

DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

14 de Dezembro de 2005 \*

No processo T-369/03,

**Arizona Chemical BV**, com sede em Huizen (Países Baixos),

**Eastman Belgium BVBA**, com sede em Kallo (Bélgica),

**Resinall Europe BVBA**, com sede em Bruges (Bélgica),

**Cray Valley Iberica, SA**, com sede em Madrid (Espanha),

Representadas por da C. Mereu e K. Van Maldegem, advogados,

recorrentes,

contra

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por X. Lewis e F. Simonetti,  
na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

\* Língua do processo: inglês.

apoiada por

**República da Finlândia**, representada por T. Pynnä e A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

interveniente,

que tem por objecto, por um lado, um pedido de anulação de um acto da Comissão que indeferiu o pedido das recorrentes com vista à supressão da substância denominada colofónia da lista das substâncias sensibilizantes constante do anexo I da Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas (JO 1967, 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50) e, por outro, um pedido de indemnização pelos danos sofridos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIADAS  
COMUNIDADES EUROPEIAS (Terceira Secção),

composto por: M. Jaeger, presidente, J. Azizi e E. Cremona, juízes,

secretário: E. Coulon,

profere o presente

## Despacho

### Quadro jurídico

#### 1. *Disposições pertinentes do Tratado CE*

1 O artigo 95.º CE dispõe:

«1. Em derrogação do artigo 94.º e salvo disposição em contrário do presente Tratado, aplicam-se as disposições seguintes à realização dos objectivos enunciados no artigo 14.º O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 251.º, e após consulta do Comité Económico e Social, adopta as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objecto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

[...]

3. A Comissão, nas suas propostas previstas no n.º 1 em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de defesa dos consumidores, basear-se-á num nível de protecção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova

evolução baseada em dados científicos. No âmbito das respectivas competências, o Parlamento Europeu e o Conselho procurarão igualmente alcançar esse objectivo.

[...]»

## 2. *Classificação como substância perigosa*

- 2 A Directiva 67/548/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1967, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem de substâncias perigosas (JO L 1967, 196, p. 1; EE 13 F1 p. 50), alterada designadamente pela Directiva 92/32/CEE do Conselho, de 30 de Abril de 1992 (JO L 154. p. 1), fixa regras relativas à comercialização de determinadas «substâncias» definidas como sendo «os elementos químicos e seus compostos no seu estado natural ou tal como obtidos por qualquer processo de produção, contendo qualquer aditivo necessário para preservar a estabilidade do produto e qualquer impureza derivada do processo, com excepção de qualquer solvente que possa ser separado sem afectar a estabilidade da substância nem alterar a sua composição».
- 3 Após a sua adopção, a Directiva 67/548 foi alterada várias vezes, em último lugar, pelo Regulamento (CE) n.º 807/2003 do Conselho, de 14 de Abril de 2003, que adapta à Decisão 1999/468/CE as disposições relativas aos comités que assistem a Comissão no exercício das suas competências de execução previstas em actos do Conselho adoptados pelo procedimento consultivo (unanimidade) (JO L 122, p. 36), bem como pela Directiva 2004/73/CE da Comissão, de 29 de Abril de 2004, que adapta ao progresso técnico pela vigésima nona vez a Directiva 67/548 (JO L 152, p. 1).

- 4 O artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 67/548, alterada (a seguir «Directiva 67/548»), estabelece que as substâncias serão classificadas em função das suas propriedades intrínsecas, de acordo com as categorias previstas no artigo 2.º, n.º 2.
- 5 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, «[s]ão 'perigosas', na acepção da presente directiva, as substâncias e preparações:

[...]

- k) Sensibilizantes: substâncias e preparações que, por inalação ou penetração cutânea, podem causar uma reacção de hipersensibilização tal, que uma exposição posterior à substância ou à preparação produza efeitos nefastos característicos;
- l) Cancerígenas: substâncias e preparações que, por inalação, ingestão ou penetração cutânea, podem provocar cancro ou aumentar a sua incidência;
- m) Mutagénicas: substâncias e preparações que, por inalação, ingestão ou penetração cutânea, podem produzir defeitos genéticos hereditários ou aumentar a sua frequência;
- n) Tóxicas para a reprodução: substâncias e preparações que, por inalação, ingestão ou penetração cutânea, podem causar ou aumentar a frequência de efeitos prejudiciais não hereditários na progenitura ou atentar às funções ou capacidades reprodutoras masculinas ou femininas;

[...]».

6 O artigo 4.º, n.º 2, dispõe que «[o]s princípios gerais de classificação e de rotulagem das substâncias e preparações serão aplicados de acordo com os critérios previstos no anexo VI, salvo prescrições em contrário relativas às preparações perigosas, previstas em directivas específicas».

7 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3:

«O anexo I contém a lista de substâncias classificadas de acordo com os princípios enunciados nos n.ºs 1 e 2, juntamente com a respectiva classificação harmonizada e rotulagem. A decisão de incluir uma substância no anexo I, com a sua classificação harmonizada e rotulagem, será tomada de acordo com o procedimento previsto no artigo 29.º».

8 A classificação de uma substância como «perigosa» exige, como condição prévia à sua comercialização, a colocação na embalagem de uma rotulagem adequada, incluindo designadamente símbolos de perigo, frases-tipo indicando os riscos especiais que derivam dos perigos de utilização da substância (frases R) e frases-tipo que contenham conselhos de prudência relativos ao emprego da substância (frases S). No que se refere mais particularmente às frases R, o artigo 23.º, n.º 2, da Directiva 67/548, dispõe:

«Qualquer embalagem deve conter de maneira legível e indelével as indicações seguintes:

[...]

d) As frases-tipo alusivas aos riscos especiais que derivam dos perigos de utilização da substância (frases R). Estas frases R devem ser redigidas de acordo com as

indicações do anexo III. As frases R a utilizar para cada substância estão indicadas no anexo I [...].».

- 9 O anexo VI, ponto 1.1, da Directiva 67/548 refere:

«O objectivo da classificação é identificar todas as propriedades físico-químicas, toxicológicas e ecotoxicológicas das substâncias e preparações que possam representar um risco durante a manipulação ou utilização normais. Ao ser identificada qualquer propriedade perigosa, a substância ou preparação deve ser rotulada de modo a que o(s) perigo(s) seja(m) indicado(s), a fim de proteger o utilizador, o público em geral e o ambiente».

- 10 O anexo VI, ponto 1.7.2, terceiro parágrafo, dispõe:

«Sem prejuízo do artigo 6.º, nos casos em que, na sequência da aplicação do procedimento anterior, sejam de reear possíveis incoerências, deve apresentar-se uma proposta de inclusão da classificação provisória no anexo I. A proposta deve ser apresentada a um dos Estados-Membros e acompanhada de dados científicos adequados (ver também o ponto 4.1).»

- 11 O anexo VI, ponto 4.1.2, prevê:

«Se um produtor, distribuidor ou importador dispuser de informações que indiquem que uma substância deve ser classificada e rotulada em conformidade com os

critérios enunciados nos pontos 4.2.1, 4.2.2 ou 4.2.3, deve proceder à rotulagem provisória da substância de acordo com os referidos critérios, com base numa avaliação efectuada por uma pessoa competente».

12 Nos termos do ponto 4.1.3, «[o] produtor, distribuidor ou importador deve apresentar aos Estados-Membros em cujo mercado a substância seja colocada, o mais rapidamente possível, um documento de síntese com todas as informações relevantes sobre a mesma.[...]»

13 No ponto 4.1.4 especifica-se o seguinte:

«Além disso, o produtor, distribuidor ou importador que possua novos dados, relevantes para a classificação e rotulagem de uma substância de acordo com os critérios apresentados nos pontos 4.2.1, 4.2.2 ou 4.2.3, deve fornecer esses dados, o mais rapidamente possível, a um Estado-Membro onde essa substância seja comercializada».

14 O ponto 4.1.5 tem a seguinte redacção:

«A fim de se estabelecer, na Comunidade, tão rapidamente quanto possível, uma classificação harmonizada de acordo com o processo previsto no artigo 28.º da presente directiva, os Estados-Membros que disponham de informações relevantes que justifiquem a classificação de uma substância numa dessas categorias, fornecidas ou não pelo produtor, devem enviá-las o mais rapidamente possível à Comissão, acompanhadas de propostas de classificação e rotulagem.



A Comissão enviará a proposta de classificação e rotulagem recebida aos outros Estados-Membros. Qualquer Estado-Membro poderá solicitar à Comissão a comunicação de informações que lhe tenham sido apresentadas

[...]».

- 15 Os pontos 4.2.1 «Substâncias carcinogénicas», 4.2.2 «Substâncias mutagénicas» e 4.2.3 «Substâncias com efeitos tóxicos na reprodução» do anexo VI precisam as propriedades prejudiciais das substâncias perigosas em causa, na acepção do artigo 2.º, n.º 2, alíneas l) a n), e repartem-nas em três categorias em função do grau de perigosidade conhecido ou potencial.
- 16 Por último, o artigo 14.º, n.º 1, da Directiva 67/548 impõe aos operadores que já tenham notificado uma substância, obrigações relativas a uma informação subsequente das autoridades nacionais competentes. O artigo 14.º, n.º 2, obriga os importadores a certificarem-se de que certas condições são respeitadas pelo produtor estabelecido fora da Comunidade e pelo seu representante exclusivo que tenha importado e notificado a substância em causa nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea d).

### *3. Adaptação da Directiva 67/548 ao progresso técnico*

- 17 O artigo 28.º da Directiva 67/548 dispõe:

«As alterações necessárias para adaptar os anexos ao progresso técnico serão adoptadas de acordo com o procedimento previsto no artigo 29.º».

18 Na prática, quando a Comissão dá início aos trabalhos relativos à elaboração de um primeiro projecto de medidas de adaptação da Directiva 67/548 ao progresso técnico consulta o grupo de trabalho sobre a classificação e rotulagem (a seguir «grupo de trabalho»). Este grupo de trabalho é composto por peritos em toxicologia e em classificação designados pelos Estados-Membros, representantes da indústria química e representantes do sector industrial mais particularmente interessado nos produtos em causa. Após consulta do grupo de trabalho, a Comissão submete o projecto de medidas ao comité instituído pelo artigo 29.º da Directiva 67/548 (a seguir «comité de regulamentação»).

19 O artigo 29.º da Directiva 67/548, alterado pelo Regulamento n.º 807/2003, dispõe:

«1. A Comissão é assistida por um comité.

2. Sempre que se faça referência ao presente artigo, são aplicáveis os artigos 5.º e 7.º da Decisão 1999/468/CE.

O prazo previsto no n.º 6 do artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE é de três meses.»

20 O artigo 5.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23), dispõe, sob o título «Procedimento de regulamentação»:

«1. A Comissão é assistida por um comité de regulamentação composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

2. O representante da Comissão apresenta ao comité um projecto das medidas a tomar. O comité dá parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão. O parecer será emitido pela maioria prevista no n.º 2 do artigo 205.º do Tratado para a adopção das decisões que o Conselho deve tomar sob proposta da Comissão. Os votos dos representantes dos Estados-Membros no comité são ponderados nos termos desse artigo. O presidente não vota.

3. Sem prejuízo do artigo 8.º, a Comissão aprovará as medidas projectadas se forem conformes com o parecer do comité.

4. Se as medidas projectadas não forem conformes com o parecer do comité, ou na falta de parecer, a Comissão apresentará imediatamente ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar e informará o Parlamento Europeu.

5. Se o Parlamento Europeu considerar que uma proposta apresentada pela Comissão ao abrigo de um acto de base adoptado nos termos do artigo 251.º do Tratado excede as competências de execução previstas nesse acto, informará o Conselho da sua posição.

6. Conforme considerar adequado em função da referida posição, o Conselho pode deliberar por maioria qualificada sobre a proposta, num prazo a fixar em cada acto de base, mas que nunca pode ser superior a três meses a contar da data em que o assunto lhe foi submetido.

Se, nesse prazo, o Conselho se tiver pronunciado, por maioria qualificada, contra a proposta, a Comissão reanalisá-la-á, podendo apresentar ao Conselho uma proposta alterada, apresentar de novo a sua proposta ou apresentar uma proposta legislativa com base no Tratado.

Se, no termo desse prazo, o Conselho não tiver aprovado o acto de execução proposto nem se tiver pronunciado contra a proposta de medidas de execução, o acto de execução proposto será aprovado pela Comissão».

- 21 A Directiva 67/548 não prevê disposições específicas com vista à desclassificação de uma substância que deixe de cumprir os critérios pertinentes de perigosidade. Contudo, o artigo 5.º da Directiva 67/548 relativo às «Obrigações dos Estados-Membros» estabelece no seu n.º 2 que determinadas medidas necessárias adoptadas pelos Estados-Membros «são válidas até à inscrição da substância no anexo I ou até ser tomada uma decisão de não inscrição, nos termos do procedimento previsto no artigo 29.º».

### **Matéria de facto e tramitação processual**

- 22 As recorrentes produzem e vendem colofónia e derivados desta substância.
- 23 A colofónia é uma substância natural que se extrai do pinheiro e é utilizada pelas suas propriedades adesivas e hidrofóbicas. Entra na composição de numerosos produtos como o papel, os adesivos, as pinturas e os cosméticos.
- 24 Por aplicação da Directiva 93/72/CEE da Comissão, de 1 de Setembro de 1993, que adapta ao progresso técnico pela décima nona vez a Directiva 67/548 (JO L 258, p. 29), a colofónia foi classificada no anexo I da Directiva 67/548 como substância sensibilizante das vias respiratórias e da pele e associada à frase de risco R 42/43 assim redigida: «Pode produzir efeitos sensibilizantes por inalação ou por contacto com a pele».

- 25 Por aplicação da Directiva 94/69/CE da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, que adapta ao progresso técnico pela vigésima primeira vez a Directiva 67/548 (JO L 381, p. 1), a colofónia foi retirada da classe R 42. A colofónia continua, no entanto, inscrita no anexo I como substância sensibilizante, com a frase de risco R 43 assim redigida «Pode produzir efeitos sensibilizantes por contacto com a pele». No que respeita à rotulagem, o produto deve ostentar o símbolo Xi «Irritante» e as menções S 2 «Conservar fora do alcance das crianças», S 24 «Evitar o contacto com a pele» e S 37 «Usar luvas apropriadas». De acordo com o artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Directiva 94/69, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à referida directiva o mais tardar em 1 de Setembro de 1996. Esta classificação continua em vigor.
- 26 Posteriormente a esta alteração, as recorrentes reuniram e submeteram dados e argumentos científicos ao Gabinete Europeu de Produtos Químicos e ao grupo de trabalho, no sentido de demonstrar, por um lado, que a inclusão da colofónia no grupo R 43 era cientificamente inexacta e, por outro, que apenas a forma oxidada da colofónia, que é uma substância distinta, é susceptível de produzir efeitos sensibilizantes.
- 27 Na sua reunião do mês de Outubro de 1999, o grupo de trabalho concluiu que a desclassificação da colofónia era «cientificamente justificada». Acrescentou, no entanto, que a referida desclassificação conduziria a uma «diminuição do nível de protecção previsto no quadro regulamentar actual e dos meios de controlo disponíveis». Decidiu igualmente «prosseguir a investigação no sentido de uma solução no quadro das directivas sobre as substâncias e as preparações, que seja cientificamente mais exacta e mantenha o nível de protecção».
- 28 Em Setembro de 2002, o grupo de trabalho reiterou as suas conclusões de que, embora «cientificamente justificada», a desclassificação da colofónia conduziria a uma «diminuição do nível de protecção previsto no quadro regulamentar actual e dos meios de controlo disponíveis». Consequentemente, o grupo de trabalho

concluiu que a colofónia «não devia ser desclassificada como substância com propriedades sensibilizantes e que não devia continuar a ser objecto de discussões com base nos dados existentes».

29 Por carta de 23 de Junho de 2003, as recorrentes pediram à Comissão para adoptar as medidas necessárias à desclassificação da colofónia como substância sensibilizante para a pele.

30 Por carta de 20 de Agosto de 2003 (a seguir «acto impugnado»), a Comissão indicou designadamente às recorrentes que a colofónia fresca, aquando da sua comercialização e utilização, reagia a compostos sensibilizantes em contacto com o oxigénio do ar ambiente e que, conseqüentemente, a colofónia inclui normalmente colofónia oxidada que provoca efeitos sensibilizantes. O acto impugnado especifica igualmente que «a colofónia está incluída entre os dez produtos considerados os mais alergénios» e conclui que as recorrentes não apresentaram «fundamentos que justifiquem a desclassificação da colofónia».

31 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 29 de Outubro de 2003, as recorrentes interpuseram o presente recurso pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o acto impugnado;

— declarar que a inscrição da colofónia no anexo I da Directiva 67/548 é ilegal;

- subsidiariamente, declarar inaplicável às recorrentes a inscrição da colofónia no anexo I da Directiva 67/548, nos termos do artigo 241.º CE;
  
- condenar a recorrida a reparar o prejuízo sofrido em resultado da adopção do acto impugnado;
  
- condenar a recorrida nas despesas.

32 Por requerimento separado, entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 27 de Novembro de 2003, as recorrentes, nos termos dos artigos 242.º CE e 243.º CE, apresentaram um pedido de medidas provisórias. Por despacho de 16 de Janeiro de 2004, Arizona Chemical e. o/Comissão (T-369/03 R, ainda não publicado na Colectânea), o presidente do Tribunal de Primeira Instância indeferiu esse pedido.

33 Por requerimento separado, apresentado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 4 de Fevereiro de 2004, a recorrida suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 114.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância. As recorrentes apresentaram as suas observações sobre essa questão prévia em 12 de Março de 2004.

34 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 12 de Março de 2004, a República da Finlândia pediu que fosse admitida a sua intervenção no presente processo em apoio da recorrida.

35 Por despacho de 16 de Julho de 2004, o presidente da Terceira Secção do Tribunal admitiu essa intervenção. A interveniente apresentou as suas alegações em 15 de Setembro de 2004.

## Questão de direito

36 Por força do disposto no artigo 114.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, se uma das partes o pedir, o Tribunal pode pronunciar-se sobre a inadmissibilidade antes de conhecer do mérito da causa. De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, salvo decisão em contrário do Tribunal, a tramitação ulterior do processo é oral. No caso em apreço, o Tribunal considera estar suficientemente esclarecido pelos elementos dos autos e não dever dar início à fase oral.

37 A questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela recorrida refere-se ao pedido de anulação do acto impugnado, ao pedido de indemnização e, por último, à excepção de ilegalidade invocada pelas recorrentes nos termos do artigo 241.º CE.

### 1. *Quanto à admissibilidade do pedido de anulação do acto impugnado*

#### *Argumentos das partes*

38 A recorrida, apoiada pela interveniente, considera que o pedido de anulação do acto impugnado é inadmissível.

39 A título preliminar, as recorrentes, à luz do artigo 114.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, pedem ao Tribunal que, em conformidade com a jurisprudência (acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de Outubro de 1977, Giry/Comissão, 126/75, 34/76 e 92/76, Colect., p. 1937; de 28 de Setembro de 1983, Rosani e o./Conselho, 193/82 a 198/82, Recueil, p. 2841; de 15 de Março de 1984, Tradax/Comissão, 64/82, Recueil, p. 1359 e de 20 de Março de 1997, França/Comissão, C-75/95, Colect., p. I-1627,



n.<sup>os</sup> 9 e 10), proceda directamente ao exame do presente processo quanto ao mérito devido à especial complexidade da legislação em causa e à situação jurídica em que elas se encontram. A título subsidiário, pedem ao Tribunal, nos termos do artigo 114.º, n.º 3, do Regulamento de Processo, que decida que a continuação do processo relativo à questão prévia de inadmissibilidade seja oral e fixe uma data para a audiência. Em qualquer caso, segundo as recorrentes, decorre do princípio da legalidade e do direito a uma protecção jurisdicional efectiva que o Tribunal, enquanto «última instância de recurso» no caso em apreço, se deve pronunciar quanto ao mérito do litígio.

40 As recorrentes sustentam que o pedido de anulação é admissível nos termos do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, dado que o acto impugnado, assinado por um director, lhes foi directamente dirigido e define de forma definitiva e oficial a posição da requerida face ao seu pedido «preciso e formal». Neste contexto, segundo jurisprudência constante, a forma especial pela qual o acto impugnado foi adoptado é indiferente, devendo a possibilidade de o impugnar mediante um recurso de anulação ser determinada atendendo à sua substância. Por outro lado, o carácter definitivo do acto impugnado não pode ser posto em causa pelo simples facto de a apreciação que contém provir dos serviços da Comissão (despacho do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Maio de 1998, BEUC/Comissão, T-84/97, Colect., p. II-795, n.º 48). As recorrentes consideram além disso que, enquanto destinatárias do acto impugnado, não têm que demonstrar que o mesmo lhes diz «directa e individualmente respeito», na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

41 Por outro lado, de acordo com as recorrentes, o acto impugnado não pode ser qualificado como uma medida puramente preparatória ou legislativa, não susceptível de recurso de anulação. Segundo as recorrentes, o acto impugnado tem carácter administrativo e produz efeitos jurídicos vinculativos na medida em que fixa de forma definitiva a apreciação da recorrida relativamente ao pedido de desclassificação e aos dados pertinentes que apresentaram em seu apoio, indeferindo esse pedido e pondo assim termo ao procedimento administrativo de exame da colónia (acórdão de 11 de Novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, Recueil, p. 2639, n.º 10 e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Julho de 1990, Automec/Comissão, T-64/89, Colect., p. II-367, n.º 42). Com efeito, no âmbito dos poderes

que lhe são conferidos pela Directiva 67/548, a Comissão procede a uma apreciação administrativa com a ajuda do grupo de trabalho e das empresas do sector cuja participação, em virtude do fornecimento de dados e por força do seu saber-fazer e dos conhecimentos técnicos específicos relativamente aos produtos em causa, é indispensável.

42 Além disso, a recorrida considera erradamente que as recorrentes não desempenham qualquer papel no procedimento administrativo de classificação, pois a própria Comissão reconheceu expressamente no seu relatório sobre a aplicação da Directiva 67/548 que «a classificação e a rotulagem ‘harmonizadas’ [estavam] garantidas por um grupo de trabalho constituído por peritos da Comissão e dos Estados-Membros com a participação da indústria» e que «as substâncias químicas industriais examinadas [eram] propostas pelos Estados-Membros e, em menor medida, pela indústria». Segundo as recorrentes, a recorrida também não tem em conta o âmbito do artigo 14.º da Directiva 67/548 que obriga as recorrentes a informar as autoridades competentes dos «novos conhecimentos [...] que seja razoável supor serem do seu conhecimento». No caso em apreço, as recorrentes participam activamente há mais de dez anos no procedimento administrativo de exame da colofónia apresentando dados e observações.

43 Resulta do exposto que a Comissão, com vista a uma classificação correcta da colofónia, estava obrigada a fazer um exame diligente e imparcial dos elementos que lhe foram apresentados pelas recorrentes (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Colect., p. I-5469 e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Janeiro de 2002, max.mobil/Comissão, T-54/99, Colect., p. II-313). Por outro lado, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 16 de Maio de 1991, Extramet Industrie/Conselho, C-358/89, Colect., p. I-2501), «uma empresa deve ter a possibilidade de impugnar um regulamento [...] quando [...] desempenhou um papel importante no procedimento que conduziu à adopção do regulamento».

44 As recorrentes acrescentam que, contrariamente ao que afirma a recorrida, não «iniciaram» um procedimento regulamentar de adaptação ao progresso técnico. O acto impugnado não constitui uma proposta na acepção do despacho do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Maio de 1997, Berthu/Comissão (T-175/96, Colect., p. II-811), dada a ausência, no caso vertente, de qualquer proposta da Comissão. Esta

última decidiu que a colofónia não seria desclassificada e, com este fundamento, encerrou o procedimento administrativo de exame sem sequer elaborar uma proposta formal relativa à colofónia. As recorrentes consideram mais especificamente que, na ausência de proposta de desclassificação da colofónia ao abrigo do procedimento previsto no artigo 29.º da Directiva 67/548, o comité de regulamentação não pode decidir *ultra petita* e proceder a essa adaptação. Isto demonstra que a decisão da recorrida de não propor a desclassificação da colofónia constitui uma decisão definitiva. Da mesma forma, esta decisão, da qual faz eco o acto impugnado, constitui uma medida definitiva relativamente às recorrentes.

45 Segundo as recorrentes, o acto impugnado deve ser equiparado a uma decisão de arquivamento ou de rejeição de uma queixa no âmbito do direito comunitário da concorrência (acórdãos do Tribunal de Justiça de 11 de Outubro de 1983, *Demo-Studio Schmidt/Comissão*, 210/81, Recueil, p. 3045; de 17 de Novembro de 1987, *BAT e Reynolds/Comissão*, 142/84 e 156/84, Recueil, p. 4487 e de 16 de Junho de 1994, *SFEI e o./Comissão*, C-39/93 P, Colect., p. I-2681; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Fevereiro de 2000, *Stork Amsterdam/Comissão*, T-241/97, Colect., p. II-309 e *max.mobil/Comissão*, referido no n.º 43, *supra*) ou a uma decisão — impugnável por produzir efeitos jurídicos definitivos — de desencadear o procedimento de exame de auxílios de Estado previsto no artigo 88.º, n.º 2, CE (acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de Junho de 1992, *Itália/Comissão*, C-47/91, Colect., p. I-4145 e *Espanha/Comissão* C-312/90, Colect., p. I-4117; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, *BFM e EFIM/Comissão*, T-126/96 e T-127/96, Colect., p. II-3437).

46 Na medida em que, segundo as recorrentes, o presente recurso é dirigido contra uma decisão de rejeição de uma queixa, a obrigação de tratamento diligente e imparcial desta última decorre de um princípio geral de direito comunitário, reconhecido no artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2004 em Nice (JO 2000, C 364, p. 1), segundo o qual «[t]odas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável». A obrigação da Comissão de proceder a um exame diligente e imparcial de todos os elementos de facto e de direito levados ao seu conhecimento pelos denunciante foi também reconhecida pela jurisprudência relativa ao direito comunitário da concorrência e dos auxílios de Estado (acórdãos do Tribunal de Justiça *BAT e Reynolds/Comissão*, referido no n.º 45, *supra*, n.º 20 e de 17 de Maio de 2001, *IECC/Comissão*, C-449/98 P, Colect., p. I-3875, n.º 45; acórdãos do

Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1992, Automec/Comissão, T-24/90, Colect., p. II-2223, n.º 79; de 15 de Setembro de 1998, Gestevisión Telecinco/Comissão, T-95/96, Colect., p. II-3407, n.º 53 e max.mobil/Comissão, referido no n.º 43, *supra*). Segundo as recorrentes, a questão prévia de inadmissibilidade deve ser indeferida «exclusivamente com base» no acórdão max.mobil/Comissão, referido no n.º 43, *supra*, (n.º 71), dado que elas são as destinatárias do acto impugnado que indefere a sua reclamação e que o Tribunal deve verificar se a Comissão examinou correctamente a referida reclamação.

47 As recorrentes sustentam que, por analogia, o artigo 95.º CE cria uma expectativa legítima de que qualquer medida em matéria de saúde pública, como a classificação da colofónia entre as substâncias sensibilizantes para a pele, assente nas informações mais recentes que tenham em conta «qualquer nova evolução baseada em dados científicos» e de que o respeito da obrigação da Comissão de proceder a um exame diligente e imparcial deve estar sujeito a um controlo jurisdicional (acórdão max.mobil/Comissão, referido no n.º 43, *supra*, n.º 56), e isto independentemente da forma do acto pelo qual a Comissão encerra o procedimento administrativo de exame, dado que este acto produz efeitos jurídicos obrigatórios susceptíveis de afectar os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Junho de 1998, Lilly Industries/Comissão, T-120/96, Colect., p. II-2571, n.ºs 49 e 55). No caso em apreço, os interesses das recorrentes e a sua situação jurídica são afectados e alterados da forma atrás descrita devido ao carácter decisivo do acto impugnado relativamente à questão da classificação da colofónia e ao facto de o referido acto afectar os seus produtos.

48 As recorrente observam, por último, que a anulação do acto impugnado impõe à Comissão a obrigação de tomar as medidas necessárias à execução do acórdão e, portanto, de proceder à desclassificação da colofónia que solicitaram (acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 e Junho de 1986, AKZO Chemie/Comissão, 53/85, Recueil, p. 1965, n.º 21 e de 26 de Abril de 1988, Apesco/Comissão, 207/86, Colect., p. 2151, n.º 16; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Novembro de 1994, Scottish Football/Comissão, T-46/92, Colect., p. II-1039, n.º 14), o que demonstra que as mesmas têm um interesse legítimo em que o Tribunal defina claramente as condições em que a Comissão é obrigada a propor essa desclassificação.

*Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

## Observações preliminares

- 49 A título preliminar, o Tribunal de Primeira Instância considera necessário enquadrar o pedido inicial das recorrentes que deu lugar ao acto impugnado no seu âmbito factual e jurídico.
- 50 A este respeito, o Tribunal constata, em primeiro lugar, que o pedido das recorrentes dirigido à Comissão com vista à desclassificação da colofónia se inscreve no quadro da adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548 e, portanto, no âmbito de um procedimento que conduz à adopção de medidas de alcance geral.
- 51 Com efeito, por um lado, não só o procedimento relativo à classificação ou à desclassificação de uma substância no anexo I da Directiva 67/548, previsto no artigo 29.º da Directiva 67/548, no Regulamento n.º 807/2003 e no artigo 5.º da Decisão 1999/468, possui as características de um processo complexo que conduz à adopção de medidas de alcance geral do tipo dos procedimentos de «comitologia», mas também esta última disposição tem expressamente por título «Procedimento de regulamentação». De acordo com este procedimento, a Comissão exerce, em primeiro lugar, um poder de iniciativa, no âmbito de um processo legislativo, elaborando um projecto de alteração dos anexos da Directiva 67/548 que apresenta, para apreciação, ao comité de regulamentação, comité este que é composto essencialmente por representantes dos Estados-Membros e no seio do qual o representante da Comissão, que a ele preside, não vota (artigo 5.º, n.º 2, último parágrafo, da Decisão 1999/468). Seguidamente, para garantir a eficácia da adaptação ao progresso técnico, a Comissão exerce eventualmente um poder regulamentar na medida em que pode adoptar as medidas propostas se forem conformes com o parecer do comité de regulamentação (artigo 5.º, n.º 3, da Decisão

1999/468). Na ausência de parecer favorável, a Comissão apresentará ao Conselho uma proposta relativa às medidas a tomar e informará o Parlamento (artigo 5.º, n.º 4, da Decisão 1999/468). Este procedimento pode, em determinadas condições, levar a Comissão a apresentar uma «proposta legislativa com base no Tratado» (artigo 5.º, n.º 6, segundo parágrafo, da Decisão 1999/468). Daqui se infere que a Decisão 1999/468 confere à Comissão, no quadro do procedimento referido, um papel específico na elaboração de medidas de alcance geral.

52 Por outro lado, pelo seu conteúdo, as medidas de classificação ou de desclassificação têm um alcance geral na medida em que se aplicam a situações determinadas objectivamente e em que produzem, de forma geral e abstracta, efeitos jurídicos relativamente a uma multiplicidade de operadores que exercem ou pretendem exercer uma actividade económica relacionada com a comercialização de produtos que contêm as substâncias em causa.

53 .Em segundo lugar, as partes não contestam que o acto impugnado consiste na recusa da Comissão de que as recorrentes, que são as destinatárias desse mesmo acto, apresentem ao comité de regulamentação uma proposta de alteração da Directiva 67/548 aquando da sua vigésima nona adaptação, tal como pretendem as recorrentes. Ora, é igualmente certo que a proposta de alteração visada pelo pedido das recorrentes teria constituído, enquanto tal, um acto intermédio e preparatório no âmbito do procedimento relativo à adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548, prévio à adopção da alteração da directiva cujo conteúdo não teria necessariamente coincidido com o da proposta inicial.

54 É à luz destas constatações que há que analisar os argumentos das partes.

## Quanto à natureza jurídica do acto impugnado

### — Observações preliminares

- 55 O acto impugnado consiste num ofício da Comissão, assinado por um director e dirigido às recorrentes, em resposta ao seu pedido de que a Comissão proponha ao comité de regulamentação a desclassificação da colofónia aquando da vigésima nona adaptação da Directiva 67/548. Ora, tendo em conta a sua própria natureza jurídica, importa examinar se este ofício pode ser qualificado como uma decisão impugnável por um particular, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.
- 56 A este respeito, importa recordar a jurisprudência segundo a qual não basta que uma carta tenha sido enviada por uma instituição comunitária ao seu destinatário, em resposta a um pedido formulado por este, para que possa ser qualificada como decisão na acepção do artigo 230.º CE. Segundo jurisprudência constante, só constituem actos susceptíveis de recurso de anulação, nos termos do artigo 230.º CE, as medidas que produzem efeitos jurídicos obrigatórios de molde a afectar os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1993, Italsolar/Comissão, C-257/90, Colect., p. I-9, n.º 21; despachos do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Outubro de 1996, Sveriges Betodlares e Henrikson/Comissão, T-5/96, Colect., p. II-1299, n.º 26 e de 11 de Dezembro de 1998, Scottish Soft Fruit Growers/Comissão, T-22/98, Colect., p. II-4219, n.º 34; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 28 de Outubro de 1993, Zunis Holding e o./Comissão, T-83/92, Colect., p. II-1169, n.º 30). Importa igualmente recordar que a forma sob a qual o acto impugnado foi adoptado é, em princípio, indiferente relativamente à análise dos seus efeitos jurídicos, devendo estes ser examinados em primeiro lugar em função da substância do acto (despachos BEUC/Comissão, referido no n.º 40, *supra*, n.º 48 e Berthu/Comissão, referido no n.º 44, *supra*, n.º 19).
- 57 No caso em apreço, as recorrentes invocam essencialmente três argumentos. Em primeiro lugar, consideram que tanto o pedido como o seu indeferimento pelo acto

impugnado se inscrevem no âmbito «administrativo» mais do que no âmbito «legislativo». Tal decorre do facto da Comissão estar obrigada a efectuar, em estreita colaboração com o grupo de trabalho e os representantes da indústria, com vista à classificação correcta da colofónia segundo as suas propriedades intrínsecas e com base nas informações e dados fornecidos pelos operadores, incluindo as recorrentes, uma apreciação que respeite os princípios e os critérios enunciados na Directiva 67/548. Em segundo lugar, o acto impugnado que rejeita a desclassificação da colofónia constitui a posição definitiva da Comissão relativamente às recorrentes, encerrando assim a fase «administrativa» do processo de decisão, uma vez que o comité de regulamentação, na ausência de uma proposta da Comissão nesse sentido, não pode proceder à desclassificação solicitada. Em terceiro lugar, as recorrentes comparam o tratamento conferido ao seu pedido ao de uma queixa no domínio do direito da concorrência para concluir que o acto impugnado equivale a uma decisão de indeferimento ou de arquivamento de uma queixa e produz, portanto, relativamente a elas, efeitos jurídicos definitivos e obrigatórios. A este respeito, as recorrentes invocam, designadamente, a jurisprudência segundo a qual a Comissão estava obrigada a efectuar um exame diligente e imparcial da sua «queixa».

— Quanto ao alegado carácter administrativo e individual do exame das propriedades intrínsecas das substâncias

58 Há que concluir, em primeiro lugar, que todos os argumentos das recorrentes assentam na afirmação de que os procedimentos e as medidas tomadas no âmbito da adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548 são de carácter administrativo, estando destinados à adopção de actos de alcance individual. Ora, como foi referido nos n.ºs 50 a 53, *supra*, o procedimento de adaptação ao progresso técnico da referida directiva, tanto pela sua forma como pelo seu resultado, constitui um procedimento dirigido à adopção de medidas de alcance geral.

59 O Tribunal considera, em segundo lugar, que as recorrentes não podem validamente sustentar que a fase preliminar do exame das propriedades intrínsecas das



substâncias tem um carácter «administrativo». É certo que esta fase preliminar de exame — que não é objecto de regras explícitas — precede a proposta de classificação ou de desclassificação com a qual se inicia o processo decisório propriamente dito, previsto no artigo 29.º da Directiva 67/548. Além disso, a referida fase é da competência exclusiva da Comissão que, em colaboração estreita com o grupo de trabalho composto por peritos nacionais, incluindo os representantes da indústria, baseia a sua apreciação, em larga medida, nos dados e estudos apresentados pelos operadores económicos do sector da indústria interessado, bem como pelas suas associações. Contudo, isto não basta para concluir que a referida fase preliminar de exame é comparável aos procedimentos de exame destinados à adopção de actos de carácter individual, relativos a determinados produtos e a determinados operadores económicos, como os que existem, designadamente, no âmbito do direito da concorrência ou do direito do comércio externo. Com efeito, contrariamente às diferentes fases — mesmo preliminares — do procedimento de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548, esses procedimentos, regra geral, têm por objecto a adopção de medidas de alcance individual, circunstância que, de resto, justifica a concessão de garantias processuais aos operadores interessados. É o que, em certa medida, sucede também com os procedimentos antidumping, apesar de conduzirem à adopção de regulamentos de alcance geral, pois estes procedimentos têm, segundo a jurisprudência, carácter administrativo por serem susceptíveis de individualizar determinados operadores e preverem garantias processuais em seu favor (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Setembro de 2003, Eurocoton e o./Conselho, C-76/01 P, Colect., p. I-10091, n.ºs 69 e segs.)

- 60 No caso em apreço, é evidente que estes critérios não têm lugar. Com efeito, o procedimento de exame preliminar das propriedades intrínsecas das substâncias em causa está longe de visar os interesses individuais dos operadores em questão ou de preparar uma decisão de carácter individual que lhes diga respeito, não sendo mais do que a fase que precede a preparação de um acto de alcance geral, isto é, uma proposta de alteração de uma directiva, como está previsto no artigo 29.º da Directiva 67/548. Por outro lado, o facto de a Comissão e de o grupo de trabalho, quando elaboram as propostas a submeter ao comité de regulamentação, terem em consideração as informações e os dados fornecidos pela indústria com vista à classificação ou à desclassificação de substâncias também não é por si só susceptível de conferir ao procedimento preliminar de exame um carácter individual.

61 Tendo em conta o que precede, o procedimento preliminar de exame levado a cabo pela Comissão e pelo grupo de trabalho não pode ser dissociado do âmbito em que se inscreve e do seu objectivo. Não é assim procedente o argumento das recorrentes quanto a este ponto.

— Quanto ao alegado carácter administrativo e definitivo da recusa da Comissão e à aplicação da jurisprudência relativa à rejeição ou ao arquivamento das queixas em matéria de concorrência

62 Decorre das afirmações precedentes que também não pode ser aceite a tese das recorrentes segundo a qual o acto impugnado é uma medida definitiva de natureza administrativa.

63 Acresce que esta tese implicaria, no essencial e contrariamente aos princípios estabelecidos pela jurisprudência referida no n.º 56, *supra*, conferir aos particulares a possibilidade de transformarem o procedimento que conduz à adopção de medidas de alcance geral modificativas da Directiva 67/548 num procedimento de carácter individual, ao dirigirem à Comissão um pedido escrito ao qual esta instituição está obrigada a responder por força da regra geral de boa conduta estabelecida no artigo 21.º, terceiro parágrafo, CE. Ora, há que concluir que tal resposta, ainda que de carácter definitivo, não é susceptível de alterar a natureza jurídica do procedimento destinado a classificar ou desclassificar substâncias nem tão pouco é suficiente, por si só, para conferir legitimidade activa ao seu destinatário.

64 Além disso, de acordo com jurisprudência assente, quando um acto da Comissão reveste um carácter negativo, deve ser apreciado em função da natureza do pedido ao qual constitui resposta (acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Novembro de 1992, Buckl e o./Comissão, C-15/91 e C-108/91, Colect., p. I-6061, n.º 22). Concretamente, o facto de uma instituição comunitária se recusar a proceder à revogação ou à alteração de um acto não pode constituir, em si mesmo, um acto cuja

legalidade possa ser fiscalizada, nos termos do artigo 230.º CE, quando o próprio acto que a instituição comunitária recusa revogar ou alterar também pudesse ter sido impugnado, enquanto tal, nos termos da mesma disposição (acórdãos do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 1972, Nordgetreide/Comissão, 42/71, Colect., p. 55; Recueil, p. 105, n.º 5; de 26 de Abril de 1988, Asteris e o./Comissão, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Colect., p. 2181, n.º 17, e de 17 de Maio de 1990, Sonito e o./Comissão, C-87/89, Colect., p. I-1981, n.º 8; acórdão Zunis Holding e o./Comissão, referido no n.º 56, *supra*, n.º 31, e despacho Scottish Soft Fruit Growers /Comissão, referido no n.º 56, *supra*, n.º 41).

65 Daqui decorre que, no caso em apreço, o acto impugnado que indefere o pedido das recorrentes não pode ser apreciado separadamente do acto explicitamente visado nesse pedido, isto é, a proposta de uma alteração da Directiva 67/548. Por conseguinte, o acto impugnado só seria um acto recorrível se a proposta de alteração pretendida e a classificação da colofónia no anexo I da Directiva 67/548 fossem também passíveis de recurso de anulação interposto pelas recorrentes.

66 Ora, importa salientar que a proposta de alteração da Directiva 67/548 requerida pelas recorrentes também não constitui um acto impugnável na acepção do artigo 230.º CE, devido ao seu carácter puramente intermédio e preparatório. Com efeito, segundo jurisprudência assente relativa aos actos ou decisões cuja elaboração se processa em várias fases, só constituem, em princípio, actos susceptíveis de um recurso de anulação as medidas que fixam definitivamente a posição da instituição no termo desse processo, com excepção das medidas intercalares cuja finalidade é preparar a decisão final (v. despacho Berthu/Comissão, referido no n.º 44, *supra*, n.º 19 e jurisprudência citada, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 2 de Junho de 2004, Pfizer/Comissão, T-123703, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 22 e segs.). Ora, independentemente do facto de o acto impugnado constituir uma resposta definitiva da Comissão ao pedido das recorrentes, o mesmo constitui apenas uma tomada de posição acerca de uma medida puramente intercalar e preparatória que, conseqüentemente, não é, enquanto tal, susceptível de recurso de anulação. Resulta *a fortiori* que, à luz da jurisprudência referida no n.º 64, *supra*, o acto impugnado não é um acto recorrível na acepção do artigo 230.º CE.

67 Além disso, é evidente que, no caso em apreço, não estão reunidas as condições de admissibilidade de um eventual recurso das recorrentes da classificação da colofónia no anexo I da Directiva 67/548. É verdade que decorre de jurisprudência assente que mesmo um acto de alcance geral pode, em determinadas circunstâncias, afectar individual e directamente determinados particulares ou operadores económicos interessados, desde que os atinja em razão de determinadas qualidades que lhes são específicas ou de uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa (v. despacho do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Março de 1998, Berthu/Conselho, T-207/97, Colect., p. II-509, n.º 23 e jurisprudência citada). No entanto, no caso vertente, as recorrentes nem sequer tentaram demonstrar que eram individual e directamente afectadas, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, por uma eventual alteração da Directiva 67/548 e, designadamente, por uma eventual classificação ou desclassificação da colofónia. Pelo contrário, as recorrentes afirmaram que, enquanto destinatárias do acto impugnado, não tinham que demonstrar que eram directa e individualmente afectadas na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE.

68 Neste contexto, há igualmente que rejeitar o argumento das recorrentes baseado na jurisprudência relativa à admissibilidade do recurso das decisões de abertura de um procedimento de exame minucioso nos termos do artigo 88.º, n.º 2, CE (v. n.º 45 *supra*). Com efeito, esta jurisprudência não pode ser transposta para o caso em apreço porque, em primeiro lugar, os procedimentos de fiscalização em matéria de auxílios de Estado, contrariamente ao procedimento em causa no caso vertente, visam a adopção de um acto administrativo individual e não de um acto de alcance geral (v. n.º 59 *supra*). Em segundo lugar, a jurisprudência relativa aos auxílios de Estado respeita, antes de mais, às relações entre a Comissão e o Estado-Membro. Consequentemente, esta jurisprudência refere-se sobretudo às consequências jurídicas concretas para os Estados-Membros — e em menor medida para os particulares — da qualificação provisória pela Comissão de uma medida estatal como novo auxílio nos termos do artigo 88.º, n.º 3, CE. Em terceiro lugar, a recusa da Comissão em propor a desclassificação de uma substância não tem qualquer semelhança com uma decisão de abertura do procedimento de exame minucioso em matéria de auxílios de Estado que é, ademais, susceptível de conduzir ao resultado pretendido pelo denunciante.

69 Decorre do que precede que é improcedente o argumento das recorrentes relativo ao carácter administrativo, individual e definitivo do acto impugnado.

- 70 Por último, deve também ser rejeitado o argumento das recorrentes segundo o qual há que aplicar ao caso em apreço a jurisprudência relativa à rejeição ou ao arquivamento de queixas no domínio do direito da concorrência. Com efeito, essa jurisprudência não versa sobre a participação dos particulares no procedimento que conduz à adopção ou à alteração de directivas. De resto, no que diz respeito aos procedimentos de adopção de medidas de alcance geral, só em casos excepcionais é que a jurisprudência reconheceu um direito de recurso de um particular actuando como «recorrente» ou «denunciante», designadamente quando este goza de garantias processuais expressamente previstas na legislação em causa (v. n.<sup>os</sup> 72 e 73 *infra*).
- 71 Consequentemente, importa agora examinar se as recorrentes dispunham, no âmbito do procedimento de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548, de garantias processuais susceptíveis de tornar o presente recurso admissível.

Quanto à existência de garantias processuais conferidas aos particulares no âmbito do procedimento de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548

— Observações preliminares

- 72 A título preliminar, importa recordar a jurisprudência segundo a qual o facto de uma pessoa participar, de uma forma ou de outra, no processo que conduz à adopção de um acto comunitário só é susceptível de individualizar essa pessoa relativamente ao acto em questão, o que implica necessariamente que esse acto produz efeitos jurídicos obrigatórios na sua esfera jurídica, quando a regulamentação comunitária aplicável lhe confere certas garantias processuais (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Janeiro de 2002, Rica Foods/Comissão, T-47/00, Colect., p. II-113, n.º 55; de 11 de Setembro de 2002, Pfizer Animal Health/Conselho, T-13/99, Colect., p. II-3305, n.º 101 e Alpharma/Conselho, T-70/99, Colect., p. II-3495, n.º 93; despachos do Tribunal de Primeira Instância de 29 de Abril de 2002, Bactria/Comissão, T-339/00, Colect., p. II-2287, n.º 51, e de 16 de Fevereiro de 2005, Fost Plus/Comissão, T-142/03, ainda não publicado na Colectânea, n.<sup>os</sup> 61 e segs.).

73 Além disso, é igualmente jurisprudência constante que, em princípio, nem o processo de elaboração de actos de alcance geral nem a natureza desses mesmos actos exigem, por força dos princípios gerais do direito comunitário, como o direito a ser ouvido, a participação das pessoas afectadas, dado que os interesses das mesmas se consideram representados pelas instâncias políticas competentes para adoptar esses actos (v., neste sentido, despachos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, *Molkerei Großbraunshain e Bene Nahrungsmittel/Comissão*, T-109/97, Colect., p. II-3533, n.º 60 e de 9 de Novembro de 1999, *CRS Pampryl/Comissão*, T-114/99, Colect., p. II-3331, n.º 50). Por conseguinte, na ausência de direitos processuais expressamente garantidos, é contrário à letra e ao espírito do artigo 230.º CE permitir a qualquer particular, pelo facto de ter participado na preparação de um acto de natureza legislativa, interpor seguidamente um recurso de tal acto (despachos *Molkerei Großbraunshain e Bene Nahrungsmittel/Comissão*, já referido, n.º 68; *CSR Pampryl/Comissão*, já referido, n.º 50 e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Janeiro de 2001, *La Conquete/Comissão*, T-215/00, Colect., p. II-181, n.º 42, confirmado pelo despacho do Tribunal de Justiça de 30 de Janeiro de 2002, *La Conquete/Comissão*, C-151/01 P, Colect., p. I-1179, n.ºs 42 e segs.).

74 Por outro lado, em relação mais especificamente a um domínio próximo do regulado pela Directiva 67/548, a saber, o dos produtos cosméticos regulado pela Directiva 76/768/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1976, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos produtos cosméticos (JO L 262, p. 169; EE 15 F1 p. 206), alterada nomeadamente pela Directiva 93/35/CEE do Conselho, de 14 de Junho de 1993 (JO L 151, p. 32), o Tribunal considerou que o princípio do contraditório é um princípio fundamental do direito comunitário aplicável a qualquer processo administrativo instaurado relativamente a uma determinada pessoa e susceptível de levar a um acto lesivo dos seus interesses, mas que não se impõe normalmente nos processos de adopção de medidas de alcance geral (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Julho de 1998, *Bergaderm e Goupil/Comissão*, T-199/96, Colect., p. II-2805, n.º 58 e jurisprudência aí referida). No entanto, a participação de terceiros interessados em tais processos está apenas expressamente prevista a título excepcional. É o que normalmente acontece nos processos antidumping, no âmbito dos quais devem ser garantidos determinados direitos da defesa previstos por disposições expressas com vista à adopção de um acto de alcance geral (*Bergaderm e Goupil/Comissão*, já referido, n.º 59; despachos *Molkerei Großbraunshain e Bene Nahrungsmittel/Comissão*, referido no n.º 73, *supra*, n.º 69 e de 30 de Janeiro de 2001, *La Conquete/Comissão*, referido no n.º 73, *supra*, n.º 46).

75 À luz desta jurisprudência, há que examinar primeiro se a Directiva 67/548 confere expressamente garantias processuais aos operadores interessados. Seguidamente, o Tribunal considera necessário examinar a questão de saber se as recorrentes podem invocar, a título excepcional, no contexto jurídico particular do caso em apreço, garantias processuais implícitas decorrentes de um princípio geral de direito.

— Quanto à existência de garantias processuais expressas no âmbito do processo de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548

76 Há que concluir que a Directiva 67/548 não contém quaisquer disposições susceptíveis de conferir aos operadores económicos interessados que se encontrem na situação das recorrentes a faculdade de dar início ao procedimento de adaptação em causa nem nenhuma regra que imponha à Comissão, antes de apresentar uma proposta de adaptação, a obrigação de seguir um procedimento no âmbito do qual estes operadores beneficiem de garantias processuais.

77 Se é verdade que o ponto 1.7.2, terceiro parágrafo, do anexo VI da Directiva 67/548 estabelece que os produtores, importadores ou distribuidores, quando disponham de novas informações, podem apresentar uma proposta às autoridades competentes de um Estado-Membro com vista a introduzir uma modificação no anexo I, esta faculdade só diz todavia respeito à relação entre o operador económico interessado e o Estado-Membro. Deste modo, não consagra, a nível comunitário, nem a faculdade desses operadores de desencadear o procedimento nem uma garantia processual a seu favor, como o direito a ser ouvido (v., neste sentido, despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Fevereiro de 2005, *Enviro Tech Europe e Enviro Tech International/Comissão*, T-291/04 R, ainda não publicado na Colectânea, n.º 68 e, relativamente a uma situação semelhante, despacho *Bactria/Comissão*, referido no n.º 72, *supra*, n.º 51, confirmado pelo despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Dezembro 2003, *Bactria/Comissão*, C-258/02 P, Colect., p. I-15105, n.ºs 43 e 44).

78 Da mesma forma, os pontos 4.1.3, 4.1.4 e 4.1.5 do anexo VI da Directiva 67/548 apenas exigem aos operadores que forneçam aos Estados-Membros as informações que interessam à classificação. A obrigação a que está sujeita a Comissão, por força do ponto 4.1.5, segundo parágrafo, do anexo VI da Directiva 67/548, de informar os outros Estados-Membros, diz unicamente respeito à eventual proposta de classificação enviada pelo Estado-Membro destinatário dessas informações e não às próprias informações, que apenas são transmitidas aos demais Estados-Membros quando estes expressamente o solicitarem. Acresce que estas obrigações apenas dizem respeito a substâncias especialmente perigosas expressamente referidas nos pontos 4.2.1 a 4.2.3, com excepção das substâncias sensibilizantes, como a colofónia. Por último, o artigo 14.º da Directiva 67/548, que as recorrentes invocam neste contexto, estabelece uma obrigação de notificação unicamente para operadores que se encontrem numa situação que não tem qualquer relação com a das recorrentes no caso em apreço.

79 Não decorre da letra nem do espírito destas disposições que estas obrigações envolvem a atribuição de determinadas garantias processuais a nível comunitário. Sem que seja necessário examinar a existência de eventuais garantias processuais concedidas pelos Estados-Membros, importa referir que as obrigações de informação referidas, designadamente as relativas às substâncias especialmente perigosas, prosseguem plena e objectivamente um fim de interesse público. Trata-se, com efeito, da prossecução de objectivos gerais de protecção da saúde, da segurança e do ambiente, com base nas informações mais recentes relativas às substâncias perigosas, através da aplicação eficaz e uniforme da Directiva 67/548. Isto é confirmado pelo objectivo enunciado no ponto 4.1.5, primeiro parágrafo, do anexo VI da Directiva 67/548 de estabelecer «tão rapidamente quanto possível, uma classificação harmonizada de acordo com o processo previsto no artigo 28.º da [...] directiva».

80 Daqui se infere que estas disposições não constituem qualquer garantia processual a nível comunitário, a favor dos operadores económicos interessados, susceptível de tornar admissível o presente recurso (v. neste sentido, despacho de 30 de Janeiro de 2001, La Conqueste/Comissão, referido no n.º 73, *supra*, n.ºs 44 a 49, confirmado pelo despacho do Tribunal de Justiça de 30 de Janeiro de 2002, La Conqueste/Comissão, referido no n.º 73, *supra*, n.º 42 e segs.).



81 A título supletivo, há que salientar que as disposições em causa se distinguem claramente das do sistema de preferências pautais generalizadas da Comunidade, a que se refere o processo DuPont (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Setembro de 2002, DuPont Teijin Films Luxembourg e o./Comissão, T-113/00, Colect., p. II-3681, n.ºs 47 a 55), na medida em que estas últimas criam uma obrigação incondicional de agir da administração comunitária na sequência de uma informação dada por um operador, obrigação a que corresponde uma garantia processual a favor deste último, cujo respeito deve ser submetido a um controlo jurisdiccional efectivo. Da mesma forma, a situação das recorrentes também não pode ser comparada com a que esteve na origem dos acórdãos Pfizer Animal Health/Conselho e Alpharma/Conselho, referidos no n.º 72, *supra*, nos quais o Tribunal de Primeira Instância considerou que, apesar de o procedimento previsto no artigo 24.º da Directiva 70/524/CEE do Conselho, de 23 de Novembro de 1970, relativa aos aditivos na alimentação para animais (JO L 270, p. 1; EE 03 F4 p. 82), não conferir, enquanto tal, aos operadores em causa um direito de participação no processo, havia, no entanto, que ter em conta o facto de o recorrente, na sua condição de requerente nos termos do artigo 9.º G, n.ºs 2 e 4, da Directiva 70/524, ter ele próprio dado início ao processo regulado pelo artigo 4.º da referida directiva. Com efeito, esta última disposição prevê expressamente que o processo de decisão se inicia a pedido do operador em causa e, por outro lado, confere-lhe, ao contrário das disposições que regulam o processo em causa no caso em apreço, garantias processuais, como a de ser mantido informado, no decurso das diferentes fases deste processo, de uma eventual não conformidade do seu pedido, de um indeferimento do mesmo ou de um simples adiamento do tratamento do seu pedido (acórdãos Pfizer Animal Health/Conselho, referido no n.º 72, *supra*, n.ºs 101 e 102 e Alpharma/Conselho, referido no n.º 72 *supra*, n.ºs 93 e 94).

82 Atendendo ao que precede, há que concluir que a regulamentação pertinente no caso vertente não prevê garantias processuais, na acepção da jurisprudência referida nos n.ºs 72 e segs., *supra*, que protejam as recorrentes e que estas possam invocar para demonstrar que o acto impugnado produz efeitos jurídicos vinculativos na sua esfera jurídica.

— Quanto à existência de garantias processuais decorrentes dos princípios gerais de direito

- 83 No contexto da sua argumentação sobre a natureza administrativa e individual do processo em causa, as recorrentes invocam a obrigação da Comissão de examinar de forma diligente e imparcial a totalidade dos elementos de facto e de direito pertinentes apresentados pelos operadores em causa (a seguir «dever de diligência»). Segundo as recorrentes, o dever de diligência constitui uma garantia processual que as protege no âmbito do exame preliminar das propriedades intrínsecas das substâncias, cujo cumprimento pela Comissão deve estar sujeito ao controlo do juiz comunitário.
- 84 A este respeito, importa referir, em primeiro lugar, que a participação de representantes do sector industrial em causa constitui certamente um elemento importante para a adaptação permanente e eficaz da Directiva 67/548 em virtude dos rápidos progressos técnicos e científicos que caracterizam este sector. Isto reflecte-se, nomeadamente, nas obrigações de informação que incumbem aos operadores em causa (v. n.ºs 76 e segs., *supra*) bem como na composição do grupo de trabalho que assiste a Comissão nesta tarefa e no qual participam, designadamente, os representantes do sector industrial interessado. Os interesses dos operadores económicos estão assim representados, de forma apropriada, no âmbito do procedimento de adaptação ao progresso técnico da Directiva 64/548 (v., por analogia, despacho Molkerei Großbraunshain e Bene Nahrungsmittel/Comissão, referido no n.º 73, *supra*, n.º 60). A título supletivo, o carácter efectivo desta representação parece, de resto, decorrer, no caso em apreço, da tomada em consideração pelo grupo de trabalho dos elementos de informação fornecidos pelo sector industrial em causa, o que é confirmado pelas diferentes peças dos autos.
- 85 É igualmente certo que a Comissão e o grupo de trabalho, que são os destinatários destas informações, têm o dever, no âmbito da fase de exame preliminar que precede a elaboração de uma proposta de alteração da Directiva 67/548, de examinar com cuidado e imparcialidade todos os elementos relevantes do caso concreto (v., por analogia, acórdãos Pfizer Animal Health/Conselho, referido no n.º 73, *supra*, n.ºs 171 e 172, e Alparma/Conselho, referido no n.º 72, *supra*, n.ºs 182 e 183, com referência ao acórdão Technische Universität München, referido no n.º 43, *supra*, n.º 14).

Importa, por outro lado, recordar que, no âmbito da regulamentação comunitária em matéria de antibióticos utilizados na alimentação animal e da aplicação do princípio da precaução que exige uma avaliação científica dos riscos tão exaustiva quanto possível, com base em pareceres científicos assentes nos princípios da excelência, da transparência e da independência, o Tribunal de Primeira Instância considerou que o dever de diligência constitui uma garantia processual importante a fim de assegurar a objectividade científica das medidas e evitar a adopção de medidas arbitrárias (acórdãos Pfizer Animal Health/Conselho, já referido, n.º 172, e Alpharma/Conselho, já referido, n.º 183).

86 No entanto, contrariamente aos argumentos das recorrentes, não decorre desta jurisprudência nem da referida no n.º 72 e segs., *supra*, que os operadores interessados possam invocar a obrigação de diligência no quadro de um processo conducente à adopção de medidas de alcance geral da mesma forma que poderiam invocar garantias processuais no quadro de um procedimento destinado a adoptar um acto administrativo de alcance individual. Pelo contrário, o Tribunal de Primeira Instância conclui que, no contexto da jurisprudência referida bem como no do presente caso, o dever de diligência constitui essencialmente uma garantia processual objectiva, decorrente de uma obrigação absoluta e incondicional da instituição comunitária relativa à elaboração de um acto de alcance geral e não do exercício de um qualquer direito individual.

87 Com efeito, no âmbito de processos destinados à adopção de medidas de alcance geral, como o do caso em apreço, a caracterização do dever de diligência enquanto garantia processual não implica que este confira directamente direitos aos operadores que participam no processo em causa e lhes permita aceder ao juiz comunitário. Esta interpretação é confirmada pelo facto de, nos acórdãos Pfizer Animal Health/Conselho e Alpharma/Conselho, referidos no n.º 72, *supra*, a admissibilidade do recurso de anulação não ter resultado do dever de diligência enquanto garantia processual que protegia as recorrentes, mas de outros critérios, nomeadamente das garantias processuais expressamente previstas pela regulamentação em causa, que permitiram considerar as recorrentes como sendo individualmente afectadas pelo regulamento impugnado (acórdãos Pfizer Animal Health/

/Conselho, referido no n.º 72, n.º 90 e segs., e Alpharma/Conselho referido n.º 72, *supra*, n.º 82 e segs.). Por outro lado, nos referidos acórdãos, o dever de diligência só foi tido em consideração no âmbito do exame da legalidade dos actos impugnados (acórdãos Pfizer Animal Health/Conselho, referido no n.º 72, *supra*, n.º 171 e segs., e Alpharma/Conselho, referido no n.º 72, *supra*, n.º 182 e segs.).

88 No âmbito da adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548, o dever de diligência constitui, antes de mais, um requisito processual essencial e objectivo, imposto no interesse público de uma regulamentação cujo fim é o de assegurar a objectividade científica assente nos princípios da excelência, da transparência e da independência (v., por analogia, acórdão Pfizer Animal Health/Conselho, referido no n.º 72, *supra*, n.ºs 171 e 172, e conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Comissão/max.mobil, acórdão de 22 de Fevereiro de 2005, C-141/02 P, Colect., pp. I-1283 e I-1286, n.ºs 55 e 56). Daqui decorre que o alcance do dever de diligência se distingue claramente do que existe nos procedimentos administrativos destinados à adopção de actos de carácter individual, no quadro dos quais o carácter protector do dever de diligência em relação aos particulares foi reconhecido pela jurisprudência (v., designadamente, acórdão Technische Universität München, referido no n.º 43, *supra*, n.º 14; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1995, Nölle/Conselho e Comissão, T-167/94, Colect., p. II-2589, n.ºs 73 a 76, e de 9 de Julho de 1999, New Europe Consulting e Brown/Comissão, T-231/97, Colect., p. II-2403, n.º 37 e segs.). De resto, mesmo se, no âmbito de um processo de adopção de medidas de alcance geral, o dever de diligência não cria qualquer direito individual susceptível de conferir aos particulares legitimidade para interpor um recurso de anulação, isso não exclui que estes possam invocar perante o juiz comunitário o incumprimento deste dever por um órgão comunitário desde que estejam reunidas as condições de admissibilidade de um recurso de anulação ou de uma acção de indemnização (v. a este respeito, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Março de 2005, Agraz e o./Comissão, T-285/03, Colect., p. II-1063, n.ºs 49 a 54).

89 A este respeito, há igualmente que recordar que, de acordo com a jurisprudência referida nos n.ºs 73 e 74, *supra*, no âmbito do processo de elaboração de actos de alcance geral, os princípios gerais do direito comunitário, como o direito a ser ouvido e, do mesmo modo, o dever de diligência, não têm o mesmo alcance que o que é reconhecido nos procedimentos administrativos destinados a adoptar um acto de alcance individual. Daqui decorre que os princípios protectores elaborados pela

jurisprudência no quadro desses procedimentos administrativos não podem ser transpostos para os processos de adopção de medidas de alcance geral e que, conseqüentemente, neste último caso, a existência do dever de diligência não implica a concessão de uma garantia processual individual (v., neste sentido, no que respeita ao direito a ser ouvido, acórdão Pfizer Animal Health/Conselho, referido no n.º 72, *supra*, n.º 487, e jurisprudência citada). Daqui se infere também que as recorrentes invocam erradamente o acórdão max.mobil/Comissão, referido no n.º 43, *supra*, que, de resto, foi anulado pelo Tribunal de Justiça em sede de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância (acórdão Comissão/max.mobil, referido no n.º 89, *supra*).

90 Decorre do exposto que improcede o argumento das recorrentes relativo ao dever de diligência.

91 Conseqüentemente, face à ausência de garantias expressas ou implícitas que protejam as recorrentes no quadro do procedimento de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548, não se pode considerar que o acto impugnado produz efeitos jurídicos obrigatórios relativamente às recorrentes, pelo que não constitui um acto impugnável na acepção do artigo 230.º CE.

92 Tendo em conta as considerações precedentes, há que concluir que o acto impugnado não produz efeitos jurídicos obrigatórios relativamente às recorrentes e, portanto, não pode alterar a sua situação jurídica. Não constitui assim um acto impugnável nos termos do artigo 230.º, n.º 4, CE.

Quanto ao direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efectiva

93 Importa por último analisar o argumento das recorrentes segundo o qual a admissibilidade do seu recurso decorre do princípio da legalidade e do direito a uma tutela jurisdicional efectiva, dado que o Tribunal de Primeira Instância é a única instância que pode apreciar a legalidade do acto impugnado.

- 94 A este respeito, basta recordar a jurisprudência segundo a qual a eventual inexistência de vias de recurso, mesmo admitindo que esteja provada, não pode justificar uma alteração, por via de interpretação jurisdicional, do sistema das vias de recurso e dos processos estabelecidos pelo Tratado. Em caso algum tal circunstância permite, segundo esta jurisprudência, declarar admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições colocadas pelo artigo 230.º, n.º 4, CE (acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Abril de 2004, Comissão/Jégo-Quéré, C-263/02 P. Colect., p. I-3425, n.º 36; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Fevereiro de 2000, ACAV e o./Conselho, T-138/98, Colect., p. II-341, n.º 68, e despacho de 29 de Abril de 2002, Bactria/Comissão, referido no n.º 72, *supra*, n.º 54).
- 95 Importa, além disso, referir que as recorrentes não demonstraram que um operador económico que se encontre na sua situação não pode pôr em causa a validade da não desclassificação da colofónia através de um recurso interposto nos órgãos jurisdicionais nacionais das medidas nacionais de execução adoptadas pelo Estado-Membro em causa. Ora, esse litígio seria susceptível de dar lugar a um reenvio prejudicial para apreciação da validade da directiva em causa em aplicação do artigo 234.º CE (v., neste sentido, despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 2003, Villiger Shöne/Conselho, T-154/02, Colect., p. II-1921, n.ºs 60 e 61). Não parece excluído que as recorrentes possam, pelo menos, solicitar a adopção de uma medida nacional impugnável num órgão jurisdicional nacional pedindo, por exemplo, às autoridades nacionais uma derrogação da aplicação da Directiva 67/548 quanto à colofónia e de toda a regulamentação nacional visando a sua transposição. De resto, há que sublinhar que, aparentemente, até à data, as recorrentes não tentaram sequer contestar, por qualquer via processual, a classificação actual da colofónia como substância sensibilizante, apesar de essa classificação estar em vigor há mais de dez anos, dado que ocorreu na sequência das alterações introduzidas pelas Directivas 93/72 e 94/69. Não demonstram, assim, a inexistência de vias de recurso apropriadas a nível nacional. Importa acrescentar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, mesmo admitindo que se pudesse demonstrar, após exame concreto das regras processuais nacionais, que estas não autorizam o particular a interpor um recurso que lhe permita pôr em causa a validade do acto impugnado, esta circunstância não contraria em nada as considerações precedentes, dado que tal regime exigiria que o juiz comunitário examinasse e interpretasse, em cada caso concreto, o direito processual nacional, o que excede a sua competência no âmbito da fiscalização da legalidade dos actos comunitários (acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Julho de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, C-50/00 P, Colect., p. I-6677, n.º 43).

96 Pelo exposto, o pedido de anulação do acto impugnado deve ser julgado inadmissível.

## 2. Quanto à admissibilidade do pedido de indemnização

### *Argumentos das partes*

97 A recorrida alega que o pedido de indemnização é também inadmissível na medida em que foi apresentado fora de prazo. A título subsidiário, defende que este pedido é manifestamente improcedente.

98 A interveniente não apresentou observações quanto à admissibilidade do pedido de indemnização.

99 As recorrentes recordam que, para uma acção de indemnização ser admissível, é necessário demonstrar a ilegalidade do comportamento da demandada, o prejuízo sofrido e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Dezembro de 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, 5/71, Colect., p. 375).

100 Em primeiro lugar, no que diz respeito à ilegalidade do comportamento, decorre, no caso em apreço, dos diferentes fundamentos de anulação que o comportamento da recorrida aquando da adopção do acto impugnado, incluindo o comportamento dos

seus agentes no decurso da fase que antecedeu essa adopção, foi ilegal. As recorrentes consideram, em concreto, que a Comissão, ao não proceder à desclassificação da colofónia, apesar de esta estar «cientificamente justificada», não só excedeu os seus poderes mas também não examinou com diligência e imparcialidade a sua reclamação e o seu pedido, violando assim o dever de boa administração.

101 Segundo jurisprudência assente, basta um comportamento ilegal para implicar a responsabilidade extracontratual da Comunidade quando o acto impugnado não tem carácter «legislativo» e quando a Comissão não dispõe de um amplo poder de apreciação. No caso em apreço, o acto impugnado é uma medida individual, cujos destinatários são as recorrentes, e não um acto «legislativo». Mesmo admitindo que o acto impugnado tem carácter «legislativo» — *quod non* —, a sua adopção pela Comissão constitui, segundo as recorrentes, uma violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito que protege os particulares (acórdão Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conselho, referido no n.º 99, *supra*, e acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Abril de 1997, Schröder e o./Comissão, T-390/94, Colect., p. II-501), em virtude da violação do Tratado e de diversos princípios fundamentais do direito comunitário que visam a protecção dos direitos dos particulares e das suas expectativas legítimas. As recorrentes alegam, por outro lado, que a Comissão não goza de um amplo poder de apreciação no âmbito de decisões relativas à inclusão de uma substância no anexo I da Directiva 67/548, uma vez que está obrigada, por força das regras e dos critérios fixados por esta mesma directiva, a proceder à classificação das substâncias em função das suas propriedades intrínsecas.

102 Em segundo lugar, no que diz respeito ao prejuízo sofrido devido ao acto impugnado, as recorrentes sustentam que, na sequência da sua classificação ilegal, os seus clientes na União Europeia já não têm confiança na colofónia, procuram produtos de substituição e, em determinados casos, deixam progressivamente de utilizar produtos que contêm colofónia, o que provocou uma redução do mercado em causa bem como dos seus lucros. Por outro lado, as recorrentes investiram muito tempo, energia e meios financeiros durante o processo de classificação e de rotulagem nestes últimos dez anos e tiveram, nomeadamente, que recorrer a advogados e a peritos jurídicos e técnicos para preparar o presente recurso. As recorrentes estimam que o prejuízo financeiro sofrido até hoje é superior a



250 000 EUR. A título subsidiário, as recorrentes pedem que o Tribunal reconheça a responsabilidade da Comunidade por danos iminentes e previsíveis com uma razoável certeza, embora o prejuízo não possa ainda ser calculado com precisão (acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Junho de 1976, Kampffmeyer e o./Comissão e Conselho, 56/74 a 60/74, Colect., p. 315, n.º 6).

- 103 Em terceiro lugar, relativamente aonexo de causalidade entre a ilegalidade do acto impugnado e o prejuízo sofrido, as recorrentes alegam que a cessação das relações comerciais com os seus clientes e a substituição que estes fizeram da colofónia por outros produtos decorrem directamente do acto impugnado. As recorrentes requerem a este respeito ao Tribunal que declare que a recorrida é obrigada a reparar o prejuízo sofrido devido à adopção do acto impugnado e que ordene que o montante da indemnização será fixado pelas partes de comum acordo ou, na falta deste, pelo Tribunal de Primeira Instância (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Maio de 1975, CNTA/Comissão, 74/74, Colect., p. 183).
- 104 Quanto à objecção suscitada pela recorrida, segundo a qual o pedido de indemnização prescreveu, as recorrentes alegam que a data da adopção do acto impugnado é o momento a partir do qual começa a correr o prazo para intentar essa acção, na medida em que o referido acto pôs termo ao procedimento administrativo de avaliação da colofónia. Deste modo, a Comissão teria provavelmente indeferido por prematuro qualquer recurso interposto antes da adopção do acto impugnado. Este está datado de 23 de Agosto de 2003 e as recorrentes interpuseram o recurso em 29 de Outubro de 2003, isto é, no prazo de cinco anos previsto para interpor uma acção de indemnização nos termos do artigo 288.º, segundo parágrafo, CE.

### *Apreciação do Tribunal*

- 105 A recorrida alega que o pedido de indemnização prescreveu porque foi exercido fora do prazo, isto é, mais de dez anos depois da classificação da colofónia como

substância perigosa nos termos das Directivas 93/72 e 94/69. A título subsidiário, a recorrida, remetendo para o despacho do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Dezembro de 2003, Krikorian e o./Parlamento e o. (T-346/03, Colect., p. II-6037, n.ºs 14 e 15), sustenta que o referido pedido é manifestamente improcedente.

106 Há que recordar, em primeiro lugar, que, de acordo com o artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, as acções contra a Comunidade em matéria de responsabilidade extracontratual prescrevem no prazo de cinco anos a contar da produção do acto que a determinou. O prazo de prescrição assim estabelecido não pode começar a correr antes de estarem reunidas todas as condições a que está subordinada a obrigação de reparação. As referidas condições são a existência de um comportamento ilegal das instituições comunitárias, a realidade do dano alegado e a existência de umnexo de causalidade entre este comportamento e o prejuízo invocado (acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de Janeiro de 1982, Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Recueil, p. 85, n.º 10; acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 16 de Abril de 1997, Hartmann/Conselho e Comissão, T-20/94, Colect., p. II-595, n.º 107, e de 31 de Janeiro de 2001, Jansma/Conselho e Comissão, T-76/94, Colect., p. II-243, n.º 76). A condição relativa à existência de um dano certo é preenchida quando este é iminente e previsível com um grau suficiente de certeza, mesmo que o prejuízo não possa ainda ser quantificado com precisão (acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1987, Zuckerfabrik Bedburg e o./Conselho e Comissão, 281/84, Recueil, p. 49, n.º 14).

107 Nos casos em que a responsabilidade da Comunidade decorre de um acto de alcance geral, o prazo de prescrição não pode começar a correr antes de se produzirem os efeitos danosos desse acto e, conseqüentemente, antes de os interessados terem sofrido um prejuízo certo (acórdão Birra Wührer e o./Conselho e Comissão, referido no n.º 106, *supra*, n.º 10; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Fevereiro de 1998, Bühring/Conselho, T-246/93, Colect., p. II-171, n.º 66, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Janeiro de 2001, Autosalone Ispra dei Fratelli Rossi/CEEA, T-124/99, Colect., p. II-53, n.º 23).

108 No caso em apreço, a recorrida observou acertadamente que a classificação da colofónia como substância perigosa, ainda em vigor, decorre, em última instância, da alteração da Directiva 67/548 pela Directiva 94/69, que entrou em vigor em 3 de

Janeiro de 1995, sendo 1 de Setembro de 1996 a data limite para a sua transposição para o direito interno dos Estados-Membros. Há que concluir, com efeito, que o acto impugnado em nada alterou a classificação que já estava em vigor.

- 109 Daqui se infere que o prejuízo sofrido pelas recorrentes, admitindo a sua existência, não pode em caso algum ter a sua origem no acto impugnado, mas sim na aplicação da Directiva 67/548 ou, no máximo, na alteração desta quanto à classificação da colofónia. De resto, como refere acertadamente a recorrida, decorre do n.º 99 da petição que as próprias recorrentes consideram, no essencial, que a causa do alegado prejuízo está na «classificação ilegal», isto é, no acto que classifica a colofónia como substância perigosa. Deste modo, improcede a alegação das recorrentes segundo a qual o acto impugnado constitui «o ponto de partida de uma acção de indemnização na medida em que põe termo ao procedimento administrativo de avaliação da colofónia [...]». Por último, tendo em atenção as apreciações do Tribunal constantes do n.º 58 e segs., *supra*, esta última afirmação carece, em qualquer caso, de fundamento.
- 110 Por conseguinte, há que averiguar, no caso vertente, a partir de que momento se podem considerar preenchidas as condições de que depende a obrigação de indemnização.
- 111 A este propósito, o Tribunal de Primeira Instância verifica que as recorrentes, mesmo depois de a recorrida ter expressamente invocado a prescrição, não apresentaram elementos concretos susceptíveis de determinar a data ou o período em que ficaram reunidas todas as condições de que depende a obrigação de indemnizar o prejuízo alegado. Limitaram-se a alegar, de forma vaga e pouco circunstanciada, que, na sequência da «classificação ilegal», os seus clientes europeus perderam a confiança na colofónia, procuraram produtos de substituição e, em parte, deixaram progressivamente de utilizar produtos com colofónia, reduzindo assim as suas quotas de mercado e os seus lucros. Do mesmo modo, as recorrentes não especificaram o carácter imediato ou o carácter continuado do prejuízo alegadamente sofrido. Deste modo, independentemente de se saber se estes

elementos bastam por si só para estabelecer a existência de um prejuízo e do nexo de causalidade com o comportamento alegadamente ilegal, não se pode deduzir destas afirmações nem a data exacta — nem sequer o período — em que uma tal situação danosa pode ter sido originada pela classificação impugnada.

112 Tendo em conta as considerações precedentes, o Tribunal de Primeira Instâncias considera que a recorrida alegou correctamente que a génese do prejuízo alegado, admitindo que o mesmo foi efectivamente causado pela classificação da colónia, e, portanto, o cumprimento das condições previstas no artigo 288.º, segundo parágrafo, CE, se situam imediatamente após a entrada em vigor da Directiva 94/69 ou, o mais tardar, imediatamente a seguir à transposição da Directiva 94/69 nos Estados-Membros, cuja data limite para o efeito fora fixada em 1 de Setembro de 1996. Com efeito, tendo em conta as próprias alegações das recorrentes, segundo as quais a classificação da colónia como substância perigosa está na origem do prejuízo alegado, é altamente improvável que a referida classificação tenha produzido ou, pelo menos, tenha começado a produzir os seus alegados efeitos danosos unicamente no final dos anos 90 ou mais tarde.

113 Em qualquer caso, dada a detalhada contestação formulada a este respeito pela recorrida nos n.ºs 51 e 53 da sua questão prévia de inadmissibilidade, incumbia às recorrentes, cujas afirmações constantes da petição são particularmente vagas, apresentar elementos suplementares relativos à data ou ao período exacto da origem dos alegados efeitos danosos, bem como sobre o carácter eventualmente continuado do prejuízo alegado. Isto é tanto mais verdade quanto as recorrentes conheciam, como elas próprias admitiram, os efeitos prejudiciais da classificação da colónia para a sua actividade económica desde os anos 90, período durante o qual começaram a desenvolver múltiplos esforços no sentido de obter a sua desclassificação pelas instâncias comunitárias competentes.

114 Ora, na ausência de esclarecimentos prestados pelas recorrentes a este respeito em resposta à questão prévia de inadmissibilidade, o Tribunal, para tomar uma decisão

sobre esta questão prévia, deve ter em consideração, pelo menos, a data limite prevista para transposição da Directiva 94/69 para o direito nacional, data em que a classificação da colofónia, ainda em vigor, incontestavelmente produziu efeitos na ordem jurídica dos Estados-Membros

- 115 Daqui decorre que, por força do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, o prazo de prescrição de cinco anos para propositura de uma acção de indemnização começou a correr, o mais tardar, em 1 de Setembro de 1996 caso o prejuízo alegado pelas recorrentes seja um prejuízo instantâneo. Nesta hipótese, na ausência de um acto interruptivo da prescrição até à apresentação da petição, em 29 de Outubro de 2003, a acção das recorrentes em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade está prescrita, de forma que o pedido de indemnização é inadmissível.
- 116 Apesar de as recorrentes não terem apresentado argumentos específicos a este respeito, o Tribunal considera que o prejuízo pelas mesmas alegado não é necessariamente instantâneo, mas sim susceptível de se produzir de forma continuada. Num caso de prejuízo continuado, a prescrição referida no artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça aplica-se, em função da data do acto interruptivo, ao período anterior em mais de cinco anos a esta data, sem afectar eventuais direitos nascidos no decurso de períodos posteriores [v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Abril de 2005, Holcim (Deutschland)/Comissão, T-28/03, ainda não publicado na Colectânea., n.º 70 e jurisprudência aí referida]. A este respeito, o artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça considera acto interruptivo quer a petição apresentada no Tribunal de Justiça quer o pedido prévio que o lesado pode dirigir à instituição competente.
- 117 Ora, resulta dos autos que as recorrentes não dirigiram, como exige o artigo 46.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, um pedido prévio à Comissão com vista a obter a reparação do seu prejuízo. Deste modo, só a petição apresentada no presente processo em 29 de Outubro de 2003 pode eventualmente ser considerada um acto interruptivo da prescrição na acepção do artigo 46.º do Estatuto do Tribunal de Justiça.

- 118 Tendo em conta as considerações precedentes, o presente pedido, na hipótese de se tratar de um prejuízo continuado, deve, em todo o caso, ser declarado inadmissível na medida em que diz respeito ao prejuízo alegadamente sofrido durante o período anterior em mais de cinco anos à data acima referida, isto é, antes de 29 de Outubro de 1998.
- 119 Por outro lado, caso o pedido de indemnização não tenha prescrito por dizer respeito a um eventual prejuízo continuado, o Tribunal de Primeira Instância, que pode, a todo o tempo, à luz do artigo 113.º do Regulamento de Processo, verificar oficiosamente se estão preenchidos os pressupostos processuais, considera que o pedido de indemnização é inadmissível por não satisfazer os requisitos do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do mesmo regulamento.
- 120 Com efeito, nos termos desta disposição, qualquer petição deve conter a indicação do objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados. Esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à recorrida preparar a sua defesa e ao Tribunal pronunciar-se sobre o recurso, sem necessitar, eventualmente, de outras informações. A fim de garantir a segurança jurídica e uma boa administração da justiça, é necessário, para que um recurso seja admissível, que os elementos essenciais de facto e de direito sobre os quais assenta resultem, pelo menos sumariamente, mas de modo coerente e compreensível, do próprio texto da petição. No que se refere mais especialmente a uma petição destinada a um pedido de reparação de prejuízos alegadamente causados por uma instituição comunitária, essa mesma petição deve conter os elementos que permitam identificar o comportamento que o requerente imputa à instituição, as razões pelas quais considera existir um nexo de causalidade entre o comportamento e o prejuízo que alega ter sofrido e o carácter e a extensão desse prejuízo (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Fevereiro de 2004, Calberson GE/Comissão T-215/01, T-220/01 e T-221/01, ainda não publicado na Colectânea, n.º 176; de 3 de Fevereiro de 2005, Chiquita Brands e o./Comissão, T-19/01, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 64 e segs.).
- 121 Ora, há que concluir que, no caso em apreço, a petição não preenche estes requisitos na medida em que não identifica claramente e de forma inequívoca, coerente e

compreensível os elementos constitutivos do prejuízo alegado nem o nexo de causalidade entre o comportamento pretensamente ilegal e este prejuízo.

122 Com efeito, as alegações das recorrentes relativas à origem do prejuízo causado são de tal forma vagas que não permitem ao Tribunal decidir. Como resulta das considerações expressas nos n.ºs 108 a 113, *supra*, é impossível identificar com suficiente precisão o facto que está na origem, o início e, portanto, a eventual duração do prejuízo sofrido. Por outro lado, as recorrentes também não apresentam elementos concretos que permitam compreender de que forma o prejuízo financeiro avaliado em pelo menos 250 000 EUR, que alegam ter sofrido por causa dos esforços desenvolvidos para obter a desclassificação da colofónia, e o prejuízo alegado decorrente da pretensa cessação de relações comerciais com o seus clientes, foram causados pelo comportamento ilegal invocado a título principal, isto é, pelo próprio acto impugnado.

123 Além disso, é de notar que o raciocínio das recorrentes relativamente ao nexo de causalidade é contraditório: por um lado, e a título principal, afirmam que o prejuízo resulta do próprio acto impugnado; por outro, e em contradição com esta primeira alegação, defendem, pelo menos implicitamente, que é a «classificação ilegal» que está na origem do seu prejuízo. No entanto, as recorrentes concluem no n.º 102 da petição que «[n]o que diz respeito ao nexo de causalidade entre a ilegalidade do [acto] impugnado [...] e o prejuízo sofrido [...] é manifesto que a cessação das relações comerciais com [os seus] clientes e a substituição que estes fizeram da colofónia por outros produtos decorrem directamente da decisão negativa da Comissão relativa à desclassificação da colofónia do anexo I da Directiva 67/548».

124 Daqui resulta que, relativamente à identificação do prejuízo alegado e do nexo de causalidade entre o comportamento pretensamente ilegal e esse prejuízo, a petição não satisfaz as condições previstas no artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo. Por último, mesmo admitindo que o pedido de indemnização fosse admissível, decorre de tudo o que precede que ele seria, de qualquer forma, manifestamente improcedente.

125 Há, assim, que julgar o pedido de indemnização inadmissível.

*3. Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade suscitada nos termos do artigo 241.º CE*

*Argumentos das partes*

126 A recorrida contesta igualmente a admissibilidade da excepção de ilegalidade suscitada pelas recorrentes relativamente às Directivas 93/72 e 94/69.

127 A interveniente não formulou observações quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade.

128 A título subsidiário, no caso do pedido de anulação ser julgado inadmissível, as recorrentes pedem ao Tribunal que declare, nos termos do artigo 241.º CE, que a inscrição da colónia no anexo I da Directiva 64/548 não lhes é aplicável.

*Apreciação do Tribunal de Primeira Instância*

129 No que diz respeito à admissibilidade da excepção de ilegalidade, basta remeter para a jurisprudência assente, segundo a qual a possibilidade conferida pelo artigo 241.º CE de invocar a inaplicabilidade de um acto de alcance geral, admitindo que constitua a base jurídica do acto impugnado, não é um direito autónomo e só pode ser exercida a título incidental. Consequentemente, na ausência de um direito



de acção principal, relativo no caso em apreço à inadmissibilidade dos pedidos de anulação e de indemnização, o artigo 241.º não pode ser invocado (acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Julho de 1981, Albini/Conselho e Comissão, 33/80, Recueil, p. 2141, n.º 17, e de 11 de Julho de 1985, Salerno e o./Comissão e Conselho, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Recueil, p. 2523, n.º 36; acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Outubro de 1996, CSF e CSME/Comissão, T-154/94, Colect., p. II-1377, n.º 16, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 19 de Setembro de 2001, Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa e o./Conselho, T-54/00 e T-73/00, Colect., p. II-2691, n.º 82).

- 130 Daqui decorre que a excepção de ilegalidade suscitada nos termos do artigo 241.º CE deve ser julgada inadmissível, sem que seja necessário examinar se o acto impugnado está relacionado com as Directivas 93/72 e 94/69.

### **Quanto às despesas**

- 131 Nos termos do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las nas despesas, em conformidade com o pedido da Comissão.
- 132 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Deste modo, a República da Finlândia, na sua qualidade de interveniente, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção)

decide:

- 1) O recurso é julgado inadmissível.**
- 2) As recorrentes suportarão as suas próprias despesas bem como as despesas da recorrida.**
- 3) A interveniente suportará as suas próprias despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 14 de Dezembro de 2005

O secretário

E. Coulon

O presidente

M. Jaeger

## Índice

Quadro jurídico .....	II - 5847
1. Disposições pertinentes do Tratado CE .....	II - 5847
2. Classificação como substância perigosa .....	II - 5848
3. Adaptação da Directiva 67/548 ao progresso técnico .....	II - 5853
Matéria de facto e tramitação processual .....	II - 5856
Questão de direito .....	II - 5860
1. Quanto à admissibilidade do pedido de anulação do acto impugnado .....	II - 5860
Argumentos das partes .....	II - 5860
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância .....	II - 5865
Observações preliminares .....	II - 5865
Quanto à natureza jurídica do acto impugnado .....	II - 5867
— Observações preliminares .....	II - 5867
— Quanto ao alegado carácter administrativo e individual do exame das propriedades intrínsecas das substâncias .....	II - 5868
— Quanto ao alegado carácter administrativo e definitivo da recusa da Comissão e à aplicação da jurisprudência relativa à rejeição ou ao arquivamento das queixas em matéria de concorrência .....	II - 5870
Quanto à existência de garantias processuais conferidas aos particulares no âmbito do procedimento de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548 .....	II - 5873
— Observações preliminares .....	II - 5873
	II - 5895

— Quanto à existência de garantias processuais expressas no âmbito do processo de adaptação ao progresso técnico da Directiva 67/548	II - 5875
— Quanto à existência de garantias processuais decorrentes dos princípios gerais de direito	II - 5878
Quanto ao direito das recorrentes a uma tutela jurisdicional efectiva	II - 5881
2. Quanto à admissibilidade do pedido de indemnização	II - 5883
Argumentos das partes	II - 5883
Apreciação do Tribunal	II - 5885
3. Quanto à admissibilidade da excepção de ilegalidade suscitada nos termos do artigo 241.º CE	II - 5892
Argumentos das partes	II - 5892
Apreciação do Tribunal de Primeira Instância	II - 5892
Quanto às despesas	II - 5893