Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

26 de setembro de 2013 *

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) — Registo, avaliação e autorização das substâncias químicas –Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (regulamento REACH) — Artigos 57.° e 59.° — Substâncias sujeitas a autorização — Identificação da acrilamida como substância que suscita grande preocupação — Inscrição na lista das substâncias candidatas — Publicação da lista no sítio Internet da ECHA — Recurso de anulação interposto antes desta publicação — Admissibilidade»

No processo C-626/11 P,

que tem por objeto um recurso de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 30 de novembro de 2011,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), com sede em Bruxelas (Bélgica),

SNF SAS, com sede em Andrézieux-Bouthéon (França),

representados por R. Cana e K. Van Maldegem, avocats,

recorrentes,

sendo as outras partes no processo:

Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA), representada por M. Heikkilä e W. Broere, na qualidade de agentes, assistidos por J. Stuyck, advocaat,

recorrida em primeira instância,

Reino dos Países Baixos, representado por C. Wissels e B. Koopman, na qualidade de agentes,

Comissão Europeia, representada por P. Oliver e E. Manhaeve, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

intervenientes em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen, presidente de secção, J. Malenovský, U. Lõhmus (relator), M. Safjan e A. Prechal, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

* Língua do processo: inglês.

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 14 de novembro de 2012,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 21 de março de 2013,

profere o presente

Acórdão

1 Com o presente recurso, o Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (a seguir «PPG») e a SNF SAS (a seguir «SNF») pedem a anulação do despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de setembro de 2011, PPG e SNF/ECHA (T-1/10, Colet., p. II-6573, a seguir «despacho recorrido»), através do qual foi julgado inadmissível o recurso em que pediam a anulação da decisão da Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) que identificou a acrilamida (CE n.º 201-173-7) como substância que satisfaz os critérios previstos no artigo 57.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO L 396, p. 1, e — retificação — JO 2007, L 136, p. 3, a seguir «regulamento REACH»), em conformidade com o artigo 59.º deste último (a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

Regulamento REACH

2 O artigo 57.º do regulamento REACH enumera as substâncias que podem ser incluídas no seu Anexo XIV, que tem por epígrafe «Lista das substâncias sujeitas à autorização». O artigo 57.º, alíneas a) e b), deste regulamento menciona as substâncias que satisfazem os critérios de classificação como cancerígenas e mutagénicas, que integram determinadas categorias.

3 Nos termos do artigo 59.º deste regulamento, sob a epígrafe «Identificação das substâncias a que se refere o artigo 57.º»:

«1. Para efeitos de identificação das substâncias que satisfazem os critérios referidos no artigo 57.º e do estabelecimento de uma lista de substâncias candidatas para eventual inclusão no Anexo XIV, aplica-se o procedimento previsto nos n.os 2 a 10 do presente artigo [(a seguir 'lista das substâncias candidatas')].

[...]

3. Qualquer Estado-Membro pode elaborar um dossiê de acordo com o Anexo XV relativamente às substâncias que, na sua opinião, satisfazem os critérios estabelecidos no artigo 57.º e enviá-lo à [ECHA]. A [ECHA] disponibiliza esse dossiê aos restantes Estados-Membros no prazo de trinta dias a contar da sua receção.

4. A [ECHA] publica no seu sítio *web* uma nota comunicando que foi elaborado um dossiê de acordo com o Anexo XV para determinada substância. Convida todas as partes interessadas a apresentarem-lhe observações dentro de um prazo especificado.

5. Nos sessenta dias que se seguem à transmissão do dossiê, os outros Estados-Membros ou a [ECHA] podem apresentar observações sobre a identificação da substância relacionadas com os critérios previstos no artigo 57.º, no dossiê destinado à [ECHA].

6. Se a [ECHA] não receber ou apresentar quaisquer observações, inclui essa substância na lista a que se refere o n.º 1. [...]

7. Caso sejam apresentadas ou recebidas observações, a [ECHA] remete o dossiê para o Comité dos Estados-Membros, no prazo de quinze dias a contar do final do período de sessenta dias indicado no n.º 5.

8. Se, no prazo de trinta dias após o envio para o Comité dos Estados-Membros, este chegar a um acordo unânime sobre a identificação, a [ECHA] inclui essa substância na lista a que se refere o n.º 1. [...]

[...]

10. A [ECHA] publica e atualiza a lista referida no n.º 1 no seu sítio *web* logo que for tomada uma decisão sobre a inclusão de uma substância.»

Antecedentes do litígio e decisão controvertida

4 O PPG é um grupo europeu de interesse económico que representa os interesses de sociedades produtoras e/ou importadoras de polieletrolitos, de poliacrilamida e/ou de outros polímeros que contêm acrilamida. Inclui entre os seus membros a SNF.

5 Em 25 de agosto de 2009, o Reino dos Países Baixos transmitiu à ECHA um *dossier* que tinha elaborado, relativo à identificação da acrilamida como substância que satisfaz os critérios previstos no artigo 57.º, alíneas a) e b), do regulamento REACH.

6 Em 31 de agosto de 2009, a ECHA publicou no seu sítio Internet um parecer convidando as partes interessadas a submeter as suas observações sobre o *dossier* aberto relativamente à acrilamida. Também convidou as autoridades competentes dos outros Estados-Membros a apresentarem observações a esse respeito.

7 Após ter recebido observações sobre esse *dossier*, designadamente do PPG, e as respostas do Reino dos Países Baixos a essas observações, a ECHA remeteu o referido *dossier* ao Comité dos Estados-Membros, o qual chegou, em 27 de novembro de 2009, a um acordo unânime sobre a identificação da acrilamida como substância que suscita grande preocupação, pelo facto de satisfazer os critérios previstos no artigo 57.º, alíneas a) e b), do regulamento REACH.

8 Em 7 de dezembro de 2009, a ECHA publicou um comunicado de imprensa anunciando, por um lado, que o Comité dos Estados-Membros tinha chegado a um acordo unânime sobre a identificação da acrilamida e de catorze outras substâncias como substâncias que suscitam grande preocupação, na medida em que satisfazem os critérios previstos no artigo 57.º do regulamento REACH, e, por outro, que a lista de substâncias candidatas seria formalmente atualizada durante o mês de janeiro de 2010.

9 Em 22 de dezembro de 2009, o diretor executivo da ECHA tomou a decisão ED/68/2009, cuja entrada em vigor estava prevista para 13 de janeiro de 2010, de, nessa data, incluir as referidas quinze substâncias na lista das substâncias candidatas.

10 Em 30 de março de 2010, esta lista, que incluía a acrilamida, foi publicada no sítio Internet da ECHA.

Tramitação do processo no Tribunal Geral e despacho recorrido

11 Resulta do despacho recorrido que, por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 4 de janeiro de 2010, o PPG e a SNF interpuseram recurso de anulação da decisão controvertida.

12 Em 17 de março de 2010, a ECHA suscitou, em requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral, uma questão prévia de inadmissibilidade desse recurso. Invocou três fundamentos de inadmissibilidade, baseados na natureza da decisão controvertida, no facto de esta não afetar diretamente os recorrentes e no facto de esta decisão, que não constituía um ato regulamentar, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não lhes dizer individualmente respeito.

13 No que toca ao fundamento de inadmissibilidade em razão da natureza da decisão controvertida, a ECHA alegou, no essencial, que os recorrentes, tendo-se referido ao acordo unânime do Comité dos Estados-Membros da ECHA de 27 de novembro de 2009, contestaram um ato preparatório que não se destinava a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, na aceção do artigo 263.º, primeiro parágrafo, segundo período, TFUE.

14 O Reino dos Países Baixos, admitido a intervir em apoio dos pedidos da ECHA, corroborou os fundamentos de inadmissibilidade por esta suscitados.

15 A Comissão Europeia, também admitida a intervir, apoiou a argumentação da ECHA baseada na natureza da decisão controvertida e no facto de os recorrentes não serem diretamente afetados. Além disso, invocou o facto de a petição não respeitar os requisitos enunciados no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, por falta de clareza.

16 Em primeiro lugar, o Tribunal Geral apreciou este último fundamento de inadmissibilidade. Recordando que um interveniente não tem legitimidade para suscitar um fundamento de inadmissibilidade não invocado pela parte que apoia, realçou que as condições de admissibilidade de um recurso e das alegações aduzidas a esse respeito são de ordem pública, de modo que podem ser conhecidas oficiosamente.

17 O Tribunal Geral julgou improcedente o referido fundamento de inadmissibilidade, considerando, no n.º 34 do despacho recorrido, que resultava suficientemente da petição que o objeto do litígio era o ato da ECHA resultante do procedimento previsto no artigo 59.º do regulamento REACH, que identifica a acrilamida como substância que satisfaz os critérios estabelecidos no artigo 57.º do referido regulamento, cujo teor fora determinado por acordo unânime do Comité dos Estados-Membros em 27 de novembro de 2009, e que devia ser executado mediante a inclusão da acrilamida na lista das substâncias candidatas publicada no sítio Internet da ECHA, a qual tinha sido prevista para 13 de janeiro de 2010 e ocorreu finalmente em 30 de março de 2010.

18 Em segundo lugar, no que toca ao fundamento de inadmissibilidade relativo à natureza da decisão controvertida, invocado pela ECHA, o Tribunal Geral considerou, no n.º 41 do despacho recorrido, que não era necessário pronunciar-se sobre a argumentação relativa ao pretenso caráter preparatório do referido acordo unânime, uma vez que a decisão controvertida não visava produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros no momento em que devia ser apreciada a admissibilidade do recurso, a saber, no momento da apresentação da petição.

19 A este respeito, o Tribunal Geral constatou, no n.º 45 do despacho recorrido, que a petição tinha sido apresentada após o acordo unânime do Comité dos Estados-Membros sobre a identificação da acrilamida como substância que suscita grande preocupação e após a decisão do diretor executivo da ECHA de incluir esta substância na lista das substâncias candidatas, mas antes de 13 de janeiro de 2010, data prevista para a entrada em vigor desta decisão e para a inclusão da acrilamida na referida lista.

20 No n.º 49 do despacho recorrido, o Tribunal Geral considerou que, por um lado, o ato de identificação de uma substância como suscitando grande preocupação não visa produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros antes da inclusão da substância na lista das substâncias candidatas e que as obrigações jurídicas decorrentes deste ato só podem incumbir aos interessados a partir da publicação e atualização da lista que inclui a referida substância no sítio Internet da ECHA, em conformidade com o artigo 59.º, n.º 10, do regulamento REACH. Por outro lado, o Tribunal Geral decidiu que o prazo de interposição de um recurso contra o referido ato, por força do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, só pode começar a correr a partir da data dessa publicação.

21 Por conseguinte, o Tribunal Geral julgou inadmissível o recurso que lhe foi submetido, sem apreciar os restantes fundamentos de inadmissibilidade pela ECHA.

Pedidos das partes

22 Os recorrentes pedem ao Tribunal de Justiça que anule o despacho recorrido e a decisão controvertida ou, a título subsidiário, remeta o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre o seu recurso, e que condene a ECHA nas despesas nas duas instâncias.

23 A ECHA, o Reino dos Países Baixos e a Comissão, que apoiaram a ECHA em primeira instância, pedem que o Tribunal de Justiça julgue improcedente o presente recurso e condene os recorrentes nas despesas.

Quanto ao presente recurso

Argumentos das partes

24 Os recorrentes invocam um fundamento único, relativo ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral na interpretação e aplicação do regulamento REACH, na medida em que decidiu que a identificação de uma substância, em conformidade com o artigo 59.º, n.º 8, deste regulamento, pelo Comité dos Estados-Membros da ECHA como substância que suscita grande preocupação não constitui uma decisão destinada a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros antes da publicação da lista das substâncias candidatas que inclui esta substância.

25 Os recorrentes alegam que, contrariamente ao que o Tribunal Geral constatou no n.º 47 do despacho recorrido, resulta das diversas referências à «identificação» e à «inclusão», nas disposições do regulamento REACH que especificam as obrigações de informação, que o legislador da União pretendeu criar tais obrigações resultantes da identificação de um substância numa fase anterior à sua inclusão na lista das substâncias candidatas.

26 A ECHA, apoiada pelo Reino dos Países Baixos, recorda que, no caso de atos adotados no decurso de um processo que implica várias fases, só constituem atos recorríveis as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição ou do órgão em causa no termo desse processo. Alega que, no caso em apreço, a inclusão da acrilamida na lista das substâncias candidatas, como foi publicada em 30 de março de 2010, constitui o ato que pode produzir efeitos jurídicos, ao passo que o acordo do Comité dos Estados-Membros constitui um ato preparatório que não cria, por si só, nenhuma obrigação jurídica.

27 Segundo a Comissão, o facto de o acordo unânime do Comité dos Estados-Membros não deixar nenhuma margem de apreciação a respeito da inclusão de uma substância na lista das substâncias candidatas não significa que esse acordo constitua o ato definitivo suscetível de recurso ou que se possa substituir à decisão da ECHA adotada por força do artigo 59.º, n.º 8, do regulamento REACH.

28 A Comissão sustenta que nenhuma disposição deste regulamento indica a existência de uma distinção entre a identificação de uma substância e a sua inclusão na lista das substâncias candidatas. Pelo contrário, resulta do artigo 59.º do referido regulamento que as substâncias são identificadas como substâncias que suscitam grande preocupação unicamente para efeitos da sua inclusão nessa lista.

Apreciação do Tribunal

29 A título liminar, importa realçar que é pacífico que o objeto do recurso interposto pelo PPG e pela SNF é o ato da ECHA descrito pelo Tribunal Geral no n.º 34 do despacho recorrido, a saber, o resultante do processo previsto no artigo 59.º do regulamento REACH, que identifica a acrilamida como substância que satisfaz os critérios enunciados no artigo 57.º deste regulamento.

30 Como o Tribunal Geral indicou neste despacho, tal ato é suscetível de ser objeto de um recurso de anulação, nos termos do artigo 263.º, primeiro parágrafo, segundo período, TFUE, na medida em que é adotado por um organismo da União Europeia, no caso a ECHA, e se destina a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Com efeito, várias disposições do regulamento REACH, como as referidas, designadamente, no n.º 42 do dito despacho, preveem obrigações de informação decorrentes do ato de identificação de uma substância, que resulta do processo previsto no artigo 59.º deste regulamento.

31 Foi também acertadamente que o Tribunal Geral decidiu, no n.º 49 do despacho recorrido, que as obrigações jurídicas decorrentes do ato de identificação de uma substância como substância que suscita grande preocupação, que resulta do processo previsto no artigo 59.º do referido regulamento, só podem incumbir às pessoas interessadas a partir da publicação da lista das substâncias candidatas que inclui esta substância, estando essa publicação prevista no n.º 10 deste artigo.

32 Com efeito, quando a publicação de um ato está prevista pela regulamentação da União, é só a partir do momento dessa publicação que as referidas pessoas podem conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v., neste sentido, acórdão de 10 de março de 2009, Heinrich, C-345/06, Colet., p. I-1659, n.º 44).

33 Por conseguinte, para conceder às pessoas interessadas um período de tempo suficiente para impugnar um ato publicado da União com pleno conhecimento de causa, o prazo de interposição de recurso contra esse ato só começa a correr, em conformidade com o artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, a partir da data da sua publicação.

34 Contudo, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou no despacho recorrido, daí não decorre que um recorrente não possa impugnar um ato adotado pela União antes de este ser publicado.

35 A este respeito, o Tribunal de Justiça decidiu já, no n.º 8 do acórdão de 19 de setembro de 1985, Hoogovens Groep/Comissão (172/83 e 226/83, Recueil, p. 2831), que as disposições do artigo 33.º, terceiro parágrafo, do Tratado CECA, que especificavam as formalidades — notificação ou publicação — a partir das quais corria o prazo do recurso de anulação, não constituíam obstáculo a que um recorrente interpusesse a sua petição de recurso no Tribunal de Justiça a partir do momento em que fosse tomada a decisão controvertida, sem aguardar pela sua notificação ou publicação, pelo que não podia ser suscitada a inadmissibilidade de um dos recursos na origem do referido acórdão devido à sua apresentação na Secretaria do Tribunal de Justiça antes da publicação desta decisão.

36 Ora, nada nas disposições do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, que corresponde ao artigo 33.º, terceiro parágrafo, do Tratado CECA, se opõe a que esta jurisprudência seja transposta para o presente caso.

37 Pelo contrário, como referiu o advogado-geral no n.º 55 das suas conclusões, embora resulte de jurisprudência assente que constituem atos ou decisões suscetíveis de recurso de anulação, na aceção do artigo 263.º TFUE, as medidas que produzam efeitos jurídicos obrigatórios que afetem os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste (v. acórdão de 12 de setembro de 2006, Reynolds Tobacco e o./Comissão, C-131/03 P, Colet., p. I-7795, n.º 54 e jurisprudência referida), não está especificado neste artigo que a interposição de tal recurso fica subordinada à publicação ou à notificação destas últimas.

38 Por outro lado, a interposição de um recurso contra um ato da União antes da sua publicação a partir do momento da adoção desse ato não prejudica de modo algum a finalidade do prazo de recurso, a qual, segundo jurisprudência assente, consiste em salvaguardar a segurança jurídica, evitando que sejam indefinidamente postos em causa atos da União que produzem efeitos jurídicos (v. acórdãos de 22 de outubro de 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Colet., p. I-9079, n.º 34, e de 23 de abril de 2013, Gbagbo e o./Conselho, C-478/11 P a C-482/11 P, n.º 62).

39 Por conseguinte, como referiu o advogado-geral no n.º 56 das suas conclusões, embora a publicação de um ato desencadeie a contagem dos prazos de recurso, findos os quais o referido ato se torna definitivo, não constitui uma condição para o exercício do direito de recurso contra o referido ato.

40 No caso em apreço, o Tribunal Geral constatou, no n.º 45 do despacho recorrido, que a petição de recurso foi apresentada após o acordo unânime do Comité dos Estados-Membros sobre esta identificação e após a decisão do diretor executivo da ECHA de 22 de dezembro de 2009, a qual constitui uma decisão. Daqui se conclui que, à data da apresentação da petição, a saber, em 4 de janeiro de 2010, a decisão controvertida tinha sido definitivamente adotada.

41 Foi, portanto, sem razão que o Tribunal Geral concluiu pela inadmissibilidade da referida petição, devido ao facto de ter sido apresentada antes da data da publicação da decisão controvertida através da inclusão da acrilamida na lista das substâncias candidatas no sítio Internet da ECHA, inicialmente prevista para 13 de janeiro de 2010, mas que finalmente ocorreu em 30 de março de 2010.

42 Por conseguinte, há que julgar procedente o fundamento único invocado pelos recorrentes e, portanto, o seu recurso, e anular o despacho recorrido.

43 Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este Tribunal, julgando o recurso procedente, anula a decisão do Tribunal Geral, podendo decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado, ou remete o processo ao Tribunal Geral para julgamento.

44 No caso em apreço, não estando o litígio em condições de ser julgado, há que remeter o processo ao Tribunal Geral e reservar para final a decisão quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

1) O despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 21 de setembro de 2011, PPG e SNF/ECHA (T-1/10), é anulado.

2) O presente processo é remetido ao Tribunal Geral da União Europeia.

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Assinaturas