo DCC Maastricht veljala ta prehodna pravila, saj je vlogo za avtorizacijo predložila v predpisanem roku (glej točke 18, 19 in 23 teh sklepnih predlogov). Ker mora Komisija zaradi razglasitve ničnosti spornega sklepa vlogo za avtorizacijo ponovno preučiti, menim, da bi morala družba DCC Maastricht ponovno pridobiti pravico do uporabe teh prehodnih pravil, dokler Komisija v zvezi z vlogo za avtorizacijo ne sprejme novega sklepa. Besedilo navedenih določb v nasprotju s trditvami Kraljevine Danske ne vsebuje nobenega elementa, ki bi kazal na to, da se v položaju, v katerem je prišlo do razglasitve ničnosti sklepa o avtorizaciji, te določbe ne uporabljajo.

128. Zato sem mnenja, da je Splošno sodišče v točki 112 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, ker ni upoštevalo prehodnih pravil iz členov 56(1)(d) in 58(1)(c)(ii) Uredbe REACH.

129. Dalje, res je, da je Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso, navedeno v točki 111 izpodbijane sodbe, razsodilo, da je mogoče iz razlogov pravne varnosti ohraniti učinke akta Unije, ki je bil razglašen za ničnega, zlasti če se zakonitost tega akta ne izpodbija iz razlogov v zvezi z njegovim ciljem ali vsebino, temveč zaradi nepristojnosti avtorja tega akta ali bistvene kršitve postopka.[32] Vendar pozorno branje sodne prakse Sodišča kaže, da je Sodišče – čeprav je ta element mogoče šteti za oviro, ki Sodišču preprečuje, da bi odredilo ohranitev učinkov akta Unije v nekaterih primerih –[33] v drugih primerih ohranilo učinke akta Unije, ki je bil razglašen za ničnega, iz razlogov v zvezi z njegovo vsebinsko zakonitostjo.[34] Tako se na podlagi dosedanje sodne prakse Sodišča zdi, da ta element ni pogoj, ki mora biti izpolnjen v vseh primerih, temveč je odvisen od konkretnega položaja.

130. Menim, da v okoliščinah obravnavane zadeve ni mogoče izključiti, da bi zavrnitev predloga Komisije za ohranitev učinkov spornega sklepa lahko povzročila nastanek tveganja za zdravje ljudi in okolje. Sporni sklep namreč v nasprotju s trditvami Republike Finske in Kraljevine Švedske določa pogoje in omejitve, ti pa ne glede na pravila Unije za zagotavljanje varstva delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti zadevnim snovem, ki so navedena v točki 118 teh sklepnih predlogov, dejansko omejujejo uporabo teh snovi. Ti pogoji in omejitve med drugim zajemajo poseben program v zvezi z osebno zaščitno opremo in usposabljanjem delavcev, naveden v členu 1(3)(b) in točki 10 obrazložitve spornega sklepa, ter letne količinske omejitve, navedene v členu 1(3)(c) in točki 13

32 Glej na primer sodbi z dne 26. novembra 2014, Parlament in Komisija/Svet (C-103/12 in C-165/12, EU:C:2014:2400, točka 90), in z dne 28. julija 2016, Svet/Komisija (C-660/13, EU:C:2016:616, točka 51).

33 Glej na primer sodbi z dne 1. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (C-124/13 in C-125/13, EU:C:2015:790, točka 89), in z dne 7. septembra 2016, Nemčija/Parlament in Svet (C-113/14, EU:C:2016:635, točka 84).

34 Glej na primer sodbi z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točke od 138 do 141 v povezavi s točkami od 135 do 137), in z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 373 do 376 v povezavi s točkami od 333 do 372).

obrazložitve tega sklepa, ki so namenjene zagotavljanju, da zadevni snovi ne presežeta količin, prijavljenih v vlogi za avtorizacijo. Poleg tega bi se s tem odpravili tudi časovno omejeni roki za preverjanje, določeni v členu 2 spornega sklepa.[35] Zato po tehtnem premisleku menim, da je zaradi varstva zdravja ljudi in okolja priporočljivo, da se učinki spornega sklepa ohranijo.

131. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj razveljavi točko 2 izreka izpodbijane sodbe in odredi ohranitev učinkov spornega sklepa, dokler Komisija ne sprejme novega sklepa o vlogi za avtorizacijo.

VII. Stroški

132. Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika odloči o stroških, če pritožba ni utemeljena ali če je utemeljena in Sodišče samo dokončno odloči v sporu. V skladu s členom 138(3) tega poslovnika, ki se za pritožbe uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), vsaka stranka, če uspe samo deloma, nosi svoje stroške. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke. Ker je Komisija uspela le s svojim podrednim predlogom, se zdi razumno, da nosi Komisija štiri petine stroškov, ki so nastali Kraljevini Švedski, Kraljevina Švedska pa petino stroškov, ki so nastali Komisiji.

133. V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se za pritožbe uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, države članice in institucije Unije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. V skladu s členom 184(4) tega poslovnika lahko Sodišče odloči, da intervenient na prvi stopnji, ki je sodeloval v pritožbi, nosi svoje stroške. Kraljevina Danska, Republika Finska, Parlament in ECHA zato nosijo svoje stroške.

VIII. Predlog

134. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

– razveljavi točko 2 izreka sodbe z dne 7. marca 2019, Švedska/Komisija (T-837/16, EU:T:2019:144);

– v preostalem pritožbo zavrne;

– Evropski komisiji naloži, naj nosi štiri petine svojih stroškov in štiri petine stroškov, ki so nastali Kraljevini Švedski;

– Kraljevini Švedski naloži, naj nosi petino svojih stroškov in petino stroškov, ki so nastali Evropski komisiji;

– Kraljevini Danski, Republiki Finski, Evropskemu parlamentu in Evropski agenciji za kemikalije naloži, naj nosijo svoje stroške.

35 Glej v zvezi s tem sklep podpredsednika Sodišča z dne 21. novembra 2019, Komisija/Švedska (C-389/19 P-R, neobjavljen, EU:C:2019:1007, točke od 77 do 80).