



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

26 september 2013*

„Hogere voorziening — Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) — Registratie, beoordeling en autorisatie van chemische stoffen — Verordening (EG) nr. 1907/2006 (REACH-verordening) — Artikelen 57 en 59 — Autorisatieplichtige stoffen — Identificatie van acrylamide als zeer zorgwekkende stof — Opneming in lijst van kandidaatstoffen — Publicatie van lijst op website van ECHA — Beroep tot nietigverklaring ingesteld vóór die publicatie — Ontvankelijkheid”

In zaak C-626/11 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 30 november 2011,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), gevestigd te Brussel (België),

SNF SAS, gevestigd te Andrézieux-Bouthéon (Frankrijk),

vertegenwoordigd door R. Cana en K. Van Maldegem, avocats,

rekwiranten,

andere partijen bij de procedure:

Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA), vertegenwoordigd door M. Heikkilä en W. Broere als gemachtigden, bijgestaan door J. Stuyck, advocaat,

verweerder in eerste aanleg,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Oliver en E. Manhaeve als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenierende partijen in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, U. Löhmus (rapporteur), M. Safjan en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

* Procestaal: Engels.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 november 2012,
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 2013,
het navolgende

Arrest

- 1 Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (hierna: „PPG”) en SNF SAS (hierna: „SNF”) verzoeken om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 21 september 2011, PPG en SNF/ECHA (T-1/10, Jurispr. blz. II-6573; hierna: „bestreden beschikking”), houdende niet-ontvankelijkverklaring van hun beroep tot nietigverklaring van het besluit van het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) waarbij, overeenkomstig artikel 59 van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396, blz. 1, en rectificatie PB 2007, L 136, blz. 3; hierna: „REACH-verordening”), acrylamide (EG nr. 201-173-7) is geïdentificeerd als stof die voldoet aan de criteria van artikel 57 van die verordening (hierna: „litigieus besluit”).

Toepasselijke bepalingen

REACH-verordening

- 2 Artikel 57 van de REACH-verordening noemt de stoffen die kunnen worden opgenomen in bijlage XIV, „Lijst van autorisatieplichtige stoffen”, bij deze verordening. In artikel 57, sub a en b, van deze verordening worden de stoffen vermeld die voldoen aan de criteria voor indeling als kankerverwekkende en mutagene stoffen van bepaalde gevarenklassen.
- 3 Artikel 59, „Vaststelling van de in artikel 57 bedoelde stoffen”, van deze verordening bepaalt:

„1. De procedure van de leden 2 tot en met 10 van dit artikel wordt toegepast voor de vaststelling van stoffen die aan de criteria van artikel 57 voldoen en voor de opstelling van een lijst van stoffen die in aanmerking komen om uiteindelijk in bijlage XIV te worden opgenomen [(hierna: „lijst van kandidaatstoffen’)]. [...]

[...]

3. Elke lidstaat kan een dossier overeenkomstig bijlage XV opstellen voor stoffen die naar zijn oordeel aan de criteria van artikel 57 voldoen en dat dossier naar [ECHA] zenden. [...] [ECHA] stelt dit dossier binnen 30 dagen na ontvangst ter beschikking van de overige lidstaten.

4. [ECHA] plaatst op zijn website een bericht dat voor een stof een dossier overeenkomstig bijlage XV is opgesteld. [ECHA] nodigt alle belanghebbende partijen uit om binnen een vastgestelde termijn hun opmerkingen aan [ECHA] te doen toekomen.

5. De overige lidstaten of [ECHA] kunnen binnen 60 dagen na de verspreiding opmerkingen over de identificatie van de stof met betrekking tot de criteria van artikel 57 in het dossier aan [ECHA] doen toekomen.

6. Indien [ECHA] geen opmerkingen ontvangt of maakt, neemt het de stof in de in lid 1 bedoelde lijst op. [...]

7. Wanneer opmerkingen worden ontvangen of gemaakt, legt [ECHA] het dossier binnen 15 dagen na het verstrijken van de in lid 5 bedoelde termijn van 60 dagen aan het Comité lidstaten voor.

8. Indien het Comité lidstaten binnen 30 dagen na de voorlegging met eenparigheid van stemmen overeenstemming bereikt over de identificatie, neemt [ECHA] de stof in de in lid 1 bedoelde lijst op. [...]

[...]

10. [ECHA] publiceert en actualiseert de in lid 1 bedoelde lijst onverwijld op zijn website nadat er een besluit over de opneming van een stof is genomen.”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

- 4 PPG is een Europees economisch samenwerkingsverband dat de belangen behartigt van vennootschappen die zich bezighouden met de productie en/of de invoer van polyelektrolyten, polyacrylamide en/of andere polymeren die acrylamide bevatten. SNF is een van zijn leden.
- 5 Op 25 augustus 2009 heeft het Koninkrijk der Nederlanden aan ECHA een door hem opgesteld dossier toegestuurd betreffende de identificatie van acrylamide als stof die voldoet aan de criteria van artikel 57, sub a en b, van de REACH-verordening.
- 6 Op 31 augustus 2009 heeft ECHA op zijn website een bericht geplaatst waarbij het de belanghebbende partijen uitnodigde om hun opmerkingen over het met betrekking tot acrylamide opgestelde dossier te doen toekomen. Het heeft ook de bevoegde autoriteiten van de overige lidstaten uitgenodigd om opmerkingen daarover in te dienen.
- 7 Na opmerkingen over dit dossier, met name van PPG, en het antwoord van het Koninkrijk der Nederlanden op deze opmerkingen te hebben ontvangen, heeft ECHA het dossier voorgelegd aan het Comité lidstaten, dat op 27 november 2009 met eenparigheid van stemmen overeenstemming heeft bereikt over de identificatie van acrylamide als zeer zorgwekkende stof, op grond dat deze stof voldeed aan de in artikel 57, sub a en b, van de REACH-verordening genoemde criteria.
- 8 Op 7 december 2009 heeft ECHA een perscommuniqué gepubliceerd, waarin het enerzijds mededeelt dat het Comité lidstaten met eenparigheid van stemmen overeenstemming heeft bereikt over de identificatie van acrylamide en veertien andere stoffen als zeer zorgwekkende stoffen op grond dat deze stoffen voldeden aan de in artikel 57 van de REACH-verordening genoemde criteria, en anderzijds dat de lijst van kandidaatstoffen in januari 2010 formeel zou worden geactualiseerd.
- 9 Op 22 december 2009 heeft de uitvoerend directeur van ECHA besluit ED/68/2009 vastgesteld – waarvan de inwerkingtreding voor 13 januari 2010 was gepland – waarbij deze vijftien stoffen op die datum in de lijst van kandidaatstoffen zouden worden opgenomen.
- 10 Op 30 maart 2010 is deze lijst, waarin acrylamide is opgenomen, gepubliceerd op de website van ECHA.

Procedure voor het Gerecht en bestreden beschikking

- 11 Uit de bestreden beschikking blijkt dat PPG en SNF bij op 4 januari 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit hebben ingesteld.
- 12 Bij op 17 maart 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft ECHA een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen tegen dit beroep. Het heeft drie middelen van niet-ontvankelijkheid aangevoerd, betreffende de aard van het litigieuze besluit, het feit dat het litigieuze besluit rekwiranten niet rechtstreeks raakte en het feit dat dit besluit, dat geen regelgevingshandeling in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU was, rekwiranten niet individueel raakte.
- 13 Met betrekking tot het middel van niet-ontvankelijkheid betreffende de aard van het litigieuze besluit heeft ECHA, zakelijk weergegeven, aangevoerd dat rekwiranten, door te verwijzen naar de door het Comité lidstaten van ECHA op 27 november 2009 met eenparigheid van stemmen bereikte overeenstemming, zijn opgekomen tegen een voorbereidende handeling die geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogde te hebben in de zin van artikel 263, eerste alinea, tweede zin, VWEU.
- 14 Het Koninkrijk der Nederlanden, dat was toegelaten tot interventie aan de zijde van ECHA, heeft de door dit laatste aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid ondersteund.
- 15 De Europese Commissie, die eveneens was toegelaten tot interventie, heeft zich geschaard achter het betoog van ECHA betreffende de aard van het litigieuze besluit en het feit dat rekwiranten niet rechtstreeks waren geraakt. Verder heeft zij aangevoerd dat het verzoekschrift, doordat het niet duidelijk genoeg was, niet voldeed aan de eisen van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.
- 16 Eerst heeft het Gerecht dit laatste middel van niet-ontvankelijkheid onderzocht. Het heeft eraan herinnerd dat een interveniërende partij niet bevoegd is om een middel van niet-ontvankelijkheid aan te voeren dat niet is aangevoerd door de partij aan wier zijde zij intervenieert, doch erop gewezen dat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep en van de daarin geformuleerde grieven van openbare orde zijn, zodat het deze ambtshalve kon onderzoeken.
- 17 Het Gerecht heeft dit middel van niet-ontvankelijkheid afgewezen en daartoe in punt 34 van de bestreden beschikking overwogen dat uit het verzoekschrift rechtens genoegzaam bleek dat het voorwerp van het geschil bestond in de aan het einde van de procedure van artikel 59 van de REACH-verordening tot stand gekomen handeling van ECHA houdende identificatie van acrylamide als een stof die voldoet aan de in artikel 57 van die verordening genoemde criteria, handeling waarvan de inhoud was bepaald door de door het Comité lidstaten op 27 november 2009 met eenparigheid van stemmen bereikte overeenstemming en die ten uitvoer moest worden gelegd door opneming van acrylamide in de lijst van kandidaatstoffen die ECHA op zijn website zou publiceren, welke publicatie voor 13 januari 2010 was gepland en uiteindelijk op 30 maart 2010 heeft plaatsgevonden.
- 18 Vervolgens heeft het Gerecht met betrekking tot het door ECHA aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid betreffende de aard van het litigieuze besluit in punt 41 van de bestreden beschikking geoordeeld dat het geen uitspraak behoefde te doen over het betoog betreffende het voorbereidende karakter van die met eenparigheid van stemmen bereikte overeenstemming, aangezien het litigieuze besluit op het tijdstip waarop de ontvankelijkheid van het beroep moest worden onderzocht, namelijk op het tijdstip van de neerlegging van verzoekschrift, geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogde te sorteren.
- 19 In dit verband heeft het Gerecht in punt 45 van de bestreden beschikking vastgesteld dat het verzoekschrift was neergelegd nadat het Comité lidstaten met eenparigheid van stemmen overeenstemming had bereikt over de identificatie van acrylamide als een zeer zorgwekkende stof en

nadat de uitvoerend directeur van ECHA had besloten om die stof in de lijst van kandidaatstoffen op te nemen, maar vóór 13 januari 2010, de voor de inwerkingtreding van dat besluit en voor de opneming van acrylamide in die lijst geplande datum.

- 20 In punt 49 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht enerzijds geoordeeld dat de identificatie van een stof als zeer zorgwekkende stof geen rechtsgevolgen ten aanzien van derden beoogt te sorteren vóór de opneming van deze stof in de lijst van kandidaatstoffen, en dat de uit deze identificatie voortvloeiende rechtsverplichtingen slechts op de betrokken personen kunnen rusten vanaf de publicatie van de lijst van kandidaatstoffen waarin deze stof voorkomt, op de website van ECHA overeenkomstig artikel 59, lid 10, van de REACH-verordening. Anderzijds heeft het Gerecht geoordeeld dat de termijn voor het instellen van een beroep krachtens artikel 263, zesde alinea, VWEU tegen die identificatie kan slechts ingaan vanaf de publicatie van die lijst.
- 21 Om die redenen heeft het Gerecht het bij hem ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard zonder de andere door ECHA aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid te onderzoeken.

Conclusies van partijen

- 22 Rekwiranten verzoeken het Hof, de bestreden beschikking te vernietigen en het litigieuze besluit nietig te verklaren of, subsidiair, de zaak naar het Gerecht terug te verwijzen voor afdoening van hun beroep, en ECHA te verwijzen in de kosten van beide instanties.
- 23 ECHA, alsmede het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie, die de conclusies van ECHA in eerste aanleg hebben ondersteund, verzoeken het Hof, de hogere voorziening ongegrond te verklaren en rekwiranten te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

Argumenten van partijen

- 24 Rekwiranten voeren één enkel middel aan, te weten dat het Gerecht bij de uitlegging en de toepassing van de REACH-verordening blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de identificatie van een stof als zeer zorgwekkende stof door het Comité lidstaten overeenkomstig artikel 59, lid 8, van deze verordening geen besluit is dat vóór de publicatie van de lijst van kandidaatstoffen waarin die stof voorkomt, rechtsgevolgen ten aanzien van derde beoogt te sorteren.
- 25 Zij voeren aan dat, anders dan het Gerecht in punt 47 van de bestreden beschikking heeft vastgesteld, uit de verschillende verwijzingen naar de „identificatie” en de „opneming” in de bepalingen van de REACH-verordening waarin de informatieverplichtingen nader worden uitgewerkt, blijkt dat de wetgever van de Unie heeft gewild dat dergelijke uit de identificatie van een stof voortvloeiende verplichtingen ontstaan vóór die stof in de lijst van kandidaatstoffen wordt opgenomen.
- 26 ECHA, ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, herinnert eraan dat in het geval van handelingen die zijn vastgesteld in de loop van een procedure die uit verschillende fasen bestaat, alleen de maatregelen die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling of van het betrokken orgaan definitief vastleggen, voor beroep vatbare handelingen zijn. Het voert aan dat, in het onderhavige geval, de opneming van acrylamide in de op 30 maart 2010 gepubliceerde lijst van kandidaatstoffen de handeling is die rechtsgevolgen kon sorteren, terwijl de binnen het Comité lidstaten bereikte overeenstemming een voorbereidende handeling is die op zichzelf geen enkele juridische verplichting doet ontstaan.

- 27 Volgens de Commissie betekent het feit dat de binnen het Comité lidstaten met eenparigheid van stemmen bereikte overeenstemming geen enkele beoordelingsmarge met betrekking tot de opneming van een stof in de lijst van kandidaatstoffen laat bestaan, niet dat deze overeenstemming de definitieve handeling vormt waartegen beroep kan worden ingesteld, of in de plaats kan komen van het door ECHA krachtens artikel 59, lid 8, van de REACH-verordening genomen besluit.
- 28 De Commissie betoogt dat geen enkele bepaling van deze verordening wijst op een verschil tussen de identificatie van een stof en de opneming van die stof in de lijst van kandidaatstoffen. Integendeel, uit artikel 59 van die verordening zou blijken dat de stoffen uitsluitend met het oog op de opneming ervan in deze lijst als zeer zorgwekkende stoffen worden geïdentificeerd.

Beoordeling door het Hof

- 29 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat niet wordt betwist dat het voorwerp van het door PPG en SNF ingestelde beroep de door het Gerecht in punt 34 van de bestreden beschikking beschreven handeling van ECHA was, te weten de identificatie van acrylamide als stof die voldoet aan de criteria van artikel 57 van de REACH-verordening, aan het einde van de in artikel 59 van die verordening bedoelde procedure.
- 30 Zoals het Gerecht in die beschikking heeft aangegeven, kan tegen een dergelijke handeling een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263, eerste alinea, tweede zin, VWEU worden ingesteld, aangezien zij is vastgesteld door een instantie van de Europese Unie, in het onderhavige geval ECHA, en rechtsgevolgen beoogt te sorteren ten aanzien van derden. Verschillende bepalingen van de REACH-verordening, zoals die welke met name in punt 42 van die beschikking worden genoemd, voorzien immers in informatieverplichtingen die voortvloeien uit de identificatie van een stof aan het einde van de in artikel 59 van die verordening bedoelde procedure.
- 31 Het Gerecht heeft ook terecht in punt 49 van de bestreden beschikking geoordeeld dat de rechtsverplichtingen die voortvloeien uit de identificatie van een stof als zeer zorgwekkende stof aan het einde van de procedure van artikel 59 van die verordening, slechts op de betrokken personen kunnen rusten vanaf de publicatie van de lijst van kandidaatstoffen waarin deze stof voorkomt, aangezien een dergelijke publicatie is voorgeschreven in lid 10 van dit artikel.
- 32 Wanneer de publicatie van een handeling door de Unieregeling is voorgeschreven, kunnen die personen immers pas vanaf het tijdstip van die publicatie hun rechten en verplichtingen ondubbelzinnig kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen treffen (zie in die zin arrest van 10 maart 2009, Heinrich, C-345/06, Jurispr. blz. I-1659, punt 44).
- 33 Om de betrokken personen voldoende tijd te laten om met volledige kennis van zaken op te komen tegen een bekendgemaakte handeling van de Unie, begint de termijn om beroep in te stellen tegen een dergelijke handeling volgens artikel 263, zesde alinea, VWEU dus pas te lopen vanaf de bekendmaking van die handeling.
- 34 Anders dan het Gerecht in de bestreden beschikking heeft geoordeeld, volgt daaruit echter niet dat een verzoeker niet tegen een handeling van de Unie kan opkomen vóór deze is bekendgemaakt.
- 35 In dit verband heeft het Hof in punt 8 van het arrest van 19 september 1985, Hoogovens Groep/Commissie (172/83 en 226/83, Jurispr. blz. 2831), reeds geoordeeld dat de bepalingen van artikel 33, derde alinea, EGKS-Verdrag, waarin de formele handelingen – kennisgeving of openbaarmaking – werden genoemd die de termijn voor het beroep tot nietigverklaring deden ingaan, niet eraan in de weg stonden dat een verzoeker zijn verzoekschrift bij het Hof indiende zodra het litigieuze besluit was genomen, en niet op de kennisgeving of openbaarmaking daarvan wachtte, zodat

tegen een van de beroepen naar aanleiding waarvan dat arrest is gewezen, niet kon worden aangevoerd dat het niet-ontvankelijk was omdat het verzoekschrift vóór de openbaarmaking van dat besluit ter griffie van het Hof was neergelegd.

- 36 Niets in de bepalingen van artikel 263, zesde alinea, VWEU – dat overeenkomt met artikel 33, derde alinea, van het EGKS-Verdrag – verzet zich ertegen dat deze rechtspraak mutatis mutandis op het onderhavige geval wordt toegepast.
- 37 Integendeel, zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het weliswaar vaste rechtspraak dat als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU zijn te beschouwen, maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie, C-131/03 P, Jurispr. blz. I-7795, punt 54 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), maar wordt in dat artikel niet gepreciseerd dat de bekendmaking of de kennisgeving van deze maatregelen een voorwaarde is om een dergelijk beroep te kunnen instellen.
- 38 Bovendien doet de instelling van een beroep tegen een handeling van de Unie zodra deze is vastgesteld en vóór de bekendmaking ervan geen afbreuk aan het doel van een beroepstermijn, dat volgens vaste rechtspraak erin bestaat de rechtszekerheid te waarborgen door te voorkomen dat handelingen van de Unie die rechtsgevolgen teweegbrengen, onbeperkt in geding kunnen worden gebracht (zie arresten van 22 oktober 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Jurispr. blz. I-9079, punt 34, en 23 april 2013, Gbagbo e.a./Raad, C-478/11 P–C-482/11 P, punt 62).
- 39 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de bekendmaking van een handeling, ook al doet zij de beroepstermijn ingaan na verloop waarvan de handeling onherroepelijk wordt, dus geen voorwaarde voor de opening van het recht van beroep tegen de betrokken handeling.
- 40 In het onderhavige geval heeft het Gerecht in punt 45 van de bestreden beschikking vastgesteld dat het gedinginleidend verzoekschrift is neergelegd nadat het Comité lidstaten met eenparigheid van stemmen overeenstemming had bereikt over deze identificatie en na de beslissing van de uitvoerend directeur van ECHA van 22 december 2009, die een besluit is. Op 4 januari 2010, de datum van neerlegging van dit verzoekschrift, was het litigieuze besluit dus definitief vastgesteld.
- 41 Het Gerecht heeft dan ook ten onrechte geconcludeerd dat dit verzoekschrift niet ontvankelijk was omdat het was ingediend vóór de publicatie van het litigieuze besluit door opneming van acrylamide in de lijst van kandidaatstoffen op de website van ECHA, die aanvankelijk voor 13 januari 2010 was gepland, maar uiteindelijk op 30 maart 2010 heeft plaatsgevonden.
- 42 Bijgevolg dient het enige middel van rekwiranten, en bijgevolg hun hogere voorziening, te worden aanvaard en dient de bestreden beschikking te worden vernietigd.
- 43 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.
- 44 Aangezien in het onderhavige geval de zaak niet in staat van wijzen is, dient zij te worden terugverwezen naar het Gerecht en dient de beslissing omtrent de kosten te worden aangehouden.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 21 september 2011, PPG en SNF/ECHA (T-1/10), wordt vernietigd.**

- 2) **De onderhavige zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.**
- 3) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen