Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

14 май 2014 година*

„Сближаване на законодателствата — Директива 2009/48/ЕО — Безопасност на детските играчки — Гранични стойности за нитрозаминитe и нитрозиращите вещества, оловото, бария, арсена, антимона и живака в детските играчки — Решение на Комисията да не одобри изцяло оставянето в сила на дерогиращите ги национални разпоредби — Ограничено във времето одобряване — Доказване на по-високо равнище на защита на здравето на човека, осигурено от националните разпоредби“

По дело T-198/12

Федерална република Германия, за която се явяват T. Henze и A. Wiedmann, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват M. Patakia и G. Wilms, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за частична отмяна на Решение 2012/160/ЕС на Комисията от 1 март 2012 година относно националните разпоредби, нотифицирани от федералното правителство на Германия, с които се запазват граничните стойности за олово, барий, арсен, антимон, живак, нитрозамини и нитрозиращи вещества в детските играчки след като започне да се прилага Директива 2009/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на детските играчки (ОВ L 80, стр. 19)

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: M. E. Martins Ribeiro (докладчик), изпълняваща функцията на председател, A. Popescu и G. Berardis, съдии,

секретар: K. Andová, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 септември 2013 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

Правна уредба

Правото на Съюза

1 Член 114 ДФЕС има следното съдържание:

„1. Освен ако в Договорите не е предвидено друго, следващите разпоредби се прилагат за постигане на целите, заложени в член 26. Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, след консултация с Икономическия и социален комитет, приемат мерките за сближаване на законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, които имат за цел създаването или функционирането на вътрешния пазар.

2. Параграф 1 не се прилага за данъчни разпоредби, за разпоредби, отнасящи се до свободното движение на хора, нито пък за тези, отнасящи се до правата и интересите на заетите лица.

3. В своите предложения, предвидени в параграф 1, в областта на здравето, сигурността, защитата на околната среда и защитата на потребителите, Комисията приема за база високо равнище на защита, като взема под внимание, по-специално, всяко ново развитие, основаващо се на научните факти. В рамките на съответните си правомощия, Европейският парламент и Съветът също ще полагат усилия да постигнат тази цел.

4. Ако след приемане от Европейския парламент и Съвета, от Съвета или от Комисията, на мярка за хармонизиране, една държава членка счете за необходимо да запази националните си разпоредби, на основание значими нужди, посочени в член 36 или отнасящи се до защитата на околната или работната среда, тя уведомява Комисията за тях и посочва основанията за тяхното запазване.

5. Освен това, без да се засягат разпоредбите на параграф 4, ако след приемането от Европейския парламент и Съвета, от Съвета или от Комисията, на мярка за хармонизиране, държава членка счете за необходимо да въведе национални разпоредби, основаващи се на нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава членка, който е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране, тя уведомява Комисията за предприетите мерки и за основанията за тяхното приемане.

6. В срок от шест месеца след уведомяванията, посочени в параграфи 4 и 5, Комисията одобрява или отхвърля въпросните национални разпоредби, след като установи дали те представляват или не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите членки, и дали препятстват или не препятстват функционирането на вътрешния пазар.

При липса на решение на Комисията в този срок националните разпоредби, посочени в параграфи 4 и 5, се считат за одобрени.

Когато това е оправдано поради сложността на въпроса и при липса на опасност за човешкото здраве, Комисията може да уведоми заинтересованата държава членка, че срокът, посочен в настоящия параграф, може да бъде продължен за нов период от шест месеца.

7. Когато, в съответствие с параграф 6, на държава членка е разрешено да запази или да въведе национална разпоредба, дерогираща прилагането на мярката за хармонизиране, Комисията незабавно преценява дали да предложи привеждането в съответствие на тази мярка.

8. Когато държава членка повдигне специфичен проблем, свързан с общественото здраве в област, която е била обект на предходни мерки за хармонизиране, тя уведомява Комисията, която незабавно преценява дали да предложи подходящи мерки на Съвета.

9. Чрез дерогация от процедурата, предвидена в членове 258 и 259, Комисията и всяка държава членка могат пряко да сезират Съда на Европейския съюз, ако считат, че друга държава членка упражнява неправомерно правомощията, предвидени в настоящия член.

10. Посочените по-горе мерки за хармонизиране съдържат, в съответните случаи, защитна клауза, предоставяща на държавите членки правото да приемат временни мерки, основаващи се на една или повече неикономически причини, посочени в член 36 и подчинени на процедура на контрол от Съюза“.

2 На 3 май 1988 г. Съветът на Европейските общности приема Директива 88/378/ЕИО относно сближаване на законодателствата на държавите членки във връзка с безопасността на детските играчки (ОВ L 187, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 8, стр. 231).

3 Приложение II към Директива 88/378, озаглавено „Основни изисквания за безопасност на детските играчки“, гласи следното:

„II. Особени рискове

[…]

3. Химични свойства

1. Детските играчки се проектират и конструират така, че при употребата им по реда на член 2, параграф 1 от настоящата директива, да не представляват опасност за здравето или риск от физическо нараняване при гълтане, вдишване или допир с кожата, мембранните тъкани или очите.

Във всеки един случай те трябва да са съобразени със засягащото ги законодателство на Общността относно някои категории продукти или забраните, ограниченията за употреба или поставянето на етикети за някои опасни субстанции и съставки.

2. В частност, с цел защита здравето на децата, бионаличността в резултат на употреба на детски играчки не трябва да надхвърля следните дневни равнища:

0,2 μg антимон,

0,1 μg арсеник,

25,0 μg барий,

[…]

0,7 μg олово,

0,5 μg живак,

[…]

или подобни, но други стойности, които се приемат въз основа на научните данни за същите или други съставки в законодателството на Общността.

Бионаличността на тези субстанции означава разтворимият им екстракт с токсикологични последици.

[…]“.

4 Посочените в Директива 88/378 гранични стойности на бионаличност определят максимално допустимото количество на дадено химическо вещество, което поради използването на детските играчки може да бъде погълнато и да участва в биологичните процеси в човешкото тяло. Тези гранични стойности са посочени в микрограмове от всяко вредно вещество на ден (μg/j) и в тях не се прави разграничение според консистенцията на материала на играчката.

5 По поръчение на Европейската комисия Европейският комитет по стандартизация (CEN) изготвя, а след това приема на 13 декември 1994 г. европейския хармонизиран стандарт EN 71-3, озаглавен „Безопасност на играчки“ (наричан по-нататък „EN 71-3“), за да улесни по-специално производителите на играчки при доказването на съответствието на предписанията на Директива 88/378.

6 Стандартът EN 71-3 извежда от граничните стойности на бионаличност, определени в Директива 88/378, гранични стойности на миграция чрез гълтане за веществата, от които е направена играчката, и описва процедура, която позволява те да бъдат определени. Както се установява от третото съображение и от член 5, параграф 1 от Директива 88/378, спазването на стойностите на стандарта EN 71-3 е основание да се предположи, че е налице съответствие на основните изисквания на Директива 88/378 и следователно на определените в нея гранични стойности на бионаличност.

7 Граничните стойности на миграция указват максимално допустимото количество на дадено химическо вещество, което може да мигрира, т.е. да премине от даден продукт към външната среда, например в кожата или в стомашния сок. Те позволяват да се направи измерване на самата играчка и се измерват в милиграм от всяко вредно вещество на килограм от материала на играчка (mg/kg).

8 За стандарта EN 71-3 са възприети следните гранични стойности на миграция:

Елемент	Гранична стойност на миграция
Антимон	60 mg/kg
Арсен	25 mg/kg
Барий	1000 mg/kg
Олово	90 mg/kg
Живак	60 mg/kg

9 През 2003 г. започва процес на преразглеждане на Директива 88/378, който приключва на 18 юни 2009 г. с приемането на Директива 2009/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на детските играчки (ОВ L 170, стр. 1), като Федерална република Германия гласува против приемането на този акт.

10 В съображение 22 от Директива 2009/48 се уточнява следното:

„Специфичните гранични стойности, указани в Директива 88/378/ЕИО за определени вещества, следва също да бъдат актуализирани с цел отчитане на напредъка на научните познания. Граничните стойности за арсен, кадмий, хром (VI), живак, олово и органичен калай, които са особено токсични и които следователно не следва да се използват съзнателно в тези части на детските играчки, които са достъпни за деца, следва да бъдат определени на нива, които са наполовина на считаните за безопасни съгласно критериите на съответния научен комитет, за да се гарантира, че в детските играчки има само следи, които са съвместими с добрите производствени практики“.

11 Съображение 47 от Директива 2009/48 има следното съдържание:

„За да се даде достатъчно време на производителите на детски играчки и другите икономически оператори за приспособяване към изискванията, установени с настоящата директива, е необходимо да се предвиди преходен период от две години след влизането в сила на настоящата директива, през който период детски играчки, в съответствие с Директива 88/378/ЕИО, могат да бъдат пускани на пазара. В случай на изисквания по отношение на химикалите, този период следва да бъде определен на четири години, за да се позволи разработването на хармонизирани стандарти, които са необходими за спазване на тези изисквания“.

12 Директива 2009/48 определя конкретни гранични стойности на миграция за редица елементи, сред които олово, арсен, живак, барий и антимон, въз основа на препоръките на Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM, Нидерландски институт за общественото здраве и околната среда), представени в доклад от 2008 г., озаглавен „Химикали в детските играчки. Обща методология за оценка на химичната безопасност на детските играчки с акцент върху химичните елементи“ (наричан по-нататък „докладът на RIVM“). Съществуват три различни гранични стойности на миграция в зависимост от вида на материала, от който са изработени играчките: сух, трошлив, прахообразен или гъвкав материал от играчката, течен или лепкав материал от детската играчка и остърган от играчката материал.

13 Приложение II към Директива 2009/48, озаглавено „Специфични изисквания за безопасност“, гласи следното:

„III. Химични свойства

[…]

13. Без да се засягат точки 3, 4 и 5, не се надхвърлят следните гранични стойности на миграция от детски играчки или техни компоненти:

Химичен елемент	mg/kg в суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя от играчката	mg/kg в течна или лепкава материя от детската играчка	mg/kg в остъргана от играчка материя
[…]	[…]	[…]	[…]
Антимон	45	11,3	560

Арсен	3,8	0,9	47
Барий	4 500	1 125	56 000
[…]	[…]	[…]	[…]
Олово	13,5	3,4	160
[…]	[…]	[…]	[…]
Живак	7,5	1,9	94
[…]	[…]	[…]	[…]

[…]“.

14 Член 53 от Директива 2009/48 гласи:

„1. Държавите членки не възпрепятстват предоставянето на пазара на детски играчки, които съответстват на изискванията на Директива 88/378/ЕИО и които са пуснати на пазара преди 20 юли 2011 г.

2. В допълнение към изискванията на параграф 1 държавите членки не възпрепятстват предоставянето на пазара на детски играчки, които отговарят на изискванията на настоящата директива, с изключение на предвидените в [точка] III от приложение II, ако тези детски играчки отговарят на изискванията, посочени в част 3 от приложение II към Директива 88/378/ЕИО, и са били пуснати на пазара преди 20 юли 2013 г.“.

15 Член 54 от Директива 2009/48, озаглавен „Транспониране“, предвижда следното:

„Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, не по-късно от 20 януари 2011 г. Те незабавно информират Комисията за това.

Те прилагат тези мерки, считано от 20 юли 2011 г.

Когато държавите членки приемат тези мерки, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки.

Държавите членки съобщават на Комисията текстовете на разпоредбите от националното си законодателство, които приемат в областта, уредена с настоящата директива“.

16 Член 55 от Директива 2009/48, озаглавен „Отмяна“, гласи:

„Директива 88/378/ЕИО, с изключение на член 2, параграф 1 и част 3 от приложение II, се отменя, считано от 20 юли 2011 г. Член 2, параграф 1 и част 3 от приложение II се отменят, считано от 20 юли 2013 г.

Позоваванията на отменената директива се тълкуват като позовавания на настоящата директива“.

Национално право

17 Федерална република Германия транспонира Директива 88/378 в националното си право с Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug (Наредба за безопасността на играчките) от 21 декември 1989 г. (BGBl. 1989 I, стр. 2541), изменена за последен път с член 6, параграф 2 от Verordnung zur Umsetzung der EG-Richtlinien 2002/44/EG und 2003/10/EG zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen (Наредба за транспониране на Директиви 2002/44/ЕО и 2003/10/ЕО за предпазване на работниците от опасностите, свързани с шума и вибрациите) от 6 март 2007 г. (BGBl. 2007 I, стр. 261). Граничните стойности за оловото, арсена, живака, бария и антимона, възпроизведени в член 2 от посочената по-горе национална правна уредба, са същите като установените в Директива 88/378.

18 На 20 юли 2011 г. влиза в сила Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug) (2. GPSGV) (втора наредба относно закона за безопасността на уредите и продуктите (наредба за безопасността на играчките), BGBl. 2011 I, стр. 1350 и сл. и стр. 1470, наричана по-нататък „втора GPSGV 2011“), член 10, параграф 3 от която, относно основните изисквания за безопасност, възпроизвежда граничните стойности за бионаличност от приложение II към Директива 88/378 за оловото, антимона, арсеника, бария и живака.

Обстоятелства, предхождащи спора

19 С писмо от 18 януари 2011 г. по силата на член 114, параграф 4 от ДФЕС Федерална република Германия иска от Комисията разрешение да запази съществуващите в германското право разпоредби по отношение на пет елемента, а именно: олово, арсен, живак, барий и антимон, както и по отношение на нитрозаминитe и нитрозиращите вещества, отделяни от материала, от който са изработени някои играчки, след 20 юли 2013 г., дата на влизане в сила на точка III от приложение II към Директива 2009/48.

20 С писмо от 2 март 2011 г. Федерална република Германия изпраща подробни мотиви за това искане, към които са приложени санитарни оценки на Bundesinstitut für Risikobewertung (Федерален институт за оценяване на рисковете, наричан по-нататък „BfR“), едната за антимона, арсена, оловото, бария и живака, а другата за нитрозаминитe и нитрозиращите вещества.

21 С решение от 4 август 2011 г. Комисията уведомява Федерална република Германия, че в съответствие с член 114, параграф 6, трета алинея от ДФЕС посоченият в първа алинея от същия параграф срок от 6 месеца за одобряване или отхвърляне на нотифицираните на 2 март 2011 г. национални разпоредби, отнасящи се до петте разглеждани елемента, а именно оловото, арсена, живака, бария и антимона, а така също и до нитрозаминитe и нитрозиращите вещества, се продължава до 5 март 2012 г.

22 В Решение 2012/160/ЕС от 1 март 2012 г. относно националните разпоредби, нотифицирани от федералното правителство на Германия, с които се запазват граничните стойности за олово, барий, арсен, антимон, живак, нитрозамини и нитрозиращи вещества в детските играчки след като започне да се прилага Директива 2009/48 (ОВ L 80, стр. 19, наричано по-нататък „обжалваното решение“) Комисията приема следното:

„Член 1

Германските мерки по отношение на антимона, арсена и живака, нотифицирани съгласно член 114, параграф 4 […] ДФЕС, не се одобряват.

Германските мерки по отношение на оловото, нотифицирани съгласно член 114, параграф 4 […] ДФЕС, са одобрени до датата на влизане в сила на разпоредбите на Е[вропейския съюз], с които се установяват нови гранични стойности по отношение на оловото в детските играчки или до 21 юли 2013 г., в зависимост от това кое от двете събития настъпи първо.

Германските мерки по отношение на бария, нотифицирани съгласно член 114, параграф 4 […] ДФЕС, са одобрени до датата на влизане в сила на разпоредбите на Е[вропейския съюз], с които се установяват нови гранични стойности по отношение на бария в детските играчки или до 21 юли 2013 г., в зависимост от това кое от двете събития настъпи първо.

Германските мерки по отношение на нитрозаминитe и нитрозиращите вещества, нотифицирани съгласно член 114, параграф 4 […] ДФЕС, се одобряват“.

Производство и искания на страните

23 На 14 май 2012 г. Федерална република Германия подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

24 Федерална република Германия иска Общият съд:

— да обяви обжалваното решение за нищожно в частта, в която националните разпоредби, в които се определят гранични стойности, от една страна, за антимона, арсена и живака, нотифицирани с оглед на тяхното запазване, не са одобрени и от друга страна, за оловото и бария, нотифицирани с оглед на тяхното запазване, са одобрени само до 21 юли 2013 г.,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

25 Комисията иска Общият съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

26 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 27 август 2012 г., Кралство Дания иска да встъпи по настоящото дело в подкрепа на исканията на жалбоподателя. С определение от 27 септември 2012 г. председателят на осми състав уважава тази молба.

27 С писмо, подадено в секретариата на Общия съд на 13 ноември 2012 г., Кралство Дания уведомява Общия съд, че се отказва от встъпване. С определение на председателят на осми състав от 14 декември 2012 г. Кралство Дания е заличено като встъпила страна по настоящото дело.

28 На 13 февруари 2013 г. Федерална република Германия подава молба за обезпечение, с която иска следните мерки:

— временно одобряване на нотифицираните национални разпоредби, с които се запазват граничните стойности за оловото, бария, арсена, антимона и живака, до постановяване на решението по същество на Общия съд,

— при условията на евентуалност, да бъде задължена Комисията да одобри временно нотифицираните от Федерална република Германия национални разпоредби, с които се запазват граничните стойности за оловото, бария, арсена, антимона и живака, до постановяване на решението по същество на Общия съд.

29 С определение от 15 май 2013 г. председателят на Общия съд се произнася като съд по обезпечителното производство и решава че Комисията следва да разреши запазването на нотифицираните от Федерална република Германия национални разпоредби, с които се определят гранични стойности за наличните в детските играчки антимон, арсен, барий, олово и живак, до постановяване на решението по същество на Общия съд.

30 Въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд (осми състав) решава да открие устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от неговия процедурен правилник, поставя писмени въпроси на страните. Те отговарят на тези въпроси в определения срок.

31 Устните състезания и отговорите на страните на зададените им от Общия съд устни въпроси са изслушани в съдебното заседание от 19 септември 2013 г.

От правна страна

По искането, направено от Федерална република Германия в съдебното заседание, във връзка с частична липса на основание за постановяване на решение по същество

32 В съдебното заседание Федерална република Германия посочва, че след подаване на настоящата жалба Комисията приема Регламент (ЕС) № 681/2013 от 17 юли 2013 година за изменение на част III от приложение II към Директива 2009/48 (ОВ L 195, стр. 16), с който са изменени посочените в това приложение гранични стойности на миграция за бария, и иска от Общия съд да се произнесе в смисъл, че липсва основание за постановяване на решение по същество в частта, в която с жалбата се иска отмяна на обжалваното решение по отношение на бария, и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

33 Следва да се приеме, че в резултат на приемането на Регламент № 681/2013 жалбата остава без предмет в частта, с която се иска отмяна на обжалваното решение относно бария.

34 При тези обстоятелства разглеждането на частта от исканията за отмяна на ограничението на одобрението относно оловото и бария до 21 юли 2013 г. поради твърдяната негова незаконосъобразност ще се отнася само до одобрението относно оловото, така че вече няма основание за постановяване на решение по искането за отмяна на обжалваното решение в частта относно бария.

По искането за отмяна на обжалваното решение

35 Целта на жалбата на Федерална република Германия е частичната отмяна на обжалваното решение, тъй като в него, от една страна, нотифицираните с цел да бъдат запазени национални разпоредби, с които се определят граничните стойности за оловото, са одобрени само до 21 юли 2013 г., и от друга страна, националните разпоредби, в които се определят граничните стойности за антимона, арсена и живака, нотифицирани с оглед запазването им, не са одобрени.

По незаконосъобразността на ограничаването във времето на одобрението относно оловото

– По допустимостта

36 Комисията поддържа, че оспорването на ограниченото във времето одобрение за оловото е недопустимо, тъй като Федерална република Германия няма правен интерес.

37 Следва обаче да се припомни, че член 263 ДФЕС прави ясно разграничение между правото на жалба за отмяна на институциите на Съюза и на държавите членки, от една страна, и това на физическите и юридическите лица, от друга, като по-специално въз основа на втора алинея от този член всяка държава членка има право да оспорва чрез жалба за отмяна законосъобразността на решенията на Комисията, без упражняването на това право да се обуславя от доказването на правен интерес (вж. в този смисъл Решение на Съда от 23 февруари 1988 г. по дело Обединено кралство/Съвет, 131/86, Recueil, стр. 905, точка 6 ; Определение на Съда от 27 ноември 2001 г. по дело Португалия/Комисия C-208/99, Recueil, стр. I-9183, точки 22—24; Решение на Общия съд от 13 септември 2010 г. по дело Гърция/Комисия, T-415/05, T-416/05 и T-423/05, Сборник, стр. II-4749, точка 57).

38 Поради това следва да се приеме, че искането на Федерална република Германия за отмяна на обжалваното решение е напълно допустимо, тъй като националните разпоредби, в които се определят граничните стойности за оловото, нотифицирани с оглед запазването им, са одобрени в него само най-много до 21 юли 2013 г.

– По същество

39 По същество Федерална република Германия излага три основания за отмяна, изведени, първо, от нарушение на задължението за мотивиране, второ, от нарушение на член 114 ДФЕС и трето, от наличието на злоупотреба с власт.

40 Следва първо да се разгледа правното основание на Федерална република Германия, изведено от нарушението на задължението за мотивиране.

41 Федерална република Германия поддържа, че Комисията не е мотивирала достатъчно от правна страна ограничаването във времето на одобрението на националните разпоредби за оловото. Тя обяснява, че „начинът на действие“ на Комисията показва логическо противоречие, поради което би трябвало тя да изложи особено подробни мотиви за това ограничаване.

42 Съображения 53—55 от обжалваното решение относно оловото имат следното съдържание:

„Позиция на федералното правителство на Германия

(53) Германските органи се позовават на изследването на ЕОБХ [Европейски орган за безопасност на храните] от 2010 г., в което се прави изчерпателна оценка по отношение на оловото. Според ЕОБХ не съществува научно обоснована прагова доза по отношение на неблагоприятните последици от оловото за човешкото здраве. Поради това Германия счита, че определените в Директивата гранични стойности на миграция за оловото вече не почиват на научни факти и настоява за запазване на националните мерки.

Оценка на позицията на федералното правителство на Германия

(54) Комисията признава, че граничните стойности на миграция за оловото, така както са определени в Директивата, вече не осигуряват подходящо равнище на защита на децата. Допустимата дневна доза, използвана за изчисляване на граничните стойности, бе поставена под въпрос от ЕОБХ и JECFA [Комитет на експерти на FAO/СЗО относно хранителните добавки] през 2010 г. след преразглеждането на законодателството в областта на безопасността на детските играчки. Като взе това предвид, Комисията вече започна преразглеждане на горепосочените гранични стойности.

(55) С оглед на изложените по-горе съображения Комисията е на мнение, че мерките, нотифицирани от Германия по отношение на оловото, се считат за основателни на базата на съображения за значими нужди, свързани със защитата на човешкото здраве“.

43 Съображение 91 от обжалваното решение, което е в частта, озаглавена „Отсъствие на пречки за функционирането на вътрешния пазар“, има следното съдържание:

„По отношение на оловото […] Комисията отбелязва, че ако прилагат разпоредбите на Директивата, производителите ще могат да продават играчките във всички държави членки, освен в Германия. Малко вероятно е производителите да разработят две серии различни играчки, те по-скоро ще се съобразят с представляващите дерогация разпоредби, за да разполагат с играчки, които могат да бъдат продавани във всички държави членки. Комисията също така отбелязва, че германските гранични стойности за олово […] отговарят на стойностите, които се прилагат в ЕС от 1990 г. на основание Директива 88/378/ЕИО и поради това, от техническа гледна точка, могат да бъдат спазени от производителите. Производителите на детски играчки потвърдиха това предположение, когато изразиха позицията си относно германските мерки. Поради това Комисията има основания да счита, че последиците за функционирането на вътрешния пазар са съразмерни по отношение на целта да се осигури защита на здравето на децата“.

44 Съображение 94 от обжалваното решение, което е в частта, озаглавена „Заключение“, гласи следното:

„Що се отнася до националните мерки, нотифицирани от Германия по отношение на оловото […], Комисията стига до заключението, че тези мерки се считат за основателни поради необходимостта да се осигури защита на човешкото здраве, както и че те не представляват нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничение на търговията между държавите членки, нито несъразмерна пречка за функционирането на вътрешния пазар. Поради това Комисията има основания да счита, че нотифицираните национални мерки могат да бъдат одобрени, при условие че са ограничени във времето“.

45 Следва да се припомни, че предвиденото в член 296, втора алинея ДФЕС задължение за мотивиране представлява съществено процесуално изискване, което трябва да се разграничава от въпроса за обосноваността на мотивите, тъй като той спада към законосъобразността по същество на спорния акт (вж. Решение на Съда от 2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink’s France, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 67 и Решение от 22 март 2001 г. по дело Франция/Комисия, C-17/99, Recueil, стр. I-2481, точка 35).

46 Според постоянната съдебна практика изискваните от член 296, втора алинея ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която го издава, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296, втора алинея ДФЕС следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink’s France, точка 45 по-горе, точка 63 и цитираната съдебна практика; Решение на Общия съд от 4 юли 2006 г. по дело Hoek Loos/Комисия (T-304/02, Recueil, стр. II-1887, точка 58).

47 Следва да се отбележи, че мотивите на даден акт трябва да бъдат логични, по-конкретно да не съдържат вътрешни противоречия, затрудняващи разбирането на причините, които са в основата на този акт (Решение на Съда от 29 септември 2011 г. по дело Elf Aquitaine/Комисия, C-521/09 P, Сборник, стр. I-8947, точка 151).

48 Противоречие в мотивите на дадено решение представлява нарушение на задължението по член 296, втора алинея ДФЕС, което може да засегне валидността на разглеждания акт, ако се установи, че поради това противоречие адресатът на акта не може да се запознае изцяло или частично с действителните мотиви на решението и поради това диспозитивът на акта е лишен изцяло или частично от всякаква правна опора (Решение на Общия съд от 24 януари 1995 г. по дело Tremblay и др./Комисия, T-5/93, Recueil, стр. II-185, точка 42; Решение на Общия съд от 30 март 2000 г. по дело Kish Glass/Комисия, T-65/93, Recueil, стр. II-1885, точка 85 и Решение на Общия съд от 12 септември 2013 г. по дело Германия/Комисия T-347/09, точка 101).

49 От съдебната практика следва също, че ако решение на Комисията, което следва постоянна практика по вземане на решения, може да бъде мотивирано кратко, а именно чрез позоваване на тази практика, когато то отива значително по-далеч от предходните решения, Комисията трябва да изложи изрично своите съображения (Решение на Съда от 26 ноември 1975 г. по дело Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique и др./Комисия, 73/74, Recueil, стр. 1491, точка 31 и Решение на Съда от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Département du Loiret, C-295/07 P, Сборник, стр. I-9363, точка 44).

50 Важно е също да се подчертае, че контролът за спазването на гаранциите, предоставени от правния ред на Съюза в административните процедури, като задължението Комисията да мотивира в достатъчна степен решението си, е от още по-голямо значение в контекста на предвидената в член 114, параграф 4 ДФЕС процедура, тъй като принципът на състезателното начало не се прилага в нея (вж. в този смисъл Решение на Съда от 20 март 2003 г. по дело Дания/Комисия, C-3/00, Recueil, стр. I-2643, точка 50 и Решение на Съда от 6 ноември 2008 г. по дело Нидерландия/Комисия, C-405/07 P, Сборник, стр. I-8301, точки 56 и 57).

51 В случая следва да се отбележи, че в обжалваното решение има предварителни бележки (съображения 19—24), в които се припомнят именно условията, при които са установени граничните стойности за арсена, оловото, антимона, бария и живака в Директиви 88/378 и 2009/48. Във връзка с Директива 2009/48 Комисията подчертава, че въз основа на съдържащите се в доклада на RIVM препоръки експозицията на деца на химикали в играчките не може да надвишава определено равнище, наричано „допустима дневна доза“, и че доколкото допустимите дневни дози са определени от научни изследвания и науката може да се развива, законодателят е предвидил възможността тези гранични стойности да бъдат изменени при наличието на нови научни данни.

52 Комисията прави анализ на изложените от Федерална република Германия доводи в подкрепа на искането ѝ за дерогация за всяко от разглежданите вещества. След анализа Комисията одобрява искането на Федерална република Германия за запазване на националните разпоредби, определящи гранични стойности за оловото, като приема, че те са „основателни на базата на съображения за значими нужди, свързани със защитата на човешкото здраве“ (съображения 55 и 94 от обжалваното решение).

53 Според Комисията този извод се основава на конкретни проблеми, свързани с допустимата дневна доза, използвана за изчисляване на граничните стойности на миграция за оловото, поставена под въпрос от някои научни оценки (съображение 54 от обжалваното решение). Комисията уточнява, че допустимата дневна доза, използвана за изчисляване на граничните стойности, е поставена под въпрос от Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ) и

от експертния комитет към ФАО/СЗО (JECFA) през 2010 г. след преразглеждането на законодателството в областта на безопасността на детските играчки и поради това тя вече започнала преразглеждане на горепосочените гранични стойности.

54 В обжалваното решение Комисията отбелязва също, че нотифицираните от Федерална република Германия разпоредби по отношение на оловото не представляват нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничение на търговията между държавите членки, нито несъразмерна пречка за функционирането на вътрешния пазар (съображения 83, 86, 91 и 94 от обжалваното решение).

55 Едва в заключителната част на обжалваното решение Комисията уточнява, че има основания да счита, че нотифицираните национални мерки могат да бъдат одобрени, „при условие че са ограничени във времето“ (съображение 94 от обжалваното решение), както е посочено в член 1 от диспозитива на това решение. По този начин Комисията одобрява запазването на предвидените в германското законодателство разпоредби за оловото в детските играчки „до датата на влизане в сила на разпоредбите на Е[вропейския съюз], с които се установяват нови гранични стойности по отношение на оловото в детските играчки или до 21 юли 2013 г., в зависимост от това кое от двете събития настъпи първо“.

56 В началото следва да се отбележи, че временното одобряване на нотифицираните национални мерки по отношение на оловото е ограничено с краен срок, който се определя като датата на която ще настъпи първото от две алтернативни събития, първото от които е несигурно, тъй като това е „датата на влизане в сила на разпоредбите на ЕС, с които се установяват нови гранични стойности по отношение на оловото в детските играчки“, а второто — сигурно, тъй като това е датата 21 юли 2013 г. […] В това отношение, макар в писменото си изложение Комисията да заявява, че при приемане на обжалваното решение, обстоятелството, че вече е взела мерки за изменение на стойностите по-конкретно по отношение на оловото, като предвидените в Директива 2009/48, в съответствие с развитието на научните достижения, я е накарало да ограничи във времето дадената дерогация, налага се изводът, че в това решение няма конкретно изложение по този въпрос.

57 Що се отнася до ограничаването на одобрението „до датата на влизане в сила на разпоредбите на ЕС, с които се установяват нови гранични стойности по отношение на оловото в детските играчки“, следва да се отбележи, че цялостен прочит на обжалваното решение, с логическо съпоставяне на съдържащите се в него изрични съображения относно преразглеждането на граничните стойности за оловото в Директива 2009/48 със съдържанието на член 1 от неговия диспозитив, ограничаващ одобрението до датата на влизане в сила на „разпоредбите на Е[вропейския съюз], с които се установяват нови гранични стойности“ за това вещество, е могло да позволи на Федерална република Германия да разбере логическите доводи на Комисията.

58 Обратно, когато става въпрос за ограничението „до 21 юли 2013 г.“, Федерална република Германия отбелязва първо, че в съображение 54 от обжалваното решение Комисията признава, че граничната стойност на миграция за оловото, така както е определена в Директива 2009/48, вече не осигурявала подходящо равнище на защита на децата и че на базата на съображения за значими нужди, свързани със защитата на човешкото здраве, нотифицираните национални разпоредби били обосновани, така че принципът на ограничаване във времето разкривал логическо противоречие. Освен това ограничаването във времето трябвало да се окачествти като отклонение от нормативното предписание на член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС, което предполага, че Комисията трябва да одобри нотифицираната национална разпоредба, ако са налице условията за прилагане на тази разпоредба. Противоречието освен това било още по-очевидно с оглед на изложенията на Комисията, посветени на националните разпоредби

относно нитрозаминитe и нитрозиращите вещества, одобрени без ограничение във времето. На последно място, с оглед на структурата на Директива 2009/48 ограничаването във времето до 21 юли 2013 г. вечерта от гледна точка на резултата било равнозначно на отказ.

59 Следва да се припомни, че законодателят на Съюза предвижда, от една страна, макар да трябвало Директива 2009/48 да бъде транспонирана не по-късно от 20 януари 2011 г., че държавите членки трябва все пак да прилагат националните разпоредби за транспониране едва от 20 юли 2011 г. (член 54 от Директива 2009/48), и от друга страна, че Директива 88/378 се отменя, считано от 20 юли 2011 г., с изключение на член 2, параграф 1 от нея и на точка II 3 от приложение II към нея, отменени, считано от 20 юли 2013 г. (член 55 от Директива 2009/48).

60 С оглед на посоченото в предходната точка изключение Федерална република Германия иска от Комисията запазване на предвидените в националното ѝ законодателство разпоредби за различни вещества, едно от които е оловото в детските играчки, „след 20 юли 2013 г., дата на влизане в сила на [точка] III от приложение II към Директива 2009/48“, тъй като граничните стойности на бионаличност, определени в Директива 88/378 и възпроизведени в тези разпоредби, продължават да се прилагат до тази дата, без да е нужно каквото и да е разрешение от Комисията.

61 Безспорно е, че Комисията одобрява запазването на националните разпоредби за оловото само до влизането в сила на преразгледаните гранични стойности на миграция за това вещество и във всеки случай, най-много до 21 юли 2013г.

62 Ето защо следва да се приеме, че или изтичането на срока на одобрението на запазването на националните разпоредби за оловото трябвало да съвпадне с влизането в сила на нови разпоредби на Съюза, определящи преразгледани гранични стойности на миграция за това вещество, което би имало смисъл само ако влизането в сила беше станало преди 21 юли 2013 г., или изтичането на срока на одобрението на запазването на националните разпоредби за оловото трябвало да стане с минаване на времето на 21 юли 2013 г., което трябвало да отговаря с разлика от един ден на изтичането на срока на оставянето в сила на точка II 3 от приложение II към Директива 88/378, заменена с точка III от приложение II към Директива 2009/48.

63 Във връзка с последната посочена хипотеза, в отговор на писмен въпрос на Общия съд, Комисията обяснява:

„Определените в директивата гранични стойности за химичните вещества са приложими от 0 часа на 20 юли 2013 г. При приемане на обжалваното решение Комисията предполага, че граничните стойности за […] оловото ще бъдат своевременно изменени преди тази дата. Тя обаче иска и да избегне да бъде упреквана за публикуването на решение, което за тези две вещества не предвижда приложно поле във времето. Освен това двете дати са през почивните дни в края на седмицата. Поради това решението отпуска (символично) на германското правителство допълнителен срок от един ден за изменението“.

64 При положение че, от една страна, граничните стойности на бионаличност, определени в Директива 88/378, трябва да продължат да се прилагат до 20 юли 2013 г. и от друга страна, запазването на националните разпоредби за оловото е одобрено само до 21 юли 2013 г. най-късно, като следва да се уточни, че разликата между двете дати е само символична, следва да се приеме, както с основание подчертава Федерална република Германия, че конкретният резултат от обжалваното решение е равностоен на отрицателно решение, което Комисията впрочем изрично признава в съдебното заседание, независимо че в това решение Комисията установява, че са налице всички условия за прилагане на член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС (съображения 55, 83, 86, 91 и 94 от обжалваното решение).

65 По този начин се установява, че в обжалваното решение има вътрешно противоречие, което може да попречи на правилното разбиране на причините, които са в неговата основа.

66 С оглед на това вътрешно противоречие и без да е необходимо произнасяне по другите правни основания на Федерална република Германия относно твърдяната незаконосъобразност на ограничаването във времето на одобрението относно оловото, следва да се отмени член 1, втора алинея от обжалваното решение поради нарушение на член 296, втора алинея ДФЕС, в частта, в която в него е ограничено до 21 юли 2013 г. одобрението на националните разпоредби, с които с определят граничните стойности за оловото.

По незаконосъобразността на отказа да бъдат запазени националните разпоредби относно антимона, арсена и живака

– Обжалваното решение

67 При преценката на искането на Федерална република Германия, основано на член 114, параграф 4 ДФЕС, преди да разгледа искането по отношение на всяко от тези вещества, в съображения 19—24 от обжалваното решение Комисията излага общи бележки относно всички разглеждани вещества.

68 Тези предварителни бележки имат следното съдържание:

„(19)
Съдържащите се във Втората наредба по Закона за безопасност на уредите и продуктите (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug — 2. GPSGV) гранични стойности за арсен, олово, антимон, барий и живак са същите като установените в Директива 88/378/ЕИО, които се прилагат в ЕС от 1990 г. Тези гранични стойности са определени въз основа на научните данни, които са били налични към момента, а именно научното становище на Научния консултативен комитет за проучване на токсичността и екотоксичността на химическите съединения от 1985 г., озаглавено „Доклад EUR 12964(EN)“, глава III „Химични свойства на играчките“. За определяне на граничните стойности за основа е използвана приблизителната оценка на приема посредством храна при възрастните. Направено е предположението, че приемът при децата с приблизително тегло до 12 kg възлиза на не повече от 50 % от приема при възрастните, както и че количеството, което се отделя от играчките, следва да не надхвърля 10 % от този прием.

(20) С директивата, приета през 2009 г., бе заменена Директива 88/378/ЕИО и бе осъвременена правната рамка, приложима за химикалите, като бяха взети предвид най-новите научни данни, налични към момента на преразглеждането.

(21) Граничните стойности за арсен, олово, антимон, барий и живак, определени в Директивата, са изчислени, както следва: според препоръките на нидерландския Национален институт за общественото здраве и околната среда (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, RIVM), изложени в доклада му от 2008 г. „Химикали в детските играчки. Обща методология за оценка на химичната безопасност на детските играчки с акцент върху химичните елементи“ („Chemicals in Toys. A general methodology for assessment of chemical safety of toys with a focus on elements“), експозицията на деца на химикали в играчките не може да надвишава определено равнище, наричано „допустима дневна доза“. Тъй като децата са изложени на химикали чрез други източници освен детските играчки, само известен процент от допустимата дневна доза следва да бъде отреден на детските играчки. В доклада си от 2004 г. Научният комитет по токсичност, екотоксичност и околна среда препоръчва на детските играчки да бъдат отредени максимум 10 % от допустимата дневна доза. При особено токсични вещества обаче (като например арсен, олово и живак) законодателят реши, че препоръчаното количество следва да не надвишава 5 % от допустимата дневна

доза, за да се гарантира, че от тези елементи ще бъдат налице само следи, които са съвместими с добрите производствени практики. С цел да се определят граничните стойности максималният процентен дял на допустимата дневна доза следва да се умножи по теглото на детето, изчислено приблизително на 7,5 kg, и след това да се раздели на количеството погълнат материал от играчката, което по приблизителна оценка на RIVM възлиза на 8 mg дневно за остърган от играчката материал, на 100 mg за трошлив материал от играчката и на 400 mg за течен или лепкав материал от детската играчка. Тези граници на поглъщане бяха подкрепени от Научния комитет по рисковете за здравето и околната среда (Scientific Committee on Health and Environmental Risks, SCHER) в неговото становище „Рискове от органични канцерогенни, мутагенни или токсични за репродукцията вещества в детските играчки“ („Risks from organic CMR substances in toys“), прието на 18 май 2010 г. Тъй като стойностите на допустимата дневна доза са установени посредством научни изследвания, а междувременно науката може да се развие, законодателят е предвидил възможността тези гранични стойности да бъдат изменени при наличието на нови научни данни.

(22) Директивата установява гранични стойности на миграция, докато прилаганите на национално равнище стойности, които Германия иска да запази, са изразени в бионаличност. Бионаличността се определя като количеството химикали, което реално се отделя от играчката и което може, но не непременно, да бъде абсорбирано от човешкото тяло. Миграцията се определя като количеството, което реално се отделя от играчката и действително се абсорбира от човешкото тяло. Комисията отчита факта, че граничните стойности за бионаличност, определени през 1990 г., бяха преобразувани в гранични стойности на миграция в стандарта EN 71-3 — Миграция на определени елементи. Извършените за целите на посоченото преобразуване изчисления обаче са приблизителни. Използваните стойности за допустимата дневна доза се основават на препоръките от 1985 г. Беше допуснато, че дневната доза възлиза на 8 mg от материала, от който е изработена играчката, и бяха извършени корекции, за да се сведе до минимум експозицията на децата на токсични елементи чрез намаляване например на граничната стойност на миграция за барий, както и за да се осигури аналитична осъществимост чрез увеличаване например на граничната стойност на миграция за антимон и арсен.

(23) Комисията отбелязва, че стандартите не са задължителни, а се използват на доброволен принцип от производителите в рамките на процедурите за оценяване на съответствието, установени в законодателството. Освен това стандартът EN 71-3 в момента се преразглежда, за да се осигури презумпция за съответствие с новите гранични стойности, установени в Директивата.

(24) В заключение, при определянето на граничните стойности в Директивата и в стандарт EN 71-3 бяха взети предвид различни научни съображения. Граничните стойности, определени в Директивата, се основават на последователен и прозрачен научно-токсикологичен подход, за да може да се гарантира безопасността, и поради това може да бъдат смятани за по-подходящи“.

– По несъобразяването с критерия, който се прилага при посочената в член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС проверка

69 Федерална република Германия изтъква, че тъй като Комисията основала отказа за запазване на националните разпоредби по отношение на антимона, арсена и живака на обстоятелството, че тя не доказала, че граничните стойности на миграция в Директива 2009/48 не осигуряват подходящо равнище на защита (съображение 43 от обжалваното решение) или че те били от такова естество, че могли да доведат до неблагоприятни последици за човешкото здраве

(съображения 59—62 от обжалваното решение), при приемане на обжалваното решение бил нарушен определеният от съдебната практика критерий, приложим при посочената в член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС проверка.

70 Когато става въпрос за критерия, приложим при проверките, осъществявани от Комисията и посочени в член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС, Съдът уточнява, че държава членка може да основе искане за запазване на съществуващи отпреди национални разпоредби на оценка на риска за общественото здраве, различна от приетата от законодателя на Съюза, при приемането на мярката за хармонизация, от която тези национални разпоредби са дерогация. За тази цел държавата членка, която прави такова искане, трябва да докаже, че посочените национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита на общественото здраве от мярката за хармонизация на Съюза и че те не превишават това, което е необходимо за постигането на тази цел (Решение по дело Дания/Комисия, точка 50 по-горе, точка 64).

71 В настоящия случай от обжалваното решение се установява, че Федерална република Германия излага едни и същи доводи в подкрепа на искането си на основание член 114, параграф 4 ДФЕС за всяко от трите разглеждани вещества, а именно, че граничните стойности за тези вещества, налични в остърганата материя, така както са определени в Директива 2009/48, са нараснали спрямо посочените в стандарт EN 71-3, който преобразува в гранични стойности на миграция определените в Директива 88/378, и възпроизведени в нотифицираните национални разпоредби гранични стойности на бионаличност (съображения 34, 40, 57 и 58 от обжалваното решение). В писмото си от 2 март 2011 г. Федерална република Германия, набляга на факта, че с оглед на посоченото по-горе увеличаване равнището на защита по Директива 2009/48 е недостатъчно и националните разпоредби са по-строги и поради това гарантират по-високо равнище на защита на здравето от това, което се получава в резултат на Директива 2009/48.

72 С тези доводи Федерална република Германия твърди, не само че гарантираното с мярката за хармонизация равнище на защита е недостатъчно, но също и във връзка с това, че осигуреното от националните разпоредби е по-високо, твърдение, което в съответствие със съдебната практика в тази област държавата членка, подала искането, действително трябва да докаже.

73 В действителност тези две твърдения са обективно и тясно свързани и в обжалваното решение Комисията само отговаря на тези сравнителни доводи, като обяснява причините, поради които тя смята, че „граничните стойности, определени в Директива [2009/48, били] […] по-подходящи“ (съображения 36, 42 и 62 от обжалваното решение).

74 Безспорно е също, че Федерална република Германия иска запазването на националните разпоредби, като същевременно признава, че граничните стойности, определени в Директива 2009/48 за антимона и живака, не би трябвало да доведат до неблагоприятни последици за човешкото здраве (съображения 40 и 59 от обжалваното решение), което Комисията просто отбелязва (съображения 43 и 62 от обжалваното решение).

75 Накрая е важно да се подчертае, че в анализа си за антимона и живака Комисията ясно посочва, че Федерална република Германия не представя никакво доказателство, че „германските мерки биха осигурили по-високо равнище на защита“ (съображения 43 и 62 от обжалваното решение), като последната забележка отговаря точно на определението на предмета на доказване в тежест на държавата членка, направила искането. Само липсата на такова посочване по отношение на арсена все пак не е достатъчна, за да се установи, че приложимият при проверката по член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС критерий не е използван, тъй като общата структура на обжалваното решение показва, че този критерий не е пренебрегнат.

76 От това следва, че оплакването трябва да се отхвърли.

– По преценката по същество на условията за прилагане на член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС

77 Федерална република Германия поддържа, че като приема, че не е доказано, че националните разпоредби биха осигурили по-високо равнище на защита за здравето на децата от Директива 2009/48, Комисията преценява неправилно фактическото положение и прилага неправилно от правна страна член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС.

78 При излагане на доводите в първата част от правното си основание, озаглавена „Мотивите за запазване на нотифицираните национални разпоредби (концепция за собствена национална защита)“, Федерална република Германия излага различни съображения във връзка с принципа на добрите производствени практики и принципа на предпазливост, с които Комисията не се съобразила в достатъчна степен при изготвянето на Директива 2009/48.

79 Федерална република Германия изтъква на първо място, че конкретното равнище на граничните стойности, определени в нотифицираните национални разпоредби, отговаря на това, което е необходимо от токсикологична гледна точка и е възможно от технологична гледна точка, и следователно тя е действала в съответствие с „принципа на добрите производствени практики“, докато този принцип не бил взет предвид в достатъчна степен при изготвянето на Директива 2009/48, в която граничните стойности на миграция се основават на доклада на RIVM, замислен само като основа за разисквания. Директива 2009/48 противоречала и на други разпоредби от вторичното право, които използват този принцип, когато става въпрос за отпадъци от вредни вещества в потребителските стоки.

80 Следва да се отбележи, че тези доводи се опровергават от текста на Директива 2009/48, който разкрива, по-конкретно в съображения 3, 20 и 22 от нея, че технологичният въпрос е взет предвид.

81 Така съображение 3 от Директива 2009/48 гласи, първо, че „технологичният напредък на пазара на детските играчки поставя нови проблеми по отношение на безопасността на детските играчки и дава повод за нарастваща загриженост сред потребителите“ и „[с] цел да бъде взето предвид новото развитие и да се внесе яснота по отношение на рамката за търговия с детски играчки, е необходимо определени аспекти от Директива 88/378/ЕИО да бъдат изменени и подсилени и с оглед на постигането на по-голяма яснота посочената директива следва да бъде заменена от настоящата директива“. След това в съображение 20 от Директива 2009/48 се уточнява, че „[н]якои съществени изисквания за безопасност, определени в Директива 88/378/ЕИО, следва да бъдат актуализирани, така че да вземат предвид постиженията на техническия прогрес след приемането на директивата“ и че „по отношение на електрическите характеристики постигнатият технически напредък направи възможно да се позволи преминаването на горната граница от 24 волта, определена в Директива 88/378/ЕИО, при запазване на гаранциите за безопасна употреба на играчката“. Накрая, в съображение 22 от Директива 2009/48, припомнено по-горе в точка 10, изрично се посочва необходимостта при определяне на граничните стойности „да се гарантира, че в детските играчки има само следи, които са съвместими с добрите производствени практики“.

82 Безспорно е също, че при изготвянето на предложението за Директива 2009/48 Комисията използва доклада на RIVM, в който ясно е посочено, че целта му е именно „да изследва как граничните стойности за някои елементи, съдържащи се в играчките, предвидени в [точка II] 3 от приложение II към Директива 88/378/ЕИО за безопасността на детските играчки, трябва да бъдат преразгледани на основата на най-новите научни достижения“. Авторите обясняват също, че в този доклад представят „методология, основана на съществуващата опасност, която може да бъде използвана за оценяване на безопасността с оглед на излагането на съдържащите се в детските играчки химични вещества“. Тези цитати оспорват твърдението на жалбоподателя, че докладът на RIVM „изобщо не е изготвен, за да бъде прилаган или да служи за основа за практическо приложение“.

83 Само фактът, че по отношение на някои елементи прилагането на този метод е могло да доведе до гранични стойности на миграция, по-високи от разрешените по силата на Директива 88/378, не означава непременно, както внушава Федерална република Германия, че при изготвянето на Директива 2009/48 не е взет предвид в достатъчна степен принципът на добрите производствени практики.

84 Поради това следва да се приеме, че твърдението на Федерална република Германия за противоречие на спорната мярка също и с други разпоредби от вторичното право, използващи принципа на добрите производствени практики, се основава на недоказана предпоставка.

85 На второ място, Федерална република Германия твърди, че принципът на предпазливост, който обикновено трябва да се прилага по-специално в случаи на несигурност в науката, също не е бил взет предвид в достатъчна степен при изготвянето на Директива 2009/48, за което свидетелстват граничните стойности за антимона, арсена и живака в тази директива, както и разглеждането на специфичния въпрос за допустимата дневна доза арсен. За арсена Директива 2009/48 възприемала допустима дневна доза от 1 μg на kg телесно тегло на ден, при положение че според EFSA било невъзможно да се определи каквато и да е допустима доза за това вещество без риск за здравето.

86 Следва да се отбележи, че в искането си по член 114, параграф 4 ДФЕС Федерална република Германия излага същите доводи във връзка с въпроса за допустимата дневна доза арсен.

87 В обжалваното решение (съображения 31—33) Комисията отговаря на тези доводи по следния начин:

„(31) Комисията беше информирана за изследването на ЕОБХ от 2009 г. относно арсена и тя го счете за ново научно доказателство, което може да доведе до преразглеждане на граничните стойности за арсен. Изследването беше изпратено на комитета SCHER. В становището си […] SCHER отбелязва, че ЕОБХ не е определил допустима дневна доза, а е използвал стойност, основаваща се на риска. В предишни свои становища […] SCHER стигна до заключението, че „при арсена се наблюдава нелинейна реакция спрямо дозата по отношение на рака“. Като използва действащите в момента гранични стойности за питейната вода (10 μg/L) и експозицията чрез храна, определена от ЕОБХ за средностатистическия потребител, SCHER стига до заключението, че дневната експозиция на човека на арсен е приблизително 1 μg/kg телесно тегло на ден и че не води до по-честа поява на тумори. Тази стойност може да бъде използвана като практична допустима дневна доза, а експозицията на децата посредством играчки следва да не надвишава 10 %.

(32) Стойността, определена от SCHER, отговаря на допустимата дневна доза, препоръчана от RIVM и използвана за изчисляване на миграцията на арсен от детски играчки в Директивата. Поради това Комисията стигна до заключението, че граничните стойности за арсен следва да не бъдат изменяни, тъй като не е установена нова допустима дневна доза, която евентуално да постави под въпрос равнището на защита, осигурено от директивата.

(33) Освен това Комисията би искала да подчертае, че германските органи обосновават искането си за запазване на националните гранични стойности за арсен, като се позовават на серията от дневни приемани дози, определени в рамките на изследването на ЕОБХ от 2009 г. Комисията отбелязва, че нотифицираните мерки не изглеждат съобразени с тази обосновка. Нотифицираните гранични стойности са определени въз основа на приблизителния прием посредством храна, установен през 1985 г., а не въз основа на дозата, препоръчана от ЕОБХ през 2009 г.“.

88 От една страна, се налага изводът, че в писмените си изложения Федерална република Германия не излага никакви забележки във връзка с тази част от обжалваното решение и следователно нищо, което да може да оспори изводите на Комисията, основани на становище на научния комитет за санитарните и екологични рискове (SCHER). От друга страна, следва да се приеме, че Федерална република Германия не би могла да се задоволи с препращане към определените в Директива 2009/48 гранични стойности за арсена и живака, за да докаже, че принципът на предпазливост не е взет предвид в достатъчна степен.

89 Важно е във всеки случай да се подчертае, че с тези доводи, припомнени по-горе в точки 79 и 85 и обединени под заглавието „Мотивите за запазване на нотифицираните национални разпоредби (концепция за собствена национална защита)“, Федерална република Германия не доказва, нито даже твърди, че е доказала това, което е в нейна тежест да докаже, а именно че нотифицираните национални разпоредби осигуряват по-високо равнище на защита от Директива 2009/48. Впрочем от жалбата се установява, че този въпрос е разгледан в отделно изложение, напълно различно от посочената по-горе част от писменото изложение.

90 При излагане на доводите във втората част от правното си основание Федерална република Германия твърди, че е доказала, че нотифицираните национални разпоредби за определяне на граничните стойности на арсена, антимона и живака осигуряват по-високо равнище на защита на здравето на децата от Директива 2009/48.

91 Федерална република Германия твърди, че граничните стойности на миграция в нотифицираните разпоредби, получени от направеното въз основа на предписанията на стандарт EN 71-3 преобразуване, се оказват по-ниски от тези, определен в Директива 2009/48, тъй като Директивата допуска по-голяма експозиция на децата на вредните вещества. Според Федерална република Германия само по себе си това обстоятелство позволява да се направи изводът, че е правдоподобно установено гарантирането от нотифицираните национални разпоредби на по-високо равнище на защита от Директива 2009/48. Федерална република Германия подкрепя тези твърдения чрез пример, за който използва преобразуване на съдържащите се в Директива 2009/48 гранични стойности на миграция в гранични стойности на бионаличност, и твърди, че предвидените в националните разпоредби гранични стойности се оказват, независимо дали става въпрос за отделна или обща преценка, по-ниски от граничните стойности на бионаличност в Директива 2009/48 след преобразуване, и то независимо от веществото и консистенцията на материала на съответната играчка.

92 В началото в точка 70 по-горе беше припомнено, че според практиката на Съда държава членка може да основе искане за запазване на съществуващи отпреди национални разпоредби на оценка на риска за общественото здраве, различна от приетата от законодателя на Съюза при приемането на мярката за хармонизация, от която дерогират тези национални разпоредби. За тази цел държавата членка, която прави такова искане, трябва да докаже, че посочените национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита на общественото здраве от мярката за хармонизация на Съюза и че те не превишават това, което е необходимо за постигането на тази цел.

93 На първо място следва да се разгледа твърдението на Федерална република Германия, че граничните стойности на миграция в нотифицираните разпоредби, получени от направеното въз основа на предписанията на стандарт EN 71-3 преобразуване, се оказват по-ниски от тези, определен в Директива 2009/48, което доказвало, че посочените разпоредби гарантират по-високо равнище на защита на общественото здраве от мярката за хармонизация.

94 В подкрепа на това твърдение Федерална република Германия представя обобщаваща таблица, която е приложена още към писмото от 2 март 2011 г. (наричана по-нататък „таблица 1“), в която е отразена оценка, направена от BfR, в която той стига до извода, че прилагането на стойностите на миграция от Директива 2009/48 водят до по-голямо поглъщане от децата на

арсен, антимон и живак от тези по нотифицираните национални разпоредби, независимо че в тях не се прави разграничение според консистенцията на материала на играчката. В тази таблица има данни за сравнението между граничните стойности на миграция от Директива 2009/48 за играчките, направени от материал, който може да бъде остъргван, и тези по стандарта EN 71-3, който преобразува в гранични стойности на миграция граничните стойности на бионаличност по Директива 88/378, идентични с нотифицираните национални разпоредби. Федерална република Германия добавя, че показаното в таблицата не се свежда до сравнение с остърганата материя на играчката, която само се споменава за сведение поради факта, че повечето играчки са направени от материали, които могат да се стържат.

95 В таблица 1 се съдържат по-конкретно следните данни:

Елемент	EN 71-3 в mg/kg	Директива 2009/48 в mg/kg
Арсен	25	47
Живак	60	94
Антимон	60	560

96 Важно е да се припомни, че граничните стойности по отношение на вредните вещества не са определени по един и същ начин, от една страна, във втория GPSGV 2011, в който са използвани стойностите по Директива 88/378, и от друга страна, в Директива 2009/48. Така Директива 2009/48 предвижда различни гранични стойности на миграция според вида разглеждани материали на играчката, докато националните разпоредби определят гранични стойности на бионаличност, приложими за всеки вид играчки, независимо от консистенцията на материала на съответната играчка.

97 Тъй като Федерална република Германия трябва да представи доказателства, въз основа на които да може да се направят сравнения между спорните данни, тя използва преобразуването на граничните стойности на бионаличност в гранични стойности на миграция, така както е направено в стандарт EN 71-3.

98 В съображение 22 от обжалваното решение Комисията посочва, че „граничните стойности за бионаличност, определени през 1990 г., бяха преобразувани в гранични стойности на миграция в стандарт EN 71-3 — Миграция на определени елементи“, но „[и]звършените за целите на посоченото преобразуване изчисления обаче са приблизителни“.

99 За всяко разглеждано вещество Комисията оспорва оценката на риска за човешкото здраве, възприета от Федерална република Германия въз основа на установено увеличаване на граничните стойности на миграция на тези вещества, намиращи се в стъргания материал на играчките. Така в обжалваното решение тя приема за арсена (съображение 36), антимона (съображение 42) и живака (съображение 61) следното:

„Граничните стойности на миграция за [тези вещества] в стандарт EN 71-3 са изчислени въз основа на граничните стойности на бионаличност, определени в Директива 88/378/ЕИО, на базата на приблизителния прием посредством храна, установен през 1985 г. Приложеният метод на изчисление не отчита нито теглото на детето, нито различията между материалите, от които са изработени играчките — фактори, които са взети предвид в Директивата. Поради това Комисията счита граничните стойности, определени в Директивата, за по-подходящи“.

100 Във връзка с това, независимо че Федерална република Германия с основание припомня възможността за държавата членка, направила искането, да обоснове запазването на националните разпоредби, като се позове на факта, че тя оценява риска за общественото здраве

по различен начин от законодателя на Съюза в мярката за хармонизация, тъй като е законосъобразно да могат да бъдат направени различни оценки на тези рискове, без непременно да се основават на различни или нови научни данни (Решение по дело Дания/Комисия, точка 50 по-горе, точка 63), тя трябва да докаже защо е неправилна преценката на Комисията на вече представените доказателства и се налага те да бъдат тълкувани по различен начин от Общия съд.

101 Следва, първо, да се припомни, че Директива 2009/48 установява гранични стойности на миграция, като се счита, че санитарният риск е свързан с количеството от дадено вредно вещество, което може да се отдели от една играчка и след това да бъде погълнато от детето. Граничните стойности на миграция в Директива 2009/48 за вещества като антимона, арсена и живака са определени въз основа на доклада на RIVM, който определя предполагаемото количество погълнато от едно дете вещество, от което е направена играчката, в конкретния случай 8 mg дневно за остърган от играчката материал, на 100 mg за трошлив материал от играчката и на 400 mg за течен или лепкав материал от детската играчка. Тези граници на поглъщане са подкрепени от Научния комитет по рисковете за здравето и околната среда в неговото становище „Рискове от органични канцерогенни, мутагенни или токсични за репродукцията вещества в детските играчки“ („Risks from organic CMR substances in toys“), прието на 18 май 2010 г. (съображение 21 от обжалваното решение) и според становището на SCHER от 1 юли 2010 г. те отговарят на „най-лошите възможни сценарии на поглъщане през устата“.

102 Следователно самото количество, което може да бъде погълнато, зависи от консистенцията на материала, от който са направени играчките, като тази диференциация не е направена в стандарта EN 71-3, който използва една-единствена мярка за всички видове материали. Наистина в него се уточнява, че „средна дневна доза на поглъщане с натрупване от 8 mg от различните материали на играчки е приета за работна хипотеза, като е известно, че в някои особени случаи тази стойност може да е по-висока“.

103 Второ, независимо че в писменото си изложение Федерална република Германия не прави никаква забележка относно факта, че при приложения в стандарта EN 71-3 метод на изчисление не е взето предвид теглото на детето, в отговор на писмен въпрос на Общия съд тя посочва, че приложеният в стандарта EN 71-3 метод на изчисление отчита по-малкото тегло на децата от това на възрастните, тъй като той се основава на граничните стойности на бионаличност, които са изведени за децата под 12 години. Определянето на бионаличността по смисъла на Директива 88/378 се основавало на становището на Научния консултативен комитет за проучване на токсичността и екотоксичността на химическите съединения, който преценил специално за децата дневните погълнати дози и искал да гарантира, че играчките допринасят само за определена част от общата доза погълнати от децата тежки метали. От това следвало, че по-малкото тегло на децата било взето предвид чрез намалената дневна доза и по този начин също било включено в стойностите на миграция по смисъла на стандарт EN 71-3.

104 В това отношение направеното от Комисията позоваване на факта, че теглото на детето не е взето предвид в метода на изчисление, трябва да се разглежда в светлината на съображения 19—21 от обжалваното решение (вж. точка 68 по-горе), според които в Директива 88/378 е направено „предположението, че приемът при децата с приблизително тегло до 12 kg възлиза на не повече от 50 % от приема при възрастните“, докато в Директива 2009/48, за да се определят граничните стойности, „максималният процентен дял на допустимата дневна доза следва да се умножи по теглото на детето, изчислено приблизително на 7,5 kg, и след това да се раздели на количеството погълнат материал от играчката, което по приблизителна оценка на RIVM възлиза на 8 mg дневно за остърган от играчката материал, на 100 mg за трошлив материал от играчката и на 400 mg за течен или лепкав материал от детската играчка“. Следователно Комисията с основание приема, че методът на изчисление по стандарта EN 71-3

не отчита правилно теглото на детето, независимо че в съображение 22 от обжалваното решение посочва извършените в този стандарт корекции, за да се сведе до минимум експозицията на децата на токсични елементи.

105 Трето, изложеният от Комисията довод относно качеството на метода на изчисление, използван за определяне на граничните стойности на миграция в рамките на стандарта EN 71-3, има изрично научно потвърждение в становището от 1 юли 2010 г. на SCHER, на който Комисията е възложила да прецени дали определените в Директива 2009/48 гранични стойности на миграция представляват солидна научна основа за определяне на сигурни гранични стойности на миграция за 19 химични елемента.

106 При мотивиране на становището си SCHER обяснява по-специално, че стандартът EN 71-3 е бил подложен на опити, извършени в рамките на междулабораторно изследване за осем химични елемента, които са показали отклонения между лабораториите в размер от едно до десет, което е предизвикало тревога във връзка с надеждността на метода и смисъла да продължава използването на прилаганите към момента коригиращи фактори, като в същото време добавя, че методът на измерване на миграцията на химичните елементи, възприет в стандарта EN 71-3, не е надежден.

107 Тези недвусмислени изводи на SCHER оспорват надеждността на основанието на съдържащия се в таблица 1 сравнителен анализ, основан на метода на измерване на миграцията в стандарта EN 71-3, и следователно валидността на резултатите от него. Във връзка с това, макар в отговор на писмен въпрос на Общия съд Федерална република Германия да заявява, че смисълът и целта на сравнителното изследване на лабораториите не е определянето на надеждността на метода, следва да се отбележи, че самата тя сочи сред целите на това сравнително изследване „установяване на свързаните с техниката и методологията проблеми“.

108 Във всеки случай, дори да се предположи, че могат да се вземат предвид, посочените в таблица 1 гранични стойности на миграция, получени при преобразуването на граничните стойности на бионаличност в Директива 88/378, направено в стандарта EN 71-3, следва да се отбележи, че писменото изложение на Федерална република Германия представя непълна преценка на санитарния риск.

109 В настоящото производство Комисията представя таблица (наричана по-нататък „таблица 2“), в която се прави същото сравнение като съдържащото се в таблица 1, но за всички материали за играчки, предмет на Директива 2009/48. Тази таблица изглежда така:

Елемент	течна или лепкава материя Миграция (mg/kg)	суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя Миграция (mg/kg)	остъргана материя Миграция (mg/kg)	Ноти-фицирани мерки Бионаличност (μg)	Стойности на ноти-фицираните мерки, преобразу-вани в стойности на миграция стандарт EN71-3) (mg/kg)
Антимон	11,3	45	560	0,2	60
Арсен	0,9	3,8	47	0,1	25
Живак	1,9	7,5	94	0,5	60

110 От посочената по-горе таблица ясно личи, че за течната или лепкава материя, както и за сухата, трошлива, прахообразна или гъвкава материя, нотифицираните от Федерална република Германия стойности, преобразувани в гранични стойности на миграция въз основа на стандарт EN 71-3, са много по-високи от тези в Директива 2009/48.

111 Във връзка с това следва да се отбележи, че мотивите в искането, направено от Федерална република Германия по силата на член 114, параграф 4 ДФЕС, се основават единствено на вземането предвид на граничните стойности на миграция относно остърганата материя, от която е направена играчката.

112 С оглед на данните в таблица 2, които отразяват пълно цифровите резултати от сравнителните доводи на Федерална република Германия, тя не би могла с основание да твърди, че Директива 2009/48 изобщо разрешава по-висока миграция на разглежданите вредни вещества от допустимата според нотифицираните национални разпоредби, което би довело до по-голяма експозиция на децата на тези вещества, и че „само по себе си“ това обстоятелство позволявало да се приеме, че тя е доказала и е достоверно, че тези разпоредби гарантират по-високо равнище на защита от Директива 2009/48.

113 Безспорно определените в Директива 2009/48 гранични стойности на миграция за остърганото вещество действително са по-високи от получените при преобразуването на граничните стойности на бионаличност, предвидени в нотифицираните национални разпоредби.

114 При все това, както с основание подчертава Комисията, самото количество, което е възможно да бъде погълнато, зависи от консистенцията на използваната материя (вж. също точки 101 и 102 по-горе). Така, остърганото вещество е по-трудно достъпно за детето от сухото вещество или течното вещество, които лесно могат да бъдат погълнати от него в по-голямо количество.

115 Федерална република Германия не прави критични бележки относно по-малката достъпност на остърганото вещество, от което е направена играчката. Тя поддържа обаче, че тъй като Директива 2009/48 не уточнява ясно съотношението между граничните стойности на миграция на трите категории материя, трябвало да се изходи от принципа, че посоченото количество може да мигрира всеки ден от всяка от тези категории и че тези стойности трябвало да се съберат, за да се определи общата експозиция, „в случай че“ през един и същ ден дете се окаже в контакт с играчки, направени от трите разглеждани материи.

116 Тези доводи на Федерална република Германия не могат да докажат позитивно, че нотифицираните национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита за човешкото здраве от това, което се получава при прилагането на Директива 2009/48, като не трябва да се забравя, че нито в тези разпоредби, нито в стандарта EN 71-3, който преобразува предвидените в посочените разпоредби стойности на бионаличност в гранични стойности на миграция, не се прави разграничение в зависимост от консистенцията на материята, от която са направени играчките. В това отношение съдържащият се в таблица 1 сравнителен анализ (точка 95 по-горе) не може да бъде от полза, за да подкрепи припомнените по-горе в точка 115 доводи.

117 Оказва се, че в това отношение доводите на Федерална република Германия се основават на извеждането на преден план на едно особено положение, посочено като хипотеза, а именно случаят, в който детето е изложено едновременно на трите посочени в Директивата материи, от които е направена играчката, като следва да се отбележи, че Федерална република Германия само споменава такова положение в писменото си изложение, без да се позовава на каквото и да е научно изследване.

118 Комисията обаче посочва, че този подход не е реалистичен и препраща към становището на SCHER от 1 юли 2011 г., в което той посочва, че за разглежданите химични вещества в Директива 2009/48 са определени конкретни гранични стойности в зависимост от гранични стойности, основани на здравето и допустимите дневни дози, както и в зависимост от най-лошите възможни сценарии на поглъщане през устата, а именно 8 mg/дневно за остъргана материя на играчката, 100 mg/дневно за суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя на играчката и 400 mg/дневно за течна или лепкава материя на играчката. Тъй като децата са изложени на химични продукти от източници, различни от играчките, SCHER припомня становището си, че общият принос с произход от играчките не би трябвало да превишава 10 % от дневната допустима доза, но че когато става въпрос за особено токсични елементи като арсена, кадмия, хрома, оловото, живака и органичния калай, законодателят е решил, че частта, която се пада на играчките, не трябва да превишава 5 % от дневната допустима доза, за да се гарантира, че има само съвместими с добрите производствени практики следи. SCHER допълва, че „в най-лошия сценарий с едновременна експозиция, произхождаща и от трите източника [а именно, остърганата материя, трошливата, прахообразна или гъвкава материя и течната или лепкава материя], общата експозиция на тези химични вещества чрез устата [била] 30 % и 15 % от дневната допустима доза“ и че „все пак [било] малко вероятно да има експозиция едновременно от тези три източника“.

119 По този начин самото основание на доводите на Федерална република Германия е поставено под въпрос от SCHER, и то без оспорване от нейна страна. Наистина в отговор на писмен въпрос на Общия съд, Федерална република Германия заявява, че докладът на RIVM, въз основа на който са определени граничните стойности на миграция в зависимост от материята, от която е направена играчката (съображение 21 от обжалваното решение), посочва съответно за сухите и течните играчки, че стойностите от 100 mg и 400 mg са получени при груба преценка, която се нуждае от по-обширни проучвания.

120 Налага се все пак да се отбележи, че забележките на RIVM са цитирани само частично от Федерална република Германия, чийто довод не може да бъде уважен, тъй като RIVM посочва за сухите материи:

„Поглъщането на 100 mg от децата се смята за разумно [предвиждане], но не може да става всеки ден. За да се уточни оценката на експозицията предлагаме да се използва честота от една седмица като стандартна стойност за този тип поглъщане […]Това е груба преценка и се нуждае от по-обширни проучвания [и за течните материи] […] поглъщане на 400 mg може да стане понякога, но не ежедневно. За да се уточни оценката на излагането, предлагаме да се използва честота [един път] седмично като стандартна стойност за този тип поглъщане […]Това е груба преценка и се нуждае от по-обширни проучвания“.

121 Впрочем дори да се предположи, че следва да се придържаме само към цифровите резултати от проучването на BfR, съдържащи се в таблица 1, не би следвало все пак да се приеме, че обжалваното решение е незаконосъобразно. Тъй като граничните стойности на миграция в Директива 2009/48 са по-високи от тези в националните разпоредби, получени в резултат на преобразуване посредством стандарт EN 71-3 само в една хипотеза, в случая — за остърганата материя, от която е направена играчката, не може Комисията да бъде упреквана за това, че е отхвърлила искането за запазване на националните разпоредби, в които не се прави никакво разграничение в зависимост от консистенцията на материята, от която е направена играчката.

122 На второ място, за нуждите на настоящото производство Федерална република Германия представя и втора таблица, в която е показано сравнение между, от една страна, граничните стойности на бионаличност по втората GPSGV 2011, които са еднакви с тези, получени въз основа на нотифицираните национални разпоредби и на Директива 88/378, и от друга страна, граничните стойности на бионаличност, получени от преобразуване на предвидените в Директива 2009/48 гранични стойности на миграция за трите категории играчки (наричана

по-нататък „таблица 3“). Според Федерална република Германия граничните стойности на бионаличност, така както са посочени в член 10, параграф 3 от втората GPSGV 2011, се оказват за всяко от разглежданите химични вещества и всяка от консистенциите на материята, от която е направена играчката, по-ниски от граничните стойности на бионаличност по Директива 2009/48 след преобразуване, което също показвало, че нотифицираните национални мерки гарантират по-високо равнище на защита за децата от Директива 2009/48.

123 Таблица 3 изглежда по следния начин:

Елемент	Гранична стойност на бионаличност, произтичащи от член 10, параграф 3, от втората GPSGV 2011	Гранична стойности на бионаличност — получени в резултат на преобразуването, произтичащо от точка III, параграф 13 от приложение II, към Директива 2009/48		
	µg/ден независимо от консистенцията на материята, от играчката	µg/ден от суха, трошлива, прахообразна или гъвкава материя от играчката	µg/ден от течна или лепкава материя от детската играчка	µg/ден от остъргана от играчка материя
Антимон	0,2	4,5	4,5	4,5
Арсен	0,1	0,38	0,36	0,38
Барий	25	450	450	448
Олово	0,7	1,35	1,36	1,3
Живак	0,5	0,75	0,76	0,76

124 Таблица 3 се основава на данните, съдържащи се в таблица, изготвена от BfR и озаглавена „Сравнение на погълнатите дози и допустими гранични дози на миграция, съответно по силата на Директива 88/378/ЕИО и Директива 2009/48 и стандарт EN 71-3“.

125 Налага се все пак да се отбележи, първо, както това прави Комисията, че целта на таблица 3 е да се направи сравнение на дневните стойности на поглъщане, определени в Директива 2009/48 за трите консистенции на материята, от която е направена играчката, със стойностите, получени въз основа на стандарт EN 71-3, независимо че при изчисляването му е взета предвид само една консистенция на материята, от която е направена играчката, и граничните стойности на миграция в стандарта EN 71-3 за сухите и течни материи, от която е направена играчката, са пропуснати. Както Комисията изтъква с основание, даденото от BfR обяснение, че той „взим[а] предвид само граничните стойности на миграция за материята, от която е направена играчката, която може да бъде стъргана, определена в стандарта EN 71-3, тъй като количеството от 8 mg материя, от която е направена играчката, което може да бъде погълнато, се прилага само за този вид материя и единственото възможно сравнение в това отношение е сравнението със съответните гранични стойности на миграция по Директива 2009/48“, не е убедително, тъй като за тази цел би могло да се използват например количествените данни за сухата и течна материя в Директива 2009/48.

126 След това в изготвената от BfR таблица допустимите дневни дози, отговарящи на трите материи, между които се прави разграничение в Директива 2009/48, са събрани, след това сравнени само с остърганата материя, посочена в стандарта EN 71-3. Така BfR сравнява разрешената доза вещество в 8 mg материя, от която е направена играчката, в съответствие с Директива 88/378, и сбора от допустимите дози в 508 mg от материята, от която е направена играчката, а именно 8

mg остъргана материя, от която е направена играчката, 100 mg суха материя, от която е направена играчката и 400 mg течна материя, от която е направена играчката, което се отразява на изводите му.

127 Накрая е важно да се подчертае, че сравнението на граничните стойности на бионаличност, посочено от Федерална република Германия, изразява оценка на санитарния риск, обратна на оценката, основана на най-новите научни познания, въз основа на които са установени конкретните изисквания относно химическите свойства, включени в точка III от приложение II към Директива 2009/48. Във връзка с това следва да се цитира становището на SCHER от 1 юли 2010, че „общото количество химични елементи, налично в една играчка само по себе си не представлява непременно опасност, тъй като повечето химични елементи ще останат в играчката включително след като части от нея са били поставени в устата или са били погълнати“ и „[с]ледователно оценката на риска трябва да се основава на изследване на равнището на миграция на химичните елементи“. В това становище от 1 юли 2010 се уточнява също, че „SCHER подновява препоръката си безопасността на играчките да се основава на гранични стойности на миграция“.

128 Важно е освен това да се подчертае, че Федерална република Германия посочва, че на 10 април 2008 г., „като изхожда от граничните стойности на бионаличност в Директива 88/378, тя предлага осъвременени гранични стойности на бионаличност за оловото, арсена, живака, бария и антимона, въз основа на които след това трябвало да се определят гранични стойности на миграция“ и по този повод подчертава, че „равнището на защита по Директива 88/378 трябва поне да се запази, но все пак трябва да се подобри в някои аспекти“. В писменото си изложение тя уточнява също, че „не се противопоставя[ла] нито на определянето на гранични стойности на миграция, нито на разграничението в зависимост от различните консистенции на материята, от която е направена играчката, въведени с Директива 2009/48“.

129 При тези обстоятелства Федерална република Германия не може успешно да се основе на сравнение на граничните стойности на бионаличност, за да твърди, че нотифицираните национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита на човешкото здраве от Директива 2009/48.

130 От изложените по-горе съображения следва, че Федерална република Германия не доказа това, което е в нейна тежест да докаже, а именно факта, че по отношение на арсена, антимона и живака нотифицираните национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита от Директива 2009/48.

131 От всички изложени по-горе съображения следва, че жалбата трябва да се отхвърли в частта, в която се иска отмяна на отказа на Комисията да запази нотифицираните национални разпоредби, в които са предвидени гранични стойности на бионаличност за арсена, антимона и живака, без да е необходимо да се разглеждат доводите на Федерална република Германия за пропорционалността на тези разпоредби и във връзка с обстоятелството, че те не са нито средство за произволна дискриминация, нито прикрито ограничаване на търговията между държавите членки, нито несъразмерна пречка за функционирането на вътрешния пазар.

132 Тъй като Федерална република Германия не доказа, че по отношение на арсена, антимона и живака нотифицираните национални разпоредби гарантират по-високо равнище на защита от Директива 2009/48, посочените в предходната точка доводи се оказват неотносими.

По съдебните разноски

133 По смисъла на член 87, параграф 3 от Процедурния правилник Общият съд може да разпредели съдебните разноски или да реши всяка страна да понесе направените от нея разноски, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания или поради изключителни обстоятелства. Освен това член 87, параграф 6 от този правилник предвижда, че когато липсва основание за постановяване на съдебно решение по същество, Общият съд определя съдебните разноски по свое усмотрение.

134 Както се установява по-горе в точки 33 и 34, тъй като жалбата остава без предмет в частта, в която се иска отмяна на обжалваното решение относно бария, не следва да се постановява решение по искането за отмяна на това решение в частта относно бария.

135 При тези обстоятелства и с оглед на факта, че всяка от страните частично губи делото, следва да се постанови, че Комисията ще понесе собствените си съдебни разноски и половината от направените от Федерална република Германия съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

1) Липсва основание за постановяване на решение по законосъобразността на Решение на Комисията 2012/160/ЕС от 1 март 2012 година относно националните разпоредби, нотифицирани от федералното правителство на Германия, с които се запазват граничните стойности за олово, барий, арсен, антимон, живак, нитрозамини и нитрозиращи вещества в детските играчки след като започне да се прилага Директива 2009/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно безопасността на детските играчки.

2) Отменя член 1, втора алинея от Решение 2012/160 в частта, в която той ограничава одобрението на националните разпоредби за определяне на граничните стойности за оловото до 21 юли 2013 г.

3) Отхвърля иска в останалата част.

4) Европейската комисия понася собствените си съдебни разноски и половината от направените от Федерална република Германия съдебни разноски.

Martins Ribeiro Popescu Berardis

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 14 май 2014 година.

Подписи

Съдържание

Правна уредба 1

Правото на Съюза 2

Национално право 7

Обстоятелства, предхождащи спора 7

Производство и искания на страните 8

От правна страна 9

По искането, направено от Федерална република Германия в съдебното заседание, във връзка с частична липса на основание за постановяване на решение по същество 9

По искането за отмяна на обжалваното решение 9

По незаконосъобразността на ограничаването във времето на одобрението относно оловото 9

– По допустимостта 9

– По същество 10

По незаконосъобразността на отказа да бъдат запазени националните разпоредби относно антимона, арсена и живака 15

– Обжалваното решение 15

– По несъобразяването с критерия, който се прилага при посочената в член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС проверка 16

– По преценката по същество на условията за прилагане на член 114, параграфи 4 и 6 ДФЕС . 18

По съдебните разноски 28