Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. september 2013 *

»Appel — Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) — registrering, vurdering og godkendelse af kemikalier — forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH-forordningen) — artikel 57 og 59 — stoffer, der kræver godkendelse — identifikation af acrylamid som et særligt problematisk stof — optagelse på kandidatlisten over stoffer — offentliggørelse af listen på ECHA's hjemmeside — annullationssøgsmål indgivet før offentliggørelsen — formaliteten«

I sag C-626/11 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 30. november 2011,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), Bruxelles (Belgien),

SNF SAS, Andrézieux-Bouthéon (Frankrig),

ved avocats R. Cana og K. Van Maldegem,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) ved M. Heikkilä og W. Broere, som befuldmægtigede, bistået af avocaat J. Stuyck,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels og B. Koopman, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved P. Oliver og E. Manhaeve, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen, og dommerne J. Malenovský, U. Lõhmus (refererende dommer), M. Safjan og A. Prechal,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

* Processprog: engelsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. november 2012,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Med deres appel har Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (herefter »PPG«) og SNF SAS (herefter »SNF«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets kendelse af 21. september 2011, PPG og SNF mod ECHA (sag T-1/10, Sml. II, s. 6573, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste deres søgsmål med påstand om annullation af det Europæiske Kemikalieagenturs (ECHA) afgørelse, hvorved acrylamid (EF nr. 201-173-7) identificeres som et stof, der opfylder kriterierne i artikel 57 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396, s. 1, og berigtigelse i EUT 2007 L 136, s. 3, herefter »REACH-forordningen«), i henhold til sidstnævntes artikel 59 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

REACH-forordningen

2 Artikel 57 i REACH-forordningen, der angiver de stoffer, der kan optages i forordningens bilag XIV, har følgende overskrift: »Stoffer til optagelse i bilag XIV«. Denne forordnings artikel 57, litra a) og b), angiver de stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering som kræftfremkaldende og mutagene i visse kategorier.

3 Forordningens artikel 59 med overskriften »Identifikation af de stoffer, der er nævnt i artikel [57]«, bestemmer følgende:

»1. Proceduren i stk. 2-10 finder anvendelse med henblik på identifikation af stoffer, der opfylder kriterierne i artikel 57, og udarbejdelse af en liste over stoffer, der senere skal optages i bilag XIV [(herefter »kandidatlisten over stoffer«)]. […]

[…]

3. Enhver medlemsstat kan udarbejde et dossier i overensstemmelse med bilag XV for stoffer, der efter dens opfattelse opfylder kriterierne i artikel 57, og fremsende dette til [ECHA]. […] [ECHA] gør dette dossier tilgængeligt for de andre medlemsstater inden for 30 dage efter modtagelsen.

4. [ECHA] skal på sin hjemmeside offentliggøre en meddelelse om, at der er blevet udarbejdet et bilag XV-dossier for et stof. [ECHA] skal opfordre alle berørte parter til at fremsætte kommentarer over for [ECHA] inden en bestemt frist.

5. Senest 60 dage efter rundsendelsen kan de andre medlemsstater eller [ECHA] i relation til kriterierne i artikel 57 kommentere identifikationen af stoffet i dossieret over for [ECHA].

6. Hvis [ECHA] ikke modtager eller selv fremsætter kommentarer, skal det optage stoffet på den i stk. 1 omhandlede liste. […]

7. [ECHA] skal, når det har modtaget eller fremsat kommentarer, forelægge dossieret for Medlemsstatsudvalget senest 15 dage efter udløbet af den periode på 60 dage, der er nævnt i stk. 5.

8. Hvis der i Medlemsstatsudvalget inden for en periode på 30 dage efter forelæggelsen opnås enstemmighed om identifikationen, skal [ECHA] optage stoffet på den i stk. 1 nævnte liste. […]

[…]

10. [ECHA] skal offentliggøre og ajourføre den i stk. 1 nævnte liste på sin hjemmeside, så snart der er truffet afgørelse om at optage stoffet.«

Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

4 PPG er en europæisk økonomisk firmagruppe, der repræsenterer producenter og/eller importører af polyelektrolytter, polyacrylamid og/eller andre polymerer, der indeholder acrylamid. SNF er blandt gruppens medlemmer.

5 Den 25. august 2009 sendte Kongeriget Nederlandene ECHA et dossier, som det havde udarbejdet vedrørende identifikation af acrylamid som et stof, der opfylder kriterierne i REACH-forordningens artikel 57, litra a) og b).

6 Den 31. august 2009 offentliggjorde ECHA på sin hjemmeside en meddelelse, hvori de berørte parter blev opfordret til at kommentere det dossier, der var udfærdiget for så vidt angår acrylamid. ECHA opfordrede ligeledes de kompetente myndigheder i de andre medlemsstater til at fremsætte deres kommentarer til dossieret.

7 Efter at have modtaget kommentarer til dossieret, fra bl.a. PPG, og Kongeriget Nederlandenes svar på disse kommentarer, videresendte ECHA dossieret til Medlemsstatsudvalget, der den 27. november 2009 opnåede enstemmighed om identifikation af acrylamid som et særligt problematisk stof med henvisning til, at acrylamid opfylder kriterierne i REACH-forordnings artikel 57, litra a) og b).

8 Den 7. december 2009 offentliggjorde ECHA en pressemeddelelse, hvori det meddelte, dels at Medlemsstatsudvalget enstemmigt var nået til enighed om at identificere acrylamid og 14 andre stoffer som særligt problematiske stoffer med henvisning til, at stofferne opfylder kriterierne i REACH-forordningens artikel 57, dels at kandidatlisten formelt ville blive opdateret i januar 2010.

9 Den 22. december 2009 traf direktøren for ECHA afgørelse ED/68/2009 – som skulle træde i kraft den 13. januar 2010 – om at optage disse 15 stoffer på kandidatlisten på denne dato.

10 Den 30. marts 2010 blev denne liste, der omfattede acrylamid, offentliggjort på ECHA's hjemmeside.

Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede kendelse

11 Det fremgår af den appellerede kendelse, at PPG og SNF ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. januar 2010 anlagde sag med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.

12 Den 17. marts 2010 fremsatte ECHA ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor en formalitetsindsigelse over for søgsmålet. ECHA gjorde tre formalitetsindsigelser gældende vedrørende arten af den anfægtede afgørelse, det forhold, at appellanterne ikke var umiddelbart berørt deraf, og at afgørelsen ikke vedrørte disse parter individuelt, idet den ikke udgjorde en regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

13 For så vidt angår indsigelsen vedrørende den anfægtede afgørelses art har ECHA i det væsentlige gjort gældende, at i og med at appellanterne henviste til ECHA's Medlemsstatsudvalgs enstemmige aftale af 27. november 2009, anfægtede de en forberedende retsakt, der ikke havde til formål at skabe retsvirkninger over for tredjemand som omhandlet i artikel 263, stk. 1, andet punktum, TEUF.

14 Kongeriget Nederlandene, der har fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for ECHA's påstande, har støttet sidstnævntes formalitetsindsigelse.

15 Europa Kommissionen, der ligeledes har fået tilladelse til at intervenere, har støttet ECHA's argumentation vedrørende arten af den anfægtede afgørelse og det forhold, at appellanterne ikke er umiddelbart berørt. Den har i øvrigt gjort gældende, at stævningen ikke opfylder de krav, der er fastsat i Rettens procesreglements artikel 44, stk. 1, litra c), idet den er uklar.

16 Retten undersøgte først denne sidste formalitetsindsigelse. Samtidig med at den bemærkede, at en intervenient ikke kan nedlægge en afvisningspåstand, som ikke er blevet nedlagt af den part, som den støtter, fastslog den, at betingelserne for realitetsbehandling af en sag og de deri fremsatte anbringender udgør ufravigelige procesforudsætninger, således at det tilkommer Retten at undersøge dem ex officio.

17 Retten lagde ikke formalitetsindsigelsen til grund og fastslog i den appellerede kendelses præmis 34, at det således fremgik tilstrækkelig klart af stævningen, at sagens genstand var ECHA's retsakt, der i henhold til proceduren i artikel 59 i REACH-forordningen identificerede acrylamid som et stof, der opfylder kriterierne i forordningens artikel 57, hvis indhold blev fastlagt gennem den enstemmige aftale, som dets Medlemsstatsudvalg nåede frem til den 27. november 2009, og som skulle gennemføres ved at optage acrylamid på den kandidatliste, der blev offentliggjort på ECHA's hjemmeside, hvilket ifølge planerne skulle ske den 13. januar 2010, men som i sidste ende skete den 30. marts 2010.

18 For det andet, vedrørende den formalitetsindsigelse om afgørelsens art, som ECHA havde gjort gældende, fandt Retten i den appellerede kendelses præmis 41, at det ikke var nødvendigt for Retten at tage stilling til argumentet om, at den enstemmige aftale udgjorde en forberedende retsakt, eftersom den anfægtede afgørelse ikke var bestemt til at afføde retsvirkninger over for tredjemand på det tidspunkt, hvor formalitetsspørgsmålet skulle afgøres, dvs. på tidspunktet for stævningens indlevering.

19 I den henseende konstaterede Retten i den appellerede kendelses præmis 45, at stævningen blev indgivet efter, at der var truffet en enstemmig aftale i Medlemsstatsudvalget om identifikation af acrylamid som et særligt problematisk stof, og efter at ECHA's direktørs afgørelse forelå om at optage stoffet på kandidatlisten, men før den 13. januar 2010, som var den dato, der var fastsat for afgørelsens ikrafttræden og optagelsen af acrylamid på listen.

20 I den appellerede kendelses præmis 49 fastslog Retten for det første, at en afgørelse om at identificere et stof som særligt problematisk ikke har til formål at skabe retsvirkninger over for tredjemand før dennes optagelse på kandidatlisten, og at berørte personer først kan være underlagt retlige forpligtelser i henhold til denne retsakt fra offentliggørelsen på ECHA's hjemmeside og opdateringen af den kandidatliste, der omfatter dette stof, i henhold til REACH-forordningens artikel 59, stk. 10. For det andet fastslog Retten, at fristen for anlæggelse af et søgsmål i henhold til artikel 263, stk. 6, TEUF til prøvelse af retsakten først kan løbe fra offentliggørelsen.

21 Retten afviste følgelig sagen uden at tage stilling til ECHA's øvrige formalitetsindsigelser.

Parternes påstande

22 Appellanterne har nedlagt påstand om, at den appellerede kendelse ophæves, og at den anfægtede afgørelse annulleres, eller, subsidiært, at sagen hjemvises til Retten med henblik på realitetsbehandling af appellantens søgsmål, og at ECHA tilpligtes at betale sagens omkostninger for de to instanser.

23 ECHA og Kongeriget Nederlandene samt Kommissionen, der har interveneret til støtte for ECHA i første instans, har nedlagt påstand om, at appellen forkastes som ugrundet, og at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Appellen

Parternes argumenter

24 Appellanterne har gjort et enkelt anbringende gældende om, at Retten har begået en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af REACH-forordningen, idet den fastslog, at ECHA's Medlemsstatsudvalgs identifikation af acrylamid som et særligt problematisk stof i henhold til forordningens artikel 59, stk. 8, ikke udgjorde en afgørelse, der var bestemt til at afføde retsvirkninger over for tredjemand før offentliggørelsen af den kandidatliste, der omfattede dette stof.

25 Appellanterne har gjort gældende, at det, i modsætning til hvad Retten kom frem til i den appellerede kendelses præmis 47, fremgår af de forskellige henvisninger til »identifikation« og »optagelse« i REACH-forordningens bestemmelser, der fastsætter oplysningsforpligtelser, at lovgiver havde til hensigt at skabe sådanne forpligtelser efter identifikationen af et stof på et stadie forud for stoffets optagelse på kandidatlisten.

26 ECHA har, støttet af Kongeriget Nederlandene, anført, at når der er tale om retsakter vedtaget i løbet af en procedure, der er opdelt i flere led, kan der alene ske anfægtelse af de foranstaltninger, der endeligt fastslår den berørte institutions eller berørte organs standpunkt som afslutningen på denne procedure. ECHA har gjort gældende, at optagelsen af acrylamid på kandidatlisten, som den blev offentliggjort den 30. marts 2010, udgør en retsakt, der kan skabe retsvirkninger, hvorimod Medlemsstatsudvalgets aftale er en forberedende retsakt, der ikke i sig selv skaber retlige forpligtelser.

27 Ifølge Kommissionen betyder den omstændighed, at Medlemsstatsudvalgets enstemmige aftale ikke overlader et skøn vedrørende optagelsen af et stof på kandidatlisten, ikke, at denne aftale udgør en endelig retsakt, der kan være genstand for et søgsmål eller kan træde i stedet for en afgørelse vedtaget af ECHA i henhold til REACH-forordningens artikel 59, stk. 8.

28 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke er nogen bestemmelse i forordningen, der antyder, at der er en sondring mellem identifikationen af et stof, og stoffets optagelse på kandidatlisten. Derimod fremgår det af forordningens artikel 59, at stoffer alene identificeres som særligt problematiske stoffer med henblik på deres optagelse på denne liste.

Domstolens bemærkninger

29 Det bemærkes indledningsvis, at det ikke bestrides, at genstanden for det af PPG og SNF anlagte søgsmål er ECHA's afgørelse, der af Retten er beskrevet i den appellerede kendelses præmis 34, dvs. den retsakt, der i henhold til proceduren i REACH-forordningen artikel 59 identificerer acrylamid et stof, der opfylder kriterierne i forordningens artikel 57.

30 Som Retten anførte i denne kendelse, kan en sådan retsakt gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 1, andet punktum, TEUF, for så vidt som den er vedtaget af et EU-organ, i det foreliggende tilfælde ECHA, og at den er bestemt til at afføde retsvirkninger over for tredjemand. Flere bestemmelser i REACH-forordningen, såsom de bestemmelser, der bl.a. er nævnt i kendelsens præmis 42, fastsætter således oplysningsforpligtelser, som følger af den retsakt om identifikation af et stof, som proceduren i forordningens artikel 59 udmønter sig i.

31 Det var ligeledes med rette, at Retten i den appellerede kendelses præmis 49 fastslog, at de retlige forpligtelser, der følger af den retsakt, hvorved et stof identificeres som særligt problematisk i henhold til proceduren i forordningens artikel 59, først kan påhvile de berørte personer fra offentliggørelsen af den kandidatliste, som omfatter dette stof, idet en sådan offentliggørelse er fastsat i denne artikels stk. 10.

32 Når der i henhold til EU-retten foreskrives offentliggørelse af en retsakt, er det først fra tidspunktet for denne offentliggørelse, at de pågældende personer ikke er i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og kan træffe de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse hermed (jf. i denne retning dom af 10.3.2009, sag C-345/06, Heinrich, Sml. I, s. 1659, præmis 44).

33 For at sikre de berørte personer et tilstrækkeligt tidsrum til at anfægte en offentliggjort EU-retsakt på et kvalificeret grundlag, begynder fristen for at anlægge sag til prøvelse af en sådan retsakt følgelig i overensstemmelse med artikel 263, stk. 6, TEUF ikke at løbe før dens offentliggørelse.

34 I modsætning til det af Retten i den appellerede kendelse fastslåede følger det ikke heraf, at en sagsøger ikke kan anfægte en retsakt, der er vedtaget af Unionen, før den offentliggøres.

35 I den henseende har Domstolen allerede fastslået i præmis 8 i dom af 19. september 1985, Hoogovens Groep mod Kommissionen (forenede sager 172/83 og 226/83, Sml. s. 2831), at der ifølge EKSF-traktatens artikel 33, stk. 3, der indeholdt forskellige bestemmelser om de formaliteter – såsom meddelelse eller offentliggørelse – der havde betydning for det tidspunkt, fra hvilket fristen for anlæggelse af annullationssøgsmål løb, intet var til hinder for, at en sagsøger anlagde sag ved Domstolen, så snart den afgørelse, der anfægtedes, var vedtaget, og ikke ventede, indtil afgørelsen var forkyndt eller offentliggjort, således at der ikke forelå en afvisningsmangel i den sag, der lå til grund for dommen, fordi der var indgivet stævning i sagen til Domstolens Justitskontor, før de anfægtede afgørelser var blevet offentliggjort.

36 Der er intet i bestemmelserne i artikel 263, stk. 6, TEUF, som svarer til artikel 33, stk. 3, i EKSF, der er til hinder for, at denne retspraksis kan overføres til den foreliggende sag.

37 Derimod, som generaladvokaten har anført i punkt 55 i sit forslag til afgørelse, selv om det fremgår af retspraksis, at der kun foreligger retsakter eller beslutninger, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 263 TEUF, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (jf. dom af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis), er det ikke i denne artikel præciseret, at et sådant søgsmål er betinget af, at der er sket offentliggørelse eller meddelelse til sagsøgeren.

38 I øvrigt ville et søgsmål til prøvelse af en EU-retsakt før dens offentliggørelse, og så snart denne retsakt er blevet vedtaget, på ingen måde gribe ind i selve formålet med søgsmålsfristen, som ifølge fast retspraksis består i at værne om retssikkerheden ved at undgå, at EU-retsakter, der afføder retsvirkninger, kan anfægtes i ubegrænset tid (jf. dom af 22.10.2002, sag C-241/01, National Farmers' Union, Sml. I, s. 9079, præmis 34, og af 23.4.2013, forenede sager C-478/11 P – C-482/11 P, Gbagbo m.fl. mod Rådet, EU:C:2013:258, præmis 62).

39 Det følger heraf, som generaladvokaten har anført i punkt 56 i sit forslag til afgørelse, at selv om søgsmålsfristerne, ved udløbet af hvilke en retsakt bliver endelig, begynder at løbe ved offentliggørelsen af retsakten, udgør offentliggørelsen ikke en betingelse for at udøve søgsmålsretten til prøvelse af den pågældende retsakt.

40 I den foreliggende sag konstaterede Retten i den appellerede kendelses præmis 45, at stævningen blev indgivet både efter, at der var truffet en enstemmig aftale i Medlemsstatsudvalget om identifikation, og efter at ECHA's direktør den 22. december 2009 traf en afgørelse, der udgør en afgørelse. Det følger heraf, at den anfægtede afgørelse var blevet endeligt vedtaget på tidspunktet for stævningens indgivelse, dvs. den 4. januar 2010.

41 Det var således med urette, at Retten fastslog, at stævningen ikke kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at den var blevet indgivet før offentliggørelsen af den anfægtede afgørelse ved optagelsen af acrylamid på kandidatlisten på ECHA's hjemmeside, hvilket oprindeligt var planlagt til den 13. januar 2010, men endelig skete den 30. marts 2010.

42 Appellanternes eneste anbringende skal således tiltrædes, og følgelig skal deres appel tages til følge, og den appellerede kendelse ophæves.

43 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, såfremt den ophæver den af Retten trufne afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

44 Da sagen i det foreliggende tilfælde ikke er moden til påkendelse, hjemvises sagen til Retten, og afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

1) Den Europæiske Unions Rets kendelse af 21. september 2011, PPG og SNF mod ECHA (sag T-1/10), ophæves.

2) Den foreliggende sag hjemvises til Retten.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Underskrifter