



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 29 de outubro de 2020¹

Processo C-389/19 P

**Comissão Europeia
contra**

Reino da Suécia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (Regulamento REACH) — artigos 56.º, 58.º e 60.º — Autorização — Substâncias que suscitam elevada preocupação — Decisão da Comissão que autoriza a utilização do amarelo de sulfocromato de chumbo e do vermelho de cromato molibdato e sulfato de chumbo — Avaliação da indisponibilidade de soluções alternativas adequadas — Recurso de anulação — Manutenção dos efeitos»

I. Introdução

1. No presente recurso, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que anule o Acórdão de 7 de março de 2019, Suécia/Comissão (T-837/16, EU:T:2019:144; a seguir «o acórdão recorrido»), pelo qual o Tribunal Geral anulou a Decisão de Execução C(2016) 5644 final da Comissão, de 7 de setembro de 2016, que concede uma autorização para certas utilizações do amarelo de sulfocromato de chumbo e do vermelho de cromato, de molibdato e sulfato de chumbo, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (a seguir «decisão controvertida») e julgou improcedente o pedido da Comissão de manter os efeitos dessa decisão até à sua substituição por uma nova.

2. O 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/CE² da Comissão (a seguir «o Regulamento REACH») estabelece um regime de autorização para as substâncias que suscitam elevada preocupação no que se refere aos seus riscos para a saúde humana e para o ambiente. De um modo geral, ao abrigo desse regime, quando uma substância é incluída no anexo XIV do mesmo regulamento, não pode ser utilizada ou colocada no mercado a partir de uma determinada data, a não ser que a Comissão conceda uma autorização específica.

¹ Língua original: inglês.

² JO 2006, L 396, p. 1.

3. Consequentemente, o presente processo proporciona ao Tribunal de Justiça a oportunidade de se pronunciar pela primeira vez sobre as condições em que a Comissão pode conceder uma autorização, com base no artigo 60.º do Regulamento REACH, para uma substância que suscite elevada preocupação incluída no anexo XIV deste regulamento³. A principal questão que este processo suscita prende-se com a avaliação realizada pela Comissão relativamente à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas, que constitui um dos requisitos principais para a concessão de uma autorização ao abrigo do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Se o Tribunal de Justiça confirmar a anulação da decisão controvertida, o presente processo suscita igualmente a nova questão de saber se os seus efeitos devem ser mantidos até que a Comissão adote uma nova decisão, tendo em conta as disposições transitórias dos artigos 56.º e 58.º do Regulamento REACH.

II. Quadro jurídico

4. O título VII do Regulamento REACH, intitulado «Autorização», consagra o capítulo 1 à «Obrigatoriedade de autorização» e o capítulo 2 à «Concessão de autorizações». O capítulo 1 inclui, designadamente, os artigos 56.º e 58.º. O capítulo 2 contém, designadamente, o artigo 60.º.

5. O artigo 56.º do Regulamento REACH, sob a epígrafe «Disposições gerais», estabelece que:

«1. Um fabricante, importador ou utilizador a jusante não deve colocar no mercado uma substância destinada a uma utilização nem a deve utilizar ele próprio se essa substância estiver incluída no anexo XIV, a menos que:

(a) A utilização da substância — estreme, contida numa mistura ou incorporada num artigo — para a qual a substância é colocada no mercado ou é por ele utilizada tenha sido autorizada em conformidade com os artigos 60.º a 64.º; ou

[...]

(d) A data referida no artigo 58.º, n.º 1, alínea c), i), tenha sido alcançada e ele tenha apresentado um pedido dezoito meses antes dessa data, mas ainda não tenha sido tomada uma decisão relativa ao pedido de autorização; [...]

[...]»

6. O artigo 58.º do Regulamento REACH, sob a epígrafe «Inclusão de substâncias no anexo XIV», estabelece que:

«1. Sempre que se tome a decisão de incluir no anexo XIV substâncias referidas no artigo 57.º, essa decisão é tomada nos termos do n.º 4 do artigo 133.º. Em relação a cada substância, essa decisão deve especificar os seguintes elementos:

[...]

³ Existe outro processo pendente no Tribunal de Justiça no qual se colocam questões semelhantes, embora não idênticas, relativas, em concreto, à análise pela Comissão das alternativas no âmbito do seu indeferimento de um pedido de revisão interna de uma decisão de autorização: v. processo ClientEarth/Comissão (C-458/19 P) (v., igualmente, n.ºs 92 e 93 das presentes conclusões). Também está pendente no Tribunal Geral um processo relativo ao indeferimento pela Comissão de um pedido de revisão interna da decisão em causa: v. processo ClientEarth e o/Comissão (T-436/17).

(c) Disposições transitórias:

- (i) data ou datas a partir das quais a colocação no mercado e a utilização da substância passam a ser proibidas a menos que se tenha concedido uma autorização (a seguir “data de expiração”), que deve ter em conta, se for caso disso, o ciclo de produção especificado para essa utilização;
- (ii) data ou datas, pelo menos dezoito meses antes da data ou datas de expiração, até às quais têm de ser recebidos os pedidos caso o requerente pretenda continuar a utilizar a substância ou colocá-la no mercado para determinadas utilizações após a data ou datas de expiração; estas utilizações continuadas são permitidas após a data de expiração, até que seja tomada uma decisão sobre o pedido de autorização;

[...]»

7. O artigo 60.º do Regulamento REACH, sob a epígrafe «Concessão de autorizações», estabelece nos seus n.ºs 4 e 5:

«4. Se não for possível conceder uma autorização nos termos do n.º 2, ou às substâncias enumeradas no n.º 3, 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. Esta decisão é tomada depois de considerados, em conjunto, os seguintes elementos e tendo em conta os pareceres do Comité de Avaliação de Riscos e do Comité de Análise Socioeconómica, referidos nas alíneas a) e b) do n.º 4 do artigo 64.º:

- (a) Risco colocado pelas utilizações da substância, incluindo a adequação e a eficácia das medidas de gestão de riscos propostas;
- (b) Benefícios socioeconómicos decorrentes da sua utilização e implicações socioeconómicas de uma recusa de autorização, demonstrados pelo requerente ou por outras partes interessadas;
- (c) Análise das alternativas, apresentada pelo requerente ao abrigo da alínea e) do n.º 4 do artigo 62.º ou qualquer plano de substituição apresentado pelo requerente nos termos da alínea f) do n.º 4 do artigo 62.º e eventuais contributos de terceiros, apresentados ao abrigo do n.º 2 do artigo 64.º;
- (d) Informações disponíveis sobre os riscos para a saúde humana ou para o ambiente de quaisquer substâncias ou tecnologias alternativas.

5. Quando da avaliação da existência de substâncias ou tecnologias alternativas, todos os aspetos relevantes são tomados em consideração pela Comissão, nomeadamente:

- (a) Se o recurso a alternativas resultaria num menor risco global para a saúde humana e para o ambiente, tendo em conta a adequação e a eficácia das medidas de gestão de riscos;
- (b) A viabilidade técnica e económica de alternativas para o requerente.»

III. Factos na origem do litígio

8. Os factos na origem do litígio, tais como expostos nos n.ºs 1 a 30 do acórdão recorrido, podem ser resumidos do seguinte modo, para efeitos do presente processo. No entanto, importa fazer algumas observações preliminares sobre o Regulamento REACH e o regime de autorização (secção A), antes de apreciar os acontecimentos que deram origem do processo no Tribunal Geral (secção B).

A. Regulamento REACH e regime de autorização

9. O Regulamento REACH é um instrumento jurídico fundamental na regulamentação dos produtos químicos na União Europeia. Como o Tribunal Geral reconheceu, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, do referido regulamento, o seu objetivo é 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 de substâncias no mercado interno, reforçando simultaneamente a competitividade e a inovação⁴.

10. Em particular, conforme resulta, designadamente, dos considerandos 69 e 70 do Regulamento REACH, o mesmo regulamento dispensa uma especial atenção às substâncias que suscitem elevada preocupação. Essas substâncias estão, portanto, sujeitas ao regime de autorização estabelecido no título VII do Regulamento REACH. O artigo 55.º do mesmo regulamento estabelece que o objetivo desse regime 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 adequadas sempre que estas sejam económica e tecnicamente viáveis»⁵.

11. O regime de autorização compreende três fases⁶. A primeira fase é o procedimento de identificação de substâncias que suscitem elevada preocupação com base nos critérios estabelecidos no artigo 57.º do Regulamento REACH. A segunda fase consiste na inclusão dessas substâncias na lista de substâncias sujeitas a autorização do anexo XIV deste regulamento. A terceira fase, onde se situa o presente processo, respeita ao procedimento que leva, se for o caso, à autorização de uma substância que suscite elevada preocupação⁷.

12. Consequentemente, conforme estabelecido nos artigos 56.º e 58.º do Regulamento REACH, as substâncias que suscitem elevada preocupação incluídas no anexo XIV do mesmo regulamento não podem ser utilizadas ou colocadas no mercado para utilização por fabricantes, importadores ou utilizadores a jusante a partir de uma determinada data (a seguir «data de expiração»), a menos que a utilização tenha sido autorizada ou sejam aplicáveis certas limitações, incluindo quando um pedido de autorização tenha sido apresentado antes da data-limite indicada para a substância, mas ainda não tenha sido tomada uma decisão pela Comissão⁸.

13. Os fabricantes e importadores podem apresentar pedidos de autorização para colocar uma substância no mercado, para a utilização da substância pelos mesmos, e para permitir a sua utilização aos utilizadores a jusante⁹. Embora esses pedidos sejam apresentados à Agência Europeia dos Produtos Químicos (a seguir «ECHA»)¹⁰, criada pelo mesmo regulamento para ajudar a controlar as suas disposições, é a Comissão que toma a decisão¹¹. As decisões de autorização especificam, designadamente, a utilização ou utilizações abrangidas, o período de tempo para a revisão da autorização e as condições em relação às quais a autorização está sujeita¹².

4 V., por exemplo, Acórdão de 15 de março de 2017 *Polynt/ECHA* (C-323/15 P, EU:C:2017:207, n.º 20).

5 V., por exemplo, Acórdão de 25 de outubro de 2017, *PPG e SNF/ECHA* (C-650/15 P, EU:C:2017:802, n.º 55).

6 Para uma exposição mais detalhada, v., por exemplo, *Herbatschek, N. et al., «The REACH Programmes and Procedures»*, em *Bergkamp, L. (ed.), «The European Union REACH Regulation for Chemicals: Law and Practice»*, Oxford University Press, 2013, pp. 83-170, nas pp. 133-146.

7 V., por exemplo, Acórdão de 25 de outubro de 2017, *PPG e SNF/ECHA* (C-650/15 P, EU:C:2017:802), n.º 56).

8 V. Regulamento REACH, artigos 56.º, n.º 1, alíneas a) e d), e 58.º, n.º 1, alínea c), ii).

9 V. Regulamento REACH, artigos 56.º, n.º 1, alínea e) e n.º 2, e 62.º, n.ºs 2 e 3.

10 V. Regulamento REACH, artigo 62.º, n.º 1.

11 V. Regulamento REACH, artigo 60.º, n.º 1.

12 V. Regulamento REACH, artigos 60.º, n.ºs 8 e 9 e 61.º; considerando 72.

14. É importante referir que o artigo 60.º do Regulamento REACH estabelece duas vias possíveis através das quais uma autorização pode ser concedida pela Comissão: a primeira, por via do controlo adequado nos termos do artigo 60.º, n.º 2, do Regulamento REACH, em que o risco da utilização da substância é devidamente controlado, e, a segunda, por via socioeconómica, nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, aqui em causa, que exige o cumprimento de dois critérios cumulativos, em concreto (i) que os benefícios socioeconómicos sejam superiores ao risco para a saúde humana ou para o ambiente decorrente da utilização da substância e (ii) que não existam substâncias nem tecnologias alternativas adequadas¹³.

15. O artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH encarrega a Comissão de tomar a decisão depois de ter considerado vários elementos, incluindo, em particular, a análise das alternativas apresentadas pelo requerente¹⁴ e eventuais contributos de terceiros no âmbito do procedimento, juntamente com os pareceres dos Comitês de Avaliação dos Riscos e de Análise Socioeconómica. O artigo 60.º, n.º 5, do Regulamento REACH estabelece ainda que, ao avaliar a disponibilidade de soluções alternativas adequadas, a Comissão deve tomar em consideração todos os aspetos relevantes, incluindo, em primeiro lugar, se o recurso a soluções alternativas daria lugar a uma redução dos riscos gerais para a saúde humana e para o ambiente e, em segundo lugar, a viabilidade técnica e económica das soluções alternativas para o requerente.

16. A este respeito, a Comissão toma a decisão de acordo com o procedimento previsto no artigo 64.º do Regulamento REACH. Em particular, isto implica, nos termos do artigo 64.º, n.º 2, do mesmo regulamento, uma consulta pública, que dá aos terceiros a oportunidade de apresentarem informações sobre substâncias ou tecnologias alternativas. Nos termos do artigo 64.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento REACH, o Comité de Avaliação dos Riscos (a seguir «RAC») e o Comité de Análise Socioeconómica (a seguir «SEAC»), que são entidades que integram a ECHA que desempenham várias funções¹⁵, devem dar os respetivos pareceres sobre os aspetos relevantes do pedido, que, no caso do SEAC, incluem a existência de alternativas disponíveis. Nos termos do artigo 64.º, n.º 8, do Regulamento REACH, a Comissão elabora um projeto de decisão no prazo de três meses a contar da receção desses pareceres e adota a decisão final de acordo com o procedimento de comitologia aplicável¹⁶.

B. Factos na origem do processo no Tribunal Geral

17. O amarelo de sulfocromato de chumbo (*C.I. Pigment Yellow 34*) e o vermelho de cromato, de molibdato e sulfato de chumbo (*C.I. Pigment Red 104*) (a seguir, em conjunto, «substâncias em causa») são substâncias compostas por chumbo e cromo VI. Devido à sua durabilidade, cor clara e brilho, têm vindo a ser utilizadas, em particular, em vernizes e tintas (por exemplo, para pontes e construções de ferro e aço), de modo a cumprir uma função de sinalização (por exemplo, em sinais de aviso) e para marcações rodoviárias amarelas.

18. Em conformidade com o Regulamento n.º 125/2012¹⁷, as substâncias em causa foram incluídas na lista de substâncias que suscitam elevada preocupação do anexo XIV do Regulamento REACH devido às suas propriedades cancerígenas e tóxicas para a reprodução humana. Consequentemente, a sua utilização e a sua colocação no mercado ficaram sujeitas a autorização a partir de 21 de maio de 2015 (data de expiração) e a data-limite para apresentação do pedido foi 21 de novembro de 2013.

13 V. também Regulamento REACH, considerandos 22 e 69.

14 Ao abrigo do artigo 62.º, n.º 4, alínea e), do Regulamento de REACH, o pedido de autorização deve incluir, designadamente, uma análise das alternativas, tendo em consideração os seus riscos e a viabilidade técnica e económica da substituição.

15 V., em especial, Regulamento REACH, artigos 76.º, n.º 1, alíneas c) e d), 77.º, n.º 3 e 85.º.

16 V., também, Regulamento REACH, considerando 83.

17 V. Regulamento (UE) n.º 125/2012 de 14 de fevereiro de 2012 da Comissão, que altera o anexo XIV do Regulamento n.º 1907/2006 (JO 2012, L 41, p. 1), considerandos 6 e 7; anexo, registos n.ºs 11 e 12.

19. Em 19 de novembro de 2013, a DCC Maastricht BV (a seguir «DCC Maastricht» ou «requerente») ¹⁸, que fornece as substâncias em causa a cerca de 100 utilizadores a jusante na União, apresentou um pedido de autorização (a seguir «pedido de autorização») com vista à colocação no mercado das referidas substâncias para as seguintes seis 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 (a seguir «utilização 1»);
- aplicação industrial de tintas em superfícies metálicas (máquinas, veículos, estruturas, sinalização, equipamento rodoviários, revestimento de bobinas, etc.) (a seguir «utilização 2»);
- aplicação profissional, não destinada a utilização pelos consumidores, de pinturas em superfícies metálicas (máquinas, veículos, estruturas, sinais, equipamento rodoviário, etc.) ou para marcação rodoviária (a seguir «utilização 3»);
- 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 (a seguir «utilização 4»);
- 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 (a seguir «utilização 5»); e
- utilização profissional de pré-misturas e de pré-compostos corantes sólidos ou líquidos contendo pigmentos para aplicação de marcações rodoviárias termoplásticas (a seguir «utilização 6»).

20. Na consulta pública, realizada em conformidade com o artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento REACH, os fabricantes, utilizadores a jusante das substâncias em causa, organizações industriais, Estados-Membros e organizações não governamentais apresentaram pareceres sobre o pedido de autorização. Em particular, os utilizadores a jusante afirmaram que as possíveis substâncias alternativas não ofereciam as mesmas vantagens e eram mais caras na maioria dos casos. Em contrapartida, os membros da indústria de tintas e revestimentos indicaram que existiam substâncias alternativas mais seguras e adequadas que podiam ser utilizadas a um custo razoável. A DCC Maastricht respondeu que um certo número de empresas necessitavam das substâncias em causa para fabricar produtos específicos destinados a certas utilizações ditas «de nicho».

21. Em 11 de dezembro de 2014, o RAC e o SEAC emitiram 12 pareceres consolidados sobre cada uma das seis utilizações para as duas substâncias em causa. Nos seus pareceres, o SEAC «confirmou que parecem *não* existir alternativas adequadas em termos de viabilidade técnica e económica para o requerente».

22. Nas reuniões em 7 e 8 de julho de 2015, em 22 e 23 de setembro de 2015, em 3 e 4 de fevereiro de 2016 e em 6 e 7 de julho de 2016, o pedido de autorização foi examinado no âmbito do comité de comitologia criado nos termos do artigo 133.º do Regulamento REACH (a seguir «Comité REACH»). Em particular, dois Estados-Membros e o Reino da Noruega declararam que as substâncias em causa não eram utilizadas para marcações rodoviárias amarelas e, num desses Estados-Membros, essa

¹⁸ Conforme referido no n.º 5 do acórdão recorrido, a DCC Maastricht é o único representante, na aceção do n.º 8 do Regulamento REACH, de um fabricante não-membro (canadiano) das substâncias em causa, pelo que o representa para efeitos de registo das suas substâncias ao abrigo desse regulamento.

utilização tinha sido proibida há 20 anos. O Comité REACH acabou por emitir um parecer positivo sobre o projeto de decisão da Comissão, 23 Estados-Membros votaram a favor, ao passo que três Estados-Membros, incluindo o Reino da Suécia, votaram contra e dois Estados Membros se abstiveram.

23. Em 7 de setembro de 2016, a Comissão adotou a decisão controvertida. Através desta decisão, concedeu uma autorização à DCC Maastricht, com base no artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, para as substâncias em causa no que se refere às seis utilizações pedidas, sujeita a certas condições e limitações (a seguir «autorização»).

24. Nos considerandos 8 e 9 da decisão controvertida, a Comissão afirmou que, dadas «as dificuldades em determinar cabalmente a falta de alternativas tecnicamente viáveis para todas essas [...] utilizações», a autorização deve ser reexaminada mais cedo do que o recomendado pelo SEAC. Além disso, observou no considerando 9 da referida decisão que, depois de um novo diálogo com os Estados-Membros, resultava que a utilização das substâncias em causa no setor da marcação rodoviária tinha sido substituída ou proibida em alguns Estados-Membros, mas não noutros. Assim, segundo a Comissão, era adequado fixar o período de revisão em 7 anos, em vez de 12, para as utilizações 1, 2, 4 e 5 e em 4 anos, em vez de 7, para as utilizações 3 e 6.

25. No considerando 12 da decisão controvertida, a Comissão afirmou:

«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. Por conseguinte, a autorização deveria ficar subordinada à condição de 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 [...]»

26. No artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da decisão controvertida, a Comissão autorizou as seis utilizações das substâncias em causa pedidas «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 da referida substância e de esses resultados serem necessários para a utilização prevista».

27. No artigo 1.º, n.º 3, alínea d), da decisão controvertida, a autorização estava sujeita à condição de 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.

28. No artigo 1.º, n.º 3, alínea e), da decisão controvertida, a autorização estava sujeita à condição de 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.

29. Por último, nos termos do artigo 3.º, alínea b), da decisão controvertida, a pedido da autoridade competente do Estado-Membro em causa, os utilizadores a jusante devem justificar as razões pelas quais as condições previstas no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, se aplicam e por que motivo os parâmetros dos resultados são necessários para a utilização pretendida.

IV. Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

30. Em 28 de novembro de 2016, o Reino da Suécia interpôs no Tribunal Geral um recurso de anulação da decisão controvertida.

31. A Comissão pediu que fosse negado provimento ao recurso. Requereu também ao Tribunal Geral, caso a decisão controvertida fosse anulada, que mantivesse os seus efeitos até que fosse substituída por uma nova decisão.

32. Por Decisões de 24 de março e de 3 de maio de 2017, o presidente da Quinta Secção do Tribunal Geral admitiu que o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Parlamento Europeu intervissem em apoio dos pedidos do Reino da Suécia. Além disso, por Despacho de 20 de julho de 2017, a ECHA foi admitida a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

33. Com o acórdão recorrido, o Tribunal Geral acolheu a segunda parte do primeiro fundamento invocado pelo Reino da Suécia, relativo ao facto de a Comissão ter violado o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH ao conceder a autorização sem ter estabelecido devidamente que não existiam soluções alternativas adequadas para substituir as substâncias em causa para as utilizações pedidas, e anulou a decisão controvertida (n.ºs 57 a 106 do acórdão recorrido)¹⁹.

34. O Tribunal Geral também julgou improcedente o pedido da Comissão de manter os efeitos da decisão controvertida até que fosse substituída por uma nova decisão (n.ºs 107 a 112 do acórdão recorrido).

V. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

35. Com o presente recurso, interposto em 20 de maio de 2019, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, negue provimento ao recurso interposto pelo Reino da Suécia e o condene nas despesas. A título subsidiário, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que remeta o processo ao Tribunal Geral para reapreciação e reserve para final a decisão quanto às despesas da primeira instância e do presente recurso e mantenha os efeitos da decisão controvertida.

36. A ECHA, que interveio em primeira instância em apoio da Comissão, apoia os pedidos desta.

37. O Reino da Suécia pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a Comissão nas despesas.

38. O Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Parlamento, intervenientes em primeira instância em apoio do Reino da Suécia, apoiam os pedidos do Reino da Suécia.

39. Por Despacho de 21 de novembro de 2019²⁰, o vice-presidente do Tribunal de Justiça deferiu o pedido da Comissão para se tomar medidas provisórias por forma a suspender a execução do acórdão recorrido enquanto se aguarda o resultado do presente recurso.

40. Realizou-se uma audiência em 7 de julho de 2020, na qual o Reino da Dinamarca, o Reino da Suécia, o Parlamento, a Comissão e a ECHA apresentaram as suas observações orais.

¹⁹ O Tribunal Geral considerou desnecessário apreciar os outros argumentos e fundamentos invocados (n.ºs 46, 47 e 106 do acórdão recorrido).

²⁰ V. Acórdão Comissão/Suécia (C-389/19 P-R, não publicado, EU:C:2019:1007). V., também, nota 35 das presentes conclusões e o texto junto.

VI. Análise

41. A Comissão invoca quatro fundamentos de recurso. O primeiro fundamento baseia-se na apreciação incorreta do grau de prova referente à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. O segundo fundamento é relativo ao facto de não ter tido em consideração o poder de apreciação de que dispõe a Comissão para fixar um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. O terceiro fundamento é relativo à aplicação incorreta do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, no que respeita ao âmbito de aplicação parcial e às condições da autorização da decisão controvertida. O quarto fundamento é relativo à apreciação incorreta do pedido para manter os efeitos da decisão controvertida.

42. Pelos motivos expostos em seguida, considero que o primeiro, o segundo e o terceiro fundamentos são improcedentes, ao passo que o quarto fundamento é procedente. Nestas circunstâncias, entendo que o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido deve ser anulado e que o Tribunal de Justiça deve manter os efeitos da decisão controvertida até que a mesma seja substituída por uma nova decisão.

A. Primeiro fundamento (relativo ao nível de prova aplicável à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas)

1. Resumo dos argumentos das partes

43. Com o primeiro fundamento de recurso, a Comissão, apoiada em termos gerais pela ECHA, alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro manifesto de direito, nos n.ºs 79, 81, 85, 86, 90 e 101 do acórdão recorrido, no que respeita ao grau de prova aplicável à falta de alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH.

44. Em primeiro lugar, a Comissão alega que o Tribunal Geral impôs um nível de prova impossível, ao exigir que o requerente da autorização e a Comissão eliminassem todas as incertezas científicas para demonstrar que não existem soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Em seu entender, a avaliação das soluções alternativas implica uma análise científica que é caracterizada por uma incerteza substancial, de modo que, se toda a incerteza deve ser excluída, trata-se de uma *probatio diabolica* (isto é, uma obrigação legal de fornecer uma prova que é impossível de obter).

45. Em segundo lugar, a Comissão critica a conclusão do Tribunal Geral segundo a qual, à data de adoção da decisão controvertida, subsistiam incertezas substanciais quanto à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas. Alega que os elementos de prova, incluindo as incertezas, demonstraram que as soluções alternativas não atingiram o mesmo nível de resultado técnico que as substâncias em causa. Por conseguinte, foi com razão que concluiu que, com base na aplicação de um limiar zero para a perda de resultados técnicos, as soluções alternativas não eram tecnicamente viáveis e, portanto, não eram adequadas para as utilizações autorizadas.

46. A este respeito, a Comissão salientou na audiência que o seu argumento relativo à aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas é admissível, na medida em que constitui uma questão de direito, relativa à forma como a Comissão tinha avaliado as soluções alternativas ao abrigo do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, e que não é um argumento novo, na medida em que tinha sido apresentado, nomeadamente, nas suas alegações escritas perante o Tribunal Geral. Afirma, também, que o seu recurso contra as conclusões do Tribunal Geral torna necessário desenvolver este argumento de forma mais aprofundada.

47. O Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca e pelo Parlamento, considera que o primeiro fundamento de recurso é inadmissível. O Reino da Suécia alega que a aplicação pela Comissão de um limiar zero para a viabilidade técnica de soluções alternativas é um argumento novo que não foi suscitado no Tribunal Geral e, portanto, não pode ser apreciado pelo Tribunal de Justiça em sede do presente recurso. Para o Reino da Dinamarca e para o Parlamento, este fundamento diz respeito às apreciações de facto do Tribunal Geral, que não podem ser fiscalizadas pelo Tribunal de Justiça em sede do presente recurso.

48. O Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca, pela República da Finlândia e pelo Parlamento, alega ainda que o primeiro fundamento de recurso é improcedente. Consideram que o Tribunal Geral não impôs um nível de prova impossível de obter relativamente à avaliação da indisponibilidade de soluções alternativas adequadas e que as alegações da Comissão assentam numa leitura errada do acórdão recorrido. O Reino da Suécia contesta também a aplicação pela Comissão de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas, na medida em que não resulta da decisão controvertida, nem de nenhum outro documento dos autos, e não está em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. O mesmo sucede, em particular, porque não se tem em conta que os resultados técnicos devem ser necessários para cumprir uma função específica na utilização para a qual é pedida a autorização. Esvazia, assim, de sentido o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas, na medida em que nenhuma substância tem exatamente as mesmas propriedades técnicas que outra.

2. Apreciação do primeiro fundamento

a) Quanto à admissibilidade

49. Em primeiro lugar, o Reino da Dinamarca e o Parlamento contestam, em substância, a admissibilidade do primeiro fundamento de recurso na medida em que o mesmo se refere à apreciação pelo Tribunal Geral dos factos e dos elementos de prova com base nas quais este concluiu que a Comissão não tinha demonstrado devidamente a indisponibilidade de soluções alternativas adequadas em conformidade com o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Perante a inexistência de alegações de desvirtuação dos factos e dos elementos de prova, esta apreciação não pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Justiça em sede de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral.

50. Considero que esta exceção de inadmissibilidade não pode prosperar. A questão de saber se o Tribunal Geral cometeu um erro no que respeita ao grau de prova aplicável à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, prende-se com a questão de saber se o Tribunal Geral aplicou um critério jurídico correto na apreciação dos factos e dos elementos de prova, que constitui uma questão de direito sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral²¹. Por outro lado, a questão de saber se o Tribunal Geral podia corretamente concluir, com base nos factos e nos elementos de prova que lhe foram submetidos, que a Comissão tinha cometido um erro na avaliação da indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, refere-se à qualificação jurídica dos factos do processo, que o Tribunal de Justiça é competente para fiscalizar em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral²².

21 V., a este respeito, Acórdãos de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão (C-109/10 P, EU:C:2011:686, n.º 51), e de 25 de outubro de 2011, Solvay/Comissão (C-110/10 P, EU:C:2011:687, n.º 46); v., igualmente, Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen apresentadas no processo Dinamarca/Comissão (C-417/12 P, EU:C:2014:286, n.º 55).

22 V., por exemplo, Acórdão de 25 de julho de 2018, Comissão/Espanha e o. (C-128/16 P, EU:C:2018:591, n.º 31).

51. Em segundo lugar, o Reino da Suécia contesta a admissibilidade do primeiro fundamento no que respeita às alegações da Comissão relativas à aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas, por se tratar de um argumento novo que não foi suscitado perante o Tribunal Geral e que, portanto, não pode ser analisado pelo Tribunal de Justiça no âmbito do presente recurso.

52. Considero que esta exceção de inadmissibilidade também não pode prosperar. Segundo jurisprudência constante, um recorrente pode interpor recurso de uma decisão do Tribunal Geral invocando fundamentos com origem no próprio acórdão recorrido e que se destinem a criticá-lo juridicamente²³, como acontece no caso em apreço. Com o seu argumento relativo à aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas, a Comissão pretende demonstrar que, por esse motivo, não existiam incertezas significativas quanto à indisponibilidade de soluções alternativas e que efetuou uma avaliação adequada desse requisito nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Por conseguinte, este argumento visa contestar, juridicamente, a regularidade da aplicação da referida disposição pelo Tribunal Geral no acórdão recorrido. Por outro lado, este argumento foi invocado pela Comissão nas suas observações escritas perante o Tribunal Geral, nomeadamente no que respeita à segunda parte do primeiro fundamento do Reino da Suécia, que esteve na base da anulação da decisão controvertida pelo Tribunal Geral.

53. Assim, considero que o primeiro fundamento de recurso é admissível.

b) Quanto ao mérito

54. No primeiro fundamento de recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao impor um grau de prova impossível nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, exigindo que o requerente da autorização e a Comissão eliminassem qualquer incerteza substancial quanto à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas. A este respeito, alega que, com base na sua aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas, não existiam incertezas significativas na sua avaliação das alternativas adequadas no momento em que a decisão controvertida foi tomada.

55. Considero que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

56. Parece-me que a leitura que a Comissão faz dos n.ºs 79, 81, 85, 86, 90 e 101 do acórdão recorrido não é convincente. Estes números devem ser lidos à luz do seu contexto. Assim, o primeiro fundamento parece assentar numa leitura errada do acórdão recorrido.

57. Em primeiro lugar, é evidente, que nos n.ºs 79, 81, 85, 86, 90 e 101 do acórdão recorrido, designadamente em conjugação com os n.ºs 77, 78, 84 e 87 a 98 do mesmo, o Tribunal Geral não exigiu ao requerente da autorização nem à Comissão que excluíssem toda a incerteza científica. Pelo contrário, nestes números, o Tribunal Geral aplicou, na minha opinião, um nível de prova razoável com base no qual a Comissão deve cumprir a sua obrigação de estabelecer, tomando em consideração as informações disponibilizadas no processo de autorização, a indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Com efeito, no n.º 86 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que a Comissão não tinha verificado informações importantes antes de conceder a autorização, de modo a poder concluir que não existiam soluções alternativas para todas as utilizações pedidas ou que as incertezas remanescentes eram «negligenciáveis».

23 V., por exemplo, Acórdão de 6 de setembro 2018, República Checa/Comissão (C-4/17 P, EU:C:2018:678, n.º 24).

58. A este respeito, como resulta do n.º 77 do acórdão recorrido, a conclusão do Tribunal Geral no n.º 79 do acórdão recorrido, de que o requerente da autorização assume o risco de uma eventual qualquer impossibilidade de determinar a indisponibilidade de soluções alternativas e, portanto, se subsistirem incertezas, não lhe pode ser concedida uma autorização, decorre da redação do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, em conjugação com o considerando 69 deste regulamento, segundo o qual o requerente de uma autorização tem o ónus da prova relativamente à mesma, assumindo, por isso, o risco quando esse requisito permanece por provar.

59. Do mesmo modo, como indica o Reino da Suécia, a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 81 do acórdão recorrido, de que a Comissão não pode adotar uma decisão de autorização com base em meras hipóteses não pode ser interpretada no sentido de que lhe impõe um nível de prova impossível. Resulta desta conclusão que, se existem apenas presunções sobre a indisponibilidade de soluções alternativas adequadas, esse requisito não está preenchido, em contrapartida, se a Comissão dispuser de informações que sustentem que não existem tais soluções, esse requisito é preenchido.

60. Importa ainda salientar que, no n.º 85 do acórdão recorrido, em conjugação com o n.º 84 do mesmo, o Tribunal Geral considerou, a meu ver, acertadamente, que se a prova apresentada pelo requerente da autorização na sua análise das soluções alternativas é contrariada por elementos de prova apresentados por terceiros ou Estados-Membros, a Comissão deve avaliar o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas de forma mais aprofundada, de modo que, se subsistirem incertezas na sequência de tal análise, esse requisito não está preenchido e a Comissão não pode conceder uma autorização.

61. Foi nesta base que o Tribunal Geral concluiu, no n.º 86 do acórdão recorrido, que, na data de adoção da decisão controvertida, a Comissão não tinha devidamente concluído o seu exame relativo à indisponibilidade de soluções alternativas, e que, na falta de um exame mais aprofundado deste requisito, a autorização não podia ser concedida. Esta conclusão assentou em várias considerações, expostas nos n.ºs 87 a 98 do acórdão recorrido.

62. Em particular, no n.º 90 do acórdão recorrido, em conjugação com os seus n.ºs 88 e 89, o Tribunal Geral considerou que as informações apresentadas por uma das partes interessadas suscita dúvidas sobre a afirmação do requerente, na respetiva análise das alternativas, quanto ao facto de as substâncias em causa serem caracterizadas por um alto desempenho técnico que não foi igualado por nenhuma das alternativas.

63. O Tribunal Geral também rejeitou, no n.º 101 do acórdão recorrido, o argumento da Comissão de que efetuou análises suplementares para examinar a indisponibilidade de soluções alternativas adequadas, com o fundamento de que essas análises consistiram em informações complementares apresentadas pelo requerente, que não clarificaram as utilizações para as quais não existiam soluções alternativas.

64. Nestas circunstâncias, os argumentos da Comissão relativos à aplicação de um limiar zero para a exequibilidade técnica das alternativas são pouco convincentes, na medida em que o Tribunal Geral não se pronunciou sobre este aspeto nos números do acórdão recorrido impugnados pela Comissão. Independentemente da aplicação de tal limiar por parte da Comissão, os argumentos a esse respeito não fundamentam a alegação de que o Tribunal Geral impôs um grau de prova impossível ao abrigo do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Como resulta dos n.ºs 86, 90 e 101 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, acertadamente, na minha opinião, que tendo em conta as informações relativas aos resultados técnicos das substâncias em causa, que existiam provas inequívocas de que a análise pela Comissão da indisponibilidade de soluções alternativas não tinha sido concluída e que a Comissão não tinha explicado suficientemente por que considerou essas soluções alternativas inadequadas.

65. Proponho, portanto, que o primeiro fundamento do presente recurso, seja julgado improcedente.

B. Segundo fundamento (relativo ao limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas)

1. Resumo dos argumentos das partes

66. No segundo fundamento, a Comissão, apoiada em termos gerais pela ECHA, alega, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro manifesto de direito, nos n.ºs 86, 90 e 96 do acórdão recorrido, ao não ter em conta o poder de apreciação de que a Comissão dispõe para definir um valor limiar para a viabilidade técnica e económica aquando da análise das soluções alternativas ao abrigo do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Consequentemente, entende que o Tribunal Geral aplicou um critério incorreto de fiscalização jurisdicional e que se substituiu à Comissão no que respeita à ponderação das considerações sociais, económicas e técnicas relevantes.

67. A Comissão alega que a decisão controvertida se baseia na aplicação de um limiar zero para a perda de resultados técnicos e que nenhuma solução alternativa cumpria esse limiar. No seu entender, a abordagem do Tribunal Geral não teve o mesmo em consideração e confundiu esses dois elementos. A Comissão considera que não cometeu nenhum erro ao fixar um limiar zero e ao avaliar depois as soluções alternativas à luz desse limiar, na medida em que é impossível avaliar a viabilidade técnica de uma solução alternativa sem decidir qual o nível de perda de resultados que pode ser considerado aceitável e o mesmo sucede com a viabilidade económica. Esta decisão decorre da apreciação discricionária da Comissão, que a obriga a ponderar várias considerações. É por isso que, na sua opinião, a sua análise das alternativas está sujeita à fiscalização jurisdicional baseada no erro manifesto, como o Tribunal Geral declarou acertadamente no seu Acórdão de 4 de abril de 2019, ClientEarth/Comissão (T-108/17, EU:T:2019:215), mas que não aplicou no acórdão recorrido.

68. O Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca, afirma que o segundo fundamento é inadmissível por duas razões. Em primeiro lugar, alega que as conclusões do Tribunal Geral a este respeito se referem a uma questão de facto. Em segundo lugar, não se invocou perante o Tribunal Geral a aplicação de um limiar zero pela Comissão acerca da viabilidade técnica das soluções alternativas, pelo que, constitui um novo argumento que não pode ser invocado em sede de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral.

69. O Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca, pela República da Finlândia e pelo Parlamento, alega ainda que o segundo fundamento de recurso é improcedente.

70. Em primeiro lugar, o Reino da Suécia e o Parlamento alegam que o critério do limiar zero da Comissão não resulta da decisão controvertida e que a Comissão também não suscitou este argumento perante o Tribunal Geral. Deste modo, o Reino da Suécia afirma que não existe nenhum elemento que permita corroborar a alegação da Comissão de que o Tribunal Geral não tomou em consideração esta questão ou de que desconsiderou o poder discricionário da Comissão. O Parlamento considera que, embora este argumento corresponda simplesmente a uma «reconstrução retroativa», é, de qualquer modo, irrelevante saber se a Comissão fixou esse limiar, uma vez que o Tribunal Geral baseou as suas conclusões no facto de a Comissão não estar em posição de determinar, de forma definitiva, a indisponibilidade de soluções alternativas, e admitiu na decisão controvertida que não é claro se existiam soluções alternativas que cumpram os esses critérios.

71. Em segundo lugar, o Reino da Suécia, juntamente com o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia e o Parlamento, alega que a abordagem da Comissão relativa ao limiar zero é contrária ao Regulamento REACH. O Reino da Suécia sustenta que o Tribunal Geral considerou acertadamente que as soluções alternativas devem ser avaliadas concretamente atendendo à sua utilização pretendida e, portanto, ao estabelecer um limiar de perda de resultados sem tomar em consideração a função para a qual estes são necessários em relação à utilização pretendida, a Comissão violou o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. O Reino da Dinamarca e o Parlamento salientam que tal abordagem

não está em conformidade com a redação e os objetivos do Regulamento REACH, e que pode desvirtuar o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas em relação à substância em causa, na medida em que restringe a respetiva substituição por substâncias alternativas com características equivalentes. A República da Finlândia considera, ainda, que os resultados técnicos devem ser avaliados separadamente para cada utilização e que a abordagem da Comissão leva a autorizar muito facilmente substâncias que suscitam elevada preocupação, o que compromete o regime de autorização.

2. Apreciação do segundo fundamento de recurso

a) Quanto à admissibilidade

72. Em primeiro lugar, o Reino da Suécia, juntamente com o Reino da Dinamarca, contesta, em substância, a admissibilidade do segundo fundamento, por considerarem que se refere à apreciação pelo Tribunal Geral dos factos e das provas com base nas quais concluiu que a Comissão não demonstrou devidamente a indisponibilidade de soluções alternativas, o que, na ausência de alegações de desvirtuação dos factos e das provas, não podem ser fiscalizados pelo Tribunal de Justiça em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral.

73. Não estou de acordo com esta exceção de inadmissibilidade. Como expus no n.º 50 das presentes conclusões, a questão de saber se o Tribunal Geral podia acertadamente concluir, com base nos factos e nos elementos de prova que lhe foram submetidos, que a Comissão cometeu um erro na sua apreciação da indisponibilidade de soluções alternativas adequadas refere-se à qualificação jurídica dos factos do processo, cuja fiscalização é da competência do Tribunal de Justiça competente em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral.

74. Em segundo lugar, o Reino da Suécia, juntamente com o Reino da Dinamarca, contesta a admissibilidade do segundo fundamento pelo facto de as alegações da Comissão relativas à aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas constituírem um argumento novo, que não foi suscitado perante o Tribunal Geral e que, portanto, não pode ser apreciado pelo Tribunal de Justiça em sede de recurso de uma decisão do Tribunal Geral.

75. Também discordo desta exceção de inadmissibilidade. Com base na análise exposta no n.º 52 das presentes conclusões, o argumento da Comissão relativo à aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas deve ser considerado admissível de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma vez que se destina a contestar, juridicamente, a regularidade das conclusões do Tribunal Geral segundo as quais a Comissão não avaliou corretamente a indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, e se baseia em argumentos apresentados pela Comissão no processo no Tribunal Geral.

76. Assim, considero admissível o segundo fundamento.

b) Quanto ao mérito

77. No segundo fundamento de recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao interpretar erroneamente o poder de apreciação de que esta dispõe para determinar o limiar de viabilidade técnica e económica das soluções alternativas ao abrigo do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, e o alcance da fiscalização jurisdicional nas suas decisões tomadas em conformidade com aquela disposição.

78. Conforme referido no n.º 61 das presentes conclusões, o Tribunal Geral constatou, no n.º 86 do acórdão recorrido, que, à data de adoção da decisão controvertida, a Comissão não tinha determinado devidamente a indisponibilidade de soluções alternativas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. Esta conclusão assentava em várias considerações, expostas nos n.ºs 87 a 98 do acórdão recorrido.

79. Em particular, o Tribunal Geral considerou, no n.º 90 do acórdão recorrido, que as informações apresentadas por uma das partes interessadas indicavam que, sob determinadas condições, existiam no mercado da União soluções alternativas para a totalidade das utilizações mencionadas no pedido de autorização.

80. O Tribunal Geral também declarou, no n.º 96 do acórdão recorrido, que resultava dos considerandos 8, 9 e 12 da decisão controvertida que a Comissão tinha ainda dúvidas quanto à indisponibilidade de soluções alternativas tecnicamente viáveis para todas as utilizações abrangidas pelo pedido de autorização.

81. Considero que não existe nenhum erro de direito nessas conclusões.

82. Em primeiro lugar, observo que a determinação por parte da Comissão de um valor limiar para a viabilidade técnica ou económica de soluções alternativas não é mencionada na decisão controvertida nem no acórdão recorrido, quer seja no resumo dos argumentos da Comissão, nos n.ºs 51 a 56 desse acórdão, quer seja nas conclusões do Tribunal Geral. Com efeito, o acórdão recorrido não toma uma posição geral sobre os poderes discricionários de que a Comissão dispõe para avaliar a viabilidade técnica ou económica das soluções alternativas. Consequentemente, como indicam o Reino da Suécia e o Parlamento, não parece haver provas que sustentem a afirmação da Comissão de que o Tribunal Geral cometeu um erro por não ter tomado em consideração na decisão controvertida a aplicação por parte da Comissão de um limiar zero para os resultados técnicos ou por ter ignorado o seu poder de apreciação para estabelecer limites para a viabilidade técnica e económica das soluções alternativas.

83. Além disso, não me parece que a conclusão do Tribunal Geral, no n.º 96 do acórdão recorrido, que se refere aos considerandos 8, 9 e 12 da decisão controvertida, seja suscetível de crítica. Conforme resulta dos n.ºs 24 e 25 das presentes conclusões, nos considerandos 8, 9 e 12 da decisão controvertida, a Comissão reconheceu «as dificuldades em determinar com rigor a indisponibilidade de soluções alternativas tecnicamente viáveis para todas» as utilizações abrangidas pelo pedido. Assim, a conclusão do Tribunal Geral decorre da redação desses considerandos. As alegações da Comissão, segundo as quais aplicou um limiar zero para a viabilidade técnica e concluiu que nenhuma solução alternativa cumpria esse limite não invalidam a mesma.

84. Dito isto, na medida em que a Comissão alega que a decisão controvertida assenta na aplicação de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas, coloca-se a questão de saber se a mesma abordagem está em conformidade com o Regulamento REACH. Segundo entendo, uma solução alternativa adequada só é tecnicamente viável se oferecer, para as utilizações pretendidas, os mesmos resultados técnicos que as substâncias em causa. Neste sentido, parece-me que, conforme indicam o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, o Reino da Suécia e o Parlamento, existem fortes indícios, à luz da redação e dos objetivos do Regulamento REACH, de que uma tal abordagem não é coerente com o regime de autorização estabelecido pelo referido regulamento. Do mesmo modo que também não é coerente com o acórdão recorrido.

85. A este respeito, importa salientar que nos n.ºs 70 a 76 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral expôs a sua interpretação do conceito de «soluções alternativas adequadas» para efeitos do Regulamento REACH. Em particular, observou que, de acordo com um documento de orientação emitido pela ECHA, uma alternativa é um possível produto de substituição da substância em causa, a qual deve conseguir substituir a função desempenhada pela referida substância. Na sua opinião, o conceito de «solução alternativa adequada» é não só mais seguro, mas também «económica e tecnicamente

viável» na aceção do artigo 55.º do Regulamento REACH. Esta frase, segundo o Tribunal Geral, significa que as soluções alternativas adequadas não se limitam à existência de substâncias ou tecnologias alternativas em abstrato, ou em condições que revistam apenas um carácter excecional, mas que a relativa às mesmas deve ser efetuada apreciando as capacidades de produção dessas substâncias e a viabilidade dessas tecnologias e tendo em conta os requisitos legais e factuais para a sua introdução no mercado.

86. O Tribunal Geral observou ainda que a avaliação de soluções alternativas adequadas também envolve um critério subjetivo para determinar a viabilidade técnica e económica de alternativas «para o requerente» da autorização nos termos do artigo 60.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento REACH, de modo que, quando uma solução alternativa está disponível em geral, mas não ainda para o requerente, a autorização poderá ainda assim ser concedida se este apresentar um plano de substituição, conforme previsto nesse regulamento, para a eventual substituição da substância pela solução alternativa.

87. Resulta do acórdão recorrido que o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH implica uma avaliação concreta, tomando em consideração critérios objetivos e subjetivos, no que respeita à capacidade da solução alternativa para substituir a função que desempenha a substância que suscita elevada preocupação em relação às utilizações pretendidas pelo requerente da autorização.

88. Também importa salientar que, embora o Regulamento REACH não contenha definições dos conceitos de «solução alternativa adequada» nem de «viabilidade técnica e económica», pode-se inferir da redação do Regulamento REACH, a saber, que as soluções alternativas para os efeitos do artigo 60.º, n.ºs 4 e 5 do regulamento, devem ser «adequadas» e «viáveis», que as mesmas devem ser aptas, com base numa avaliação razoável dos custos, disponibilidade e eficácia, a exercer a função cumprida pela substância em causa²⁴. O mesmo se fundamenta, em particular, no artigo 60.º, n.º 4, alínea d) («quaisquer substâncias ou tecnologias alternativas») e no artigo 60.º, n.º 5 («todos os aspetos relevantes») do Regulamento REACH, que evidenciam um conceito amplo de «soluções alternativas adequadas», que devem ser capazes de substituir a substância, e não se limitar meramente a substituições exatas («drop-in»). O mesmo também se encontra refletido nos documentos de orientação da ECHA, que indicam que a viabilidade técnica de uma solução alternativa se baseia no facto de essa solução alternativa cumprir ou substituir a função que a substância desempenha, ao passo que a viabilidade económica se concentra nas alterações em relação aos custos e receitas do requerente da autorização em virtude do recurso à solução alternativa²⁵.

89. Além disso, a avaliação da ausência de soluções alternativas adequadas deve ter em consideração, em particular, o objetivo prosseguido pelo Regulamento REACH, de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente ao abrigo do artigo 1.º, n.º 1, deste regulamento, bem como com o objetivo específico do regime de autorização, estabelecido no artigo 55.º do mesmo, que consiste em garantir que as substâncias que suscitam elevada preocupação sejam progressivamente substituídas por soluções alternativas adequadas, sempre que sejam económica e tecnicamente viáveis (v. n.ºs 9 e 10 das presentes conclusões).

90. À luz do exposto, não me parece que a aplicação por parte da Comissão de um limiar zero para a viabilidade técnica das soluções alternativas, conforme descrito no n.º 84 das presentes conclusões, seja conforme com o conceito amplo de soluções alternativas adequadas refletida no Regulamento REACH e nas conclusões do Tribunal Geral, no sentido de a avaliação de soluções alternativas adequadas dever

24 V., a este propósito, Proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Registo, Avaliação, Autorização e Restrição dos Produtos Químicos (REACH), que cria uma Agência Europeia dos Produtos Químicos e altera a Diretiva 1999/45/CE e o Regulamento (CE) (sobre poluentes orgânicos persistentes), COM(2003) 644 final de 29 de outubro de 2003, exposição de motivos, projeto de artigo 57.º, n.º 2.

25 V., por exemplo, ECHA, «*Guidance on the preparation of an application for authorization*» (JO 2011, C 28, p. 1), em particular os pontos 3.6 e 3.8. V., também, mais recentemente, ECHA, «*How to apply for authorization*», outubro de 2017, disponível em <https://echa.europa.eu/>, n.º 3.

ser apreciada, em concreto, à luz das circunstâncias relevantes e capacidades da solução alternativa para desempenhar a função da substância para as utilizações pedidas. Ao estabelecer um limiar de perda dos resultados técnicos sem tomar em conta a função a cumprir pela substância para a qual são necessários esses resultados nas utilizações solicitadas, tal abordagem ignora o facto de que a viabilidade técnica da solução alternativa deve ser avaliada tendo em conta a função a cumprir para a utilização pretendida, e não atendendo aos resultados da substância que suscita elevada preocupação. Por conseguinte, a referida abordagem pode ser suscetível de esvaziar o requisito relativo à indisponibilidade de soluções alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, na medida em que restringe indevidamente o leque de potenciais soluções alternativas.

91. Tal abordagem parece, assim, ser contrária ao objetivo do Regulamento REACH de proteger a saúde humana e o ambiente, na medida em que pode levar à concessão de autorizações em situações em que, efetivamente, podem estar disponíveis soluções alternativas adequadas. Do mesmo modo, prejudica o objetivo do regime de autorização do artigo 55.º do Regulamento REACH de promover a substituição progressiva de substâncias que suscitam elevada preocupação, na medida em que pode levar à possibilidade de que a substituição apenas seja permitida em casos excecionais em que não conduz a nenhuma perda de eficácia.

92. Por último, considero que as alegações baseadas no critério da fiscalização jurisdicional da decisão controvertida não são convincentes. Em particular, a referência da Comissão ao Acórdão do Tribunal Geral de 4 de abril de 2019, *ClientEarth/Comissão* (T-108/17, EU:T:2019:215)²⁶, parece-me desapropriada. Conforme referido pela República da Finlândia, as circunstâncias decorrentes do presente processo são diferentes daquelas que decorrem do referido acórdão, especialmente porque o mesmo não se referia à fiscalização pelo Tribunal Geral de uma decisão de autorização da Comissão com base no Regulamento REACH, mas antes a uma decisão da Comissão de indeferimento de um pedido de revisão interna de uma decisão de autorização ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006, o qual implementa as obrigações previstas na Convenção de Aarhus²⁷.

93. Adicionalmente, no referido acórdão, o Tribunal Geral considerou que a sua fiscalização do erro manifesto se refere à apreciação de factos complexos por uma instituição da UE, de modo que a prova apresentada pelo requerente deve ser suficiente para fazer as apreciações de facto utilizadas no ato adotado por essa instituição implausíveis²⁸. Por oposição, nos números impugnados do acórdão recorrido não está em causa a plausibilidade das apreciações factuais da Comissão como fundamento para a autorização, mas antes o incumprimento da obrigação de avaliação de modo a determinar a falta de alternativas adequadas nos termos do artigo 60.º, n.º 4 do Regulamento REACH. Do mesmo modo, não vejo qualquer fundamento para a alegação de que o Tribunal Geral se substituiu à Comissão na avaliação da existência de alternativas disponíveis, uma vez que o Tribunal Geral não se pronunciou sobre esta questão nos referidos números.

94. Proponho, portanto, que o segundo fundamento de recurso seja julgado improcedente.

²⁶ Encontra-se pendente um recurso deste acórdão: v. nota 3 das presentes conclusões.

²⁷ Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça em questões ambientais nas instituições e órgãos comunitários (JO L 264, p. 13).

²⁸ V. Acórdão de 4 de abril de 2019, *ClientEarth/Comissão* (T-108/17, EU:T:2019:215, nomeadamente n.ºs 246, 248, 249 e 259 a 262).

C. Terceiro fundamento de recurso (relativo ao âmbito de aplicação parcial e às condições de autorização na decisão controvertida)

1. Resumo dos argumentos das partes

95. No terceiro fundamento de recurso, a Comissão, apoiada em termos gerais pela ECHA, alega que o Tribunal Geral cometeu um erro manifesto de direito, nos n.ºs 86, 97 e 98 do acórdão recorrido, no que respeita à decisão controvertida. Este argumento divide-se em duas partes.

96. Na primeira parte do terceiro fundamento de recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral não teve em consideração que a decisão controvertida não autorizava todas as utilizações mencionadas no pedido de autorização, mas que consistia numa autorização parcial para certas utilizações das substâncias em causa em que as propriedades de desempenho técnico dessas substâncias eram necessárias para a utilização pretendida. Afirma, portanto, que a decisão controvertida não pode ser interpretada no sentido de que os requisitos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH não foram cumpridos para efeitos de uma autorização parcial.

97. Na segunda parte do terceiro fundamento de recurso, a Comissão contesta a conclusão do Tribunal Geral de que certas condições da decisão controvertida indicavam que a avaliação da indisponibilidade de soluções de alternativas nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, não tinha sido concluída. No seu entender, é possível limitar o âmbito da autorização por meio de critérios objetivos e definir as utilizações autorizadas em função das funcionalidades pretendidas, como foi feito no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da decisão controvertida. Segundo a Comissão, as condições estabelecidas no artigo 1.º, n.º 3, alíneas d) e e), da referida decisão, referentes aos requisitos de informação que incumbiam ao titular da autorização e dos seus utilizadores a jusante, visavam completar a informação de que a ECHA e a Comissão dispunham na fase de revisão, ou até mesmo antes. Alega, também, que não delegou nas autoridades competentes dos Estados-Membros a tarefa discricionária de avaliar as soluções alternativas ao abrigo do artigo 3.º, alínea b), da decisão controvertida. Tendo em conta as disposições do Regulamento REACH relativas ao papel dos Estados-Membros na implementação e execução do referido regulamento, como os artigos 122.º, 125.º e 126.º e os considerandos 119 a 121, considera que, se não for permitido aos Estados-Membros supervisionar e verificar o cumprimento no âmbito da autorização, viola-se a repartição de competências prevista nesse regulamento, o que pode ter efeitos adversos para a saúde humana e para o ambiente.

98. O Reino da Dinamarca alega que o terceiro fundamento de recurso é inadmissível porque se baseia na apreciação dos factos e das provas por parte do Tribunal Geral, o que não é suscetível de ser fiscalizado em sede do presente recurso.

99. O Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca, pela República da Finlândia e pelo Parlamento, alega ainda que o terceiro fundamento de recurso é improcedente. Na sua opinião, o Tribunal Geral concluiu corretamente que a Comissão não chegou a uma conclusão quanto à indisponibilidade de soluções alternativas, como resulta do facto de as condições da decisão controvertida exigirem que o titular da autorização e os seus utilizadores a jusante forneçam informações sobre a disponibilidade de soluções alternativas adequadas, e que os utilizadores a jusante se abstenham de utilizar as substâncias em causa no caso de identificarem uma solução alternativa. Salientam que, embora seja possível limitar o âmbito da autorização através de critérios objetivos, a Comissão não pode definir condições que consubstanciem os requisitos cuja avaliação lhe compete fazer nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH. O Reino da Suécia alega, também, que a Comissão não pode delegar nas autoridades competentes dos Estados-Membros as tarefas que lhe são atribuídas pelo Regulamento REACH; essas autoridades têm poderes para executar as decisões de autorização, mas não podem tomar pronunciar-se sobre o cumprimento dos requisitos do artigo 60.º, n.º 4, do mesmo regulamento.

2. *Apreciação do terceiro fundamento de recurso*

a) Quanto à admissibilidade

100. O Reino da Dinamarca contesta, em substância, a admissibilidade do terceiro fundamento de recurso pelo facto de se referir à apreciação dos factos por parte do Tribunal Geral, com base nas quais concluiu que a Comissão não estabeleceu devidamente a indisponibilidade de soluções de alternativas ao abrigo do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, o que não pode ser fiscalizado pelo Tribunal de Justiça em sede de um recurso de decisão do Tribunal Geral.

101. Considero que esta exceção de inadmissibilidade não pode proceder. Como referido nos n.ºs 50 e 73 das presentes conclusões, a questão de saber se o Tribunal Geral podia corretamente concluir, com base nos factos e nas provas que lhe foram submetidos, que a Comissão cometeu um erro na apreciação da indisponibilidade de soluções alternativas adequadas, refere-se à qualificação jurídica dos factos do processo, a qual está sujeita à fiscalização do Tribunal de Justiça em sede de recurso de decisão do Tribunal Geral.

102. Assim, considero que o terceiro fundamento de recurso é admissível.

b) Quanto ao mérito

103. No terceiro fundamento de recurso, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao aplicar incorretamente o artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH à decisão controvertida. Na primeira parte deste fundamento, a Comissão alega que o Tribunal Geral errou ao considerar que esta autorizou todas as utilizações mencionadas no pedido de autorização, quando apenas concedeu uma autorização parcial. Na segunda parte deste fundamento, a Comissão critica a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual certas condições da decisão controvertida demonstravam que a Comissão tinha concedido a autorização antes de ter realizado uma análise suficiente da indisponibilidade de soluções alternativas.

104. Importa salientar, antes de mais, que me parece que a primeira parte do terceiro fundamento de recurso não é corroborada pelos factos. Contrariamente ao que sustenta a Comissão, no n.º 97 do acórdão recorrido, em conjugação com os seus n.ºs 54 a 56, o Tribunal Geral declarou que a decisão controvertida não tinha autorizado todas as utilizações pedidas, mas antes que «fica[va] limitada aos casos» em que as características do resultado das substâncias em causa eram necessárias.

105. Não obstante, é verdade que, como a Comissão alega na primeira e na segunda parte do terceiro fundamento, nos n.ºs 97 e 98 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que as condições impostas pela Comissão na autorização fundamentam a sua conclusão, no n.º 86 do acórdão recorrido, de que a Comissão não estabeleceu devidamente a disponibilidade de soluções alternativas na data de adoção da decisão controvertida.

106. No n.º 97 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral declarou que a condição formulada no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da decisão controvertida, ao abrigo da qual a Comissão limitou a autorização aos casos em que os resultados das composições que contêm as substâncias em causa fossem verdadeiramente necessários, equivalia a declarar que, sempre que identificasse uma solução alternativa, o utilizador a jusante devia abster-se de utilizar as substâncias em causa. O Tribunal Geral considerou que esta condição constituía um forte indício de que, na data da adoção da decisão controvertida, a Comissão não considerava que o exame relativo à indisponibilidade de soluções alternativas estava concluído.

107. O Tribunal Geral declarou ainda, no n.º 98 do acórdão recorrido, que as condições do artigo 1.º, n.º 3, alíneas d) e e), da decisão controvertida, ao abrigo das quais 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 as substâncias em causa, e 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, demonstravam que a avaliação da Comissão da indisponibilidade de soluções alternativas ainda não tinha terminado.

108. No meu entendimento, estas considerações não enfermam de nenhum erro de direito.

109. Cabe recordar que, nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, a indisponibilidade de soluções alternativas adequadas é uma condição prévia para a autorização concedida ao abrigo dessa disposição, de modo que a avaliação desse requisito devia ter terminado antes da adoção da decisão controvertida. Embora o Regulamento REACH exija, regra geral, que as autorizações estejam sujeitas a requisitos (v. n.º 13 das presentes conclusões) e isso não pareça excluir, como a Comissão salienta, a possibilidade de limitar o âmbito da autorização através de critérios objetivos, decorre do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, que a Comissão não pode subordinar uma autorização a requisitos que deve avaliar em conformidade com essa disposição. Como o Tribunal Geral, no meu entendimento, corretamente, considerou nos n.ºs 82 e 83 do acórdão recorrido, a possibilidade de submeter uma autorização a requisitos não pode ser utilizada, em particular, para permitir à Comissão deixar em aberto a questão de saber se os requisitos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, foram cumpridos ou para sanar as insuficiências da avaliação que lhe incumbe por força dessa disposição.

110. Consequentemente, parece-me que a Comissão não está autorizada, nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH, a subordinar uma autorização à condição de que não existam soluções alternativas adequadas a uma determinada substância, como sucede com a condição prevista no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da decisão controvertida, segundo a qual o resultado só deve ser tecnicamente viável através da utilização das substâncias em causa e o referido resultado deve ser necessário para a utilização pretendida (v. n.º 26 das presentes conclusões). No meu entender, esta condição deixa, essencialmente, ao titular da autorização e aos seus utilizadores a jusante a decisão se existe uma solução alternativa adequada. Por conseguinte, como o Tribunal Geral corretamente declarou, esta condição indica que a Comissão não tinha terminado a avaliação exigida nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH.

111. Também estou de acordo com a interpretação do Tribunal Geral sobre as condições do artigo 1.º, n.º 3, alíneas d) e e), da decisão controvertida. O artigo 1.º, n.º 3, alínea d), dessa decisão, obriga, em particular, os utilizadores a jusante a fornecer informações sobre a disponibilidade de soluções alternativas disponíveis e a justificar a necessidade de utilizar as substâncias em causa, ao passo que o artigo 1.º, n.º 3, alínea e), dessa decisão, obriga o titular da autorização a elaborar um relatório sobre as informações apresentadas pelos seus utilizadores a jusante e precisar a descrição das utilizações autorizadas com base nessas informações (v. n.ºs 27 e 28 das presentes conclusões). Em meu entender, essas condições equivalem, em substância, a pedir ao titular da autorização e aos seus utilizadores a jusante que forneçam informações destinadas a avaliar a indisponibilidade de soluções alternativas para as utilizações das substâncias em causa após essas utilizações terem sido autorizadas pela Comissão. Assim, parece-me que esta condição indica, também, que a avaliação da Comissão da indisponibilidade de soluções alternativas não foi concluída.

112. Cabe acrescentar que conclusões semelhantes podem ser retiradas do artigo 3.º, alínea b), da decisão controvertida, que precisa que, a pedido da autoridade competente do Estado-Membro em causa, os utilizadores a jusante do titular da autorização devem justificar por que razão as condições previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º dessa decisão se aplicam e por que motivo os parâmetros dos resultados são necessários para a utilização pretendida (v. n.º 29 das presentes conclusões). Considero

que, esta disposição, prevê, em substância, que as autoridades competentes dos Estados-Membros devem verificar se os utilizadores a jusante determinaram corretamente que não existem soluções alternativas adequadas para as utilizações das substâncias em causa. Assim, pode considerar-se que é mais uma prova de que a Comissão não tinha terminado a avaliação da indisponibilidade de soluções alternativas. Contrariamente aos argumentos da Comissão, nada nas disposições do Regulamento REACH relativas ao papel dos Estados-Membros na implementação e execução deste regulamento sugere que estes podem realizar tarefas que se enquadram na obrigação de avaliação da Comissão nos termos do artigo 60.º, n.º 4, do Regulamento REACH.

113. Proponho, portanto, que o terceiro fundamento de recurso seja julgado improcedente.

D. Quarto fundamento de recurso (relativo à manutenção dos efeitos da decisão controvertida)

1. Resumo dos argumentos das partes

114. No quarto fundamento de recurso, apresentado a título subsidiário, a Comissão, apoiada em termos gerais pela ECHA, alega que o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido, pelo qual o Tribunal Geral recusou manter os efeitos da decisão controvertida, se baseia num erro manifesto de direito cometido no n.º 112 do referido acórdão.

115. Em primeiro lugar, a Comissão alega que o n.º 112 do acórdão recorrido se baseia numa premissa errada, que admite ter sido também formulada nas suas alegações escritas perante o Tribunal Geral, de que a anulação da decisão controvertida implicaria a proibição de comercializar as substâncias em causa. No seu entendimento, a anulação da decisão controvertida tem por efeito o restabelecimento da situação jurídica existente antes da sua adoção, o que significa que, tendo em conta as disposições transitórias do artigo 56.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento REACH, as substâncias em causa podem continuar a ser utilizadas e colocadas no mercado pelo requerente e pelos seus utilizadores a jusante para as utilizações pedidas até que a Comissão tome uma nova decisão sobre o pedido de autorização.

116. Em segundo lugar, a Comissão alega que o efeito imediato da anulação da decisão controvertida aumentaria significativamente o risco para a saúde humana e para o ambiente, uma vez que as substâncias em causa poderiam ser utilizadas e colocadas no mercado sem estarem sujeitas às condições e limitações fixadas na decisão controvertida. Por conseguinte, considera que, ainda que sejam julgados improcedentes os restantes fundamentos do presente recurso, o Tribunal de Justiça deve anular o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido e manter os efeitos da decisão controvertida até que seja substituída por uma nova decisão.

117. O Reino da Suécia, apoiado pelo Reino da Dinamarca e pela República da Finlândia, considera que o quarto fundamento de recurso é improcedente.

118. O Reino da Suécia, juntamente com a República da Finlândia, alega que, embora os efeitos da anulação da decisão controvertida sejam diferentes dos previstos pelo Tribunal Geral, a negação de provimento do pedido da Comissão é procedente, na medida em que não estão cumpridas as condições para manter os efeitos da decisão controvertida. Em particular, os referidos Estados-Membros afirmam que a anulação dessa decisão não acarreta consequências graves para o DCC Maastricht, uma vez que a mesma pode continuar a comercializar as substâncias em causa para as utilizações pedidas até que a Comissão tome uma nova decisão. Também não representa nenhum risco para a saúde humana e para o ambiente, uma vez que atualmente existem regras no direito da

União para proteger os trabalhadores contra a exposição às substâncias em causa²⁹. A Comissão também não demonstrou que as quantidades autorizadas na decisão controvertida são inferiores às mencionadas no pedido de autorização.

119. O Reino da Dinamarca alega que as disposições transitórias do artigo 56.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento REACH caducam a partir do momento em que a Comissão toma a sua decisão e não podem ter a sua vigência reestabelecida se essa decisão for anulada, como no caso em apreço, uma vez que isso seria contrário ao objetivo prosseguido pelo referido regulamento de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente. No seu entender, esta disposição estabelece uma exceção à proibição geral de utilização e de colocação no mercado de substâncias que suscitam elevada preocupação e, portanto, deve ser interpretada de forma restritiva.

2. *Apreciação do quarto fundamento de recurso*

120. No quarto fundamento de recurso, apresentado a título subsidiário, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao recusar o seu pedido de manutenção dos efeitos da decisão controvertida. Pede ao Tribunal de Justiça que anule o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido e mantenha os efeitos da decisão controvertida até que a Comissão adote uma nova decisão sobre o pedido de autorização.

121. Importa salientar que o Tribunal de Justiça só terá que se pronunciar sobre este fundamento se julgar improcedentes os outros fundamentos do presente recurso e confirmar a anulação da decisão controvertida, como proponho.

122. Adianto, desde já, que o quarto fundamento de recurso é procedente. As razões que me levaram a chegar a essa conclusão são as que se seguem.

123. Importa recordar que, geralmente, a anulação de um ato da União Europeia tem como efeito a sua eliminação do ordenamento jurídico da União Europeia a partir da data em que esse ato entrou em vigor, ou seja, tem efeitos retroativos (*ex tunc*)³⁰. Ora, segundo a jurisprudência constante, referida nos n.ºs 109 a 111 do acórdão recorrido, nos termos do artigo 264.º, segundo parágrafo, TFUE, permite aos Tribunais da União Europeia atenuar os efeitos retroativos da anulação, indicando, se o considerarem necessário, quais os efeitos do ato anulado que se devem considerar subsistentes. Esta disposição foi, nomeadamente interpretada no sentido de que permite, por motivos de segurança jurídica, bem como por motivos que visam evitar uma regressão nas políticas da União, por exemplo em matéria de saúde pública e proteção do ambiente, manter os efeitos de um ato da União anulado até que a instituição ou o órgão da União em causa adote medidas adequadas³¹.

29 Esses Estados-Membros remetem, a este respeito, para a Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas e puérperas ou lactantes no trabalho (décima diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO 1992, L 348, p. 1); Diretiva 98/24/CE do Conselho, de 7 de abril de 1998, relativa à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes químicos no trabalho (décima quarta diretiva especial na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE) (JO 1998, L 131, p. 11); e a Diretiva 2004/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho (Sexta Diretiva especial nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE do Conselho) (JO 2004, L 158, p. 50).

30 V., por exemplo, Acórdãos de 26 de abril de 1988, *Asteris e o./Comissão* (97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, EU:C:1988:199, n.º 30); e de 12 de fevereiro de 2008, *CELF e ministre de la Culture et de la Communication* (C-199/06, EU:C:2008:79, n.º 61).

31 V., por exemplo, Acórdãos de 25 de fevereiro de 1999, *Parlamento/Conselho* (C-164/97 e C-165/97, EU:C:1999:99, n.º 22 a 24); de 16 de abril de 2015, *Parlamento/Conselho* (C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, n.º 72 a 74); e de 13 de dezembro de 2018, *Ville de Paris/Ville de Bruxelles e Ayuntamiento de Madrid/Comissão* (T-339/16, T-352/16 e T-391/16, EU:T:2018:927, n.º 160). Para uma discussão detalhada, v., por exemplo, Rosenkranz, F., «Temporal Effects of CJEU Judgments», em Riesenhuber, K. (ed.), *European Legal Methodology*, Intersentia, 2017, pp. 561-590.

124. No n.º 112 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que a anulação com efeitos imediatos da decisão controvertida era suscetível de ter consequências negativas graves para a DCC Maastricht, uma vez que a mesma deixaria de poder comercializar as substâncias em causa. No entanto, salientou que a anulação da decisão controvertida tinha por causa motivos relacionados com a sua legalidade material. Considerou, também, que a manutenção dos efeitos dessa decisão não era compatível com o objetivo do Regulamento REACH de assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana e do ambiente. Por restas razões, o Tribunal Geral recusou, no n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido, manter os efeitos da decisão controvertida.

125. Considero que a conclusão do Tribunal Geral no n.º 112 do acórdão recorrido enferma de erro de direito.

126. Deve ser tido em consideração que a anulação da decisão controvertida teve como efeito o regresso às disposições transitórias do artigo 56.º, n.º 1, alínea d), em conjugação com o artigo 58.º, n.º 1, alínea c), ponto ii), do Regulamento REACH, que estabelece que um requerente pode continuar a colocar a substância em causa no mercado para as utilizações pedidas após a data de expiração, até que seja tomada uma decisão sobre o pedido de autorização, desde que esse pedido tenha sido apresentado até à data-limite do pedido para a substância incluído no anexo XIV do referido regulamento (v. n.ºs 5, 6 e 12 das presentes conclusões).

127. No presente processo, dado que a DCC Maastricht apresentou o pedido de autorização dentro do prazo estabelecido para o efeito, beneficiou dessas disposições transitórias (v. n.ºs 18, 19 e 23 das presentes conclusões). Uma vez que a anulação da decisão controvertida teve como efeito obrigar a Comissão a reexaminar o pedido de autorização, parece-me que a DCC Maastricht pode novamente beneficiar dessas disposições transitórias até que a Comissão volte a pronunciar-se sobre esse pedido. Contrariamente ao que defende o Reino da Dinamarca, nada na redação dessas disposições sugere que as mesmas não são aplicáveis em caso de anulação de uma decisão de autorização.

128. Assim, parece-me que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito no n.º 112 do acórdão recorrido ao não ter tomado em consideração as disposições transitórias dos artigos 56.º, n.º 1, alínea d), e 58.º, n.º 1, alínea c), ponto ii), do Regulamento REACH.

129. Além disso, é verdade que, ao abrigo da jurisprudência constante referida no n.º 111 do acórdão recorrido, o Tribunal de Justiça considerou que, por razões de segurança jurídica, os efeitos de um ato da União declarado nulo podem ser mantidos, nomeadamente, quando a legalidade desse ato não for contestada, devido à sua finalidade ou ao seu conteúdo, mas devido a motivos de falta de competência ou de violação de formalidades essenciais³². No entanto, uma leitura atenta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça revela que, embora em alguns processos esse elemento possa ser considerado um obstáculo para que o Tribunal de Justiça ordene a manutenção dos efeitos de um ato da União³³, noutros o Tribunal de Justiça manteve os efeitos de um ato da União que tinha sido anulado por motivos relativos à sua legalidade material³⁴. Deste modo, parece resultar da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça proferida até ao momento, que este elemento não é um requisito que deva ser cumprido em todos os casos, mas que depende da situação concreta.

32 V., por exemplo, Acórdãos de 26 de novembro de 2014, Parlamento/Comissão e Conselho (C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, n.º 90); e de 28 de julho de 2016, Conselho/Comissão (C-660/13, EU:C:2016:616, n.º 51).

33 V., por exemplo, Acórdãos de 1 de dezembro de 2015, Parlamento e Comissão/Conselho (C-124/13 e C-125/13, EU:C:2015:790, n.º 89); e de 7 de setembro de 2016, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-113/14, EU:C:2016:635, n.º 84).

34 V., por exemplo, Acórdãos de 7 de setembro de 2006, Espanha/Conselho (C-310/04, EU:C:2006:521, n.ºs 138 a 141, em conjugação com os n.ºs 135 a 137); e de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.ºs 373 a 376, em conjugação com os n.ºs 333 a 372).

130. Na minha opinião, não se pode excluir que, nas circunstâncias do presente processo, o indeferimento do pedido da Comissão para manter os efeitos da decisão controvertida pode representar riscos para a saúde humana e para o ambiente. Contrariamente aos argumentos apresentados pela República da Finlândia e pelo Reino da Suécia, a decisão controvertida estabelece condições e limitações que restringem efetivamente a utilização das substâncias em causa, à margem das regras da União que protegem os trabalhadores da exposição às substâncias referidas no n.º 118 das presentes conclusões. Entre essas condições figura o programa específico relativo aos equipamentos de proteção individual e de formação dos trabalhadores referidos no artigo 1.º, n.º 3, alínea b) e no considerando 10 da decisão controvertida, bem como os limites de tonelagem anuais referidos no artigo 1.º, n.º 3, alínea c) e no considerando 13 da mesma decisão, para garantir que as quantidades das substâncias em causa não excedem as indicadas no pedido de autorização. Além disso, os períodos de revisão limitados no tempo que figuram no artigo 2.º da decisão controvertida seriam suprimidos³⁵. Deste modo, em suma, para a proteção da saúde humana e do ambiente é preferível manter os efeitos da decisão controvertida.

131. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça anule o n.º 2 do dispositivo do acórdão recorrido e ordene a manutenção dos efeitos da decisão controvertida até que a Comissão tome uma nova decisão sobre o pedido de autorização.

VII. Despesas

132. Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado improcedente, ou for julgado procedente, e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá quanto às despesas. Nos termos do artigo 138.º, n.º 3, do referido regulamento, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, se as partes obtiverem vencimento parcial, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal de Justiça pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte. Uma vez que a Comissão só obteve vencimento no que diz respeito ao pedido subsidiário, parece razoável que a Comissão suporte quatro quintos das despesas incorridas pelo Reino da Suécia, e que este suporte um quinto das despesas incorridas pela Comissão.

133. O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, prevê que os Estados-Membros e as instituições da União que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Nos termos do artigo 184.º, n.º 4, do mesmo regulamento, o Tribunal de Justiça pode decidir que um interveniente em primeira instância que tenha participado no recurso da decisão do Tribunal Geral suporte as suas próprias despesas. Por conseguinte, o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, o Parlamento e a ECHA suportarão as suas próprias despesas.

VIII. Conclusão

134. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

- anule o n.º 2 do dispositivo do Acórdão de 7 de março de 2019, Suécia/Comissão (T-837/16, EU:T:2019:144);
- negue provimento ao recurso quanto ao restante;

³⁵ V., a este respeito, Despacho do vice-presidente do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2019, Comissão/Suécia (C-389/19 P-R, não publicado, EU:C:2019:1007, n.os 77 a 80).

- condene a Comissão Europeia a suportar quatro quintos das suas próprias despesas e quatro quintos das despesas incorridas pelo Reino da Suécia;
- condene o Reino da Suécia a suportar um quinto das suas próprias despesas e um quinto das despesas incorridas pela Comissão Europeia; e
- condene o Reino da Dinamarca, a República da Finlândia, o Parlamento Europeu e a Agência Europeia dos Produtos Químicos a suportar as suas próprias despesas.