Recueil de la jurisprudence

CANADIAN OIL COMPANY SWEDEN ET RANTÉN
CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 10 décembre 2015 [1]

Affaire C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB et
Anders Rantén
contre
Riksåklagaren

[demande de décision préjudicielle formée par le Högsta domstolen (Cour suprême, Suède)]

«Enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques (règlement REACH) — Portée de l'harmonisation — Enregistrement des substances chimiques auprès de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) avant leur mise sur le marché — Obligation parallèle d'enregistrement des produits chimiques fabriqués ou importés dans un État membre à titre professionnel — Articles 34 TFUE et 36 TFUE — Restriction quantitative à l'importation — Justification — Protection de la vie et de la santé humaine et de l'environnement — Proportionnalité»

1. Par son renvoi préjudiciel, le Högsta domstolen (Cour suprême, Suède) demande à être éclairé sur la question de savoir si, d'une part, l'obligation prévue par le règlement (CE) nº 1907/2006 [2] de notifier les substances chimiques aux fins d'enregistrement et, d'autre part, les dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises font obstacle à ce que les États membres introduisent au niveau national des obligations similaires de notification et d'enregistrement de telles substances. Dans quelle mesure le règlement REACH procède-t-il à une harmonisation des règles de notification et d'enregistrement des substances chimiques et quelle marge d'appréciation laisse-t-il aux États membres pour mener leurs propres politiques en matière de production, de mise sur le marché ou d'utilisation de produits chimiques?

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L 396, p. 1). La version du règlement applicable aux faits du litige au principal est celle modifiée par le règlement (CE) nº 552/2009 de la Commission, du 22 juin 2009 (JO L 164, p. 7, ci-après le «règlement REACH»).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2. En vertu de l'article 34 TFUE, «[l]es restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres». L'article 36 TFUE dispose que les États membres peuvent imposer des restrictions proportionnées à la circulation des marchandises si cela est justifié par certains motifs admissibles, telle la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux.

3. Le préambule du règlement REACH contient les considérants pertinents qui suivent:

«(16) Le présent règlement fixe les devoirs et les obligations des fabricants, des importateurs et des utilisateurs en aval des substances telles quelles et des substances contenues dans des mélanges ou des articles. […]

[…]

(19) […] les dispositions relatives à l'enregistrement devraient faire obligation aux fabricants et aux importateurs de produire des données sur les substances qu'ils fabriquent ou importent, d'utiliser ces données pour évaluer les risques liés à ces substances, ainsi que de développer et de recommander des mesures appropriées de gestion des risques. Pour garantir qu'ils remplissent effectivement ces obligations, et pour des raisons de transparence, les opérateurs qui demandent un enregistrement devraient présenter à l'Agence [européenne des produits chimiques (ECHA)[3]] un dossier contenant l'ensemble des informations précitées. Les substances enregistrées devraient pouvoir circuler sur le marché intérieur.

(20) […] Si l'Agence, en coopération avec les États membres, estime qu'il y a lieu de penser qu'une substance constitue un risque pour la santé humaine ou l'environnement, elle devrait, après avoir inscrit la substance dans le plan d'action continu communautaire d'évaluation des substances, veiller à ce que cette substance soit évaluée, en s'en remettant aux autorités compétentes des États membres.

(21) Bien que les informations fournies sur les substances grâce à l'évaluation devraient être utilisées en premier lieu par les fabricants et les importateurs pour gérer les risques liés à leurs substances, ces informations peuvent également être exploitées pour lancer les procédures d'autorisation ou de restriction au titre du présent règlement ou des procédures de gestion des risques au titre d'autres actes législatifs communautaires. Il convient, par conséquent, de veiller à ce que ces informations soient à la disposition des autorités compétentes et qu'elles puissent être utilisées par lesdites autorités aux fins de ces procédures.

[…]

(44) L'harmonisation et la simplicité du système exigent que tous les enregistrements soient soumis à l'Agence. […]

[…]

(103) Par l'intermédiaire du comité des États membres, l'Agence devrait s'efforcer de parvenir à un accord entre les autorités des États membres sur des points spécifiques qui exigent une approche harmonisée.

3 — Note sans objet pour la version en langue française.

[…]

(105) Compte tenu de la responsabilité croissante des personnes physiques ou morales quant à la sécurité d'utilisation des substances, il est nécessaire de renforcer la mise en œuvre de la législation. L'Agence devrait, par conséquent, comporter un forum pour que les États membres puissent échanger des informations concernant leurs activités liées à la mise en œuvre de la législation sur les substances et coordonner ces activités. […]

[…]

(119) Outre leur participation à la mise en œuvre de la législation communautaire, les autorités compétentes des États membres devraient, en raison de leur proximité vis-à-vis des parties intéressées dans les États membres, jouer un rôle dans l'échange d'informations sur les risques liés aux substances et sur les obligations que la législation sur les substances impose aux personnes physiques ou morales. Parallèlement, une coopération étroite entre l'Agence, la Commission et les autorités compétentes des États membres est nécessaire pour assurer la cohérence et l'efficacité du processus global de communication.»

4. L'article 1er, paragraphe 1, du règlement REACH indique que ce texte vise à assurer «un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, y compris la promotion de méthodes alternatives pour l'évaluation des dangers liés aux substances, ainsi que la libre circulation des substances dans le marché intérieur tout en améliorant la compétitivité et l'innovation». L'article 1er, paragraphe 2, énonce que ledit règlement prévoit des dispositions relatives aux substances et aux mélanges qui sont applicables à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation de ces substances, telles quelles ou contenues dans des mélanges ou des articles, et à la mise sur le marché des mélanges. Aux termes de son article 1er, paragraphe 3, le règlement REACH repose sur le principe qu'il incombe aux fabricants, aux importateurs et aux utilisateurs en aval de veiller à fabriquer, à mettre sur le marché ou à utiliser des substances qui n'ont pas d'effets nocifs pour la santé humaine ou l'environnement.

5. Les définitions suivantes figurent en son article 3:

«1) 'substance': un élément chimique et ses composés à l'état naturel ou obtenus par un processus de fabrication, y compris tout additif nécessaire pour en préserver la stabilité et toute impureté résultant du processus mis en œuvre, mais à l'exclusion de tout solvant qui peut être séparé sans affecter la stabilité de la substance ou modifier sa composition;

2) 'mélange': un mélange ou une solution composés de deux substances ou plus;

3) 'article': un objet auquel sont donnés, au cours du processus de fabrication, une forme, une surface ou un dessin particuliers qui sont plus déterminants pour sa fonction que sa composition chimique;

[…]

13) 'utilisateur en aval': toute personne physique ou morale établie dans la Communauté, autre que le fabricant ou l'importateur, qui utilise une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange, dans l'exercice de ses activités industrielles ou professionnelles. Un distributeur ou un consommateur n'est pas un utilisateur en aval. […]

[…]

37) ‘scénario d’exposition’: l’ensemble des conditions, y compris les conditions de fonctionnement et les mesures de gestion des risques, décrivant la manière dont la substance est fabriquée ou utilisée pendant son cycle de vie et la manière dont le fabricant ou l’importateur contrôle ou recommande aux utilisateurs en aval de contrôler l’exposition de l’être humain et de l’environnement. Ces scénarios d’exposition peuvent aussi couvrir un processus spécifique ou, le cas échéant, plusieurs processus ou utilisations;

[…]»

6. L’article 5 (intitulé «Pas de données, pas de marché»), figurant au titre II («Enregistrement des substances»), dispose: «Sous réserve des articles 6, 7, 21 et 23, des substances telles quelles ou contenues dans des mélanges des articles ne sont pas fabriquées dans la Communauté ou mises sur le marché si elles n’ont pas été enregistrées conformément aux dispositions pertinentes du présent titre, lorsque cela est exigé.»

7. Aux termes de son article 6, paragraphe 1, sauf disposition contraire dudit règlement, tout fabricant ou importateur d’une substance, telle quelle ou contenue dans un ou plusieurs mélange(s), en quantités d’une tonne ou plus par an, soumet une demande d’enregistrement à l’ECHA. De même, suivant son article 7, paragraphe 1, tout producteur ou importateur d’articles doit soumettre une demande d’enregistrement à l’ECHA pour toute substance contenue dans ces articles, si la substance est présente dans ces articles dans des quantités supérieures au total à une tonne par producteur ou importateur par an et qu’elle est destinée à être rejetée dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d’utilisation.

8. Suivant les dispositions de son article 10, sous a), tout enregistrement doit comprendre un dossier technique contenant notamment l’identité du ou des fabricants ou importateurs, l’identité de la substance, des informations sur sa fabrication et sur la ou les utilisations de la substance (couvrant l’ensemble des utilisations identifiées du déclarant), la classification et l’étiquetage de la substance ainsi que des conseils d’utilisation de la substance; le détail des informations que doit contenir le dossier technique figure aux annexes VI à XI du règlement REACH. Aux termes de son article 10, sous b), toute notification à l’ECHA doit aussi être accompagnée d’un rapport sur la sécurité chimique.

9. Son article 37, paragraphe 4, premier alinéa, dispose que l’utilisateur en aval d’une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange, élabore un rapport sur la sécurité chimique pour toute utilisation s’écartant des conditions décrites dans un scénario d’exposition ou, le cas échéant, dans une catégorie d’usage et d’exposition qui lui ont été communiqués dans une fiche de données de sécurité ou pour toute utilisation que le déclarant déconseille. Aux termes de l’article 38, paragraphes 1 et 2, l’utilisateur en aval doit alors, avant d’affecter à une utilisation particulière une substance qui, conformément à l’article 6, a été enregistrée par un acteur situé en amont dans la chaîne d’approvisionnement ou de poursuivre cette utilisation, communiquer à l’ECHA des informations notamment sur son identité et ses coordonnées, le ou les numéros d’enregistrement de la ou des substances, le cas échéant, l’identité de la ou des substances, l’identité du ou des fabricants et du ou des importateurs ou d’un autre fournisseur ainsi qu’une brève description générale de l’utilisation ou des utilisations et des conditions d’utilisation.

10. En principe, l’article 56, paragraphe 1, du règlement REACH subordonne la mise sur le marché d’une substance inscrite à l’annexe XIV à une autorisation de la Commission européenne. L’article 56, paragraphe 2, dispose en substance que les utilisateurs en aval peuvent utiliser une substance soumise à autorisation sans demander d’autorisation supplémentaire, pour autant que l’utilisation respecte les conditions d’une autorisation octroyée à cet effet à un acteur situé en amont dans leur chaîne d’approvisionnement. L’article 57 énumère les catégories de substances qui peuvent être incluses dans l’annexe XIV. Parmi ces catégories figurent les substances répondant aux critères de classification

comme substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction [4]. L'article 59 établit la procédure d'identification des substances susceptibles d'être incluses dans l'annexe XIV. Suivant les dispositions de l'article 59, paragraphe 3, tout État membre peut élaborer un dossier conformément à l'annexe XV pour les substances dont il estime qu'elles répondent aux critères énoncés à l'article 57 et le transmettre à l'ECHA [5].

11. Aux termes de l'article 67, paragraphe 1, une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange ou un article, qui fait l'objet d'une restriction au titre de l'annexe XVII ne peut en principe être fabriquée, mise sur le marché ou utilisée tant qu'elle ne respecte pas les conditions prévues par ladite restriction. En vertu de l'article 68, paragraphe 1, «[q]uand la fabrication, l'utilisation ou la mise sur le marché de substances entraînent pour la santé humaine ou l'environnement un risque inacceptable qui nécessite une action au niveau communautaire, l'annexe XVII est modifiée […] par l'adoption de nouvelles restrictions ou par la modification des restrictions existantes […]». L'article 69, paragraphe 4, dispose que si un État membre estime que la fabrication, la mise sur le marché ou l'utilisation d'une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange ou un article, entraîne pour la santé humaine ou l'environnement un risque qui n'est pas valablement maîtrisé et qui nécessite une action au niveau communautaire, il soumet à l'ECHA un dossier conforme aux prescriptions de l'annexe XV en vue d'engager la procédure de restriction.

12. L'article 76, paragraphe 1, sous e), précise que l'ECHA se compose notamment d'un comité des États membres chargé de résoudre les éventuelles divergences de vues sur les projets de décision proposés par elle ou par les États membres ainsi que sur les propositions d'identification de substances extrêmement préoccupantes.

13. L'article 125 requiert que les États membres «assurent un système de contrôles officiels et d'autres activités en fonction des circonstances». L'article 117, lu en combinaison avec l'article 127, demande aux États membres de soumettre tous les cinq ans à la Commission un rapport relatif au fonctionnement du règlement REACH sur leur territoire respectif comprenant des chapitres concernant l'évaluation et l'exécution, en ce compris les résultats des inspections officielles auxquelles il a été procédé au cours de la précédente période de rapport.

14. L'article 128 est ainsi rédigé:

«1. Sous réserve du paragraphe 2, les États membres s'abstiennent d'interdire, de restreindre et d'entraver toute fabrication, importation, mise sur le marché ou utilisation d'une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange ou un article, qui entre dans le champ d'application du présent règlement, qui est conforme au présent règlement et, le cas échéant, à des actes communautaires adoptés en application de celui-ci.

2. Aucune disposition du présent règlement n'empêche les États membres de maintenir ou de fixer des règles nationales visant à protéger les travailleurs, la santé humaine et l'environnement et s'appliquant dans les cas où le présent règlement n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation.»

4 — Cette classification figure dans la directive 67/548/CEE du Conseil, du 27 juin 1967, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (JO 1967, 196, p. 1).

5 — L'annexe XV dispose qu'une telle proposition précise l'identité de la ou des substances en question, les informations disponibles en matière d'utilisation et d'exposition ainsi que des informations concernant les substances et les techniques de remplacement.

Le droit suédois

15. Conformément aux dispositions du chapitre 14, article 12, du code de l'environnement (Miljöbalken), tout produit chimique fabriqué ou introduit en Suède à titre professionnel doit faire l'objet d'un enregistrement dans un registre des produits tenu par l'autorité nationale compétente (ci-après le «registre suédois des produits»). Le chapitre 14, article 2, paragraphe 1, du même code définit le produit chimique comme étant une substance chimique ou un mélange de substances chimiques qui n'est pas un produit de base.

16. En application de chapitre 29, article 5, paragraphe 5, du code de l'environnement, le fait de méconnaître, volontairement ou par négligence, l'obligation de notification pour enregistrement prévue par le chapitre 14, article 12, constitue une entrave à un contrôle environnemental et est passible d'une peine d'amende ou d'une peine privative de liberté de deux ans au plus.

17. Les dispositions du chapitre 14, article 12, du code de l'environnement sont mises en œuvre dans le règlement sur les produits chimiques et les organismes biotechniques (Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer, ci-après le «règlement sur les produits chimiques»). En substance, le règlement sur les produits chimiques impose à toute personne qui, à titre professionnel, produit en Suède 100 kg ou plus par an d'un produit chimique, ou importe de telles quantités de ce produit dans cet État membre, de notifier cette production ou cette importation à l'agence suédoise des produits chimiques (Kemikalieinspektionen) [6].

18. En application des dispositions du chapitre 3, article 4, des instructions de l'agence suédoise des produits chimiques (Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer, ci-après les «instructions de l'agence suédoise des produits chimiques»), la notification doit notamment comprendre les informations suivantes: i) le nom, l'adresse et le numéro de téléphone du déclarant; ii) la désignation du produit et, le cas échant, sa désignation commune; iii) le numéro statistique du produit; iv) une précision quant au fait de savoir si le déclarant est le producteur ou si le produit est introduit en provenance d'un État membre ou d'un pays tiers; v) une indication quant au fait de savoir si le produit est revêtu d'un nouveau nom commercial, d'une nouvelle dénomination commerciale ou d'une nouvelle désignation; vi) une précision quant au fait de savoir si le produit est destiné à être disponible pour les consommateurs pour un usage individuel; vii) l'utilisation principale du produit ou, s'il est utilisé comme élément de base pour la production, l'estimation exprimée en pourcentage de la répartition des utilisations du produit jusque dans trois différents domaines d'activité; viii) pour les produits que le déclarant exporte: la part estimée des exportations exprimée en pourcentage; ix) la fonction du produit; x) le nom de la substance et la teneur de tous ses composants qui ont fait l'objet d'une classification notamment en tant que substance cancérogène, mutagène, toxique pour la reproduction ou allergène; xi) s'agissant de certains vernis et peintures ainsi que des produits de retouche de véhicules, des renseignements sur la sous-catégorie dont relève le produit ainsi que la teneur en composés organiques volatils du produit prêt à l'emploi, exprimée en grammes par litre; et xii) des renseignements sur les substances du produit qui sont des agents de conservation et leurs teneurs respectives.

19. Les instructions de l'agence suédoise des produits chimiques précisent que le nom, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne soumise à l'obligation d'effectuer la déclaration doivent être communiqués le plus rapidement possible et au plus tard lors du démarrage des activités. Les autres renseignements doivent lui être communiqués pour le 28 février de l'année civile suivant le fait générateur de l'obligation de notification du produit.

6 — La décision de renvoi ne mentionne cette règle qu'en matière d'importation de produits chimiques en Suède. Toutefois, il ressort des observations du gouvernement suédois et de la Commission qu'elle est également applicable en matière de production de produits chimiques.

Le contexte factuel, la procédure et les questions préjudicielles déférées

20. Le 24 avril 2013, le Hovrätten över Skåne och Blekinge (cour d'appel de Skåne et de Blekinge, Suède) a jugé M. Anders Rantén coupable d'une entrave à des contrôles environnementaux en application du chapitre 29, article 5, paragraphe 5, du code de l'environnement. M. Rantén avait omis de notifier au plus tard le 28 février 2010 à l'agence suédoise des produits chimiques que la société Canadian Oil Company Sweden AB (ci-après «Canadian Oil») avait importé 392 tonnes de produits chimiques en Suède en 2009[7]. Étant responsable de cette importation, M. Rantén a été condamné par le Hovrätten över Skåne och Blekinge (cour d'appel de Skåne et de Blekinge) à 60 jours-amende de 100 couronnes suédoises (SEK)[8]. Le Hovrätten över Skåne och Blekinge (cour d'appel de Skåne et de Blekinge) a en outre condamné Canadian Oil à une amende de 200 000 SEK[9].

21. Dans le cadre du litige au principal, il n'est pas contesté que Canadian Oil a importé ces produits chimiques en conformité avec les conditions d'enregistrement posées par le règlement REACH.

22. M. Rantén et Canadian Oil ont formé un pourvoi contre l'arrêt du Hovrätten över Skåne och Blekinge (cour d'appel de Skåne et de Blekinge) devant la juridiction de renvoi, qui a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Est-il contraire au règlement REACH que, en application de la réglementation suédoise, quiconque introduit en Suède à titre professionnel un produit chimique pour lequel existe une obligation d'enregistrement en application dudit règlement doit également le notifier à l'agence suédoise des produits chimiques aux fins d'enregistrement dans le registre suédois des produits?

2) En cas de réponse négative à la première question, l'obligation de notification prévue par la réglementation suédoise est-elle contraire à l'article 34 TFUE compte tenu des dérogations permises par l'article 36 TFUE?»

23. Les parties demanderesses au principal ont soumis de très brèves observations écrites, indiquant en substance qu'elles maintenaient les moyens et conclusions développés devant la juridiction de renvoi. Des observations écrites ont également été déposées par les gouvernements danois, finlandais, suédois et norvégien ainsi que par la Commission. Les parties demanderesses au principal, les gouvernements suédois, norvégien et la Commission, ont présenté des observations lors de l'audience du 10 septembre 2015.

Appréciation

Observations liminaires

24. Il ressort du litige au principal que l'obligation nationale de notification et d'enregistrement en cause se chevauche en partie avec l'obligation de notification et d'enregistrement imposée dans le règlement REACH[10]. La première question déférée par la juridiction de renvoi vise à déterminer si cette dernière obligation laisse une marge aux États membres leur permettant d'exiger une notification et un enregistrement additionnels de produits chimiques.

7 — D'après les éléments du dossier national communiqué à la Cour, Canadian Oil importe des produits chimiques en provenance d'autres États membres.

8 — Soit environ 640 euros au moment de la rédaction des présentes conclusions.

9 — Soit environ 21 300 euros au moment de la rédaction des présentes conclusions.

10 — Voir, pour une comparaison plus détaillée de la portée de ces deux séries d'obligations, points 41 à 44 ci-dessous.

25. Cette question concerne essentiellement l'*importation* de produits chimiques en Suède. Elle se pose cependant en termes identiques à celle touchant à la *fabrication* de produits chimiques dans cet État membre. Tant l'importation que la fabrication sont soumises à l'obligation supplémentaire de notification et d'enregistrement en cause dans le cadre du litige au principal [11]. Par conséquent, mon raisonnement quant à la première question serait transposable à la question de la fabrication de produits chimiques. En revanche, la seconde question vise spécifiquement l'entrave que l'obligation de notifier des produits chimiques aux fins d'enregistrement dans le registre suédois de produits serait susceptible de créer pour la libre circulation de marchandises, dans la mesure où cette obligation concerne des produits chimiques importés en Suède en provenance d'autres États membres.

26. Par ailleurs, il n'est pas contesté que les amendes infligées à M. Rantén et à Canadian Oil ne peuvent être confirmées que dans l'hypothèse où l'obligation de notification et d'enregistrement en cause est conforme au règlement REACH et aux articles 34 TFUE et 36 TFUE.

27. Lors de l'audience, les parties demanderesses au principal ont consacré un certain temps à la question des redevances que le Royaume de Suède semble exiger lors de la fabrication ou de l'importation de produits chimiques. Elles ont soutenu, en substance, que ces redevances, calculées sur la base des quantités enregistrées dans le registre suédois de produits, ne présentent aucun lien avec les coûts réels supportés par les autorités compétentes pour la surveillance des produits chimiques et entravent la libre circulation dans le marché intérieur dans la mesure où elles sont perçues sur les importations de produits chimiques en Suède. Canadian Oil a ajouté que, pour de petites et moyennes entreprises (PME), ces redevances représentent une lourde charge et qu'elles se heurtent donc à l'objectif énoncé au considérant 8 du règlement REACH [12].

28. Néanmoins, la présente affaire préjudicielle porte exclusivement sur la question de savoir si le droit de l'Union s'oppose à ce qu'un État membre exige de ceux qui, à titre professionnel, importent un produit chimique dans cet État membre de procéder à la notification à une autorité nationale aux fins d'enregistrement dans un registre de produits chimiques. La juridiction de renvoi ne demande pas à être éclairée sur la question de savoir si des redevances perçues sur les produits chimiques importés en Suède sont conformes au droit de l'Union [13].

29. Enfin, les réponses qui seront apportées par la Cour auront une incidence particulière au Danemark, en Finlande et en Norvège [14], qui ont institué des registres de produits chimiques comparables au registre suédois des produits et qui partagent ces informations grâce à la base de données SPIN (Substances in Preparations in the Nordic Countries ou substances dans les préparations dans les pays nordiques) [15].

11 — Chapitre 14, article 12, du code de l'environnement.

12 — Suivant ce considérant, «[i]l y a lieu de tenir compte particulièrement de l'incidence potentielle du présent règlement sur les petites et moyennes entreprises (PME) et de la nécessité d'éviter qu'elles aient à subir une quelconque discrimination».

13 — Logiquement, la juridiction de renvoi n'apporte dès lors aucune information ni sur la base légale de ces redevances ni sur la manière dont elles sont calculées. Elle renvoie simplement aux constatations du Hovrätten över Skåne och Blekinge (cour d'appel de Skåne et de Blekinge) selon lesquelles le registre de produits dont il est question dans le litige au principal sert notamment de base à la facturation de redevances chimiques contribuant au financement des missions de surveillance (point 25 de la décision de renvoi).

14 — Le règlement REACH est applicable en Norvège à la suite de la décision du Comité mixte de l'Espace économique européen (EEE) n° 25/2008, du 14 mars 2008, modifiant l'annexe II («Réglementations techniques, normes, essais et certification») de l'accord EEE (JO L 182, p. 11).

15 — Cette base de données peut être consultée en ligne à l'adresse suivante: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx.

Le règlement REACH fait-il obstacle à ce qu'un État membre exige que les importations de produits chimiques sur son territoire soient notifiées aux fins d'enregistrement dans un registre de produits chimiques alors même que lesdits produits sont déjà soumis à une obligation de notification et d'enregistrement en vertu dudit règlement (première question)?

30. La première question porte essentiellement sur l'interprétation de l'article 128 du règlement REACH. En principe, l'article 128, paragraphe 1, s'oppose à ce que les États membres interdisent, restreignent ou entravent la circulation de substances qui entrent dans le champ d'application dudit règlement et qui sont conformes à celui-ci. Cela signifie notamment que les substances soumises à l'obligation de notification et d'enregistrement en application du règlement REACH (telles que les 392 tonnes de substances chimiques importées en Suède dont il est question au litige au principal) sont en principe libres de circuler dans le marché intérieur après enregistrement dans le registre de l'Union [16].

31. Toutefois, aux termes du début de la première phrase de l'article 128, paragraphe 1, cette règle s'applique «sous réserve du paragraphe 2». Suivant ce dernier, les États membres sont libres de maintenir ou de fixer des règles nationales visant à protéger les travailleurs, la santé humaine et l'environnement et s'appliquant dans les cas où ledit règlement n'harmonise pas les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation de substances chimiques.

32. L'article 128, paragraphe 2, ne figurait pas dans la proposition initiale de la Commission [17]. Le débat au sein du Conseil de l'Union européenne a toutefois rappelé «l'importance de garder les capacités nationales en vue de répondre aux défis et de maintenir la capacité en matière d'évaluation des substances susceptibles de présenter un risque pour la santé et/ou l'environnement» [18]. Une majorité s'est donc dégagée au sein du Conseil en faveur de l'inclusion de cette disposition supplémentaire [19], confirmant que le règlement REACH n'harmonise les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché et d'utilisation que dans certains cas [20].

33. À l'article 128, paragraphe 2, le législateur pose en fait deux conditions. La première est que la latitude dont bénéficient les États membres est limitée aux cas où le règlement REACH *n'harmonise pas* les exigences en matière de fabrication, de mise sur le marché ou d'utilisation de substances chimiques [21]. La seconde est que les mesures nationales ainsi adoptées doivent viser à protéger les travailleurs, la santé humaine ou l'environnement.

16 — Considérant 19. Il se peut que d'autres conditions doivent être satisfaites avant qu'une substance puisse circuler dans le marché intérieur (voir, notamment, articles 56, paragraphe 1, et 67, paragraphe 1, du règlement REACH).

17 — Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques et modifiant la directive 1999/45/CE et le règlement (CE) sur les polluants organiques persistants [COM(2003) 644 final]. Son article 125 ne renfermait que la substance de ce qui est devenu l'article 128, paragraphe 1, du règlement REACH.

18 — Communiqué de presse C/05/133 sur la 2665e session du Conseil – Compétitivité (marché intérieur, industrie et recherche), à Luxembourg, des 6 et 7 juin 2005, p. 9.

19 — «Orientations communes du Secrétariat général du Conseil sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques et modifiant la directive 1999/45/CE et le règlement (CE) sur les polluants organiques persistants, et sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 67/548/CEE du Conseil en l'adaptant au règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances», document du Conseil nº 15472/05, 8 décembre 2005, p. 6.

20 — Voir, en ce sens, arrêt Lapin luonnonsuojelupiiri, C-358/11, EU:C:2013:142, point 33.

21 — À l'inverse, les États membres ne peuvent prendre des mesures de sauvegarde dérogeant aux règles harmonisées que dans le respect des conditions strictes de forme et de fond posées à l'article 129 du règlement REACH.

34. L'obligation de notification et d'enregistrement en cause dans le litige au principal tend en définitive à protéger la santé humaine et l'environnement [22]. La question décisive est dès lors de savoir si les dispositions du règlement REACH relatives à l'obligation de notification et d'enregistrement des substances chimiques emportent un degré d'harmonisation tel qu'elles font obstacle à une exigence nationale de ce type.

35. Comme la Cour l'a récemment jugé, le règlement REACH instaure un système intégré de contrôle des substances chimiques incluant leur enregistrement, leur évaluation, ainsi que leur autorisation et d'éventuelles restrictions quant à leur emploi [23]. Les principes cardinaux qui régissent ces aspects ont été présentés par la Commission dans l'introduction de sa proposition de règlement, qui décrit le système REACH comme comprenant: tout d'abord, l'enregistrement (pour lequel l'industrie est tenue de se procurer des informations pertinentes sur les substances qu'elle produit et d'exploiter ces informations pour assurer une gestion sûre desdites substances); ensuite, l'évaluation (qui permet de vérifier que l'industrie respecte ses obligations) et l'autorisation des substances extrêmement préoccupantes (pourvu que les risques liés à l'utilisation soient maîtrisés de manière appropriée ou que les avantages socio-économiques l'emportent sur les risques s'il n'existe pas de substances ou de technologies de remplacement appropriées); enfin, une procédure de restrictions (qui offre un filet de sécurité permettant de gérer les risques qui ne sont pas couverts de manière adéquate par d'autres dispositions du système REACH) [24].

36. Conformément à ces principes, le règlement REACH fait reposer sur l'industrie le devoir d'analyser les substances chimiques. Il instaure à cet effet divers mécanismes d'information visant à contribuer, tout au long de la chaîne d'approvisionnement, à l'identification de leurs propriétés dangereuses et à la gestion des risques dans le but d'éviter les effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement [25]. Il est donc fait obligation aux fabricants et aux importateurs, en particulier, de produire des données sur les substances qu'ils fabriquent ou importent, d'utiliser ces données pour évaluer les risques liés à ces substances, ainsi que de développer et de recommander des mesures appropriées de gestion des risques [26]. Ce n'est qu'à partir du moment où les fabricants et les importateurs ont soumis ces informations à l'ECHA aux fins d'enregistrement que les substances concernées peuvent être fabriquées ou mises sur le marché dans l'Union européenne (suivant le principe «pas de données, pas de marché»).

37. C'est dans ce contexte que j'examine maintenant si le règlement REACH fait obstacle à une obligation nationale de notification et d'enregistrement telle que celle dont il est question dans le litige au principal, en tenant compte des objectifs poursuivis par ledit règlement et le degré d'harmonisation qui en résulte.

38. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Lapin luonnonsuojelupiiri [27], la Cour a précisé la mesure dans laquelle le règlement REACH procède à une harmonisation des *restrictions* à l'utilisation de substances. Elle a constaté que «la fabrication, la mise sur le marché ou l'utilisation d'une substance visée à l'article 67, paragraphe 1, du règlement REACH ne peuvent être soumises à d'autres conditions que celles fixées par celui-ci et qui répondent, comme il ressort des dispositions des articles 68, paragraphe 1, et 69 du même règlement, à la nécessité d''une action au niveau communautaire'» [28]. Dès lors, en principe, l'adoption de conditions autres que celles prévues par le règlement REACH a été jugée incompatible avec les objectifs poursuivis par ledit règlement, plus particulièrement à ses

22 — Voir, sur ces objectifs, point 40 ci-dessous.

23 — Arrêt FCD et FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, point 32.

24 — Ibidem, point 32.

25 — Ibidem, point 33.

26 — Considérant 19 du règlement REACH.

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

28 — Ibidem, point 35.

articles 67 et 128[29]. À mon avis, le même raisonnement doit en toute logique s'appliquer à l'autorisation de substances. Soumettre des substances régulièrement autorisées par la Commission à une procédure supplémentaire d'autorisation au niveau national irait manifestement à l'encontre du système intégré d'autorisation établi par le règlement REACH et, par extension, au principe posé à son article 128, paragraphe 1, selon lequel des substances qui sont conformes audit règlement peuvent circuler librement dans le marché intérieur[30].

39. Cependant, il me semble que le raisonnement de la Cour sur le degré d'harmonisation réalisé par le règlement REACH en ce qui concerne les *restrictions* (et effectivement les *autorisations*) n'est pas transposable à la présente espèce, qui concerne le degré d'harmonisation atteint en matière d'*enregistrement* de substances. L'obligation de notification et d'enregistrement en cause dans l'affaire au principal ne constitue pas une condition préalable à la mise sur le marché suédois d'un produit chimique. Il ressort notamment de l'article 4 des instructions de l'agence suédoise des produits chimiques qu'il s'agit plutôt d'une formalité faisant suite à la fabrication ou à l'importation de produits chimiques. De plus, les pièces soumises à la Cour indiquent que le non-respect de ces obligations ne rend pas illégale la mise sur le marché de ces produits. Il entraîne plutôt une peine d'amende ou d'emprisonnement pour ceux qui méconnaissent leur obligation de procéder à la notification[31].

40. Par ailleurs, le registre suédois des produits vise à fournir une vue d'ensemble des produits chimiques (c'est-à-dire les substances chimiques et les préparations contenant des substances chimiques qui ne sont pas des produits de base)[32] fabriqués ou importés en Suède à titre professionnel ainsi que sur leurs utilisations. Cette vue d'ensemble a plusieurs finalités[33]. En premier lieu, ce registre sert de base de données pour l'agence suédoise des produits chimiques et d'autres autorités en vue de la surveillance des produits chimiques. Cette base de données leur apporte des informations précieuses sur les opérateurs économiques et sur les produits qu'ils fabriquent ou importent avant de procéder à toute inspection. Elle constitue ainsi une aide pour ces autorités dans la sélection des installations nécessitant d'être inspectées sur la base d'une analyse des risques. Lors de l'audience, le gouvernement suédois a indiqué qu'outre l'agence suédoise des produits chimiques, d'autres autorités telles que les centres antipoison, les services de lutte contre les incendies (qui peuvent, entre autres, avoir besoin de renseignements sur les produits chimiques présents sur les lieux d'un accident), les autorités chargées de l'inspection des installations classées et les autorités locales utilisent cette base de données. En deuxième lieu, les informations figurant dans le registre suédois des produits chimiques servent de base pour la détermination des redevances contribuant au financement de la surveillance des produits chimiques. En troisième lieu, le registre suédois des produits chimiques sert à établir des statistiques, notamment des statistiques officielles sur l'utilisation et la vente de produits chimiques, et permet d'analyser les tendances. Enfin, le registre permet aux autorités nationales compétentes de préparer les orientations politiques dans le domaine de l'environnement – y compris au sein de l'Union – et fournit une base pour des activités de recherche.

41. Ces objectifs et le besoin qui s'ensuit de pouvoir disposer d'une vue d'ensemble sur les produits chimiques fabriqués ou importés en Suède à titre professionnel, en ce compris des informations précises sur leur localisation sur le territoire de cet État membre, permettent de comprendre pourquoi le registre suédois des produits chimiques et celui de l'Union se distinguent de manière significative, tant du point de vue de leur portée que des informations détaillées y contenues.

29 — Ibidem, points 37 et 38 ainsi que jurisprudence citée.

30 — Une telle autorisation supplémentaire ne pourrait être admise qu'en cas de mise en œuvre de la clause de sauvegarde instituée par l'article 129 du règlement REACH.

31 — Voir point 16 ci-dessus.

32 — Chapitre 14, article 2, paragraphe 1, du code de l'environnement.

33 — Les observations du gouvernement suédois et de la Commission correspondent sur ce point à la synthèse des constatations du Hovrätten över Skåne och Blekinge (cour d'appel de Skåne et de Blekinge) rapportée par la juridiction de renvoi, que cette dernière ne remet pas en question.

42. L'enregistrement en application du règlement REACH concerne la fabrication ou la mise sur le marché de substances dans l'Union, prise dans sa globalité, conformément à l'objectif d'établir un système intégré au sein de l'Union [34]. Cet enregistrement exige que l'industrie se procure les informations pertinentes sur ces substances et exploite ces informations pour assurer une gestion sûre desdites substances. Il ne fournit cependant pas une vision d'ensemble s'agissant de la fabrication ou de la mise sur le marché de substances dans chacun des États membres, pris isolément.

43. Ainsi, il est constant que le règlement REACH n'exige en principe pas d'enregistrement des substances par les utilisateurs en aval [35]. Un utilisateur en aval ne doit communiquer à l'ECHA son identité, ses coordonnées et l'identité de la ou des substances qu'il utilise que si, pour l'essentiel, il entend faire d'une substance enregistrée un usage particulier non couvert par un enregistrement ou que le déclarant déconseille [36]. Par conséquent, comme le gouvernement suédois et la Commission l'ont fait justement remarquer, le registre de l'Union ne fournit pas systématiquement aux autorités nationales des informations sur les lieux où une substance enregistrée est utilisée dans l'Union par des utilisateurs en aval ni en quelles quantités. À l'inverse, un utilisateur en aval qui importe en Suède au moins 100 kg par an d'un produit chimique donné est tenu de notifier ce fait à l'agence suédoise des produits chimiques.

44. Les finalités spécifiques du registre suédois des produits expliquent également pourquoi les deux registres ont des champs d'application distincts en ce qui concerne les catégories de produits chimiques soumis à enregistrement et les informations disponibles pour chaque produit. C'est ainsi que l'obligation de notification et d'enregistrement prévue par le code de l'environnement vise les fabricants et les importateurs de produits chimiques en Suède dans la mesure où ils fabriquent ou importent au moins 100 kg d'un produit chimique par an. Par contraste, l'enregistrement dans le registre de l'Union ne concerne que les fabricants ou importateurs d'une substance, telle quelle ou contenue dans un ou plusieurs mélanges, en quantités d'une tonne ou plus par an [37]. En outre, l'obligation de notification et d'enregistrement en cause dans l'affaire au principal vise tous les produits chimiques, y compris les *préparations* de substances chimiques, alors que seules les *substances* en tant que telles doivent faire l'objet d'un enregistrement en vertu du règlement REACH (même si elles sont incluses dans un mélange ou dans un article) [38]. De plus, certaines catégories d'informations exigées dans les instructions de l'agence suédoise des produits chimiques concernent exclusivement ou essentiellement des préparations [39] ou (plus généralement) vont au-delà des informations demandées au titre du règlement REACH [40].

45. À mon avis, ni le libellé du règlement REACH ni les objectifs qu'il poursuit ne suggèrent qu'un État membre ne peut exiger des fabricants et des importateurs de produits chimiques de communiquer à une autorité nationale des informations telles que celles figurant dans le registre suédois des produits en vue de poursuivre des objectifs tels que ceux décrits au point 40 ci-dessus. C'est ainsi que le considérant 44 du règlement REACH, qui prévoit que «tous les enregistrements soient soumis à l'Agence», ne trouve à s'appliquer que dans le cadre de l'harmonisation réalisée par le règlement REACH.

34 — Voir point 35 ci-dessus.

35 — Sauf dans le cas où l'utilisateur en aval est également un fabricant d'articles contenant une substance devant faire l'objet d'un enregistrement en application de l'article 7 du règlement REACH.

36 — Article 37, paragraphe 4, lu en combinaison avec l'article 38, du règlement REACH.

37 — Article 6, paragraphe 1, du règlement REACH. De même, tout producteur ou importateur d'articles ne doit soumettre une demande d'enregistrement à l'ECHA pour toute substance contenue dans ces articles que si, notamment, la substance est présente dans ces articles en des quantités supérieures à une tonne par an et par producteur ou importateur (article 7, paragraphe 1).

38 — Lors de l'audience, le gouvernement suédois a confirmé qu'environ 90 % des enregistrements dans le registre suédois des produits concernaient des préparations de substances chimiques.

39 — C'est le cas, par exemple, des points du chapitre 3, article 4, des instructions de l'agence suédoise des produits chimiques relatifs à certains vernis, peintures et produits de retouche de véhicules, ainsi qu'aux agents de conservation contenus dans des produits.

40 — C'est le cas, par exemple, des points du chapitre 3, article 4, des instructions de l'agence suédoise des produits chimiques relatifs à la fonction d'un produit ou aux produits utilisés comme éléments de base dans la fabrication.

46. Il me semble qu'au contraire, un registre de produits chimiques tel que celui en cause dans le litige au principal est de nature à promouvoir l'objectif poursuivi par le règlement REACH d'assurer un haut niveau de protection de la santé humaine et de l'environnement, en sus de celui visant à assurer la libre circulation des substances dans le marché intérieur.

47. En premier lieu, comme les gouvernements finlandais, suédois et norvégien ainsi que la Commission l'ont fait valoir en substance, un registre de produits chimiques tel que celui en cause dans le litige au principal permet d'aider les autorités nationales compétentes à vérifier que les opérateurs économiques se conforment à leurs obligations en vertu du règlement REACH. Il peut, par exemple, servir à vérifier si un fabricant ou un importateur d'une substance, telle quelle ou contenue dans un mélange, ou un producteur ou un importateur d'articles contenant une substance, ont atteint les seuils en volume qui déclenchent l'obligation d'enregistrement prévue par les articles 6 et 7 du règlement REACH. Il peut aussi utilement servir à contrôler qu'un utilisateur en aval dispose d'une telle substance soumise à autorisation dans le respect des conditions de l'autorisation octroyée à un utilisateur en amont [41]. Un registre des produits chimiques tel que celui en cause dans l'affaire au principal peut donc être un élément du système de contrôle institué par un État membre en application de l'article 125 du règlement REACH et, in fine, contribuer à ce que cet État membre satisfasse aux obligations de compte-rendu qui lui incombent en vertu des articles 117 et 127 dudit règlement.

48. En second lieu, un tel registre peut servir de base pour les propositions d'un État membre d'apporter des modifications à la liste des substances soumises à autorisation ou à restriction(s) en application du règlement REACH.

49. La large couverture du registre suédois de produits offre aux autorités compétentes une base plus large pour procéder aux inspections sur la fabrication et l'utilisation de produits chimiques en Suède, à titre professionnel et au-delà de certaines quantités. Cela tient notamment au fait que l'obligation de notification et d'enregistrement en cause vise tout autant la fabrication et l'importation de *préparations* de substances chimiques que les substances chimiques elles-mêmes et qu'elle s'impose à quiconque fabrique ou importe au moins 100 kg par an d'un produit chimique (soit un dixième du seuil prévu aux articles 6 et 7 du règlement REACH). De telles inspections peuvent, par exemple, permettre de constater ce que les autorités compétentes considèrent comme constituant un risque inacceptable pour la santé humaine ou l'environnement nécessitant une action au niveau communautaire en raison de la fabrication, de l'utilisation ou de la mise sur le marché d'une substance [42]. Dans un tel cas, le gouvernement suédois peut proposer soit d'ajouter une nouvelle restriction à la liste de l'annexe XVII, soit de modifier une restriction qui y figure déjà, en soumettant à l'ECHA un dossier conformément aux prescriptions de l'article 69, paragraphe 4, et de l'annexe XV du règlement REACH [43]. Cela illustre effectivement le rôle essentiel que le législateur de l'Union a entendu conférer aux États membres non seulement pour mettre en œuvre individuellement le règlement REACH, mais aussi pour échanger des informations par l'intermédiaire de l'ECHA [notamment par l'intermédiaire du comité des États membres institué à l'article 76, paragraphe 1, sous e), du règlement REACH] en vue d'évaluer la réglementation existante et, en tant que de besoin, de proposer d'autres mesures d'harmonisation [44].

41 — Article 56, paragraphe 2, du règlement REACH.

42 — Article 68, paragraphe 1, du règlement REACH.

43 — Ce dossier doit préciser l'identité de la substance, indiquer la ou les restrictions proposées, comporter un résumé de la justification, des informations relatives aux dangers et aux risques, des informations concernant les substances et techniques de remplacement, des explications concernant la nécessité d'une action au niveau communautaire ainsi qu'une évaluation des impacts socio-économiques de la restriction proposée.

44 — Voir, entre autres, considérants 20, 21, 103, 105 et 119 du règlement REACH.

50. Je conclus donc que l'article 128 du règlement REACH ne fait pas obstacle à ce qu'un État membre adopte des dispositions – telles que celles du code de l'environnement, du règlement sur les produits chimiques et des instructions de l'agence suédoise des produits chimiques en cause dans le litige au principal – faisant obligation à toute personne qui importe sur son territoire, à titre professionnel, une certaine quantité de produits chimiques par année de notifier cette importation à une autorité publique pour enregistrement dans un registre de produits chimiques, aux fins de protection de l'environnement et de la santé humaine.

Les articles 34 TFUE et 36 TFUE s'opposent-ils à une obligation de notification et d'enregistrement telle que celle en cause dans le litige au principal (seconde question)?

51. Dès lors que les dispositions nationales en cause dans le litige au principal se situent en dehors du champ de l'harmonisation réalisée par le règlement REACH, il convient d'examiner la seconde question relative à la libre circulation des marchandises [45]. L'obligation de notification et d'enregistrement prévue par le chapitre 14, article 12, du code de l'environnement, mise en œuvre par le règlement sur les produits chimiques et par les instructions de l'agence suédoise des produits chimiques, constitue-t-elle une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 34 TFUE dans la mesure où elle s'applique à des produits chimiques provenant d'autres États membres? Dans l'affirmative, peut-elle se justifier par l'objectif de protection de l'environnement et de la santé humaine?

52. Toute mesure d'un État membre susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce au sein de l'Union doit être considérée comme une mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 34 TFUE [46]. Des formalités pour l'importation sont notamment susceptibles d'entraver le commerce dans le marché intérieur et de gêner l'accès au marché des marchandises qui sont légalement fabriquées et commercialisées dans d'autres États membres [47].

53. Si l'obligation de notification et d'enregistrement en cause dans le litige au principal n'est pas une condition préalable à la mise sur le marché suédois d'un produit chimique [48], son caractère contraignant, la nature très détaillée des informations qui doivent être communiquées par le déclarant à l'agence suédoise des produits chimiques et l'imposition de pénalités en cas de manquement sont des éléments qui sont tous susceptibles d'avoir des effets restrictifs sur la libre circulation des produits chimiques importés en Suède en provenance d'un autre État membre [49].

54. Le gouvernement suédois soutient qu'une telle restriction est justifiée à la lumière des objectifs de protection de l'environnement et de la santé humaine poursuivis par les dispositions nationales en cause dans le litige au principal [50].

55. Aux termes de l'article 36 TFUE, les dispositions de l'article 34 TFUE ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation justifiées, entre autres, par des motifs de protection de la santé et de la vie des personnes dès lors qu'elles sont proportionnées à ces objectifs. De plus, selon une jurisprudence constante, des mesures nationales susceptibles d'entraver le commerce dans le marché intérieur et qui ne tombent pas sous l'exception prévue par l'article 36 TFUE peuvent être justifiées par certaines «exigences impératives», comme la protection de l'environnement, pourvu que

45 — Voir, notamment et par analogie, arrêts ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, points 49 et 61 ainsi que jurisprudence citée, et Radlberger Getränkegesellschaft et S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, points 56 et 57.

46 — Suivant la formule célèbre de la Cour dans l'arrêt Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, point 5. Voir, pour une jurisprudence plus récente, arrêt Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, point 39 et jurisprudence citée.

47 — Voir, notamment, arrêt Ahokainen et Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, point 21 et jurisprudence citée.

48 — Voir point 39 ci-dessus.

49 — Voir, par analogie, arrêt Kieffer et Thill, C-114/96, EU:C:1997:316, point 28.

50 — Voir point 34 ci-dessus.

les mesures en question soient indistinctement applicables aux biens nationaux et aux biens en provenance d'autres États membres [51] et qu'elles soient proportionnées à l'objet visé [52]. Cela signifie que les mesures nationales doivent être propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint [53].

56. En l'espèce, l'obligation nationale en cause a pour objectif, entre autres, la protection de l'environnement et s'applique tant aux importations qu'à la fabrication de produits chimiques. Elle n'entraîne donc aucune discrimination en raison de l'origine de ces produits.

57. Dès lors que la protection de l'environnement, d'une part, et celle de la vie des personnes et de la santé, d'autre part, sont des objectifs intimement liés, il y a lieu de les examiner conjointement [54].

58. S'agissant de la première partie de l'examen au regard de la proportionnalité, il est clair que le registre suédois des produits est à même d'assurer que la plupart des objectifs exposés au point 40 ci-dessus puissent être atteints. En premier lieu, ce registre permet aux autorités compétentes de disposer d'informations utiles pour identifier les sites devant faire l'objet d'inspections sur la base d'une analyse des risques. Il est donc susceptible de faciliter la surveillance de la fabrication ou de l'utilisation de produits chimiques à titre professionnel en Suède. Cette surveillance consiste également à s'assurer que les opérateurs économiques respectent leurs obligations en vertu du règlement REACH [55]. La base de données que constitue le registre suédois des produits permet de surcroît de générer des données statistiques sur les utilisations et les ventes de produits chimiques ainsi que d'analyser des tendances – par exemple, sur les catégories et les volumes de substances dangereuses utilisées par les industries suédoises ou la proportion des importations en Suède de tels produits par rapport à la production nationale. Enfin, il est constant que le registre suédois des produits (ainsi que, éventuellement, les données statistiques et les analyses de tendances qu'il permet d'obtenir) est de nature à fournir aux autorités nationales des informations utiles pour définir des politiques dans le domaine de l'environnement.

59. À l'inverse, je ne suis pas convaincue que le registre suédois des produits soit un instrument approprié pour faciliter une réponse rapide et adaptée à des accidents tels que des empoisonnements ou des incendies dans des installations où des produits chimiques sont stockés ou manipulés. La plupart des informations concernant des produits chimiques n'ont pas à être communiquées à l'agence suédoise des produits chimiques immédiatement après l'importation. Ces informations ne doivent être communiquées que pour le 28 février de l'année civile suivant celle où est née l'obligation de notification. Par conséquent, il est tout à fait possible que les autorités suédoises compétentes *ne* disposent *pas* des informations nécessaires pour réagir de manière appropriée à un accident impliquant des produits chimiques. Ces informations peuvent ne pas encore avoir été notifiées (et ce de façon tout à fait légitime) [56].

51 — Arrêt Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía, C-1/90 et C-176/90, EU:C:1991:327, point 13.

52 — Voir, notamment, arrêts Commission/Danemark, 302/86, EU:C:1988:421, points 9 et 12; Commission/Autriche, C-320/03, EU:C:2005:684, point 70, ainsi que Mickelsson et Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, point 32.

53 — Voir, notamment, arrêt ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, point 64 et jurisprudence citée.

54 — Voir, par analogie, arrêt Mickelsson et Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, point 33.

55 — Voir point 47 ci-dessus.

56 — Les autorités compétentes peuvent, évidemment, disposer des informations pertinentes pour d'autres raisons. Lors de l'audience, le gouvernement suédois a exposé que des réglementations nationales ou locales distinctes peuvent très bien régir des domaines tels que le transport de substances dangereuses. Les informations pertinentes peuvent également être disponibles en vertu de l'obligation de notification prévue par l'article 6 de la directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (JO 1997, L 10, p. 13). Cette disposition a été remplacée, avec effet au 1er juin 2015, par l'article 7 de la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil, du 4 juillet 2012, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil (JO L 197, p. 1).

60. S'agissant de la seconde partie de l'examen de la proportionnalité, l'obligation de notification et d'enregistrement en cause dans le litige au principal ne me paraît pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs exposés au point 58 ci-dessus.

61. Premièrement, les effets de cette obligation sur le commerce dans le marché intérieur apparaissent limités [57]. Cette obligation n'empêche pas la mise sur le marché suédois de produits chimiques originaires d'autres États membres [58].

62. Deuxièmement, je partage l'avis des gouvernements danois et suédois selon lequel seule la vue d'ensemble sur les produits chimiques en Suède qu'apporte le registre suédois des produits permet de servir les différentes finalités énumérées au point 40 ci-dessus (dans les limites précisées au point 58) et ainsi d'atteindre le niveau de protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé que le Royaume de Suède cherche à assurer. Le registre de l'Union établi en application du règlement REACH n'apporte pas cette vue d'ensemble [59].

Conclusion

63. Au vu de l'ensemble de ces considérations, je propose que la Cour réponde comme suit aux questions préjudicielles déférées par le Högsta domstolen (Cour suprême):

Ni l'article 128 du règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, ni les articles 34 TFUE et 36 TFUE ne doivent être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à ce qu'un État membre adopte des mesures – telles que celles figurant dans la législation nationale en cause dans le litige au principal – faisant obligation à toute personne qui importe à titre professionnel certaines quantités de produits chimiques par an sur son territoire de notifier cette importation à une autorité publique aux fins d'enregistrement dans un registre de produits chimiques, dans un but de protection de l'environnement et de la santé humaine.

57 — Je tiens à nouveau à souligner que le présent raisonnement vise l'obligation de notification en tant que telle et non les redevances que le Royaume de Suède semble imposer sur les produits chimiques importés sur son territoire.

58 — Voir point 39 ci-dessus.

59 — Voir points 42 et 43 ci-dessus.