ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 20ής Απριλίου 2023 [1]

Υπόθεση C-558/21 P

Global Silicones Council κ.λπ.
κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Αναίρεση – Κανονισμός (ΕΚ) 1907/2006 (REACH) – Τροποποίηση του παραρτήματος XVII του κανονισμού (ΕΚ) 1907/2006 για τον περιορισμό της παραγωγής, της διάθεσης στην αγορά και της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών, μειγμάτων και αντικειμένων – Περιορισμοί στη χρήση οκταμεθυλοκυκλοτετρασιλοξανίου ("D4") και δεκαμεθυλοκυκλοπεντασιλοξανίου ("D5") – Ανθεκτικές, βιοσυσσωρεύσιμες και τοξικές ουσίες – Άκρως ανθεκτικές και άκρως βιοσυσσωρεύσιμες ουσίες – Απαράδεκτοι κίνδυνοι – Αιτιολογία»

I. Εισαγωγή

1. Ο κανονισμός REACH [2] επιτρέπει στην Επιτροπή να περιορίζει την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά ουσιών, εφόσον οι δραστηριότητες αυτές ενέχουν απαράδεκτο κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία ή για το περιβάλλον.

2. Ιδιαίτεροι κίνδυνοι υφίστανται, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση ουσιών που είναι ανθεκτικές, βιοσυσσωρεύσιμες και τοξικές (ΑΒΤ) ή άκρως ανθεκτικές και άκρως βιοσυσσωρεύσιμες (αΑαΒ) [3]. Τέτοιες ουσίες αποδομούνται πολύ αργά ή καθόλου και επομένως συσσωρεύονται στο περιβάλλον. Οι συνέπειες μιας τέτοιας συσσώρευσης δεν μπορούν να προβλεφθούν μακροπρόθεσμα. Επιπλέον, μια τέτοια συσσώρευση είναι στην πράξη δύσκολα αναστρέψιμη, δεδομένου ότι η παύση της έκλυσης της ουσίας δεν οδηγεί απαραίτητα σε μείωση της

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

[2] Κανονισμός (ΕΚ) 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) και για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1488/94 της Επιτροπής καθώς και της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΟΚ, 93/105/ΕΚ και 2000/21/ΕΚ (ΕΕ 2006, L 396, σ. 1)· κρίσιμο είναι το κείμενο όπως έχει τροποποιηθεί μετά την έκδοση του κανονισμού (ΕΕ) 2017/1510 της Επιτροπής, της 30ής Αυγούστου 2017 (ΕΕ 2017, L 224, σ. 110).

[3] Αιτιολογική σκέψη 3 του κανονισμού (ΕΕ) 253/2011 της Επιτροπής, της 15ης Μαρτίου 2011, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1907/2006 όσον αφορά το παράρτημα XIII (ΕΕ 2011, L 69, σ. 7).

συγκέντρωσής της στο περιβάλλον. Πέραν αυτού, οι ουσίες ΑΒΤ ή αΑαΒ μπορούν να μολύνουν απομακρυσμένες περιοχές που θα πρέπει να προστατεύονται έναντι περαιτέρω μόλυνσης με επικίνδυνες ουσίες από ανθρώπινη δραστηριότητα [4].

3. Με τον προσβαλλόμενο κανονισμό [5], η Επιτροπή απαγορεύει τη χρήση των επίμαχων ουσιών, ήτοι του οκταμεθυλοκυκλοτετρασιλοξανίου (D4) και του δεκαμεθυλοκυκλοπεντασιλοξανίου (D5), σε καλλυντικά προϊόντα έκπλυσης, διότι η ουσία D4 είναι ουσία ΑΒΤ/αΑαΒ και η ουσία D5 είναι ουσία αΑαΒ.

4. Αφού το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή κατά του προσβαλλόμενου κανονισμού, η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως εγείρει ιδίως ζητήματα σχετικά με το εάν η Επιτροπή θα έπρεπε να εξακριβώσει η ίδια ότι οι επίμαχες ουσίες ενέχουν απαράδεκτους κινδύνους, με ποιον τρόπο πρέπει να εφαρμόζεται η έννοια των απαράδεκτων κινδύνων και εάν η απαγόρευση είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Περαιτέρω ανακύπτει το ζήτημα της ταξινόμησης των επίμαχων ουσιών ως ΑΒΤ/αΑαΒ και αΑαΒ, το οποίο όμως εξετάζω αποκλειστικά στις προτάσεις μου στο πλαίσιο της παράλληλης εκκρεμούς υπόθεσης C-559/21 P, Global Silicones κατά ECHA.

II. Το νομικό πλαίσιο

5. Ο κανονισμός REACH εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να περιορίσει την παραγωγή, τη χρήση ή τη διάθεση ουσιών στην αγορά (Τίτλος VIII).

6. Νομική βάση για την επιβολή περιορισμών αποτελεί το άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH:

«Όταν από την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά ουσιών προκύπτει απαράδεκτος κίνδυνος για την υγεία του ανθρώπου ή το περιβάλλον, ο οποίος πρέπει να αντιμετωπισθεί σε κοινοτική βάση, το παράρτημα XVII τροποποιείται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 133 παράγραφος 4, με την έκδοση νέων περιορισμών ή με την τροποποίηση των ισχυόντων περιορισμών του παραρτήματος XVII για την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά ουσιών υπό καθαρή μορφή, σε μείγματα ή σε αντικείμενα, σύμφωνα με τη διαδικασία των άρθρων 69 έως 73. Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνουν υπόψη τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις του περιορισμού, καθώς και τη διαθεσιμότητα εναλλακτικών λύσεων.

[…]»

7. Το άρθρο 69 του κανονισμού REACH προβλέπει την κίνηση της διαδικασίας επιβολής περιορισμού. Η παράγραφος 4 αφορά την κίνηση της διαδικασίας εκ μέρους ενός κράτους μέλους:

«Εάν ένα κράτος μέλος κρίνει ότι η παρασκευή, η διάθεση στην αγορά ή η χρήση μιας ουσίας υπό καθαρή μορφή, σε μείγμα ή σε αντικείμενο, ενέχει κίνδυνο για την υγεία του ανθρώπου ή το περιβάλλον, ο οποίος δεν ελέγχεται επαρκώς και χρειάζεται να αντιμετωπισθεί, απευθύνει κοινοποίηση στον Οργανισμό ότι σκοπεύει να καταρτίσει φάκελο σύμφωνα με τις απαιτήσεις των σχετικών σημείων του παραρτήματος XV.»

[4] ECHA, Guidance on Information Requirements and Chemical Safety Assessment (Καθοδήγηση σχετικά με τις απαιτήσεις πληροφοριών και την αξιολόγηση χημικής ασφάλειας), αξιολόγηση ΑΒΤ (κεφάλαιο R.11) (28/06/2017), σ. 11.

[5] Κανονισμός (ΕΕ) 2018/35 της Επιτροπής, της 10ης Ιανουαρίου 2018, για την τροποποίηση του παραρτήματος XVII του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) όσον αφορά το οκταμεθυλοκυκλοτετρασιλοξάνιο («D4») και το δεκαμεθυλοκυκλοπεντασιλοξάνιο («D5») (ΕΕ 2018, L 6, σ. 45).

8. Κατά τα λοιπά, το άρθρο 69 του του κανονισμού REACH προβλέπει τη συμμετοχή του κοινού, ενώ σύμφωνα με τα άρθρα 70 έως 72 πρέπει να ζητείται η γνώμη των επιτροπών αξιολόγησης κινδύνων και κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης.

9. Το άρθρο 73, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH προβλέπει την έκδοση της αποφάσεως επί του περιορισμού:

«Εφόσον πληρούνται οι όροι του άρθρου 68, η Επιτροπή εκπονεί σχέδιο τροποποίησης του παραρτήματος XVII […]

Όταν το σχέδιο τροποποίησης αποκλίνει από την αρχική πρόταση ή δεν λαμβάνει υπόψη τις γνώμες του Οργανισμού, η Επιτροπή επισυνάπτει αναλυτική εξήγηση των λόγων των διαφορών.»

10. Η τελική απόφαση λαμβάνεται σύμφωνα με το άρθρο 73, παράγραφος 2, και το άρθρο 133 του κανονισμού REACH, με διαδικασία επιτροπολογίας στην οποία συμμετέχουν τα κράτη μέλη.

11. Στο παράρτημα I του κανονισμού REACH ρυθμίζονται οι γενικές απαιτήσεις για την αξιολόγηση ουσιών και τις εκθέσεις χημικής ασφάλειας. Στο σημείο 4.0.1 περιγράφεται ο χειρισμός ουσιών ΑΒΤ και αΑαΒ:

«Στόχος της αξιολόγησης των ΑΒΤ και αΑαΒ είναι να καθορισθεί εάν η ουσία πληροί τα κριτήρια του παραρτήματος XII[I] και, εάν ναι, να χαρακτηρισθούν οι δυνητικές εκπομπές της ουσίας. Μια αξιολόγηση επικινδυνότητας σύμφωνα με τα σημεία 1 και 3 του παρόντος παραρτήματος η οποία καλύπτει όλες τις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις και την εκτίμηση της μακροπρόθεσμης έκθεσης του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, όπως διενεργείται σύμφωνα με το σημείο 5 (Αξιολόγηση έκθεσης), ενέργεια 2 (Εκτίμηση έκθεσης), δεν είναι δυνατόν να διενεργείται με επαρκή αξιοπιστία για τις ουσίες που ανταποκρίνονται στα κριτήρια ΑΒΤ και αΑαΒ του παραρτήματος XIII. Συνεπώς, απαιτείται χωριστή αξιολόγηση των ΑΒΤ και αΑαΒ.»

12. Στο σημείο 6.5 του παραρτήματος I του κανονισμού REACH ρυθμίζεται ιδίως η διαχείριση του κινδύνου των ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ:

«[…]

Για τις ουσίες που πληρούν τα κριτήρια ΑΒΤ και αΑαΒ, ο παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας χρησιμοποιεί τις πληροφορίες, όπως προκύπτουν από την ενέργεια 2 του σημείου 5, για την εφαρμογή, στις εγκαταστάσεις του, και για τις συστάσεις προς τους μεταγενέστερους χρήστες, των μέτρων διαχείρισης του κινδύνου που ελαχιστοποιούν την έκθεση και τις εκπομπές στον άνθρωπο και το περιβάλλον, καθ' όλο τον κύκλο ζωής της ουσίας που προκύπτει από την παρασκευή ή τις προσδιοριζόμενες χρήσεις.»

13. Το παράρτημα XV του κανονισμού REACH καθορίζει τις απαιτήσεις για τον φάκελο, με τον οποίο προτείνεται περιορισμός. Ήδη στην εισαγωγή γίνεται παραπομπή στο παράρτημα I:

«Για τη μεθοδολογία που πρέπει να χρησιμοποιείται και τους φακέλους που πρέπει να εκπονούνται σύμφωνα με το παρόν παράρτημα, χρησιμοποιούνται τα σχετικά μέρη του παραρτήματος I.»

14. Μια περαιτέρω αναφορά στο παράρτημα I βρίσκεται σε ένα υποτμήμα του παραρτήματος XV, σημείο 3, του κανονισμού REACH:

«Πληροφορίες για την επικινδυνότητα και τον κίνδυνο

Οι κίνδυνοι που πρέπει να αντιμετωπισθούν με τους περιορισμούς περιγράφονται βάσει αξιολόγησης της επικινδυνότητας και του κινδύνου σύμφωνα με τα σχετικά μέρη του παραρτήματος I και τεκμηριώνονται σύμφωνα με το υπόδειγμα που προβλέπεται στα μέρη Β και Γ της έκθεσης χημικής ασφάλειας του παραρτήματος I.

Παρέχονται στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι τα εφαρμοζόμενα μέτρα διαχείρισης του κινδύνου (συμπεριλαμβανομένων εκείνων που προσδιορίζονται στις καταχωρίσεις δυνάμει των άρθρων 10 έως 14) δεν επαρκούν.»

III. Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

15. Στις 17 Απριλίου 2015 το Ηνωμένο Βασίλειο υπέβαλε στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Χημικών Προϊόντων (ECHA) φάκελο σύμφωνα με το παράρτημα XV του κανονισμού REACH με τον οποίο πρότεινε τον περιορισμό της χρήσης των επίμαχων ουσιών σε καλλυντικά προϊόντα που, υπό κανονικές συνθήκες χρήσης, αφαιρούνται με έκπλυση μετά την εφαρμογή. Τούτο παρίσταται αναγκαίο προκειμένου να αποφευχθεί η είσοδος των επίμαχων ουσιών στα λύματα.

16. Στις 10 Μαρτίου 2016 η επιτροπή αξιολόγησης κινδύνων του ECHA εξέδωσε γνωμοδότηση κατά την οποία το D4 πληροί τα κριτήρια για τις ουσίες ΑΒΤ και αΑαΒ και το D5 πληροί τα κριτήρια για τις ουσίες αΑαΒ. Η επιτροπή επιβεβαίωσε τους κινδύνους που προκύπτουν όταν αυτές οι ουσίες εισέρχονται στο νερό. Κατέληξε, επίσης, στο συμπέρασμα ότι ο προτεινόμενος περιορισμός αποτελεί στοχευμένο και πρόσφορο μέτρο σε επίπεδο Ένωσης για την ελαχιστοποίηση της έκλυσης των επίμαχων ουσιών μέσω προϊόντων που αφαιρούνται με έκπλυση.

17. Στις 9 Ιουνίου 2016 η επιτροπή κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης του ECHA υπέβαλε τη γνωμοδότησή της με τη διαπίστωση ότι ο προτεινόμενος περιορισμός αποτελεί, λαμβανομένων υπόψη των κοινωνικοοικονομικών πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων του, το πλέον πρόσφορο μέτρο για τη μείωση της απόρριψης των επίμαχων ουσιών στα λύματα.

18. Με τον προσβαλλόμενο κανονισμό της 10ης Ιανουαρίου 2018 η Επιτροπή τροποποίησε το παράρτημα XVII του κανονισμού REACH έτσι ώστε οι επίμαχες ουσίες να μην μπορούν να διατίθενται στην αγορά μετά την 31η Ιανουαρίου 2020 σε καλλυντικά προϊόντα έκπλυσης σε συγκέντρωση 0,1 % κατά βάρος ή υψηλότερη[6]. Στον κανονισμό αυτόν διευκρινίζεται ότι με τον όρο «καλλυντικά προϊόντα έκπλυσης» νοούνται καλλυντικά προϊόντα τα οποία, υπό κανονικές συνθήκες χρήσης, αφαιρούνται με έκπλυση μετά την εφαρμογή.

19. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 8 του προσβαλλόμενου κανονισμού, ο περιορισμός αυτός στη χρήση των δύο ουσιών βασίζεται στις επικίνδυνες ιδιότητες του D4 ως ουσίας ΑΒΤ και αΑαΒ και του D5 ως ουσίας αΑαΒ. Ως εκ τούτου, η παρουσία των επίμαχων ουσιών σε ορισμένα καλλυντικά προϊόντα που εκπλένονται με νερό μετά την εφαρμογή ενέχει κίνδυνο για το περιβάλλον.

[6] Με τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/831 της Επιτροπής, της 22ας Μαΐου 2019, σχετικά με την τροποποίηση των παραρτημάτων II, III και V του κανονισμού (ΕΚ) 1223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τα καλλυντικά προϊόντα (ΕΕ 2019, L 137, σ. 29), η χρήση D4 σε καλλυντικά προϊόντα απαγορεύθηκε εντελώς.

20. Η αιτιολογική σκέψη 9 διευκρινίζει το πεδίο εφαρμογής του περιορισμού:

«[…] Στα καλλυντικά προϊόντα που προορίζονται να παραμείνουν σε παρατεταμένη επαφή με το δέρμα, τα μαλλιά ή τους βλεννογόνους, οι ουσίες D4 και D5 εξατμίζονται με την πάροδο του χρόνου μετά την εφαρμογή και τυχόν υπόλειμμα ξεπλένεται σταδιακά κατά τη διάρκεια του συνήθους πλυσίματος. Ο φάκελος του παραρτήματος XV δεν κάλυπτε τα εν λόγω προϊόντα, θεωρώντας ότι αυτά δεν αποτελούσαν την κύρια πηγή του κινδύνου για το περιβάλλον από τις ουσίες D4 και D5, και, κατά συνέπεια, ο κίνδυνος που μπορεί να παρουσιάζουν για το περιβάλλον δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί από τη RAC [επιτροπή αξιολόγησης κινδύνων]. Ως εκ τούτου, ο περιορισμός θα πρέπει να ισχύσει μόνο για τα καλλυντικά προϊόντα έκπλυσης τα οποία, υπό κανονικές συνθήκες χρήσης, αφαιρούνται με νερό αμέσως μετά την εφαρμογή, επειδή, υπό τις συνθήκες αυτές, οι ουσίες D4 και D5 διοχετεύονται στο υδάτινο περιβάλλον πριν από την εξάτμιση.»

21. Η πρώτη αναιρεσείουσα, Global Silicones Council, εκπροσωπεί επιχειρήσεις που κατασκευάζουν και πωλούν προϊόντα σιλικόνης σε όλο τον κόσμο. Οι λοιπές αναιρεσείουσες, Wacker Chemie AG, Momentive Performance Materials GmbH, Shin-Etsu Silicones Europe BV και Elkem Silicones France SAS, είναι επιχειρήσεις εγκατεστημένες στην Ευρωπαϊκή Ένωση που κατασκευάζουν, πωλούν και προμηθεύουν προϊόντα σιλικόνης, ιδίως τα D4 και D5.

22. Οι αναιρεσείουσες άσκησαν προσφυγή κατά του προσβαλλόμενου κανονισμού, την οποία το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση της 30ής Ιουνίου 2021, Global Silicones Council κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-226/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2021:403).

23. Στις 8 Σεπτεμβρίου 2021, οι αναιρεσείουσες άσκησαν την υπό κρίση αναίρεση. Ζητούν από το Δικαστήριο:

1) να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση,

2) να ακυρώσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό ή, επικουρικώς, να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και

3) να καταδικάσει την Επιτροπή στα έξοδα της παρούσας διαδικασίας, καθώς και στα έξοδα της διαδικασίας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

24. Το American Chemistry Council (ACC) άσκησε παρέμβαση υπέρ των αναιρεσειουσών ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και υποστηρίζει τα αιτήματά τους.

25. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντικρούει την αναίρεση και ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την αναίρεση και

2) να καταδικάσει τις αναιρεσείουσες στα έξοδα.

26. Η Γερμανία και ο ECHA είχαν παρέμβει στη διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου υπέρ της Επιτροπής. Υποστηρίζουν τα αιτήματα της Επιτροπής και ενώπιον του Δικαστηρίου και ζητούν να καταδικάσει τις αναιρεσείουσες στα έξοδα. Οι λοιποί ενδιαφερόμενοι που είχαν παρέμβει ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου υπέρ της Επιτροπής δεν μετέχουν στην αναιρετική διαδικασία.

27. Οι διάδικοι υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις. Το Δικαστήριο αποφάσισε να μη διεξαχθεί επ' ακροατηρίου συζήτηση, καθόσον έχει διαφωτιστεί επαρκώς κατά την έγγραφη διαδικασία.

IV. Νομική ανάλυση

28. Οι αναιρεσείουσες και το ACC προβάλλουν πέντε λόγους αναιρέσεως.

29. Ο τέταρτος και ο πέμπτος λόγος αναιρέσεως αφορούν τη διαπίστωση των βιοσυσσωρευτικών ιδιοτήτων των D4 και D5. Αντιστοιχούν εν πολλοίς στους λόγους αναιρέσεως που προέβαλαν οι αναιρεσείουσες και το ACC στην υπόθεση C-559/21 P, Global Silicones Council κατά ECHA, και πρέπει να απορριφθούν βάσει των σκέψεων που εκτίθενται στις προτάσεις μου της 20ής Απριλίου 2023 στην εν λόγω υπόθεση. Ως εκ τούτου στις παρούσες προτάσεις μου δεν θα αναφερθώ περαιτέρω σε αυτούς τους λόγους αναιρέσεως.

30. Οι τρεις πρώτοι λόγοι αναιρέσεως στην υπό κρίση υπόθεση βάλλουν αντιθέτως κατά της επιβεβαίωσης, εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου, της άποψης της Επιτροπής ότι η έκλυση των επίμαχων ουσιών ενέχει κίνδυνο ο οποίος δικαιολογεί περιορισμό της χρήσης της ουσίας στα καλλυντικά προϊόντα που αφαιρούνται με έκπλυση.

31. Στο πλαίσιο αυτό, οι αναιρεσείουσες προβάλλουν καταρχάς, σε επίπεδο τύπου της διαδικασίας, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν εξακρίβωσε η ίδια την αναγκαιότητα του περιορισμού για την αντιμετώπιση ενός απαράδεκτου κινδύνου, αλλά στηρίζεται κατά κύριο λόγο σε αξιολογήσεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της προκαταρκτικής διαδικασίας (επ' αυτού στις παρούσες προτάσεις υπό Β). Όσον αφορά το περιεχόμενο, αμφισβητούν επιμέρους στοιχεία της αξιολόγησης του εν λόγω κινδύνου (επ' αυτού στις παρούσες προτάσεις υπό Γ). Για να εξετάσω τους λόγους αυτούς, θα εκθέσω αρχικά το νομικό κριτήριο που πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την εφαρμογή της κρίσιμης διάταξης του άρθρου 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH (επ' αυτού στις παρούσες προτάσεις υπό Α).

A. Νομικό κριτήριο

32. Σύμφωνα με το άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH, η Επιτροπή επιβάλλει περιορισμούς όταν από την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά ουσιών προκύπτει *απαράδεκτος κίνδυνος* για την υγεία του ανθρώπου ή το περιβάλλον.

33. Κατά την αξιολόγηση του κατά πόσον ένας κίνδυνος είναι απαράδεκτος, η Επιτροπή οφείλει να εφαρμόζει την αρχή της αναλογικότητας. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζει ότι ο περιορισμός σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Μέτρα προστασίας όπως ο επίμαχος περιορισμός επιτρέπεται να λαμβάνονται εφόσον είναι αναγκαία και ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών τρίτων. Συναφώς, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων (εξίσου[7]) κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές· πέραν αυτού, οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις δεν πρέπει να είναι δυσανάλογες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς[8].

[7] Βλ. αποφάσεις της 23ης Δεκεμβρίου 2015, Scotch Whisky Association κ.λπ. (C-333/14, EU:C:2015:845, σκέψη 49), της 26ης Σεπτεμβρίου 2018, Van Gennip κ.λπ. (C-137/17, EU:C:2018:771, σκέψη 64), και της 26ης Απριλίου 2022, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-401/19, EU:C:2022:297, σκέψη 83).

[8] Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, σκέψη 21), της 9ης Μαρτίου 2010, ERG κ.λπ. (C-379/08 και C-380/08, EU:C:2010:127, σκέψη 86), και της 4ης Ιουνίου 2020, Ουγγαρία κατά Επιτροπής (C-456/18 P, EU:C:2020:421, σκέψη 41).

34. Το άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH εξυπηρετεί τον ειδικό σκοπό της μείωσης ή αποφυγής των κινδύνων που συνέχονται με την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά ουσιών. Ένας περιορισμός που εισάγεται βάσει της διάταξης αυτής πρέπει, πρώτον, να είναι πρόσφορος για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού και, δεύτερον, αναγκαίος προς τούτο, ήτοι να αποτελεί το ηπιότερο μέσο.

35. Τρίτον, οι επιβαρύνσεις που συνεπάγεται ο περιορισμός δεν πρέπει να είναι δυσανάλογες σε σχέση με την επιδιωκόμενη μείωση ή αποφυγή των εν λόγω κινδύνων.

36. Ο νομοθέτης έχει εξειδικεύσει τη σχέση αυτή στο άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH με την έννοια του «απαράδεκτου κινδύνου». Για να είναι «απαράδεκτος» και να μπορεί να δικαιολογήσει ένα περιορισμό, ο κίνδυνος πρέπει να έχει ιδιαίτερη βαρύτητα. Νοούνται μάλιστα και «αποδεκτοί» κίνδυνοι, οι οποίοι δεν επιτρέπεται να αντιμετωπίζονται με περιορισμούς. Ωστόσο, από τα άρθρα 35 και 37 του Χάρτη, το άρθρο 114, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, καθώς και από το άρθρο 1, παράγραφος 1, και την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού REACH, προκύπτει ότι πρέπει να επιδιώκεται ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος. Τούτο πρέπει να λαμβάνεται επίσης υπόψη κατά τη λήψη αποφάσεων σχετικά με περιορισμούς.

37. Στο πλαίσιο αυτό, ο συγκεκριμένος καθορισμός του επιπέδου επικινδυνότητας που φαίνεται αποδεκτό για την κοινωνία ανατίθεται στα όργανα που είναι αρμόδια για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων. Ο λόγος προς τούτο είναι ότι ο αποδεκτός κίνδυνος δεν καθορίζεται μόνον βάσει επιστημονικών εκτιμήσεων υπό στενή έννοια, αλλά και με τη συνεκτίμηση κοινωνικών παραγόντων[9]. Το άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH αναθέτει την εν λόγω αρμοδιότητα κατά την εισαγωγή ενός περιορισμού στην Επιτροπή, η οποία την ασκεί στο πλαίσιο διαδικασίας επιτροπολογίας με τη συμμετοχή των κρατών μελών.

38. Δεδομένου ότι η αξιολόγηση του κατά πόσον ένας κίνδυνος είναι απαράδεκτος είναι ένα εξαιρετικά περίπλοκο επιστημονικό και τεχνικό ζήτημα, το οποίο απαιτεί επίσης πολιτική αντιμετώπιση, η Επιτροπή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης. Τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης μπορούν να ελέγχουν τέτοια μέτρα μόνον ως προς προφανή σφάλματα αξιολόγησης ή προφανή υπέρβαση των ορίων του περιθωρίου εκτίμησης. Στο πλαίσιο αυτό, ο δικαστής της Ένωσης δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική του εκτίμηση των πραγματικών στοιχείων επιστημονικής και τεχνικής φύσεως την εκτίμηση των οργάνων, που είναι τα μόνα στα οποία ο νομοθέτης έχει αναθέσει την αποστολή αυτή[10].

39. Ωστόσο, στο μέτρο που τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διαθέτουν τέτοια εξουσία εκτίμησης, έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία ο σεβασμός των εγγυήσεων που απονέμει η έννομη τάξη της Ένωσης στις διοικητικές διαδικασίες. Στις εγγυήσεις αυτές συγκαταλέγεται ιδίως το δικαίωμα να εκδοθεί επί της υποθέσεως απόφαση επαρκώς αιτιολογημένη. Μόνον κατ' αυτό τον τρόπο μπορεί το Δικαστήριο να επαληθεύσει αν συνέτρεχαν τα πραγματικά και νομικά δεδομένα από τα οποία εξαρτάται η άσκηση της εξουσίας εκτίμησης[11].

[9] Απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, Bayer CropScience και Bayer κατά Επιτροπής (C-499/18 P, EU:C:2021:367, σκέψη 155).

[10] Αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 2009, Enviro Tech (Europe) (C-425/08, EU:C:2009:635, σκέψη 47), και της 21ης Ιουλίου 2011, Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, σκέψη 60), καθώς επίσης, ειδικώς επί του κανονισμού REACH, διατάξεις της 27ης Μαρτίου 2014, Polyelectrolyte Producers Group κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-199/13 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:205, σκέψη 26), της 22ας Μαΐου 2014, Bilbaína de Alquitranes κ.λπ. κατά ECHA (C-287/13 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:599, σκέψη 19), και της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Rütgers Germany κ.λπ. κατά ECHA (C-290/13 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2014:2174, σκέψη 25).

[11] Αποφάσεις της 21ης Νοεμβρίου 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, σκέψη 14), και της 6ης Νοεμβρίου 2008, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (C-405/07 P, EU:C:2008:613, σκέψη 56).

Β. Η τυπική «θέση διαχωρισμού»

40. Με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως και με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως οι αναιρεσείουσες και το ACC προβάλλουν αιτιάσεις μάλλον τυπικού χαρακτήρα.

41. Ειδικότερα, στην αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού η Επιτροπή δεν εξέθεσε ότι η ίδια έχει την άποψη, και για ποιον λόγο, πως η επίδικη χρήση των επίμαχων ουσιών ενέχει *απαράδεκτο κίνδυνο*. Αντιθέτως, στην αιτιολογική σκέψη 8 του προσβαλλόμενου κανονισμού περιορίστηκε στην επισήμανση ότι η παρουσία των επίμαχων ουσιών σε ορισμένα καλλυντικά προϊόντα που μετά την εφαρμογή εκπλένονται με νερό ενέχει *κίνδυνο* για το περιβάλλον. Ο κίνδυνος αυτός έγκειται στο γεγονός ότι η ουσία D4 είναι ουσία ΑΒΤ και αΑαΒ και η ουσία D5 είναι ουσία αΑαΒ.

42. Εκτενέστερες εκτιμήσεις και διαπιστώσεις περιέχονται μεν στις γνώμες που υπέβαλαν το Ηνωμένο Βασίλειο και οι επιτροπές αξιολόγησης κινδύνων και κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης του ECHA κατά την προκαταρκτική διαδικασία, πλην όμως οι αναιρεσείουσες και το ACC δεν τις θεωρούν αποδεκτές. Αυτός ο ισχυρισμός μπορεί να χαρακτηριστεί συνοπτικά ως «θέση διαχωρισμού».

43. Στη συνέχεια, θα αντικρούσω πρώτα αυτήν τη θέση διαχωρισμού και κατόπιν θα εξετάσω το σκεπτικό πίσω από τον προσβαλλόμενο κανονισμό.

1. Πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως – Λήψη υπόψη της προκαταρκτικής διαδικασίας

44. Με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, οι αναιρεσείουσες και το ACC αμφισβητούν τις κρίσεις του Γενικού Δικαστηρίου στις σκέψεις 192 και 217 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, οι οποίες καταλήγουν στο ότι η Επιτροπή μπορεί να υιοθετήσει σιωπηρώς τις προερχόμενες από την προκαταρκτική διαδικασία αξιολογήσεις και διαπιστώσεις, πράγμα το οποίο και έπραξε στην προκειμένη περίπτωση.

45. Σύμφωνα με τις αναιρεσείουσες και το ACC, τα πορίσματα της προκαταρκτικής διαδικασίας πρέπει να διαχωρίζονται αυστηρά από την αξιολόγηση που πρέπει να διενεργήσει η Επιτροπή προκειμένου να επιβάλει έναν περιορισμό. Το άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να επιβάλει περιορισμό, πράγμα που συνιστά τη σοβαρότερη δυνατή επέμβαση που προβλέπεται στον κανονισμό. Εκτός αυτού, η έννοια του απαράδεκτου κινδύνου χρησιμοποιείται μόνον στη διάταξη αυτή, ενώ δεν εμφανίζεται στις διατάξεις που αφορούν την προκαταρκτική διαδικασία.

46. Ωστόσο, οι ισχυρισμοί αυτοί δεν είναι πειστικοί, καθώς οι διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου ανταποκρίνονται στο άρθρο 73, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού REACH. Σύμφωνα με αυτό, η Επιτροπή οφείλει να παράσχει αναλυτική εξήγηση των λόγων για τους οποίους το σχέδιο με το οποίο εισάγει περιορισμό αποκλίνει από την αρχική πρόταση (του κράτους μέλους ή του ECHA) ή δεν λαμβάνει υπόψη τις γνώμες του ECHA. Από αυτό προκύπτει, εξ αντιδιαστολής, ότι η Επιτροπή δεν απαιτείται να παράσχει αναλυτική αιτιολόγηση όταν ο περιορισμός στοιχείται με την αρχική πρόταση και τις γνωμοδοτήσεις. Στη διάταξη αυτή αναφέρεται εύστοχα το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 213 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

47. Αλλά και στην πράξη φαίνεται σε κάθε περίπτωση μη ρεαλιστικός ο αυστηρός διαχωρισμός μεταξύ της αξιολόγησης της Επιτροπής και της προκαταρκτικής διαδικασίας. Η Επιτροπή λαμβάνει απόφαση στο πλαίσιο διαδικασίας επιτροπολογίας στην οποία συμμετέχουν τα κράτη

μέλη. Σύμφωνα με το άρθρο 85 του κανονισμού REACH, τα κράτη μέλη συμμετέχουν ταυτόχρονα στενά στη συγκρότηση και στις εργασίες των επιτροπών που γνωμοδοτούν κατά την προκαταρκτική διαδικασία.

48. Όπως εκθέτει το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 188 επ. της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, οι γνωμοδοτήσεις στο στάδιο της προκαταρκτικής διαδικασίας αποσκοπούν στο να στοιχειοθετήσουν έναν απαράδεκτο κίνδυνο (ή να τον διαψεύσουν). Οι επιμέρους εφαρμοστέες διατάξεις περιγράφουν κατ' ουσίαν αυτόν τον κίνδυνο απλώς με άλλες λέξεις.

49. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, του κανονισμού REACH, ήδη η κίνηση της διαδικασίας εκ μέρους ενός κράτους μέλους εξαρτάται από το ότι κατά την άποψή του η παρασκευή, η διάθεση στην αγορά ή η χρήση της ουσίας ενέχει κίνδυνο, ο οποίος δεν ελέγχεται επαρκώς και χρειάζεται να αντιμετωπισθεί. Όσο υφίσταται η κατάσταση αυτή, ο κίνδυνος είναι απαράδεκτος. Είναι ωστόσο αποδεκτός μόλις ελεγχθεί επαρκώς.

50. Το Γενικό Δικαστήριο κρίνει βεβαίως, στη σκέψη 199 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι ένας απαράδεκτος κίνδυνος δεν είναι ταυτόσημος με έναν κίνδυνο ο οποίος δεν ελέγχεται επαρκώς και χρειάζεται να αντιμετωπισθεί. Ωστόσο, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς των αναιρεσειουσών, τούτο δεν αντιφάσκει προς τις σκέψεις 192 και 217, όπου το Γενικό Δικαστήριο θεωρεί ότι κατά την αξιολόγηση του κατά πόσον ένας κίνδυνος είναι απαράδεκτος αρκεί η Επιτροπή να υιοθετήσει τις διαπιστώσεις της προκαταρκτικής διαδικασίας. Ειδικότερα, στο πλαίσιο των σκέψεων 198 και 199, η προαναφερόμενη κρίση της σκέψης 199 έχει πρωτίστως την έννοια ότι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας η αξιολόγηση του κινδύνου, ιδίως από τις επιτροπές του ECHA, φθάνει σε μεγαλύτερο βάθος, πράγμα που τεκμηριώνει η Γερμανία με αναφορές στο ιστορικό θέσπισης της ρύθμισης.

51. Αυτό προκύπτει και από μια ενδελεχέστερη εξέταση της προκαταρκτικής διαδικασίας.

52. Στον αρχικά καταρτιζόμενο φάκελο, το κράτος μέλος πρέπει να καταδείξει, σύμφωνα με το παράρτημα XV, τμήμα II, σημείο 3, του κανονισμού REACH, ότι τα υφιστάμενα μέτρα διαχείρισης κινδύνων είναι ανεπαρκή και να αιτιολογήσει τον προτεινόμενο περιορισμό, ιδίως όσον αφορά την ανάγκη ανάληψης δράσης σε επίπεδο Ένωσης. Εκτός αυτού, πρέπει να αιτιολογήσει ότι ο περιορισμός είναι κατάλληλος για τη μείωση των κινδύνων σε αποδεκτό επίπεδο εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος και κατά τρόπο αρμόζοντα στον κίνδυνο. Αυτό σημαίνει αναπόφευκτα ότι ο φάκελος πρέπει να βασίζεται σε έναν κίνδυνο που τουλάχιστον έως τότε ήταν απαράδεκτος.

53. Αφού το κράτος μέλος έχει εκθέσει όλα τα ανωτέρω, οι επιτροπές αξιολόγησης κινδύνων (άρθρο 70 του κανονισμού REACH) καθώς και κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης (άρθρο 71 του κανονισμού REACH), λαμβάνοντας υπόψη τη συμμετοχή του κοινού, γνωμοδοτούν επί της πρότασης και της αιτιολογίας της. Στο πλαίσιο αυτό αξιολογούν, κατά λόγο της αρμοδιότητάς τους, αφενός, τον κίνδυνο και, αφετέρου, τον κοινωνικοοικονομικό αντίκτυπο των προτεινόμενων περιορισμών.

54. Στη σκέψη 217 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει απλώς ότι η Επιτροπή δεν απαιτείται να διαπιστώσει έναν απαράδεκτο κίνδυνο για μία ακόμη φορά ρητώς όταν εκδίδει την απόφαση για τον περιορισμό, υιοθετώντας τις αξιολογήσεις της προκαταρκτικής διαδικασίας, οι οποίες καταδεικνύουν τον κίνδυνο αυτό. Η Επιτροπή επιβεβαίωσε ρητώς κατά τη δίκη ότι ο κανονισμός βασίζεται σε αυτή την προσέγγιση.

55. Εξαιτίας της σχέσης αυτής μεταξύ της προκαταρκτικής διαδικασίας και της αποφάσεως της Επιτροπής, πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα ότι η αξιολόγηση ενός απαράδεκτου κινδύνου δεν μπορεί να βασίζεται στο παράρτημα Ι του κανονισμού REACH. Ο ισχυρισμός αυτός βασίζεται επίσης στον υποτιθέμενο διαχωρισμό μεταξύ της προκαταρκτικής διαδικασίας και της αξιολόγησης εκ μέρους της Επιτροπής. Δεν αμφισβητείται ότι το παράρτημα Ι εφαρμόζεται στην προκαταρκτική διαδικασία.

56. Ως εκ τούτου, η θέση διαχωρισμού που υποστήριξαν οι αναιρεσείουσες και το ACC στο πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί. Αντιθέτως, τα αποτελέσματα της προδικαστικής διαδικασίας πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο κατά την εξέταση της πληρότητας της αιτιολογίας του προσβαλλόμενου κανονισμού όσο και κατά την αξιολόγηση της αιτιολογίας αυτής, όταν η Επιτροπή τα υιοθετεί, όπως εν προκειμένω.

2. Δεύτερος λόγος αναιρέσεως – Ανεπαρκής αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού

57. Με βάση τη θέση περί διαχωρισμού, οι αναιρεσείουσες και το ACC προβάλλουν με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως ότι το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 337 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως έκρινε εσφαλμένως την αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού ως επαρκή.

58. Ωστόσο, η αιτιολογία μιας νομικής πράξης προκύπτει όχι μόνον από το γράμμα της, αλλά και από το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται καθώς και από το σύνολο των οικείων διατάξεων [12]. Στην προκειμένη περίπτωση, η αιτιολογία συμπληρώνεται από τις γνωμοδοτήσεις της προκαταρκτικής διαδικασίας, τις οποίες υιοθετεί η Επιτροπή. Οι αναιρεσείουσες γνώριζαν τις γνωμοδοτήσεις αυτές· μπόρεσαν μάλιστα να διατυπώσουν τις απόψεις τους επ' αυτών κατά την προκαταρκτική διαδικασία. Κατά συνέπεια, ούτε αυτός ο λόγος αναιρέσεως μπορεί να γίνει δεκτός.

59. Θα ήταν βεβαίως ευκταίο η αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού να προκύπτει εξ ολοκλήρου ή τουλάχιστον κατά τα ουσιώδη μέρη της από τις αιτιολογικές του σκέψεις. Έτσι η Επιτροπή όχι μόνο θα διευκόλυνε τον έλεγχο του κανονισμού, αλλά και θα απέτρεπε τον κίνδυνο παρανοήσεων. Παρά ταύτα η αιτιολογία είναι δυνατόν να ανασυσταθεί υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων που υποβλήθηκαν κατά την προκαταρκτική διαδικασία.

60. Ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν περιορίζει πλήρως την παρασκευή, τη χρήση και τη διάθεση στην αγορά των επίμαχων ουσιών. Αντιθέτως, απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά των ουσιών αυτών σε καλλυντικά προϊόντα που, υπό κανονικές συνθήκες χρήσης, αφαιρούνται με έκπλυση μετά την εφαρμογή.

61. Ιδίως από την αιτιολογική σκέψη 9 προκύπτει ότι άμεσος στόχος του περιορισμού αυτού είναι η μείωση της έκλυσης των επίμαχων ουσιών στο νερό. Αυτή είναι η κύρια πηγή των περιβαλλοντικών κινδύνων που ενέχουν αυτές οι ουσίες. Η γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα [13].

[12] Αποφάσεις της 25ης Οκτωβρίου 1984, Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, EU:C:1984:331, σκέψη 39), της 12ης Ιουλίου 2005, Alliance for Natural Health κ.λπ. (C-154/04 και C-155/04, EU:C:2005:449, σκέψη 109), και της 29ης Σεπτεμβρίου 2022, ABLV Bank κατά SRB (C-202/21 P, EU:C:2022:734, σκέψη 193).

[13] Γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων της 10ης Μαρτίου 2016 (ECHA/RAC/RES-O-0000001412-86-97/D, σ. 6).

62. Οι επιτροπές αξιολόγησης κινδύνων και κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης αναπτύσσουν στις γνωμοδοτήσεις τους την καταλληλότητα της απαγόρευσης της επίμαχης χρήσης για την επίτευξη αυτού του στόχου και εκθέτουν ότι άλλα μέτρα θα ήταν λιγότερο αποτελεσματικά.

63. Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του στόχου της απαγόρευσης και των επιβαρύνσεων που συνέχονται με αυτόν, οι αναφορές που έγιναν στο πλαίσιο της προκαταρκτικής διαδικασίας σχετικά με τη σημασία των περιβαλλοντικών κινδύνων είναι μεν αντιφατικές. Πλην όμως, οι αντιφάσεις αυτές δεν έχουν καμία επίδραση στο περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού.

64. Αφετηρία αποτελεί η διαπίστωση, ότι οι επιπτώσεις των ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ στο περιβάλλον και τελικά και στον άνθρωπο δεν είναι προβλέψιμες, επειδή αυτές οι ουσίες μπορούν να συσσωρεύονται όλο και περισσότερο [14].

65. Ως εκ τούτου, το Ηνωμένο Βασίλειο διατύπωσε, από τη μία πλευρά, στον φάκελό του, προς αιτιολόγηση της πρότασης περιορισμού, την άποψη ότι *κάθε* έκλυση των επίμαχων ουσιών αποτελεί ένδειξη για έναν «απαράδεκτο κίνδυνο» [15], από την άλλη πλευρά, θεώρησε όμως ότι η έκλυση στον αέρα δεν εγείρει ανησυχίες, δεδομένου ότι θα πρέπει να θεωρηθεί πως οι ουσίες παραμένουν εκεί έως ότου αποσυντεθούν [16].

66. Η επιτροπή αξιολόγησης κινδύνων ζητεί επίσης καταρχήν να ελαχιστοποιηθεί οποιαδήποτε έκλυση των επίμαχων ουσιών [17] και αντιτίθεται ακόμη και στο να θεωρηθεί η έκλυση στον αέρα ως ασφαλής. Πράγματι, μια πρόσφατη μελέτη περιέχει ενδείξεις ότι μια έκλυση στον αέρα ενέχει επίσης κίνδυνο εναπόθεσης στο νερό ή στο έδαφος [18].

67. Παρά τις ευρύτερου φάσματος αναφορές τους ως προς τους κινδύνους των επίμαχων ουσιών, τόσο το Ηνωμένο Βασίλειο όσο και η επιτροπή αξιολόγησης κινδύνων πρότειναν μόνο την απαγόρευση που επιβλήθηκε με τον προσβαλλόμενο κανονισμό, η οποία αποσκοπεί αποκλειστικά στην πρόληψη της έκλυσης στα ύδατα. Η επιτροπή αξιολόγησης κινδύνων τόνισε μόνον ότι κατά τη μελλοντική επανεξέταση του περιορισμού θα απαιτηθεί περαιτέρω διερεύνηση του κινδύνου έκλυσης στον αέρα [19].

68. Η πρόταση του Ηνωμένου Βασιλείου για απαγόρευση και η σύμφωνη γνώμη της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων μπορούν επομένως να εξηγηθούν μόνον από το γεγονός ότι οι επίμαχες ουσίες αναμένεται ότι δεν αποσυντίθενται πλήρως όταν εκλύονται στα ύδατα, αλλά τουλάχιστον εν μέρει συσσωρεύονται στο περιβάλλον.

69. Τέλος, το Ηνωμένο Βασίλειο και η επιτροπή κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης εξέτασαν τη σχέση μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων του προτεινόμενου περιορισμού. Η επιτροπή αυτή επίσης δεν συμμερίζεται όλες τις εκτιμήσεις του Ηνωμένου Βασιλείου, ιδίως όσον αφορά την οικονομική αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων του περιορισμού, αλλά, όπως και αυτό το πρώην κράτος μέλος, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα πλεονεκτήματα υπερτερούν σαφώς των μειονεκτημάτων.

[14] Γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων της 10ης Μαρτίου 2016 (ECHA/RAC/RES-O-0000001412-86-97/D, σ. 19).

[15] Παράρτημα XV Έκθεση επί του περιορισμού του Ιουνίου 2015 (σ. 16 επ.).

[16] Παράρτημα XV Έκθεση επί του περιορισμού του Ιουνίου 2015 (σ. 20).

[17] Γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων της 10ης Μαρτίου 2016 (ECHA/RAC/RES-O-0000001412-86-97/D, σ. 6).

[18] Γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων της 10ης Μαρτίου 2016 (ECHA/RAC/RES-O-0000001412-86-97/D, σ. 9 και 10).

[19] Γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων της 10ης Μαρτίου 2016 (ECHA/RAC/RES-O-0000001412-86-97/D, σ. 26).

70. Δεδομένου ότι, με τον προσβαλλόμενο κανονισμό, η Επιτροπή ακολούθησε την πρόταση του Ηνωμένου Βασιλείου, η οποία επιβεβαιώθηκε από τις επιτροπές, πρέπει να θεωρηθεί ότι κατέληξε, ιδίως συγκρίνοντας τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της απαγόρευσης, στο συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος τον οποίο καλείται να αντιμετωπίσει είναι απαράδεκτος. Έτσι αντιλαμβάνομαι και τη διαπίστωση του Γενικού Δικαστηρίου στη σκέψη 187 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

71. Επομένως, οι τυπικές αιτιάσεις ως προς τις κρίσεις εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με την αιτιολογία του προσβαλλόμενου κανονισμού είναι αβάσιμες.

Γ. Αιτιάσεις ως προς το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού

72. Το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως και ο τρίτος λόγος αναιρέσεως αφορούν αιτιάσεις ως προς το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού. Κατ' ουσίαν αναφέρονται στο πρώτο στάδιο του ελέγχου αναλογικότητας που απαιτεί το άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH, δηλαδή στην αξιολόγηση του κινδύνου. Ωστόσο, βασίζονται σε υπερβολικές κανονιστικές απαιτήσεις και σε εσφαλμένη κατανόηση της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως και του προσβαλλόμενου κανονισμού.

1. Δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως – Κατώτατο όριο απαράδεκτου κινδύνου

73. Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, οι αναιρεσείουσες προβάλλουν πως το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 202 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως εσφαλμένως αποδέχθηκε το ότι η Επιτροπή ή οι προερχόμενες από την προκαταρκτική διαδικασία γνωμοδοτήσεις δεν καθόρισαν κρίσιμο όριο για την πιθανότητα δυσμενών επιπτώσεων που είναι απαράδεκτες για την κοινωνία. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή παρέλειψε να προσδιορίσει το όριο μεταξύ ενός αποδεκτού και ενός απαράδεκτου κινδύνου.

74. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν ήταν υποχρεωμένη να προβεί σε σχετικό προσδιορισμό.

75. Δεδομένου ότι οι κίνδυνοι που ενέχουν οι επίμαχες ουσίες βασίζονται στις ιδιότητες ΑΒΤ/αΑαΒ αυτών, προκύπτει από το παράρτημα Ι, σημείο 4.0.1, του κανονισμού REACH ότι δεν απαιτείται να προσδιορίζεται ο αποδεκτός κίνδυνος, όπως εκθέτει το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 190, 191 και 202 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

76. Από το παράρτημα Ι, σημείο 4.0.1, του κανονισμού REACH προκύπτει ότι ο προσδιορισμός των δυσμενών επιπτώσεων στον άνθρωπο και το περιβάλλον καθώς και η εκτίμηση της μακροπρόθεσμης έκθεσης ως προς τις ουσίες ΑΒΤ/αΑαΒ δεν είναι δυνατόν να διενεργούνται με επαρκή αξιοπιστία. Για τον λόγο αυτό, στο πλαίσιο της αξιολόγησης ουσιών και της έκθεσης χημικής ασφάλειας ερευνάται μόνον, βάσει των κριτηρίων που καθορίζονται στο παράρτημα XIII, εάν πρόκειται για ουσίες ΑΒΤ/αΑαΒ και ακολουθεί ο χαρακτηρισμός των εκπομπών των εν λόγω ουσιών.

77. Ο λόγος για τη ρύθμιση αυτή είναι ότι τέτοιες ουσίες μπορούν να συσσωρευθούν. Ως εκ τούτου, δεν είναι επίσης δυνατόν ο προσδιορισμός ενός αποδεκτού κινδύνου για τις ουσίες ΑΒΤ/αΑαΒ να βασιστεί σε συγκεκριμένα όρια έκλυσης.

78. Στο μέτρο που οι αναιρεσείουσες αντιτάσσουν στα ανωτέρω τη μέθοδο ενός επιστημονικού οργανισμού για ποσοτικό προσδιορισμό των κινδύνων από ουσίες ABT/αΑαΒ, η μέθοδος αυτή μπορεί να είναι επιστημονικά αποδεκτή. Ωστόσο, δεν βρίσκει έρεισμα στις ισχύουσες ρυθμίσεις του κανονισμού REACH. Από αυτές προκύπτει ότι ο κίνδυνος συσσώρευσης αυτών των ουσιών απαγορεύει να καθοριστεί μια ποσότητα που μπορεί να εκλυθεί χωρίς να εγείρεται ανησυχία.

79. Εκτός αυτού, οι αναιρεσείουσες και το ACC βασίζουν την υποχρέωση καθορισμού ενός αποδεκτού κινδύνου στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση Pfizer, σύμφωνα με την οποία η λήψη προληπτικών μέτρων προϋποθέτει να καθοριστεί το επίπεδο προστασίας που τα αρμόδια όργανα θεωρούν κατάλληλο για την κοινωνία. Σύμφωνα με το εν λόγω επίπεδο προστασίας, τα όργανα αυτά θα πρέπει στη συνέχεια να καθορίσουν τον βαθμό επικινδυνότητας που δεν θεωρούν πλέον αποδεκτό για την κοινωνία και σε περίπτωση υπερβάσεως του οποίου επιβάλλεται η λήψη προληπτικών μέτρων παρά την υφιστάμενη επιστημονική αβεβαιότητα. Στο πλαίσιο αυτό, ως βαθμός επικινδυνότητας νοείται το κρίσιμο όριο πιθανότητας αρνητικών επιδράσεων και σοβαρότητας αυτών των εν δυνάμει επιδράσεων [20].

80. Ωστόσο, ακόμη και η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Toolex, στην οποία παρέπεμψε τότε το Γενικό Δικαστήριο στην απόφαση Pfizer, δείχνει ακριβώς ότι δεν είναι σε κάθε περίπτωση αναγκαίο να καθοριστεί επακριβώς το όριο μεταξύ αποδεκτών και απαράδεκτων κινδύνων. Στην απόφαση εκείνη το Δικαστήριο είχε δεχθεί πράγματι ότι, λαμβανομένων υπόψη των δυσχερειών καθορισμού του κρίσιμου ορίου για έναν σοβαρό κίνδυνο, η καταρχήν απαγόρευση της χρήσης της επίμαχης ουσίας ήταν δικαιολογημένη [21].

81. Αντιστοίχως, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αρχή της προφύλαξης προκύπτει μόνον ότι τα προληπτικά μέτρα, πρώτον, απαιτούν τον προσδιορισμό των δυνητικώς αρνητικών επιπτώσεων και, δεύτερον, προϋποθέτουν μια συνολική εκτίμηση του κινδύνου αυτού βάσει των πλέον αξιόπιστων διαθέσιμων επιστημονικών δεδομένων και των πλέον πρόσφατων αποτελεσμάτων της διεθνούς έρευνας [22]. Αντιθέτως, το Δικαστήριο δεν απαιτεί ακριβή προσδιορισμό του ορίου του ακόμη αποδεκτού κινδύνου.

82. Τούτο είναι συνεπές, διότι το όριο αυτό αποτελεί συχνά μέρος της επιστημονικής αβεβαιότητας που προορίζονται να αντιμετωπίσουν τα προληπτικά μέτρα. Επιπλέον, μπορεί να υπάρχουν αρκετές ουσίες με ταυτόσημους κινδύνους, οι οποίες όμως έχουν οφέλη διαφορετικής βαρύτητας. Σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι νοητό ο ίδιος κίνδυνος να θεωρηθεί αποδεκτός προκειμένου για μια πολύ ωφέλιμη ουσία, αλλά όχι στην περίπτωση μιας ουσίας λιγότερο ωφέλιμης.

83. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν ήταν ούτε βάσει εκτιμήσεων γενικής φύσεως υποχρεωμένη να καθορίσει με ακρίβεια σε ποιο βαθμό θα μπορούσε να γίνει αποδεκτός ο κίνδυνος έκλυσης των επίμαχων ουσιών.

84. Κατά συνέπεια και το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως είναι αβάσιμο.

[20] Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου (T-13/99, EU:T:2002:209, σκέψη 151).

[21] Απόφαση της 11ης Ιουλίου 2000, Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, σκέψη 45).

[22] Αποφάσεις της 28ης Ιανουαρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-333/08, EU:C:2010:44, σκέψη 92), και της 1ης Οκτωβρίου 2019, Blaise κ.λπ. (C-616/17, EU:C:2019:800, σκέψη 46).

2. Τρίτος λόγος αναιρέσεως – Οι εκπομπές ως ένδειξη κινδύνου

85. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως οι αναιρεσείουσες και το ACC βάλλουν ιδίως κατά της σκέψης 196 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. Η σκέψη αυτή αναφέρεται στο ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, στον φάκελο που κατήρτισε σύμφωνα με το παράρτημα XV, και η επιτροπή αξιολόγησης κινδύνων κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι οι κίνδυνοι που ενέχουν οι επίμαχες ουσίες δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν κατά αξιόπιστο τρόπο, όμως οι εκπομπές τους μπορούν να αξιολογηθούν ως ένδειξη κινδύνου. Το Γενικό Δικαστήριο δεν θεωρεί ότι σε αυτό ενυπάρχει πρόδηλο σφάλμα εκτίμησης το οποίο θα μπορούσε να θέσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό υπό αμφισβήτηση.

86. Οι αναιρεσείουσες και το ACC θεωρούν αντιθέτως ότι το άρθρο 68, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με τα παραρτήματα XV και I του κανονισμού REACH, δεν επιτρέπει να θεωρείται κάθε έκλυση ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ ως απαράδεκτος κίνδυνος. Η στήριξη προληπτικών μέτρων στον αποκλεισμό κάθε κινδύνου («μηδενικός κίνδυνος») θα ερχόταν σε αντίθεση προς την προηγούμενη νομολογία του Γενικού Δικαστηρίου[23]. Επιπλέον, κατά την αντιμετώπιση των κινδύνων δεν αρκεί ο εντοπισμός ενός κινδύνου, αλλά τα πολιτικώς αρμόδια όργανα πρέπει σε δεύτερο στάδιο να καθορίσουν ποιο επίπεδο προστασίας πρέπει να επιτευχθεί, δηλαδή ποιος κίνδυνος είναι ακόμη αποδεκτός.

α) Επίπεδο προστασίας

87. Όσον αφορά το επιχείρημα σχετικά με τον ορισμό του επιπέδου προστασίας, παραπέμπω στην εξέταση του δεύτερου σκέλους του πρώτου λόγου αναιρέσεως που μόλις προηγήθηκε. Σύμφωνα με αυτή, δεν είναι σε κάθε περίπτωση αναγκαίο να καθοριστεί επακριβώς το όριο μεταξύ αποδεκτών και απαράδεκτων κινδύνων. Αντιθέτως, η Επιτροπή μπορεί να θεωρήσει ένα συγκεκριμένο κίνδυνο απαράδεκτο χωρίς να καθορίσει σε ποιο βαθμό η έκλυση της εξεταζόμενης ουσίας θα συνιστούσε αποδεκτό κίνδυνο.

β) Η έκλυση ως ένδειξη κινδύνου

88. Βεβαίως, η γνωμοδότηση της επιτροπής αξιολόγησης κινδύνων και ο φάκελος που υποβλήθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του παραρτήματος XV του κανονισμού REACH δημιουργούν εκ πρώτης όψεως την εντύπωση ότι ο περιορισμός βασίζεται αποκλειστικά στην ανάγκη πρόληψης της έκλυσης ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ.

89. Ωστόσο, ο κανονισμός REACH δεν απαιτεί να αποφεύγεται κάθε έκλυση τέτοιων ουσιών. Ιδίως το σημείο 6.5 του παραρτήματος I προβλέπει ότι οι παραγωγοί και οι εισαγωγείς ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ λαμβάνουν μέτρα διαχείρισης κινδύνου που αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση της έκλυσης, αλλά δεν απαιτείται να την αποκλείουν.

90. Κατά τα λοιπά, είναι νοητό τα οφέλη ορισμένων χρήσεων ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ να είναι τόσο σημαντικά ώστε να υπερτερούν καταφανώς των κινδύνων από μια έκλυση και, για τον λόγο αυτό, να μην δικαιολογείται ο περιορισμός. Αυτό αναμένεται ιδίως όταν επικίνδυνες ουσίες με σημαντικές χρήσεις δεν μπορούν να αντικατασταθούν από ουσίες λιγότερο επικίνδυνες.

[23] Οι αναιρεσείουσες επικαλούνται ιδίως τις αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου (T-13/99, EU:T:2002:209, σκέψεις 145 και 152), και του Γενικού Δικαστηρίου της 17ης Μαΐου 2018, Bayer CropScience κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-429/13 και T-451/13, EU:T:2018:280, σκέψη 116).

91. Ωστόσο, οι ισχυρισμοί των αναιρεσειουσών επί αυτού βασίζονται σε εσφαλμένη κατανόηση της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως και του προσβαλλόμενου κανονισμού. Πράγματι, το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού και η ανασύσταση της αιτιολογίας του που παρατίθεται στις παρούσες προτάσεις καταδεικνύουν ότι *δεν* βασίζεται στην εκτίμηση πως *κάθε* έκλυση ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ απαιτεί περιορισμό. Αντιθέτως, ο λόγος για τον περιορισμό είναι ότι θα πρέπει να αποφευχθεί η έκλυση των εν λόγω ουσιών στα ύδατα, την οποία επισύρει η χρήση τους σε καλλυντικά προϊόντα που αφαιρούνται με έκπλυση. Σε αυτό αναφέρεται και το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 194 και 195 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, χωρίς οι αναιρεσείουσες και το ACC να προβάλλουν αιτιάσεις κατ' αυτού.

γ) «Μηδενικός κίνδυνος»

92. Κατά συνέπεια, είναι αλυσιτελείς και οι ισχυρισμοί των αναιρεσειουσών και του ACC περί του ότι η Επιτροπή επιδιώκει να αποκλείσει κάθε κίνδυνο ή απαιτεί απόδειξη πως δεν υφίσταται κίνδυνος. Πράγματι, ο προσβαλλόμενος κανονισμός αντιμετωπίζει έναν συγκεκριμένο κίνδυνο, δηλαδή τον κίνδυνο της έκλυσης των επίμαχων ουσιών στα ύδατα.

93. Πέραν αυτού, η αναφορά σε προηγούμενη νομολογία του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με τον μηδενικό κίνδυνο βασίζεται επίσης σε εσφαλμένη κατανόηση. Σύμφωνα με το Γενικό Δικαστήριο, ένα προληπτικό μέτρο ή, αντιστρόφως, η απόσυρση ή ο μετριασμός του δεν μπορεί να εξαρτάται από την απόδειξη της παντελούς ελλείψεως κινδύνων. Τέτοιου είδους απόδειξη είναι, εν γένει, αδύνατο να προκύψει από επιστημονικής απόψεως καθόσον στην πράξη δεν υπάρχει «μηδενικός κίνδυνος» [24].

94. Ωστόσο, σε αντίθεση προς την άποψη των αναιρεσειουσών και του ACC, αυτό δεν σημαίνει ότι ο πλήρης αποκλεισμός ενός *συγκεκριμένου* κινδύνου θα ήταν ανεπίτρεπτος. Αυτό που πράγματι εννοείται είναι ότι ένας κίνδυνος δεν μπορεί να δικαιολογήσει προληπτικά μέτρα απλώς και μόνο επειδή από επιστημονικής απόψεως δεν έχει αποκλειστεί εντελώς. Αντιστοίχως, το Δικαστήριο τονίζει τακτικά ότι η εκτίμηση των κινδύνων κατά την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης δεν μπορεί να αιτιολογείται με αμιγώς υποθετικές εκτιμήσεις [25]. Ως τέτοιες νοούνται οι απλές υποθέσεις που από επιστημονικής απόψεως δεν έχουν ακόμη εξακριβωθεί [26]. Αντιθέτως, ανησυχίες με επιστημονική θεμελίωση πληρούν τις απαιτήσεις της αρχής αυτής ακόμη και σε περίπτωση που εξακολουθεί να υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα [27].

95. Ο κίνδυνος συσσώρευσης των ουσιών ΑΒΤ/αΑαΒ δεν είναι όμως υποθετικός, αλλά επιστημονικά αναγνωρισμένος.

96. Ως εκ τούτου, και ο τρίτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί.

[24] Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 17ης Μαΐου 2018, Bayer CropScience κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-429/13 και T-451/13, EU:T:2018:280, σκέψη 116).

[25] Αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ. (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψη 106), της 28ης Ιανουαρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-333/08, EU:C:2010:44, σκέψη 91), και της 19ης Ιανουαρίου 2017, Queisser Pharma (C-282/15, EU:C:2017:26, σκέψη 60). Βλ., επίσης, απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2002, Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου (T-13/99, EU:T:2002:209, σκέψη 145).

[26] Αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, Monsanto Agricoltura Italia κ.λπ. (C-236/01, EU:C:2003:431, σκέψη 106), της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Monsanto κ.λπ. (C-58/10 έως C-68/10, EU:C:2011:553, σκέψη 77), και της 13ης Σεπτεμβρίου 2017, Fidenato κ.λπ. (C-111/16, EU:C:2017:676, σκέψη 51).

[27] Απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, σκέψεις 78 και 79).

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

97. Για τους λόγους αυτούς, δεν μπορούν να ευδοκιμήσουν ούτε οι αιτιάσεις των αναιρεσειουσών και του ACC ως προς το περιεχόμενο του κανονισμού.

Δ. Τελική παρατήρηση – Ο χαρακτήρας του κινδύνου ως απαράδεκτου

98. Όλες οι αιτιάσεις που εξετάστηκαν έως τώρα είναι δυνατόν να βασίζονται στην πεποίθηση των αναιρεσειουσών και του ACC ότι το Γενικό Δικαστήριο εσφαλμένως αποδέχθηκε, ιδίως στις σκέψεις 204 και 205 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι βάσει της προκαταρκτικής διαδικασίας η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα πως ο κίνδυνος έκλυσης των επίμαχων ουσιών στα ύδατα, ο οποίος συνέχεται με τη χρήση καλλυντικών προϊόντων έκπλυσης, είναι απαράδεκτος.

99. Η πεποίθηση αυτή θα έπρεπε ωστόσο να αποδοθεί στο ότι οι αναιρεσείουσες και το ACC εστιάζουν σε συγκεκριμένα σημεία της αιτιολογίας του προσβαλλόμενου κανονισμού και αγνοούν το συνολικό πλαίσιο.

100. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός αφορά μόνον ένα συγκεκριμένο κίνδυνο που συνδέεται με τη χρήση των επίμαχων ουσιών, ήτοι την έκλυση στο νερό.

101. Χρήσεις, αντιθέτως, που δεν σχετίζονται με έκλυση ουδόλως αποτέλεσαν αντικείμενο της διαδικασίας. Η χρήση σε καλλυντικά προϊόντα που δεν αφαιρούνται εντός σύντομου χρονικού διαστήματος με έκπλυση εξετάστηκε μεν, πλην όμως δεν καλύπτεται από τον προσβαλλόμενο κανονισμό. Τούτο διότι βάσει των διαθέσιμων γνώσεων η χρήση αυτή οδηγεί σε έκλυση στον αέρα και μόνον σε μικρό βαθμό σε έκλυση στα ύδατα.

102. Όπως συνάγεται από την αιτιολογική σκέψη 9 του προσβαλλόμενου κανονισμού, η Επιτροπή θεώρησε ότι η έκλυση στα ύδατα είναι η «κύρια πηγή των περιβαλλοντικών κινδύνων» και, ως εκ τούτου, αυτούς τους κινδύνους θεώρησε σιωπηρά ως απαράδεκτους. Ο λόγος για την αξιολόγηση αυτή έγκειται στο ότι οι επίμαχες ουσίες, όταν εκλύονται στα ύδατα, μπορούν να συσσωρεύονται στο περιβάλλον, πράγμα που αποτελεί τον λόγο για τον οποίο ταξινομούνται ως άκρως βιοσυσσωρεύσιμες.

103. Οι αναιρεσείουσες και το ACC αμφισβητούν στο πλαίσιο του τέταρτου και πέμπτου λόγου αναιρέσεως την ταξινόμηση αυτή των επίμαχων ουσιών ως άκρως βιοσυσσωρεύσιμων. Για τους λόγους που εκτίθενται στις προτάσεις μου της 20ής Απριλίου 2023 στην υπόθεση C-559/21 P, Global Silicones Council κατά ECHA, θεωρώ ότι οι συγκεκριμένοι λόγοι αναιρέσεως είναι αβάσιμοι.

104. Στο πλαίσιο αυτό, διαφεύγει ωστόσο της προσοχής το ζήτημα του κατά πόσον η εκτίμηση ότι ο κίνδυνος συσσώρευσης στο περιβάλλον είναι απαράδεκτος βασίζεται σε πρόδηλο σφάλμα. Δεδομένου ότι οι αναιρεσείουσες δεν προβάλλουν συγκεκριμένες αιτιάσεις ως προς το ζήτημα αυτό, πρέπει να υπενθυμιστούν μόνο δύο σημεία.

105. Πρώτον, η Επιτροπή διαθέτει κατά την αξιολόγηση του εν λόγω ζητήματος ευρύ περιθώριο εκτίμησης, το οποίο τα δικαστήρια της Ένωσης μπορούν να ελέγξουν μόνον ως προς την ύπαρξη προδήλου σφάλματος[28].

[28] Βλ. σημείο 38 των παρουσών προτάσεων.

106. Δεύτερον, στην προκαταρκτική διαδικασία εξετάστηκε ενδελεχώς η αναλογικότητα του μέτρου. Ειδικότερα, η επιτροπή κοινωνικοοικονομικής ανάλυσης διαπίστωσε ότι τα οφέλη της απαγόρευσης υπερτερούν κατά πολύ των μειονεκτημάτων της[29], χωρίς οι αναιρεσείουσες ή το ACC να προβάλουν σχετική αμφισβήτηση.

107. Επομένως, δεν διαφαίνεται πρόδηλο σφάλμα εκτίμησης. Ως εκ τούτου, η αναίρεση θα έπρεπε να απορριφθεί, ακόμη και εάν ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι περιέχει την αναφερόμενη στο παρόν τμήμα νοητή κριτική.

V. Επί των δικαστικών εξόδων

108. Όταν η αίτηση αναιρέσεως απορρίπτεται ως αβάσιμη, το Δικαστήριο αποφαίνεται, κατά το άρθρο 184, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του, επί των εξόδων.

109. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο εφαρμόζεται στην αναιρετική διαδικασία δυνάμει του άρθρου 184, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

110. Δεδομένου ότι οι αναιρεσείουσες ηττήθηκαν και η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη τους στα δικαστικά έξοδα, οι αναιρεσείουσες πρέπει να υποχρεωθούν να φέρουν τα έξοδα αυτά.

111. Η Γερμανία και ο ECHA, παρεμβαίνοντες πρωτοδίκως, πρέπει να φέρουν, κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα δικαστικά έξοδά τους[30].

112. Κατά τα λοιπά, από το άρθρο 184, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας προκύπτει ότι το Δικαστήριο μπορεί να αποφασίσει ότι ένας πρωτοδίκως παρεμβαίνων φέρει τα δικαστικά έξοδά του, όταν αυτός δεν άσκησε ο ίδιος αναίρεση, αλλά έλαβε μέρος στην ενώπιον του Δικαστηρίου έγγραφη ή προφορική διαδικασία. Δεδομένου ότι το ACC έλαβε μέρος στη διαδικασία και ηττήθηκε, πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα[31].

VI. Πρόταση

113. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Απορρίπτει την αίτηση αναιρέσεως.

2) Το Global Silicones Council και οι λοιπές αναιρεσείουσες φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους και καταδικάζονται στα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο της αναιρετικής δίκης.

3) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων και το American Chemistry Council, Inc (ACC) φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

[29] Βλ. σημείο 69 των παρουσών προτάσεων.

[30] Σχετικά με τη Γερμανία, απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, PlasticsEurope κατά ECHA (C-119/21 P, EU:C:2023:180, σκέψη 155), και σχετικά με τον ECHA, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2017, VECCO κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-651/15 P, EU:C:2017:543, σκέψη 50).

[31] Απόφαση της 6ης Μαΐου 2021, Bayer CropScience και Bayer κατά Επιτροπής (C-499/18 P, EU:C:2021:367, σκέψεις 182 και 183).