ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 10ης Δεκεμβρίου 2015 [1]

Υπόθεση C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
κατά
Riksåklagaren

[αίτηση του Högsta domstolen (Σουηδία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Καταχώριση, αξιολόγηση, αδειοδότηση και περιορισμοί που επιβάλλονται στα χημικά προϊόντα (REACH) — Έκταση της εναρμονίσεως — Καταχώριση των χημικών ουσιών στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Χημικών Προϊόντων πριν από τη διάθεσή τους στην αγορά — Παράλληλη υποχρέωση καταχωρίσεως χημικών προϊόντων τα οποία παρασκευάζονται ή εισάγονται σε κράτος μέλος στο πλαίσιο εμπορικής δραστηριότητας — Άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ — Ποσοτικοί περιορισμοί στις εισαγωγές — Δικαιολόγηση — Προστασία της ζωής και της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος — Αναλογικότητα»

1. Με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε στο Δικαστήριο, το Högsta domstolen (Ανώτατο Δικαστήριο της Σουηδίας, στο εξής: αιτούν δικαστήριο) ζητεί καθοδήγηση σχετικά με το αν, αφενός, η υποχρέωση την οποία επιβάλλει ο κανονισμός REACH [2] για κοινοποίηση των χημικών ουσιών με σκοπό την καταχώρισή τους και, αφετέρου, οι διατάξεις της Συνθήκης που διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, απαγορεύουν σε κράτος μέλος να επιβάλει, σε επίπεδο εθνικής έννομης τάξεως, ανάλογη υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση ως προς αυτές τις ουσίες. Σε ποια έκταση εναρμονίζει ο κανονισμός REACH την κοινοποίηση και την καταχώριση χημικών ουσιών; Και πόσο μεγάλο είναι το περιθώριο που απομένει στα κράτη μέλη για να εφαρμόσουν τις εθνικές τους πολιτικές όσον αφορά την παρασκευή, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση χημικών προϊόντων;

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

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) 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) 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 L 396, σ. 1). Επί των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης έχει εφαρμογή ο κανονισμός REACH όπως ίσχυε μετά την τελευταία τροποποίησή του με τον κανονισμό (ΕΚ) 552/2009 της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 2009 (ΕΕ L 164, σ. 7).

Νομοθεσία

Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2. Κατά το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, «[ο]ι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών, καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών». Το άρθρο 36 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να θέτουν κάποιους αναλογικούς περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων για συγκεκριμένους λόγους, μεταξύ των οποίων και η προστασία της ζωής και της υγείας των ανθρώπων και των ζώων.

3. Το προοίμιο του κανονισμού REACH περιλαμβάνει τις ακόλουθες αιτιολογικές σκέψεις που έχουν σημασία για την υπό κρίση υπόθεση:

«[…]

(16) Ο παρών κανονισμός ορίζει ειδικά καθήκοντα και υποχρεώσεις σχετικά με παρασκευαστές, εισαγωγείς και μεταγενέστερους χρήστες ουσιών υπό καθαρή μορφή, σε μείγματα ή σε αντικείμενα. […]

[…]

(19) […] οι σχετικές με την καταχώριση διατάξεις απαιτούν από τους παρασκευαστές και τους εισαγωγείς να παράγουν δεδομένα για τις ουσίες που παρασκευάζουν ή εισάγουν, να χρησιμοποιούν τα δεδομένα αυτά για την αξιολόγηση των κινδύνων που ενέχουν οι ουσίες αυτές και να εκπονούν και να συνιστούν κατάλληλα μέτρα διαχείρισης κινδύνου. Για να εξασφαλισθεί ότι όντως θα ανταποκρίνονται στις υποχρεώσεις τους και για λόγους διαφάνειας, η καταχώριση θα πρέπει να εξαρτάται από την υποβολή, στον [Ευρωπαϊκό] Οργανισμό [Χημικών Προϊόντων], ενός φακέλου ο οποίος θα περιέχει όλες αυτές τις πληροφορίες [3].Οι καταχωρισμένες ουσίες θα πρέπει να επιτρέπεται να κυκλοφορούν στην εσωτερική αγορά.

(20) […] Εάν ο Οργανισμός, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, θεωρεί πως υπάρχουν λόγοι υποψίας ότι ουσίες ενέχουν κίνδυνο για την υγεία του ανθρώπου ή για το περιβάλλον, ο Οργανισμός θα πρέπει, αφού εντάξει την ουσία στο κοινοτικό κυλιόμενο πρόγραμμα δράσης για την αξιολόγηση ουσιών, να εξασφαλίζει ότι η ουσία αυτή αξιολογείται, στηριζόμενος στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών.

(21) Παρόλο που οι πληροφορίες που προκύπτουν για τις ουσίες από την αξιολόγηση θα πρέπει να χρησιμοποιούνται κατά πρώτο λόγο από τους παρασκευαστές και τους εισαγωγείς για τη διαχείριση των κινδύνων που ενέχουν οι ουσίες τους, μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται και για να κινηθεί η διαδικασία αδειοδότησης ή επιβολής περιορισμών δυνάμει του παρόντος κανονισμού, ή η διαδικασία διαχείρισης του κινδύνου, δυνάμει άλλης κοινοτικής νομοθετικής πράξης. Συνεπώς, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ότι οι πληροφορίες αυτές είναι στη διάθεση των αρμόδιων αρχών οι οποίες και μπορούν να τις χρησιμοποιούν για τις διαδικασίες αυτές.

[…]

(44) Για να δημιουργηθεί ένα εναρμονισμένο και απλό σύστημα, όλες οι καταχωρίσεις θα πρέπει να υποβάλλονται στον Οργανισμό. […]

[…]

3 — Στο εξής: Οργανισμός.

(103) Μέσω της επιτροπής των κρατών μελών, ο Οργανισμός θα πρέπει να επιδιώκει την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ των αρχών των κρατών μελών για συγκεκριμένα θέματα που απαιτούν εναρμονισμένη αντιμετώπιση.

[…]

(105) Λόγω της αυξημένης ευθύνης των φυσικών ή νομικών προσώπων για την εξασφάλιση της ασφαλούς χρήσης χημικών προϊόντων, χρειάζεται να ενισχυθεί η επιβολή της εφαρμογής του νόμου. Επομένως, ο Οργανισμός θα πρέπει να προσφέρει στα κράτη μέλη ένα φόρουμ για την ανταλλαγή πληροφοριών και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων τους οι οποίες συνδέονται με την επιβολή της εφαρμογής της νομοθεσίας για τα χημικά προϊόντα. […]

[…]

(119) Πέρα από τη συμμετοχή τους στην εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, λόγω των επαφών τους με τους παράγοντες στα κράτη μέλη, θα πρέπει να συμβάλλουν στην ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τους κινδύνους από τις ουσίες και σχετικά με τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα δυνάμει της νομοθεσίας περί χημικών προϊόντων. Ταυτόχρονα, η στενή συνεργασία μεταξύ του Οργανισμού, της Επιτροπής και των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση της συνοχής και της αποτελεσματικότητας της όλης επικοινωνιακής διαδικασίας.

[…]»

4. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH ορίζει ότι σκοπός του κανονισμού είναι να εξασφαλίζεται, αφενός, υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, μέσω και της προαγωγής εναλλακτικών μεθόδων αξιολόγησης των κινδύνων ουσιών, και αφετέρου, η ελεύθερη κυκλοφορία των ουσιών εντός της εσωτερικής αγοράς, με παράλληλη ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, προβλέπει ότι ο κανονισμός REACH θεσπίζει διατάξεις σχετικά με τις ουσίες και τα μείγματα, οι οποίες εφαρμόζονται στην παρασκευή, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση των ουσιών αυτών, είτε υπό καθαρή μορφή είτε σε μείγματα είτε σε αντικείμενα, καθώς και στη διάθεση μειγμάτων στην αγορά. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 3, ο κανονισμός REACH βασίζεται στην αρχή ότι αποτελεί ευθύνη των παραγωγών, των εισαγωγέων και των μεταγενέστερων χρηστών να εξασφαλίζουν ότι οι ουσίες που παρασκευάζουν, διαθέτουν στην αγορά, ή χρησιμοποιούν δεν βλάπτουν την υγεία του ανθρώπου ή το περιβάλλον.

5. Το άρθρο 3 περιλαμβάνει τους εξής ορισμούς:

«(1) Ουσία: ένα χημικό στοιχείο και οι ενώσεις του σε φυσική κατάσταση ή όπως λαμβάνονται από οποιαδήποτε διεργασία παρασκευής, συμπεριλαμβανομένου κάθε προσθέτου που είναι απαραίτητο για τη διατήρηση της σταθερότητάς της και κάθε πρόσμειξης που προέρχεται από τη χρησιμοποιούμενη διεργασία, αποκλειόμενου κάθε διαλύτη που μπορεί να διαχωρισθεί, χωρίς να επηρεάσει τη σταθερότητα της ουσίας ή να μεταβάλει τη σύνθεσή της·

(2) Μείγμα: ένα μείγμα ή διάλυμα που αποτελείται από δύο ή περισσότερες ουσίες·

(3) Προϊόν: αντικείμενο το οποίο, κατά τη διαδικασία παραγωγής, αποκτά ειδικό σχήμα, επιφάνεια ή σχεδιασμό που καθορίζει τη χρηστική λειτουργία του σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι η χημική του σύνθεση·

[…]

(13) Μεταγενέστερος χρήστης: φυσικό ή νομικό πρόσωπο, εκτός από τον παρασκευαστή ή τον εισαγωγέα, το οποίο είναι εγκατεστημένο στην Κοινότητα και χρησιμοποιεί μια ουσία είτε υπό καθαρή μορφή είτε σε μείγμα κατά τη βιομηχανική ή επαγγελματική του δραστηριότητα. Ο διανομέας ή ο καταναλωτής δεν είναι μεταγενέστερος χρήστης.

[…]

(37) Σενάριο έκθεσης: το σύνολο των συνθηκών, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρησιακών συνθηκών και των μέτρων διαχείρισης κινδύνου, το οποίο περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο η ουσία παράγεται ή χρησιμοποιείται κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής της και τον τρόπο με τον οποίο ο παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας ελέγχει ή συνιστά στους μεταγενέστερους χρήστες να ελέγχουν την έκθεση του ανθρώπου και του περιβάλλοντος. Αυτά τα σενάρια έκθεσης μπορούν να καλύπτουν μια συγκεκριμένη διαδικασία ή χρήση ή περισσότερες της μιας διαδικασίες ή χρήσεις, ανάλογα με την περίπτωση·

[…]».

6. Το άρθρο 5 (Απαγόρευση μη καταχωρισμένων ουσιών), το οποίο περιλαμβάνεται στον τίτλο II (Καταχώριση ουσιών), προβλέπει: «[μ]ε την επιφύλαξη των άρθρων 6, 7, 21 και 23, ουσίες υπό καθαρή μορφή, σε μείγματα ή σε αντικείμενα μπορούν να παρασκευάζονται στην Κοινότητας ή να διατίθενται στην αγορά μόνον εφόσον έχουν καταχωρισθεί σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του παρόντος τίτλου, εφόσον τούτο απαιτείται».

7. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, κάθε παρασκευαστής ή εισαγωγέας μιας ουσίας, είτε υπό καθαρή μορφή είτε σε ένα ή περισσότερα μείγματα, σε ποσότητες 1 τόνου ή μεγαλύτερες ετησίως, προβαίνει σε καταχώριση της ουσίας στον Οργανισμό, αν δεν ορίζεται διαφορετικά από τον κανονισμό REACH. Ομοίως, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, κάθε παρασκευαστής ή εισαγωγέας αντικειμένων προβαίνει σε καταχώριση στον Οργανισμό για κάθε ουσία που περιέχεται στα εν λόγω αντικείμενα, αν η παρουσία της ουσίας στα εν λόγω αντικείμενα αντιπροσωπεύει ποσότητα άνω του 1 τόνου ανά παρασκευαστή ή εισαγωγέα ετησίως και αν η ουσία προβλέπεται να ελευθερωθεί υπό φυσιολογικές ή εύλογα προβλέψιμες συνθήκες χρήσεως.

8. Σύμφωνα με το άρθρο 10, στοιχείο α′, κάθε τέτοια καταχώριση πρέπει να συνοδεύεται από τεχνικό φάκελο ο οποίος περιλαμβάνει ιδίως την ταυτότητα του ή των παρασκευαστών ή εισαγωγέων, την ταυτότητα της ουσίας, πληροφορίες σχετικά με την παρασκευή και την ή τις χρήσεις της ουσίας, (οι οποίες πληροφορίες αντιπροσωπεύουν κάθε προσδιοριζόμενη χρήση ή χρήσεις από τον καταχωρίζοντα), την ταξινόμηση και την επισήμανση της ουσίας και καθοδήγηση για την ασφαλή χρήση της ουσίας· λεπτομερείς απαιτήσεις σχετικά με το ποιες πληροφορίες πρέπει να περιλαμβάνει ο τεχνικός φάκελος παρατίθενται στα παραρτήματα VI έως XI του κανονισμού REACH. Κατά το άρθρο 10, στοιχείο β′, κάθε κοινοποίηση στον Οργανισμό πρέπει επίσης να συνοδεύεται από μία έκθεση χημικής ασφάλειας.

9. Το άρθρο 37, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, προβλέπει ότι ο μεταγενέστερος χρήστης μιας ουσίας υπό καθαρή μορφή ή σε μείγμα καταρτίζει έκθεση χημικής ασφάλειας για κάθε χρήση εκτός των συνθηκών που περιγράφονται στο σενάριο έκθεσης ή, ενδεχομένως, κατηγορία χρήσης και έκθεσης, που του έχει διαβιβασθεί με το δελτίο δεδομένων ασφαλείας ή για κάθε χρήση η οποία αντενδείκνυται κατά τον προμηθευτή του. Κατά το άρθρο 38, παράγραφοι 1 και 2, σε αυτή την περίπτωση, ο μεταγενέστερος χρήστης πρέπει, πριν αρχίσει ή συνεχίσει μια συγκεκριμένη χρήση ουσίας η οποία έχει καταχωρισθεί από προηγούμενο φορέα της αλυσίδας εφοδιασμού σύμφωνα με το άρθρο 6, να παράσχει στον Οργανισμό πληροφορίες ως προς, μεταξύ άλλων, τα στοιχεία ταυτότητας και επικοινωνίας του, τον αριθμό καταχώρισης της ή των ουσιών, αν υπάρχει, την ταυτότητα της ή των ουσιών, την ταυτότητα του ή των παρασκευαστών ή εισαγωγέων ή άλλων προμηθευτών και μια σύντομη γενική περιγραφή της ή των χρήσεων και των όρων χρήσεως ή χρήσεων.

10. Καταρχήν, το άρθρο 56, παράγραφος 1, εξαρτά τη διάθεση στην αγορά των ουσιών που απαριθμούνται στο παράρτημα XIV από την αδειοδότηση της Επιτροπής. Ουσιαστικά, το άρθρο 56, παράγραφος 2, ορίζει ότι ο μεταγενέστερος χρήστης επιτρέπεται να χρησιμοποιεί μια ουσία που υπόκειται σε αδειοδότηση χωρίς να απαιτείται να λάβει νέα άδεια, εφόσον η χρήση αυτή συνάδει με τους όρους άδειας που έχει χορηγηθεί σε προηγούμενο φορέα της αλυσίδας εφοδιασμού για αυτήν τη χρήση. Το άρθρο 57 απαριθμεί τις κατηγορίες ουσιών που μπορούν να εγγραφούν στο παράρτημα XIV. Οι κατηγορίες αυτές περιλαμβάνουν ουσίες οι οποίες πληρούν τα κριτήρια ταξινομήσεως ως καρκινογόνες, μεταλλαξιογόνες ή τοξικές για την αναπαραγωγή [4]. Το άρθρο 59 καθορίζει τη διαδικασία για την κατάρτιση καταλόγου υποψηφίων ουσιών προς ενδεχόμενη εγγραφή στο παράρτημα XIV. Κατά το άρθρο 59, παράγραφος 3, κάθε κράτος μέλος μπορεί να εκπονεί φάκελο σύμφωνα με το παράρτημα XV για ουσίες οι οποίες κατά τη γνώμη του ανταποκρίνονται στα κριτήρια του άρθρου 57 και να τον διαβιβάζει στον Οργανισμό [5].

11. Το άρθρο 67, παράγραφος 1, προβλέπει ότι ουσία υπό καθαρή μορφή, σε μείγμα ή σε αντικείμενο, για την οποία το παράρτημα XVII περιέχει περιορισμό, επιτρέπεται να παράγεται ή να διατίθεται στην αγορά ή να χρησιμοποιείται μόνον εάν πληροί τους όρους του προαναφερόμενου περιορισμού. Το άρθρο 68, παράγραφος 1, ορίζει ότι, «[ό]ταν 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 [...], με την έκδοση νέων περιορισμών ή με την τροποποίηση των ισχυόντων περιορισμών [...]». Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 4, αν 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 σε κοινοτική βάση, υποβάλλει φάκελο στον Οργανισμό σύμφωνα με τις απαιτήσεις των σχετικών σημείων του παραρτήματος XV, ώστε να κινηθεί η διαδικασία επιβολής περιορισμών.

12. Σύμφωνα με το άρθρο 76, παράγραφος 1, στοιχείο ε', τα μέρη που μετέχουν στον Οργανισμό συγκροτούν επιτροπή των κρατών μελών, η οποία είναι αρμόδια, αφενός, για τη διευθέτηση τυχόν διαφορών που ανακύπτουν από διάσταση απόψεων σχετικά με σχέδια αποφάσεων του Οργανισμού ή των κρατών μελών, και αφετέρου, για προτάσεις προσδιορισμού ουσιών που προκαλούν πολύ μεγάλη ανησυχία.

13. Το άρθρο 125 απαιτεί από τα κράτη μέλη να «[...] διατηρούν σύστημα επίσημων ελέγχων και άλλων δραστηριοτήτων ανάλογα με τις περιστάσεις». Το άρθρο 117, σε συνδυασμό με το άρθρο 127, απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν στην Επιτροπή, ανά πενταετία, έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού REACH στην επικράτειά τους, στην οποία περιλαμβάνονται κεφάλαια για την αξιολόγηση και την επιβολή της εφαρμογής καλύπτοντας τα αποτελέσματα των επίσημων επιθεωρήσεων που διεξήχθησαν κατά την προηγούμενη περίοδο υποβολής εκθέσεων.

14. Το άρθρο 128 ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 2, τα κράτη μέλη δεν απαγορεύουν, ούτε περιορίζουν ή εμποδίζουν την παρασκευή, την εισαγωγή, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση μιας ουσίας υπό καθαρή μορφή, σε μείγμα ή σε αντικείμενο, που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος κανονισμού και συμμορφώνεται με αυτόν καθώς και, ενδεχομένως, με τις κοινοτικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή του παρόντος κανονισμού.

4 — Η κατάταξη αυτή απαντά στην οδηγία 67/548/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1967, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση των επικινδύνων ουσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 13/001, σ. 34 έως 38).

5 — Το παράρτημα XV ορίζει ότι η εν λόγω πρόταση θα πρέπει να περιλαμβάνει ιδίως την ταυτότητα της ή των συγκεκριμένων ουσιών, πληροφορίες σχετικά με τη χρήση και την έκθεση στην ουσία, καθώς και πληροφορίες σχετικά με εναλλακτικές ουσίες και τεχνικές.

2. Καμία διάταξη του παρόντος κανονισμού δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν εθνικούς κανόνες για την προστασία των εργαζομένων, της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, οι οποίοι θα ισχύουν σε περιπτώσεις όπου ο παρών κανονισμός δεν εναρμονίζει τις απαιτήσεις για την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά.»

Σουηδικό δίκαιο

15. Κατά το άρθρο 12 του κεφαλαίου 14 του περιβαλλοντικού κώδικα (Miljöbalken), χημικά προϊόντα τα οποία παρασκευάζονται ή εισάγονται στη Σουηδία, στο πλαίσιο επιχειρηματικής δραστηριότητας, καταχωρίζονται σε σχετικό μητρώο (στο εξής: σουηδικό μητρώο προϊόντων) το οποίο τηρεί η αρμόδια εθνική αρχή. Το άρθρο 12 του κεφαλαίου 14 του περιβαλλοντικού κώδικα ορίζει ως χημικό προϊόν κάθε χημική ουσία ή παρασκεύασμα χημικών ουσιών που δεν είναι εμπόρευμα.

16. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 5, του κεφαλαίου 29 του περιβαλλοντικού κώδικα, όποιος με πρόθεση ή από αμέλεια παραβαίνει την υποχρέωση κοινοποιήσεως προς καταχώριση δυνάμει του άρθρου 12 του κεφαλαίου 14, διαπράττει το αδίκημα της παρακωλύσεως περιβαλλοντικών ελέγχων και τιμωρείται με πρόστιμο ή ποινή φυλακίσεως μέχρι δύο ετών.

17. Για την εφαρμογή του άρθρου 12 του κεφαλαίου 14 του περιβαλλοντικού κώδικα, η κυβέρνηση εξέδωσε την κανονιστική πράξη περί χημικών προϊόντων και βιοτεχνολογικών οργανισμών (Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer, στο εξής: κανονιστική πράξη). Επί της ουσίας, η ως άνω κανονιστική πράξη απαιτεί από κάθε πρόσωπο το οποίο παρασκευάζει στη Σουηδία, στο πλαίσιο της επαγγελματικής του δραστηριότητας, 100 ή πλέον χιλιόγραμμα ενός χημικού προϊόντος ετησίως ή εισάγει την αντίστοιχη ποσότητα αυτού του προϊόντος στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, να κοινοποιεί την εν λόγω παρασκευή ή εισαγωγή στην Kemikalieinspektionen (στο εξής: επιθεώρηση χημικών)[6].

18. Κατά το άρθρο 4 του κεφαλαίου 3 του κανονισμού περί χημικών προϊόντων και βιοτεχνολογικών οργανισμών (Föreskrifter om kemiska produkter och biotechniska organismer, στο εξής: κανονισμός της επιθεωρήσεως χημικών), οι προς κοινοποίηση πληροφορίες πρέπει να περιλαμβάνουν ιδίως: (i) το όνομα, τη διεύθυνση και τον αριθμό τηλεφώνου του υπόχρεου προς κοινοποίηση· (ii) το όνομα του προϊόντος και, ενδεχομένως, την κοινή ονομασία του· (iii) τον στατιστικό αριθμό του προϊόντος· (iv) μία δήλωση σχετικά με το αν ο υπόχρεος προς κοινοποίηση είναι παρασκευαστής ή εισαγωγέας του προϊόντος από την κοινή αγορά ή από τρίτη χώρα· (v) αν το προϊόν έχει λάβει νέα εμπορική ονομασία, νέο όνομα προϊόντος ή νέο προσδιορισμό προϊόντος· (vi) αν το προϊόν προορίζεται να τεθεί στη διάθεση των καταναλωτών για ιδιωτική χρήση· (vii) την κύρια χρήση του προϊόντος ή, όταν αυτό χρησιμοποιείται ως πρωτογενές προϊόν κατά τη διαδικασία παρασκευής, την εκτιμώμενη ποσοστιαία χρησιμοποίησή του σε τρεις το πολύ διαφορετικούς εμπορικούς τομείς· (viii) για προϊόντα τα οποία εξάγονται από τον υπόχρεο προς κοινοποίηση, το κατά προσέγγιση ποσοστό εξαγωγών· (ix) τη λειτουργία του προϊόντος· (x) το όνομα της ουσίας και την περιεκτικότητα όλων των περιεχόμενων ουσιών οι οποίες έχουν ταξινομηθεί, ιδίως, ως καρκινογενείς, μεταλλαξιογόνες, τοξικές για την αναπαραγωγή ή ευαισθητοποιητικές· (xi) στην περίπτωση ορισμένων χρωμάτων, βερνικιών ή προϊόντων φανοποιίας οχημάτων, την υποκατηγορία στην οποία υπάγεται η ουσία και την περιεκτικότητα των πτητικών οργανικών ενώσεων σε γραμμάρια ανά λίτρο στη μορφή υπό την οποία το προϊόν είναι έτοιμο προς χρήση, και (xii) ποιες ουσίες του προϊόντος είναι συντηρητικά, καθώς και την περιεκτικότητά του σε καθεμία από αυτές.

6 — Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως μνημονεύει τον συγκεκριμένο κανόνα μόνον όσον αφορά την εισαγωγή χημικών προϊόντων στη Σουηδία. Ωστόσο, όπως συνάγεται από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν τόσο η Σουηδική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή, ο κανόνας αυτός έχει εφαρμογή και στην παρασκευή χημικών προϊόντων.

19. Ο κανονισμός της επιθεωρήσεως χημικών προβλέπει ότι το όνομα, η διεύθυνση και ο τηλεφωνικός αριθμός του υπόχρεου προς κοινοποίηση πρέπει να κοινοποιούνται το συντομότερο δυνατό και το αργότερο μέχρι την έναρξη δραστηριότητας. Οι υπόλοιπες πληροφορίες πρέπει να κοινοποιούνται στην επιθεώρηση χημικών το αργότερο έως τις 28 Φεβρουαρίου του ημερολογιακού έτους μετά τη γένεση της υποχρεώσεως κοινοποιήσεως του συγκεκριμένου προϊόντος.

Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και προδικαστικά ερωτήματα

20. Στις 24 Απριλίου 2013, το Hovrätten över Skåne och Blekinge (Εφετείο της Scania και Blekinge, στο εξής: Hovrätten) καταδίκασε τον A. Rantén, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κεφαλαίου 29 του περιβαλλοντικού κώδικα, για παρακώλυση περιβαλλοντικών ελέγχων. Ο A. Rantén παρέλειψε να κοινοποιήσει στην επιθεώρηση χημικών, πριν από τις 28 Φεβρουαρίου 2010, ότι η Canadian Oil Company Sweden AB (στο εξής: Canadian Oil) εισήγαγε το 2009 στη Σουηδία 392 τόνους χημικών προϊόντων[7]. Δεδομένου ότι ο A. Rantén ήταν υπεύθυνος για τις εν λόγω εισαγωγές, το Hovrätten του επέβαλε πρόστιμο 100 σουηδικών κορωνών (SEK) ημερησίως για 60 ημέρες[8]. Επίσης, το Hovrätten επέβαλε στην Canadian Oil πρόστιμο ύψους 200 000 SEK[9].

21. Στην υπόθεση της κύριας δίκης δεν αμφισβητείται ότι η Canadian Oil εισήγαγε τις εν λόγω χημικές ουσίες στη Σουηδία σύμφωνα με τις απαιτήσεις καταχωρίσεως που προβλέπει ο κανονισμός REACH.

22. Ο A. Rantén και η Canadian Oil άσκησαν αίτηση αναιρέσεως κατά της αποφάσεως του Hovrätten ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως επί των ακόλουθων ερωτημάτων:

«(1) Είναι αντίθετο [προς τον κανονισμό REACH] το ότι όποιος εισάγει για επαγγελματικούς σκοπούς στη Σουηδία χημικό προϊόν —για το οποίο προβλέπεται υποχρέωση καταχωρίσεως βάσει του κανονισμού REACH— πρέπει, βάσει της σουηδικής νομοθεσίας, να κοινοποιήσει το προϊόν αυτό στην επιθεώρηση χημικών για καταχώριση στο σουηδικό μητρώο προϊόντων;

(2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, είναι η προβλεπόμενη στη σουηδική νομοθεσία υποχρέωση κοινοποιήσεως αντίθετη προς το άρθρο 34 ΣΛΕΕ, λαμβανομένων υπόψη των εξαιρέσεων του άρθρου 36 ΣΛΕΕ;»

23. Οι αναιρεσείοντες της κύριας δίκης κατέθεσαν πολύ συνοπτικές γραπτές παρατηρήσεις, στις οποίες, ουσιαστικά, αναφέρουν ότι εμμένουν στα επιχειρήματα που ανέπτυξαν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν επίσης η Δανική, η Φινλανδική, η Νορβηγική και η Σουηδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 10 Σεπτεμβρίου 2015, ανέπτυξαν τις προφορικές τους παρατηρήσεις οι αναιρεσείοντες της κύριας δίκης, η Σουηδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

7 — Όπως συνάγεται από την εθνική δικογραφία που κατατέθηκε στο Δικαστήριο, η Canadian Oil εισάγει χημικά προϊόντα από άλλα κράτη μέλη της Ένωσης.

8 — Βάσει της συναλλαγματικής ισοτιμίας που ίσχυε κατά τον χρόνο συγγραφής των προτάσεών μου, το συνολικό αυτό ποσό ισοδυναμεί κατά προσέγγιση με 640 ευρώ.

9 — Βάσει της συναλλαγματικής ισοτιμίας που ίσχυε κατά τον χρόνο συγγραφής των προτάσεών μου, το ποσό αυτό ισοδυναμεί με 21 300 ευρώ περίπου.

Ανάλυση

Εισαγωγικές παρατηρήσεις

24. Από τη διαδικασία της κύριας δίκης καθίσταται προφανές ότι η επίμαχη σε εκείνη τη διαδικασία εθνική απαίτηση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως και η υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση που προβλέπει ο κανονισμός REACH, εν μέρει αλληλεπικαλύπτονται [10]. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η τελευταία αυτή υποχρέωση αφήνει περιθώριο στα κράτη μέλη να απαιτούν συμπληρωματική κοινοποίηση και καταχώριση χημικών προϊόντων.

25. Το ερώτημα αυτό εστιάζει στην *εισαγωγή* χημικών προϊόντων στη Σουηδία. Ωστόσο, το ίδιο ακριβώς ερώτημα εγείρεται και όσον αφορά την *παρασκευή* χημικών προϊόντων στο οικείο κράτος μέλος. Η επίμαχη εν προκειμένω πρόσθετη υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση αφορά τόσο την εισαγωγή όσο και την παρασκευή [11]. Επομένως, η συλλογιστική που θα αναπτύξω κατά την εξέταση του ερωτήματος 1, θα ισχύει και για την παρασκευή χημικών προϊόντων. Αντιθέτως, το ερώτημα 2 αφορά το ειδικό ζήτημα αν η απαίτηση κοινοποιήσεως χημικών προϊόντων για καταχώριση στο σουηδικό μητρώο προϊόντων μπορεί να συνιστά εμπόδιο για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων στο μέτρο που εφαρμόζεται σε χημικά προϊόντα τα οποία εισάγονται στη Σουηδία από άλλα κράτη μέλη.

26. Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι τα πρόστιμα που επιβλήθηκαν στον A. Rantén και στην Canadian Oil μπορούν να διατηρηθούν στο πλαίσιο της διαδικασίας της κύριας δίκης μόνον εφόσον γίνει δεκτό ότι η επίμαχη υποχρέωση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως είναι συμβατή με τον κανονισμό REACH και τα άρθρα 34 και 36 ΣΛΕΕ.

27. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι αναιρεσείοντες της κύριας δίκης αναφέρθηκαν αρκετά εκτενώς στα τέλη τα οποία επιβάλλει η Σουηδία για την παρασκευή ή την εισαγωγή χημικών προϊόντων. Ουσιαστικά, υποστήριξαν ότι αυτά τα τέλη, τα οποία υπολογίζονται βάσει των ποσοτήτων που καταχωρίζονται στο σουηδικό μητρώο προϊόντων, αφενός, δεν συνδέονται με τις πραγματικές δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται οι αρμόδιες αρχές για τον έλεγχο των χημικών προϊόντων και, αφετέρου, παρεμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία στην εσωτερική αγορά, καθόσον επιβάλλονται κατά την εισαγωγή των χημικών προϊόντων στη Σουηδία. Η Canadian Oil προσέθεσε επίσης ότι τα συγκεκριμένα τέλη συνιστούν δυσβάσταχτες επιβαρύνσεις για τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις και ότι, ως εκ τούτου, είναι αντίθετα προς τον σκοπό που αποτυπώνεται στην αιτιολογική σκέψη 8 του κανονισμού REACH [12].

28. Πάντως, η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής παραπομπής αφορά αποκλειστικά και μόνον το ζήτημα αν το δίκαιο της Ένωσης απαγορεύει σε κράτος μέλος να απαιτεί από πρόσωπα τα οποία εισάγουν, στο πλαίσιο της εμπορικής τους δραστηριότητας, χημικά προϊόντα στην επικράτεια του να κοινοποιούν τις οικείες εισαγωγές σε μια εθνική αρχή με σκοπό την καταχώρισή τους στο σχετικό μητρώο χημικών προϊόντων. Το αιτούν δικαστήριο δεν ζητεί καθοδήγηση ως προς το αν οποιαδήποτε τέλη που επιβάλλονται σε χημικά προϊόντα τα οποία εισάγονται στη Σουηδία είναι συμβατά με το δίκαιο της Ένωσης [13].

10 — Για μια λεπτομερέστερη σύγκριση μεταξύ των πεδίων των δύο απαιτήσεων, βλ. σημεία 41 έως 44 των παρουσών προτάσεων.

11 — Άρθρο 12 του κεφαλαίου 14 του περιβαλλοντικού κώδικα.

12 — Σύμφωνα με την εν λόγω αιτιολογική σκέψη, «[θ]α πρέπει να ληφθούν ιδιαιτέρως υπόψη οι πιθανές επιπτώσεις του παρόντος κανονισμού στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) καθώς και η ανάγκη να αποφευχθούν οι διακρίσεις σε βάρος τους».

13 — Ως εκ τούτου, δικαιολογημένα το αιτούν δικαστήριο δεν παρέχει κανένα πληροφοριακό στοιχείο σχετικά με τη νομική βάση αυτών των τελών, το ύψος τους ή τον τρόπο με τον οποίο υπολογίζονται. Απλώς αναφέρει τη διαπίστωση του Hovrätten ότι το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης μητρώο προϊόντων χρησιμοποιείται, μεταξύ άλλων, και για την τιμολόγηση των χημικών τελών τα οποία χρηματοδοτούν την εποπτική του δραστηριότητα (σημείο 25 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως).

29. Τέλος, οι απαντήσεις που θα δώσει το Δικαστήριο στα προδικαστικά ερωτήματα που του υποβλήθηκαν θα έχουν ιδιαίτερη αξία για τη Δανία, τη Φινλανδία και τη Νορβηγία[14], όπου λειτουργούν παρεμφερή με το σουηδικό μητρώα χημικών προϊόντων και οι οποίες διαμοιράζονται τις συγκεκριμένες πληροφορίες μέσω της βάσεως δεδομένων SPIN (Substances in Preparations in the Nordic Countries, ήτοι Ουσίες σε Παρασκευάσματα στις Σκανδιναβικές Χώρες)[15].

Απαγορεύει ο κανονισμός REACH σε κράτος μέλος να απαιτεί τα χημικά προϊόντα που εισάγονται στην επικράτειά του να κοινοποιούνται για καταχώριση σε μητρώο χημικών προϊόντων, παρά το γεγονός ότι τα προϊόντα αυτά υπόκεινται ήδη σε κοινοποίηση και καταχώριση βάσει του ως άνω κανονισμού; (ερώτημα 1)

30. Ουσιαστικά, το ερώτημα 1 αφορά την ερμηνεία του άρθρου 128 του κανονισμού REACH. Καταρχήν, το άρθρο 128, παράγραφος 1, δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να απαγορεύουν, να περιορίζουν ή να εμποδίζουν την κυκλοφορία στην αγορά ουσιών οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού και συμμορφώνονται προς αυτόν. Τούτο σημαίνει, ειδικότερα, ότι ουσίες για τις οποίες ισχύει η προβλεπόμενη στον κανονισμό REACH υποχρέωση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως (όπως οι 392 τόνοι χημικών ουσιών που εισήχθησαν στη Σουηδία στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης), καταρχήν, μπορούν να κυκλοφορούν στην εσωτερική αγορά μετά την καταχώρισή τους στο μητρώο της Ένωσης[16].

31. Ωστόσο, σύμφωνα με την εισαγωγική φράση του άρθρου 128, παράγραφος 1, ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται «[μ]ε την επιφύλαξη της παραγράφου 2». Βάσει αυτής της τελευταίας διατάξεως, τα κράτη μέλη απολαύουν της ελευθερίας να διατηρούν ή να θεσπίζουν εθνικούς κανόνες για την προστασία των εργαζομένων, της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, οι οποίοι θα ισχύουν σε περιπτώσεις όπου ο εν λόγω κανονισμός δεν εναρμονίζει τις απαιτήσεις για την παρασκευή, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση των ουσιών.

32. Το άρθρο 128, παράγραφος 2, δεν περιλαμβανόταν στην αρχική πρόταση της Επιτροπής[17]. Ωστόσο, η συζήτηση στους κόλπους του Συμβουλίου «[…] επιβεβαίωσε ότι προέχει η διαφύλαξη των εθνικών δυνατοτήτων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις και να διατηρηθεί η ικανότητα αξιολόγησης των προϊόντων που ενδέχεται να συνιστούν κίνδυνο για την υγεία και/ή το περιβάλλον»[18]. Ως εκ τούτου, η πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου τάχθηκε υπέρ της προσθήκης της διατάξεως αυτής[19], η οποία επιβεβαιώνει ότι ο κανονισμός REACH εναρμονίζει σε ορισμένες μόνον περιπτώσεις τις προϋποθέσεις σχετικά με την παρασκευή, τη διάθεση στην αγορά ή τη χρήση χημικών ουσιών[20].

14 — Ο κανονισμός REACH εφαρμόζεται στη Νορβηγία δυνάμει της αποφάσεως της Μεικτής Επιτροπής του ΕΟΧ 25/2008, της 14ης Μαρτίου 2008, για την τροποποίηση του παραρτήματος II (Τεχνικοί κανόνες, πρότυπα, έλεγχος και πιστοποίηση) της Συμφωνίας για τον ΕΟΧ (ΕΕ L 182, σ. 11).

15 — Η βάση δεδομένων είναι προσβάσιμη διαδικτυακά στη διεύθυνση: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx.

16 — Αιτιολογική σκέψη 19. Ενδέχεται πάντως να απαιτείται να πληρούνται και άλλες προϋποθέσεις πριν από την κυκλοφορία μιας ουσίας στην εσωτερική αγορά (βλ., ιδίως, άρθρα 56, παράγραφος 1, και 67, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH).

17 — Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταχώριση, την αξιολόγηση και την αδειοδότηση των χημικών προϊόντων και για τους περιορισμούς που επιβάλλονται σε αυτά (REACH), για τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΚ) σχετικά με τους ανθεκτικούς οργανικούς ρύπους, COM(2003) 644 τελικό. Το άρθρο 125 της ως άνω προτάσεως περιελάμβανε μόνον την ουσία του νυν άρθρου 128, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH.

18 — Ανακοινωθέν Τύπου της 2665ης συνόδου του Συμβουλίου, Ανταγωνιστικότητα (Εσωτερική Αγορά, Βιομηχανία και Έρευνα), η οποία έλαβε χώρα στο Λουξεμβούργο στις 6 και 7 Ιουνίου 2005, C/05/133, σ. 9.

19 — Κοινές κατευθυντήριες γραμμές της γενικής γραμματείας του Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταχώριση, την αξιολόγηση και την αδειοδότηση των χημικών προϊόντων και για τους περιορισμούς που επιβάλλονται σε αυτά (REACH), για τη σύσταση ενός Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και του Συμβουλίου (ΕΚ) σχετικά με τους ανθεκτικούς οργανικούς ρύπους και σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 67/548/ΕΟΚ του Συμβουλίου προκειμένου να περιληφθεί στον κανονισμό (ΕΚ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την καταχώριση, την αξιολόγηση και την αδειοδότηση των χημικών προϊόντων και για τους περιορισμούς που επιβάλλονται σε αυτά, έγγραφο του Συμβουλίου 15472/05, 8 Δεκεμβρίου 2005, σ. 6.

20 — Βλ., συναφώς, απόφαση Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, σκέψη 33).

33. Στην πραγματικότητα, το άρθρο 128, παράγραφος 2, περιλαμβάνει δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, το περιθώριο ευελιξίας το οποίο επιφυλάσσεται στα κράτη μέλη αφορά μόνον περιπτώσεις όπου ο κανονισμός REACH *δεν* εναρμονίζει τις προϋποθέσεις παρασκευής, διαθέσεως στην αγορά ή χρήσεως των χημικών ουσιών [21]. Δεύτερον, τα εθνικά μέτρα που εκδίδονται επ' αυτής της βάσεως θα πρέπει να αποσκοπούν στην προστασία των εργαζομένων, της ανθρώπινης υγείας ή του περιβάλλοντος.

34. Η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης υποχρέωση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως σε εθνικό επίπεδο έχει ως απώτερο σκοπό την προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος [22]. Κατά συνέπεια, καθοριστικής σημασίας καθίσταται εν προκειμένω το ζήτημα αν οι διατάξεις του κανονισμού REACH που επιβάλλουν την κοινοποίηση και καταχώριση χημικών ουσιών συνεπάγονται εναρμόνιση σε τέτοιο βαθμό ώστε να αποκλείουν ανάλογη υποχρέωση σε εθνικό επίπεδο.

35. Όπως έκρινε προσφάτως το Δικαστήριο, ο κανονισμός REACH καθιερώνει ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχου των χημικών ουσιών, το οποίο περιλαμβάνει την καταχώριση, την αξιολόγηση και την αδειοδότησή τους, καθώς και ενδεχόμενους περιορισμούς σχετικά με τη χρήση τους [23]. Οι θεμελιακές αρχές που διέπουν τις ανωτέρω πτυχές εκτέθηκαν από την Επιτροπή στην εισαγωγή της προτάσεώς της, κατά την οποία το σύστημα REACH καλύπτει: καταρχάς, την καταχώριση (με την οποία υποχρεώνεται η βιομηχανία να εξασφαλίζει κρίσιμες πληροφορίες για τις ουσίες και να χρησιμοποιεί τα δεδομένα αυτά για να διαχειρίζεται τις ουσίες με ασφάλεια)· στη συνέχεια, την αξιολόγηση (μέσω της οποίας εξακριβώνεται κατά πόσον η βιομηχανία εκπληρώνει τις υποχρεώσεις της) και την αδειοδότηση, όσον αφορά τις ουσίες που προκαλούν πολύ μεγάλη ανησυχία (εφόσον είτε οι κίνδυνοι που σχετίζονται με τη χρήση ελέγχονται επαρκώς είτε τα κοινωνικοοικονομικά οφέλη υπερτερούν των κινδύνων σε περίπτωση που δεν υπάρχουν κατάλληλες ουσίες ή τεχνολογίες υποκατάστασης)· και τέλος, η διαδικασία επιβολής περιορισμών (η οποία παρέχει ένα δίχτυ ασφαλείας για τη διαχείριση κινδύνων που δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς στο πλαίσιο άλλης διαδικασίας του συστήματος REACH) [24].

36. Από τις αρχές αυτές προκύπτει ότι ο κανονισμός REACH αναθέτει το καθήκον αναλύσεως των χημικών ουσιών στη βιομηχανία. Προς τούτο, καθιερώνει διάφορους μηχανισμούς παροχής πληροφοριών οι οποίοι σκοπό έχουν να συμβάλλουν, καθ' όλη την έκταση της αλυσίδας εφοδιασμού, στον προσδιορισμό των επικίνδυνων ιδιοτήτων των ουσιών και στη διαχείριση των κινδύνων προκειμένου να αποτρέπονται οι ιδιαιτέρως δυσμενείς επιδράσεις για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον [25]. Ως εκ τούτου, από τους παρασκευαστές και τους εισαγωγείς απαιτείται, ιδίως, να παράγουν δεδομένα για τις ουσίες τις οποίες παρασκευάζουν ή εισάγουν, να χρησιμοποιούν τα δεδομένα αυτά για την αξιολόγηση των κινδύνων που ενέχουν οι ουσίες αυτές και να εκπονούν και να συνιστούν κατάλληλα μέτρα διαχειρίσεως κινδύνου [26]. Μέχρι την υποβολή αυτών των πληροφοριών από τους παρασκευαστές και τους εισαγωγείς στον Οργανισμό για καταχώριση, οι οικείες ουσίες δεν παρασκευάζονται ούτε διατίθενται στην αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αρχή της απαγορεύσεως εμπορίας μη καταχωρισμένων ουσιών).

37. Με αυτά τα δεδομένα κατά νου και λαμβανομένων υπόψη των σκοπών του κανονισμού REACH καθώς και του συνακόλουθου βαθμού εναρμονίσεως που αυτός επιτυγχάνει, θα εξετάσω αν ο εν λόγω κανονισμός απαγορεύει την επιβολή, σε εθνικό επίπεδο, μιας υποχρεώσεως για κοινοποίηση και καταχώριση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης.

21 — Αντιθέτως, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να λάβουν μέτρα διασφαλίσεως κατά παρέκκλιση από τους εναρμονισμένους κανόνες αποκλειστικά και μόνον εφόσον συντρέχουν οι αυστηρές διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 129 του κανονισμού REACH.

22 — Ως προς αυτούς τους στόχους, βλ., περαιτέρω, σημείο 40 των προτάσεών μου.

23 — Απόφαση FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψη 32).

24 — Απόφαση FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψη 32).

25 — Απόφαση FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψη 33).

26 — Αιτιολογική σκέψη 19 του κανονισμού REACH.

38. Με την απόφασή του στην υπόθεση Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri [27], το Δικαστήριο διευκρίνισε σε ποιο βαθμό εναρμονίζει ο κανονισμός REACH τους *περιορισμούς* στη χρήση των ουσιών. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «[η] παρασκευή, η διάθεση στην αγορά ή η χρήση μιας ουσίας του άρθρου 67, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH μπορεί να υπόκειται μόνο στις προϋποθέσεις που ορίζει ο εν λόγω κανονισμός οι οποίες, όπως προκύπτει από τα άρθρα 68, παράγραφος 1, και 69 του κανονισμού αυτού, ανταποκρίνονται στην ανάγκη να αναληφθεί "δράση σε κοινοτική βάση"» [28]. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έκρινε ότι, καταρχήν, η θέσπιση προϋποθέσεων διαφορετικών από αυτές που καθορίζονται στον κανονισμό REACH είναι ασύμβατη προς τους σκοπούς του εν λόγω κανονισμού και, ιδίως, προς τα άρθρα 67 και 128 [29]. Φρονώ ότι η ίδια συλλογιστική πρέπει, λογικά, να εφαρμοστεί και στην αδειοδότηση των ουσιών. Η υποχρέωση συμπληρωματικής αδειοδοτήσεως σε εθνικό επίπεδο, για ουσίες οι οποίες έχουν ήδη λάβει επαρκή αδειοδότηση από την Επιτροπή, θα υπονόμευε σαφώς το ολοκληρωμένο σύστημα αδειοδοτήσεως το οποίο θεσπίζει ο κανονισμός REACH και, κατ' επέκταση, την αρχή που αποτυπώνεται στο άρθρο 128, παράγραφος 1, δηλαδή ότι ουσίες που συμμορφώνονται με τον κανονισμό μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στην εσωτερική αγορά [30].

39. Πάντως, κατά την άποψή μου, η συλλογιστική του Δικαστηρίου σχετικά με τον βαθμό εναρμονίσεως που επιτυγχάνει ο κανονισμός REACH ως προς τους περιορισμούς (και, όπως προεκτέθηκε, τις αδειοδοτήσεις) δεν μπορεί να εφαρμοστεί κατ' αναλογία στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία αφορά τον βαθμό εναρμονίσεως ως προς την *καταχώριση* των ουσιών. Η επίμαχη στην κύρια δίκη υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση δεν συνιστά προαπαιτούμενο για τη διάθεση ενός χημικού προϊόντος στη σουηδική αγορά. Όπως συνάγεται από το άρθρο 4 του κανονισμού της επιθεωρήσεως χημικών προϊόντων, η συγκεκριμένη υποχρέωση είναι μάλλον μια τυπική διαδικασία η οποία συνδέεται είτε με την παρασκευή είτε με την εισαγωγή χημικών προϊόντων. Εξάλλου, από το αποδεικτικό υλικό που προσκομίστηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η μη συμμόρφωση προς τη σχετική υποχρέωση δεν καθιστά παράνομη τη διάθεση των εν λόγω προϊόντων στην αγορά. Έχει όμως ως συνέπεια την επιβολή προστίμου ή τη φυλάκιση όσων παραβαίνουν την υποχρέωσή τους να προβούν στη σχετική κοινοποίηση [31].

40. Επιπλέον, το σουηδικό μητρώο προϊόντων αποσκοπεί στην εποπτεία όσων χημικών προϊόντων (ήτοι, χημικών ουσιών και παρασκευασμάτων χημικών ουσιών που δεν αποτελούν εμπορεύματα) [32] παρασκευάζονται ή εισάγονται στη Σουηδία στο πλαίσιο επαγγελματικών δραστηριοτήτων, καθώς και των χρήσεων για τις οποίες αυτά προορίζονται. Αυτή η εποπτεία επιτελεί διάφορες λειτουργίες [33]. Πρώτον, το μητρώο χρησιμοποιείται ως βάση δεδομένων από την επιθεώρηση χημικών και άλλες αρχές για τον έλεγχο των χημικών προϊόντων. Η εν λόγω βάση δεδομένων παρέχει στις υπηρεσίες, πριν από τη διενέργεια ελέγχων, χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με τους οικονομικούς φορείς και τα προϊόντα που αυτοί παρασκευάζουν ή εισάγουν. Επομένως, βοηθά τις αρχές να επιλέξουν ποιες εγκαταστάσεις χρήζουν επιθεωρήσεως με γνώμονα την αξιολόγηση του κινδύνου που αυτές ενέχουν. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Σουηδική Κυβέρνηση ανέφερε ότι, πέραν της επιθεωρήσεως χημικών, η βάση δεδομένων χρησιμοποιείται και από αρχές όπως τα κέντρα δηλητηριάσεων, η πυροσβεστική υπηρεσία (η οποία, για παράδειγμα, χρειάζεται πληροφορίες σχετικά με το τι χημικά υπάρχουν στον τόπο ενός ατυχήματος), οι υπηρεσίες που είναι υπεύθυνες για την επιθεώρηση απόρρητων εγκαταστάσεων και οι αρχές της τοπικής αυτοδιοικήσεως. Δεύτερον, οι πληροφορίες οι οποίες περιλαμβάνονται στο σουηδικό μητρώο προϊόντων λειτουργούν ως βάση για τον υπολογισμό των τελών που επιβάλλονται στα χημικά προϊόντα και αποσκοπούν στη χρηματοδότηση της παρακολουθήσεως των χρήσεων των χημικών προϊόντων. Τρίτον, το σουηδικό μητρώο προϊόντων

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

28 — Απόφαση Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, σκέψη 35).

29 — Απόφαση Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, σκέψεις 37 και 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 — Μια τέτοια επιπλέον αδειοδότηση θα μπορούσε να δικαιολογείται μόνο βάσει της ρήτρας διασφαλίσεως που περιλαμβάνεται στο άρθρο 129 του κανονισμού REACH.

31 — Βλ. σημείο 16 των παρουσών προτάσεων.

32 — Άρθρο 2, παράγραφος 1, του κεφαλαίου 14 του περιβαλλοντικού κώδικα.

33 — Επί του συγκεκριμένου ζητήματος, η επιχειρηματολογία της Σουηδικής Κυβέρνησης και της Επιτροπής ταυτίζεται με τη σύνοψη του σκεπτικού του Hovrätten, η οποία παρατίθεται στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και δεν αμφισβητήθηκε από το αιτούν δικαστήριο.

βοηθά στη συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, περιλαμβανομένων και των επίσημων στατιστικών στοιχείων σχετικά με τη χρήση και την πώληση χημικών, και επιτρέπει την ανάλυση των ροών. Τέλος, οι αρμόδιες εθνικές αρχές χρησιμοποιούν το σουηδικό μητρώο προϊόντων κατά τη χάραξη της περιβαλλοντικής πολιτικής —και σε επίπεδο Ένωσης— καθώς και για ερευνητικούς σκοπούς.

41. Οι ως άνω στόχοι και η συνακόλουθη ανάγκη εποπτείας των χημικών προϊόντων που παρασκευάζονται ή εισάγονται στη Σουηδία στο πλαίσιο επαγγελματικής δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένης και της ακριβούς θέσεώς τους εντός του εν λόγω κράτους μέλους, εξηγούν για ποιον λόγο το σουηδικό μητρώο προϊόντων και το μητρώο της Ένωσης διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους τόσο ως προς το πεδίο που καλύπτουν όσο και ως προς τις λεπτομερείς πληροφορίες τις οποίες περιέχουν.

42. Η καταχώριση βάσει του κανονισμού REACH αφορά την παρασκευή ή την εμπορία ουσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνολικά, προς επίτευξη του σκοπού της δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου συστήματος σε επίπεδο Ένωσης[34]. Η καταχώριση αυτή συνεπάγεται υποχρέωση της βιομηχανίας να συλλέγει κρίσιμες πληροφορίες σχετικά με τις ουσίες και να χρησιμοποιεί αυτά τα δεδομένα προκειμένου να τις διαχειρίζεται με ασφάλεια. Ωστόσο, δεν παρέχει τη δυνατότητα γενικής εποπτείας της παρασκευής των ουσιών ή της διαθέσεώς τους στην αγορά ως προς κάθε κράτος μέλος χωριστά.

43. Είναι ενδεικτικό, και δεν αμφισβητείται, ότι ο κανονισμός REACH καταρχήν δεν επιβάλλει την καταχώριση ουσιών από μεταγενέστερους χρήστες[35]. Ο μεταγενέστερος χρήστης, ουσιαστικά, ενημερώνει τον Οργανισμό σχετικά με την ταυτότητά του, τα στοιχεία επικοινωνίας του και την ουσία ή τις ουσίες που χρησιμοποιεί μόνον αν προτίθεται να προβεί σε συγκεκριμένη χρήση μιας καταχωρισμένης ουσίας, η οποία δεν καλύπτεται ήδη από καταχώριση ή αντενδείκνυται κατά τον προμηθευτή του[36]. Κατά συνέπεια, όπως ορθώς επισημαίνουν τόσο η Σουηδική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή, το μητρώο της Ένωσης δεν παρέχει συστηματικές πληροφορίες στις εθνικές αρχές σχετικά με το σε ποιο σημείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σε ποιες ποσότητες χρησιμοποιείται μια καταχωρισμένη ουσία από μεταγενέστερους χρήστες. Αντιθέτως, μεταγενέστερος χρήστης ο οποίος εισάγει ετησίως τουλάχιστον 100 χιλιόγραμμα μιας συγκεκριμένης χημικής ουσίας στη Σουηδία είναι υποχρεωμένος να κοινοποιεί την εν λόγω εισαγωγή στην επιθεώρηση χημικών.

44. Οι ειδικοί σκοποί τους οποίους εξυπηρετεί το σουηδικό μητρώο προϊόντων εξηγούν επίσης και για ποιον λόγο τα δύο μητρώα καλύπτουν διαφορετικό πεδίο όσον αφορά τόσο τις κατηγορίες χημικών προϊόντων που υπόκεινται σε καταχώριση όσο και τις διαθέσιμες πληροφορίες για κάθε προϊόν. Έτσι, η υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση βάσει του περιβαλλοντικού κώδικα βαρύνει παρασκευαστές και εισαγωγείς χημικών προϊόντων στη Σουηδία στον βαθμό που αυτοί παρασκευάζουν ή εισάγουν τουλάχιστον 100 χιλιόγραμμα χημικών προϊόντων ετησίως. Αντιθέτως, η υποχρέωση καταχωρίσεως στο μητρώο της Ένωσης βαρύνει μόνον τους παρασκευαστές ή εισαγωγείς ουσιών, είτε υπό καθαρή μορφή είτε σε ένα ή περισσότερα μείγματα, για ποσότητες τουλάχιστον ενός τόνου ετησίως[37]. Επιπλέον, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης υποχρέωση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως σε εθνικό επίπεδο αφορά το σύνολο των χημικών προϊόντων και, επομένως, περιλαμβάνει τα *παρασκευάσματα* χημικών ουσιών, ενώ σύμφωνα με τον κανονισμό REACH σε καταχώριση υπόκεινται μόνον οι *ουσίες* αυτές καθαυτές (ακόμη και όταν περιέχονται σε ένα μείγμα ή

34 — Βλ. σημείο 35 των παρουσών προτάσεων.

35 — Εκτός από τις περιπτώσεις όπου ο μεταγενέστερος χρήστης είναι επίσης και παραγωγός αντικειμένων και υπέχει υποχρέωση καταχωρίσεως, βάσει του άρθρου 7 του κανονισμού REACH.

36 — Άρθρο 37, παράγραφος 4, σε συνδυασμό με το άρθρο 38 του κανονισμού REACH.

37 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH. Ομοίως, κάθε παρασκευαστής ή εισαγωγέας αντικειμένων προβαίνει σε καταχώριση στον Οργανισμό για κάθε ουσία που περιέχεται στα εν λόγω αντικείμενα, μόνον αν, μεταξύ άλλων, η παρουσία της ουσίας στα εν λόγω αντικείμενα αντιπροσωπεύει ποσότητα άνω του 1 τόνου ανά παρασκευαστή ή εισαγωγέα ετησίως (άρθρο 7, παράγραφος 1).

σε ένα προϊόν)[38]. Εξάλλου, ορισμένες από τις κατηγορίες πληροφοριών οι οποίες, σύμφωνα με τον κανονισμό της επιθεωρήσεως χημικών, πρέπει να κοινοποιούνται, αφορούν αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο παρασκευάσματα[39] ή (γενικότερα) υπερβαίνουν κατά πολύ τις απαιτούμενες από τον κανονισμό REACH πληροφορίες[40].

45. Κατά την άποψή μου, ούτε από το γράμμα ούτε από τους σκοπούς του κανονισμού REACH προκύπτει ότι απαγορεύεται στα κράτη μέλη να απαιτούν από τους παρασκευαστές ή τους εισαγωγείς χημικών προϊόντων να παρέχουν σε εθνικές αρχές πληροφοριακά στοιχεία όπως αυτά που περιλαμβάνονται στο σουηδικό μητρώο προϊόντων προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί οι οποίοι παρατίθενται στο σημείο 40 των προτάσεών μου. Ως εκ τούτου, η αιτιολογική σκέψη 44 του κανονισμού REACH, στην οποία επισημαίνεται ότι «[ό]λες οι καταχωρίσεις θα πρέπει να υποβάλλονται στον Οργανισμό», αναφέρεται μόνο στο τι ισχύει εντός του πεδίου της εναρμονίσεως που επιτυγχάνει ο κανονισμός REACH.

46. Αντιθέτως, φρονώ ότι ένα μητρώο χημικών προϊόντων όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης προάγει, κατά πάσα πιθανότητα, τους σκοπούς του κανονισμού REACH ο οποίος επιδιώκει να διασφαλίσει, πέραν της ελεύθερης κυκλοφορίας των χημικών ουσιών στην εσωτερική αγορά, και υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος.

47. Πρώτον, όπως υποστηρίζουν επί της ουσίας η Φινλανδική, η Νορβηγική και η Σουηδική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή, ένα μητρώο χημικών προϊόντων όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης μπορεί να συνδράμει τις αρμόδιες εθνικές αρχές στο έργο τους, όταν ελέγχουν αν οι οικονομικοί φορείς συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει ο κανονισμός REACH. Για παράδειγμα, το εν λόγω μητρώο μπορεί να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να διαπιστωθεί αν ο παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας μιας ουσίας, είτε υπό καθαρή μορφή είτε σε ένα ή περισσότερα μείγματα, ή ο παραγωγός ή ο εισαγωγέας αντικειμένων στα οποία περιέχεται μια ουσία, έχει συμπληρώσει το κατώτατο ποσοτικό όριο που ενεργοποιεί την υποχρέωση καταχωρίσεως του άρθρου 6 ή του άρθρου 7 του κανονισμού REACH. Επίσης, το μητρώο αυτό μπορεί να είναι χρήσιμο προκειμένου να διαπιστωθεί αν μεταγενέστερος χρήστης χρησιμοποιεί μια ουσία που υπόκειται σε αδειοδότηση σύμφωνα με τις προϋποθέσεις αδειοδοτήσεως οι οποίες είχαν τεθεί στον μεταγενέστερο προμηθευτή[41]. Κατά συνέπεια, ένα μητρώο χημικών προϊόντων όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης μπορεί να αποτελεί μέρος του συστήματος επίσημων ελέγχων που θεσπίζουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 125 του κανονισμού REACH και, σε τελική ανάλυση, να βοηθά το κράτος μέλος στην τήρηση της απορρέουσας από τα άρθρα 117 και 127 υποχρεώσεώς του για αναφορά.

48. Δεύτερον, ένα τέτοιο μητρώο μπορεί να λειτουργήσει ως βάση προκειμένου το κράτος μέλος να προτείνει τροποποιήσεις του καταλόγου ουσιών οι οποίες υπόκεινται σε αδειοδότηση ή του καταλόγου περιορισμών που επιβάλλονται βάσει του κανονισμού REACH.

49. Το ευρύ πεδίο του σουηδικού μητρώου προϊόντων παρέχει στις αρμόδιες αρχές ανάλογα μεγάλο περιθώριο διενέργειας ελέγχων κατά τη διαδικασία παρασκευής ή χρήσεως χημικών προϊόντων στη Σουηδία, πέραν κάποιων ποσοτήτων και στο πλαίσιο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Τούτο οφείλεται ιδίως στο γεγονός ότι η επίμαχη υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση περιλαμβάνει, όχι μόνον αυτές καθαυτές τις χημικές ουσίες, αλλά και την παρασκευή και εισαγωγή *παρασκευασμάτων* χημικών ουσιών και βαρύνει κάθε πρόσωπο που παρασκευάζει ή εισάγει ετησίως τουλάχιστον 100 χιλιόγραμμα ενός χημικού προϊόντος (ήτοι, το ένα δέκατο της ποσότητας που καθορίζεται ως κατώτατο όριο από τα άρθρα 6 και 7 του κανονισμού REACH). Τέτοιου είδους

38 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Σουηδική Κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι το 90 % περίπου των καταχωρίσεων που γίνονται στο σουηδικό μητρώο προϊόντων αφορά παρασκευάσματα χημικών ουσιών.

39 — Για παράδειγμα, οι υποπεριπτώσεις του άρθρου 4 του κανονισμού της επιθεωρήσεως χημικών προϊόντων, το οποίο αφορά βαφές, βερνίκια και προϊόντα φανοποιίας αυτοκινήτων, καθώς και τα συντηρητικά που περιλαμβάνονται στα εν λόγω προϊόντα.

40 — Για παράδειγμα, οι υποπεριπτώσεις του άρθρου 4 του κανονισμού της επιθεωρήσεως χημικών προϊόντων, το οποίο αφορά τη λειτουργία του προϊόντος ή των προϊόντων που χρησιμοποιούνται ως πρωτογενή προϊόντα κατά τη διαδικασία παρασκευής.

41 — Άρθρο 56, παράγραφος 2, του κανονισμού REACH.

έλεγχοι ενδέχεται να αποκαλύψουν, για παράδειγμα, κάτι το οποίο προκύπτει από την παρασκευή, τη χρήση ή τη διάθεση στην αγορά μιας ουσίας και οι αρμόδιες αρχές εκτιμούν ότι συνιστά απαράδεκτο κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον, που επιβάλλεται να αντιμετωπιστεί σε επίπεδο Ένωσης [42]. Σε μια τέτοια περίπτωση, η Σουηδία θα μπορούσε να προτείνει είτε την προσθήκη ενός νέου περιορισμού είτε την τροποποίηση ενός ήδη υφιστάμενου περιορισμού του καταλόγου που παρατίθεται στο παράρτημα XVII, υποβάλλοντας στον Οργανισμό φάκελο βάσει του άρθρου 69, παράγραφος 4, και του παραρτήματος XV του κανονισμού REACH [43]. Πράγματι, η δυνατότητα αυτή καταδεικνύει τον κεντρικό ρόλο που επιφυλάσσει ο νομοθέτης της Ένωσης στα κράτη μέλη, ο οποίος δεν συνίσταται απλώς στην εφαρμογή του κανονισμού REACH σε εθνικό επίπεδο, αλλά και στην ανταλλαγή πληροφοριών μέσω του Οργανισμού (ιδίως δε μέσω της επιτροπής κρατών μελών που προβλέπει το άρθρο 76, παράγραφος 1, στοιχείο ε', του κανονισμού REACH) προκειμένου να αξιολογούνται οι υφιστάμενοι κανόνες και να προτείνεται περαιτέρω εναρμόνιση, οπουδήποτε ενδεχομένως απαιτείται [44].

50. Κατά συνέπεια, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 128 του κανονισμού REACH δεν απαγορεύει σε κράτος μέλος να θεσπίσει διατάξεις —όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης διατάξεις του περιβαλλοντικού κώδικα, της κανονιστικής πράξεως και του κανονισμού της επιθεωρήσεως χημικών— οι οποίες απαιτούν από πρόσωπα που, στο πλαίσιο της επαγγελματικής τους δραστηριότητας, εισάγουν ετησίως συγκεκριμένες ποσότητες χημικών ουσιών στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους, να κοινοποιούν τις εισαγωγές αυτές σε δημόσια αρχή για καταχώριση σε μητρώο χημικών προϊόντων, με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας.

Απαγορεύουν τα άρθρα 34 ΣΛΕΕ και 36 ΣΛΕΕ την επιβολή υποχρεώσεως για κοινοποίηση και καταχώριση, όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης; (Ερώτημα 2)

51. Εφόσον οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνικές διατάξεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εναρμονίσεως που επιτυγχάνει ο κανονισμός REACH, επιβάλλεται να εξεταστεί το ερώτημα 2, το οποίο αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [45]. Συνιστά η υποχρέωση για κοινοποίηση και καταχώριση, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 12 του κεφαλαίου 14 του περιβαλλοντικού κώδικα και τίθεται σε εφαρμογή μέσω της κανονιστικής πράξεως και του κανονισμού της επιθεωρήσεως χημικών, μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό στις εισαγωγές κατά την έννοια του άρθρου 34 ΣΛΕΕ, στον βαθμό που εφαρμόζεται σε χημικά προϊόντα τα οποία προέρχονται από άλλα κράτη μέλη της Ένωσης; Αν τούτο ισχύει, δικαιολογείται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας;

52. Κάθε εθνικό μέτρο το οποίο ενδέχεται να παρεμποδίσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το εμπόριο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεωρείται ότι έχει αποτέλεσμα ισοδύναμο προς ποσοτικούς περιορισμούς κατά την έννοια του άρθρου 34 ΣΛΕΕ [46]. Ειδικότερα δε, η επιβολή διατυπώσεων για τις εισαγωγές μπορεί να παρεμποδίσει το εμπόριο στην εσωτερική αγορά και να παρακωλύσει την πρόσβαση στην αγορά εμπορευμάτων τα οποία νομίμως παρασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο εντός άλλων κρατών μελών [47].

42 — Άρθρο 68, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH.

43 — Ο φάκελος αυτός πρέπει να περιλαμβάνει την ταυτότητα της ουσίας και τον περιορισμό ή τους περιορισμούς που προτείνονται, συνοπτική αιτιολόγηση, πληροφορίες σχετικά με την επικινδυνότητα και τον κίνδυνο, πληροφορίες για εναλλακτικές ουσίες και τεχνικές, πληροφορίες σχετικά με το γιατί θα πρέπει να αναληφθεί δράση σε κοινοτικό επίπεδο και πληροφορίες σχετικά με την κοινωνικοοικονομική επίπτωση του προτεινόμενου περιορισμού.

44 — Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 20, 21, 103, 105 και 119.

45 — Βλ. για παράδειγμα, κατ' αναλογίαν, αποφάσεις ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, σκέψεις 49 και 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία) και Radlberger Getränkegesellschaft και S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, σκέψεις 56 και 57).

46 — Πρόκειται για την πολύ γνωστή διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στην απόφαση Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, σκέψη 5). Βλ., πλέον πρόσφατα, απόφαση Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

47 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Ahokainen και Leppik (C-434/04, EU:C:2006:609, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

53. Μολονότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης υποχρέωση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως δεν αποτελεί προαπαιτούμενο για τη διάθεση χημικών προϊόντων στη σουηδική αγορά [48], εντούτοις, ο υποχρεωτικός της χαρακτήρας, η λεπτομερής φύση των πληροφοριών τις οποίες ο υπόχρεος πρέπει να παράσχει στην επιθεώρηση χημικών και η επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμορφώσεως, αποτελούν στοιχεία ικανά να έχουν περιοριστικά αποτελέσματα στην ελεύθερη κυκλοφορία χημικών προϊόντων που εισάγονται στη Σουηδία από άλλα κράτη μέλη [49].

54. Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ένας τέτοιος περιορισμός δικαιολογείται υπό το πρίσμα του επιδιωκόμενου με τις οικείες εθνικές διατάξεις σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην προστασία του περιβάλλοντος και ανθρώπινης υγείας [50].

55. Από το άρθρο 36 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι το άρθρο 34 επιτρέπει την επιβολή ανάλογων προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς απαγορεύσεων ή περιορισμών στις εισαγωγές, εφόσον δικαιολογείται από λόγους, μεταξύ άλλων, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων. Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία, εθνικά μέτρα τα οποία μπορούν να παρακωλύσουν το εμπόριο εντός της κοινής αγοράς και δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως του άρθρου 36 ΣΛΕΕ είναι δυνατό να δικαιολογούνται από συγκεκριμένους «επιτακτικούς λόγους», όπως η προστασία του περιβάλλοντος, εφόσον τα μέτρα αυτά εφαρμόζονται αδιακρίτως τόσο στα ημεδαπά προϊόντα όσο και στα προϊόντα από τα λοιπά κράτη μέλη [51] και είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό [52]. Τούτο σημαίνει ότι τα εθνικά μέτρα θα πρέπει να είναι ικανά να διασφαλίσουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην βαίνουν πέραν του μέτρου που απαιτείται για την επίτευξη αυτού του σκοπού [53].

56. Στην υπό κρίση υπόθεση, η υποχρέωση που επιβάλλεται σε εθνικό επίπεδο αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην προστασία του περιβάλλοντος και ισχύει τόσο για την εισαγωγή όσο και για την παρασκευή χημικών προϊόντων. Επομένως, ουδεμία διάκριση γίνεται μεταξύ ημεδαπών και εισαγόμενων προϊόντων.

57. Δεδομένου ότι η προστασία του περιβάλλοντος, αφενός, και η προστασία της ζωής και της υγείας του ανθρώπου, αφετέρου, αποτελούν στενά συνδεδεμένους σκοπούς, ενδείκνυται να εξεταστούν από κοινού [54].

58. Όσον αφορά το πρώτο σκέλος του κριτηρίου της αναλογικότητας, είναι σαφές ότι το σουηδικό μητρώο προϊόντων είναι κατάλληλο για την επίτευξη ορισμένων από τους σκοπούς που παρατίθενται στο σημείο 40 των προτάσεών μου. Πρώτον, το μητρώο αυτό παρέχει στις αρμόδιες αρχές χρήσιμες πληροφορίες για να διαπιστώσουν σε ποιες περιπτώσεις θα πρέπει να διενεργούν ελέγχους στηριζόμενες στην αξιολόγηση του ενδεχόμενου κινδύνου. Ως εκ τούτου, είναι πιθανό να διευκολύνει την εποπτεία της παρασκευής και της χρήσεως χημικών προϊόντων στο πλαίσιο επαγγελματικών δραστηριοτήτων στη Σουηδία. Στο πλαίσιο αυτής της εποπτείας, ελέγχεται και το κατά πόσον οι οικονομικοί φορείς συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλει ο κανονισμός REACH [55]. Επιπλέον, η βάση δεδομένων που περιλαμβάνεται στο σουηδικό μητρώο προϊόντων παρέχει στατιστικά στοιχεία σχετικά με τη χρήση και την πώληση χημικών και επιτρέπει την ανάλυση των διαφόρων ροών —για παράδειγμα, όσον αφορά τις κατηγορίες και τις ποσότητες επικίνδυνων ουσιών οι οποίες χρησιμοποιούνται στη σουηδική βιομηχανία ή σε τι ποσοστό οι ουσίες αυτές

48 — Σημείο 39 των προτάσεών μου.

49 — Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Kieffer και Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, σκέψη 28).

50 — Βλ. σημείο 34 των παρουσών προτάσεων.

51 — Βλ., παραδείγματος χάρη, απόφαση Aragonesa de Publicidad Exterior και Publivia (C-1/90 και C-176/90, EU:C:1991:327, σκέψη 13).

52 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις Επιτροπή κατά Δανίας (302/86, EU:C:1988:421, σκέψεις 9 και 12), Επιτροπή κατά Αυστρίας (C-320/03, EU:C:2005:684, σκέψη 70) και Mickelsson και Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, σκέψη 32).

53 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, σκέψη 64 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

54 — Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση Mickelsson και Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, σκέψη 33).

55 — Βλ. σημείο 47 των προτάσεών μου.

εισάγονται στη Σουηδία και σε τι ποσοστό παρασκευάζονται εκεί. Τέλος, δεν αμφισβητείται ότι το σουηδικό μητρώο προϊόντων (και, κατά μια άποψη, τα στατιστικά δεδομένα και οι αναλύσεις ροών που προκύπτουν από αυτό) μπορεί να παράσχει χρήσιμα πληροφοριακά στοιχεία στις αρμόδιες εθνικές αρχές κατά τη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής τους πολιτικής.

59. Τουναντίον, δεν έχω πεισθεί ότι το σουηδικό μητρώο προϊόντων είναι το κατάλληλο μέσο για την άμεση και ορθή αντιμετώπιση ατυχημάτων όπως οι δηλητηριάσεις ή η εκδήλωση πυρκαγιών σε εγκαταστάσεις όπου φυλάσσονται ή υποβάλλονται σε επεξεργασία χημικά προϊόντα. Οι περισσότερες από τις πληροφορίες που αφορούν τα χημικά προϊόντα δεν απαιτείται να κοινοποιούνται στην επιθεώρηση χημικών αμέσως μετά την εισαγωγή. Οι πληροφορίες αυτές μπορούν να κοινοποιηθούν μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου του ημερολογιακού έτους μετά από το έτος που γεννήθηκε η υποχρέωση προς κοινοποίηση. Επομένως, είναι απολύτως πιθανό οι αρμόδιες σουηδικές αρχές να *μην* έχουν στη διάθεσή τους τις απαραίτητες πληροφορίες προκειμένου να αντιδράσουν καταλλήλως σε ένα ατύχημα όπου εμπλέκονται χημικά προϊόντα. Οι πληροφορίες αυτές ενδέχεται (απολύτως νόμιμα) να μην τους έχουν ακόμη κοινοποιηθεί [56].

60. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του κριτηρίου της αναλογικότητας, φρονώ ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης υποχρέωση κοινοποιήσεως και καταχωρίσεως δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη των σκοπών που παρατίθενται στο σημείο 58 των προτάσεών μου.

61. Πρώτον, οι συνέπειες που έχει η εν λόγω υποχρέωση για το εμπόριο εντός της κοινής αγοράς είναι περιορισμένες [57]. Η υποχρέωση για κοινοποίηση αφορά τόσο την εισαγωγή όσο και την παρασκευή χημικών προϊόντων. Ως εκ τούτου, δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση στηριζόμενη σε λόγους που συνδέονται με την προέλευση των σχετικών προϊόντων. Εξάλλου, δεν απαγορεύει να διατεθούν στη σουηδική αγορά χημικά προϊόντα τα οποία προέρχονται από άλλα κράτη μέλη [58].

62. Δεύτερον, συμφωνώ με τη Σουηδική και τη Δανική Κυβέρνηση ότι μόνον η γενική εποπτεία των χημικών προϊόντων στη Σουηδία, την οποία καθιστά δυνατή το σουηδικό μητρώο προϊόντων, είναι ικανή να επιτελέσει τις λειτουργίες που απαριθμούνται στο σημείο 40 των προτάσεών μου (εντός των ορίων που καθορίζονται στο σημείο 58 των προτάσεών μου) και, κατά συνέπεια, να επιτύχει το επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης ζωής και υγείας το οποίο αποσκοπεί να εξασφαλίσει η Σουηδία. Το μητρώο της Ένωσης που καταρτίζεται βάσει του κανονισμού REACH δεν καθιστά δυνατή αυτή την εποπτεία [59].

56 — Πάντως, οι σχετικές πληροφορίες ενδέχεται να βρίσκονται στη διάθεση των αρμοδίων αρχών για άλλους λόγους. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Σουηδική Κυβέρνηση εξήγησε ότι η μεταφορά, για παράδειγμα, επικίνδυνων ουσιών ενδέχεται να διέπεται από διαφορετικές εθνικές νομοθετικές διατάξεις ή από ρυθμίσεις σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοικήσεως. Οι σχετικές πληροφορίες ενδέχεται επίσης να είναι διαθέσιμες λόγω της υποχρεώσεως για κοινοποίηση την οποία επιβάλλει το άρθρο 6 της οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου, της 9ης Δεκεμβρίου 1996, για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες (ΕΕ L 10, σ. 13) (στο εξής: οδηγία Seveso II). Η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε, από 1ης Ιουνίου 2015, από το άρθρο 7 της οδηγίας 2012/18/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες και για την τροποποίηση και στη συνέχεια την κατάργηση της οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 197, σ. 1) (οδηγία Seveso III).

57 — Εφιστώ και πάλι την προσοχή στο γεγονός ότι, εν προκειμένω, η συλλογιστική αφορά αυτή καθαυτή την υποχρέωση για κοινοποίηση και όχι τα οποιαδήποτε τέλη η Σουηδία επιβάλλει, προφανώς, στα χημικά προϊόντα που εισάγονται στην επικράτειά της.

58 — Βλ. σημείο 39 των προτάσεών μου.

59 — Βλ. σημεία 42 και 43 των προτάσεών μου.

Πρόταση

63. Για όλους τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που του υποβλήθηκαν από το Högsta domstolen (Σουηδία), ως ακολούθως:

Ούτε το άρθρο 128 του κανονισμού (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 κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) 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, ούτε τα άρθρα 34 έως 36 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος να θεσπίζει διατάξεις —όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης διατάξεις του περιβαλλοντικού κώδικα, της κανονιστικής πράξεως και του κανονισμού της επιθεωρήσεως χημικών— κατά τις οποίες κάθε πρόσωπο που, στο πλαίσιο της επαγγελματικής του δραστηριότητας, εισάγει ετησίως συγκεκριμένες ποσότητες χημικών προϊόντων στην επικράτεια του εν λόγω κράτους μέλους υποχρεούται να κοινοποιεί τις οικείες εισαγωγές σε δημόσια αρχή για καταχώριση σε μητρώο χημικών προϊόντων, με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας.