Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 september 2013*

”Överklagande — Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) — Registrering, utvärdering och godkännande av kemikalier — Förordning (EG) nr 1907/2006 (reach-förordningen) — Artiklarna 57 och 59 — Ämnen för vilka det krävs ett godkännande — Identifiering av akrylamid som ett ämne som inger mycket stora betänkligheter — Upptagande i kandidatförteckningen — Offentliggörande av kandidatförteckningen på kemikaliemyndighetens webbplats — Talan om ogiltigförklaring väckt före nämnda offentliggörande — Upptagande till sakprövning”

I mål C-626/11 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 30 november 2011,

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

SNF SAS, Andrézieux-Bouthéon (Frankrike),

företrädda av R. Cana och K. Van Maldegem, avocats,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa), företrädd av M. Heikkilä och W. Broere, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Stuyck, advocaat,

svarande i första instans,

Konungariket Nederländerna, företrätt av C. Wissels och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Oliver och E. Manhaeve, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna J. Malenovský, U. Lõhmus (referent), M. Safjan och A. Prechal,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 november 2012,

och efter att den 21 mars 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (nedan kallat PPG) och SNF SAS (nedan kallat SNF) har yrkat att domstolen ska upphäva det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 21 september 2011 i mål T-1/10, PPG och SNF mot Echa (REU 2011, s. II-6573) (nedan kallat det överklagade beslutet). Genom detta beslut avvisade tribunalen PPG:s och SNF:s talan om ogiltigförklaring av beslutet från Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) om identifiering av akrylamid (EG nr 201-173-7) som ett ämne som uppfyller villkoren i artikel 57 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, s. 1, och rättelse i EUT L 136, 2007, s. 3) (nedan kallad reach-förordningen), med stöd av artikel 59 i sistnämnda förordning (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Reach-förordningen

2 I artikel 57 i reach-förordningen anges vilka ämnen som får införas i bilaga XIV till nämnda förordning. Bilagan har rubriken ”Förteckning över ämnen för vilka det krävs tillstånd”. I artikel 57 a och b i denna förordning anges vilka ämnen som uppfyller kriterierna för att klassificeras som cancerframkallande och mutagena inom vissa kategorier.

3 I artikel 59 i denna förordning, som har rubriken ”Identifiering av ämnen som avses i artikel 57”, föreskrivs följande:

”1. Förfarandet i punkterna 2–10 i denna artikel skall tillämpas i syfte att identifiera ämnen som uppfyller kriterierna i artikel 57 och att upprätta en kandidatförteckning för eventuellt införande i bilaga XIV [(nedan kallad kandidatförteckningen)]. ...

...

3. Varje medlemsstat får i enlighet med bilaga XV sammanställa dokumentation för ämnen som den anser uppfylla kriterierna i artikel 57 och vidarebefordra den till kemikaliemyndigheten ... Myndigheten skall inom 30 dagar efter mottagandet göra denna dokumentation tillgänglig för övriga medlemsstater.

4. Kemikaliemyndigheten skall på sin webbplats offentliggöra ett meddelande om att dokumentation enligt bilaga XV har utarbetats för ett ämne. Kemikaliemyndigheten skall uppmana alla berörda parter att lämna synpunkter inom en angiven tidsfrist till myndigheten.

5. Inom 60 dagar från det att dokumentationen vidarebefordrats får de övriga medlemsstaterna eller kemikaliemyndigheten lämna sina synpunkter på identifieringen, med avseende på kriterierna i artikel 57, av det ämne dokumentationen till kemikaliemyndigheten avser.

6. Om kemikaliemyndigheten inte får in eller lämnar några synpunkter skall den ta med detta ämne i den förteckning som avses i punkt 1. ...

7. När kemikaliemyndigheten lämnar eller mottar synpunkter skall den inom 15 dagar räknat från slutet av den 60-dagarsperiod som avses i punkt 5 remittera ärendet till medlemsstatskommittén.

8. Om medlemsstatskommittén inom 30 dagar från remitteringen når en enhällig överenskommelse om identifieringen, skall kemikaliemyndigheten uppta ämnet i den förteckning som avses i punkt 1. ...

...

10. Kemikaliemyndigheten skall på sin webbplats offentliggöra och uppdatera den förteckning som avses punkt 1, så snart ett beslut om upptagande av ämnet har fattats.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

4 PPG är en europeisk ekonomisk intressegruppering, vilken företräder intressen för bolag som producerar och/eller importerar polyelektrolyter, polyakrylamider och/eller andra polymerer innehållande akrylamid. Bland medlemmarna återfinns SNF.

5 Den 25 augusti 2009 överlämnade Konungariket Nederländerna en dokumentation, som det sammanställt, till kemikaliemyndigheten angående identifiering av akrylamid som ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 a och b i reach-förordningen.

6 Den 31 augusti 2009 offentliggjorde kemikaliemyndigheten ett meddelande på sin webbplats i vilket berörda parter uppmanades att lämna synpunkter på den sammanställda dokumentationen angående akrylamid. Även behöriga myndigheter i medlemsstaterna uppmanades att lämna synpunkter på denna dokumentation.

7 Efter att ha mottagit synpunkter på denna dokumentation, från bland andra PPG, och svaren från Konungariket Nederländerna på dessa synpunkter, remitterade kemikaliemyndigheten ärendet till medlemsstatskommittén. Medlemsstatskommittén nådde den 27 november 2009 en enhällig överenskommelse om att identifiera akrylamid som ett ämne som inger mycket stora betänkligheter, eftersom det uppfyllde kriterierna i artikel 57 a och b i reach-förordningen.

8 Den 7 december 2009 offentliggjorde kemikaliemyndigheten ett pressmeddelande i vilket det angavs dels att medlemsstatskommittén hade nått en enhällig överenskommelse om att identifiera akrylamid och fjorton andra ämnen som ämnen som inger mycket stora betänkligheter, eftersom de uppfyllde kriterierna i artikel 57 i reach-förordningen, dels att kandidatförteckningen skulle uppdateras formellt i januari 2010.

9 Den 22 december 2009 meddelade kemikaliemyndighetens verkställande direktör beslut ED/68/2009, enligt vilket de femton ämnena i fråga skulle upptas i kandidatförteckningen per den 13 januari 2010, det vill säga samma dag som beslutet skulle träda i kraft.

10 Den 30 mars 2010 offentliggjordes denna förteckning, som inbegrep akrylamid, på kemikaliemyndighetens webbplats.

Förfarandet i tribunalen och det angripna beslutet

11 Det framgår av det angripna beslutet att PPG och SNF väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 januari 2010.

12 I skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 17 mars 2010 framställde kemikaliemyndigheten en invändning om rättegångshinder mot denna talan. Myndigheten anförde tre hinder för prövning som avsåg det omtvistade beslutets art, det förhållandet att klagandena inte var direkt berörda av sistnämnda beslut och att beslutet i fråga, vilket inte är en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, inte berörde dem personligen.

13 Kemikaliemyndigheten påstod, under den grund för avvisning som avsåg det omtvistade beslutets art, att klagandena genom sin hänvisning till medlemsstatskommitténs enhälliga överenskommelse av den 27 november 2009 hade ifrågasatt en förberedande åtgärd, vilken inte var avsedd att ha någon rättsverkan i förhållande till tredje man i den mening som avses i artikel 263 första stycket andra meningen FEUF.

14 Konungariket Nederländerna, vilket tilläts intervenera till stöd för kemikaliemyndighetens yrkanden, stödde myndighetens invändningar om rättegångshinder.

15 Europeiska kommissionen, som också tilläts intervenera, stödde kemikaliemyndighetens argumentation angående det omtvistade beslutets art och påståendet om att klagandena inte var direkt berörda. Kommissionen gjorde dessutom gällande att ansökan, i sin brist på tydlighet, inte uppfyllde kraven i artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler.

16 Tribunalen inledde med att pröva sistnämnda grund för avvisning. Tribunalen, som samtidigt erinrade om att en intervenient inte har rätt att göra några andra framställningar om rättegångshinder än dem som åberopats av den part vars yrkanden den stöder, slog fast att de villkor som gäller för att en talan och de anmärkningar som anges däri ska kunna tas upp till sakprövning utgör tvingande rätt och därför kan prövas av tribunalen ex officio.

17 Tribunalen förklarade att talan inte kunde avvisas såvitt avsåg nämnda grund. Tribunalen slog i punkt 34 i det överklagade beslutet fast att det framgick tillräckligt klart av ansökan att föremålet för talan var den rättsakt som kemikaliemyndigheten hade antagit i enlighet med förfarandet i artikel 59 i förordning nr 1907/2006, genom vilken akrylamid identifierades som ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 i sagda förordning, vars innehåll hade bestämts genom den enhälliga överenskommelse som medlemsstatskommittén hade nått den 27 november 2009, och vilken skulle verkställas genom ett upptagande av akrylamid i kandidatförteckningen på kemikaliemyndighetens webbplats, ett offentliggörande som var tänkt att äga rum den 13 januari 2010 och vilket slutligen ägde rum den 30 mars 2010.

18 Vad därefter beträffar den av kemikaliemyndigheten anförda avvisningsgrunden avseende det omtvistade beslutets art slog tribunalen, i punkt 41 i det överklagade beslutet, fast att det inte var nödvändigt för tribunalen att uttala sig avseende vad som framförts angående påståendet att medlemsstatskommitténs enhälliga överenskommelse var en förberedande åtgärd, eftersom det omtvistade beslutet inte var avsett att ha rättsverkan i förhållande till tredje man vid den tidpunkt då talans upptagande till sakprövning skulle bedömas, det vill säga den tidpunkt då ansökan inkom.

19 Tribunalen slog i punkt 45 i det överklagade beslutet fast att ansökan hade inkommit efter det att medlemsstatskommittén hade nått en enhällig överenskommelse om identifiering av akrylamid som ett ämne som ger upphov till mycket stora betänkligheter och efter det att kemikaliemyndighetens verkställande direktör hade beslutat att uppta detta ämne i kandidatförteckningen, men före den 13 januari 2010, vid vilket datum nämnda beslut var avsett att träda i kraft och vid vilket datum akrylamid skulle upptas i nämnda förteckning.

20 I punkt 49 i det överklagade beslutet slog tribunalen fast att den åtgärd genom vilken ett ämne identifieras som ett ämne som ger upphov till mycket stora betänkligheter inte avser att ha rättsverkan i förhållande till tredje man innan ämnet upptas i kandidatförteckningen och att de rättsliga skyldigheter som följer av åtgärden inte gäller för berörda parter förrän kandidatförteckningen innehållande detta ämne har offentliggjorts och uppdaterats på kemikaliemyndighetens webbplats i enlighet med artikel 59.10 i reach-förordningen. Vidare slog den fast att fristen i artikel 263 sjätte stycket FEUF för att väcka talan mot detta beslut inte kunde börja löpa förrän efter detta offentliggörande.

21 Tribunalen avvisade därför talan utan att pröva kemikaliemyndighetens övriga grunder för avvisning.

Parternas yrkanden

22 Klagandena har yrkat att domstolen ska, i första hand, upphäva det överklagade beslutet och ogiltigförklara det omtvistade beslutet eller, i andra hand, återförvisa målet till tribunalen för avgörande samt förplikta kemikaliemyndigheten att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

23 Såväl kemikaliemyndigheten som Konungariket Nederländerna och kommissionen, av vilka de sistnämnda intervenerade till stöd för kemikaliemyndighetens yrkanden i första instans, har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Parternas argument

24 Klagandena har anfört en enda grund under vilken det har gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom sin tolkning och tillämpning av reach-förordningen. Tribunalen slog nämligen fast att den åtgärd genom vilken ett ämne av kemikaliemyndighetens medlemsstatskommitté identifieras, enligt artikel 59.8 i denna förordning, som ett ämne som inger mycket stora betänkligheter inte utgör ett beslut som är avsett att ha rättsverkan i förhållande till tredje man innan den kandidatförteckning som inbegriper detta ämne har offentliggjorts.

25 Klagandena har gjort gällande att det, i motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 47 i det överklagade beslutet, framgår av de olika hänvisningarna till ”identifiering” och ”upptagande” i reach-förordningens bestämmelser om upplysningsskyldighet att unionslagstiftaren har velat införa sådana skyldigheter till följd av ett ämnes identifiering innan det upptas i kandidatförteckningen.

26 Kemikaliemyndigheten, vilken stöds av Konungariket Nederländerna, har erinrat om att, i det fall åtgärder vidtas under ett förfarande som sker i flera etapper, enbart de åtgärder som vid förfarandets utgång uttrycker den berörda institutionens eller det berörda organets slutgiltiga ståndpunkt utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas. Myndigheten menar att upptagandet i förevarande fall av akrylamid i kandidatförteckningen, i dess lydelse enligt offentliggörandet av den 30 mars 2010, utgör den rättsakt som kan ha rättsverkan medan medlemstatskommitténs överenskommelse är en förberedande åtgärd som i sig inte ger upphov till några rättsliga skyldigheter.

27 Kommissionen menar att det faktum att medlemsstatskommitténs enhälliga överenskommelse inte ger något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller upptagandet av ett ämne i kandidatförteckningen inte innebär att denna överenskommelse utgör den slutgiltiga rättsakt mot vilken talan kan väckas eller att den kan ersätta det beslut som kemikaliemyndigheten ska anta med stöd av artikel 59.8 i reach-förordningen.

28 Kommissionen har gjort gällande att ingen bestämmelse i denna förordning tyder på att det ska göras åtskillnad mellan identifieringen av ett ämne och dess upptagande i kandidatförteckningen. Tvärtom framgår det av artikel 59 i nämnda förordning att ämnen identifieras som ämnen som inger mycket stora betänkligheter enbart i syfte att kunna upptas i nämnda företeckning.

Domstolens bedömning

29 Det ska inledningsvis erinras om att det inte råder några tvivel om att föremålet för PPG:s och SNF:s överklagande avser kemikaliemyndighetens beslut, enligt tribunalens beskrivning i punkt 34 i det överklagade beslutet, det vill säga det beslut som antogs efter utgången av det förfarande som avses i artikel 59 i reach-förordningen och i vilket akrylamid identifierades som ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 i denna förordning.

30 Såsom tribunalen har angett i det överklagade beslutet kan en sådan rättsakt bli föremål för en talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 första stycket andra meningen FEUF i den mån den har antagits av ett av Europeiska unionens organ, i det här fallet kemikaliemyndigheten, och är avsett att ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Flera bestämmelser i reach-förordningen, bland annat dem som det hänvisas till i punkt 42 i nämnda beslut, föreskriver nämligen informationsskyldighet till följd av att ett ämne har identifierats enligt förfarandet i artikel 59 i denna förordning.

31 Domstolen finner i likhet med tribunalen i punkt 49 i det överklagade beslutet att de rättsliga skyldigheter som följer av identifieringen av ett ämne som ett ämne som ger upphov till mycket stora betänkligheter, enligt förfarandet i artikel 59 i förordningen, inte gäller för berörda parter förrän den kandidatförteckning som inbegriper detta ämne har offentliggjorts, eftersom ett sådant offentliggörande föreskrivs i punkt 10 i denna artikel.

32 När offentliggörandet av en rättsakt föreskrivs i unionslagstiftningen är det inte förrän vid tidpunkten för detta offentliggörande som nämnda personer kan få exakt kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta nödvändiga åtgärder i enlighet därmed (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2009 i mål C-345/06, Heinrich, REG 2009, s. I-1659, punkt 44).

33 För att berörda ska få tillräckligt med tid på sig för att väcka talan mot offentliggjorda unionsrättsakter med full kännedom om omständigheterna kan talefristen mot en sådan rättsakt, enligt artikel 263 sjätte stycket FEUF, inte börja löpa förrän den har offentliggjorts.

34 I motsats till vad tribunalen fann i det överklagade beslutet följer dock inte härav att det inte går att väcka talan mot en unionsrättsakt innan den har offentliggjorts.

35 Domstolen har, i punkt 8 i dom av den 19 september 1985 i de förenade målen 172/83 och 226/83, Hoogovens Groep mot kommissionen (REG 1985, s. 2831), redan slagit fast att bestämmelserna i artikel 33 tredje stycket i EKSG-fördraget vari de formaliteter angavs – delgivning eller offentliggörande – från och med vilka tidfristen för att väcka talan om ogiltigförklaring började löpa, inte utgjorde hinder för en klagande att inge sin ansökan till domstolen så snart det beslut som tvisten rörde hade fattats, utan att vänta på dess delgivning eller offentliggörande, vilket innebar att en av de ansökningar som ingetts och som gav upphov till nämnda dom inte kunde avvisas på den grunden att den ingetts till domstolens kansli innan beslutet i fråga hade offentliggjorts.

36 Det finns ingenting i artikel 263 sjätte stycket FEUF – vilken motsvarar artikel 33 tredje stycket i EKSG-fördraget – som hindrar att denna rättspraxis överförs till förevarande fall.

37 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 55 i sitt förslag till avgörande är det tvärtom så att – även om det av fast rättspraxis följer att åtgärder som har sådana bindande rättsverkningar som kan påverka klagandens intressen, genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, utgör sådana rättsakter och

beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se dom av den 12 september 2006 i mål C-131/03, Reynolds Tobacco m.fl. mot kommissionen, REG 2006, s. I-7795, punkt 54 och där angiven rättspraxis) – det i denna artikel inte anges att väckandet av en sådan talan är avhängigt av att rättsakterna i fråga har offentliggjorts.

38 Att väcka talan mot en unionsrättsakt innan den har offentliggjorts och så snart den har antagits äventyrar inte själva syftet med talefristen, som enligt fast rättspraxis är att skydda rättssäkerheten genom att förhindra att unionsrättsakter som medför rättsverkningar ifrågasätts i det oändliga (se dom av den 22 oktober 2002 i mål C-241/01, National Farmers' Union, REG 2002, s. I-9079, punkt 34, och av den 23 april 2013 i de förenade målen C-478/11 P – C-482/11 P, Gbagbo m.fl. mot rådet, punkt 62).

39 Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 56 i sitt förslag till avgörande resulterar offentliggörandet av en rättsakt visserligen i att den frist inleds efter vars utlöpande rättsakten i fråga blir slutgiltig, men offentliggörandet är inte någon förutsättning för att rätten att väcka talan mot rättsakten i fråga ska uppkomma.

40 Tribunalen slog i punkt 45 i det överklagade beslutet fast att ansökan i målet hade inkommit såväl efter det att medlemsstatskommittén hade nått en enhällig överenskommelse om identifieringen i fråga som efter ingripandet av kemikaliemyndighetens verkställande direktör, den 22 december 2009, i form av ett beslut. Härav följer att det omtvistade beslutet hade antagits slutligt vid tidpunkten för ansökans ingivande, det vill säga den 4 januari 2010.

41 Tribunalen gjorde därför fel när den avvisade nämnda ansökan på den grunden att den hade ingetts före dagen för offentliggörandet av det omtvistade beslutet om upptagande av akrylamid på kandidatförteckningen på kemikaliemyndighetens webbplats, vilket offentliggörande inledningsvis skulle ha ägt rum den 13 januari 2010, men som slutligen ägde rum den 30 mars 2010.

42 Överklagandet ska således bifallas såvitt avser den enda grund som klagandena har åberopat och det överklagade beslutet ska upphävas.

43 När tribunalens avgörande upphävs får domstolen enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol antingen själv slutligt avgöra målet, om det är färdigt för avgörande, eller återförvisa det till tribunalen för avgörande.

44 Eftersom målet i förevarande fall inte är färdigt för avgörande ska det återförvisas till tribunalen och beslutet om rättegångskostnader ska anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Det beslut som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 21 september 2011 i mål T-1/10, PPG och SNF mot kemikaliemyndigheten upphävs.

2) Förevarande mål återförvisas till Europeiska unionens tribunal.

3) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter