Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

26. rujna 2013.*

„Žalba – Europska agencija za kemikalije (ECHA) – Registracija, evaluacija i autorizacija kemikalija – Uredba (EZ) br. 1907/2006 (Uredba REACH) – Članci 57. i 59. – Tvari koje podliježu autorizaciji – Identifikacija akrilamida kao posebno zabrinjavajuće tvari – Uvrštenje na popis predloženih tvari – Objava popisa na internetskim stranicama ECHA-e – Tužba za poništenje podnesena prije navedene objave – Dopuštenost“

U predmetu C-626/11 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije podnesene 30. studenoga 2011.,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija),

SNF SAS, sa sjedištem u Andrézieux-Bouthéonu (Francuska),

koje zastupaju R. Cana i K. Van Maldegem, *avocats*,

žalitelji,

druge stranke u postupku su:

Europska agencija za kemikalije (ECHA), koju zastupaju M. Heikkilä i W. Broere, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Stuycke, *advocaat*,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju C. Wissels i B. Koopman, u svojstvu agenata

Europska komisija, koju zastupaju P. Oliver i E. Manhaeve, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luksemburgu,

intervenijenti u prvostupanjskom postupku,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen, predsjednik vijeća, J. Malenovský, U. Lõhmus (izvjestitelj), M. Safjan i A. Prechal, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. studenoga 2012.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. ožujka 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Producers Group GEIE (PPG) (u daljnjem tekstu: PPG) i SNF SAS (u daljnjem tekstu: SNF) svojom žalbom zahtijevaju ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije od 21. rujna 2011., PPG i SNF/ECHA (T 268/10, Zb., str. II 6595, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje), kojim je on kao nedopuštenu odbacio njihovu tužbu za poništenje odluke Europske agencija za kemikalije (ECHA) o identifikaciji (CE br. 201-173-7) kao tvari koja ispunjava kriterije iz članka 57. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL L 396, str. 1. i ispravak SL 2007., L 136, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3., u daljnjem tekstu: Uredba REACH), u skladu s njezinim člankom 59. (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Uredba REACH

2 U članku 57. Uredbe REACH navedene su tvari koje mogu biti uvrštene u njezin Prilog XIV., naslovljen „Popis tvari koje podliježu autorizaciji”. U članku 57. točkama (a) i (b) te uredbe navedene su tvari koje ispunjavaju kriterije prema kojima se tvari razvrstavaju kao karcinogene i mutagene i pripadaju određenim kategorijama.

3 Sukladno članku 59. te uredbe, naslovljenom „Identifikacija tvari iz članka 57.”:

„1. Postupak iz stavaka od 2. do 10. ovog članka primjenjuje se za potrebe identifikacije tvari koje ispunjavaju kriterije iz članka 57. i utvrđivanja popisa tvari predloženih za uvrštenje u Prilog XIV. [(u daljnjem tekstu: popis predloženih tvari)]. [...]

[...]

3. Svaka država članica može izraditi dosje u skladu s Prilogom XV. za tvari koje prema njezinom mišljenju ispunjavaju kriterije iz članka 57. i poslati ju [ECHA-i]. [...][ECHA] taj dosje stavlja na raspolaganje ostalim državama članicama u roku od 30 dana od primitka.

4. [ECHA] na svojim internetskim stranicama objavljuje obavijest da je za tvar izrađen dosje u skladu s Prilogom XV. [ECHA] poziva sve zainteresirane strane da dostave očitovanja u zadanom roku.

5. Ostale države članice i [ECHA] mogu u roku od 60 dana od dostave iznijeti svoje očitovanje na određivanje tvari prema kriterijima iz članka 57. u dosjeu dostavljenom [ECHA-i].

6. Ako se [ECHA] ne očituje odnosno ako ne primi očitovanja, uvrštava tvar u popis iz stavka 1. Agencija tu tvar može uključiti u svoje preporuke na temelju članka 58. stavka 3.

7. Ako se [ECHA] očituje odnosno ako primi očitovanja, upućuje dosje Odboru država članica u roku od 15 dana nakon isteka roka od 60 dana navedenog u stavku 5.

8. Ako se u roku od 30 dana u Odboru država članica postigne jednoglasni sporazum u pogledu identifikacije tvari, [ECHA] uvrštava tvar u popis iz stavka 1. [...]

[...]

10. [ECHA] na svojim internetskim stranicama bez odlaganja objavljuje i ažurira popis iz stavka 1. čim se donese odluka o uvrštenju tvari."

Okolnosti spora i sporna odluka

4 PPG je europsko gospodarsko interesno udruženje koje zastupa interese društava proizvođača i/ili uvoznika polielektrolita, poliakrilamida i/ili drugih polimera koji sadržavaju akrilamid. Jedan od njegovih članova je i SNF.

5 Kraljevina Nizozemska 25. kolovoza 2009. proslijedila je ECHA-i dosje koji je izradila povodom identifikacije akrilamida kao tvari koja ispunjava kriterije iz članka 57. točaka (a) i (b) Uredbe REACH.

6 ECHA je 31. kolovoza 2009. na svojim internetskim stranicama objavila mišljenje u kojem je zainteresirane osobe pozvala da dostave svoja očitovanja na dosje koji je izrađen o akrilamidu. Istog dana ECHA je također pozvala nadležna tijela drugih država članica da dostave svoja očitovanja o tome.

7 Nakon što je primila očitovanja o tom dosjeu, među ostalim, od PPG-a i odgovore Kraljevine Nizozemske na ta očitovanja, ECHA je navedeni dosje dostavila Odboru država članica koji je 27. studenoga 2009. jednoglasno odlučio o identifikaciji akrilamida kao posebno zabrinjavajuće tvari zato što ta tvar ispunjava kriterije iz članka 57. točaka (a) i (b) Uredbe REACH.

8 ECHA je 7. prosinca 2009. objavila priopćenje za javnost u kojem je navela, s jedne strane, da se odbor država članica jednoglasno sporazumio o identifikaciji akrilamida i drugih četrnaest tvari kao posebno zabrinjavajućih jer one ispunjavaju kriterije iz članka 57. Uredbe REACH i, s druge strane, da će popis predloženih tvari biti formalno ažuriran u siječnju 2010.

9 Izvršni direktor ECHA-e je 22. prosinca 2009. donio Odluku ED/68/2009, čije je stupanje na snagu bilo predviđeno za 13. siječnja 2010., o tome da se na taj dan akrilamid uvrsti u popis predloženih tvari.

10 Taj popis u koji je uvršten akrilamid je 30. ožujka 2010. objavljen na internetskim stranicama ECHA-e.

Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

11 Iz pobijanog rješenja proizlazi da su PPG i SNF tajništvu Općeg suda 4. siječnja 2010. podnijeli tužbu za poništenje sporne odluke.

12 ECHA je 17. ožujka 2010. zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda podnijela prigovor nedopuštenosti protiv te tužbe. Ona je navela tri zapreke vođenju postupka koje se temelje na prirodi sporne odluke, na tome da se ona izravno ne odnosi na tužitelje i na tome da se ta odluka, koja nije regulatorni akt u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a, osobno ne odnosi na njih.

13 Kad je riječ o zapreci vođenju postupka koja se temelji na prirodi sporne odluke, ECHA u biti ističe da su tužitelji, time što su se pozivali na jednoglasni sporazum Odbora država članica ECHA-e donesen 27. studenoga 2009., pobijali pripremni akt koji nema pravne učinke prema trećima u smislu članka 263. stavka 1. druge rečenice UFEU-a.

14 Kraljevina Nizozemska, kojoj je bilo dopušteno intervenirati u potporu ECHA-inu zahtjevu, podupirala je zapreke vođenju postupka koje je istaknula potonja.

15 Europska komisija, kojoj je isto bila dopuštena intervencija, podupirala je ECHA-inu argumentaciju koja se temeljila na prirodi sporne odluke i na tome da se ona nije izravno odnosila na tužitelje. Osim toga, ona je isticala da tužba ne poštuje zahtjeve iz članka 44. stavka 1. točke (c) Poslovnika Općeg suda jer nije jasna.

16 Kao prvo, Opći sud je ispitao tu potonju zapreku vođenju postupka. On je istaknuo da su uvjeti dopuštenosti tužbe i prigovora koji su u njoj navedeni prisilnopravni tako da ih je on mogao ispitati po službenoj dužnosti, pri čemu je podsjetio da intervenijent ne može istaknuti zapreku vođenju postupka koju nije istaknula stranka koju on podupire.

17 Opći sud je odbio navedenu zapreku vođenju postupka smatrajući u točki 34. pobijanog rješenja da iz tužbe u dovoljnoj mjeri proizlazi da je predmet spora akt ECHA-e, koji je donesen nakon postupka predviđenog člankom 59. Uredbe REACH, a kojim je akrilamid identificiran kao tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. navedene uredbe, čiji je sadržaj utvrđen jednoglasnim sporazumom Odbora država članica od 27. studenoga 2009., a koji je trebao biti proveden uvrštenjem akrilamida na popis predloženih tvari koji je trebao biti objavljen na internetskim stranicama ECHA-e 13. siječnja 2010., a napokon je objavljen 30. ožujka 2010.

18 Kao drugo, kad je riječ o zapreci vođenju postupka koja se temelji na prirodi sporne odluke, koju je istaknula ECHA, Opći sud je u točki 41. pobijanog rješenja smatrao da nije bilo nužno odlučiti o argumentaciji o navodnom pripremnom karakteru navedenog jednoglasnog sporazuma, s obzirom na to da sporna odluka nije trebala imati pravne učinke prema trećima u trenutku ocjenjivanja dopuštenosti tužbe, odnosno u trenutku podnošenja tužbe.

19 S tim u vezi Opći sud je u točki 45. pobijanog rješenja ustvrdio da je tužba podnesena nakon jednoglasnog sporazuma odbora država članica o identifikaciji akrilamida kao posebno zabrinjavajuće tvari i nakon što je izvršni direktor ECHA-e donio odluku o uvrštenju te tvari na popis predloženih tvari, ali prije 13. siječnja 2010., datuma kad je bilo predviđeno stupanje na snagu te odluke i uvrštenje akrilamida na navedeni popis.

20 Opći sud je u točki 49. pobijanog rješenja smatrao da, s jedne strane, akt o identifikaciji tvari kao posebno zabrinjavajuće nema pravne učinke prema trećima prije uvrštenja te tvari na popis predloženih tvari i da pravne obveze koje proizlaze iz tog akta mogu biti nametnute dotičnim osobama tek nakon objave i ažuriranja tog popisa koji sadržava navedenu tvar na internetskim stranicama ECHA-e, u skladu s člankom 59. stavkom 10. Uredbe REACH. S druge strane, Opći sud je presudio da rok za podnošenje tužbe protiv navedenog akta na temelju članka 263. stavka 6. UFEU-a može teći tek od te objave.

21 Slijedom toga, Opći sud odbacio je tužbu koja mu je podnesena kao nedopuštenu te nije ispitao ostale zapreke vođenju postupka koje je istaknula ECHA.

Zahtjevi stranaka

22 Žalitelji od Suda zahtijevaju da ukine pobijano rješenje i poništi spornu odluka ili da, podredno, vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje o njihovoj tužbi i da ECHA-i naloži snošenje troškova obaju postupaka.

23 ECHA te Kraljevina Nizozemska i Komisija, koje su podupirale ECHA-u u prvostupanjskom postupku, od Suda traže da žalbu proglasi neosnovanom i da žaliteljima naloži snošenje troškova.

O žalbi

Argumentacija stranka

24 Žalitelji ističu jedan žalbeni razlog koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio u tumačenju i primjeni Uredbe REACH jer je presudio da identifikacija tvari kao posebno zabrinjavajuće od strane odbora država članica ECHA, u skladu s člankom 59. stavkom 8. te uredbe, nije odluka koja stvara pravne učinke prema trećima prije objave popisa predloženih tvari u koji je uvrštena ta tvar.

25 Žalitelji ističu da, suprotno onome što je Opći sud ustvrdio u točki 47. pobijanog rješenja, iz različitih upućivanja na „identifikaciju" i „uvrštenje" u odredbama Uredbe REACH u kojima je utvrđena obveza obavješćivanja proizlazi da je zakonodavac Unije želio stvoriti takve obveze koje proizlaze iz identifikacije tvari u fazi koja prethodi njezinu uvrštenju na popis predloženih tvari.

26 ECHA, koju podupire Kraljevina Nizozemska, podsjeća da je u slučaju akata donesenih tijekom postupka koji ima više etapa moguće pobijati samo mjere koje konačno određuju položaj predmetne institucije ili tijela na kraju tog postupka. Ona ističe da je u predmetnom slučaju uvrštenje akrilamida na popis predloženih tvari, poput onoga koji je objavljen 30. ožujka 2010., akt koji može imati pravne učinke, dok je sporazum Odbora država članica pripremni akt koji sam po sebi ne stvara nikakvu pravnu obvezu.

27 Prema mišljenju Komisije, činjenica da jednoglasni sporazum Odbora država članica ne ostavlja nikakvu marginu prosudbe glede uvrštenja tvari na popis predloženih tvari ne znači da je taj sporazum konačan akt protiv kojeg se može podnijeti pravni lijek ili da on može zamijeniti odluku ECHA-e donesenu na temelju članka 59. stavka 8. Uredbe REACH.

28 Komisija tvrdi da ni u jednoj odredbi te uredbe nije navedeno da postoji razlika između identifikacije tvari i njezina uvrštenja na popis predloženih tvari. Naprotiv, iz članka 59. navedene uredbe proizlazi da su tvari identificirane kao posebno zabrinjavajuće tvari samo za svrhe njihova uvrštenja na taj popis.

Ocjena Suda

29 Najprije valja istaknuti da nije sporno da je predmet tužbe koju su podnijeli PPG i SNF bio akt ECHA-e koji je Opći sud opisao u točki 34. pobijanog rješenja, odnosno onaj koji je donesen nakon postupka predviđenog člankom 59. Uredbe REACH, a kojim je akrilamid identificiran kao tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. te uredbe.

30 Kao što je Opći sud naveo u tom rješenju, takav akt može biti predmet tužbe za poništenje na temelju članka 263. stavka 1. druge rečenice UFEU-a ako ga je donio ured ili agencija Europske unije, u predmetnom slučaju ECHA, i ako on proizvodi pravne učinke prema trećima. Naime, više odredaba

Uredbe REACH, poput onih citiranih osobito u točki 42. navedenog rješenja, određuju obveze obavješćivanja koje proizlaze iz akta o identifikaciji tvari donesenog nakon postupka predviđenog člankom 59. te uredbe.

31 Opći sud je isto tako u točki 49. pobijanog rješenja pravilno presudio da pravne obveze koje proizlaze iz akta o identifikaciji tvari kao posebno zabrinjavajuće, donesenog nakon postupka predviđenog člankom 59. navedene uredbe, mogu biti nametnute dotičnim osobama tek nakon objave popisa predloženih tvari koji sadrži tu tvar, s obzirom na to da je ta objava predviđena u stavku 10. tog članka.

32 Naime, kad je objava akta predviđena propisom Unije, tek od trenutka te objave navedene osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze i poduzeti odgovarajuće nužne mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2009., Heinrich, C-345/06, Zb. str. I-1659., str. 44.).

33 Slijedom toga, kako bi dotične osobe imale dovoljno vremena za utemeljeno pobijanje objavljenog akta Unije, rok za podnošenje tužbe protiv takvog akta, u skladu s člankom 263. stavkom 6. UFEU-a, počinje teći tek od njegove objave.

34 Međutim, suprotno onome što je Opći sud smatrao u pobijanom rješenju, iz toga ne proizlazi da tužitelj ne može pobijati akt koji je donijela Unija prije njegove objave.

35 S tim u vezi, Sud je u točki 8. presude od 19. rujna 1985., Hoogovens Groep/Komisija (172/83 i 226/83, Zb., str. 2831.), već presudio da odredbe članka 33. stavka 3. UEZUČ-a, koje utvrđuju formalnosti – obavješćivanje ili objavu – od kojih teku rokovi za podnošenje tužbe za poništenje nisu prepreka tome da tužitelj podnese svoju tužbu Sudu čim je sporna odluka donesena a da pritom ne čeka obavješćivanje o njoj ili njezinu objavu, tako da se jednu od tužbi povodom kojih je donesena navedena presuda nije moglo smatrati nedopuštenom jer je podnesena tajništvu Suda prije objave te odluke.

36 Međutim, odredbe članka 263. stavka 6. UFEU-a, koji odgovara članku 33. stavku 3. UEZUČ-a, ne protive se tome da se ta sudska praksa primijeni na predmetni slučaj.

37 Naprotiv, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 55. svojega mišljenja, iako iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su akti ili odluke protiv kojih može biti podnesena tužba za poništenje u smislu članka 263. UFEU-a mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na interese tužitelja, mijenjajući na bitan način njegovu pravnu situaciju (vidjeti presudu od 12. rujna 2006., Reynolds Tobacco i dr./Komisija, C-131/03 P, Zb., str. I-7795., t. 54. i navedenu sudsku praksu), u tom članku nije pobliže navedeno da je podnošenje takve tužbe uvjetovano objavom tih mjera ili obavješćivanjem potonjih o njima.

38 Osim toga, podnošenje tužbe protiv akta Unije prije njegove objave, ako je on donesen, ne šteti cilju roka za podnošenje tužbe koji se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, sastoji u očuvanju pravne sigurnosti sprječavanjem beskonačnog pobijanja akata Unije koji imaju pravne učinke (vidjeti presude od 22 listopada 2002., National Farmers' Union, C-241/01, Zb., str. I-9079., t. 34. kao i od 23. travnja 2013., Gbagbo i dr./Vijeće, C-478/11 P do C-482/11 P, t. 62).

39 Slijedom toga, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 56. svojega mišljenja, iako od objave akta počinju teći rokovi za podnošenje tužbe nakon čijih isteka taj akt postaje konačan, ona nije uvjet za nastanak prava podnošenja tužbe protiv predmetnog akta.

40 U predmetnom je slučaju Opći sud u točki 45. pobijanog rješenja ustvrdio da je tužba kojom se pokreće postupak podnesena kako nakon jednoglasnog sporazuma Odbora država članica o toj identifikaciji tako i nakon radnje izvršnog direktora ECHA-e od 22. prosinca 2009. koja predstavlja odluku. Iz tog proizlazi da je na dan podnošenja te tužbe, odnosno 4. siječnja 2010., sporna odluka bila konačno donesena.

41 Stoga je Opći sud pogrešno zaključio da je navedena tužba nedopuštena zbog toga što je podnesena prije dana objave sporne odluke uvrštenjem akrilamida na popis predloženih tvari na internetskim stranicama ECHA-e, koje je najprije bilo predviđeno za 13. siječnja 2010., ali je napokon učinjeno 30. ožujka 2010.

42 Stoga valja prihvatiti jedini žalbeni razlog koji su istaknuli žalitelji i, slijedom toga, njihovu žalbu te ukinuti pobijano rješenje.

43 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

44 Budući da u predmetnom slučaju stanje postupka ne dopušta konačnu odluku o sporu, valja predmet vratiti Općem sudu na ponovno suđenje i o troškovima odlučiti naknadno

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) proglašava i presuđuje

1. **Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 21. rujna 2011., PPG i SNF/ECHA (T-1/10).**

2. **Ovaj predmet vraća se Općem sudu Europske unije na ponovno suđenje.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi