



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 12 de fevereiro de 2015¹

Processo C-106/14

**Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) e
Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (FMB)
contra
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (França)]

«Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (Regulamento REACH) — Registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH) — Conceito de artigo — Artigo composto por vários artigos — Deveres de informação em caso de utilização de substâncias que suscitam elevada preocupação — Determinação da concentração — Produção, importação e fornecimento»

I – Introdução

1. No caso de um artigo conter mais de 0,1% de uma substância que suscita elevada preocupação, o Regulamento REACH² prevê determinados deveres de informação face à Agência Europeia dos Produtos Químicos (a seguir «ECHA») bem como aos destinatários e consumidores do artigo.
2. Vários Estados-Membros e a Comissão Europeia discutem sobre a maneira de calcular este limiar de concentração quando um artigo é constituído por vários componentes, que são eles próprios artigos. Em especial, a Comissão defende, com o apoio da maioria dos Estados-Membros, que a proporção da substância que suscita elevada preocupação deve ser calculada em relação ao artigo composto. Alguns Estados-Membros — a maioria dos intervenientes no presente processo — consideram que é suficiente quando a proporção é atingida nos componentes individuais. Neste caso, os deveres de informação surgiriam claramente com mais frequência.
3. Este litígio é manifestamente de grande importância para a livre circulação dos artigos, pois pode implicar que estes sejam sujeitos a exigências diferentes nos vários Estados-Membros. Por conseguinte, é necessário um esclarecimento por parte do Tribunal de Justiça.

1 — Língua original: alemão.

2 — 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 de substâncias químicas (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO L 396, p. 1), modificado, pela última vez, pelo Regulamento (UE) n.º 895/2014 da Comissão, de 14 de agosto de 2014 (JO L 244, p. 6).

II – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

1. O Regulamento REACH

4. São relevantes os seguintes considerandos do Regulamento REACH:

«(1) O presente regulamento tem por objetivo assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente e garantir a livre circulação das substâncias — estromes ou contidas em preparações ou em artigos —, reforçando simultaneamente a competitividade e a inovação. O presente regulamento deverá também promover o desenvolvimento de métodos alternativos de avaliação dos perigos das substâncias.

[...]

(3) Deve ser assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente na aproximação das disposições legislativas relativas a substâncias, com o intuito de atingir o desenvolvimento sustentável. Essas disposições deverão ser aplicadas de forma não discriminatória, quer as substâncias sejam comercializadas no mercado interno, quer a nível internacional, de acordo com os compromissos internacionais da Comunidade.

[...]

(29) Uma vez que os produtores e importadores de artigos deverão ser responsáveis pelos mesmos, convém impor um requisito de registo das substâncias que se destinem a ser libertadas dos artigos e que não foram registadas para essa utilização. A Agência deverá ser notificada no caso de substâncias que suscitem uma elevada preocupação e que estejam presentes em artigos em quantidades superiores aos limiares de tonelagem e de concentração, sempre que a exposição à substância não possa ser excluída e esta não tenha sido registada por ninguém para essa utilização. A Agência deverá igualmente estar dotada de competências para exigir a apresentação de um registo se tiver motivos para suspeitar que a libertação de uma substância de um artigo poderá constituir um risco para a saúde humana ou para o ambiente e que a substância está presente nos artigos em quantidades que perfazem mais de uma tonelada por produtor ou importador por ano. A Agência deverá ponderar a necessidade de propor restrições, sempre que considerar que a utilização dessas substâncias em artigos apresenta um risco para a saúde humana ou para o ambiente que não está devidamente controlado.

[...]

(56) Parte da responsabilidade dos fabricantes ou importadores pela gestão dos riscos das substâncias consiste na transmissão de informações sobre essas substâncias a outros profissionais, como os utilizadores a jusante ou os distribuidores. Além disso, a pedido dos utilizadores industriais e profissionais e dos consumidores, os fabricantes ou importadores de artigos deverão prestar-lhes informação sobre a utilização segura dos artigos. Esta importante responsabilidade deverá ser igualmente aplicável em toda a cadeia de abastecimento para que todos os intervenientes possam assumir as suas responsabilidades em relação à gestão dos riscos decorrentes da utilização das substâncias.

[...]

(117) Os cidadãos da UE deverão ter acesso à informação sobre os produtos químicos a que possam estar expostos, para poderem tomar decisões esclarecidas sobre a utilização que fazem desses produtos. [...]

[...]»

5. O artigo 1.º do Regulamento REACH define os seus objetivos e o seu âmbito de aplicação:

«1. O presente regulamento tem por objetivo assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente, incluindo a promoção do desenvolvimento de métodos alternativos de avaliação dos perigos das substâncias, e garantir a livre circulação das substâncias no mercado interno, reforçando simultaneamente a competitividade e a inovação.

[...]

2. O presente regulamento baseia-se no princípio de que cabe aos fabricantes, aos importadores e aos utilizadores a jusante garantir que as substâncias que fabricam, colocam no mercado ou utilizam não afetam negativamente a saúde humana nem o ambiente. As suas disposições sustentam-se no princípio da precaução.»

6. O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento REACH determina quando é que um artigo deixa de ser considerado como tal:

«Os resíduos [...] não constituem substâncias, misturas ou artigos na aceção do artigo 3.º do presente regulamento.»

7. O artigo 3.º do Regulamento REACH define vários conceitos que são relevantes no presente caso:

«3) Artigo: um objeto ao qual, durante a produção, é dada uma forma, superfície ou desenho específico que é mais determinante para a sua utilização final do que a sua composição química;

4) Produtor de um artigo: pessoa singular ou coletiva que faz ou procede à montagem de um artigo na Comunidade;

[...]

11) Importador: qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na Comunidade que seja responsável pela importação;

12) Colocação no mercado: o fornecimento ou a disponibilização a terceiros, mediante pagamento ou gratuitamente. [...]

[...]

33) Fornecedor de um artigo: qualquer produtor ou importador de um artigo, distribuidor ou outro interveniente na cadeia de abastecimento que coloque um artigo no mercado;

[...]»

8. O artigo 7.º do Regulamento REACH prevê determinados deveres de informação da ECHA relativamente a artigos:

«2. O produtor ou importador dos artigos notifica a Agência [...] quando uma substância satisfaça os critérios previstos no artigo 57.º e seja identificada de acordo com o n.º 1 do artigo 59.º, caso se verifiquem ambas as condições seguintes:

- a) A substância está presente nos artigos em quantidades que perfazem mais de uma tonelada por produtor ou importador por ano;
- b) A substância está presente nos artigos numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m).

3. O n.º 2 não se aplica aos casos em que o produtor ou o importador possam excluir a exposição direta dos seres humanos ou do ambiente em condições de utilização normais ou razoavelmente previsíveis, incluindo a eliminação. Nesses casos, o produtor ou o importador fornecem instruções adequadas ao destinatário do artigo.

[...]

5. A Agência pode tomar decisões no sentido de exigir que os produtores ou importadores de artigos apresentem um registo, nos termos do disposto no presente título, para qualquer substância contida nesses artigos, caso se verifiquem todas as condições seguintes:

- a) A substância está presente nos artigos em quantidades que perfazem mais de uma tonelada por produtor ou importador por ano;
- b) A Agência tem motivos para suspeitar que
 - i) a substância é libertada dos artigos, e
 - ii) a libertação da substância dos artigos apresenta um risco para a saúde humana ou para o ambiente;
- c) A substância não está sujeita ao disposto no n.º 1.

A apresentação do registo faz-se acompanhar da taxa estabelecida em conformidade com o título IX.

6. Os n.ºs 1 a 5 não se aplicam às substâncias que já tenham sido registadas para essa utilização.

[...]»

9. O artigo 33.º do Regulamento REACH concretiza os deveres de informação de destinatários e consumidores sobre os artigos:

«1. Qualquer fornecedor de artigos que contenham substâncias que cumpram os critérios estabelecidos no artigo 57.º e estejam identificadas nos termos do n.º 1 do artigo 59.º numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m) deve fornecer ao destinatário desses artigos suficiente informação, disponível junto do fornecedor, para possibilitar a utilização segura dos artigos, incluindo, no mínimo, o nome da substância.

2. A pedido de um consumidor, qualquer fornecedor de artigos que contenham substâncias que cumpram os critérios estabelecidos no artigo 57.º e estejam identificadas nos termos do n.º 1 do artigo 59.º numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m) deve fornecer ao destinatário desses artigos suficiente informação, disponível junto do fornecedor, para possibilitar a utilização segura dos artigos, incluindo, no mínimo, o nome da substância.

A informação relevante é prestada, gratuitamente, no prazo de 45 dias após a receção do pedido.»

10. Os objetivos das disposições relativas a substâncias que suscitam elevada preocupação são estabelecidos no artigo 55.º do Regulamento REACH:

«O objetivo do presente título é assegurar o bom funcionamento do mercado interno, garantindo simultaneamente que os riscos associados às substâncias que suscitam uma elevada preocupação sejam adequadamente controlados e que essas substâncias sejam progressivamente substituídas por substâncias ou tecnologias alternativas sempre que estas sejam económica e tecnicamente viáveis. Para este efeito, todos os fabricantes, importadores e utilizadores a jusante que solicitem autorizações analisam a existência de alternativas e ponderam os riscos e a viabilidade técnica e económica da substituição.»

11. As substâncias que suscitam uma elevada preocupação são definidas no artigo 57.º do Regulamento REACH:

«As seguintes substâncias podem ser incluídas no Anexo XIV nos termos do artigo 58.º:

- a) Substâncias que preencham os critérios de classificação na classe de perigo ‘carcinogenicidade’ da categoria 1A ou 1B, em conformidade com o ponto 3.6 do anexo I do Regulamento (CE) n.º 1272/2008;
- b) Substâncias que preencham os critérios de classificação na classe de perigo ‘mutagenicidade em células germinativas’ da categoria 1A ou 1B, em conformidade com o ponto 3.5 do anexo I do Regulamento (CE) n.º 1272/2008;
- c) Substâncias que preencham os critérios de classificação na classe de perigo ‘toxicidade reprodutiva’ da categoria 1A ou 1B (efeitos adversos para a função sexual e a fertilidade ou para o desenvolvimento), em conformidade com o ponto 3.7 do anexo I do Regulamento (CE) n.º 1272/2008;
- d) Substâncias que sejam persistentes, bioacumuláveis e tóxicas de acordo com os critérios estabelecidos no Anexo XIII do presente regulamento;
- e) Substâncias que sejam muito persistentes e muito bioacumuláveis de acordo com os critérios estabelecidos no Anexo XIII do presente regulamento;
- f) Substâncias, como as que apresentam propriedades perturbadoras do sistema endócrino ou que tenham propriedades persistentes, bioacumuláveis e tóxicas ou propriedades muito persistentes e muito bioacumuláveis, que não preencham os critérios das alíneas d) ou e), em relação às quais existam provas científicas de que são suscetíveis de provocar efeitos graves na saúde humana ou no ambiente que originam um nível de preocupação equivalente ao das outras substâncias mencionadas nas alíneas a) a e), identificadas caso a caso, nos termos do artigo 59.º»

12. O artigo 59.º do Regulamento REACH regula o procedimento segundo o qual a ECHA pode incluir substâncias que apresentem as características mencionadas no artigo 57.º na chamada «lista das substâncias candidatas» para a introdução de um dever de autorização.

3. O guia de orientação da Agência Europeia dos Produtos Químicos

13. A questão controvertida é referida no «Guia de orientação sobre requisitos para substâncias contidas em artigos (versão 2) de 1 de abril de 2011»³. No ponto 4.4., esse guia indica que, no caso de artigos compostos, a concentração de substâncias que suscitam elevada preocupação deve ser determinada em relação ao artigo total:

«Uma substância que suscita elevada preocupação incluída na Lista de substâncias candidatas poderá estar presente em diferentes concentrações nos vários componentes do mesmo artigo como, por exemplo, uma concentração no chassis de um computador portátil e outra concentração no transformador. Para determinar se são aplicáveis as obrigações do artigo 7.º, n.º 2, e artigo 33.º, a concentração da substância que suscita elevada preocupação deve ser superior a 0,1% em massa (m/m) em todo o artigo [...]»

B – *Direito francês*

14. No processo principal está em causa a validade do «Aviso aos operadores económicos sobre a obrigação de comunicar informações sobre as substâncias contidas nos artigos nos termos nos artigos 7.º, n.º 2, e 33.º do Regulamento n.º 1907/2006 (Reach) — Interpretação do limiar de 0,1% (em massa) referido nos artigos 7.º, n.º 2, e 33.º», que o ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement (Ministro francês da Ecologia, do Desenvolvimento sustentável, dos Transportes e da Habitação) adotou em 8 de junho de 2011 (a seguir «aviso do ministro»).

15. Segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, esse aviso é do seguinte teor:

«Com referência à publicação de 1 de abril de 2011, no sítio Internet da Agência Europeia dos Produtos Químicos [...] do guia revisto relativo à aplicação do Regulamento Reach às substâncias contidas nos artigos e mais precisamente à nota do diretor executivo anexada a este guia que indica que não foi objeto de um consenso entre todos os Estados- Membros da União Europeia/Espaço Económico Europeu, as autoridades francesas informam pelo presente aviso os operadores económicos da interpretação adotada em França com vista à aplicação dos artigos 7.º, n.º 2, e 33.º do Regulamento Reach. Estas precisam que o conceito de artigo é entendido como sendo qualquer objeto que corresponda à definição de artigo na aceção do [Regulamento] Reach, isto é, 'ao qual, durante a produção, é dada uma forma, superfície ou desenho específico que é mais determinante para a sua utilização final do que a sua composição química' (artigo 3.º, ponto 3). Deste modo, um artigo pode ser composto por um ou vários objetos que correspondam à definição de artigo, e as disposições previstas pelos artigos 7.º, n.º 2, e 33.º são aplicáveis a cada um deles.»

III – O processo principal e o pedido de decisão prejudicial

16. No processo principal duas federações francesas de empresas de comércio contestam o aviso do ministro. O Conselho de Estado francês (Conseil d'État), chamado a decidir do litígio, submete ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«Quando um 'artigo' na aceção do Regulamento n.º 1907/2006 (Reach) é composto por vários elementos correspondendo eles próprios à sua definição do 'artigo', aplicam-se as obrigações resultantes do artigo 7.º, n.º 2, e do artigo 33.º do regulamento apenas ao artigo composto ou a cada um dos elementos que correspondem a essa definição?»

3 — Echa.europa.eu/documents/10162/13632/articles_pt.pdf.

17. Apresentaram observações escritas a Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (Federação de Empresas de Comércio e de Distribuição), em conjunto com a Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (Federação de Estabelecimentos de Bricolagem e Decoração de Interiores) (a seguir «FCD e FMB»), a República Francesa, o Reino da Bélgica, o Reino da Dinamarca, a República Federal da Alemanha, a Irlanda, a República Helénica, a República da Áustria, o Reino da Suécia, o Reino da Noruega e a Comissão Europeia. À exceção da Grécia e da Áustria, todas estas partes estiveram igualmente presentes na audiência de 8 de janeiro de 2015.

IV – **Apreciação jurídica**

18. Para melhor entender o pedido de decisão prejudicial, importa situar a questão submetida, antes de mais, no contexto normativo do Regulamento REACH (v. A, *infra*). A seguir, importa precisar o conceito de artigo (v. B, *infra*) e os deveres de notificação dos produtores e importadores face à ECHA, por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH (v. C, 1. e 2., *infra*), bem como os deveres dos fornecedores de informar os destinatários e os consumidores, nos termos do artigo 33.º (v. C, 3., *infra*).

A – *Quanto ao contexto normativo da questão prejudicial*

19. A questão prejudicial está relacionada com o disposto no Regulamento REACH sobre as chamadas «substâncias que suscitam uma elevada preocupação», cujas características são definidas no artigo 57.º De acordo com a referida norma, estas substâncias constituem um risco para a saúde, por serem cancerígenas, mutagénicas ou tóxicas para a reprodução [artigo 57.º, alíneas a) a c)]. Elas podem também prejudicar o ambiente, porque são persistentes, bioacumuláveis e tóxicas ou muito persistentes e muito bioacumuláveis [artigo 57.º, alíneas d) e e)]. Nalguns casos, são suficientes também características equivalentes [artigo 57.º, alínea f)].

20. Tais substâncias podem, através de uma decisão da Comissão no quadro de um procedimento de comité, ser inscritas no Anexo XIV do Regulamento REACH, que, após a sua modificação mais recente⁴, compreende 31 substâncias⁵. Por força do artigo 56.º, a utilização de substâncias que figuram neste anexo está, em regra, sujeita a uma autorização concedida pela Comissão em conformidade com os artigos 60.º a 64.º

21. Contudo, as normas a examinar referem-se a substâncias que figuram numa chamada lista das substâncias candidatas para inscrição no anexo. A ECHA pode identificar tais substâncias de acordo com um procedimento regulado no artigo 59.º, quando elas apresentam as características de substâncias que suscitam elevada preocupação. São escolhidas entre as substâncias que figuram na lista das substâncias candidatas aquelas cuja inscrição no Anexo XIV deve ser examinada de maneira mais precisa. De resto as partes, em resposta a uma questão colocada na audiência, indicam unanimemente que estas substâncias candidatas, após a inscrição no Anexo XIV, continuam a figurar na lista das substâncias candidatas.

4 — Regulamento (UE) n.º 895/2014 da Comissão, de 14 de agosto de 2014, que altera o Anexo XIV do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (JO L 244, p. 6).

5 — A Agência Europeia dos Produtos Químicos publicou, em 1 de setembro de 2014, o projeto de uma recomendação para incluir outras 22 substâncias no Anexo XIV do Regulamento n.º 1907/2006 (Draft results of the 6th prioritisation of the SVHCs on the Candidate List with the objective to recommend priority substances for inclusion in Annex XIV, http://echa.europa.eu/documents/10162/13640/prioritisation_results_6th_rec_en.pdf, consultada em 27 de novembro de 2014).

22. Atualmente, a lista das substâncias candidatas inclui 155 substâncias⁶. É possível que existam outras substâncias com estas características⁷, mas enquanto não forem inscritas na lista das substâncias candidatas, não são afetadas pela presente questão⁸.

23. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH, o produtor ou importador dos artigos notifica a ECHA, quando uma substância da lista das substâncias candidatas está presente nos referidos artigos em quantidades que perfazem mais de uma tonelada por produtor ou importador por ano e numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m).

24. Além disso, o artigo 33.º, n.º 1, do Regulamento REACH prevê que qualquer fornecedor de um artigo que contenha uma substância candidata numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m) deve fornecer ao destinatário desse artigo suficiente informação para possibilitar a utilização segura do artigo, incluindo, no mínimo, o nome da substância em causa. Por força do n.º 2, o fornecedor faculta aos consumidores, a pedido destes, as mesmas informações.

25. O pedido de decisão prejudicial refere-se à aplicação do limiar de concentração de 0,1 em massa (m/m) no artigo. Importa esclarecer se, no que respeita a artigos que são, eles próprios, compostos por artigos, este limiar se aplica ao artigo composto ou a cada artigo parcial.

26. Isto é ilustrado por vários Estados-Membros com o exemplo de uma bicicleta, cujos guiadores de plástico contêm plastificantes que figuram na lista das substâncias candidatas para substâncias que suscitam elevada preocupação. É possível que o limiar seja atingido para os guiadores enquanto tais, mas que não o seja em relação à bicicleta no seu todo. Outros exemplos apresentados são os assentos, cujas coberturas contêm substâncias candidatas, ou os aviões, considerados no seu todo, nos quais esses assentos estão instalados.

B – Quanto ao conceito de artigo na aceção do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento REACH

27. A maior parte dos Estados-Membros intervenientes baseia-se na definição do artigo 3.º, n.º 3, do Regulamento REACH. Segundo esta definição, «artigo» é um objeto ao qual, durante a produção, é dada uma forma, superfície ou desenho específicos que são mais determinantes para a sua utilização final do que a sua composição química.

28. Contrariamente ao sugerido pela Irlanda, a função não tem de ser de natureza autónoma, ou seja, corresponder ao objeto independentemente de outros objetos. O teor literal não fornece qualquer indício neste sentido e o alcance do conceito do artigo seria excessivamente restringido. Com efeito, a função de um grande número de objetos só pode ser concretizada em combinação com outros objetos, substâncias ou misturas. A par dos referidos guiadores e das coberturas para assentos, podem ser mencionados, por exemplo, os parafusos. Do mesmo modo, esses objetos são também comercializados, para que outros os possam utilizar para produzir artigos mais complexos, como bicicletas, assentos ou aviões.

6 — [Http://echa.europa.eu/candidate-list-table](http://echa.europa.eu/candidate-list-table), versão de 16 de junho de 2014, consultada em 27 de novembro de 2014.

7 — Várias ONG mantêm listas de outras substâncias que suscitam elevada preocupação, que podem ser futuramente inscritas na lista das substâncias candidatas. Por exemplo, a chamada SIN List do International Chemical Secretariat compreende 830 substâncias (sinlist.chemsec.org, consultada em 1 de dezembro de 2014), e uma lista da Confederação Europeia dos Sindicatos, do ano de 2010, compreende 334 substâncias (<http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation>, consultada em 1 de dezembro de 2014).

8 — V. acórdão do Tribunal Geral Rütgers Germany e o./ECHA (T-96/10, EU:T:2013:109, n.º 34).

29. Pelo contrário, uma barra de chumbo ou o granulado de plástico⁹ não são artigos, mas substâncias, ou seja, elementos químicos e seus compostos na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento REACH. A sua função não é determinada em primeira linha pela sua forma, superfície ou desenho, mas pela sua composição química. Existem ainda, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, misturas de diferentes substâncias, por exemplo tintas líquidas ou verniz.

30. Por uma questão de exaustividade, note-se que os deveres, a examinar no presente processo, de notificação da ECHA (artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH) e de informação de destinatários e consumidores (artigo 33.º) não se referem a alimentos nos termos do artigo 2.º, n.ºs 5 e 6.

31. Não se pode deduzir da definição que o artigo parcial deixe de ser um artigo quando é combinado com outros artigos parciais, para constituir um artigo composto.

32. Como a Bélgica e a Noruega salientam, o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento REACH apenas estabelece explicitamente quando é que os artigos já não devem ser considerados como tais, a saber, quando se tornam em resíduos, tal como definidos no direito da União.

33. Contrariamente ao que a Irlanda afirma, um artigo parcial também não perde necessariamente a sua função quando é incorporado num artigo composto. Como já foi dito, é frequente que um artigo parcial só concretize a sua função através desta integração num artigo composto. Por exemplo, a função dos guiadores referidos consiste em serem utilizados como componentes de uma bicicleta.

34. Um artigo parcial pode, contudo, ao ser instalado, também adquirir outra forma, superfície ou desenho, que modifique a sua função. Pode pensar-se, por exemplo, nos têxteis, que podem ser utilizados em diferentes artigos. Este potencial funcional é consideravelmente reduzido quando — como no exemplo belga — são transformados em coberturas para assentos. No entanto, um artigo parcial de função reduzida conserva também, em regra, uma função autónoma, que o distingue de outros artigos parciais, que são utilizados para o artigo composto. Uma cobertura para assentos tem uma função diferente de outros artigos parciais utilizados, como o forro interno, as molas eventualmente utilizadas ou a estrutura de um assento.

35. Só na medida em que, aquando da sua integração num artigo composto, um artigo perde toda a forma, superfície ou desenho próprios, que determinam a sua função de maneira mais decisiva que a composição química, deixa de ser possível identificar um artigo parcial. Contudo, na prática tais casos são provavelmente de pouca importância. Acresce que teria sempre de ser considerado, em relação a possíveis exemplos, se inicialmente se tratava de artigos e não de substâncias.

36. Logo, desde que um artigo parcial, apesar da integração num artigo composto, conserve uma forma, superfície ou desenho próprios, que são mais determinantes para a sua função do que a sua composição química, deve continuar a ser considerado um artigo. Por conseguinte, o conceito de artigo como tal aponta no sentido de que, no cálculo da concentração de determinadas substâncias, se deve atender mais ao artigo parcial do que ao artigo composto.

C – Quanto à relação com os deveres de informação previstos no artigo 7.º, n.º 2, e no artigo 33.º do Regulamento REACH

37. A definição de artigo aplica-se contudo em relação com as obrigações específicas que recaem sobre o produtor, o importador (artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH) ou o fornecedor de um artigo (artigo 33.º).

9 — de.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat.

38. A Comissão defende que estas pessoas não produzem, importam ou fornecem os artigos parciais, mas o correspondente artigo composto. Por conseguinte, há que apreciar também a concentração de substâncias candidatas em relação ao artigo composto.

39. Pelo contrário, segundo o aviso francês contestado no processo principal e a posição de vários outros Estados-Membros, o limiar deve ser calculado para cada artigo parcial.

40. De qualquer modo, esta divergência de opiniões deve ser examinada em separado para o produtor, o importador e o fornecedor de artigos.

1. Quanto ao produtor de artigos na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH

41. A obrigação de notificação da ECHA prevista no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH recai, *em primeiro lugar*, sobre o produtor dos artigos. O artigo 3.º, n.º 4, define produtor de um artigo como uma pessoa singular ou coletiva que faz ou procede à montagem de um artigo na União.

42. Quando um produtor fabrica ou procede à montagem de um artigo composto, combinando artigos parciais, isto não significa que ele também fabricou ou procedeu à montagem destes artigos parciais. Pelo contrário, numa economia baseada na divisão do trabalho, é provável que o produtor de um artigo composto adquira de outros produtores alguns ou todos os componentes necessários. Isto é bem ilustrado pelos exemplos referidos — bicicletas, assentos de aviões e automóveis.

43. Mas seria incompatível com o significado literal do conceito de «produtor» atribuir ao produtor de um artigo composto também a produção dos artigos parciais que utiliza, na medida em que foram efetivamente produzidos ou compostos por outros produtores. Ele só pode ser produtor de artigos parciais na medida em que ele próprio os tenha produzido ou composto (com outros artigos parciais).

44. Por conseguinte, o produtor de um artigo composto, constituído por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto conservam uma forma, superfície ou desenho próprios, mas que foram produzidos ou compostos por outro produtor, está obrigado a notificar a ECHA, quando uma substância que preenche os critérios do artigo 57.º e que foi identificada nos termos do artigo 59.º, n.º 1, está presente no artigo composto numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m).

45. Ao contrário do entendimento, por exemplo da França e da Alemanha, não é porém necessário obrigar o produtor a notificar as substâncias candidatas presentes nos artigos parciais utilizados. Com efeito, como também é reconhecido por outros intervenientes, a ECHA recebe estas informações, sem que seja preciso recorrer ao produtor do artigo composto. Se são produzidas na União ou importadas para a União, o dever de informação recai sobre o produtor ou, como ainda será indicado, o importador do artigo parcial.

2. Quanto ao importador de artigos na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH

46. *Em segundo lugar*, por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH, o importador de artigos está obrigado a notificar a ECHA.

47. Nos termos do artigo 3.º, n.º 11, do Regulamento REACH, o importador é a pessoa singular ou coletiva estabelecida na União, que seja responsável pela importação, ou seja, pela introdução física no território aduaneiro da União (artigo 3.º, n.º 10).

48. De acordo com o teor destas definições, o importador de um artigo composto, que é constituído por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto mantêm uma forma, superfície ou desenho próprios, é também o importador de artigos parciais. Que outra pessoa singular ou coletiva poderia ser responsável pela introdução física destes artigos parciais no território aduaneiro da União?

49. A interpretação acima desenvolvida do conceito de produtor aponta também no sentido de que o importador de um artigo composto deve ser considerado importador dos artigos parciais nele contidos. Com efeito, segundo esta interpretação, os conceitos de produtor e de importador completam-se e garantem que a ECHA seja devidamente informada. A ECHA obtém as informações necessárias sobre a utilização de substâncias da lista das substâncias candidatas presentes nos artigos parciais ou dos produtores efetivos dos artigos parciais na União ou dos importadores, quer se trate de importadores de artigos parciais ou de importadores de artigos compostos que contenham artigos parciais.

50. As objeções contra esta interpretação, apresentadas pela Comissão, a FCD e FMB, bem como pela Irlanda e a Grécia não podem ser acolhidas.

a) Quanto à falta de um regime mais claro

51. A Comissão sustenta que, se o legislador tivesse pretendido estabelecer um dever de notificação do importador relativamente a artigos parciais, o teria previsto mais claramente que no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH. Isto resulta, por exemplo das restrições estabelecidas no Anexo XVII, ponto 23, n.ºs 5 a 7 e no Anexo XVII, n.º 61, que preveem igualmente limiares de concentração expressamente aplicáveis a artigos «ou componentes». No decurso do procedimento legislativo foram mesmo apresentadas diferentes propostas de uma redação nesse sentido¹⁰, que, porém, não foram aceites.

52. Contudo, a Dinamarca e a Alemanha assinalam, a justo título, que não existe necessariamente um paralelo com o Anexo XVII. Pelo menos as restrições para o cádmio no n.º 23 foram retomadas da Diretiva 76/769/CEE¹¹, que não utilizava o conceito de artigo. Logo, a inclusão de componentes pressupõe uma disposição expressa. O facto de o legislador se ter inspirado nesta prática normativa no âmbito de posteriores aditamentos ao Anexo XVII, como por exemplo quanto às restrições para o fumarato de dimetilo no n.º 61, não reveste especial importância para a interpretação das disposições do Regulamento REACH que não estão diretamente relacionadas com este anexo.

53. Face às referências feitas às propostas apresentadas no decurso do procedimento legislativo, há que reconhecer que a inclusão de artigos parciais no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH podia ter sido regulada de maneira mais clara. Mas esta inclusão também não está excluída. A falta de um regime mais preciso também pode significar que as propostas de precisão foram consideradas supérfluas ou que não se conseguiu chegar a um acordo sobre uma das duas interpretações possíveis. Por conseguinte, este argumento também não implica necessariamente que o conceito de importador seja interpretado da forma tão restrita como a Comissão propõe.

b) Quanto à segurança jurídica

54. A invocação da segurança jurídica pela Irlanda em nada altera o exposto. Por força do princípio geral da segurança jurídica, que constitui um princípio fundamental do direito da União, as normas devem, em especial, ser claras e precisas, a fim de que os sujeitos jurídicos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e deveres e agir em conformidade¹².

10 — A Comissão refere-se provavelmente à proposta dos Países Baixos, plasmada na nota 39 do documento do Conselho 13788/2/04 REV 2, à proposta da Suécia, plasmada na nota 57 do documento do Conselho 5579/2/05 REV 2 e à alteração 38 da recomendação para a segunda leitura do Parlamento, documento A6-0352/2006, de 13 de outubro de 2006.

11 — Diretiva do Conselho, de 27 de julho de 1976, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (JO L 262, p. 201; EE 13 F5 p. 208).

12 — Acórdãos IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 68) e The International Association of Independent Tanker Owners e o. (C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 69).

55. Contudo, o princípio da segurança jurídica não exige que uma norma exclua qualquer dúvida quanto à sua interpretação. É decisivo sim se o ato jurídico em causa sofre de uma ambiguidade tal que não permita ultrapassar, com um grau suficiente de certeza, eventuais dúvidas quanto ao âmbito ou ao sentido da norma¹³. No caso em apreço isto é possível, o que também não é contestado pela Irlanda.

56. Pelo contrário, não é claro por que razão, devido ao princípio da segurança jurídica, deva ser preferida uma das duas interpretações possíveis do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH no que diz respeito aos importadores.

57. Compreendo este argumento no sentido de que as dificuldades de interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH desapareceriam se o guia de orientação da ECHA fosse vinculativo. Este ponto será abordado a seguir.

c) Quanto ao guia de orientação da ECHA

58. O aviso francês controvertido no processo principal e o entendimento da maioria dos Estados-Membros participantes estão, com efeito, em contradição com o guia de orientação, que a ECHA publicou com o acordo da maioria dos Estados-Membros¹⁴. Nos termos deste guia de orientação, deve atender-se à concentração no artigo composto.

59. Como outros guias de orientação da ECHA, este texto também é útil para entender as disposições pertinentes, em especial na medida em que documenta a posição concordante da Comissão e dos Estados-Membros. Acresce que, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea g), o Secretariado da ECHA tem por missão fornecer orientações técnicas e científicas para a aplicação do artigo 7.º pelos produtores e importadores de artigos. O artigo 77.º, n.º 2, alínea k), prevê, além disso, a elaboração de informações explicativas sobre o regulamento. Contudo, um guia de orientação não pode fornecer uma interpretação vinculativa das disposições do direito da União¹⁵.

60. Isto também não é posto em causa pela ampla margem de manobra de que as autoridades da União dispõem, como é sublinhado pela Grécia, na apreciação de elementos complexos de ordem científica ou técnica. É certo que tal margem de manobra deve igualmente ser reconhecida à ECHA, por exemplo quanto à inscrição de substâncias na lista das substâncias candidatas, nos termos do artigo 59.º do Regulamento REACH¹⁶. Contudo, no caso em apreço não se trata de uma apreciação factual, mas da interpretação do direito da União. Esta é da competência exclusiva do Tribunal de Justiça, também no respeitante a questões jurídicas complexas.

61. De resto, isto é claramente expresso por uma indicação nesse sentido que figura na advertência jurídica do guia de orientação: «O presente documento contém orientações sobre o Regulamento REACH, descrevendo as suas obrigações e o modo como devem ser cumpridas. No entanto, recorda-se aos utilizadores que o texto do Regulamento REACH é a única referência jurídica que faz fé e que as informações contidas no presente documento não constituem um aconselhamento jurídico.»

62. Por conseguinte, o guia de orientação da ECHA não é vinculativo.

13 — Acórdão Bélgica/Comissão (C-110/03, EU:C:2005:223, n.º 31).

14 — V. n.º 13, *supra*.

15 — V., por exemplo, os acórdãos Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, n.º 25 e a jurisprudência aí referida), quanto às notas explicativas elaboradas pela Comissão no que respeita à Nomenclatura Combinada; Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 38), sobre o guia de aplicação da Convenção de Aarhus; e Expedia (C-226/11, UE:C:2012:795, n.º 23 e segs.), sobre a Comunicação da Comissão relativa aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente a concorrência nos termos do n.º 1 do artigo 81.º [CE].

16 — V. n.º 25, respetivamente, dos despachos Rütgers Germany e o./ECHA (C-290/13 P, EU:C:2014:2174), Cindu Chemicals e o./ECHA (C-289/13 P, EU:C:2014:2175) e Rütgers Germany e o./ECHA (C-288/13 P, EU:C:2014:2176).

d) Quanto ao mercado interno

63. A propósito do guia de orientação da ECHA, a Comissão refere também uma perturbação do mercado interno. Esta é concebível se os Estados-Membros interpretarem de maneira diferente o dever de notificação previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH e se, na hipótese de falta de notificação, alguns deles puserem em causa, com base no artigo 5.º, a circulação dos artigos no mercado.

64. Tais riscos para o mercado interno tornam patente, é certo, a necessidade de responder à questão colocada no pedido de decisão prejudicial, mas não constituem um argumento a favor de uma determinada interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH.

e) Quanto à proporcionalidade

65. A Comissão considera porém desproporcionado um dever de notificação para as substâncias candidatas presentes em artigos parciais.

66. Por força do artigo 5.º, n.º 1, segundo período, e n.º 4, TUE, o princípio da proporcionalidade vincula a União e constitui um dos princípios gerais do direito da União. O princípio da proporcionalidade exige que os atos das instituições da União não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objetivos legitimamente prosseguidos pelo regime em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objetivos pretendidos¹⁷.

67. A obrigação dos importadores, de notificar a ECHA sobre substâncias candidatas, presentes nas quantidades correspondentes em artigos parciais, que estão contidos em artigos compostos importados, é adequada para realizar os objetivos prosseguidos pelo dever de notificação. A notificação permite à ECHA ter em conta as distintas quantidades de substâncias e a sua utilização ao selecionar, nos termos do artigo 58.º, n.º 3, do Regulamento REACH, as substâncias para as quais a Comissão estabelece uma obrigação de autorização. A notificação também permite à ECHA, nos termos do artigo 7.º, n.º 5, exigir um registo para estas substâncias ou examinar, nos termos do artigo 69.º, uma proposta de restrições como se prevê no considerando 29.

68. O dever de notificação é também necessário para atingir estes objetivos. Sem a notificação, existiria o risco de a ECHA não ser informada sobre a utilização nos artigos de quantidades importantes de substâncias que suscitam elevada preocupação — mais de uma tonelada por importador e por ano.

69. Neste contexto, há que rejeitar os argumentos da Comissão bem como da FCD e FMB, segundo os quais a inclusão de artigos parciais não é necessária, porque as restrições, a obrigação de autorização ou as medidas de proteção tomadas pelos Estados-Membros, nos termos do artigo 129.º do Regulamento REACH, protegem de maneira suficiente o ambiente e a saúde. Com efeito, a notificação da ECHA deve precisamente contribuir para esclarecer se são necessárias restrições ou impor uma obrigação de autorização. E também parece não estar excluído que as medidas de proteção dos Estados-Membros sejam desencadeadas pela notificação da ECHA.

70. A argumentação da Comissão sugere contudo que os inconvenientes do dever de notificação para artigos parciais são desproporcionados relativamente aos objetivos que se pretendem alcançar.

17 — Acórdãos Jippes e o. (C-189/01, EU:C:2001:420, n.º 81), S.P.C.M. e o. (C-558/07, EU:C:2009:430, n.º 41), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, n.º 45) e Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 29).

71. A Comissão baseia-se nas dificuldades dos importadores em obter as informações necessárias dos seus fornecedores em Estados terceiros. É frequente que os importadores não saibam se as substâncias candidatas estão presentes nos artigos, dado que as informações correspondentes não são transmitidas ao longo da sua cadeia de abastecimento em Estados terceiros. Por vezes, as informações correspondentes também são tratadas como segredos comerciais.

72. Do mesmo modo, a FCD e FMB chamam a atenção para os custos da análise de artigos para determinar a presença e a concentração de substâncias candidatas. A análise de um sapato custaria 2 200 a 2 400 euros. Se fosse necessário analisar os artigos parciais contidos no sapato, surgiriam custos no montante de 22 800 euros.

73. Mas como é referido, por exemplo pela Alemanha, não é claro se uma restrição do dever de notificação aos artigos compostos permitiria realmente obter a desejada redução dos custos. Com efeito, continuaria a ser necessário examinar a concentração de substâncias candidatas em cada artigo composto. Por isso, a ECHA propõe, com o acordo da maioria dos Estados-Membros, que o importador comece por determinar a concentração em todos os artigos parciais presentes e a seguir calcule, com base nestes valores, a concentração no artigo composto¹⁸.

74. Ora, sendo necessário, de qualquer modo, determinar a concentração nos artigos parciais, não se compreende como é que acarretaria inconvenientes excessivos transmitir estas informações disponíveis à ECHA. Pelo contrário, se a notificação se refere a artigos parciais, o encargo é até mais reduzido, porque a concentração não tem de ser determinada de maneira precisa, como alguns Estados-Membros referem. É suficiente constatar se são ultrapassados o limiar de concentração e a quantidade total de uma tonelada por importador e por ano. Além disso, para a notificação prevista no artigo 7.º, n.º 4, alínea f), do Regulamento REACH, é necessário determinar a gama de tonelagem da substância, por exemplo 1 a 10 toneladas ou 10 a 100 toneladas (por ano).

75. As posições da FCD e FMB, da Irlanda, bem como da Comissão só podem ser entendidas se os importadores não seguem rigorosamente o guia de orientação da ECHA, mas se baseiam em estimativas mais ou menos precisas, para excluir uma notificação. Na audiência, a Comissão propôs mesmo expressamente proceder em casos claros dessa maneira, que não encontra qualquer base no guia de orientação da ECHA.

76. Contudo, os encargos resultantes de um dever de notificação nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH só podem ser adequadamente apreciados no seu contexto normativo.

77. A este respeito, importa notar, antes de mais, que são evitados pelo menos determinados encargos duplos, pois o dever de notificação não existe, nos termos do artigo 7.º, n.º 6, do Regulamento REACH, quando a substância candidata de que se trate já foi registada, pelo próprio importador ou por outrem, para a utilização em causa¹⁹.

78. Se não existe registo, a notificação prevista no artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento REACH só é necessária quando a substância está contida nos artigos em causa num total superior a 1 tonelada por importador e por ano. Logo, trata-se de quantidades importantes de substâncias candidatas, que apresentam as características de substâncias que suscitam elevada preocupação. É também de partir do princípio de que os importadores em causa importam relativamente muitos artigos com esta substância ou menos artigos com uma concentração relativamente elevada.

18 — V. o guia de orientação referido no n.º 13, ponto 4.4.

19 — V. o guia de orientação referido no n.º 13, ponto 6.4.

79. Acresce que o dever de notificação *não* se aplica, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento REACH, aos casos em que o produtor ou o importador possam excluir a exposição direta dos seres humanos ou do ambiente em condições de utilização normais ou razoavelmente previsíveis, incluindo a eliminação. Nesses casos, o produtor ou o importador fornecem instruções adequadas ao destinatário do artigo.

80. Mesmo ao calcular a concentração correspondente a cada artigo parcial o dever de notificação só existe quando não pode ser excluída uma exposição direta dos seres humanos ou do ambiente a quantidades consideráveis de substâncias que apresentem as características de substâncias que suscitam elevada preocupação.

81. Nesta situação, o objetivo de garantir um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente, bem como o princípio da precaução *impõem* a notificação da ECHA, para que esta possa tomar as medidas de proteção eventualmente necessárias em conformidade com o Regulamento REACH. Os artigos 1.º, n.ºs 1 e 3, bem como os considerandos 1, 3, 9 e 69 do Regulamento REACH referem-se a estes objetivos, os quais também resultam dos artigos 9.º, 11.º e 191.º, n.º 2, TFUE, bem como dos artigos 35.º e 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

82. Isto é refletido também pela obrigação dos importadores, prevista no artigo 1.º, n.º 3, do Regulamento REACH, de garantir que as substâncias que colocam no mercado ou utilizam não afetam negativamente a saúde humana nem o ambiente. Atendendo aos riscos descritos e a que a notificação está limitada à importação de quantidades relativamente elevadas destas substâncias, é razoável impor-lhes a obtenção das informações necessárias e a notificação da ECHA.

83. Com efeito, deve partir-se do princípio de que os fabricantes de Estados terceiros, que pretendam produzir quantidades não negligenciáveis de artigos para o mercado europeu, comunicarão aos importadores as informações necessárias sobre a presença de substâncias candidatas em artigos parciais. Na medida em que estes fabricantes devam para isso obter informações a partir da sua própria cadeia de abastecimento em Estados terceiros, os *standards* do Regulamento REACH seriam mesmo difundidos para além da União, graças a este dever de notificação.

84. Não é, por isso, desproporcionado mas, pelo contrário, necessário examinar o dever de notificação dos importadores, previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH atendendo à concentração de substâncias candidatas em artigos parciais.

f) Quanto à alegada discriminação dos importadores

85. Neste contexto é também referido o pretense tratamento desigual de importadores e produtores da União, dado que os produtores podem obter muito mais facilmente as informações necessárias de fornecedores da União.

86. Contudo, uma restrição do dever de notificação a artigos compostos, nos quais o limiar de concentração é atingido, não elimina este tratamento desigual, reduzindo apenas, quando muito, o número de casos de aplicação.

87. Além disso, uma restrição do dever de notificação previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH aos artigos compostos prejudicaria os produtores da União. Segundo a referida disposição, os produtores e importadores de artigos parciais seriam obrigados a proceder à notificação e repercutiriam os custos correspondentes sobre os seus compradores, a saber, os produtores dos artigos compostos. Por conseguinte, seria menos atrativo produzir o artigo composto na União do que importá-lo.

88. De resto, o Tribunal de Justiça já declarou que os importadores devem ser sujeitos às mesmas obrigações que os fabricantes na União, ou (pelo menos) a obrigações semelhantes que resultem num ajustamento dos custos, a fim de assegurar uma concorrência real na União²⁰. Além disso, a proteção dos produtores da União face às desvantagens concorrenciais que poderiam resultar da situação diferente dos importadores é um objetivo legítimo do legislador da União²¹.

89. Assim, as repercussões sobre os importadores e os produtores na União também não militam contra um dever de notificação com base na concentração de substâncias candidatas em artigos parciais.

g) Conclusão intercalar

90. Por conseguinte, o importador de um artigo composto formado por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto, conservem uma forma, superfície ou desenho próprios, está obrigado a notificar a ECHA quando uma substância que preenche os critérios do artigo 57.º e foi identificada nos termos do artigo 59.º, n.º 1, está presente num artigo parcial numa concentração superior a 0,1 em massa (m/m).

3. Quanto ao fornecedor de artigos na aceção do artigo 33.º do Regulamento REACH

91. Nos termos do artigo 33.º do Regulamento REACH, qualquer fornecedor de artigos que contenham uma substância candidata numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m), deve fornecer ao destinatário desses artigos bem como ao consumidor, a pedido deste, informações suficientes das quais ele — o fornecedor — dispõe, para possibilitar a utilização segura dos artigos, incluindo, no mínimo, o nome da substância.

92. O artigo 3.º, n.º 33, do Regulamento REACH define de maneira muito ampla o conceito de fornecedor de um artigo. Segundo esta definição, ele engloba o produtor ou importador, bem como o distribuidor ou outro interveniente na cadeia de abastecimento que coloque um artigo no mercado. O artigo 3.º, n.º 12, fornece igualmente uma definição ampla de colocação no mercado; com efeito, inclui o fornecimento ou a disponibilização a terceiros, mediante pagamento ou gratuitamente.

93. Estas definições amplas apontam para uma interpretação segundo a qual o fornecedor de um artigo composto é também o fornecedor dos artigos parciais que contém e que, apesar da integração num artigo composto, conservam uma forma, superfície ou desenho próprios. Para apreciar os deveres do fornecedor atendendo unicamente à concentração de substâncias candidatas no artigo composto seria preciso, ao invés, interpretar as definições de maneira restritiva.

94. A interpretação acima desenvolvida do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH em relação aos importadores também aponta, em princípio, no sentido de apreciar os deveres de informação do fornecedor atendendo à concentração de substâncias candidatas nos artigos parciais.

a) Quanto às diferenças entre o artigo 33.º e o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH

95. Contudo, o dever de informação previsto no artigo 33.º do Regulamento REACH distingue-se em alguns pontos importantes do dever de notificação previsto no artigo 7.º, n.º 2.

20 — Acórdão S.P.C.M. e o. (C-558/07, EU:C:2009:430, n.º 60).

21 — Acórdão S.P.C.M. e o. (C-558/07, EU:C:2009:430, n.º 57).

96. Uma diferença fundamental consiste em que as informações sobre as substâncias candidatas devem ser comunicadas não à ECHA mas aos destinatários ou consumidores dos artigos. É possível, por isso, que estes se decidam a não comprar o artigo, devido à presença de uma substância que suscita elevada preocupação. Em especial no caso dos consumidores não se pode excluir que tal decisão assente numa apreciação errada do risco relacionado com a substância.

97. A informação do consumidor não provoca, porém, qualquer desvantagem resultante do dever de informação, que o possa fazer parecer desproporcionado. Pelo contrário, ela corresponde ao elevado nível de defesa dos consumidores, que deve ser atingido por força do artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais e do artigo 169.º, n.º 1, TFUE, e que, nos termos da última disposição referida, inclui em especial o direito do consumidor à informação. Isto é expressamente reconhecido nos considerandos 56 e 117 do Regulamento REACH. Os fornecedores devem reagir a eventuais erros de apreciação dos consumidores esclarecendo de maneira adequada os riscos relacionados com as substâncias presentes.

98. De resto, a Alemanha sublinha com razão que o incentivo resultante do dever de informação, de evitar, tanto quanto possível, substâncias que suscitem elevada preocupação, corresponde aos objetivos da regulamentação destas substâncias. O artigo 55.º do Regulamento REACH menciona expressamente que o objetivo destas normas é que essas substâncias sejam progressivamente substituídas por substâncias ou tecnologias alternativas sempre que estas sejam económica e tecnicamente viáveis.

99. Não se pode deixar de aplicar à informação dos destinatários o que é válido para a informação dos consumidores, pois os consumidores só podem obter informações quanto estas foram anteriormente transmitidas ao longo da cadeia de abastecimento.

100. Como vários Estados-Membros alegam, seria insatisfatório deixar interromper a transmissão desta informação ao longo da cadeia de abastecimento apenas porque um artigo parcial foi integrado num artigo composto e o limiar de concentração de 0,1 em massa (m/m) já não é atingido no artigo composto. Isto também não reduz muito os encargos do fornecedor.

101. Mas existem igualmente diferenças relativamente ao dever de notificação previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH, que podem aumentar significativamente os encargos relacionados com o dever de informação previsto no artigo 33.º

102. Em primeiro lugar falta o limiar quantitativo, previsto no artigo 7.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento REACH, de uma tonelada por ano e por fornecedor. Por conseguinte, o dever de informação pode existir logo para volumes de negócios bem mais reduzidos. Isto é especialmente importante para a importação de artigos. Ao passo que parece ser muito provável que, para quantidades maiores, os produtores ou fornecedores em Estados terceiros forneçam as informações necessárias, isto deve ser tanto mais duvidoso quanto menores forem as quantidades importadas.

103. Além disso, o dever de informação não deixa de existir quando o fornecedor possa excluir a exposição direta dos seres humanos ou do ambiente em condições de utilização normais ou razoavelmente previsíveis, incluindo a eliminação, como está previsto no artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento REACH para a notificação da ECHA. Logo, o encargo relacionado com o dever de informação pode surgir mesmo que não seja de esperar uma exposição direta.

104. Por último, o dever de informação previsto no artigo 33.º do Regulamento REACH é também independente da questão de saber se a substância candidata foi já registada para a utilização em causa. Pode haver casos em que, para os efeitos do artigo 7.º, n.º 2, não é necessário esclarecer se um artigo contém efetivamente uma substância candidata, dado que a possibilidade de uma utilização em tais artigos foi já registada em princípio. No entanto, o artigo 33.º pode tornar necessário realizar tal constatação.

105. Estes aspetos só são abordados indiretamente através de uma limitação do dever de informação a casos em que o limiar de concentração é atingido no artigo composto.

106. Por um lado, quanto ao dever de informação nos termos do artigo 33.º do Regulamento REACH, importa sublinhar que o guia de orientação da ECHA exige, em princípio, que a concentração no artigo composto seja calculada com base na concentração nos artigos parciais que contém. Se o fornecedor proceder deste modo, dificilmente se pode considerar que a informação do destinatário sobre as substâncias candidatas presentes nos artigos parciais cria encargos não razoáveis.

107. Por outro lado, também é possível que artigos compostos que atingem o limiar de concentração só sejam importados em pequenas quantidades ou que um risco de exposição direta possa ser excluído no caso destes artigos. Não se vislumbra por que motivo, nestes casos, o dever de informação seria mais adequado do que em relação a artigos parciais.

108. O efeito essencial da interpretação defendida pela Comissão e pela Irlanda é que as desvantagens referidas só se verificam com menos frequência. No entanto, isto pode implicar que o mesmo artigo parcial dê origem a deveres de informação, quando é fornecido como artigo distinto, ao passo que após a sua integração num artigo composto já não é necessário prestar informações. Isto seria particularmente insatisfatório quando o fornecedor do artigo composto recebeu as informações necessárias do fornecedor do artigo parcial e, por conseguinte, seria razoável exigir que fossem transmitidas aos destinatários ou consumidores do artigo composto.

b) Quanto à interpretação do artigo 33.º do Regulamento REACH à luz do princípio da proporcionalidade

109. O artigo 33.º do Regulamento REACH pode, porém, ser interpretado em conformidade com o princípio da informação ao longo da cadeia de abastecimento, de maneira a evitar deveres de informação não razoáveis.

110. Por força do artigo 33.º do Regulamento REACH, o fornecedor deve prestar quer aos destinatários quer aos consumidores as informações de que disponha e que sejam suficientes para possibilitar a utilização segura do artigo, incluindo, no mínimo, o nome da substância em causa.

111. À primeira vista, esta norma parece dever ser entendida — pelo menos com base em algumas versões linguísticas, como a alemã ou a inglesa — no sentido de que o fornecedor deve em qualquer caso — mesmo quando não dispõe desta informação — comunicar pelo menos o nome da substância candidata de que se trate. Se o fornecedor não puder receber do seu próprio fornecedor dados suficientes sobre este ponto, tem em princípio de controlar se o artigo contém substâncias candidatas na concentração correspondente.

112. Um tal dever de controlo parece ser problemático, sobretudo quando pode ser excluída uma exposição direta, mas também no caso de quantidades muito reduzidas de artigos fornecidos.

113. Não obstante, na sequência de uma questão colocada neste sentido, todas as partes defenderam, em princípio, a referida interpretação. Neste contexto, baseiam-se na ideia de que um fornecedor deve dispor das informações necessárias para cumprir o disposto no artigo 33.º do Regulamento REACH, e, se necessário, recolhê-las.

114. Seria possível evitar encargos excessivos para os fornecedores se também a comunicação do nome da substância fosse sujeita à reserva de o fornecedor dispor dessa informação. O teor do artigo 33.º do Regulamento REACH não se opõe a esta interpretação. Pelo contrário, a indicação do nome da substância pode ser entendida como um dos aspetos das informações que permitem uma utilização segura do artigo. Mas estas informações só têm de ser comunicadas quando estão disponíveis. Com base na versão francesa do artigo 33.º, esta interpretação parece mesmo ser preferível a exigir a comunicação do nome da substância mesmo se ele não é conhecido.

115. Sendo observado, ao longo da cadeia de abastecimento, o disposto no artigo 7.º, n.º 2, e no artigo 33.º do Regulamento REACH, o fornecedor de artigos conheceria o nome da substância, se a presença da substância foi notificada à ECHA.

116. Se o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH não for aplicável, os fornecedores devem, além disso, dispor de informações sobre substâncias candidatas no respeitante a artigos, na medida em que estes sejam produzidos na União. Com efeito, o produtor deveria saber se as substâncias candidatas estão presentes na concentração necessária. Por conseguinte, esta informação poderia ser transmitida sem dificuldades a destinatários e consumidores.

117. Ao invés, é de supor que os importadores de pequenas quantidades de artigos não disponham frequentemente de indicações sobre substâncias candidatas.

118. Acresce que estas informações não estarão necessariamente disponíveis quando no contexto da importação, nos termos do artigo 7.º, n.ºs 3 ou 6, do Regulamento REACH, a ECHA não foi notificada, porque o importador podia excluir uma exposição direta ou a substância candidata já foi registada para uma utilização em tais artigos. Nestes casos, para aplicar o artigo 7.º, n.º 2, não é imperativamente necessário esclarecer se a substância está efetivamente presente no artigo.

119. À primeira vista pode temer-se que esta interpretação do artigo 33.º do Regulamento REACH afete consideravelmente o efeito útil desta disposição. É verdade que os fornecedores de artigos importados estão em princípio exonerados, eventualmente em larga medida, dos deveres de informação sobre a presença das substâncias candidatas.

120. Contudo, esta exoneração não pode ir ao ponto de que os fornecedores, sem ter conhecimento dessa presença, possam afirmar que os artigos não contêm substâncias candidatas. Eles devem pelo menos reconhecer não terem recebido qualquer informação sobre tal presença.

121. Acresce que a falta de informações sobre substâncias candidatas não significa que os fornecedores possam ignorar eventuais riscos. Como refere, por exemplo, a Comissão, existem outras disposições relativas à segurança de artigos, por exemplo, para bens de consumo, a Diretiva 2001/95/CE relativa à segurança geral dos produtos²². De acordo com essas outras disposições, no quadro da garantia de qualidade, os fornecedores devem minimizar os riscos resultantes da presença de substâncias candidatas e, se necessário, obter as informações correspondentes, que têm de transmitir na cadeia de abastecimento. Se, ao invés, a eventual presença de substâncias candidatas não implica qualquer risco, é aceitável renunciar a um esclarecimento. A inclusão dessas outras disposições relativas à segurança dos produtos permite assim atender a possíveis riscos, relativamente aos quais — como foi sublinhado por várias partes — não estão preenchidas as condições do dever de informação.

122. É certo que, segundo esta interpretação, o dever de informação previsto no artigo 33.º Regulamento REACH iria assim para além do dever de notificação previsto no artigo 7.º, n.º 2, mas isto não criaria encargos inaceitáveis, dado que as respetivas informações não teriam de ser recolhidas em especial para os objetivos do dever de informação, estando já disponíveis.

22 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de dezembro de 2001 (JO 2002, L 11, p. 4).

c) Conclusão intercalar

123. Por conseguinte, o fornecedor de um artigo composto formado por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto conservam uma forma, superfície ou desenho próprios, está obrigado, por força do artigo 33.º do Regulamento REACH, a informar os destinatários e, a pedido, os consumidores sobre uma substância que preenche os critérios do artigo 57.º e foi identificada nos termos do artigo 59.º, n.º 1, quando está presente num artigo parcial numa concentração superior a 0,1 em massa (m/m) e o fornecedor dispõe dessa informação.

V – Conclusão

124. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma ao pedido de decisão prejudicial:

1. Quando as demais condições enunciadas no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento REACH estão preenchidas:
 - a) o produtor de um artigo composto formado por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto conservam uma forma, superfície ou desenho próprios, mas que foram produzidos ou compostos por outros produtores, está obrigado a notificar a ECHA, se o artigo composto contém uma substância que preenche os critérios do artigo 57.º e foi identificada nos termos do artigo 59.º, n.º 1, numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m);
 - b) o importador de um artigo composto, formado por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto mantêm uma forma, superfície ou desenho próprios, está obrigado a notificar a ECHA, se um artigo parcial contém uma substância que preenche os critérios do artigo 57.º e foi identificada nos termos do artigo 59.º, n.º 1, numa concentração superior a 0,1% em massa (m/m).
2. O fornecedor de um artigo composto, formado por artigos parciais que, apesar da integração num artigo composto, mantêm uma forma, superfície ou desenho próprios, está obrigado a informar os destinatários e, a pedido, os consumidores, nos termos do artigo 33.º do Regulamento REACH, sobre uma substância que preenche os critérios do artigo 57.º e foi identificada em conformidade com o artigo 59.º, n.º 1, se está presente num artigo parcial numa concentração superior a 0,1 em massa (m/m) e se o fornecedor dispõe dessa informação.