Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

7 de março de 2019*

«REACH — Decisão da Comissão que autoriza a utilização do amarelo de sulfocromato de chumbo e do vermelho de cromato, molibdato e sulfato de chumbo — Artigo 60.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 — Exame da indisponibilidade de soluções alternativas — Erro de direito»

No processo T-837/16,

Reino da Suécia, representado, inicialmente, por A. Falk e F. Bergius, em seguida, por A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev e J. Lundberg, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiado pelo

Reino da Dinamarca, representado, inicialmente, por C. Thorning e M. Wolff, em seguida, por M. Wolff e J. Nymann-Lindegren, na qualidade de agentes,

pela

República da Finlândia, representada por S. Hartikainen, na qualidade de agente,

e pelo

Parlamento Europeu, representado por A. Neergaard e A. Tamás, na qualidade de agentes,

intervenientes,

contra

Comissão Europeia, representada por R. Lindenthal, K. Mifsud-Bonnici, K. Simonsson e G. Tolstoy, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada pela:

Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA), representada por M. Heikkilä, W. Broere e C. Schultheiss, na qualidade de agentes,

interveniente,

* Língua do processo: sueco.

que tem por objeto um pedido baseado no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da Decisão de Execução C (2016) 5644 final da Comissão, de 7 de setembro de 2016, que concede uma autorização para certas utilizações de amarelo de sulfocromato de chumbo e de vermelho de cromato, de molibdato e de sulfato de chumbo, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção),

composto por: D. Gratsias, presidente, I. Labucka e A. Dittrich (relator), juízes,

secretário: P. Cullen, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 27 de setembro de 2018,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O amarelo de sulfocromato de chumbo (C. I. Pigment Yellow 34; n.º CE 215-693-7, n.º CAS 1344-37-2) e o vermelho de cromato, de molibdato e de sulfato de chumbo designado Pigment Red 104 (C. I. Pigment Red 104; n.º CE 235-759-9, n.º CAS 12656-85-8) (a seguir «pigmentos em causa no presente processo» ou «cromatos em causa no presente processo» ou ainda «substâncias em causa no presente processo») são misturas de elementos de chumbo e de crómio VI.

2 Devido à sua durabilidade, cor clara e brilho, estes pigmentos são utilizados em vernizes e tintas, por exemplo, para pontes e construções em ferro e em aço ou em situações em que a tinta tem uma função de sinalização, por exemplo, nos sinais de aviso. Os cromatos de chumbo são também utilizados para as marcações rodoviárias amarelas.

3 Sob os números de índice 082-009-00-X e 082-010-00-5 que figuram na lista de classificações e rotulagens harmonizadas de substâncias perigosas constantes do quadro 3.1 que figura na parte 3 do anexo VI do Regulamento (CE) n.º 1272/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas, que altera e revoga as Diretivas 67/548/CEE e 1999/45/CE, e altera o Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1), os pigmentos em causa no presente processo foram classificados como cancerígenos e tóxicos para a reprodução humana.

4 Ao aprovar o Regulamento (UE) n.º 125/2012, de 14 de fevereiro de 2012, que altera o anexo XIV do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH) (JO 2012, L 41, p. 1), a Comissão Europeia incluiu os pigmentos em causa no presente processo, em razão das suas propriedades enquanto substâncias cancerígenas e enquanto substâncias tóxicas para a reprodução, no anexo XIV 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 2006, L 396, p. 1), com uma data de expiração de 21 de maio de 2015.

5 Oito empresas registaram os cromatos de chumbo em conformidade com as disposições do título II do Regulamento n.º 1907/2006, incluindo a DCC Maastricht BV, que é o representante na União Europeia, na aceção do artigo 8.º do Regulamento n.º 1907/2006, de um fabricante canadiano dessas substâncias.

6 A DCC Maastricht, que fornece designadamente os pigmentos em causa no presente processo a cerca de 100 utilizadores a jusante na União, foi a única empresa que apresentou, em 19 de novembro de 2013, um pedido de autorização em conformidade com o artigo 62.º do Regulamento n.º 1907/2006 com vista à introdução no mercado dos pigmentos em causa no presente processo. Mais precisamente, foi pedida autorização para as seguintes utilizações, que são idênticas para as duas substâncias:

– distribuição e mistura de pó de pigmentos, num ambiente industrial, em tintas de base solvente não destinadas a utilização pelos consumidores;

– aplicação industrial de tintas em superfícies metálicas (máquinas, veículos, estruturas, sinalização, equipamento rodoviário, revestimento de bobinas, etc.);

– aplicação profissional (não destinada a utilização pelos consumidores) de tintas sobre superfícies metálicas (máquinas, veículos, estruturas, sinais, equipamento rodoviário, etc.) ou para marcação rodoviária;

– distribuição e mistura de pó de pigmentos, num ambiente industrial, em pré-misturas líquidas ou sólidas para colorir artigos de plástico ou plastificados, não destinados a utilização pelos consumidores;

– utilização industrial de pré-misturas e de pré-compostos corantes sólidos ou líquidos contendo pigmentos para colorir artigos de plástico ou plastificados não destinados a utilização pelos consumidores;

– utilização profissional de pré-misturas e de pré-compostos corantes sólidos ou líquidos contendo pigmentos para aplicação de marcações rodoviárias termoplásticas.

7 O pedido de autorização comporta os seguintes exemplos, não exaustivos, de produtos abrangidos pelas utilizações nele referidas e que, segundo o requerente, exigem os resultados tecnológicos apresentadas pelos pigmentos: capas para veículos automóveis, painéis de aviso, contentores para resíduos farmacêuticos, tubos para a indústria petroquímica, gruas, máquinas agrícolas, equipamentos rodoviários, pontes de aço, cofres e contentores de aço.

8 Nos termos do artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1907/2006, a Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) procedeu a uma consulta pública para que os terceiros interessados tivessem a possibilidade de comunicar informações sobre as substâncias ou as técnicas alternativas. No âmbito desta consulta, foram apresentados pareceres por fabricantes da União, por utilizadores a jusante dos pigmentos em causa no presente processo, por organizações do setor, por Estados-Membros e por algumas organizações não governamentais.

9 Os utilizadores a jusante que se expressaram quando das consultas assinalaram que as substâncias suscetíveis de ser utilizadas em vez dos cromatos de chumbo em causa no presente processo não apresentavam as mesmas vantagens e eram mais caras na maioria dos casos. Em contrapartida, a British Coatings Federation, que representa 90% da indústria de revestimentos do Reino Unido, declarou, em substância, que não partilhava da conclusão do requerente segundo a qual os cromatos de chumbo eram insubstituíveis. Esta organização indicou, no essencial, que, à data, eram utilizadas no setor das tintas um número importante de soluções alternativas que não continham chumbo. Do mesmo modo, A., que é um fabricante de tintas e revestimentos, salientou que estavam

comercialmente disponíveis em todo o mundo, há vários anos, soluções alternativas adequadas e mais seguras do que os cromatos de chumbo em causa no presente processo e que podiam ser utilizadas para obter as características de produto e os resultados pretendidos a um custo razoável. Por último, B., um outro produtor de produtos químicos e de tintas, indicou que a maior parte dos seus clientes tinham passado a utilizar, com sucesso, soluções alternativas sem chumbo ou estavam prestes a fazê-lo. O requerente respondeu aos comentários de B. e de A. indicando que um certo número de pequenas e médias empresas (PME), que tinham apoiado o seu pedido no âmbito das consultas, necessitavam dos pigmentos em causa no presente processo para fabricar produtos específicos destinados a certas utilizações ditas «de nicho».

10 Em 11 de dezembro de 2014, o Comité de Avaliação dos Riscos e o Comité de Análise Socioeconómica da ECHA emitiram doze pareceres consolidados relativos ao pedido de autorização, para ter em conta as seis utilizações pedidas em relação a cada uma das duas soluções em questão.

11 Nesses pareceres, o Comité de Avaliação dos Riscos concluiu, a respeito dos pigmentos em causa no presente processo, que não era possível determinar um nível derivado de exposição sem efeitos, em conformidade com o ponto 6.4 do anexo I do Regulamento n.º 1907/2006, nem para as propriedades cancerígenas nem para as propriedades tóxicas para a reprodução.

12 Quanto à viabilidade técnica das soluções alternativas em geral no que se refere à primeira e quarta utilizações pedidas, tal como indicadas no n.º 6, *supra*, o Comité de Análise Socioeconómica referiu no ponto 7 dos respetivos pareceres consolidados (anexos E.1, E.4, E.7 e E.10 do articulado do Reino da Suécia de 21 de agosto de 2018) que o requerente da autorização não tinha fornecido uma análise das soluções alternativas. Resulta igualmente desses pareceres que, na «fase de formulação», os pigmentos em causa no presente processo não tinham qualquer função e que, por conseguinte, não podia ou não devia ser efetuada uma análise de soluções alternativas válida.

13 Relativamente à viabilidade técnica das soluções alternativas em geral para a segunda e quinta utilizações pedidas, no ponto 7.2.1 dos respetivos pareceres (anexos E.2, E.5, E.8 e E.11 do articulado do Reino da Suécia de 21 de agosto de 2018), o Comité de Análise Socioeconómica enumerou, no essencial, as opiniões do requerente da autorização e das outras entidades ouvidas quando da consulta pública. Estas opiniões eram, em substância, contraditórias.

14 A respeito da viabilidade técnica das soluções alternativas em geral para a terceira utilização pedida, no ponto 7.2.1 dos respetivos pareceres (anexo A.5 da petição e anexo E.3 do articulado do Reino da Suécia de 21 de agosto de 2018), o Comité de Análise Socioeconómica declarou, a título de conclusão, que «tendia a concordar com a opinião do requerente da autorização, segundo a qual não exist[iam] soluções alternativas». No entanto, tendo em conta as opiniões divergentes expressas durante a consulta pública, segundo o referido comité, esta questão exigia um exame suplementar no que dizia respeito ao domínio da marcação das estradas. Na opinião deste comité, as incertezas sobre este aspeto deviam ser tidas em conta na fixação do período de revisão.

15 Quanto à viabilidade técnica das soluções alternativas em geral para a sexta utilização indicada no n.º 6, *supra*, o Comité de Análise Socioeconómica concluiu no ponto 7.2.1 dos respetivos pareceres consolidados (anexos E.6 e E.12 do articulado do Reino da Suécia de 21 de agosto de 2018) que, tendo em conta as opiniões contrárias expressas quando da consulta pública, esta questão carecia de um exame suplementar para o domínio da marcação rodoviária. Precisou igualmente que «esta incerteza» seria tida em conta na fixação do período de revisão.

16 Por último, na parte introdutória de todos os pareceres consolidados de 11 de dezembro de 2014 (v. pág. 4 dos anexos E.1 a E.10 do articulado do Reino da Suécia de 21 de agosto de 2018), o Comité de Análise Socioeconómica salientou que lhe «parecia» que não existiam soluções alternativas que fossem técnica e economicamente adequadas «para o requerente».

17 A Comissão recebeu os doze pareceres consolidados em 2 de janeiro de 2015.

18 Em 7 e 8 de julho de 2015, em 22 e 23 de setembro de 2015 e em 3 e 4 de fevereiro de 2016, o pedido de autorização foi também examinado no âmbito do comité criado nos termos do artigo 133.º do Regulamento n.º 1907/2006 (a seguir «Comité REACH»)

19 Na discussão sobre o pedido de autorização no âmbito do Comité REACH, dois Estados-Membros e o Reino da Noruega declararam que, nos seus territórios nacionais, estes cromatos de chumbo só eram utilizados como pigmentos na tinta para marcação rodoviária amarela. Num desses Estados-Membros, a utilização dos cromatos de chumbo para marcação rodoviária tinha mesmo sido proibida há 20 anos. O Reino da Noruega também referiu que os cromatos de chumbo não eram utilizados na tinta para as plataformas petrolíferas no mar do Norte ou para as plataformas pertencentes à companhia petrolífera S.

20 A Comissão submeteu o seu projeto de decisão a votação dos membros do Comité REACH. Vinte e três Estados-Membros votaram a favor do projeto, ao passo que três Estados-Membros, entre os quais o Reino da Suécia, votaram contra. Dois Estados-Membros abstiveram-se.

21 Em 7 de setembro de 2016, a Comissão adotou a Decisão de Execução C (2016) 5644 final, que concede uma autorização para certas utilizações de amarelo de sulfocromato de chumbo e de vermelho de cromato, de molibdato e de sulfato de chumbo, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (a seguir «decisão impugnada»).

22 No considerando 6 da decisão impugnada, a Comissão indicou o seguinte:

«O [Comité de Análise Socioeconómica da ECHA] confirmou a conclusão do requerente segundo a qual os benefícios globais [socioeconómicos] decorrentes das utilizações pedidas eram superiores aos riscos para a saúde humana ou para o ambiente que tais utilizações acarretavam. Confirmou igualmente que não existiam substâncias alternativas ou tecnologias alternativas adequadas em termos de viabilidade técnica e económica para os utilizadores a jusante do requerente.»

23 Resulta dos considerandos 8 e 9 da decisão impugnada que, nos seus pareceres, o Comité de Análise Socioeconómica da ECHA recomendou que o período de revisão a que se refere o artigo 60.º, n.º 9, alínea e), do Regulamento n.º 1907/2006 fosse fixado em doze anos para quatro utilizações das duas substâncias pedidas, a saber, para as utilizações referidas no primeiro, segundo, quarto e quinto travessões do n.º 6, *supra*, e em sete anos para as duas outras utilizações das duas substâncias pedidas, a saber, para as utilizações referidas no terceiro e sexto travessões do n.º 6, *supra*.

24 Como resulta, em substância, dos considerandos 8 e 9 da decisão impugnada, estes períodos de revisão recomendados pelo Comité de Análise Socioeconómica têm em conta, nomeadamente, a indisponibilidade de soluções adequadas para substituir os pigmentos em causa no presente processo para as utilizações solicitadas em termos de viabilidade técnica, a especial importância da adequação técnica das alternativas para certas aplicações específicas quando haja exigências de segurança, o facto de as utilizações das duas substâncias acarretarem riscos muito baixos e o facto de os benefícios para a saúde humana que poderiam advir da recusa de autorização serem muito reduzidos. Quanto às utilizações referidas no terceiro e sexto travessões do n.º 6, *supra*, o período de revisão recomendado pelo Comité de Análise Socioeconómica tem igualmente em conta as incertezas ligadas à afirmação do requerente quanto à indisponibilidade de soluções alternativas tecnicamente viáveis no setor da marcação rodoviária.

25 Segundo os mesmos considerandos, na opinião da Comissão, dadas as dificuldades em demonstrar plenamente a indisponibilidade de soluções alternativas tecnicamente viáveis para todas as referidas utilizações, a autorização devia ser reexaminada mais cedo do que o recomendado pelo Comité de Análise Socioeconómica. Em especial, nos termos do considerando 9 da decisão impugnada, resultava

de um novo diálogo com os Estados-Membros que a utilização dos pigmentos em causa no presente processo no setor da marcação rodoviária tinha sido substituída ou proibida em alguns Estados-Membros e não noutros. Segundo a Comissão, tendo em conta estes elementos, era, por conseguinte, adequado fixar o período de revisão em sete anos para quatro utilizações das duas substâncias pedidas, a saber, para as utilizações referidas no primeiro, segundo, quarto e quinto travessões do n.º 6, *supra*, e em quatro anos para as duas outras utilizações das duas substâncias pedidas, a saber, para as utilizações referidas no terceiro e sexto travessões do n.º 6, *supra*.

26 Além disso, no considerando 12 da decisão impugnada, a Comissão indicou o seguinte:

«Dadas as dificuldades em demonstrar plenamente a indisponibilidade de soluções alternativas tecnicamente viáveis para todas as utilizações abrangidas pelo pedido, há que especificar mais detalhadamente as utilizações autorizadas, quanto às características de resultado tecnicamente exigidas das pré-misturas [de pigmentos], tintas e pré-compostos, bem como dos artigos contendo pigmentos, características essas viabilizadas pelas duas substâncias e que não podem ser obtidas através de outras substâncias ou tecnologias alternativas adequadas, quaisquer que sejam. Por conseguinte, a autorização deveria ficar subordinada à condição de que o titular da autorização apresente um relatório sobre a adequação e a disponibilidade de soluções alternativas para os seus utilizadores a jusante e, nessa base, precise a descrição das utilizações autorizadas. Além disso, se o relatório de revisão referido no artigo 61.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1907/2006 for apresentado, o titular da autorização deveria precisar a descrição das utilizações autorizadas com base nas informações prestadas pelos utilizadores a jusante na sua cadeia de abastecimento.»

27 No artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da decisão impugnada, a Comissão autorizou as utilizações dos cromatos de chumbo em causa do presente processo, conforme indicadas no pedido de autorização (v. n.º 6, *supra*), na condição de os resultados das pré-misturas, das tintas e dos pré-compostos corantes ou dos artigos finais contendo as substâncias em causa, em termos de funcionalidade, intensidade cromática, opacidade (poder de dissimulação), capacidade de dispersão, resistência às condições atmosféricas, estabilidade ao calor ou não lixiviação, ou de uma combinação destas propriedades, só serem tecnicamente realizáveis através da utilização das referidas substâncias e de esses resultados serem necessários para a utilização prevista.

28 Segundo o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), da decisão impugnada, a autorização para todas as utilizações estava sujeita à condição de, em substância, os utilizadores a jusante do titular da autorização prestarem à ECHA, até 30 de junho de 2017, informações sobre a adequação e sobre a disponibilidade de soluções alternativas para a sua utilização, justificando detalhadamente a necessidade de utilizar as substâncias em causa no presente processo.

29 Além disso, resulta do artigo 1.º, n.º 3, alínea e), da decisão impugnada que a autorização está sujeita a condição de, em substância, o titular da autorização apresentar à Comissão, até 31 de dezembro de 2017, um relatório com os elementos referidos no artigo 1.º, n.º 3, alínea d), dessa decisão. O titular da autorização é obrigado a precisar, no seu relatório, a descrição das utilizações autorizadas com base nas informações relativas às soluções alternativas, conforme prestadas pelos utilizadores a jusante.

30 Por último, o artigo 1.º, n.º 4, da decisão impugnada prevê, em substância, no que diz respeito às utilizações para a marcação rodoviária, que a autorização não se aplica nos Estados-Membros cuja legislação nacional proíbe a utilização dos cromatos de chumbo para marcação rodoviária.

Tramitação processual e pedidos das partes

31 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 28 de novembro de 2016, o Reino da Suécia interpôs o presente recurso.

32 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral, respetivamente, em 10 de fevereiro, 27 e 30 de março de 2017, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Parlamento Europeu pediram que fosse admitida a sua intervenção no presente processo em apoio do Reino da Suécia. Por decisões de 24 de março e 3 de maio de 2017, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral autorizou estas intervenções.

33 Em 20 de março de 2017, a ECHA pediu para intervir no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. No mesmo dia, a ClientEarth, organização sem fins lucrativos não governamental que tem por objetivo a proteção do ambiente, também pediu para intervir no presente processo em apoio do Reino da Suécia.

34 Por despacho de 20 de julho de 2017, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção da ECHA. Em contrapartida, indeferiu o pedido de intervenção da ClientEarth por Despacho de 13 de outubro de 2017, Suécia/Comissão (T-837/16, não publicado, EU:T:2017:740).

35 A contestação foi apresentada em 7 de março de 2017.

36 Os articulados de intervenção do Reino da Dinamarca, do Parlamento, da ECHA e da República da Finlândia foram apresentados, respetivamente, em 10 de maio, 29 de setembro, 4 e 5 de outubro de 2017.

37 A réplica e a tréplica foram apresentadas, respetivamente, em 2 de maio de 2017, pelo Reino da Suécia, e em 5 de outubro de 2017, pela Comissão.

38 O Reino da Suécia e a Comissão apresentaram as suas observações sobre os articulados de intervenção em 19 de dezembro de 2017.

39 Por carta de 18 de julho de 2018, a título de medida de organização do processo, ao abrigo do artigo 89.º, n.º 3, alíneas c) e d), do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral convidou o Reino da Suécia a apresentar os pareceres consolidados de 11 de dezembro de 2014, exceto o relativo à terceira utilização pedida para o amarelo de sulfocromate de chumbo, conforme junto aos autos do Tribunal Geral no anexo A.5 da petição. Na mesma carta, o Reino da Suécia foi convidado a prestar informações sobre um processo que a ECHA estava a elaborar para verificar se se devia limitar a utilização dos cromatos de chumbo nos produtos. Esse processo tinha sido mencionado pelo Reino da Suécia na sua petição. Por último, na mesma carta, a Comissão foi convidada a apresentar uma cópia do relatório que o titular da autorização lhe devia apresentar até 31 de dezembro de 2017 em conformidade com o artigo 1.º, n.º 3, alínea e), da decisão impugnada.

40 O Reino da Suécia e a Comissão atenderam a esses pedidos no prazo fixado.

41 O Reino da Suécia conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– anular a decisão impugnada;

– condenar a Comissão nas despesas do processo no Tribunal Geral.

42 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

– negar provimento ao recurso;

– condenar o Reino da Suécia nas despesas da instância;

– manter, em caso de anulação da decisão impugnada, os efeitos dessa decisão até que a Comissão possa, com o apoio da ECHA, reexaminar o pedido de autorização.

43 O Reino da Dinamarca e o Parlamento pedem que o Tribunal Geral se digne anular a decisão impugnada. A República da Finlândia conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne anular a decisão impugnada e condenar a Comissão nas despesas.

44 A ECHA conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso e condenar o Reino da Suécia nas despesas.

Questão de direito

45 O Reino da Suécia, apoiado pelo Parlamento, pelo Reino da Dinamarca e pela República da Finlândia, invoca três fundamentos de recurso.

46 Com o seu primeiro fundamento, o Reino da Suécia alega, em substância, erros de direito na aplicação do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, bem como uma violação do princípio da diligência. O segundo fundamento é relativo a uma violação do dever de fundamentação que incumbe à Comissão por força do artigo 296.º TFUE e do artigo 130.º do Regulamento n.º 1907/2006, bem como do princípio da boa administração. Com o seu terceiro fundamento, o Reino da Suécia invoca uma violação do artigo 55.º do Regulamento n.º 1907/2006.

47 O primeiro fundamento articula-se em três partes. Com a primeira parte deste fundamento, o Reino da Suécia alega, em substância, que a Comissão não procedeu a uma apreciação própria e autónoma da questão de saber se estavam preenchidos os requisitos de concessão de autorização, em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006. Em contrapartida, a Comissão confiou a tarefa de apreciar os requisitos desta disposição unicamente aos comités da ECHA, a saber, ao Comité de Avaliação dos Riscos e ao Comité de Análise Socioeconómica. Com a segunda parte do seu primeiro fundamento, o Reino da Suécia alega que a Comissão violou o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, ao conceder a autorização em causa sem que tenha sido devidamente demonstrado que não existiam substâncias ou tecnologias alternativas aos cromatos de chumbo adequadas para as utilizações abrangidas pelo pedido de autorização. O simples facto de ter concedido a autorização sem ter verificado devidamente a indisponibilidade de soluções alternativas permite concluir que, também, não cumpriu o seu dever de diligência. A terceira parte é relativa ao facto de que a Comissão tentou, de forma incorreta, sanar as deficiências da análise das soluções alternativas apresentada pela DCC Maastricht, por um lado, e as eficiências da análise das soluções alternativas que ela própria tinha efetuado nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, por outro, ao acompanhar a autorização de certas condições e de breves períodos de revisão, sem estar «habilitada» para o fazer.

48 O Tribunal Geral considera que importa começar por analisar a segunda parte do primeiro fundamento.

Quanto à segunda parte do primeiro fundamento, relativa à existência de um erro de direito pretensamente cometido pela Comissão na apreciação da indisponibilidade de soluções alternativas, bem como ao dever de diligência

49 Na opinião do Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca, pela República da Finlândia e pelo Parlamento, ao conceder a autorização em causa sem que tivesse sido devidamente demonstrado que não existiam substâncias ou tecnologias alternativas aos cromatos de chumbo adequadas para as utilizações abrangidas pelo pedido, a Comissão violou o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006. A «base decisória no processo» não demonstrou a indisponibilidade de substâncias ou tecnologias alternativas adequadas suscetíveis de ser utilizadas em vez dos cromatos de chumbo para as utilizações abrangidas pela decisão impugnada.

50 Em primeiro lugar, segundo o Reino da Suécia, o requerente da autorização em causa no presente processo não apresentou prova de que não existiam soluções alternativas. Em segundo lugar, a análise das soluções alternativas efetuada pela própria Comissão no caso em apreço foi insuficiente. Com efeito, na opinião do Reino da Suécia, certos elementos revelados durante o procedimento de autorização demonstravam que não existiam — pelo menos em parte, por exemplo, para a marcação rodoviária — soluções adequadas para substituir os cromados de chumbo em causa no presente processo. Segundo o Reino da Suécia, era esta a conclusão que a Comissão deveria ter tirado se tivesse examinado devidamente as informações provenientes de terceiros, como a British Coatings Federation, A. e B. (v. n.º 9, *supra*), e as informações apresentadas por alguns Estados-Membros e pelo Reino da Noruega. Em todo o caso, e em terceiro lugar, devido à existência de informações contraditórias, cabia à Comissão ter examinado o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas de forma mais aprofundada. Segundo o Reino da Suécia, tendo em conta as informações em contradição com a conclusão do Comité de Análise Socioeconómica, afigura-se que a Comissão simplesmente não instruiu o processo de forma suficiente para poder conceder a autorização em causa.

51 A Comissão, apoiada pela ECHA, contesta estes argumentos.

52 Segundo a Comissão, em primeiro lugar, o Comité de Análise Socioeconómica teve em conta todas as comunicações transmitidas durante a consulta pública. Ao analisar e aprovar os pareceres dos comités da ECHA, ela própria teve também em conta as informações prestadas por terceiros. Como resulta das atas das reuniões do Comité REACH, a Comissão teve também em conta todas as comunicações de terceiros recebidas após os pareceres dos comités da ECHA e apreciou se essas comunicações continham informações complementares ou novas. Em seu entender, tal não era o caso.

53 Em segundo lugar, na sequência de questões submetidas por alguns Estados-Membros no âmbito do Comité REACH, a Comissão procedeu a análises suplementares a fim de examinar a existência de alternativas para as utilizações abrangidas. Com efeito, convidou o requerente a prestar esclarecimentos quanto às utilizações abrangidas pelo pedido de autorização e o requerente prestou informações sobre os fatores técnicos e económicos determinantes que justificavam a escolha da substância pelos utilizadores a jusante. Este complemento de informação foi registado e comunicado aos Estados-Membros no âmbito do Comité REACH (anexo B.3 da contestação). Os Estados-Membros foram igualmente consultados pela Comissão quanto a eventuais obrigações ou proibições nacionais aplicáveis aos pigmentos de chumbo utilizados para a marcação rodoviária. As informações adicionais recebidas corroboraram as conclusões a que tinha chegado o Comité de Análise Socioeconómica nos seus pareceres, a saber, que não existiam alternativas técnica e economicamente adequadas para as utilizações previstas.

54 Em terceiro lugar, no termo da sua avaliação dos requisitos previstos no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, a Comissão considerou, é certo, que o requerente não tinha demonstrado em definitivo que não existiam soluções alternativas técnica e economicamente adequadas para todas as utilizações possíveis incluídas na descrição das utilizações. Porém, entendeu que essas soluções só não existiam para algumas utilizações incluídas na descrição contida no pedido de autorização.

55 Apesar das dificuldades ligadas à verificação da indisponibilidade de soluções alternativas, a Comissão não entendeu que a autorização devia ser recusada. Com efeito, segundo a Comissão, seria desproporcionado recusar uma autorização para ter em conta certas preocupações dado que essas preocupações podem ser tidas em conta de uma forma menos restritiva, por exemplo, limitando a definição das utilizações autorizadas, e que todas as informações úteis já figuravam na documentação.

56 Por conseguinte, segundo a Comissão, a única consequência das dificuldades constatadas no âmbito do exame da inexistência de soluções alternativa era limitar a autorização apenas às utilizações para as quais tinha sido demonstrado que não estavam disponíveis soluções alternativas. Para esse efeito, foi enumerada, no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, primeira frase, da decisão impugnada, uma série de restrições

aplicáveis ao requerente e aos seus utilizadores a jusante abrangidos pela autorização nos termos do artigo 56.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1907/2006, a saber, que os resultados das pré-misturas, das tintas e dos pré-compostos corantes, bem como dos artigos finais contendo as substâncias em causa sejam necessários para a utilização prevista (v. n.º 27, *supra*).

57 A título preliminar, importa salientar que os argumentos invocados pelo Reino da Suécia no âmbito da segunda parte do primeiro fundamento requerem que sejam explicitados num certo número de elementos, sem os quais não é possível responder de forma convincente a esses argumentos. Estes elementos respeitam, em primeiro lugar, ao quadro jurídico com base no qual pode ser concedida uma autorização de utilizar uma substância que suscita uma elevada preocupação (v. n.os 58 a 62, *infra*). Neste contexto, há que determinar se foi acertadamente que a Comissão escolheu o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006 como base jurídica da decisão impugnada (v. n.º 63, *infra*). Em segundo lugar, impõem-se algumas precisões no que respeita à repartição das funções que incumbem às entidades envolvidas, no âmbito do procedimento de autorização previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, a saber, a Comissão, por um lado, e os comités da ECHA, por outro (v. n.os 64 a 69, *infra*). Em terceiro lugar, são necessárias algumas precisões preliminares sobre o conceito de «soluções alternativas», conforme previsto no Regulamento n.º 1907/2006 (v. n.os 70 a 76, *infra*). Em quarto lugar, em resposta aos argumentos do Reino da Suécia, há que formular uma série de precisões no que respeita ao ónus da prova, conforme previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, conjugado com o considerando 69 do mesmo regulamento (v. n.os 77 a 79, *infra*). Em quinto lugar, é útil acrescentar algumas considerações quanto à forma de administrar o ónus da prova previsto por estas duas disposições (v. n.os 80 a 83, *infra*).

58 Em primeiro lugar, importa salientar que pode ser concedida uma autorização de utilizar uma substância de acordo com o que se convencionou chamar um «procedimento de controlo adequado», como o previsto no artigo 60.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1907/2006, ou — em alternativa — de acordo com um procedimento dito «socioeconómico», como o previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006.

59 Segundo o artigo 60.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1907/2006, é concedida uma autorização se o risco da utilização da substância para a saúde humana ou para o ambiente, decorrente das suas propriedades intrínsecas especificadas no anexo XIV do referido regulamento, estiver devidamente controlado, em conformidade com o ponto 6 do anexo I do Regulamento n.º 1907/2006.

60 No caso de não ser possível conceder uma autorização nos termos do artigo 60.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1907/2006 ou às substâncias enumeradas no artigo 60.º, n.º 3, do referido regulamento, o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006 prevê que a autorização apenas pode ser concedida se se demonstrar que os benefícios socioeconómicos são superiores ao risco para a saúde humana ou para o ambiente decorrente da utilização da substância e se não existirem substâncias nem tecnologias alternativas adequadas.

61 Em especial, nos termos do artigo 60.º, n.º 4, segunda frase, do Regulamento n.º 1907/2006, essa decisão é tomada tendo em conta os pareceres do Comité de Avaliação dos Riscos da ECHA e do Comité de Análise Socioeconómica da ECHA e depois de considerados, em conjunto, os elementos referidos no artigo 60.º, n.º 4, alíneas a) a d), do mesmo regulamento. Entre esses elementos figuram, nomeadamente, os benefícios socioeconómicos decorrentes da utilização da substância e as implicações socioeconómicas de uma recusa de autorização [artigo 60.º, n.º 4, alínea b), do Regulamento n.º 1907/2006], bem como uma análise das alternativas, apresentada pelo requerente ao abrigo do artigo 62.º, n.º 4, alínea e), do Regulamento n.º 1907/2006 [artigo 60.º, n.º 4, alínea c), do Regulamento n.º 1907/2006].

62 No caso em apreço, resulta dos autos e, nomeadamente, do parecer do Comité de Avaliação dos Riscos da ECHA, que, no que se refere aos cromatos de chumbo em causa no presente processo, não era possível determinar um nível derivado de exposição sem efeitos em conformidade com o ponto 6.4 do

anexo I do Regulamento n.º 1907/2006, nem para as propriedades cancerígenas nem para as propriedades tóxicas para a reprodução, tudo na aceção do artigo 60.º, n.º 3, alínea a), deste regulamento.

63 Foi, portanto, acertadamente que a Comissão partiu da premissa de que a única base jurídica suscetível de permitir a adoção da decisão impugnada era o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006.

64 Em segundo lugar, no que se refere à repartição das funções entre as entidades envolvidas no processo de autorização previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, há que salientar, antes de mais, que cabe exclusivamente à Comissão verificar se as condições previstas nesta disposição estão preenchidas. Neste contexto, a Comissão tem a obrigação de examinar oficiosamente as informações pertinentes, uma vez que o seu papel não é o de um árbitro, cuja competência se limitaria a decidir tomando em consideração unicamente as informações e os elementos de prova fornecidos pelas entidades envolvidas no processo de autorização (v., por analogia, Acórdão de 22 de março de 2012, GLS, C-338/10, EU:C:2012:158, n.º 32). No respeito da obrigação de proceder a um exame oficioso das condições previstas no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, a Comissão deve, no âmbito de uma boa administração, e tendo em conta o dever de diligência que lhe incumbe, contribuir com os seus próprios meios para demonstrar os factos e circunstâncias pertinentes (v., por analogia, Acórdão de 13 de julho de 1966, Consten e Grundig/Comissão, 56/64 e 58/64, EU:C:1966:41, p. 501).

65 No que se refere, em especial, às apreciações técnicas e económicas necessárias para efetuar uma análise socioeconómica ou uma análise das soluções alternativas adequadas num caso específico, a Comissão é obrigada a ter em conta os pareceres dos comités da ECHA referidos no artigo 64.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1907/2006. Mais precisamente, a apreciação do risco ligado às utilizações da substância e a apreciação das informações sobre os riscos que eventuais substâncias ou tecnologias alternativas apresentam para a saúde ou o ambiente integram as responsabilidades confiadas ao Comité de Avaliação dos Riscos em conformidade com o artigo 64.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento n.º 1907/2006. Do mesmo modo, a apreciação dos benefícios socioeconómicos decorrentes da utilização da substância e as implicações socioeconómicas de uma recusa de autorização, que o requerente ou outras partes interessadas devem demonstrar, e a análise das soluções alternativas ou de qualquer plano de substituição e eventuais contributos de terceiros apresentados durante a consulta pública a que procede a ECHA correspondem às funções confiadas ao Comité de Análise Socioeconómica em conformidade com o artigo 64.º, n.º 4, alínea b), do mesmo regulamento.

66 Os pareceres do Comité de Avaliação dos Riscos e do Comité de Análise Socioeconómica têm valor de pareceres científicos. O considerando 102 do Regulamento n.º 1907/2006, segundo o qual, em substância, a ECHA desempenha o papel de qualquer Comité Científico ligado à Comissão, milita a favor desta interpretação. De acordo com o considerando 81, segundo período, do Regulamento n.º 1907/2006, estes pareceres «deverão» ser tidos em conta pela Comissão quando da decisão de concessão ou não de autorização. Resulta do termo «deverão» que a Comissão não está vinculada por tais pareceres.

67 Todavia, a Comissão não está impedida de fazer suas, no todo ou em parte, as apreciações expressas num parecer de um dos comités da ECHA, sem que, além disso, as deva reproduzir ou, em cada ocasião, substituir a sua própria fundamentação por essas apreciações. Quando não exista informação que suscite sérias dúvidas sobre os pareceres dos referidos comités da ECHA, a avaliação científica que figura nesses pareceres pode, em princípio, ser suficiente para permitir à Comissão conceder ou não uma autorização em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, mesmo sem que sejam necessários testes científicos suplementares por parte da Comissão.

68 Quando a Comissão faz seu o parecer de um dos referidos comités da ECHA para justificar uma decisão de autorização, deve verificar o caráter completo, coerente e pertinente do raciocínio contido no parecer (v., por analogia, Acórdão de 11 de setembro de 2002, Pfizer Animal Health/Conselho,

T-13/99, EU:T:2002:209, n.º 198). Se o parecer em causa não estiver completo ou não for coerente ou, ainda, se o raciocínio não for pertinente, a Comissão envia ao comité questões para corrigir as eventuais deficiências constatadas.

69 Apesar de não estar vinculada pelos pareceres do Comité de Avaliação dos Riscos e do Comité de Análise Socioeconómica, caso a Comissão prefira divergir substancialmente de um parecer ou substituir, sobre questões técnicas ou económicas, a opinião expressa por um dos referidos comités da ECHA pela sua própria opinião, deve fundamentar especificamente a sua apreciação relativamente à expressa nesse parecer, devendo a sua fundamentação expor as razões pelas quais diverge do mesmo. Esta fundamentação deverá ser de um nível científico pelo menos equivalente ao do parecer em questão. Nesse caso, a instituição pode basear-se quer num parecer suplementar do mesmo comité, quer noutros elementos com força probatória pelo menos equivalente à do parecer em questão. Se a instituição só divergir parcialmente, mas ainda de forma substancial, do parecer, pode igualmente apoiar-se nas partes do raciocínio científico do parecer que não contesta (v., por analogia, Acórdão de 11 de setembro de 2002, Pfizer Animal Health/Conselho, T-13/99, EU:T:2002:209, n.º 199).

70 Em terceiro lugar, relativamente à expressão «soluções alternativas», o Regulamento n.º 1907/2006 enuncia, designadamente, no seu artigo 55.º que um dos seus objetivos é a substituição progressiva das substâncias que suscitam uma elevada preocupação. Resulta do artigo 64.º, n.º 4, do artigo 60.º, n.º 5, e do considerando 69 do Regulamento n.º 1907/2006 que uma «solução alternativa» constitui uma «substância» ou uma «tecnologia de substituição», que só são pertinentes para efeitos do procedimento de autorização previsto no Regulamento n.º 1907/2006 na medida em que sejam «adequadas». Este último termo é utilizado tanto no artigo 55.º como no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006.

71 Num intuito de afinar os elementos mencionados no n.º 58, *supra*, o «Guia de orientação [da ECHA] para a preparação de pedidos de autorização» (JO 2011, C 28, p. 1), elaborado e divulgado ao público nos termos do considerando 31 e do artigo 77.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento n.º 1907/2006 com o objetivo de fornecer orientações sobre a análise das soluções alternativas, o plano de substituição e sobre as possibilidades de contribuição dos terceiros interessados no procedimento de autorização, indica no seu ponto 3.2, o seguinte:

«Uma alternativa é um possível produto de substituição da substância do anexo XIV [do Regulamento n.º 1907/2006]. A alternativa deve conseguir substituir a função que é desempenhada pela substância do anexo XIV. Pode ser outra substância ou uma técnica (por exemplo, um processo, um procedimento, um dispositivo ou uma modificação no produto final) ou uma combinação de alternativas técnicas e da substância. Por exemplo, uma alternativa técnica pode ser o meio físico de realizar a mesma função que a substância do anexo XIV ou eventuais alterações a nível da produção, do processo ou do produto que eliminem a necessidade da função da substância do anexo XIV.»

72 Quanto ao termo «adequadas», como referido no n.º 70, *supra*, há que salientar que tende a circunscrever o número de soluções alternativas pertinentes ao número de soluções alternativas «mais seguras» na aceção do considerando 73 do regulamento, a saber, as substâncias ou tecnologias cuja utilização acarreta um risco menor em relação ao risco decorrente da utilização da substância que suscita elevada preocupação em causa. Além disso, este termo significa que tais soluções devem ser «económica e tecnicamente viáveis» na aceção do artigo 55.º do regulamento.

73 Como se pode deduzir do membro de frase «económica e tecnicamente viáveis», o significado da palavra «adequadas» não se limita à existência de uma solução alternativa *in abstrato* ou em condições de laboratório ou ainda em condições que revistam apenas um caráter excecional. Com efeito, o termo «adequadas» refere-se à «disponibilidade» das substâncias e tecnologias alternativas que são técnica e economicamente viáveis na União, o que implica designadamente que a análise

relativa às mesmas deve ser efetuada na perspetiva das capacidades de produção dessas substâncias e da viabilidade dessas tecnologias, bem como à luz das condições legais e factuais da sua introdução no mercado.

74 Por último, no contexto de um procedimento socioeconómico, segundo o artigo 60.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento n.º 1907/2006, deve também ser determinado se as soluções alternativas, que foram demonstradas durante o procedimento de autorização, são técnica e economicamente viáveis «para o requerente» da autorização.

75 Quando a análise prescrita no artigo 62.º, n.º 4, alínea e), do Regulamento n.º 1907/2006 ou as informações que foram recolhidas pelo Comité de Análise Socioeconómica da ECHA ou pela Comissão, por exemplo, as informações provenientes de terceiros obtidas no âmbito de uma consulta pública como a prevista no artigo 64.º, n.º 2, do mesmo regulamento, ou ainda as próprias análises do Comité de Análise Socioeconómica ou da Comissão permitam concluir pela disponibilidade de soluções alternativas adequadas em geral, mas que essas soluções não são técnica ou economicamente viáveis para o requerente, tal não implica necessariamente que a autorização nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do regulamento deva ser recusada.

76 Com efeito, se for esse o caso e se se demonstrar que os benefícios socioeconómicos são superiores ao risco para a saúde humana ou para o ambiente decorrente da utilização da substância, a saber, em resultado da análise prevista no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, pode ser concedida uma autorização se o requerente apresentar, em conformidade com o artigo 62.º, n.º 4, alínea f), do mesmo regulamento, um plano de substituição na aceção do artigo 60.º, n.º 4, alínea c), deste regulamento. De resto, o critério subjetivo previsto no artigo 60.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento n.º 1907/2006, a saber, o critério ligado à inexistência, na data da adoção da decisão de autorização, de soluções alternativas técnica ou economicamente viáveis para o requerente da autorização, constitui um dos elementos que devem ser tidos em conta para elaborar um plano de substituição. Este último compreende, designadamente, um calendário das ações propostas pelo requerente da autorização nos termos do artigo 62.º, n.º 4, alínea f), do referido regulamento, incluindo, nomeadamente, informação sobre qualquer investigação e desenvolvimento que o requerente esteja a efetuar ou pretenda efetuar na ótica da substituição final de substâncias que suscitam grandes preocupações por substâncias ou tecnologias alternativas adequadas (considerando 72 do Regulamento n.º 1907/2006).

77 Em quarto lugar, no que respeita ao ónus da prova, conforme invocado pelo Reino da Suécia em apoio da segunda parte do primeiro fundamento, há que salientar que, como resulta do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, conjugado com o considerando 69 deste último, quando do procedimento de autorização, cabe ao requerente da autorização demonstrar que não está disponível nenhuma solução alternativa.

78 Todavia, importa recordar que, no âmbito do exame das condições previstas no artigo 60.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 1907/2006, incumbe à Comissão determinar se todos os factos pertinentes e as apreciações técnicas e económicas relativas aos mesmos permitem concluir que os requisitos previstos nesta disposição estão efetivamente preenchidos (v. n.º 64, *supra*).

79 Tendo em conta esta obrigação de exame da Comissão, o ónus da prova previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, conjugado com o considerando 69 deste último, implica que o requerente da autorização assume o risco de uma eventual impossibilidade de determinar se há que concluir pela indisponibilidade de soluções alternativas. Por conseguinte, quando, apesar da apresentação de elementos pelas diversas entidades envolvidas no procedimento de autorização, incluindo os elementos que a Comissão recolheu pelos seus próprios meios, ainda persistam incertezas quanto ao requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas, há que concluir que o requerente não cumpriu o ónus da prova e que, portanto, não lhe pode ser concedida a autorização. Neste contexto, importa sublinhar igualmente que nenhuma das entidades envolvidas no

procedimento de autorização nem, de resto, a ECHA ou a Comissão estão obrigadas a demonstrar o contrário do requisito relativo à inexistência de soluções alternativas, isto é, que existem efetivamente soluções alternativas.

80 Em quinto lugar, há que examinar a questão da articulação, pela Comissão, da administração do ónus da prova que incumbe ao requerente da autorização, por um lado, e a forma de realização, por essa mesma instituição, do seu próprio exame do requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas, por outro.

81 Antes de mais, a Comissão não pode adotar uma decisão de autorização com base em meras hipóteses não confirmadas nem infirmadas pelos dados de que dispõe (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 17 de setembro de 2009, Comissão/MTU Friedrichshafen, C-520/07 P, EU:C:2009:557, n.os 51 e 52). Se, no termo do exame relativo à indisponibilidade de soluções alternativas, só existirem hipóteses, há que concluir que os requisitos específicos previstos no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006 não estão preenchidos e que, por conseguinte, a Comissão não pode conceder uma autorização, mesmo condicional.

82 A este respeito, e correndo o risco de responder a um argumento que não foi especificamente invocado no âmbito da segunda parte do primeiro fundamento, mas apenas no âmbito da terceira parte deste fundamento (v. n.º 47, *supra*), tendo todavia em conta o facto de que estas duas partes estão estreitamente ligadas, importa sublinhar que, em princípio, independentemente do seu conteúdo, os requisitos impostos pelo artigo 60.º, n.os 8 e 9, alíneas d) e e), do Regulamento n.º 1907/2006 não podem ter por objetivo sanar eventuais deficiências de um pedido de autorização ou da análise das soluções alternativas apresentada por um requerente de autorização ou ainda as eventuais insuficiências do exame, pela Comissão, dos requisitos previstos no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006.

83 Por outras palavras, a possibilidade de submeter uma autorização a determinados requisitos, nos termos previstos no artigo 60.º, n.os 8 e 9, alínea d), do Regulamento n.º 1907/2006, não pode ser interpretada no sentido de que a Comissão pode deixar em aberto a questão de saber se os requisitos do artigo 60.º do Regulamento n.º 1907/2006 estão preenchidos e reagir a essa situação acompanhando a autorização de condições destinadas a sanar eventuais insuficiências ou lacunas da avaliação que lhe incumbe por força desta disposição.

84 Em seguida, como acertadamente alegou o Reino da Suécia, se os elementos fornecidos pelo requerente da autorização na sua análise das soluções de substituição são infirmados pelos elementos apresentados por terceiros ou por Estados-Membros, cabe à Comissão, em conformidade com o seu dever de diligência, examinar o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas de forma mais aprofundada.

85 Se, na sequência do exame sobre o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas, como previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, ainda subsistirem incertezas relacionadas com a avaliação científica que não puderam ser dissipadas nem pelos elementos apresentados pelo requerente da autorização a pedido da Comissão ou de um dos comités da ECHA, nem pelos elementos recolhidos pela Comissão ou pelos referidos comités ou ainda por terceiros ou por Estados-Membros, há que concluir, à semelhança do que foi salientado no n.º 81, *supra*, que, em princípio, o referido requisito não está preenchido e que, por conseguinte, a Comissão não pode conceder uma autorização, mesmo condicional.

86 Em sexto e último lugar, para responder aos argumentos que as partes suscitaram no âmbito da segunda parte do primeiro fundamento, há que declarar que, na data da adoção da decisão impugnada, nenhum elemento demonstrava a indisponibilidade de substâncias ou de tecnologias alternativas adequadas suscetíveis de ser utilizadas em vez dos cromatos de chumbo em causa no presente processo para as utilizações abrangidas pela decisão impugnada. A Comissão dispunha,

quando da adoção dessa decisão, de informações que militavam tanto em desfavor como a favor da inexistência de soluções alternativas tecnicamente viáveis para todas as utilizações abrangidas pelo pedido e não se podia ainda chegar a nenhuma conclusão clara a este respeito. Por conseguinte, nessa data, o exame pela Comissão do requisito relativo à disponibilidade de alternativas em geral, como previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, não tinha sido devidamente concluído. Na realidade, a Comissão concedeu a autorização sem ter previamente verificado um número suficiente de informações substanciais e fiáveis para poder concluir quer que não existiam efetivamente soluções alternativas para todas as utilizações pedidas, quer que as incertezas que ainda persistiam a este respeito na data da adoção da decisão impugnada podiam ser consideradas negligenciáveis. Na falta de um exame mais aprofundado do referido requisito previsto no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006, a autorização em causa no presente processo não podia ser concedida.

87 Esta conclusão decorre, primeiro, de um grande número de documentos que foram juntos aos autos pelas partes.

88 É verdade que, na sua análise das soluções alternativas, o requerente tinha comparado as propriedades de mais de trinta substâncias com as características dos cromatos de chumbo em causa no presente processo. As substâncias diferentes desses cromatos eram indicadas através das suas denominações químicas e de gráficos. A DCC Maastricht tinha indicado, no essencial, que nenhuma dessas substâncias correspondia às características técnicas dos pigmentos em causa no presente processo. Em especial, estes últimos caracterizavam-se, em substância, segundo o requerente da autorização, por um elevado resultado técnico e por «funcionalidades únicas» que não poderiam ser alcançadas por nenhuma das soluções alternativas. Deste modo, o conjunto de elementos de prova científicos, técnicos e económicos que o requerente da autorização tinha apresentado em apoio do seu pedido de autorização era substancial e conclusivo em si mesmo.

89 Todavia, uma parte das considerações dos terceiros e dos Estados-Membros ouvidos durante o procedimento de autorização tinha suscitado dúvidas sérias sobre a análise apresentada pelo requerente da autorização. De facto, na data da adoção da decisão impugnada, essas considerações suscitavam ainda sérias dúvidas também sobre as apreciações do Comité de Análise Socioeconómica, conforme contidas nos doze pareceres consolidados de 11 de dezembro de 2014.

90 Com efeito, diferentemente dos documentos apresentados pela British Coatings e por A. quando do processo de consulta pública, que, tanto quanto se pode deduzir dos elementos juntos aos autos (v. anexos A.11 e A.12 da petição), careciam, é certo, de caráter detalhado, ou mesmo substancial, o documento apresentado por B. (v. anexo A.13 da petição) continha uma análise semelhante à elaborada pela DCC Maastricht. Em especial, no que se refere à viabilidade técnica das soluções alternativas para os artigos de plástico, B. tinha distinguido quatro níveis de resultado. Em seguida, esta empresa tinha indicado os pigmentos que, em seu entender, poderiam substituir as substâncias em causa neste processo. Essas soluções diziam respeito a diversas substâncias orgânicas ou anorgânicas. Quanto à viabilidade económica dessas soluções, na opinião de B., se os utilizadores a jusante aceitassem alguns compromissos quanto à coloração ou à opacidade, os custos ligados à utilização de soluções alternativas poderiam ser reduzidos de forma significativa. Segundo B., sob determinadas condições, como um abandono deliberado, pelo utilizador a jusante, de um determinado nível de resultado e de funcionalidade da coloração, podia concluir-se que existiam no mercado da União soluções alternativas para a totalidade das utilizações referidas pela DCC Maastricht no seu pedido de autorização.

91 Além disso, no caso em apreço, a hipótese do requerente da autorização segundo a qual não existiam soluções alternativas era dificilmente compatível com o facto de o Reino da Noruega e vários Estados-Membros, entre os quais o Reino da Suécia, terem manifestamente renunciado à utilização dos pigmentos em causa neste processo em determinados domínios, como o da marcação rodoviária.

92 Foi tendo em conta estas considerações do requerente da autorização e de terceiros que o Comité de Análise Socioeconómica formulou as suas conclusões relativas à viabilidade técnica das soluções alternativas para as utilizações em causa no presente processo, conforme referidas nos n.os 12 a 15, *supra*. Ora, essas apreciações do Comité de Análise Socioeconómica não são convincentes.

93 Com efeito, antes de mais, no que se refere à viabilidade técnica das soluções alternativas para a segunda e quinta utilizações, as observações do Comité de Análise Socioeconómica a este respeito limitam-se a uma simples enumeração das considerações expressas pelo requerente da autorização e por outras entidades ouvidas quando da consulta pública. Não obstante o facto de essas considerações se contradizerem em substância, o comité não retirou nenhuma conclusão precisa a seu respeito. A apreciação feita por este comité na parte introdutória dos pareceres consolidados, segundo a qual lhe «parecia» que não existiam soluções alternativas técnica e economicamente adequadas para o requerente, em nada altera esta constatação. Sem contar o facto de que esta apreciação é reveladora de que o comité tinha ainda algumas hesitações importantes que mereciam ser mencionadas, é, além disso, relativa à viabilidade de soluções alternativas «para o requerente», conforme referido no artigo 60.º, n.º 5, do Regulamento n.º 1907/2006, e não à sua viabilidade em geral (v. n.º 84, *supra*).

94 Em seguida, quanto à viabilidade técnica de soluções alternativas em geral para a terceira e sexta utilizações solicitadas, o Comité indicou expressamente que a questão de saber se não existiam soluções alternativas carecia de um exame suplementar para o domínio da marcação das estradas. Ora, na realidade, atendendo às contribuições dos terceiros, como B., esta conclusão impunha-se igualmente para outros domínios diferentes do setor da marcação rodoviária, tanto mais que as utilizações pedidas tinham sido descritas, pelo requerente, de forma não restritiva.

95 Por último, quanto à primeira e quarta utilizações pedidas, a análise das soluções alternativas efetuada pelo Comité de Análise Socioeconómica também não é convincente. É certo que a afirmação segundo a qual uma análise das soluções alternativas não podia ou não devia ser efetuada cato à primeira e quarta utilizações (v. n.º 12, *supra*) pode, num primeiro momento, ser aceite como a consequência lógica do facto de os pigmentos em causa neste processo não possuírem nenhuma função na fase da produção das tintas referidas por esses utilizadores, mas apenas terem uma função na fase da sua utilização concreta, por exemplo, na fase do fabrico de superfícies metálicas ou de artigos de plástico ou plastificados referidos nas outras utilizações pedidas. Contudo, num segundo momento, deve ser tomado em conta a este respeito o facto de que, no caso em apreço, existia uma interdependência funcional entre a primeira e a quarta utilizações, por um lado, e as outras utilizações pedidas, por outro. Com efeito, a função específica dos pigmentos em causa no presente processo, a saber, permitir um efeito de contraste, que não é, de facto, ainda pertinente na fase da distribuição ou da mistura de pó de pigmentos, num ambiente industrial, em tintas de base solvente ou em pré-misturas líquidas ou sólidas (v. a primeira e quarta utilizações), manifestar-se-á, o mais tardar, na fase do fabrico de superfícies metálicas e de artigos de plástico ou plastificados (v. as outras utilizações). Tendo em conta esta interdependência e atendendo ao âmbito muito amplo da descrição da primeira e quarta utilizações, na falta de uma explicação adicional, importa declarar, no caso em apreço, que qualquer erro que vicie a análise de soluções alternativas para as outras utilizações que não a primeira e a quarta utilizações vicia simultaneamente a análise das soluções alternativas em relação a estas últimas.

96 Segundo, a apreciação feita no n.º 86, *supra*, decorre de uma leitura dos considerandos 8, 9, 12 da decisão impugnada. Em substância, resulta destes considerandos que, na data da adoção da decisão impugnada, a própria Comissão tinha ainda dúvidas quanto à indisponibilidade de soluções alternativas tecnicamente viáveis para todas as utilizações abrangidas pelo pedido.

97 Terceiro, a consideração formulada no n.º 86, *supra*, é corroborada por uma leitura da condição formulada pela Comissão na primeira frase do artigo 1.º, n.os 1 e 2, da decisão impugnada que a Comissão designa como sendo uma «restrição» (v. n.º 56, *supra*) Com efeito, o facto de indicar que a utilização dos cromatos de chumbo em causa no presente processo fica limitada aos casos em que os resultados das composições de substâncias contendo esses cromatos sejam verdadeiramente

necessários equivale a declarar que, sempre que identifique uma solução alternativa, o utilizador a jusante deve abster-se de utilizar os cromatos de chumbo em causa no presente processo. Ora, tal declaração constitui uma forte indicação de que, na data da adoção da decisão impugnada, a própria Comissão não considerava que o exame do requisito relativo à indisponibilidade de alternativas estava concluído.

98 Quarto e último, a constatação efetuada no n.º 84, *supra*, é confirmada pelo artigo 1.º, n.º 3, alíneas d) e e), da decisão impugnada (v. n.os 28 a 29, *supra*). As condições segundo as quais, por um lado, os utilizadores a jusante do titular da autorização deviam prestar informações sobre as soluções alternativas adequadas e disponíveis que justificavam de forma detalhada a necessidade de utilizar os cromatos de chumbo em causa no presente processo e, por outro, o titular da autorização devia apresentar um relatório em que devia precisar a descrição das utilizações autorizadas com base nas soluções alternativas fornecidas pelos seus utilizadores a jusante são outros tantos elementos que indicam, nomeadamente, que a Comissão ainda não tinha terminado a avaliação da indisponibilidade de soluções alternativas.

99 Em sétimo lugar, os argumentos da Comissão não são suscetíveis de pôr em causa a conclusão formulada no n.º 86, *supra*.

100 Por um lado, o argumento da Comissão de que tinha feito análises complementares para examinar a indisponibilidade de soluções alternativas (v. n.º 53, *supra*) não pode ser acolhido.

101 É verdade que, em princípio, efetuar análises suplementares para verificar a indisponibilidade de soluções alternativas é uma boa maneira de proceder. No entanto, tanto quanto pode ser deduzido dos elementos juntos aos autos, as análises suplementares que a Comissão efetuou consistiram, essencialmente, em pedir informações ao requerente da autorização. Ora, o complemento de informação apresentado pelo requerente da autorização não trouxe qualquer clarificação quanto às utilizações para as quais não existiam soluções alternativas aos cromatos de chumbo em causa no neste processo. É verdade que a lista apresentada pela Comissão como anexo B.3 da contestação contém exemplos de aplicações específicas abrangidas pelo pedido de autorização. No entanto, esta lista não responde à questão de saber por que razão as soluções alternativas que, segundo as declarações do Reino da Suécia, existiam no mercado não podiam ser utilizadas em substituição dos referidos cromatos de chumbo para as aplicações mencionadas na lista.

102 Por outro lado, é verdade que, quando adota decisões de autorização, a Comissão está igualmente obrigada a respeitar o princípio da proporcionalidade. Todavia, quando os requisitos previstos numa das disposições do Regulamento n.º 1907/2006 não estão preenchidos, a questão da proporcionalidade é desprovida de pertinência.

103 Em oitavo e último lugar, tendo em conta as apreciações precedentes, já não há que responder ao argumento do Reino da Suécia segundo o qual a Comissão violou o dever de diligência (v. n.º 46, *supra*).

104 Com efeito, esse argumento não tem um alcance autónomo no âmbito do presente recurso, mas constitui um complemento à argumentação relativa à violação do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1907/2006 em razão de um exame insuficiente dos requisitos previstos nesta disposição (v. n.os 86 a 102, *supra*).

105 Tendo em consideração o exposto, a segunda parte do primeiro fundamento deve ser acolhida.

106 Daqui decorre que, sem que seja necessário apreciar a primeira e terceira partes do primeiro fundamento nem os outros fundamentos invocados no âmbito do recurso, a decisão impugnada deve ser anulada.

Quanto à manutenção dos efeitos da decisão impugnada até à sua substituição por uma nova decisão

107 A Comissão pediu que, em caso de anulação da decisão impugnada, os seus efeitos sejam mantidos até ela que possa, com o apoio da ECHA, reexaminar o pedido de autorização.

108 Todavia, este pedido deve ser indeferido.

109 Nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal indica, quando o considerar necessário, quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes. Pode fazer-se uso da faculdade conferida por esta disposição a fim de manter os direitos instituídos pelo ato impugnado até que as instituições competentes tenham tomado as medidas adequadas (v., neste sentido e por analogia, Acórdão de 20 de março de 1985, Timex/Conselho e Comissão, 264/82, EU:C:1985:119, n.º 32).

110 Segundo jurisprudência constante, o juiz da União deve exercer o poder que lhe confere o artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE e manter os efeitos de um ato impugnado que seja anulado por um acórdão quando tal responda ao princípio da segurança jurídica (Acórdão de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 81), conforme interpretado à luz de outro interesse da União (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de outubro de 2013, Comissão/Conselho, C-137/12, EU:C:2013:675, n.º 80; de 24 de junho de 2014, Parlamento/Conselho, C-658/11, EU:C:2014:2025, n.ºs 90 e 91; e de 6 de setembro de 2012, Parlamento/Conselho, C-490/10, EU:C:2012:525, n.º 91) ou de um interesse de um Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 18 de outubro de 2007, Comissão/Parlamento e Conselho, C-299/05, EU:C:2007:608, n.º 74).

111 A faculdade prevista no artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE pode ser igualmente exercida quando se trate de um interesse de um particular (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-113/14, EU:C:2016:635, n.º 83). Com efeito, atendendo a motivos relacionados com a segurança jurídica, os efeitos de um ato anulado podem ser mantidos, nomeadamente, quando os efeitos imediatos da sua anulação fossem suscetíveis de originar consequências negativas graves para as pessoas em causa e a legalidade do ato impugnado não for contestada devido à sua finalidade ou ao seu conteúdo, mas por falta de competência do seu autor ou de violação das formalidades essenciais (Acórdão de 7 de setembro de 2016, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-113/14, EU:C:2016:635, n.º 81 e jurisprudência referida).

112 No caso em apreço, uma anulação com efeitos imediato da decisão impugnada é, efetivamente, suscetível de originar consequências negativas graves para a DCC Maastricht. Esta sociedade deixará de poder comercializar os pigmentos em causa no presente processo. No entanto, a anulação da decisão impugnada tem como causa motivos relacionados com a legalidade material da decisão impugnada. Além disso, importa recordar que, segundo o seu artigo 1.º, n.º 1, o Regulamento n.º 1907/2006 tem por objetivo assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana. Ora, tendo em conta as considerações precedentes, a manutenção dos efeitos da decisão impugnada não pode ser compatível com este objetivo.

Quanto às despesas

113 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas pelo Reino da Suécia.

114 Em aplicação do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervieram no processo suportarão as suas próprias despesas. Daqui se conclui que o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Parlamento suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quinta Secção)

decide:

1) A Decisão de Execução C (2016) 5644 final da Comissão, de 7 de setembro de 2016, que concede uma autorização para certas utilizações de amarelo de sulfocromato de chumbo e de vermelho de cromato, de molibdato e de sulfato de chumbo, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, é anulada.

2) O pedido da Comissão destinado à manutenção, em caso de anulação da Decisão de Execução C (2016) 5644 final da Comissão, de 7 de setembro de 2016, dos efeitos dessa decisão até que a Comissão possa reexaminar o pedido de autorização é indeferido.

3) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas, bem como as efetuadas pelo Reino da Suécia.

4) O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Parlamento Europeu suportarão as suas próprias despesas.

Gratsias Labucka Dittrich

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de março de 2019.

Assinaturas