Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 16 de novembro de 2023[1]

Processo C-654/22

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen & Leefmilieu
contra
Triferto Belgium NV

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (Tribunal de primeira instância da Flandres Oriental, Divisão de Gent, Secção Cível, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Regulamento (CE) n.º 1907/2006 — Registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos — REACH — Âmbito de aplicação — Isenção das substâncias sujeitas a controlo aduaneiro — Obrigação de registo — Importador — Importação — Pessoa sujeita a registo»

I. Introdução

1. A ureia é encontrada por muitos consumidores sob a forma de uma solução para veículos equipados com motores *diesel*, denominada «AdBlue»[2]. Esta utilização reduz a libertação de óxidos de azoto. No entanto, existem ainda muitas outras utilizações desta substância, por exemplo, na agricultura ou nas indústrias farmacêutica e cosmética («Urea»). Por conseguinte, mais de 10 milhões de toneladas são produzidas ou importadas anualmente na União.

2. Não são conhecidos perigos específicos[3]. No entanto, os importadores devem registar esta substância junto da Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA) quando da sua importação ao abrigo do Regulamento REACH[4]. No presente pedido de decisão prejudicial, importa, portanto, esclarecer se a empresa que encomenda a ureia num terceiro país deve ser considerada o importador e, portanto, se está sujeita a essa obrigação ou se essa obrigação deve ser assumida por pessoas diferentes de quem encomenda, quando aquelas organizam a importação.

1 Língua original: alemão.

2 Esta designação é protegida pelas marcas 003945938, 008526717 e W01042880 da associação da indústria automóvel alemã.

3 ECHA, Substance Infocard Urea, https://www.echa.europa.eu/de/substance-information/-/substanceinfo/100.000.286.

4 Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO 2006, L 396, p. 1), alterado pelo Regulamento (UE) 2019/957 da Comissão, de 11 de junho de 2019 (JO 2019, L 154, p. 37).

II. Quadro jurídico

3. O objetivo e os princípios fundamentais do Regulamento REACH decorrem do artigo 1.º:

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

2. […]

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

4. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, este não se aplica às «substâncias — estremes ou contidas em misturas ou em artigos — que estejam submetidas a um controlo aduaneiro, desde que não sejam objeto de qualquer tratamento ou transformação, e que se encontrem em armazenagem temporária, numa zona franca ou num entreposto franco tendo em vista a sua reexportação, ou em trânsito».

5. O considerando 10 do Regulamento REACH explica esta isenção da seguinte forma:

«As substâncias submetidas a controlo aduaneiro, que se encontram em armazenagem temporária, em zonas francas ou entrepostos francos, tendo em vista a sua reexportação, ou as que se encontram em trânsito, não são consideradas utilizadas na aceção do presente regulamento, pelo que deverão ser excluídas do seu âmbito de aplicação. […]»

6. O artigo 3.º, n.os 10 a 13, do Regulamento REACH define diferentes conceitos:

«10. Importação: a introdução física no território aduaneiro da Comunidade;

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

12. Colocação no mercado: o fornecimento ou a disponibilização a terceiros, mediante pagamento ou gratuitamente. A importação é considerada uma colocação no mercado;

13. Utilizador a jusante: qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na Comunidade, que não seja o fabricante nem o importador, e que utilize uma substância, estreme ou contida numa mistura, no exercício das suas atividades industriais ou profissionais. Os distribuidores e os consumidores não são utilizadores a jusante. Os reimportadores isentos nos termos da alínea c) do n.º 7 do artigo 2.º são considerados utilizadores a jusante».

7. O artigo 5.º do Regulamento REACH regula as consequências da falta de registo:

«Sem prejuízo do disposto nos artigos 6.º, 7.º, 21.º e 23.º, as substâncias estremes ou contidas em misturas ou em artigos não são fabricadas na Comunidade nem colocadas no mercado a não ser

que tenham sido registadas de acordo com as disposições aplicáveis do presente título sempre que exigido.»

8. O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento REACH estabelece uma obrigação de registo:

«Salvo disposição em contrário prevista no presente regulamento, o produtor ou o importador de uma substância, estreme ou contida numa ou várias misturas em quantidades iguais ou superiores a uma tonelada por ano, apresenta um registo à Agência.»

9. A função desta obrigação de registo decorre dos considerandos 16, 17 e 19 do Regulamento REACH:

«(16) O presente regulamento estabelece deveres e obrigações específicos para fabricantes, importadores e utilizadores a jusante de substâncias estremes, contidas em misturas e em artigos. O presente regulamento baseia-se no princípio de que o setor industrial deverá fabricar, importar ou utilizar substâncias ou colocá-las no mercado com a responsabilidade e o cuidado necessários para assegurar que, em condições razoavelmente previsíveis, a saúde humana e o ambiente não são afetados negativamente.

(17) Toda a informação disponível e relevante sobre substâncias estremes contidas em misturas e em artigos deverá ser recolhida para permitir identificar propriedades perigosas, devendo ser transmitidas de forma sistemática recomendações sobre medidas de gestão do risco ao longo das cadeias de abastecimento, na medida razoavelmente necessária para evitar efeitos adversos na saúde humana e no ambiente. […]

[…]

(19) As disposições relativas ao registo exigem pois que os fabricantes e os importadores produzam dados relativos às substâncias que fabricam ou importam, utilizem esses dados para avaliar os riscos relacionados com essas substâncias e desenvolvam e recomendem medidas adequadas para a gestão dos riscos. Por forma a garantir que cumprem efetivamente essas obrigações, assim como por razões de transparência, o processo de registo deverá requerer que apresentem à Agência um dossiê com todas estas informações. As substâncias registadas deverão poder circular no mercado interno.»

10. O artigo 7.º do Regulamento REACH regula o registo e notificação das substâncias contidas em artigos, prevendo o artigo 8.º a nomeação de representantes únicos de fabricantes não comunitários. Se esse representante tiver sido nomeado, os importadores dos produtos do fabricante são considerados utilizadores a jusante que não estão sujeitos à obrigação de registo.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

11. Os factos seguintes resultam do pedido de decisão prejudicial e de outras informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio a pedido do Tribunal de Justiça.

12. Em 3 de julho de 2019, a Transvostok Group Limited (com sede em Chipre) carregou um total de 7 873,167 toneladas de ureia no navio MV «HC SVEA KIM» no porto de Kavkaz na costa russa do mar Negro por conta da Dreymoor Fertilizers Overseas PTE LTD (com sede em Singapura) e da Belor-Eurofert GmbH (com sede em Bamberg, Alemanha). Originariamente, a ureia foi fabricada por uma empresa em Mary, Turquemenistão.

13. Em 7 de julho de 2019, a NV Triferto Belgium (com sede em Gent, Bélgica) (a seguir «Triferto») encomendou um total de 4 000 toneladas de ureia CFR Ghent (Incoterms 2010) à Dreymoor. Incoterms é a abreviatura de «International Commercial Terms» (termos comerciais internacionais). Um destes termos é o CFR, que significa «cost and freight» (custo e frete). Isto significa que o vendedor suporta o custo do transporte, mas não o risco de perda das mercadorias durante o transporte. Segundo este acordo, o lugar de entrega é Gent.

14. Em 9 de agosto de 2019, a Belor importou para a União Europeia, a pedido da Dreymoor, o carregamento de ureia num entreposto aduaneiro situado em Gent. A Belor contratou outras empresas para realizar várias tarefas relativas ao desembarque e à armazenagem do carregamento. A Belor tinha registado previamente a ureia junto da ECHA como importador na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento REACH. Também apresentou a declaração aduaneira da substância.

15. Após a aquisição e o pedido iniciais, a Triferto adquiriu e solicitou, em 21 de agosto de 2019, mais 700 toneladas e, em 26 de agosto de 2019, mais 1 176,173 toneladas desse fornecimento sob o termo CIF Ghent (Incoterms 2010). CIF significa «cost, insurance and freight» e significa que o vendedor não suporta apenas os custos de transporte, mas também assegura as mercadorias.

16. Durante uma inspeção em 11 de fevereiro de 2020, a Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (Administração Federal da Saúde Pública, da Segurança da Cadeia Alimentar e do Ambiente; a seguir «FOD Volksgezondheid») tomou conhecimento de que a Triferto tinha comprado as quantidades acima mencionadas de ureia à Dreymoor em 2019.

17. Existe um contrato entre a Dreymoor e a Belor, no qual esta última confirma ser responsável pela importação física para a União Europeia de ureia 46 % com o navio MV «HC SVEA KIM», «em conformidade com as diretivas REACH».

18. No entanto, a FOD Volksgezondheid considera que a Triferto, e não a Belor, deve ser considerada a importadora na aceção do artigo 6.º em conjunção com o artigo 3.º, ambos do Regulamento REACH. A Triferto devia, por conseguinte, ter registado a ureia, o que não fez. Por conseguinte, a FOD Volksgezondheid aplicou à Triferto uma coima no montante de 32 856,00 euros.

19. O FOD Volksgezondheid e a Triferto intentaram uma ação conjunta no rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (Tribunal de primeira instância da Flandres Oriental, Divisão de Gent, Secção Cível, Bélgica) a fim de fiscalizar a legalidade da coima.

20. Por conseguinte, o rechtbank (Tribunal de primeira instância) submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

1) Devem o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.ºs 10 e 11, do Regulamento REACH ser interpretados no sentido de que a obrigação de registo incumbe à pessoa que encomenda ou adquire a substância a um fabricante de um país terceiro, mesmo que todas as diligências necessárias à introdução física da substância no território aduaneiro da União sejam efetivamente realizadas por um terceiro, que também confirma expressamente ser o responsável pelas mesmas?

   É relevante para a resposta a esta questão saber se a quantidade encomendada ou adquirida constitui apenas uma parte (embora superior a uma tonelada) de uma carga mais importante da mesma substância do mesmo fabricante de país terceiro que é introduzida no território aduaneiro da União pelo referido terceiro para depósito em entreposto aduaneiro?

2) Deve o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH ser interpretado no sentido de que as substâncias colocadas em entreposto aduaneiro (inscritas no regime J – código 71 00 da secção 37 do documento administrativo único) também estão excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento REACH até serem levantadas numa fase posterior e colocadas noutro regime aduaneiro (por exemplo, no regime da introdução em livre prática)?

   Na afirmativa, devem o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.ºs 10 e 11, do Regulamento REACH ser interpretados no sentido de que a obrigação de registo incumbe, nesse caso, à pessoa que adquiriu diretamente a substância fora da União e que a solicita (sem que tenha, em data anterior, introduzido fisicamente a substância no território aduaneiro da União), mesmo que a substância já tenha sido registada pela empresa terceira que a introduziu fisicamente no território aduaneiro da União em data anterior?

21. A Triferto, o Reino da Bélgica e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas e participaram na audiência realizada em 12 de outubro de 2023.

IV. Apreciação jurídica

22. Com a primeira questão e a segunda parte da segunda questão, o rechtbank (Tribunal de primeira instância) pretende saber quem deve ser considerado, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento REACH, o importador de uma quantidade de substância que deve registar junto da ECHA. Para esclarecer esta questão, é útil examinar, antes de mais, a primeira parte da segunda questão, que visa determinar em que momento a quantidade de substância controvertida foi importada para a União.

A. Data de importação

23. Com a primeira parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as substâncias (através da sujeição ao regime J – código 71 00 na casa 37 do documento administrativo único) que são armazenadas num entreposto aduaneiro não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento REACH até serem retiradas numa fase posterior e sujeitas a outro regime aduaneiro (por exemplo, a introdução em livre prática)?

24. Pode parecer surpreendente que esta questão diga respeito a regulamentações aduaneiras, mas isso resulta do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, que exclui a aplicação deste regulamento às substâncias sujeitas a determinadas regulamentações aduaneiras.

25. Se esta isenção fosse aplicável no caso em apreço, a ureia teria sido fisicamente introduzida no território aduaneiro da União em primeiro lugar, mas ainda não teria sido importada na aceção do artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento REACH, uma vez que a aplicação deste regulamento e, por conseguinte, desta definição, estavam excluídas por força do artigo 2.º, n.º 1, alínea b).

26. Na prática, esta questão visa, portanto, determinar se a quantidade de substância controvertida só foi importada no momento da entrega à Triferto ou a partir do momento em que foi introduzida pela primeira vez no território aduaneiro da União e armazenada num entreposto aduaneiro pela Belor.

27. O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH prevê que este regulamento não se aplica às substâncias «que estejam submetidas a um controlo aduaneiro, desde que não sejam objeto de qualquer tratamento ou transformação, e que se encontrem em armazenagem temporária, numa zona franca ou num entreposto franco tendo em vista a sua reexportação, ou em trânsito».

28. Esta isenção do Regulamento REACH abrange as substâncias sujeitas a controlo aduaneiro. É o que acontece no processo principal, dado que, segundo a questão prejudicial, a ureia foi armazenada num entreposto aduaneiro, tendo sido sujeita ao regime J – código 71 00 na casa 37 do documento administrativo único.

29. Todavia, a isenção só é aplicável se, além disso, a condição negativa relativa à falta de tratamento ou de transformação da substância em causa estiver preenchida e, em segundo lugar, estiver sujeita a um dos três regimes aduaneiros especiais.

30. O pedido de decisão prejudicial não contém nenhum elemento que comprove um tratamento ou uma transformação antes da entrega da ureia à Triferto. Por conseguinte, há que considerar que a condição negativa estava preenchida no processo principal.

31. No entanto, contrariamente à opinião da Bélgica, a segunda condição não estava preenchida, ou seja, a aplicação de um dos três regimes aduaneiros especiais.

32. De acordo com a questão prejudicial, a ureia foi armazenada num entreposto aduaneiro, tendo sido sujeita ao regime J – código 71 00, na casa 37 do documento administrativo único. O código 71 00 na casa 37 do documento administrativo único também exprime este facto. Com efeito, significa que a mercadoria foi sujeita ao regime de entreposto aduaneiro (71) e que não foi previamente sujeita a um regime aduaneiro (00)[5].

[5] V. Regulamento Delegado (UE) 2016/341 da Comissão, de 17 de dezembro de 2015, que completa o Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito a regras transitórias para certas disposições do Código Aduaneiro da União nos casos em que os sistemas eletrónicos pertinentes não estejam ainda operacionais e que altera o Regulamento Delegado (UE) 2015/2446 (JO 2016, L 69, p. 1), em particular o apêndice D1.

33. A armazenagem num entreposto aduaneiro é regulada pelo título VII, capítulo 3, secção 2, do Código Aduaneiro [6] (artigos 240.º a 242.º). Trata-se de um regime aduaneiro especial. No entanto, não se trata de um dos três regimes aduaneiros especiais referidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH.

34. A armazenagem temporária de mercadorias ao abrigo do artigo 5.º, n.ºs 11 e 17, e dos artigos 144.º a 152.º do Código Aduaneiro é o primeiro regime aduaneiro especial referido no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH. Trata-se de uma alternativa à sujeição a um regime aduaneiro, ou seja, também à armazenagem num entreposto aduaneiro.

35. O segundo regime aduaneiro referido no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, é a armazenagem numa zona franca tendo em vista a sua reexportação. Embora esteja muito próxima da armazenagem num entreposto aduaneiro, é regulada por uma secção diferente do capítulo 3 do título VII do Código Aduaneiro, nomeadamente a secção 3 (artigos 243.º a 249.º, v. igualmente o artigo 5.º, n.º 14, mas não o artigo 270.º). Ambas as formas de armazenagem são regimes aduaneiros especiais. Por conseguinte, excluem-se mutuamente.

36. A armazenagem num entreposto franco, igualmente mencionado no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), e no considerando 10 do Regulamento REACH, estava ainda sujeita, no antigo Código Aduaneiro [7] em vigor no momento da adoção do Regulamento REACH, às mesmas regras que a armazenagem numa zona franca, mas o entreposto franco já não está atualmente previsto. Em particular, um entreposto franco não é equiparável a um entreposto aduaneiro, que também já estava previsto no antigo Código Aduaneiro e estava sujeito a regras diferentes das de um entreposto franco.

37. Na versão alemã do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, o terceiro regime aduaneiro especial é denominado «Transitverkehr». No entanto, este conceito não figura no Código Aduaneiro. Em contrapartida, as versões em língua inglesa e francesa do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, utilizam o termo «transit», que está previsto nas versões linguísticas correspondentes do Código Aduaneiro. Este termo é designado pelo termo «Versand» na versão alemã do Código Aduaneiro. A utilização do termo «Transitverkehr» na versão alemã resulta, portanto, na minha opinião, de um erro de tradução.

38. O trânsito inclui, em alternativa à armazenagem, outros regimes aduaneiros especiais que são regulados pelo capítulo 2 do título VII do Código Aduaneiro e que, por esse facto, excluem igualmente a armazenagem num entreposto aduaneiro.

39. Em resumo, as substâncias armazenadas num entreposto aduaneiro não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, porque não estão sujeitas a nenhum dos regimes aduaneiros especiais aí referidos. O regulamento aplica-se, portanto, a tais substâncias. Por conseguinte, já são importados no momento da sua introdução física no território aduaneiro da União, na aceção da definição constante do artigo 3.º, n.º 10, e precisamente antes dessa data devem ser objeto de registo na ECHA.

[6] Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO 2013, L 269, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) 2019/632 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019 (JO 2019, L 111, p. 54).

[7] Artigos 166.º a 181.º do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO 1992, L 302, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 648/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de abril de 2005 (JO 2005, L 117, p. 13).

40. Esta conclusão está em conformidade com o objetivo da isenção prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH. Com efeito, o Regulamento REACH não visa regular a exportação de substâncias, mas apenas assegurar a livre circulação de mercadorias e um elevado nível de proteção no mercado interno [8]. Neste contexto, em conformidade com o considerando 16, os fabricantes, importadores e utilizadores a jusante de substâncias devem fabricar, importar ou utilizar estas substâncias ou colocá-las no mercado com a mesma responsabilidade e cuidado necessários para assegurar que, em condições razoavelmente previsíveis, a saúde humana e o ambiente não são afetados negativamente.

41. Assim, o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, visa isentar os produtos das exigências deste regulamento quando, à semelhança destes três regimes aduaneiros, se deva considerar que se encontram apenas temporariamente na União sem serem objeto de qualquer tratamento ou transformação suplementar. Tal como referido no considerando 10, estas substâncias não são utilizadas na aceção do Regulamento REACH. Nesse caso, é pouco provável que os riscos associados a estas substâncias ocorram na União. No entanto, as substâncias muito perigosas podem ser sujeitas a regras especiais [9].

42. Em contrapartida, se a substância for tratada ou transformada na União, o Regulamento REACH deve aplicar-se a fim de assegurar o nível de proteção pretendido na União. Com efeito, neste caso, devem ser tomadas as medidas necessárias para que os riscos associados à substância não se concretizem no momento do tratamento ou da transformação. Em contrapartida, a questão de saber se a substância ou os produtos dela derivados estão sujeitos a regimes aduaneiros que visam uma exportação posterior é irrelevante para a gestão desse risco.

43. Por conseguinte, há que responder à primeira parte da segunda questão no sentido de que a isenção prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, só se aplica se as substâncias em causa estiverem sujeitas a um dos regimes aduaneiros especiais aí referidos, a saber, a armazenagem temporária (artigo 5.º, n.ºs 11 e 17, e artigos 144.º a 152.º do Código Aduaneiro), a armazenagem em zonas francas para reexportação (artigo 5.º, n.º 14, e artigos 243.º a 249.º, mas não o artigo 270.º do Código Aduaneiro) ou o trânsito (artigos 226.º a 236.º do Código Aduaneiro) e não forem aí tratadas nem transformadas.

B. Determinação do importador

44. Importa agora analisar se a pessoa que encomenda ou adquire uma determinada quantidade de uma substância a um fabricante não comunitário deve ser considerada seu importador, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 10, do Regulamento REACH, que é obrigado a registar essa substância na ECHA.

45. A importação de uma substância é considerada, segundo o artigo 3.º, n.º 12, do Regulamento REACH, uma colocação no mercado. Uma vez que, nos termos do artigo 5.º, uma substância só pode ser colocada no mercado se tiver sido registada, só pode, por conseguinte, ser importada após o registo. O artigo 21.º, n.º 1, prevê mesmo que a importação só é permitida se, nas três semanas seguintes ao registo, a ECHA não levantar objeções a deficiências no registo.

[8] V. Acórdão de 27 de abril de 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, em particular, n.º 43).

[9] V., por exemplo, Regulamento (UE) n.º 649/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo à exportação e importação de produtos químicos perigosos (JO 2012, L 201, p. 60).

46. Mas quem é obrigado a proceder ao registo? Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento REACH, o importador de uma substância em quantidades iguais ou superiores a uma tonelada por ano, apresenta um registo à ECHA. De acordo com o artigo 3.º, n.º 11, entende-se por importador qualquer pessoa singular ou coletiva estabelecida na União que seja responsável pela importação. Por sua vez, de acordo com o artigo 3.º, n.º 10, entende-se por importação a introdução física no território aduaneiro da União.

47. Por conseguinte, aquando da importação de substâncias, a obrigação de registo depende de quem é *responsável* pela introdução física no território aduaneiro da União.

48. De acordo com o sentido geral da palavra, poder-se-ia imaginar uma pluralidade de pessoas responsáveis. Se a isenção prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento REACH, não for aplicável, a tripulação, em particular o comandante, do navio MV «HC SVEA KIM», bem como a transportadora são diretamente responsáveis pela introdução física. No entanto, resulta do pedido de decisão prejudicial que a empresa Belor importou a substância para a União Europeia, pelo que, presumivelmente mandatou e supervisionou o transportador. Por conseguinte, esta sociedade pode também ser responsável pela importação. Todavia, a Belor atua por conta da Dreymoor, que poderia, portanto, ser ela própria responsável. Uma vez que este mandato assenta, pelo menos em parte, no facto de a Triferto já ter adquirido e encomendado uma grande parte do fornecimento, também poderia ser responsável.

49. Ora, contrariamente, por exemplo, ao direito penal, o artigo 3.º, n.º 11, e o artigo 6.º do Regulamento REACH não visam identificar todos os responsáveis e sancioná-los em função da sua participação na infração. Pelo contrário, de acordo com o considerando 17, importa garantir a recolha de toda a informação disponível e relevante sobre as substâncias para permitir identificar propriedades perigosas. A fim de repartir adequadamente o ónus de prestar esta informação entre os utilizadores da substância, é necessário registar cada quantidade de substância fabricada ou importada para a União. Por conseguinte, é necessário, mas também suficiente, que uma única pessoa registe a quantidade de substância em questão.

50. Todavia, o Regulamento REACH, em particular, o seu artigo 3.º, n.º 11, tem uma utilidade limitada para a identificação dessa pessoa, sendo o conceito de «responsável» muito amplo, como referido no n.º 48. É certo que o círculo dos responsáveis é limitado pelo facto de apenas as pessoas estabelecidas na União serem elegíveis enquanto importadores, o que exclui, nomeadamente, a Dreymoor, e talvez também o comandante e a tripulação do navio. No entanto, no caso em apreço, pelo menos a Triferto e a Belor continuam como possíveis responsáveis.

51. Nas suas orientações sobre a obrigação de registo, a ECHA propõe determinar, com base nas circunstâncias do caso em apreço, quem é o importador. Nesta base, determina, a título de exemplo, quem deve ser responsável em determinadas situações. Em muitos casos, o destinatário final da mercadoria, ou seja, aquele que encomendou e adquiriu a substância importada, deve ser considerado importador, mas também, em determinadas circunstâncias, a pessoa que organiza a importação [10]. A Comissão e a Bélgica invocam estas referências nas suas observações.

52. Todavia, a ECHA não está habilitada a concretizar o artigo 3.º, n.º 11, do Regulamento REACH, através de uma interpretação vinculativa, o que sublinha expressamente nas suas orientações [11]. Por conseguinte, estas referências não são vinculativas, podendo, no entanto, fornecer indicações úteis para interpretar um conceito jurídico indeterminado, como o

[10] Agência Europeia dos Produtos Químicos, Orientações sobre o registo, agosto de 2021, Versão 4.0, p. 21.

[11] Ibid., p. 2. V. Acórdão de 13 de julho de 2023, Comissão/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, n.º 123).

responsável pela importação. Parece assim convincente que é frequentemente o destinatário final da entrega que deve assumir a responsabilidade principal porque tem interesse em que a entrega seja importada para a União. Na falta da sua iniciativa, não haveria geralmente importação da substância. Embora o vendedor também tenha frequentemente esse interesse, não é considerado responsável ao abrigo do artigo 3.º, n.º 11, do Regulamento REACH, quando não está estabelecido, como no caso em apreço, na União.

53. Todavia, o interesse do comprador na importação não impede que outra pessoa, no caso em apreço, a Belor, *assuma* a responsabilidade em vez do destinatário da mercadoria, a fim de se tornar importador na aceção do artigo 3.º, n.º 11, do Regulamento REACH, e de cumprir a obrigação de registo.

54. Regra geral, uma simples declaração, ou mesmo um contrato, não é suficiente para esse efeito, uma vez que, caso contrário, seria de recear que as obrigações que incumbem ao importador nos termos do Regulamento REACH fossem contornadas. Em particular, é necessário evitar que o importador real da substância distribua a sua quantidade importada por diferentes «importadores fictícios», cada um dos quais permanece abaixo do limiar para a obrigação de registo ou de um limiar para informações mais extensas. Com efeito, por força do artigo 6.º, n.º 1, só estão sujeitos à obrigação de registo os importadores que importam mais de uma tonelada por ano e, em conformidade com o artigo 12.º, as obrigações de registo aumentam com as quantidades anuais mais elevadas por importador (10, 100 ou 1 000 toneladas).

55. Além disso, o registo não é uma mera formalidade, mas envolve um ónus considerável. Assim, por força do artigo 10.º e de diferentes anexos do Regulamento REACH, o registante deve apresentar um dossiê completo sobre a substância e um relatório de segurança química. Além disso, após o registo referido no artigo 22.º, fica sujeito a outras obrigações de informação.

56. A assunção efetiva da responsabilidade e da obrigação de registo pressupõe, portanto, pelo menos, a confiança legítima dos atores envolvidos na importação de que a pessoa que assume a responsabilidade dispõe dos conhecimentos e dos recursos necessários para cumprir as referidas obrigações. Estes atores, em particular o autor da encomenda da substância, não devem confiar cegamente nesse facto, mas devem exercer a devida diligência exigida na escolha e, pelo menos antes da importação, ter provas de que o registante registou efetivamente a quantidade de substância na ECHA.

57. No entanto, se a pessoa que assume a responsabilidade pela importação, como no caso em apreço, tiver efetivamente cumprido as obrigações do importador, ou seja, em particular, tiver registado a entrega na ECHA, e tiver também contribuído para a organização da introdução física da entrega na União, e se não houver indícios de evasão ou violação das obrigações ao abrigo do Regulamento REACH, então parece razoável aceitar a assunção de responsabilidade. Contrariamente à opinião da Bélgica, não é, em contrapartida, determinante saber se essa assunção se baseia num contrato celebrado com o comprador da mercadoria ou noutras circunstâncias, como, neste caso, o acordo celebrado entre a Dreymoor e a Belor.

58. O artigo 8.º do Regulamento REACH prevê mesmo expressamente a possibilidade de um acordo com um ator não estabelecido na União num caso específico, a saber, quando o fabricante de uma substância estabelecido fora da União nomeia, de comum acordo, uma pessoa estabelecida na União para cumprir, como seu representante único, as obrigações dos importadores. Os importadores ficam, assim, dispensados da obrigação de registo, uma vez que são então considerados utilizadores a jusante.

59. Tal como a Comissão também declarou na audiência, estas regras relativas ao representante único não excluem a assunção da obrigação de registo noutros casos. É verdade que o regulamento não contém uma disposição comparável ao artigo 8.º do Regulamento REACH no que respeita à possibilidade de os intervenientes envolvidos na importação acordarem uma pessoa que cumpra a obrigação de registo. Todavia, na medida em que o regulamento não especifica claramente a que pessoa essa obrigação é imposta, baseando-se num registo único das quantidades de substâncias importadas, deve ser possível chegar a acordo sobre quem assume essa obrigação.

60. Esta interpretação do artigo 3.º, n.º 11, e do artigo 6.º do Regulamento REACH tem, aliás, a vantagem de abranger igualmente o caso em que uma sociedade comercial estabelecida fora da União, como a Dreymoor, importa para a União uma quantidade de substância produzida por outro fabricante sem dispor já de compradores na União. Com efeito, nesse caso, ninguém poderia registar a entrega, de modo que a importação seria juridicamente inadmissível. Tal sociedade comercial não seria um fabricante da substância e não poderia, portanto, designar um representante único em conformidade com o artigo 8.º Tal como não poderia registar a própria entrega se não estivesse estabelecida na União. E se os compradores ainda não forem conhecidos, também não podem assumir a responsabilidade pela importação. A fim de permitir tais importações, deve, por conseguinte, ser possível a um interveniente estabelecido na União assumir a responsabilidade pela importação.

61. No processo principal, essa solução seria pelo menos necessária para as quantidades adquiridas pela Triferto apenas após a importação, incluindo, eventualmente, para a proporção do carregamento, ou seja, 2 000 toneladas, sobre cujo destino o Tribunal de Justiça não foi informado. Com efeito, de acordo com a resposta dada à primeira parte da segunda questão, pelo menos as quantidades vendidas posteriormente à Triferto já tinham sido importadas antes da determinação do cliente.

62. Por conseguinte, deve responder-se à primeira questão e à segunda parte da segunda questão, que o comprador de mais de uma tonelada de uma substância importada para a União não é obrigado, ao abrigo dos artigos 3.º, n.ºs 10 e 11, e do artigo 6.º do Regulamento REACH, a registar ele próprio essa substância quando outra pessoa estabelecida na União tiver assumido a responsabilidade pela importação da substância e efetuado o registo e na falta de elementos que indiquem uma evasão às obrigações relativas ao registo da substância.

V. Conclusão

63. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial do seguinte modo:

1) A isenção prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos, só é aplicável se as substâncias em causa estiverem sujeitas a um dos regimes aduaneiros especiais aí referidos, nomeadamente, à armazenagem temporária [artigo 5.º, n.ºs 11 e 17, e artigos 144.º a 152.º do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União], à armazenagem em zonas francas para reexportação

(artigo 5.º, n.º 14, e artigos 243.º a 249.º, mas não o artigo 270.º do Código Aduaneiro) ou ao trânsito (artigos 226.º a 236.º do Código Aduaneiro), e não forem aí tratados nem transformados.

2) O comprador de mais de uma tonelada de uma substância importada para a União não é, ao abrigo do artigo 3.º, n.ºs 10 e 11, e do artigo 6.º do Regulamento n.º 1907/2006, obrigado a registar ele próprio essa substância quando outra pessoa estabelecida na União tiver assumido a responsabilidade pela importação da substância e efetuado o registo, e na falta de elementos que indiquem uma evasão às obrigações relativas ao registo da substância.