



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
EVGENI TANCHEV
της 21ης Δεκεμβρίου 2016¹¹

Υπόθεση C-535/15

**Freie und Hansestadt Hamburg
κατά
Jost Pinckernelle**

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Καταχώριση, αξιολόγηση, αδειοδότηση και περιορισμοί των χημικών προϊόντων (REACH) — Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης καταχωρίσεως στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Χημικών Προϊόντων (ECHA) — Αρχή κράτους μέλους η οποία απαγορεύει την εξαγωγή από την Ένωση θειικής νικοτίνης που δεν είχε καταχωριστεί κατά την εισαγωγή της — Άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ) 1907/2006 — Άρθρο 126 του κανονισμού 1907/2006 σχετικό με την επιβολή κυρώσεων λόγω μη συμμορφώσεως»

1. Το ερώτημα που τέθηκε στο Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση αφορά το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης καταχωρίσεως την οποία επιβάλλει το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΚ) 1907/2006² (στο εξής: κανονισμός REACH). Ειδικότερα, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) ερωτά αν αρχή κράτους μέλους, όπως ο Δήμος του Αμβούργου, δύναται να απορρίψει αίτηση εξαγωγής χημικής ουσίας, και εν προκειμένω θειικής νικοτίνης, από την Ένωση, αίτηση η οποία υποβλήθηκε από έμπορο που εισήγαγε την εν λόγω ουσία στην Ένωση χωρίς να έχει συμμορφωθεί με την υποχρέωση καταχωρίσεως της στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Χημικών Προϊόντων (στο εξής: ECHA). Ο Δήμος του Αμβούργου έλαβε την απόφαση αυτή επειδή εκτίμησε ότι η εξαγωγή της επίμαχης θειικής νικοτίνης συνιστά αυτοτελή παράβαση του άρθρου 5 του κανονισμού REACH.

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 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 2006, L 396, σ. 1). Η μορφή του κανονισμού REACH που ασκεί επιρροή στην υπόθεση της κύριας δίκης είναι η μορφή του υπό τον κανονισμό (ΕΚ) 552/2009 της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 2009 (ΕΕ 2009, L 164, σ. 7).

I – Νομικό πλαίσιο

A – Δίκαιο της Ένωσης

2. Στις αιτιολογικές σκέψεις 2, 3, 7 και 122 του κανονισμού REACH εκτίθενται τα εξής:

«(2) Η αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ουσιών μπορεί να επιτευχθεί μόνο εάν οι απαιτήσεις για τις ουσίες δεν διαφέρουν σημαντικά μεταξύ κρατών μελών.

(3) Θα πρέπει να εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος με την προσέγγιση των νομοθεσιών για τις ουσίες με στόχο την επίτευξη βιώσιμης ανάπτυξης. Η νομοθεσία αυτή θα πρέπει να εφαρμόζεται με αμερόληπτο τρόπο, είτε το εμπόριο των ουσιών γίνεται στην εσωτερική αγορά είτε διεθνώς σύμφωνα με τις διεθνείς δεσμεύσεις της Κοινότητας.

[...]

(7) Για να διαφυλαχθεί η ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς και να εξασφαλισθεί υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου και ειδικότερα της υγείας των εργαζομένων και του περιβάλλοντος, είναι απαραίτητο να εξασφαλισθεί ότι η παρασκευή ουσιών στην Κοινότητα συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και αν οι ουσίες αυτές εξάγονται.

[...]

(122) Για να εξασφαλίζονται η διαφάνεια, η αμεροληψία και η συνοχή στις δραστηριότητες επιβολής της εφαρμογής του νόμου στα κράτη μέλη, τα κράτη μέλη είναι ανάγκη να θεσπίσουν το δέον πλαίσιο κυρώσεων με σκοπό την επιβολή αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών κυρώσεων για μη συμμόρφωση, επειδή η μη συμμόρφωση μπορεί να οδηγήσει σε βλάβη της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος.»

3. Το άρθρο 1 του κανονισμού REACH επιγράφεται «Σκοπός και πεδίο εφαρμογής». Στην παράγραφο του 1 ορίζει τα εξής:

«Σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι να εξασφαλισθούν ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της προαγωγής εναλλακτικών μεθόδων αξιολόγησης των κινδύνων ουσιών, καθώς και η ελεύθερη κυκλοφορία των ουσιών εντός της εσωτερικής αγοράς, με παράλληλη ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της καινοτομίας.»

4. Το άρθρο 3 του κανονισμού REACH επιγράφεται «Ορισμοί». Έχει ως εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[...]

7. Καταχωρίζων: ο παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας μιας ουσίας ή ο παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας ενός αντικειμένου, ο οποίος υποβάλλει την καταχώριση ουσίας.

[...]

9. Παρασκευαστής: φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο είναι εγκατεστημένο στην Κοινότητα και παρασκευάζει μια ουσία εντός της Κοινότητας.

10. Εισαγωγή: η φυσική εισαγωγή στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας.

11. Εισαγωγέας: φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο είναι εγκατεστημένο στην Κοινότητα και είναι υπεύθυνο για την εισαγωγή.
12. Διάθεση στην αγορά: η προμήθεια ή η διάθεση σε τρίτο είτε έναντι αμοιβής είτε δωρεάν. Η εισαγωγή θεωρείται διάθεση στην αγορά.

[...]»

5. Το άρθρο 5 του κανονισμού REACH επιγράφεται «Απαγόρευση μη καταχωρισμένων ουσιών» και ορίζει τα εξής:

«Με την επιφύλαξη των άρθρων 6, 7, 21 και 23, ουσίες υπό καθαρή μορφή, σε μείγματα ή σε αντικείμενα μπορούν να παρασκευάζονται στην Κοινότητα ή να διατίθενται στην αγορά μόνον εφόσον έχουν καταχωρισθεί σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του παρόντος τίτλου, εφόσον τούτο απαιτείται.»

6. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH επιγράφεται «Γενική υποχρέωση καταχώρισης ουσιών υπό καθαρή μορφή ή σε μείγματα» και ορίζει τα εξής:

«Εάν δεν ορίζεται άλλως από τον παρόντα κανονισμό, 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.»

7. Το άρθρο 126 του κανονισμού REACH επιγράφεται «Κυρώσεις λόγω μη συμμόρφωσης» και ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις διατάξεις σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται για την παραβίαση των διατάξεων του παρόντος κανονισμού και λαμβάνουν κάθε αναγκαίο μέτρο για να εξασφαλίζουν την εφαρμογή τους. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.»

B – Εθνικό δίκαιο

8. Οι σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου περιέχονται στον Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (νόμο για την προστασία από επικίνδυνες ουσίες, στο εξής: ChemG), όπως αυτός τροποποιήθηκε με την επίσημη ανακοίνωση της 28ης Αυγούστου 2013 (BGBl. I, σ. 3498 και 3991), και στον Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (νόμο του ομόσπονδου κράτους του Αμβούργου για την προστασία της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας, στο εξής: SOG) (HmbGVBl., σ. 77).

9. Τα άρθρα 21, 23, και 27b του ChemG έχουν ως εξής:

«Άρθρο 21 Επιτήρηση

- (1) Οι αρμόδιες αρχές του ομόσπονδου κράτους επιτηρούν την εφαρμογή του παρόντος νόμου και των εκτελεστικών του κανονισμών, εκτός αν ορίζεται άλλως στον παρόντα νόμο.
- (2) Η παράγραφος 1 ισχύει επίσης για τους κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι οποίοι αφορούν το αντικείμενο του παρόντος νόμου, στο μέτρο που η επιτήρηση της εφαρμογής τους απόκειται στα κράτη μέλη.

[...]

Άρθρο 23 Διοικητικά μέτρα

- (1) Η αρμόδια αρχή του ομόσπονδου κράτους δύναται σε επιμέρους περιπτώσεις να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την άρση διαπιστωμένων ή την πρόληψη μελλοντικών παραβιάσεων του παρόντος νόμου, των εκτελεστικών του κανονισμών ή ενός εκ των κανονισμών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αναφέρει το άρθρο 21, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, του παρόντος νόμου [...]

Άρθρο 27b Παραβιάσεις του κανονισμού (ΕΚ) 1907/2006

- (1) Τιμωρείται με ποινή φυλακίσεως δύο ετών κατ' ανώτατο όριο ή με χρηματική ποινή όποιος παραβιάζει τον κανονισμό (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) [...]

1. παρασκευάζοντας ή διαθέτοντας στο εμπόριο κατά παράβαση του άρθρου 5 ουσία όπως αυτή περιέχεται σε σκεύασμα ή σε προϊόν.

[...]»

10. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, του SOG, όπως ισχύει από τις 16 Ιουνίου 2005 (*HmbGVBl.*, σ. 233), έχει ως εξής:

«Άρθρο 3 Αρμοδιότητες

- (1) Οι διοικητικές αρχές λαμβάνουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας, τα κατά περίπτωση αναγκαία μέτρα για την προστασία του κοινωνικού συνόλου ή επιμέρους προσώπων, με σκοπό την αποτροπή επικείμενων κινδύνων για τη δημόσια τάξη ή ασφάλεια ή την άρση προσβολών της δημόσιας τάξεως ή ασφάλειας (μέτρα για την αποτροπή κινδύνων).

[...]»

II – Τα πραγματικά περιστατικά στην υπόθεση της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

11. Ο αναιρεσείων J. Pinckernelle, εμπορεύεται χημικές ουσίες. Επιδιώκει την ακύρωση μιας αποφάσεως του Δήμου του Αμβούργου της 29ης Ιουνίου 2009 (στο εξής: απόφαση) με την οποία απορρίφθηκε αίτησή του χορηγήσεως άδειας εξαγωγής φορτίου 19,4 τόνων θειικής νικοτίνης (στο εξής: επίμαχο φορτίο) σε τρίτη χώρα, εν προκειμένω στη Ρωσία, το οποίο αυτός είχε εισαγάγει στην Ένωση από την Κίνα κάποια στιγμή μετά την 1η Δεκεμβρίου 2008. Στη Ρωσία, η θειική νικοτίνη χρησιμοποιείται ως βιομηχανικό απολυμαντικό και ως απολυμαντικό κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων³. Πάντως, εντός της Ένωσης δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για αυτούς τους σκοπούς και υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς⁴.

3 — Κατά τις γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής.

4 — Όπ.π. Η Επιτροπή παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στον κανονισμό (ΕΕ) 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2012, σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (ΕΕ 2012, L 167, σ. 1).

12. Προηγουμένως, στο πλαίσιο ποινικής έρευνας, η αστυνομία ποταμίσιων υδάτων του Αμβούργου και η διεύθυνση οικονομικών και έργων του Δήμου του Αμβούργου είχαν προβεί σε κατάσχεση του επίμαχου φορτίου. Έκτοτε, αυτό παραμένει σε αποθήκη στο Αμβούργο. Με διατάξεις τις οποίες εξέδωσε στις 23 Φεβρουαρίου και στις 18 Μαΐου 2009, ο Δήμος του Αμβούργου όρισε ότι το επίμαχο φορτίο απαγορεύεται να απομακρυνθεί από την εν λόγω αποθήκη⁵. Η διάταξη της 18ης Μαΐου 2009 προσέθετε ότι το φορτίο μπορεί να μεταφερθεί από την αποθήκη μόνο κατόπιν αδείας από τον Δήμο του Αμβούργου⁶.

13. Πριν από την εισαγωγή του επίμαχου φορτίου ο J. Pinckernelle δεν είχε προβεί σε προκαταχώριση του σύμφωνα με το άρθρο 28 του κανονισμού REACH, και ουδεμία καταχώριση έλαβε χώρα σύμφωνα με το άρθρο 6 του κανονισμού REACH. Η απόφαση του Δήμου του Αμβούργου αναφέρει ότι η θειική νικοτίνη βρίσκεται παρανόμως στο Αμβούργο: η εξαγωγή της σε χώρα η οποία δεν είναι κράτος μέλος της Ένωσης δεν μπορεί να λειτουργήσει ως νομιμοποιητικός λόγος της συγκεκριμένης καταστάσεως, αλλά η ίδια συνιστά αυτοτελή προσβολή της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας.

14. Ο J. Pinckernelle άσκησε κατά της αποφάσεως προσφυγή ενώπιον του Verwaltungsgericht (διοικητικού δικαστηρίου, Γερμανία), η οποία όμως απορρίφθηκε. Κατόπιν εφέσεως που άσκησε ο J. Pinckernelle, το Oberverwaltungsgericht (ανώτερο διοικητικό δικαστήριο, Γερμανία), με απόφασή του της 25ης Φεβρουαρίου 2014, εξαφάνισε την απόφαση του Verwaltungsgericht (διοικητικού δικαστηρίου). Το Oberverwaltungsgericht (ανώτερο διοικητικό δικαστήριο) διέταξε τον Δήμο του Αμβούργου να χορηγήσει άδεια για την εξαγωγή του επίμαχου φορτίου. Το Oberverwaltungsgericht (ανώτερο διοικητικό δικαστήριο) διευκρίνισε ότι η σκοπούμενη εξαγωγή ουσίας η οποία εισήχθη κατά παράβαση του άρθρου 5 του κανονισμού REACH δεν συνιστά νέα παράβαση του άρθρου 5 σε συνδυασμό με το άρθρο 3, σημείο 12, του κανονισμού REACH, εφόσον, όπως συνέβη εν προκειμένω, η επίμαχη ουσία δεν διατέθηκε στην ευρωπαϊκή αγορά λόγω απαγορεύσεως της εμπορίας της.

15. Ο Δήμος του Αμβούργου κατέθεσε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου αίτηση αναιρέσεως της εν λόγω εφετειακής αποφάσεως.

16. Πάντως, πέραν της διοικητικής δίκης η οποία αποτελεί το αντικείμενο της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, ο J. Pinckernelle καταδικάστηκε, σε ποινική δίκη που κινήθηκε στη Γερμανία, σε ποινή φυλακίσεως 18 μηνών με τριετή αναστολή και σε χρηματική ποινή 340 000 ευρώ, λόγω παράνομων δραστηριοτήτων κατά την εμπορία χημικών ουσιών (στο εξής: ποινική διαδικασία)⁷. Σημειωτέον ότι η ποινική διαδικασία δεν κινήθηκε από τον Δήμο του Αμβούργου αλλά από την αρμόδια εισαγγελική αρχή⁸.

17. Το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) έθεσε το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 5 του κανονισμού REACH την έννοια ότι, με την επιφύλαξη των άρθρων του 6, 7, 21 και 23, εξαγωγή ουσιών από την Ένωση επιτρέπεται μόνον εφόσον οι ουσίες έχουν καταχωρισθεί σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις του τίτλου II του εν λόγω κανονισμού, στο μέτρο που τούτο απαιτείται;»

18. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν στο Δικαστήριο ο Δήμος του Αμβούργου, η Γερμανική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Άπαντες, πλην της Ιταλικής Κυβερνήσεως, καθώς και ο πληρεξούσιος δικηγόρος του J. Pinckernelle υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 28 Σεπτεμβρίου 2016.

5 — Κατά τις γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής.

6 — Ό.π.π.

7 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο δικαστικός πληρεξούσιος του J. Pinckernelle ανέφερε ότι η ποινική διαδικασία περατώθηκε τον Ιανουάριο του 2012.

8 — Κατά τις προφορικές παρατηρήσεις του Δήμου του Αμβούργου.

III – Ανάλυση

A – Εισαγωγή

19. Η θειική νικοτίνη είναι εύφλεκτο προϊόν το οποίο μπορεί να αποβεί τοξικό για τους ανθρώπους αν εισπνευσθεί, αν έλθει σε επαφή με το δέρμα ή αν απορροφηθεί με οποιονδήποτε άλλο τρόπο. Μπορεί επίσης να έχει μακροπρόθεσμες αρνητικές συνέπειες για το υδάτινο περιβάλλον, δεδομένου ότι είναι τοξική για τη θαλάσσια ζωή και ενδέχεται να προξενήσει βλάβη στη βιοποικιλότητα⁹.

20. Σκοπός του κανονισμού REACH είναι να διασφαλίσει την ασφαλή διαχείριση των κινδύνων που συνδέονται με χημικές ουσίες σε όλο το φάσμα της αλυσίδας εφοδιασμού¹⁰, από την παρασκευή και την εισαγωγή χημικών μέχρι τη διάθεση στους καταναλωτές προϊόντων στα οποία έχουν ενσωματωθεί χημικές ουσίες και, σε ορισμένο βαθμό, την καταστροφή των χημικών. Κατά συνέπεια, το πεδίο εφαρμογής του είναι ευρύ¹¹. Εκτείνεται όμως, *ratione materiae*, σε εξαγωγές ουσιών οι οποίες, μολονότι δεν παρασκευάστηκαν στην Ένωση, παρά ταύτα δεν καταχωρίστηκαν, όπως έπρεπε, στον ECHA κατά την εισαγωγή τους; Αυτό είναι στην ουσία το ζήτημα επί του οποίου καλείται να αποφανθεί το Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση.

21. Πριν προχωρήσω στην εξέταση του ερωτήματος που τέθηκε από το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο), είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι αυτό έχει στενές παραμέτρους.

22. Όπως η Επιτροπή υπογράμμισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Δικαστήριο καλείται με το συγκεκριμένο ερώτημα να απαντήσει αν η εξαγωγή από την Ένωση σε τρίτη χώρα χημικών τα οποία δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή τους συνιστά παράβαση του άρθρου 5 του κανονισμού REACH, χωριστή και διαφορετική από τη μη συμμόρφωση προς το άρθρο 5 του ίδιου κανονισμού η οποία έλαβε χώρα κατά την εισαγωγή. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, το κυριότερο μέρος της αναλύσεώς μου θα περιοριστεί σε αυτό το ζήτημα.

23. Όπως μπορεί κανείς να δει από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου, για τη λύση της διαφοράς που ανέκυψε μεταξύ των διαδικών στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως και ιδίως για τον καθορισμό της έννοιας που έχει η φράση «διατίθενται στην αγορά» στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH απαιτείται παραδοσιακή νομική ερμηνεία.

24. Μήπως η φράση «διατίθενται στην αγορά» που απαντά στο άρθρο 5 σημαίνει ότι η εφαρμογή του εν λόγω άρθρου περιορίζεται στις χημικές ουσίες που διατίθενται στην εσωτερική αγορά της Ένωσης¹², οπότε εξαιρούνται οι χημικές ουσίες που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή τους στην Ένωση, αλλά που ένας έμπορος επιθυμεί να εξαγάγει, όπως υποστηρίζουν ο J. Pinckernelle και η Επιτροπή, ή μήπως η φράση «διατίθενται στην αγορά» σημαίνει ότι το άρθρο 5 ενεργοποιείται όταν χημικές ουσίες διατίθενται σε οποιαδήποτε αγορά παγκοσμίως, με αποτέλεσμα να καλύπτονται οι χημικές ουσίες που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή τους και πρόκειται να εξαχθούν σε τρίτη χώρα, όπως υποστηρίζουν ο Δήμος του Αμβούργου, η Γερμανική και η Ιταλική Κυβέρνηση;

9 — Βλ. παράρτημα III του κανονισμού REACH καθώς και <https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551>.

10 — Bergkamp, L., και Penman, M., «Introduction» στο Bergkamp, L. (επιμ.), *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, σ. 1 και 2.

11 — Όπ.π.

12 — Τηρουμένου του ότι ο κανονισμός REACH έχει εφαρμογή στην Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και τη Νορβηγία. Βλ. Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, παράρτημα II, τμήμα II (ΕΕ 1994, L 1, σ. 3). Επιπλέον, οι παρούσες προτάσεις θα αναφέρονται στην «Ευρωπαϊκή Κοινότητα» όταν η ονομασία αυτή χρησιμοποιείται επίσης στον κανονισμό REACH.

25. Έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι, σύμφωνα με τις καθιερωμένες ερμηνευτικές μεθόδους του Δικαστηρίου, η φράση «διατίθενται στην αγορά» στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αναφέρεται στην εσωτερική αγορά της Ένωσης. Οι λόγοι για τους οποίους κατέληξα σε αυτό το συμπέρασμα εκτίθενται κατωτέρω, στο τμήμα III Β των προτάσεών μου.

26. Πάντως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τέθηκε υπό αμφισβήτηση το αν, παρά τις απορρέουσες από το άρθρο 126 του κανονισμού REACH υποχρεώσεις επιβολής κυρώσεων που υπέχει η Γερμανία, όντως επιβλήθηκε οποιαδήποτε αποτελεσματική, αναλογική και αποτρεπτική κύρωση όσον αφορά την (παράνομη) εισαγωγή του επίμαχου φορτίου. Ο δικαστικός πληρεξούσιος του J. Pinckernelle υποστήριξε ότι η μη καταχώριση του επίμαχου φορτίου εξετάστηκε κατά την ποινική διαδικασία (στο πλαίσιο της οποίας επιβλήθηκε ποινή για παράβαση του άρθρου 5 του κανονισμού REACH), ενώ ο δικαστικός πληρεξούσιος του Δήμου του Αμβούργου προέβαλε ότι το επίμαχο φορτίο δεν αποτέλεσε αντικείμενο της ποινικής διαδικασίας. Κατά τον Δήμο του Αμβούργου, η ποινική διαδικασία αφορούσε, αντιθέτως, ψευδείς δηλώσεις στις οποίες ο J. Pinckernelle είχε προβεί ως προς άλλα χημικά, καθώς και απόπειρα πωλήσεως, υπό ψευδείς ονομασίες, χημικών τα οποία ήσαν απαγορευμένα στην Ευρώπη. Αν τούτο πράγματι ισχύει, τότε η παραβίαση του κανονισμού REACH η οποία έλαβε χώρα όταν ο J. Pinckernelle εισήγαγε το επίμαχο φορτίο στην Ένωση έμεινε μέχρι σήμερα ατιμώρητη, ασχέτως του ότι το επίμαχο φορτίο κατασχέθηκε.

27. Οι παρατηρήσεις αυτές, σε συνδυασμό με την επιχειρηματολογία της Γερμανικής Κυβερνήσεως και του Δήμου του Αμβούργου ως προς την ανάγκη ερμηνείας του άρθρου 5 του κανονισμού REACH κατά τρόπον ώστε να μην επιτραπεί να αποφεύγεται σε ορισμένες περιπτώσεις η εφαρμογή του, δείχνουν ότι το άρθρο 5 του κανονισμού REACH, και η έκταση στην οποία το άρθρο αυτό έχει εφαρμογή επί εξαγωγών που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή, είναι αδύνατον να ερμηνευθεί όταν υπάρχουν κενά ως προς το αν το κράτος μέλος συμμορφώθηκε με την υποχρέωση επιβολής κυρώσεων που προβλέπεται στο άρθρο 126 του κανονισμού REACH.

28. Ως εκ τούτου, θα διατυπώσω ορισμένες παρατηρήσεις, στο τμήμα III Γ των προτάσεών μου, σχετικά με το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει κατ' ανάγκην να αναγνωσθεί η απάντηση που θα δώσω στο προδικαστικό ερώτημα¹³.

29. Τέλος, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υπήρξε αντιπαράθεση ως προς το αν η καταφατική απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα, όπως αυτό έχει διατυπωθεί από το αιτούν δικαστήριο, θα έχει ως αποτέλεσμα την παραβίαση της αρχής *ne bis in idem*, της οποίας την προστασία το δίκαιο της Ένωσης κατοχυρώνει με το άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεδομένου ότι, αφενός, στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως λείπει οποιαδήποτε αναφορά στην αρχή *ne bis in idem*¹⁴ και, αφετέρου, στην υπό κρίση υπόθεση παραμένει ανεπίλυτο το πραγματικό ζήτημα ως προς τη σχέση μεταξύ της ποινικής και της διοικητικής διαδικασίας, αυτό πρέπει να κριθεί από το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο), το οποίο δικαιούται να υποβάλει νέα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ¹⁵.

13 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2009, *ČEZ* (C-115/08, EU:C:2009:660, σκέψη 81 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 — Τα πληροφοριακά στοιχεία που παρέχονται με την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν χρησιμεύουν μόνο για να διασφαλίσουν ότι το Δικαστήριο θα είναι σε θέση να δώσει χρήσιμη απάντηση, αλλά και για να έχουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και οι λοιποί ενδιαφερόμενοι τη δυνατότητα να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου. Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση *Banif Plus Bank* (C-312/14, EU:C:2015:621, σημεία 20 και 21).

15 — Το Δικαστήριο εξέτασε ένα μείγμα ποινικών και διοικητικών κυρώσεων για την επιβολή του δικαίου της Ένωσης, καθώς και την κατά το άρθρο 50 του Χάρτη αρχή *ne bis in idem*, στην απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

B – Ερμηνεία του άρθρου 5 του κανονισμού REACH

1. Προσέγγιση

30. Όπως έχει παρατηρήσει ένας νομικός σχολιαστής¹⁶, ο κανονισμός REACH δεν περιέχει ένα κανονιστικό πρόγραμμα, αλλά αντιθέτως είναι συλλογή κανονιστικών προγραμμάτων τα οποία έχουν συγκεντρωθεί σε ενιαία νομική πράξη. Ο μεγαλύτερος όγκος των ουσιαστικού δικαίου διατάξεων του περιλαμβάνεται σε οκτώ τίτλους. Ο τίτλος I καλύπτει γενικά θέματα. Ο τίτλος II αφορά την καταχώριση χημικών ουσιών. Ο τίτλος III ρυθμίζει την κοινοχρησία δεδομένων και την αποφυγή περιττών δοκιμών. Ο τίτλος IV αφορά τις πληροφορίες στην αλυσίδα εφοδιασμού. Ο τίτλος V παραθέτει κανόνες σχετικά με τους μεταγενέστερους χρήστες, ενώ ο τίτλος VI διέπει την αξιολόγηση, ο τίτλος VII την αδειοδότηση και ο τίτλος VIII τους περιορισμούς.

31. Επισημαίνω εκ προοιμίου ότι η φράση «διατίθενται στην αγορά», ή χρονικές παραλλαγές του ρήματος «διαθέτω» σε συνδυασμό με τις λέξεις «στην αγορά», δεν εμφανίζεται μόνο στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH στον τίτλο II. Απαντά επίσης στο άρθρο 1, παράγραφος 2, του κεφαλαίου 1 του τίτλου I, στο μέρος του κανονισμού όπου ορίζονται ο σκοπός και το πεδίο εφαρμογής του. Επαναλαμβάνεται στον τίτλο IV σχετικά με τις πληροφορίες στην αλυσίδα εφοδιασμού (άρθρο 31, παράγραφος 5), στον τίτλο VII σχετικά με την αδειοδότηση (άρθρα 56, παράγραφος 1, και 58, παράγραφος 1, στοιχείο γ') και στον τίτλο VIII σχετικά με τους περιορισμούς (άρθρα 67, παράγραφοι 1 και 3, 68, παράγραφος 1, 69, παράγραφοι 1 και 4).

32. Επιπλέον, όπως επισημαίνει με τις γραπτές παρατηρήσεις της η Γερμανική Κυβέρνηση, ο κανονισμός REACH είναι καινοτόμος υπό την έννοια ότι δημιουργεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα ρυθμίσεως των χημικών ουσιών στην Ένωση, το οποίο διαχειρίζεται μια πανευρωπαϊκή αρχή, ήτοι ο ECHA, που συστάθηκε βάσει του τίτλου X του κανονισμού REACH.

33. Έτσι, χάριν της ασφάλειας δικαίου και της συνοχής¹⁷ και λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το Δικαστήριο έχει αναφερθεί στον «ολοκληρωμένο» χαρακτήρα του συστήματος που δημιούργησε ο κανονισμός REACH¹⁸, θα απέρριπτα την προσέγγιση ότι το νόημα της φράσεως «διατίθενται στην αγορά» και οι χρονικές παραλλαγές του ρήματος αυτού μπορούν να διαφοροποιούνται ανάλογα με το άρθρο ή τον τίτλο του κανονισμού REACH όπου εμφανίζονται. Η προσέγγιση αυτή δεν συνάδει, αφενός, με το άρθρο 3, σημείο 12, του κανονισμού REACH, στο οποίο παρατίθεται ο ορισμός της εκφράσεως «διάθεση στην αγορά», ο οποίος ισχύει για όλους τους τίτλους του κανονισμού REACH, και, αφετέρου, με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία η αρχιτεκτονική ή η όλη οικονομία της νομοθεσίας της Ένωσης εντός της οποίας απαντά μια διάταξη δίνει πληροφορίες ως προς το νόημα που πρέπει να δοθεί στη διάταξη αυτή¹⁹.

16 — Bergkamp, *όπ.π.*, σ. 2.

17 — Οι ανησυχίες αυτές αποτυπώνονται στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής με την οποία προτάθηκε ο κανονισμός REACH, COM/2003/0644 τελικό – COD 2003/0256, *π.χ.*, σ. 2 έως 5.

18 — Αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψη 32), και της 17ης Μαρτίου 2016, Canadian Oil Company Sweden και Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, σκέψη 25).

19 — *Π.χ.*, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1998, Γαλλία και Société commerciale des potasses et de l'azote και Entreprise minière et chimique κατά Επιτροπής (C-68/94 και C-30/95, EU:C:1998:148, σκέψη 168).

34. Επίσης, ο κανονισμός REACH δεν παραπέμπει στο δίκαιο των κρατών μελών όσον αφορά τον καθορισμό της έννοιας και της εμβέλειας της φράσεως «διατίθενται στην αγορά». Ως εκ τούτου, η ερμηνεία της φράσεως αυτής πρέπει να είναι αυτοτελής και ομοιόμορφη σε ολόκληρη την Ένωση²⁰ και να καθοριστεί βάσει των ερμηνευτικών μεθόδων που είναι αναγνωρισμένες στο δίκαιο της Ένωσης²¹.

2. Έννοια

α) Γλωσσικές αποδόσεις

35. Οι γραπτές παρατηρήσεις του Δήμου του Αμβούργου, της Γερμανικής και της Ιταλικής Κυβερνήσεως καθώς και της Επιτροπής αναφέρονται όλες στο ζήτημα των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων του άρθρου 5 του κανονισμού REACH σχετικά με το νόημα της φράσεως «διατίθενται στην αγορά». Τα κύρια επιχειρήματα έχουν ως ακολούθως.

36. Κατά τις γραπτές παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως, στην πραγματικότητα το άρθρο 5 δεν είναι καθόλου ασαφές, υπό την έννοια ότι το σύνηθες νόημα της φράσεως «διατίθενται στην αγορά» στο άρθρο 5 ή στο άρθρο 3, σημείο 12, του κανονισμού REACH δεν συνδέεται με κανέναν εδαφικό περιορισμό. Για να στηρίξει αυτή την ερμηνεία της κατά το άρθρο 5 του κανονισμού REACH φράσεως «διατίθενται στην αγορά», η Γερμανική Κυβέρνηση παραπέμπει στις αποδόσεις του κανονισμού στη γερμανική, στην αγγλική και στη γαλλική γλώσσα.

37. Η Ιταλική Κυβέρνηση και ο Δήμος του Αμβούργου υποστηρίζουν ότι το γεγονός ότι στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH δεν χρησιμοποιούνται συγκεκριμένες λέξεις που να συνδέουν τη φράση «διατίθενται στην αγορά» με τις λέξεις «στην Κοινότητα», όπως συμβαίνει εκεί όπου το άρθρο 5 αναφέρεται στην «παρασκευή», σημαίνει ότι για τις ουσίες που «διατίθενται στην αγορά» δεν ισχύει εδαφικός περιορισμός αφορών την Ένωση. Ο Δήμος του Αμβούργου διατείνεται ότι, αν ο νομοθέτης της Ένωσης το επιθυμούσε, θα μπορούσε, απλώς και μόνο θέτοντας τη λέξη «εσωτερική» πριν από τη λέξη «αγορά», να περιορίσει όντως το άρθρο 5 του κανονισμού REACH όπως υποστηρίζουν ο J. Pinckernelle και η Επιτροπή. Τόσο ο Δήμος του Αμβούργου όσο και η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι ουδέν στοιχείο του άρθρου 3, σημείο 12, του κανονισμού REACH θέτει υπό αμφισβήτηση την άποψη αυτή.

38. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι σε οκτώ γλωσσικές αποδόσεις οι λέξεις «στην Κοινότητα» στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH συνδέονται τόσο με την παρασκευή όσο και με τη διάθεση στην αγορά, τρεις γλωσσικές αποδόσεις είναι διφορούμενες, ενώ δέκα γλωσσικές αποδόσεις αφήνουν να νοηθεί ότι ο εδαφικός περιορισμός «στην Κοινότητα» συνδέεται μόνο με την παρασκευή²². Ως εκ τούτου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο μόνος τρόπος να αποφευχθεί ερμηνεία αντίθετη προς τις οκτώ γλωσσικές αποδόσεις στις οποίες οι λέξεις «στην Κοινότητα» συνδέονται τόσο με την παρασκευή όσο και με τη διάθεση στην αγορά είναι να γίνει δεκτή η ερμηνεία του άρθρου 5 του κανονισμού REACH την οποία προτείνει η ίδια²³.

20 — Π.χ. απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2000, *Yiadom* (C-357/98, EU:C:2000:604, σκέψη 26).

21 — Ως προς τις ερμηνευτικές μεθόδους που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο, βλ., π.χ., Lenaerts, K., και Gutiérrez-Fons, J., «To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice», (2014), 20, *Columbia Journal of European Law*, σ. 3· Sebastian Martens, A.E., *Methodenlehre des Unionsrechts*, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, 2013· Beck, G., *The Legal Reasoning of the Court of Justice*, Hart Publishing, 2012, ειδικότερα κεφάλαιο 7.

22 — Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή αναφέρει ότι οι γλωσσικές αποδόσεις του κανονισμού στην ισπανική, τη λιθουανική και τη γερμανική γλώσσα μπορούν να ερμηνευθούν κατά δύο τρόπους. Οι γλωσσικές αποδόσεις στη βουλγαρική, την εσθονική, τη φινλανδική, την ελληνική, την ιταλική, την ολλανδική, την πολωνική και την πορτογαλική γλώσσα, όπως και αυτές στη γαλλική και την αγγλική γλώσσα, δίνουν την εντύπωση ότι οι λέξεις «στην Κοινότητα» αφορούν μόνο την παρασκευή. Οι γλωσσικές αποδόσεις στη δανική, τη λετονική, την ουγγρική, τη ρουμανική, τη σλοβακική, τη σουηδική, τη σλοβενική και την τσεχική γλώσσα είναι σαφείς και συνδέουν τις λέξεις «στην Κοινότητα» τόσο με την παρασκευή όσο και με τη διάθεση στην αγορά.

23 — Όλες οι γλωσσικές αποδόσεις έχουν την ίδια αξία, η οποία δεν μπορεί να ποικίλλει αναλόγως του μεγέθους των κρατών μελών που χρησιμοποιούν τη σχετική γλώσσα. Απόφαση της 2ας Απριλίου 1998, *EMU Tabac* κ.λπ. (C-296/95, EU:C:1998:152, σκέψη 36).

39. Όταν υπάρχει απόκλιση μεταξύ των διαφόρων γλωσσικών αποδόσεων νομικής πράξεως της Ένωσης, η επίμαχη διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με την όλη οικονομία και το πλαίσιο της κανονιστικής ρυθμίσεως στην οποία εντάσσεται, καθώς και με τον σκοπό της διατάξεως²⁴. Παράλληλα, το ιστορικό της θεσπίσεως μιας διατάξεως του δικαίου της Ένωσης μπορεί να προσφέρει στοιχεία κρίσιμα για την ερμηνεία της²⁵. Υπό το πρίσμα αυτών των αρχών θα ερμηνεύσω τη φράση «διατίθενται στην αγορά» στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH.

β) Η όλη οικονομία και το πλαίσιο

40. Κατά την ερμηνεία των μέτρων της Ένωσης, το πλαίσιο καλύπτει διάφορα σημεία αναφοράς. Περιλαμβάνει τη σύγκριση με νομοθετικές πράξεις που προϋπήρχαν του επίμαχου μέτρου αλλά καταργήθηκαν από αυτό²⁶. Αφορά νομοθετικές πράξεις της Ένωσης οι οποίες με κάποιον ουσιαστικό τρόπο σχετίζονται ή συνδέονται με το επίμαχο μέτρο²⁷. Επίσης, εξετάζει το πλαίσιο της επίμαχης διατάξεως σε σχέση με τις λοιπές διατάξεις που περιέχονται στο ίδιο νομοθέτημα της Ένωσης και την ευρύτερη αρχιτεκτονική του νομοθετήματος αυτού.

41. Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία πράξεων, εκτιμώ ότι τίποτα σημαντικό δεν μπορεί να συναχθεί από το γεγονός ότι δύο από τα μέτρα που προϋπήρχαν του κανονισμού REACH, και καταργήθηκαν από αυτόν, περιείχαν ρήτρες με τις οποίες επιβαλλόταν ρητός εδαφικός περιορισμός στην εσωτερική αγορά της Ένωσης, ενώ ο ίδιος ο κανονισμός REACH δεν περιλαμβάνει κάτι τέτοιο²⁸. Όσον αφορά τη δεύτερη κατηγορία, εκτιμώ ότι δεν έχει καθοριστική σημασία, αφενός, το αν ο κανονισμός REACH εμπίπτει ή όχι στα μέτρα που καλύπτονται από την ανακοίνωση της Επιτροπής, υπό τον τίτλο «Γαλάζιος Οδηγός» του 2016 σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ για τα προϊόντα²⁹, και, αφετέρου, το πόρισμα στο εν λόγω έγγραφο ότι, χάριν εναρμονίσεως στην Ένωση, ένα προϊόν θεωρείται ότι διατίθεται στην αγορά όταν καθίσταται για πρώτη φορά διαθέσιμο στην εσωτερική αγορά της Ένωσης³⁰.

24 — Απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, σκέψη 18 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και της 4ης Φεβρουαρίου 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, σκέψη 19 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

25 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-220/15, EU:C:2016:815, σκέψη 39).

26 — Π.χ., γνώμη του γενικού εισαγγελέα Η. Saugmandsgaard Øe στην υπόθεση Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016:781, σημείο 23) (η υπόθεση αυτή εκκρεμεί).

27 — Για λεπτομερή συζήτηση, βλ. Beck, όπ.π., υποσημείωση 21, σ. 193. Βλ., π.χ., αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1998, Gut Springenheide και Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, σκέψεις 28 έως 30), και της 27ης Σεπτεμβρίου 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, σκέψη 50).

28 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, και παράγραφος 2, στοιχείο β', της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αφορούν περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσεως μερικών επικινδύνων ουσιών και παρασκευασμάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 013/004, σ. 178), και άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 91/155/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 5ης Μαρτίου 1991, περί προσδιορισμού και καθορισμού των λεπτομερών κανόνων για το σύστημα ειδικής πληροφορήσεως σχετικά με τα επικίνδυνα παρασκευάσματα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 10 της οδηγίας 88/379/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 1991, L 76, σ. 35).

29 — ΕΕ 2016, C 272, σ. 1. (στο εξής: Γαλάζιος Οδηγός). Ουδέν σημείο του καθοδηγητικού εγγράφου του ECHA σχετικά με το άρθρο 5 του κανονισμού REACH υποδηλώνει ότι το άρθρο 5 καταλαμβάνει τις εξαγωγές που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή. Σημειώνω, ωστόσο, ότι το καθοδηγητικό έγγραφο του ECHA δεν είναι νομικώς δεσμευτικό. Βλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψεις 28 και 29), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στις υποθέσεις Polynt κατά ECHA και Hitachi Chemical Europe και Polynt κατά ECHA (C-323/15 P και C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Γαλάζιος Οδηγός, όπ.π., σ. 18.

42. Και τούτο, επειδή θεωρώ αμφότερα τα ως άνω μέτρα ως ενδείξεις ενός μαχητού τεκμηρίου ότι η νομοθεσία της Ένωσης η οποία ρητώς ρυθμίζει τη διάθεση οποιουδήποτε προϊόντος «στην εσωτερική αγορά» έχει ακριβώς το ίδιο νόημα όταν αναφέρεται στη διάθεση «στην αγορά». Το τεκμήριο αυτό μπορεί να ανατραπεί μέσω της εφαρμογής των ερμηνευτικών κανόνων που ισχύουν για τα μέτρα της Ένωσης, έτσι ώστε, για παράδειγμα, μια σαφής παραπομπή σε συγκεκριμένη γεωγραφική αγορά, άλλη από την εσωτερική αγορά, να μπορεί κανονικά να γίνει αντιληπτή υπό τη συνήθη έννοιά της³¹.

43. Ωστόσο, τέτοιου είδους λέξεις δεν απαντούν στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH, ενώ οι διατάξεις του κανονισμού που υποδηλώνουν ότι αυτός προορίζεται να διέπει μόνο τις χημικές ουσίες που διατίθενται στην εσωτερική αγορά της Ένωσης είναι πολύ περισσότερες από τις ενδείξεις τυχόν προθέσεως του νομοθέτη της Ένωσης να ρυθμίσει χημικές ουσίες οι οποίες διατίθενται στις αγορές τρίτων χωρών.

44. Για παράδειγμα, η αιτιολογική σκέψη 2 αναφέρει ως έναν εκ των σκοπών του κανονισμού REACH την «αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς ουσιών» (η υπογράμμιση δική μου)³², ενώ το άρθρο 1, το οποίο επιγράφεται «Σκοπός και πεδίο εφαρμογής», ορίζει περαιτέρω ότι ένας από τους σκοπούς του κανονισμού REACH είναι «η ελεύθερη κυκλοφορία των ουσιών εντός της εσωτερικής αγοράς». Τόσο από τις αιτιολογικές σκέψεις όσο και από τον τίτλο I του κανονισμού REACH, ο οποίος επιγράφεται «Γενικά θέματα», είναι εμφανές ότι λείπει οποιοσδήποτε σκοπός που να συνδέεται με τη ρύθμιση χημικών ουσιών οι οποίες διατίθενται στις αγορές τρίτων χωρών.

45. Όπως προαναφέρθηκε, πέραν του άρθρου 5, υπάρχουν άλλες διατάξεις στον κανονισμό REACH οι οποίες αναφέρονται σε ουσίες που «διατίθενται στην αγορά» και όχι «στην εσωτερική αγορά»³³, και αναγνωρίζω ότι αυτή η συντακτική ασυνέπεια είναι ατυχής. Αναγνωρίζω επίσης ότι ο ορισμός της «διαθέσεως στην αγορά» ο οποίος παρατίθεται στο άρθρο 3, σημείο 12, δεν αναφέρει ρητώς την εσωτερική αγορά. Ωστόσο, σφαιρική θεώρηση του κανονισμού REACH καθιστά σαφές ότι σε κάθε σημείο όπου περιέχεται η έκφραση «διατίθενται στην αγορά», ή κάποια χρονική παραλλαγή του ρήματος αυτού, κατά κανόνα η αναφορά αυτή περιορίζεται εκ του περιεχομένου της στην «εσωτερική» αγορά της Ένωσης, ορίζοντας έτσι ότι από το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της εξαιρούνται οι εξαγωγές χημικών ουσιών που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή τους.

46. Πιο συγκεκριμένα, σε ολόκληρο το κείμενο του κανονισμού REACH οι λέξεις που σε άλλο άρθρο βρίσκονται δίπλα στην έκφραση «στην αγορά» συχνά περιορίζουν τον όρο αυτόν στις παραμέτρους της εσωτερικής αγοράς της Ένωσης³⁴. Σε άλλες περιπτώσεις, η σύνδεση της εκφράσεως «στην αγορά» με άρθρο του κανονισμού REACH περιλαμβανόμενο σε άλλον τίτλο οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα.

47. Πράγματι, τούτο συμβαίνει όσον αφορά το άρθρο 3, σημείο 12, το οποίο, στη δεύτερη περίοδό του, ορίζει ότι η εισαγωγή «θεωρείται διάθεση στην αγορά». Τούτο, επειδή στο άρθρο 3, σημείο 10, ως «εισαγωγή» ορίζεται η «φυσική εισαγωγή στο τελωνιακό έδαφος της Κοινότητας».

48. Το άρθρο 56, παράγραφος 1, στον τίτλο VII σχετικά με την αδειοδότηση, ορίζει ότι ένας παρασκευαστής, εισαγωγέας ή μεταγενέστερος χρήστης δεν διαθέτει μια ουσία «στην αγορά». Πάντως, το αμέσως προηγούμενο άρθρο 55 αναφέρει ότι ένας εκ των σκοπών του τίτλου VII είναι η εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

31 — Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ της κυριολεκτικής έννοιας, του σκοπού και του πλαισίου, βλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-220/15, EU:C:2016:815, σκέψεις 37 έως 39). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-220/15, EU:C:2016:534, ιδίως σημείο 38). Αν το κυριολεκτικό νόημα μιας διατάξεως οδηγεί σε παράλογο αποτέλεσμα, τότε αυτή πρέπει να επανεκτιμηθεί. Βλ. σημείο 37 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179) και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

32 — Οι αιτιολογικές σκέψεις επιτελούν διττό ρόλο ο οποίος συνίσταται, αφενός, στην ερμηνεία των σχετικών διατάξεων και, αφετέρου, στον προσδιορισμό του σκοπού του εκάστοτε επίμαχου μέτρου. Βλ. Beck, όπ.π., σ. 191.

33 — Βλ. σημείο 31 των προτάσεων μου.

34 — Για παράδειγμα προσφυγής στη συστηματική διάρθρωση προκειμένου να καθορισθεί το νόημα διατάξεως, βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα C. Stix-Hackl στην υπόθεση Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, σημεία 20 έως 25).

49. Το άρθρο 56, παράγραφος 1, στοιχείο ε', το οποίο επίσης περιλαμβάνεται στον τίτλο VII, επιτρέπει οι ουσίες να «διατίθενται στην αγορά» εφόσον έχει χορηγηθεί άδεια για αυτή τη χρήση στον αμέσως μεταγενέστερο χρήστη. Πάντως, ο ορισμός του μεταγενέστερου χρήστη, ο οποίος παρατίθεται στο άρθρο 3, σημείο 13, περιλαμβάνει φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία είναι «εγκατεστημέν[α] στην Κοινότητα».

50. Το άρθρο 68, στον τίτλο VIII σχετικά με τους περιορισμούς, επιγράφεται «Εισαγωγή νέων και τροποποίηση ισχυόντων περιορισμών». Αναφέρεται σε απαράδεκτους κινδύνους για την υγεία του ανθρώπου ή το περιβάλλον, οι οποίοι προκύπτουν, μεταξύ άλλων, από τη «διάθεση στην αγορά» ουσιών, αλλά αμέσως μετά σημειώνει ότι οι κίνδυνοι αυτοί πρέπει να αντιμετωπίζονται «σε κοινοτική βάση»³⁵.

51. Παραπέμπω επίσης στο άρθρο 31, παράγραφος 5, στον τίτλο IV σχετικά με τις πληροφορίες στην αλυσίδα εφοδιασμού. Τούτο αφήνει να νοηθεί ότι ως «διάθεση στην αγορά» νοείται η διάθεση στην εσωτερική αγορά της Ένωσης, καθόσον το δελτίο δεδομένων ασφαλείας, στο οποίο αναφέρεται η εν λόγω διάταξη, πρέπει να παρέχεται στη γλώσσα του σχετικού κράτους μέλους (εκτός αν το ή τα οικεία κράτη μέλη ορίζουν άλλως).

52. Τέλος και πιο σημαντικό, άπαξ ληφθεί δεόντως υπόψη το άρθρο 6 του κανονισμού συνάγεται ότι το ίδιο το άρθρο 5 πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι αναφέρεται στην «εσωτερική» αγορά. Το άρθρο 5 πρέπει απαραίτητως να ερμηνεύεται στο πλαίσιο του άρθρου 6, επειδή η πρώτη γραμμή του άρθρου 5 ορίζει ότι το άρθρο αυτό ισχύει υπό την επιφύλαξη, μεταξύ άλλων, του άρθρου 6. Εξάλλου, το άρθρο 5 συνεχίζει λέγοντας ότι η καταχώριση πρέπει να έχει λάβει χώρα σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του τίτλου II, εφόσον τούτο απαιτείται. Το άρθρο 6 του κανονισμού REACH, το οποίο αφορά την καταχώριση των ουσιών υπό καθαρή μορφή ή σε μείγματα, είναι η διάταξη που είναι κρίσιμη για την καταχώριση του επίμαχου φορτίου³⁶.

53. Πάντως, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 6 υποχρέωση καταχώρισεως απευθύνεται προς «κάθε παρασκευαστή ή εισαγωγέα» και δεν αναφέρεται σε εξαγωγείς. Αυτό ίσως να μην προκαλεί έκπληξη, δεδομένου ότι επίσης ο ορισμός της έννοιας «καταχωρίζων» στο άρθρο 3, σημείο 7, δεν αναφέρει τους εξαγωγείς, ορίζοντας ότι ως «καταχωρίζων» νοείται «[ο] παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας μιας ουσίας ή ο παρασκευαστής ή ο εισαγωγέας ενός αντικειμένου, ο οποίος υποβάλλει την καταχώριση ουσίας».

54. Πράγματι, ο κανονισμός REACH ασχολείται τα μέγιστα με τις δραστηριότητες εισαγωγέων και παρασκευαστών, τους οποίους μνημονεύει πάνω από 40 φορές σε ολόκληρο το κείμενό του³⁷. Στο άρθρο 1, παράγραφος 3, σχετικά με τον σκοπό και το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού REACH ορίζεται ότι ο «παρών κανονισμός 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 ούτε το περιβάλλον. Οι διατάξεις του στηρίζονται στην αρχή της προφύλαξης». Πάντως, το άρθρο 1, παράγραφος 3, δεν επιβάλλει υποχρεώσεις στους εξαγωγείς.

55. Συγκριτικά, σε ολόκληρο τον κανονισμό REACH οι αναφορές στις δραστηριότητες των εξαγωγέων είναι σπάνιες, και ουδεμία από αυτές στηρίζει την άποψη ότι η εξαγωγή σε τρίτες χώρες χημικών που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή τους στην Ένωση συνιστά νέα και αυτοτελή παράβαση του άρθρου 5.

35 — Έτσι, οι αναφορές σε «διάθεση στην αγορά» που γίνονται στο άρθρο 69, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού REACH, το οποίο διέπει την εκπόνηση προτάσεων από την Επιτροπή σε περίπτωση κινδύνου για την υγεία του ανθρώπου ή για το περιβάλλον, πρέπει ομοίως να περιορίζονται σε προτάσεις οι οποίες αφορούν την αντιμετώπιση σε κοινοτική βάση.

36 — Ουδέν στοιχείο της δικογραφίας υποδηλώνει ότι το επίμαχο φορτίο ισοδυναμεί με ουσία σε αντικείμενο που διέπεται από το άρθρο 7. Βλ., γενικώς, απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

37 — Επίσης οι μεταγενέστεροι χρήστες ρυθμίζονται εξαντλητικά, αλλά κατά κύριο λόγο στον τίτλο V.

56. Η αιτιολογική σκέψη 7 αφορά την παρασκευή ουσιών και παραπέμπει στον σκοπό διαφυλάξεως της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς. Έτσι, η ρήτρα με την οποία καταλήγει η αιτιολογική σκέψη 7, ήτοι η φράση «[...] ακόμη και αν οι ουσίες αυτές εξαγονται», σχεδιάστηκε για να μην επιτρέπει σε παρασκευαστές εγκατεστημένους στην εσωτερική αγορά να εκφύγουν του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του κανονισμού REACH προβάλλοντας ότι οι χημικές ουσίες που χρησιμοποιούνται σε αυτές τις διαδικασίες προορίζονται για εξαγωγή. Καταλήγω σε αυτό το συμπέρασμα επειδή το άρθρο 3, σημείο 9, του κανονισμού REACH ορίζει ως «παρασκευαστή» το «φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο είναι εγκατεστημένο στην Κοινότητα και παρασκευάζει μια ουσία εντός της Κοινότητας».

57. Εξάλλου, στον κανονισμό REACH υπάρχει ειδική νομοθετική πρόβλεψη (*lex specialis*) ως προς τις χημικές ουσίες που καταχωρίστηκαν στην Ένωση, εξήχθησαν και επανεισήχθησαν. Το άρθρο 2, παράγραφος 7, στοιχείο γ', στον τίτλο I εισάγει εξαίρεση από την κατά τον τίτλο II καταχώριση, από τις κατά τον τίτλο V υποχρεώσεις των μεταγενέστερων χρηστών και από την κατά τον τίτλο VI αξιολόγηση, στις περιπτώσεις όπου η εξαγωγή έγινε από φορέα της αλυσίδας εφοδιασμού και η ουσία επανεισάγεται στην Ένωση είτε από τον ίδιο είτε από άλλον φορέα της αλυσίδας εφοδιασμού. Η εξαίρεση αυτή έχει εφαρμογή όταν ο συγκεκριμένος φορέας αποδεικνύει ότι (i) η επανεισαγόμενη ουσία είναι η ίδια με την εξαχθείσα και (ii) στον εν λόγω φορέα έχουν παρασχεθεί όλα τα κρίσιμα πληροφοριακά στοιχεία, σύμφωνα με τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού REACH, όσον αφορά την εξαχθείσα ουσία³⁸.

58. Επομένως, το άρθρο 2, παράγραφος 7, στοιχείο γ', του κανονισμού REACH φαίνεται να δείχνει ότι, όσον αφορά την εξαγωγή χημικών ουσιών, το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής περιορίζεται σε ουσίες που επανεισάγονται. Το ίδιο υποδηλώνεται από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού REACH, το οποίο εξαιρεί από την εφαρμογή του κανονισμού ουσίες που βρίσκονται υπό τελωνιακή επιτήρηση, εφόσον αυτές δεν προορίζονται, μεταξύ άλλων, για επανεξαγωγή ή διαμετακόμιση³⁹, καθώς και από το γεγονός ότι ένα άλλο νομοθέτημα της Ένωσης, ήτοι ο κανονισμός (ΕΕ) 649/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, σχετικά με τις εξαγωγές και εισαγωγές επικίνδυνων χημικών προϊόντων⁴⁰, θεσπίζει συγκεκριμένους κανόνες και διαδικασίες ως προς την εξαγωγή χημικών ουσιών οι οποίες απαγορεύονται ή υπόκεινται σε σοβαρούς περιορισμούς εντός της Ένωσης⁴¹.

59. Ένας νομικός σχολιαστής υποστηρίζει ότι, εφόσον «ο κανονισμός REACH δεν έχει εφαρμογή για τη χρήση χημικών ουσιών εκτός της Ένωσης, ο συγκεκριμένος όρος είναι λογικό να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι καλύπτει μόνο τους χρήστες που είναι εγκατεστημένοι στην Ένωση. Στο ίδιο πνεύμα, οι απαιτήσεις που ενεργοποιούνται με τη διάθεση μιας ουσίας στην αγορά πρέπει να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι έχουν εφαρμογή μόνο για τη διάθεση στην αγορά της Ένωσης, χωρίς να συμπεριλαμβάνονται οι αγορές εκτός Ένωσης»⁴². Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η εντός του πλαισίου του ανάλυση του άρθρου 5 του κανονισμού REACH ενισχύει την άποψη αυτή.

38 — Το άρθρο 31 αφορά τις απαιτήσεις για τα δελτία δεδομένων ασφαλείας και το άρθρο 32 την υποχρέωση παροχής πληροφοριών σε επόμενους φορείς της αλυσίδας εφοδιασμού για ουσίες υπό καθαρή μορφή ή σε μείγματα για τις οποίες δεν απαιτείται δελτίο δεδομένων ασφαλείας.

39 — Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 10. Είμαι της γνώμης ότι υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορεί το παράρτημα XVII του κανονισμού REACH, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 552/2009, στο μέτρο που αποκλείει την εφαρμογή βάσει του κανονισμού REACH των περιορισμών που είχαν επιβληθεί με την οδηγία 76/769 σε εξαγωγές που εμπίπτουν στον κανονισμό REACH.

40 — ΕΕ 2012, L 201, σ. 60.

41 — Βλ. έγγραφο της Επιτροπής CA/20/2012 της 9ης Μαρτίου 2012, σχετικά με την 10η συνάντηση των αρμοδίων αρχών για τους κανονισμούς REACH και CLP (CARACAL), σ. 2.

42 — Bergkamp, L., και Herbatschek, K., «Key concepts and Scope», στο Bergkamp, L. (επιμ.), όπ.π., σ. 40, 73.

γ) Ιστορικό θεσπίσεως της διατάξεως

60. Στο Δικαστήριο εκτέθηκαν ελάχιστες προπαρασκευαστικές εργασίες του κανονισμού REACH που να δείχνουν ότι πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να συμπεριλάβει στις κατά το άρθρο 5 απαιτήσεις καταχωρίσεως εξαγωγές που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή⁴³. Ομολογουμένως, η Γερμανία πρότεινε τροποποίηση του σχεδίου του άρθρου 64, παράγραφος 1, σχετικά με τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς ουσιών, έτσι ώστε η διάταξη αυτή να αναφέρεται σε «κάθε προμήθεια ή διάθεση στην αγορά». Ωστόσο, η τροποποίηση αυτή φαίνεται να αφορά μόνο την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς. Εξάλλου, φαίνεται να αποσκοπεί κυρίως στο να διασφαλιστεί ότι οι κανόνες σχετικά με τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς θα εφαρμόζονται κάθε φορά που χημική ουσία διατίθεται στην αγορά, και όχι απλώς την πρώτη φορά, αλλά δεν φαίνεται να αφορά τις εξαγωγές. Αναγνωρίζω ότι το ίδιο έγγραφο αποδίδει στη Γερμανία την άποψη ότι ο ορισμός της διαθέσεως στην αγορά περιλαμβάνει επίσης την «προμήθεια μιας ουσίας σε τρίτον σε άλλη χώρα (“εξαγωγή”）」 (η υπογράμμιση είναι του πρωτοτύπου). Πάντως, μετά προσθέτει ότι, αν «ως προς το σημείο αυτό δεν υφίσταται συναίνεση, τούτο θα πρέπει επίσης να διευκρινιστεί»⁴⁴.

61. Όταν τα πράγματα διευκρινίστηκαν, αυτό συνέβη σε στάδιο μεταγενέστερο της θεσπίσεως της ρυθμίσεως, όπου η Επιτροπή εξήγησε για ποιους λόγους ήταν της απόψεως ότι η έκφραση «διάθεση στην αγορά» στο άρθρο 3, σημείο 12, του κανονισμού REACH αναφέρεται στη διάθεση χημικών ουσιών στην αγορά της Ένωσης⁴⁵. Η Γερμανία δεν δέχθηκε την άποψη αυτή⁴⁶.

62. Έτσι, από μόνο του, το υλικό αυτό δεν αρκεί για να αποδείξει πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης να συμπεριλάβει τις αγορές τρίτων χωρών στην κατά το άρθρο 5 του κανονισμού REACH έκφραση «διατίθενται στην αγορά»⁴⁷ ούτε, θα προσέθετα, δύναται να συναχθεί κάτι τέτοιο από το κείμενο της προτάσεως της Επιτροπής.

δ) Σκοπός

63. Πράγματι, στην πρόσφατη απόφαση *Canadian Oil Company Sweden και Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171), το Δικαστήριο έκρινε ότι οι «θεμελιακές αρχές» που διέπουν το ολοκληρωμένο σύστημα του κανονισμού REACH για τον έλεγχο των χημικών ουσιών εκτέθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην εισαγωγή της δικής της προτάσεως κανονισμού COM(2003) 644 τελικό της 29ης Οκτωβρίου 2003. Το Δικαστήριο έκρινε ως εξής:

«Στην πρόταση αυτή περιγράφεται το “σύστημα REACH” ως το σύστημα εκείνο που περιλαμβάνει, καταρχάς, την καταχώριση σε σχέση “με την οποία υποχρεώνεται η βιομηχανία να εξασφαλίζει τις σχετικές πληροφορίες για τις ουσίες που παράγει και να χρησιμοποιεί τα δεδομένα αυτά για να διαχειρίζεται τις ουσίες με ασφάλεια”, στη συνέχεια, την “αξιολόγηση, [...] η οποία εξασφαλίζει ότι η βιομηχανία εκπληρώνει τις υποχρεώσεις της”, και την αδειοδότηση, όσον αφορά τις ουσίες που προκαλούν πολύ μεγάλη ανησυχία, των οποίων “[ο]ι κίνδυνοι που σχετίζονται με τη χρήση [...]»

43 — Η σημασία που το ιστορικό θεσπίσεως μιας διατάξεως έχει για την ερμηνεία της επισημάνθηκε προσφάτως από το Δικαστήριο με την απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-220/15, EU:C:2016:815, σκέψη 39).

44 — Έγγραφο εργασίας του Συμβουλίου 168/05, Ad-hoc ομάδα εργασίας για τις χημικές ουσίες, 30 Μαΐου 2005, σ. 3.

45 — Σχετικά με τη θέση της Επιτροπής βλ. Doc CA/20/2012, 9 Μαρτίου 2012, 10η συνάντηση των αρμοδίων αρχών για τους κανονισμούς REACH και CLP (CARACAL), 21, 22 και 23 Μαρτίου 2012.

46 — Συνέχεια της 10ης συναντήσεως CARACAL. Σχόλιο της Γερμανίας επί του εγγράφου CA/20/2012 «Διευκρίνιση της έννοιας της διαθέσεως στην αγορά».

47 — Περαιτέρω, η Επιτροπή υποστηρίζει με τις γραπτές παρατηρήσεις της ότι η φράση «διατίθενται στην αγορά» προστέθηκε στο άρθρο 5 του κανονισμού REACH κατόπιν τροποποιητικής προτάσεως που είχε υποβάλει η Ολλανδική Κυβέρνηση και η οποία δεν αφορούσε την υπαγωγή στον κανονισμό REACH των εξαγωγών που δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή. Η Επιτροπή παραπέμπει στο ακόλουθο έγγραφο: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης DG C I, έγγραφο εργασίας 214/05 (ad hoc ομάδα εργασίας για τις χημικές ουσίες), Βρυξέλλες, 11 Ιουλίου 2005.

ελέγχονται επαρκώς ή [των οποίων] τα κοινωνικοοικονομικά οφέλη υπερτερούν των κινδύνων [εφόσον] δεν υπάρχουν κατάλληλες ουσίες ή τεχνολογίες υποκατάστασης”. Τέλος, “[η] διαδικασία επιβολής περιορισμών παρέχει ένα δίχτυ ασφαλείας για τη διαχείριση κινδύνων οι οποίοι δεν αντιμετωπίστηκαν επαρκώς στο πλαίσιο άλλης διαδικασίας του συστήματος REACH”»⁴⁸.

64. Η υπαγωγή χημικών ουσιών οι οποίες προορίζονται να εξαχθούν από το τελωνειακό έδαφος της Ένωσης αφότου εισήχθησαν χωρίς να καταχωριστούν, δεν συνάδει λογικά με την επίτευξη οποιουδήποτε από τους στόχους του κανονισμού REACH που έπονται της καταχωρίσεως, ήτοι την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τον περιορισμό. Πολύ περισσότερο, αυτό ισχύει λόγω των πρακτικών δυσχερειών που θα αντιμετώπιζε ο ECHA, ή οποιαδήποτε άλλη ευρωπαϊκή αρχή ή οργανισμός κράτους μέλους, ως προς τον έλεγχο και τη διαχείριση των εν λόγω ουσιών άπαξ αυτές έχουν εξέλθει του τελωνειακού εδάφους της Ένωσης, και επειδή το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «ο κύριος σκοπός» του κανονισμού REACH είναι ο έλεγχος των χημικών ουσιών, ανεξαρτήτως του αν αυτές υπάρχουν σε αυτοτελή μορφή ή σε μορφή μείγματος⁴⁹.

65. Όπως ο Δήμος του Αμβούργου τόνισε κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, άπαξ το επίμαχο φορτίο φθάσει στη Ρωσία, ο Δήμος του Αμβούργου δεν θα έχει πλέον πρόσβαση σε αυτό. Με άλλα λόγια, στον κανονισμό REACH λείπουν διατάξεις με τις οποίες να εξουσιοδοτούνται και να νομιμοποιούνται είτε η Ένωση είτε οι αρχές των κρατών μελών να διαχειρίζονται και να ελέγχουν χημικές ουσίες που διατίθενται στις αγορές τρίτων χωρών. Ως εκ τούτου, είναι αδικαιολόγητη μια ερμηνεία του άρθρου 5 του κανονισμού REACH η οποία θα στήριζε με τη θεωρία της πρακτικής αποτελεσματικότητας ένα τέτοιο σκοπό⁵⁰.

66. Επομένως, σημειώνω ότι η υπό κρίση υπόθεση διαφέρει από το πρόβλημα που εξετάστηκε προσφάτως από το Δικαστήριο στην απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2016, *European Confederation for Cosmetic Ingredients* (C-592/14, EU:C:2016:703), όπου δοκιμές συστατικών καλλυντικών προϊόντων σε ζώα οι οποίες ελάμβαναν χώρα εκτός της Ένωσης κρίθηκε ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18, παράγραφος 1, στοιχείο β’, του κανονισμού (ΕΚ) 1223/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, για τα καλλυντικά προϊόντα⁵¹. Η απόφαση εκείνη εκδόθηκε κατόπιν ενδίκου βοηθήματος ασκηθέντος από εμπορική ένωση που εκπροσωπούσε τους εντός της Ένωσης παρασκευαστές συστατικών που προορίζονται για χρήση σε καλλυντικά προϊόντα, προκειμένου να διαπιστωθεί ο ενδεχόμενος κίνδυνος επιβολής ποινικών κυρώσεων στα μέλη της αν αυτά διέθεταν στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου καλλυντικά προϊόντα τα οποία είχαν αποτελέσει αντικείμενο δοκιμών σε ζώα εκτός της Ένωσης. Έτσι, δεν ετίθετο το ζήτημα ότι η Ένωση δεν έχει τα πρακτικά μέσα προκειμένου να ρυθμίσει τις δοκιμές των συστατικών σε ζώα, δεδομένου ότι η ρύθμιση αφορούσε την κατάσταση μόνο μετά την εισαγωγή.

67. Είναι αληθές ότι το άρθρο 106 του κανονισμού REACH προβλέπει τη συμμετοχή τρίτων χωρών στις εργασίες του ECHA, ότι το άρθρο 107 του κανονισμού REACH παρέχει δυνατότητα προσκλήσεως εκπροσώπων διεθνών οργανισμών προκειμένου να μετάσχουν ως παρατηρητές στις εργασίες του ECHA, ότι το άρθρο 120 του κανονισμού REACH ρυθμίζει τη συνεργασία με τρίτες χώρες και ότι το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο α’, του κανονισμού REACH επιβάλλει στη Γραμματεία του ECHA να διευκολύνει την καταχώριση εισαγομένων ουσιών σύμφωνα με τον τίτλο II, κατά τρόπο συνεπή προς τις διεθνείς εμπορικές υποχρεώσεις της Ένωσης έναντι τρίτων χωρών.

48 — Σκέψη 25, παραπέμπουσα στην απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψη 32).

49 — Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, FCD και FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, σκέψη 49). Στην απόφαση της 13ης Μαΐου 2014, *Google Spain* και *Google* (C-131/12, EU:C:2014:317, σκέψη 54), το Δικαστήριο έκρινε ότι «βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να αποτραπεί, μέσω του καθορισμού ιδιαίτερος ευρέος εδαφικού πεδίου εφαρμογής, αφενός τυχόν αποκλεισμός κάποιου προσώπου από την προστασία που εγγυάται η οδηγία και αφετέρου η καταστρατήγηση της εν λόγω προστασίας». Η εφαρμογή των ερμηνευτικών κανόνων της νομοθεσίας της Ένωσης δείχνει ότι το ίδιο δεν μπορεί να συναχθεί όσον αφορά τον κανονισμό REACH.

50 — Σχετικά με τον ρόλο της πρακτικής αποτελεσματικότητας (*effet utile*) για την ερμηνεία των πράξεων της Ένωσης, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Μ. Bobek στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-220/15, EU:C:2016:534, σημείο 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51 — ΕΕ 2009, L 342, σ. 59.

68. Αναφέρω επίσης αμφότερα τα όργανα διεθνούς περιβαλλοντικής προστασίας των οποίων γίνεται μνεία στον κανονισμό REACH, δηλαδή, αφενός, το πρόγραμμα εκτελέσεως που εγκρίθηκε στις 4 Σεπτεμβρίου 2002 στην Παγκόσμια Διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη (αιτιολογική σκέψη 4) και, αφετέρου, τη στρατηγική προσέγγιση για τη διεθνή διαχείριση των χημικών προϊόντων (SAICM), η οποία εγκρίθηκε στις 6 Φεβρουαρίου 2006 στο Ντουμπάι (αιτιολογική σκέψη 6).

69. Πάντως, ουδεμία από τις προαναφερθείσες διατάξεις του κανονισμού REACH και ουδέν από τα όργανα διεθνούς περιβαλλοντικής προστασίας των οποίων έγινε επίκληση στην υπό κρίση υπόθεση⁵² δείχνουν δέσμευση της Ένωσης να αναλάβει αρμοδιότητες σχετικά με χημικές ουσίες που έχουν εξαχθεί από το τελωνειακό της έδαφος⁵³. Άπαξ χημικές ουσίες έχουν εξέλθει του εδάφους αυτού, η Ένωση κατ' ανάγκην περιορίζεται, τουλάχιστον για πρακτικούς λόγους, σε ό,τι μπορεί να πράξει για να διασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, όπως εκτίθεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, και στις αιτιολογικές σκέψεις 1 και 3 του κανονισμού REACH⁵⁴.

70. Τούτο οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, αν η υφιστάμενη μορφή του άρθρου 5 του κανονισμού REACH είναι «[...] ελάχιστα συνεκτική και απρόσφορη για τις ανάγκες» τις οποίες σκοπεί να επιτύχει, εναπόκειται στον νομοθέτη της Ένωσης να «παρέμβει σχετικώς και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα»⁵⁵, λαμβανομένων υπόψη ιδίως των περίπλοκων συνεπειών που θα είχε η διεύρυνση του καθ' ύλην πεδίου εφαρμογής του κανονισμού REACH στις εξαγωγές⁵⁶.

52 — Η Γερμανική Κυβέρνηση παρέπεμψε επίσης στην «Ατζέντα 21», ένα μη δεσμευτικό, εθελοντικής εφαρμογής σχέδιο δράσεως των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την αειφόρο ανάπτυξη, το οποίο ήταν προϊόν της Διασκέψεως Κορυφής για τον Πλανήτη (Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη) που έλαβε χώρα στο Ρίο ντε Τζανέιρο, το 1992. (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>).

53 — Όσον αφορά τη χρήση διεθνών συμβάσεων της ΕΕ ως ερμηνευτικών βοηθημάτων, βλ., π.χ., απόφαση της 11ης Απριλίου 2013, ΗΚ Danmark (C-335/11 και C-337/11, EU:C:2013:222, σκέψεις 37 και 39).

54 — Το λεπτό ζήτημα της κατά το δίκαιο της Ένωσης εξωεδαφικής αρμοδιότητας εκκρεμεί επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου. Βλ., στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Intel Corporation κατά Επιτροπής (C-413/14 P, EU:C:2016:788). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση InnoLux κατά Επιτροπής (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 — Βλ. απόφαση της 23ης Μαρτίου 2000, Met-Trans και Sagpol (C-310/98 και C-406/98, EU:C:2000:154, σκέψη 47). Τούτο ισχύει επίσης όσον αφορά τις ανησυχίες του αιτούντος δικαστηρίου ως προς τα άρθρα 21 και 23 του κανονισμού REACH.

56 — Η Γερμανική Κυβέρνηση και ο Δήμος του Αμβούργου εξέφρασαν ανησυχίες ως προς το ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν παρέχει επαρκή εχέγγυα προκειμένου να αποτραπεί η εισαγωγή στην Ένωση τροφίμων τα οποία προσβλήθηκαν εκτός της Ένωσης από επικίνδυνες χημικές ουσίες. Αυτό αντικρούστηκε από την Επιτροπή, η οποία με τις γραπτές παρατηρήσεις της παρέπεμψε στον κανονισμό (ΕΚ) 852/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την υγιεινή των τροφίμων (ΕΕ 2004, L 139, σ. 1), τον κανονισμό (ΕΚ) 853/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών κανόνων υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προελεύσεως (ΕΕ 2004, L 139, σ. 55), και τον κανονισμό (ΕΚ) 396/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Φεβρουαρίου 2005, για τα ανώτατα όρια καταλοίπων φυτοφαρμάκων μέσα ή πάνω στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές φυτικής και ζωικής προελεύσεως και για την τροποποίηση της οδηγίας 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2005, L 70, σ. 1). Πολύπλευρα προβλήματα όπως αυτό είναι καλύτερο να αφήνονται προς επίλυση στον νομοθέτη της Ένωσης, όπως συμβαίνει με το σύνθετο ζήτημα της εξισορροπήσεως μεταξύ της δεσμεύσεως που έχει αναλάβει η Ένωση για τη διασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος και των υποχρεώσεων που η Ένωση υπέχει από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, δεδομένης της ευαισθησίας των ανησυχιών που έχουν εκφράσει σχετικά με τις κατά τον κανονισμό REACH απαιτήσεις καταχώρισεως οι διεθνείς εμπορικοί εταίροι της Ένωσης στο πλαίσιο της επιτροπής του ΠΟΕ για τα τεχνικά εμπόδια στο εμπόριο. Για πρόσφατη ανάλυση, βλ. Korkea-aho, E., «Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market», 53, (2016), *Common Market Law Review*, 764.

Γ - Άρθρο 126 του κανονισμού REACH

71. Δεν αμφισβητείται ότι ο Δήμος του Αμβούργου δεν ζήτησε την έκδοση δικαστικής διατάξεως με την οποία να διατάσσεται η καταχώριση του επίμαχου φορτίου δυνάμει των άρθρων 5 και 6 του κανονισμού REACH. Κατά την απόφαση περί παραπομπής, το γερμανικό διοικητικό δίκαιο προβλέπει δυνατότητα να επιβληθεί η σχετική καταχώριση, και, ήδη από το 2009, στο πλαίσιο της πρώτης αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με τον κανονισμό REACH, ένας εκ των γενικών εισαγγελέων του Δικαστηρίου έχει επισημάνει ότι «η καταχώριση των ουσιών σκοπεί ακριβώς στη βελτίωση των στοιχείων σχετικά με τους κινδύνους που συνδέονται με αυτά»⁵⁷.

72. Η κατάσταση αυτή καθίσταται ανησυχητική από το γεγονός ότι, όπως προεκτέθηκε, αν η ποινική διαδικασία δεν αφορούσε το επίμαχο φορτίο, τότε για την παράβαση του άρθρου 5 του κανονισμού REACH που έλαβε χώρα κατά την εισαγωγή θα πρέπει να επιβληθεί αποτελεσματική, αναλογική και αποτρεπτική κύρωση, όπως απαιτείται από το άρθρο 126 του κανονισμού REACH. Επιπλέον, όπως υπογράμμισε με τις γραπτές παρατηρήσεις της η Επιτροπή, ο J. Pinckernelle ενδέχεται να έχει διαπράξει διάφορες παραβάσεις του κανονισμού REACH⁵⁸.

73. Με γνώμονα το υψηλό επίπεδο προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος που απαιτούν το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού REACH και οι αιτιολογικές του σκέψεις 1 και 3, καθώς και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτιώσεως της ποιότητας του περιβάλλοντος, το οποίο αποτυπώνεται στις πολιτικές της Ένωσης δυνάμει του άρθρου 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵⁹, το άρθρο 126 του κανονισμού REACH επιβάλλει στα κράτη μέλη να διασφαλίζουν ότι οι κυρώσεις που επιβάλλουν προκειμένου να εφαρμοστεί ο κανονισμός REACH αντικατοπτρίζουν τη σοβαρότητα της μη συμμορφώσεως προς τον κανονισμό⁶⁰, παρά τη διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη μέλη όσον αφορά τις κυρώσεις δεδομένου ότι η σχετική νομοθεσία δεν είναι εναρμονισμένη⁶¹. Εξάλλου, για την παραβίαση του κανονισμού REACH πρέπει να επιβάλλονται ποινικές κυρώσεις υπό προϋποθέσεις, τόσο δικονομικές όσο και ουσιαστικές, οι οποίες πρέπει να είναι ανάλογες εκείνων που ισχύουν για τις παρόμοιες φύσεως παραβιάσεις της εθνικής νομοθεσίας⁶². Στο σύνολό του, το σύστημα επιβολής κυρώσεων πρέπει να λειτουργεί αποτρεπτικά⁶³.

57 — Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokkot στην υπόθεση S.P.C.M. κ.λπ. (C-558/07, EU:C:2009:142, σημείο 82). Βλ., επίσης, απόφαση της 7ης Ιουλίου 2009, S.P.C.M. κ.λπ. (C-558/07, EU:C:2009:430, σκέψη 52).

58 — Η Επιτροπή αναφέρει εισαγωγή χωρίς καταχώριση κατά παράβαση του άρθρου 5· μη κατάρτιση εκθέσεως χημικής ασφαλείας κατά παράβαση του άρθρου 14· πώληση θειικής νικοτίνης σε πελάτες στη Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και την Πολωνία χωρίς συμπλήρωση του δελτίου δεδομένων ασφαλείας σύμφωνα με το άρθρο 31, και χρήση θειικής νικοτίνης μέσω αποθηκεύσεως της κατά το άρθρο 3, παράγραφος 24, του κανονισμού REACH, η οποία έπρεπε να λάβει χώρα μόνο μετά την καταχώριση. Βλ., επίσης, τις υποχρεώσεις που επιβάλλει ο κανονισμός (ΕΚ) 1272/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008, για την ταξινόμηση, την επισήμανση και τη συσκευασία των ουσιών και των μειγμάτων, την τροποποίηση και την κατάργηση των οδηγιών 67/548/ΕΟΚ και 1999/45/ΕΚ και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1907/2006 (ΕΕ 2008, L 353, σ. 1).

59 — Βλ., επίσης, άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ. Για πρόσφατη ανάλυση της έννοιας του «υψηλού βαθμού προστασίας του περιβάλλοντος» στην πολιτική της Ένωσης, βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokkot στην υπόθεση Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:665, σημεία 24 έως 35).

60 — Αποφάσεις της 9ης Νοεμβρίου 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, σκέψη 63), και της 9ης Ιουνίου 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, σκέψεις 48 έως 56).

61 — Απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2015, Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, σκέψη 52).

62 — Π.χ., αποφάσεις της 27ης Μαρτίου 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, σκέψη 44), και της 13ης Νοεμβρίου 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, σκέψη 38).

63 — Απόφαση της 27ης Μαρτίου 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190). Για πρόσφατο σχολιασμό όσον αφορά τις ρήτρες επιβολής κυρώσεων, βλ. Ensig Sorensen, K., «Member States' Implementation of Penalties to Enforce EU Law: Balancing the Avoidance of Enforcement Deficits and the Protection of Individuals», 40, (2015), ELRev 811.

74. Κατά συνέπεια, οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών μπορούν να χρησιμοποιήσουν οποιοδήποτε ή το σύνολο των ακόλουθων μέσων προκειμένου να διορθώσουν βάσει του κανονισμού REACH τη μη καταχώριση⁶⁴. Αναπόφευκτα, το μέσο που θα επιλεγεί εξαρτάται από όλες τις εκάστοτε περιστάσεις. Στα μέσα αυτά περιλαμβάνονται (i) δικαστικές διατάξεις με τις οποίες διατάσσεται η καταχώριση· (ii) οποιαδήποτε αναγκαία απόφαση ασφαλιστικών μέτρων⁶⁵, όπως, για παράδειγμα, απόφαση με την οποία διατάσσεται η κατάσχεση των χημικών ουσιών μέχρις ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία επιβολής κυρώσεων έτσι ώστε, πρακτικώς, οι χημικές ουσίες να μην μπορούν να εξαχθούν, (iii) επιβολή προστίμων και (iv) σε σοβαρές περιπτώσεις, επιβολή ποινικών κυρώσεων⁶⁶.

75. Η επιβολή κυρώσεων εκ μέρους των κρατών μελών με σκοπό την εφαρμογή του κανονισμού REACH τελεί, φυσικά, υπό την επιφύλαξη συμμορφώσεως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύονται από τον Χάρτη⁶⁷ και προς τις γενικές αρχές του δικαίου, όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας. Τούτο σημαίνει ότι η κύρωση ή οι κυρώσεις που θα επιλεγούν πρέπει να είναι καταλλήλως προσαρμοσμένες για την επίτευξη των σκοπών του κανονισμού REACH και δεν θα πρέπει να βγαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για να διασφαλίσουν τους σκοπούς αυτούς⁶⁸. Σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο, ο έμπορος θα μπορεί να αντιτάξει, για παράδειγμα, ότι η καταχώριση συνεπάγεται γι' αυτόν δυσανάλογα έξοδα ή, ενδεχομένως, ότι είναι υπερβολική η κύρωση που η αρχή του κράτους μέλους επέλεξε να του επιβάλει.

76. Τέλος, υπογραμμίζω ότι οι αρχές τις οποίες κατέγραψα στις παρούσες προτάσεις μου εφαρμόζονται ομοίως σε εισαγωγές οι οποίες διατίθενται στο εμπόριο στην εσωτερική αγορά της Ένωσης, όπως ακριβώς σε εισαγωγές στην Ένωση οι οποίες προορίζονται προς εξαγωγή σε τρίτες χώρες, όπως επιτάσσει η υποχρέωση αμεροληψίας που προβλέπεται στη δεύτερη περίοδο της αιτιολογικής σκέψης 3 του κανονισμού REACH.

77. Έτσι, μολοντί κατανοώ τις ανησυχίες της Γερμανικής Κυβερνήσεως και του Δήμου του Αμβούργου ότι η ερμηνεία της κατά το άρθρο 5 του κανονισμού REACH φράσεως «διατίθενται στην αγορά» υπό την έννοια ότι από την εφαρμογή του εξαιρούνται οι εξαγωγές χημικών ουσιών τα οποία δεν καταχωρίστηκαν κατά την εισαγωγή τους μπορεί να δώσει την αφορμή σε αδίστακτους εισαγωγείς να παραβιάζουν εν γνώσει τους την επιβαλλόμενη από την Ένωση υποχρέωση καταχώρισεως των χημικών ουσιών, γνωρίζοντας ότι, στη συνέχεια, θα μπορούν απλώς να τις εξαγάγουν, παρά ταύτα το ενδεχόμενο αυτό φαίνεται να μπορεί να αποτραπεί με την αυστηρή εφαρμογή του συνδυασμού των άρθρων 5, 6, 7 και 126 του κανονισμού REACH.

64 — Λεπτομέρειες σχετικά με τα μέσα που τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν για να εφαρμόσουν τον κανονισμό REACH είναι διαθέσιμες στον ιστότοπο της Γενικής Διευθύνσεως XI της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Βλ. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. Βλ., επίσης, Milieu, «Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States», http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page.

65 — Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, σκέψη 67).

66 — Όσον αφορά τη συνύπαρξη των εθνικών απαιτήσεων καταχώρισεως και των ενωσιακών απαιτήσεων καταχώρισεως, βλ. απόφαση της 17ης Μαρτίου 2016, Canadian Oil Company Sweden και Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171), και προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston (EU:C:2015:809, ιδίως σημείο 41). Εκεί, η γενική εισαγγελέας παρατηρεί ότι «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».

67 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 30ής Ιουνίου 2016, Toma και Biroul Executorului Judecătorească Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU: 2016:499, σκέψη 46)· της 30ής Ιουνίου 2016, Câmpean (C-200/14, EU:C:2016:494, σκέψη 70), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, σκέψεις 45 έως 47).

68 — Για πρόσφατο παράδειγμα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας σε επανρθρωτικό μέτρο το οποίο αποσκοπούσε στην επιβολή κυρώσεως για την πρόκληση βλάβης στο περιβάλλον, βλ. σκέψη 44 της αποφάσεως της 29ης Απριλίου 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287), κατά την οποία «απόκειται στις αρμόδιες εθνικές αρχές να λάβουν υπόψη το σύνολο των συγκεκριμένων νομικών στοιχείων και πραγματικών περιστάσεων της κάθε περίπτωσης προκειμένου να καταλήξουν αν πρέπει να επιβληθεί κύρωση στον φορέα εκμετάλλευσής και, ενδεχομένως, ποια είναι η πιο κατάλληλη. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται ιδίως να συνεκτιμηθεί η συμπεριφορά του φορέα εκμετάλλευσής, καθώς και η καλή του πίστη ή τυχόν πρόθεσή του να εξαπατήσει τις αρχές».

IV – Πρόταση

78. Υπό το πρίσμα όλων των ανωτέρω, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο πρέπει να δώσει στο ερώτημα του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία) την ακόλουθη απάντηση:

Το άρθρο 5 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 (ΕΕ 2006, L 396, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 552/2009 της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 2009, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, υπό την επιφύλαξη του συνόλου των υποχρεώσεων που επιβάλλουν τα άρθρα 6, 7, 21, 23 και 126 του κανονισμού REACH, ουσίες μη έχουσες καταχωριστεί σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του τίτλου II του κανονισμού REACH μπορούν να εξαχθούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

i — Στην υποσημείωση 49 των παρούσων προτάσεων επήλθε τροποποίηση γλωσσικής φύσεως μετά την ανάρτηση του κειμένου στην ψηφιακή Συλλογή Νομολογίας.