



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
EVGENI TANCHEV
prezentate la 21 decembrie 2016¹

Cauza C-535/15

**Freie und Hansestadt Hamburg
împotriva
Jost Pinckernelle**

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Germania)]

„Înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) — Domeniul de aplicare *ratione materiae* al obligației de înregistrare la Agenția Europeană pentru Produse Chimice (ECHA) — Autoritate dintr-un stat membru care interzice exportul din Uniunea Europeană de sulfat de nicotină neînregistrat importului — Articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 — Articolul 126 din Regulamentul nr. 1907/2006 privind sancțiunile în cazul nerespectării regulamentului”

1. Întrebarea adresată Curții în prezenta cauză privește domeniul de aplicare *ratione materiae* al cerințelor privind înregistrarea impuse prin articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006² (denumit în continuare „Regulamentul REACH”). Mai precis, Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Germania) ridică problema dacă unui operator care a importat o substanță chimică în Uniune, în cazul de față sulfat de nicotină, fără a respecta cerința de a o înregistra la Agenția Europeană pentru Produse Chimice (denumită în continuare „ECHA”), i se poate refuza de către o autoritate dintr-un stat membru, de exemplu, orașul Hamburg, permisiunea de a exporta substanța chimică în afara Uniunii. Orașul Hamburg procedează astfel pentru motivul că exportul de sulfat de nicotină în cauză reprezintă o încălcare de sine stătătoare a articolului 5 din Regulamentul REACH.

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

2. În considerentele (2), (3), (7) și (122) ale Regulamentului REACH se arată următoarele:

„(2) Funcționarea eficientă a pieței interne a substanțelor poate fi realizată numai în cazul în care nu există diferențe semnificative, de la un stat membru la altul, între cerințele aplicabile substanțelor.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3). Versiunea Regulamentului REACH relevantă pentru situația de fapt din litigiul principal este versiunea modificată ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 552/2009 al Comisiei din 22 iunie 2009 (JO 2009, L 164, p. 7).

(3) Ar trebui să se asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului în cadrul apropierei dispozițiilor legislative privind substanțele, în vederea realizării unei dezvoltări durabile. Această legislație ar trebui să se aplice în mod nediscriminatoriu, fie că substanțele fac obiectul schimburilor comerciale pe piața internă, fie la nivel internațional, în conformitate cu angajamentele internaționale ale Comunității.

[...]

(7) În vederea conservării integrității pieței interne și a asigurării unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane, în special sănătatea lucrătorilor, precum și a mediului, este necesar să se asigure că producerea substanțelor în Comunitate respectă dreptul comunitar, chiar și în cazul în care aceste substanțe sunt exportate.

[...]

(122) În vederea asigurării transparenței, a imparțialității și a coerenței nivelului măsurilor de executare ale statelor membre, este necesar ca acestea să instituie un sistem de sancțiuni adecvat cu scopul de a impune sancțiuni efective, proporționale și disuasive (descurajante) pentru nerespectarea prezentului regulament, deoarece o astfel de nerespectare poate avea consecințe adverse asupra sănătății umane și mediului.”

3. Articolul 1 din Regulamentul REACH este intitulat „Scop și domeniu de aplicare”. Articolul 1 alineatul (1) prevede:

„Scopul prezentului regulament este de a se asigura un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului, inclusiv promovarea unor metode alternative pentru evaluarea pericolelor pe care le prezintă substanțele, precum și libera circulație a substanțelor pe piața internă, asigurând totodată sporirea competitivității și a inovației.”

4. Articolul 3 din Regulamentul REACH este intitulat „Definiții”. Articolul 3 prevede:

„În sensul prezentului regulament:

[...]

(7) prin «solicitant al înregistrării» se înțelege producătorul sau importatorul unei substanțe sau fabricantul sau importatorul unui articol care prezintă o cerere de înregistrare a unei substanțe;

[...]

(9) prin «producător» se înțelege orice persoană fizică sau juridică stabilită pe teritoriul Comunității, care produce o substanță pe teritoriul Comunității;

(10) prin «import» se înțelege introducerea fizică pe teritoriul vamal al Comunității;

(11) prin «importator» se înțelege orice persoană fizică sau juridică stabilită pe teritoriul Comunității care este responsabilă pentru import;

(12) prin «introducere pe piață» se înțelege furnizarea către un terț sau punerea la dispoziția acestuia, fie contra cost, fie cu titlu gratuit. Importul este considerat ca fiind introducere pe piață.

[...]”

5. Articolul 5 din Regulamentul REACH este intitulat „Fără informații, nu este pe piață” („No data, no market”) și prevede:

„Sub rezerva articolelor 6, 7, 21 și 23, substanțele ca atare, în amestecuri sau în articole, nu pot fi produse sau introduse pe piață în Comunitate decât dacă au fost înregistrate în conformitate cu dispozițiile relevante ale prezentului titlu, atunci când se solicită aceasta.”

6. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul REACH este intitulat „Obligația generală de înregistrare a substanțelor ca atare sau în amestecuri” și prevede:

„Cu excepția dispozițiilor contrare ale prezentului regulament, orice producător sau importator al unei substanțe, ca atare sau într-un amestec sau în amestecuri, în cantități anuale de o tonă sau mai mari, prezintă o cerere de înregistrare Agenției.”

7. Articolul 126 din Regulamentul REACH este intitulat „Sanțiuni în caz de nerespectare a regulamentului” și prevede:

„Statele membre stabilesc dispozițiile cu privire la sancțiunile aplicabile pentru încălcarea dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru a asigura aplicarea lor. Sancțiunile trebuie să fie efective, proporționale și descurajante. [...]”

B – Dreptul național

8. Dispozițiile relevante ale dreptului național sunt cuprinse în Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Legea privind protecția împotriva substanțelor chimice periculoase) (denumită în continuare „ChemG”), în versiunea care rezultă din Comunicarea din 28 august 2013 (BGBl. I, p. 3498, 3991), precum și în Hamburgisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung [Legea orașului Hamburg privind protecția sănătății publice și a ordinii publice, (denumită în continuare „SOG”)] (HmbGVBl., p. 77).

9. Articolele 21, 23 și 27b din Legea ChemG prevăd următoarele:

„Articolul 21 Controlul

- (1) Autoritățile competente ale landului controlează punerea în aplicare a prezentei legi și regulamentele adoptate în executarea acesteia, sub rezerva dispozițiilor contrare ale prezentei legi.
- (2) Alineatul (1) se aplică, de asemenea, în cazul regulamentelor Comunității Europene sau ale Uniunii Europene care privesc domeniile pe care le acoperă prezenta lege, în măsura în care controlul punerii în aplicare a acestora revine statelor membre. [...]

Articolul 23 Măsuri adoptate de autoritatea publică

- (1) Autoritatea competentă a landului poate, într-o situație dată, să adopte măsurile necesare pentru a remedia încălcările constatate, sau pentru a preveni încălcări viitoare, ale prezentei legi și ale regulamentelor Comunității Europene sau ale Uniunii Europene menționate la articolul 21 alineatul (2) prima teză [...]

Articolul 27b Încălcarea Regulamentului (CE) nr. 1907/2006

(1) Se pedepsește cu închisoarea de până la doi ani sau cu amendă orice persoană care încalcă Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH) [...]

1. prin fabricarea sau prin introducerea pe piață, cu încălcarea articolului 5, a unei substanțe ca atare sau conținute într-un amestec sau într-un produs.

[...]”

10. Articolul 3 alineatul (1) din SOG, în versiunea relevantă din 16 iunie 2005 (HmbGVBl, p. 233), are următorul cuprins:

„Articolul 3 Misiuni

(1) Autoritățile administrative adoptă, în cadrul competențelor lor și în exercitarea puterii lor de apreciere, măsuri necesare, după caz, pentru protecția publicului sau a individului, pentru prevenirea riscurilor iminente la adresa securității publice sau a ordinii publice sau pentru a pune capăt atingerilor aduse securității publice sau ordinii publice (măsuri de prevenire a riscurilor).

[...]”

II – Situația de fapt din litigiul principal și întrebarea preliminară

11. Reclamantul, domnul Pinckernelle, comercializează substanțe chimice. Acesta solicită anularea unei decizii emise de orașul Hamburg la 29 iunie 2009 (denumită în continuare „decizia”) prin care i s-a refuzat autorizația de a exporta un transport de 19,4 tone de sulfat de nicotină (denumit în continuare „transportul”) către o țară terță, în speță Rusia, transport pe care îl importase în Uniunea Europeană din China la un moment ulterior datei de 1 decembrie 2008. Sulfatul de nicotină este utilizat în Rusia ca dezinfectant industrial și ca dezinfectant în instalațiile pentru animale³. Acesta nu poate fi însă folosit în aceleași scopuri în Uniune și face obiectul unor restricții stricte⁴.

12. Anterior, în cursul anchetei penale, poliția fluvială din Hamburg și departamentul economic și pentru lucrări al orașului Hamburg au pus sub sechestru transportul în cauză. Acesta a fost plasat și rămâne într-un depozit din Hamburg. Prin ordinele din 23 februarie 2009 și din 18 mai 2009, orașul Hamburg a recomandat ca transportul să nu părăsească depozitul⁵. În ordinul din 18 mai 2009 se mai preciza că acesta putea fi scos din depozit numai cu autorizare prealabilă a orașului Hamburg⁶.

13. Anterior importării, domnul Pinckernelle nu a preînregistra transportul în temeiul articolului 28 din Regulamentul REACH și nici nu s-au efectuat înregistrări în temeiul articolului 6 din Regulamentul REACH. În decizia orașului Hamburg se preciza că sulfatul de nicotină este ilegal în Hamburg, iar exportul acestuia către o țară terță nu îl poate face să devină legal, exportul constituind în sine o atingere adusă siguranței publice și ordinii publice.

3 — Conform observațiilor scrise ale Comisiei.

4 — *Ibid.* Comisia citează, printre altele, Regulamentul (UE) nr. 528/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 mai 2012 privind punerea la dispoziție pe piață și utilizarea produselor biocide (JO 2012, L 167, p. 1).

5 — Conform observațiilor scrise ale Comisiei.

6 — *Ibid.*

14. Domnul Pinckernelle a atacat decizia la Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ, Germania), însă acțiunea sa a fost respinsă. După ce domnul Pinckernelle a formulat apel, Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior, Germania) a anulat hotărârea pronunțată de Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ) prin hotărârea din 25 februarie 2014. Acesta a anulat decizia în cauză și a obligat orașul Hamburg să autorizeze exportul transportului. Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior) și-a motivat hotărârea considerând că exportul preconizat al unei substanțe importate cu încălcarea articolului 5 din Regulamentul REACH nu poate constitui o nouă încălcare a dispozițiilor coroborate ale articolului 5 și ale articolului 3 punctul 12 din Regulamentul REACH, în cazul în care – precum în speță – substanța nu era disponibilă pe piața europeană ca urmare a unei interdicții de comercializare.

15. Orașul Hamburg a formulat recurs împotriva acestei hotărâri printr-o acțiune introdusă la instanța națională de trimitere.

16. Cu toate acestea, separat de procedura administrativă care face obiectul ordonanței de trimitere, domnul Pinckernelle a fost condamnat, în cadrul unei proceduri penale în Germania, la 18 luni de închisoare cu suspendare pentru o perioadă de probă de trei ani și sub rezerva achitării unei amenzi în valoare de 340 000 EUR, pentru desfășurarea de activități ilegale în domeniul comercializării substanțelor chimice (denumită în continuare „procedura penală”)⁷. Procedura nu a fost intentată de orașul Hamburg, ci mai curând de autoritatea responsabilă de urmărirea penală⁸.

17. Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal) a adresat următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 5 din Regulamentul REACH trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva articolelor 6, 7, 21 și 23 din regulamentul, substanțele nu pot fi exportate în afara teritoriului Uniunii dacă nu au fost înregistrate în conformitate cu dispozițiile relevante ale titlului II din același regulamentul, atunci când se solicită aceasta?”

18. Orașul Hamburg, guvernele Germaniei și Italiei și Comisia Europeană au transmis Curții observații scrise. Toate, cu excepția Italiei, au prezentat observații orale în cadrul ședinței care s-a desfășurat la 28 septembrie 2016, la fel ca reprezentantul domnului Pinckernelle.

III – Analiză

A – *Introducere*

19. Sulfatul de nicotină este un produs inflamabil care poate fi toxic pentru oameni atunci când este inhalat, când intră în contact cu pielea sau când este absorbit în alt mod. De asemenea, acesta poate avea efecte negative pe termen lung asupra mediului acvatic, având în vedere că este toxic pentru viața submarină și poate dăuna biodiversității⁹.

7 — Reprezentantul domnului Pinckernelle a afirmat în cadrul ședinței că procedura penală s-a încheiat în luna ianuarie 2012.

8 — Conform observațiilor scrise ale Germaniei.

9 — A se vedea anexa III la Regulamentul REACH, precum și <https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551>

20. Regulamentul REACH vizează să asigure gestionarea în siguranță a riscurilor asociate cu substanțele chimice de-a lungul lanțului de aprovizionare¹⁰, de la fabricarea și importul de substanțe chimice până la consumatorii de produse care conțin substanțe chimice și, într-o oarecare măsură, până la eliminarea substanțelor chimice. În consecință, domeniul său de aplicare este vast¹¹. Include însă acesta, *ratione materiae*, exporturile de mărfuri care nu au fost fabricate în Uniunea Europeană, dar care nu au fost nici înregistrate la ECHA în momentul importării lor, după cum ar fi trebuit? Aceasta este, în esență, chestiunea cu privire la care Curtea este solicitată să se pronunțe în speță.

21. Înainte de a analiza întrebarea adresată de Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal), este important de observat că aceasta este strict delimitată.

22. După cum a evidențiat Comisia în cadrul ședinței, Curtea a fost solicitată să soluționeze o chestiune sensibilă, aceea dacă exportul din Uniune către o țară terță al unor substanțe chimice neînregistrate în momentul importării acestora reprezintă o încălcare a articolului 5 din Regulamentul REACH care este separată și distinctă de nerespectarea dispozițiilor articolului 5 din Regulamentul REACH care s-a produs în momentul importului. În aceste condiții, cea mai mare parte a analizei noastre se va limita la această chestiune.

23. După cum se poate constata din observațiile scrise depuse în instanță, un exercițiu tradițional de interpretare a legii este esențial pentru soluționarea litigiului dintre părți în speță, în mod deosebit stabilirea semnificației noțiunii „introduse pe piață” de la articolul 5 din Regulamentul REACH.

24. Cuvintele „introduse pe piață” de la articolul 5 înseamnă o limitare la substanțele chimice introduse pe piața internă a Uniunii¹², excluzând astfel substanțele chimice care nu au fost înregistrate în momentul importării acestora în Uniunea Europeană, dar pe care un operator dorește să le exporte, după cum au susținut domnul Pinckernelle și Comisia, sau cuvintele „introduse pe piață” înseamnă că articolul 5 se aplică atunci când substanțele chimice sunt introduse pe oricare dintre piețele din lume, incluzând astfel substanțele chimice neînregistrate în momentul importării care urmează să fie exportate către țări terțe, astfel cum susțin orașul Hamburg, Germania și Italia?

25. Pe baza metodelor de interpretare consacrate ale Curții, am ajuns la concluzia că noțiunea „introduse pe piață” de la articolul 5 din Regulamentul REACH trebuie interpretată ca făcând referire la piața internă a Uniunii. Motivele pe baza cărora am ajuns la această concluzie vor fi prezentate în partea III B mai jos.

26. Acestea fiind spuse, problema măsurii în care a fost aplicată o sancțiune eficientă, proporțională și descurajantă cu privire la importul (ilegal) al transportului a fost ridicată în cadrul ședinței, în pofida obligațiilor de sancționare care revin Germaniei în temeiul articolului 126 din Regulamentul REACH. Reprezentantul domnului Pinckernelle a susținut că lipsa înregistrării transportului a făcut obiectul procedurii penale (care a inclus sancțiunea pentru încălcarea articolului 5 din Regulamentul REACH), în timp ce reprezentantul orașului Hamburg a afirmat că transportul nu a făcut parte din aceasta. Potrivit celor afirmate de orașul Hamburg, procedura penală a vizat mai curând declarații false făcute de domnul Pinckernelle cu privire la alte substanțe chimice și o încercare de comercializare, sub denumiri false, a unor substanțe chimice care sunt interzise în Europa. Dacă aceasta ar fi situația, este posibil ca încălcarea Regulamentului REACH care s-a produs atunci când domnul Pinckernelle a importat transportul în Uniunea Europeană să fi rămas nesancționată până în prezent, cu excepția sechestrării bunurilor.

10 — Bergkamp, L., și Penman, M., „Introduction” în Bergkamp, L. (ed), *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, p. 1 și 2.

11 — *Ibid.*

12 — Acest lucru nu aduce atingere faptului că Regulamentul REACH se aplică Islandei, Lichtensteinului și Norvegiei. A se vedea Acordul privind Spațiul Economic European, anexa II, partea II (JO 1994, L 1, p. 3). În plus, prezentele concluzii vor face referire la „Comunitatea Europeană” atunci când aceeași denumire este utilizată în Regulamentul REACH.

27. Aceste considerații, precum și argumentele invocate de Germania și de orașul Hamburg cu privire la necesitatea de a interpreta articolul 5 din Regulamentul REACH astfel încât să se prevină apariția unor lacune în punerea în aplicare a acestuia arată că este imposibil să se interpreteze articolul 5 din Regulamentul REACH și să se știe în ce măsură se aplică acesta în cazul exporturilor neînregistrate în momentul importului, în lipsa obligațiilor de sancționare ale statelor membre în temeiul articolului 126 din Regulamentul REACH.

28. Prin urmare, în partea III C vom prezenta unele observații cu privire la contextul în care trebuie înțeles, în mod necesar, răspunsul nostru la întrebarea adresată¹³.

29. În sfârșit, în cadrul ședinței, a existat o dezbatere referitoare la chestiunea dacă un răspuns afirmativ la întrebarea astfel cum a fost formulată de instanța națională de trimitere ar avea drept rezultat o încălcare a principiului *ne bis in idem*, protejat în legislația Uniunii prin articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Având în vedere că în ordonanța de trimitere¹⁴ nu s-a făcut trimitere la principiul *ne bis in idem* și că aspectul factual referitor la relația dintre procedurile penale și cele administrative a rămas nesoluționat în speță, această chestiune este de competența Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal), care este îndreptățită să formuleze o nouă cerere de decizie preliminară în temeiul articolului 267 din TFUE¹⁵.

B – Interpretarea articolului 5 din Regulamentul REACH

1. Abordare

30. După cum a observat unul dintre comentatori¹⁶, Regulamentul REACH nu conține numai un singur program de reglementare, ci constituie mai curând un ansamblu de programe de reglementare reunite în cadrul unui singur instrument. Opt dintre titlurile sale prevăd cea mai mare parte a normelor sale de fond. Titlul I reglementează aspecte generale. Titlul II are ca obiect înregistrarea substanțelor chimice. Titlul III reglementează schimbul de date și evitarea testelor inutile. Titlul IV privește informațiile în interiorul lanțului de aprovizionare. Titlul V stabilește norme pentru utilizatorii din aval, în timp ce titlul VI cuprinde evaluarea, titlul VII, autorizațiile, iar titlul VIII, restricțiile.

31. Observăm de la bun început că utilizarea sintagmei „introduse pe piață” sau a variantelor temporale ale termenului „introduse” în combinație cu termenii „pe piață” nu este limitată la articolul 5 din titlul II din Regulamentul REACH. Aceasta apare la articolul 1 alineatul (2) din capitolul 1 titlul I, partea din regulament care stabilește scopul și domeniul de aplicare. Apare din nou în titlul IV privind informațiile în interiorul lanțului de aprovizionare [la articolul 31 alineatul (5)], în titlul VII privind autorizarea [la articolul 56 alineatul (1) și la articolul 58 alineatul (1) litera (c)] și în titlul VIII privind restricțiile [la articolul 67 alineatele (1) și (3), la articolul 68 alineatul (1) și la articolul 69 alineatele (1) și (4)].

13 — Hotărârea din 27 octombrie 2009, ĀEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punctul 81 și jurisprudența citată).

14 — Informațiile furnizate în ordonanța de trimitere sunt destinate nu numai să asigure Curții posibilitatea de a oferi răspunsuri utile, ci și să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte persoane interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții. A se vedea Concluziile avocatului general Jääskinen în cauza Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, punctele 20 și 21).

15 — Curtea a reținut o combinație de sancțiuni penale și administrative pentru punerea în aplicare a legislației Uniunii și a principiului *ne bis in idem* în temeiul articolului 50 din cartă în Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

16 — Bergkamp, *op.cit.*, p. 2.

32. În plus, după cum se subliniază în observațiile scrise ale Germaniei, Regulamentul REACH este nou prin faptul că instituie un sistem cuprinzător pentru reglementarea substanțelor chimice în Uniune, gestionat de o autoritate pan-europeană, și anume ECHA, care este înființată în temeiul titlului X din Regulamentul REACH.

33. Astfel, pentru a asigura securitatea juridică și coerența¹⁷ și având în vedere că Curtea a luat act de natura „integrată” a sistemului stabilit de Regulamentul REACH¹⁸, am respinge o abordare conform căreia semnificația noțiunii „introduse pe piață” și a variantelor sale temporale ar putea să difere în funcție de articolul sau de titlul din Regulamentul REACH în care figurează. O astfel de abordare nu ar fi în conformitate cu articolul 3 punctul 12 din Regulamentul REACH, care prevede o definiție pentru „introducere pe piață” aplicabilă pentru toate titlurile acestuia, precum și cu jurisprudența constantă a Curții în sensul că arhitectura sau structura generală a legislației Uniunii Europene în care figurează o dispoziție aduce precizări cu privire la semnificația care trebuie să i se atribuie¹⁹.

34. De asemenea, Regulamentul REACH nu face nicio trimitere la dreptul statelor membre de a stabili semnificația și domeniul de aplicare ale noțiunii „introduse pe piață”. Prin urmare, trebuie să se acorde acestuia o interpretare autonomă și uniformă pe întreg teritoriul Uniunii²⁰, stabilită prin metodele de interpretare recunoscute de dreptul Uniunii²¹.

2. Semnificație

a) Versiuni lingvistice

35. Toate observațiile scrise primite din partea orașului Hamburg, a Germaniei, a Italiei și a Comisiei aduc în discuție diferitele versiuni lingvistice ale articolului 5 din Regulamentul REACH cu privire la semnificația noțiunii „introduse pe piață”. Principalele argumente sunt prezentate în cele ce urmează.

36. Conform observațiilor scrise ale Germaniei, nu există, de fapt, nicio ambiguitate la articolul 5, în sensul că, potrivit semnificației obișnuite, nu există o limitare teritorială pentru noțiunea „introduse pe piață” de la articolul 5 sau de la articolul 3 punctul 12 din Regulamentul REACH. În susținerea propriei interpretări a noțiunii „introduse pe piață” de la articolul 5 din Regulamentul REACH, Germania face referire la versiunile în limbile germană, engleză și franceză.

37. Italia și orașul Hamburg susțin că nerecurgerea, la articolul 5 din Regulamentul REACH, la termeni specifici care să asocieze „introducerea pe piață” și „în Comunitate” în același mod în care articolul 5 circumscrie cuvântul „produce” denotă faptul că nu se aplică o limitare teritorială la Uniunea Europeană în cazul substanțelor „introduse pe piață”. Orașul Hamburg susține că simpla utilizare a cuvântului „internă” după cuvântul „piață” ar fi limitat articolul 5 din Regulamentul REACH în modul invocat de domnul Pinckernelle și de Comisie, în cazul în care legiuitorul Uniunii ar fi intenționat să procedeze astfel. Atât orașul Hamburg, cât și Italia susțin că nu există niciun element în cadrul articolului 3 alineatul (12) din Regulamentul REACH care să contrazică această teză.

17 — Aceste preocupări se reflectă în Cartea albă a Comisiei de propunere a Regulamentului REACH COM/2003/0644 final – COD 2003/0256, de exemplu, la paginile 2-5.

18 — Hotărârea din 10 septembrie 2015, FCD și FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punctul 32), și Hotărârea din 17 martie 2016, Canadian Oil Company Sweden și Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, punctul 25).

19 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 31 martie 1998, France et Société commerciale des potasses et de l'azote et Entreprise minière et chimique/Commission (C-68/94 și C-30/95, EU:C:1998:148, punctul 168).

20 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 9 noiembrie 2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, punctul 26).

21 — Cu privire la metodele de interpretare utilizate de Curtea de Justiție, a se vedea, de exemplu, Lenaerts, K., și Gutiérrez-Fons, J. „To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice”, (2014) 20, în *Columbia Journal of European Law*, p. 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, în special capitolul 7.

38. Comisia susține că există opt versiuni lingvistice în care cuvintele „în Comunitate” de la articolul 5 din Regulamentul REACH se referă atât la producerea, cât și la introducerea pe piață, trei versiuni lingvistice care sunt ambigue și zece versiuni care par să asocieze limitarea teritorială „în Comunitate” numai la producere²². Prin urmare, Comisia susține că singura modalitate de a evita o interpretare *contra legem* a celor opt versiuni lingvistice în care „în Comunitate” include atât introducerea pe piață, cât și producția constă în a adopta interpretarea articolului 5 din Regulamentul REACH pe care o susține aceasta²³.

39. În caz de neconcordanță între diversele versiuni lingvistice ale unui text juridic al Uniunii Europene, dispoziția în cauză trebuie să fie interpretată în raport cu economia și cu contextul general ale reglementării din care face parte și cu finalitatea dispoziției²⁴. Pe lângă aceasta, originile unei dispoziții a dreptului Uniunii pot furniza informații relevante pentru interpretarea ei²⁵. Acestea sunt principiile în lumina cărora vom interpreta noțiunea „introduse pe piață” de la articolul 5 din Regulamentul REACH.

b) Economia generală și contextul

40. La interpretarea măsurilor adoptate de Uniune, contextul include o serie de elemente de referință. El include comparația cu legislația anterioară măsurii în cauză, pe care însă măsura respectivă a abrogat-o²⁶. Contextul mai cuprinde legislația Uniunii care se raportează sau este legată într-un mod esențial de măsura în cauză²⁷. De asemenea, aceasta include contextul dispoziției în cauză în raport cu celelalte dispoziții ale instrumentului Uniunii din care face parte, precum și cu arhitectura generală a acestuia din urmă.

41. În ceea ce privește primul dintre aspectele menționate, niciun element semnificativ nu poate fi evidențiat din faptul că două dintre măsurile care au precedat Regulamentul REACH, și care au fost abrogate de acesta, conțineau clauze care impuneau o limitare teritorială expresă la piața internă a Uniunii Europene, în condițiile în care Regulamentul REACH nu impune o astfel de limitare teritorială²⁸. În ceea ce privește cel de al doilea aspect, nu considerăm esențială chestiunea dacă Regulamentul REACH intră sau nu intră sub incidența măsurilor incluse în Comunicarea Comisiei

22 — Comisia afirmă în observațiile sale scrise că versiunile în limbile spaniolă, lituaniană și germană pot fi interpretate în două moduri. Versiunile în limbile bulgară, estonă, finlandeză, greacă, italiană, neerlandeză, polonă și portugheză, precum și versiunile în limbile franceză și engleză dau impresia că „în Comunitate” se referă doar la producere. Versiunile în limbile daneză, letonă, maghiară, română, slovacă, suedeză, slovenă și cehă sunt clare și leagă „în Comunitate” atât de producere, cât și de introducerea pe piață.

23 — Toate versiunile lingvistice au aceeași valoare, iar acest lucru nu variază prin trimitere la mărimea statului membru în care se vorbește limba în cauză. A se vedea Hotărârea din 2 aprilie 1998, EMU Tabac și alții (C-296/95, EU:C:1998:152, punctul 36).

24 — Hotărârea din 18 septembrie 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, punctul 31 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 22 iunie 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, punctul 18 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 4 februarie 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, punctul 19 și jurisprudența citată).

25 — Hotărârea din 27 octombrie 2016, Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punctul 39).

26 — A se vedea, de exemplu, Concluziile avocatului General Saugmandsgaard Øe în cauza Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016:781, punctul 23) (aflată pe rolul Curții).

27 — Pentru o analiză detaliată, a se vedea Beck, *op. cit.*, nota de subsol 21, p. 193. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 16 iulie 1998, Gut Springenheide și Tusky/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfur (C-210/96, EU:C:1998:369, punctele 28-30), și Hotărârea din 27 septembrie 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, punctul 50).

28 — A se vedea articolul 1 alineatul (1) și articolul 1 alineatul (2) litera (b) din Directiva 76/769/CEE a Consiliului din 27 iulie 1976 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la restricțiile privind introducerea pe piață și utilizarea anumitor substanțe și preparate periculoase (JO 1976, L 262, p. 201, Ediție specială, 13/vol. 3, p. 133), precum și articolul 1 alineatul (1) din Directiva 91/155/CEE a Comisiei din 5 martie 1991 pentru definirea și stabilirea, în conformitate cu articolul 10 din Directiva 88/379/CEE a Consiliului, a normelor metodologice privind sistemul specific de informare referitor la preparatele periculoase (JO 1991, L 76, p. 35).

„Ghidul albastru” din 2016 referitor la punerea în aplicare a normelor UE privind produsele²⁹ și al afirmației din cadrul acestui document potrivit căreia, în scopul armonizării legislației Uniunii, un produs este introdus pe piață atunci când este pus la dispoziție pentru prima dată pe piața Uniunii³⁰.

42. Acest lucru este urmarea faptului că le considerăm pe amândouă ca fiind indicii ale unei prezumții relative conform căreia legislația Uniunii care reglementează în mod expres introducerea pe „piața internă” are aceeași semnificație atunci când se face referire în cadrul aceleiași legislații la o introducere „pe piață”. Presupunția menționată este relativă prin aplicarea normelor de interpretare a măsurilor adoptate de Uniune, astfel încât, de exemplu, unei referințe lipsite de ambiguitate la o anumită piață geografică, alta decât piața internă, să i se acorde, în general, semnificația sa obișnuită³¹.

43. Cu toate acestea, termeni de acest gen nu figurează la articolul 5 din Regulamentul REACH, iar dispozițiile din Regulamentul REACH care sugerează că acesta vizează să reglementeze numai substanțe chimice introduse pe piața internă a Uniunii depășesc într-o măsură considerabilă indiciile unei intenții din partea legiuitorului Uniunii de a reglementa substanțele chimice introduse pe piața țărilor terțe.

44. De exemplu, considerentul (2) se referă la „funcționarea eficientă a *pieței interne* a substanțelor” (sublinierea noastră) ca fiind unul dintre obiectivele Regulamentului REACH³², în timp ce articolul 1, intitulat „Scop și domeniu de aplicare”, prevede în continuare că garantarea „liberei circulații a substanțelor pe piața internă” reprezintă unul dintre scopurile regulamentului. Atrage atenția lipsa, atât din cadrul considerentelor, cât și din cadrul titlului I, intitulat „Dispoziții generale”, a unui obiectiv legat de reglementarea substanțelor chimice introduse pe piața țărilor terțe.

45. După cum s-a menționat mai sus, există și alte dispoziții în Regulamentul REACH, pe lângă articolul 5, care se referă la substanțe „introduse pe piață” spre deosebire de „piața internă”³³ și recunoaștem că această inconsecvență în redactare este regretabilă. Recunoaștem, de asemenea, că definiția noțiunii „introducere pe piață” de la articolul 3 punctul 12 nu face, în mod expres, trimitere la piața internă. Cu toate acestea, dacă se adoptă o perspectivă mai amplă cu privire la Regulamentul REACH, se poate observa că, atunci când se utilizează formularea „introduse pe piață” sau variantele sale temporale, contextul restrânge, de regulă, semnificația acestei noțiuni de la piața „internă” a Uniunii, care definește astfel domeniul de aplicare *ratione materiae* al regulamentului cu excluderea exportului de substanțe chimice care nu au fost înregistrate în momentul importului.

46. Mai exact, în întreg cuprinsul textului Regulamentului REACH, proximitatea sintagmei „pe piață” de o altă dispoziție limitează deseori termenul la parametrii pieței interne a Uniunii³⁴. În alte cazuri, corelarea sintagmei „pe piață” cu un articol din Regulamentul Reach inclus într-un alt titlu conduce la același rezultat.

29 — JO 2016, C 272, p. 1 („Ghidul albastru”). Niciun element din Orientările ECHA cu privire la articolul 5 din Regulamentul REACH nu sugerează că acesta include exporturile neînregistrate în momentul importului. Remarcăm că, în orice caz, Orientările ECHA nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic. A se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2015, FCD și FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punctele 28 și 29), și Concluziile avocatului general Mengozzi în cauzele Polynt/ECHA și Hitachi Chemical Europe și Polynt/ECHA (C-323/15 și C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Ghidul albastru, *ibid.*, p. 18.

31 — Cu privire la raportul dintre sensul literal, scop și context, a se vedea Hotărârea din 27 octombrie 2016, Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punctele 37-39). Conform Concluziilor avocatului general Bobek în cauza Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:534, în special punctul 38). În cazul în care sensul literal al unei dispoziții ar conduce la un rezultat absurd, aceasta trebuie să fie reinterpretată. A se vedea punctul 37 din Concluziile avocatului general Bobek în cauza European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179) și jurisprudența citată.

32 — Considerentele din preambul au un dublu rol atât în economia dispozițiilor relevante, cât și pentru identificarea scopului măsurilor în cauză. A se vedea Beck, *op. cit.*, p. 191.

33 — A se vedea punctul 31 de mai sus.

34 — Pentru un exemplu de recurgere la o poziționare schematică în vederea stabilirii semnificației unei dispoziții, a se vedea Concluziile avocatului general Stix-Hackl în cauza Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, punctele 20-25).

47. Într-adevăr, aceasta este situația articolului 3 punctul 12, care prevede la cea de a doua teză că importul „este considerat ca fiind introducere pe piață”, aceasta deoarece „importul” este definit ulterior la articolul 3 punctul 10 ca însemnând „introducerea fizică pe teritoriul vamal al Comunității”.

48. Articolul 56 alineatul (1) din titlul VII privind autorizările prevede că un producător, un importator sau un utilizator din aval nu poate să introducă „pe piață” o substanță. Cu toate acestea, articolul respectiv este imediat precedat de articolul 55, care se referă la buna funcționare a pieței interne ca fiind scopul titlului VII.

49. Articolul 56 alineatul (1) litera (e), inclus tot în titlul VII, permite „introducerea pe piață” a unei substanțe în cazul în care a fost acordată autorizația unui utilizator din aval imediat următor. Cu toate acestea, definiția utilizatorului din aval de la articolul 3 punctul 13 se raportează la persoane fizice sau juridice „stabilit[e] pe teritoriul Comunității”.

50. Articolul 68, care figurează în titlul VIII privind restricțiile, este intitulat „Introducerea de noi restricții și modificarea celor existente”. Acesta menționează riscurile inacceptabile pentru sănătatea umană și pentru mediu care rezultă, printre altele, din „introducerea pe piață”, însă imediat în continuare face trimitere la necesitatea de a se reacționa „pe scară largă la nivelul Comunității”³⁵.

51. Ne vom referi, de asemenea, la articolul 31 alineatul (5) din titlul IV privind informațiile în interiorul lanțului de aprovizionare. Din acest articol rezultă că „introducere pe piață” înseamnă piața internă a Uniunii, având în vedere că fișa cu date de securitate la care se face referire trebuie să fie prezentată în limba statului membru relevant (cu excepția cazului în care statul membru în cauză sau statele membre în cauză prevăd altfel).

52. În sfârșit, ceea ce constituie aspectul cel mai important, însuși articolul 5 trebuie interpretat ca făcând referire la piața „internă” dacă se ține seama în mod corespunzător de articolul 6. Articolul 5 trebuie să fie înțeles, în mod necesar, în contextul articolului 6, întrucât primul rând al articolului 5 prevede că dispozițiile acestuia sunt valabile sub rezerva, printre altele, a articolului 6. În continuare, articolul 5 prevede că înregistrarea trebuie să aibă loc în conformitate cu dispozițiile relevante ale titlului II, atunci când se solicită aceasta. Articolul 6 din Regulamentul REACH, care prevede înregistrarea substanțelor ca atare sau în amestecuri, este dispoziția care pare să fie relevantă pentru înregistrarea transportului în discuție în prezenta cauză³⁶.

53. Or, articolul 6 prevede obligațiile de înregistrare care revin „oricărui producător sau importator” și nu face nicio referire la exportatori. Acest aspect nu este, probabil, foarte surprinzător, având în vedere că și definiția noțiunii „solicitant al înregistrării” de la articolul 3 punctul 7 nu face nicio precizare în ceea ce privește exportatorii, menționând că solicitant al înregistrării înseamnă „producătorul sau importatorul unei substanțe sau fabricantul sau importatorul unui articol care prezintă o cerere de înregistrare a unei substanțe”.

35 — Prin urmare, trimerile la „introducerea pe piață” de la articolul 69 alineatele (1) și (4) din Regulamentul REACH, care reglementează elaborarea propunerilor Comisiei în cazul unui risc pentru sănătatea umană sau pentru mediu, trebuie, de asemenea, să fie limitate la propuneri care abordează o reacție pe scară largă la nivelul Comunității.

36 — Niciun element din dosarul cauzei nu sugerează că transportul conține o substanță aflată în compoziția unui articol cum sunt cele reglementate la articolul 7. A se vedea în general Hotărârea din 10 septembrie 2015, FCD și FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

54. Într-adevăr, Regulamentul REACH este axat în mod aproape exhaustiv pe activitățile importatorilor și ale producătorilor, la care se fac peste 40 de trimeri în cuprinsul regulamentului³⁷. La articolul 1 alineatul (3) privind scopul și domeniul de aplicare ale Regulamentului REACH se prevede că „[p]rezentul regulament se bazează pe principiul că este în sarcina producătorilor, a importatorilor și a utilizatorilor din aval să se asigure că produc, introduc pe piață sau utilizează substanțe care nu au efecte adverse asupra sănătății umane sau asupra mediului. Dispozițiile acestuia se bazează pe principiul precauției”. Cu toate acestea, articolul 1 alineatul (3) nu impune obligații exportatorilor.

55. În termeni relativi, în cuprinsul Regulamentului REACH se fac puține referiri la activitățile exportatorilor și niciuna dintre acestea nu vine în susținerea tezei potrivit căreia exportul către state terțe de substanțe chimice care nu au fost înregistrate în momentul importului acestora în Uniune reprezintă o încălcare nouă și de sine stătătoare a articolului 5.

56. Considerentul (7) are ca obiect producerea de substanțe și se referă la obiectivul conservării integrității pieței interne. Astfel, segmentul de frază care încheie considerentul (7) „chiar și în cazul în care aceste substanțe sunt exportate” este menit să împiedice producătorii stabiliți pe teritoriul pieței interne să eludeze domeniul de aplicare *ratione materiae* al Regulamentului REACH, întrucât precizează că substanțele chimice utilizate în astfel de procese sunt destinate exportului. Am ajuns la această concluzie deoarece noțiunea „producător” este definită la articolul 3 punctul 9 din Regulamentul REACH ca fiind „orice persoană fizică sau juridică stabilită pe teritoriul Comunității, care produce o substanță pe teritoriul Comunității”.

57. Mai mult, în cadrul Regulamentului REACH există o *lex specialis* care se referă la substanțele chimice care sunt înregistrate în Uniune, fiind exportate și apoi reimportate. Articolul 2 alineatul (7) litera (c) din titlul I prevede o exceptare de la dispozițiile titlului II privind înregistrarea, ale titlului V privind obligațiile utilizatorilor din aval și ale titlului VI privind evaluarea atunci când exportul este întreprins de un operator din cadrul lanțului de aprovizionare, iar apoi reimportat în Uniune de același operator sau de un alt operator din cadrul lanțului de aprovizionare. Această exceptare este efectivă atunci când un astfel de actor demonstrează că (i) substanța reimportată este aceeași cu substanța exportată și (ii) i-au fost furnizate toate informațiile relevante în conformitate cu articolul 31 sau cu articolul 32 din Regulamentul REACH în legătură cu substanța exportată³⁸.

58. Prin urmare, articolul 2 alineatul (7) litera (c) din Regulamentul REACH indică un domeniu de aplicare *ratione materiae* cu privire la exportul substanțelor chimice care este limitat la cele care sunt reimportate. Aceeași interpretare este sugerată de articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul REACH, care exceptează de la dispozițiile regulamentului substanțele care sunt supuse controlului vamal, cu condiția ca acestea să fie, printre altele, destinate reexportării sau în tranzit³⁹ și de faptul că un regulament distinct al Uniunii, și anume Regulamentul (UE) nr. 649/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2012 privind exportul și importul de produse chimice care prezintă risc⁴⁰ prevede norme și proceduri specifice pentru exportul substanțelor chimice care sunt interzise sau sunt strict restricționate în Uniune⁴¹.

37 — Utilizatorii din aval sunt, de asemenea, reglementați în mod extensiv, însă cu precădere în titlul V.

38 — Articolul 31 prevede cerințele privind fișele cu date de securitate, iar articolul 32, obligația de a comunica informații în aval, în lanțul de aprovizionare, cu privire la substanțele, ca atare sau în amestecuri, pentru care nu se impune fișa cu date de securitate.

39 — A se vedea de asemenea considerentul (10). Considerăm că anexa XVII la Regulamentul REACH, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul nr. 552/2009 al Comisiei, confirmă această interpretare, în condițiile în care se opune aplicării în cazul exporturilor efectuate în temeiul Regulamentului REACH a restricțiilor impuse de Directiva 76/769.

40 — JO 2012, L 201, p. 60.

41 — A se vedea Documentul CA/20/2012 al Comisiei din 9 martie 2012 privind cea de a 10-a Reuniune a autorităților competente pentru REACH și CLP (CARACAL), p. 2.

59. Într-un comentariu se susține că, având în vedere că „REACH nu se aplică utilizării de substanțe chimice în afara Uniunii Europene, este logic să se interpreteze această noțiune ca incluzând numai utilizatorii situați în Uniunea Europeană. În mod similar, cerințele determinate de introducerea pe piață ar trebui să fie interpretate ca aplicându-se numai introducerii pe piața Uniunii, excluzând piețele din afara Uniunii”⁴². Am ajuns la concluzia că o analiză contextuală a articolului 5 din Regulamentul REACH confirmă această teză.

c) *Geneză*

60. Curtii i-au fost înaintate un număr foarte mic de *travaux préparatoires* pentru Regulamentul REACH care să indice din partea legiuitorului Uniunii intenția ca exporturile care nu au fost înregistrate în momentul importului să fie incluse în cerințele privind înregistrarea de la articolul 5 din Regulamentul REACH⁴³. Este adevărat că Germania a sugerat o modificare a proiectului de articol 64 alineatul (1) privind interzicerea și restricționarea substanțelor astfel încât acesta să se refere la „orice furnizare sau punere la dispoziție” pe piață. Cu toate acestea, propunerea respectivă părea să privească numai propunerea Comisiei privind interdicțiile și restricțiile. Mai mult, părea să vizeze, în primul rând, garantarea aplicării normelor privind interdicțiile și restricțiile ori de câte ori o substanță chimică este introdusă pe piață, iar nu doar prima dată, în loc să aibă ca obiect exporturile. Recunoaștem că același document atribuie, de asemenea, Germaniei opinia potrivit căreia definiția introducerii pe piață include „furnizarea unei substanțe către un terț dintr-o altă țară („export”) (subliniere în original). Cu toate acestea, se adaugă apoi că, în cazul în care „nu există un consens cu privire la acest aspect, poate fi necesară, de asemenea, clarificarea acestuia”⁴⁴.

61. Clarificarea a fost făcută în etapa post-legislativă, în cursul căreia Comisia a explicat de ce considera că „introducerea pe piață” de la articolul 3 punctul 12 din Regulamentul REACH se referă la introducerea substanțelor chimice pe piața Uniunii⁴⁵. Germania a respins acest punct de vedere⁴⁶.

62. Astfel, luat în considerare în mod individual, acest material este insuficient pentru a stabili din partea legiuitorului Uniunii intenția de a include piețele țărilor terțe în noțiunea „introduse pe piață” de la articolul 5 din Regulamentul REACH⁴⁷; am putea adăuga că acest aspect nu poate fi dedus nici din textul propunerii Comisiei.

42 — Bergkamp, L., și Herbatschek, K., „Key concepts and Scope”, în Bergkamp, L. (ed), *op. cit.*, p. 40-73.

43 — Importanța genezei unei dispoziții pentru interpretarea acesteia a fost menționată recent de Curte în Hotărârea din 27 octombrie 2016, Comisia/Germania (C-220/15, EU:C:2016:815, punctul 39).

44 — Documentul de lucru al Consiliului 168/05, Grupul de lucru ad-hoc în materie de substanțe chimice, 30 mai 2005, p. 3.

45 — Cu privire la poziția Comisiei, a se vedea Documentul CA/20/2012, 9 martie 2012, cea de a 10-a Reuniune a autorităților competente pentru REACH și CLP (CARACAL) din 21, 22 și 23 martie 2012.

46 — Urmarea celei de a 10-a reuniuni CARACAL. Observația Germaniei cu privire la documentul CA/20/2012, „Clarificarea conceptului de introducere pe piață”.

47 — Se susține în continuare în observațiile scrise ale Comisiei că noțiunea „introduse pe piață” a fost inserată la articolul 5 din Regulamentul REACH în urma unei propuneri de modificare înaintate de guvernul neerlandez, care nu urmărea includerea exporturilor neînregistrate în momentul importului în domeniul de aplicare al Regulamentului REACH. Comisia se referă la următorul document: Consiliul Uniunii Europene DG C I, Documentul de lucru 214/05 (Grupul de lucru ad-hoc în materie de substanțe chimice), Bruxelles, 11 iulie 2005.

d) *Obiectivul*

63. Într-adevăr, Curtea a precizat recent în Hotărârea *Canadian Oil Company Sweden și Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171) că „princiipiile cardinale” care guvernează sistemul integrat al Regulamentului REACH pentru monitorizarea substanțelor chimice au fost prezentate de Comisia Europeană în introducerea Propunerii sale de regulament COM(2003) 644 final din 29 octombrie 2003. Curtea a precizat următoarele:

„Aceasta descrie «sistemul REACH» în sensul că cuprinde, mai întâi, înregistrarea pentru care «industria trebuie să obțină informații pertinente cu privire la substanțele pe care le produce și să exploateze aceste informații pentru a asigura o gestionare sigură a substanțelor menționate», în continuare, «evaluarea, care permite să se verifice că industria își respectă obligațiile» și autorizarea pentru substanțele care prezintă motive de îngrijorare deosebită, ale căror «riscuri legate de utilizare [...] sunt gestionate în mod adecvat sau [ale căror] avantaje socio-economice sunt mai importante decât riscurile [în cazul în care] nu există substanțe sau tehnologii de înlocuire ca altă soluție convenabilă». În sfârșit, «procedura de restricționare oferă o plasă de siguranță care permite gestionarea riscurilor care nu sunt acoperite în mod adecvat de alte dispoziții din sistemul REACH»⁴⁸.

64. Includerea substanțelor chimice care sunt destinate să părăsească teritoriul vamal al Uniunii ulterior unei importări inițiale fără înregistrare nu este compatibilă din punct de vedere logic cu atingerea obiectivelor post-înregistrare ale Regulamentului REACH legate de evaluare, autorizare și restricționare. Acest lucru ține, de asemenea, de dificultățile practice pe care ECHA sau oricare alt organism al Uniunii Europene sau al statelor membre le-ar întâmpina cu privire la monitorizarea și la gestionarea substanțelor din momentul în care acestea au părăsit teritoriul vamal al Uniunii, dar și de faptul că Curtea a hotărât că „obiectivul principal” al REACH este de a monitoriza substanțele chimice prezente ca atare sau într-un amestec⁴⁹.

65. Astfel cum a subliniat orașul Hamburg în cadrul ședinței, din momentul în care transportul se află în Rusia, orașul Hamburg nu va mai putea avea acces la acesta. Cu alte cuvinte, din Regulamentul REACH lipsesc dispoziții care să împuternicească și să abiliteze Uniunea sau autoritățile statelor membre să gestioneze și să monitorizeze substanțele chimice care au fost introduse pe piețe din țări terțe. Prin urmare, o interpretare a articolului 5 din Regulamentul REACH care să pledeze în favoarea principiului efectivității (*effet utile*) unei astfel de finalități ar părea nejustificată⁵⁰.

66. Remarcăm că prezenta cauză este diferită de problema analizată recent de Curte în Hotărârea din 21 septembrie 2016, *European Confederation for Cosmetic Ingredients* (C-592/14, EU:C:2016:703), în care s-a hotărât că testarea pe animale a ingredientelor cosmetice care a avut loc în afara Uniunii Europene intră sub incidența articolului 18 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1223/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 noiembrie 2009 privind produsele cosmetice⁵¹. Această hotărâre a fost pronunțată în contextul unei acțiuni introduse de un organism profesional reprezentând producătorii din Uniunea Europeană de ingrediente care urmează să fie utilizate în produse cosmetice în vederea stabilirii posibilei expunerii a membrilor acestuia la sancțiuni penale în cazul în care ar introduce pe piața din Regatul Unit produse cosmetice care conțin

48 — Punctul 25, citând Hotărârea din 10 septembrie 2015, *FCD și FMB* (C-106/14, EU:C:2015:576, punctul 32).

49 — Hotărârea din 10 septembrie 2015, *FCD și FMB* (C-106/14, EU:C:2015:576, punctul 49). În Hotărârea din 13 mai 2014, *Google Spain și Google* (C-131/12, EU:C:2014:317, punctul 54), Curtea a reținut că „legiitorul Uniunii a urmărit să garanteze că persoanele nu sunt private de protecția la care au dreptul conform acesteia și să evite eludarea protecției respective prin prevederea unui domeniu de aplicare teritorial deosebit de larg”. Aplicarea normelor de interpretare ale dreptului Uniunii demonstrează că nu se poate ajunge la aceeași concluzie cu privire la Regulamentul REACH.

50 — Cu privire la rolul principiului efectivității (*effet utile*) în interpretarea măsurilor Uniunii Europene, a se vedea Concluziile avocatului general Bobek în cauza *Comisia/Germania* (C-220/15, EU:C:2016:534, punctul 33 și jurisprudența citată).

51 — JO 2009, L 342, p. 59.

ingrediente care au făcut obiectul unor teste pe animale în afara Uniunii Europene. Prin urmare, nu a fost vorba despre lipsă din Uniunea Europeană a metodelor practice de reglementare a testării pe animale a ingredientelor, având în vedere că reglementarea urma să se aplice numai în momentul importului.

67. Este adevărat că articolul 106 din Regulamentul REACH prevede participarea țărilor terțe la activitatea desfășurată de ECHA, că articolul 107 din Regulamentul REACH oferă o facilitate pentru ca reprezentanții organizațiilor internaționale să participe în calitate de observatori la activitatea ECHA, că articolul 120 din Regulamentul REACH reglementează cooperarea cu țări terțe și cu organizații internaționale și că articolul 77 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul REACH obligă Secretariatul ECHA să faciliteze înregistrarea substanțelor importate în temeiul titlului II în conformitate cu obligațiile internaționale ale Uniunii Europene față de țările terțe.

68. Recunoaștem, de asemenea, ambele instrumente internaționale de protecție a mediului menționate în Regulamentul REACH, și anume planul de punere în aplicare adoptat la 4 septembrie 2002 la Summitul mondial pentru dezvoltare durabilă de la Johannesburg (considerentul 4) și Abordarea Strategică a Managementului Internațional al Chimicalelor (SAICM) adoptată la 6 februarie 2006 la Dubai (considerentul 6).

69. Cu toate acestea, niciuna dintre dispozițiile sus-menționate din Regulamentul REACH sau din oricare alt instrument destinat protecției internaționale a mediului invocat în prezenta cauză⁵² nu stabilește un angajament din partea Uniunii Europene de a-și asuma responsabilitatea cu privire la substanțele chimice exportate în afara teritoriului său vamal⁵³. Din momentul în care această limită este depășită, Uniunea Europeană este în mod necesar restricționată, cel puțin din punct de vedere practic, în privința a ceea ce poate întreprinde pentru a garanta un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului, potrivit prevederilor articolului 1 alineatul (1) și considerentelor (1) și (3) ale Regulamentului REACH⁵⁴.

52 — Germania a invocat de asemenea „Agenda 21”, un plan de acțiune fără caracter obligatoriu pus în aplicare în mod voluntar de Organizația Națiunilor Unite cu privire la dezvoltarea durabilă, care a fost un produs al Summitului Pământului (Conferința Organizației Națiunilor Unite privind Mediul și Dezvoltarea) organizat la Rio de Janeiro, în Brazilia, în 1992 (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>).

53 — Cu privire la recurgerea la instrumente internaționale încheiate de Uniune pentru facilitarea interpretării, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 11 aprilie 2013, HK Danmark (C-335/11 și C-337/11, EU:C:2013:222, punctele 37 și 39).

54 — Chestiunea controversată a jurisdicției extrateritoriale în cadrul dreptului Uniunii Europene se află în prezent pe rolul Curții. A se vedea, în contextul dreptului concurenței, Concluziile avocatului general Wahl prezentate în cauza Intel Corporation/Comisia (C-413/14 P, EU:C:2016:788). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Wathelet în cauza InnoLux/Comisia (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

70. Din aceste elemente se desprinde concluzia că, în cazul în care articolul 5 din Regulamentul REACH, în versiunea sa actuală, este „incoerent și inadecvat obiectivelor” pe care urmărește să le realizeze, revine atunci legiuitorului Uniunii obligația „de a interveni în acest sens și de a adopta măsuri adecvate”⁵⁵, având în vedere în special consecințele complexe ce rezultă în cazul în care REACH ar fi extins pentru a include *ratione materiae* exporturile neînregistrate în momentul importului⁵⁶.

C – Articolul 126 din Regulamentul REACH

71. Este necontestat că orașul Hamburg nu a solicitat o ordonanță prin care să se impună înregistrarea transportului în temeiul articolelor 5 și 6 din Regulamentul REACH. Conform ordonanței de trimitere, în temeiul dreptului administrativ german, este posibil să se impună o astfel de înregistrare și, încă din 2009, în prima ordonanță de trimitere referitoare la Regulamentul REACH, unul dintre avocații generali ai Curții a observat că „înregistrarea substanțelor urmărește tocmai îmbunătățirea informațiilor cu privire la riscurile referitoare la aceste substanțe”⁵⁷.

72. Această situație ridică probleme, întrucât, după cum s-a menționat mai sus, în cazul în care procedura penală nu viza transportul în discuție în prezenta cauză, atunci este posibil să fie necesară în continuare sancționarea încălcării articolului 5 din Regulamentul REACH, care s-a produs în momentul importului, printr-o măsură efectivă, proporțională și descurajantă, în conformitate cu articolul 126 din Regulamentul REACH. Mai mult, după cum a evidențiat Comisia în observațiile sale scrise, este posibil ca domnul Pinckernelle să fi încălcat Regulamentul REACH cu privire la mai multe aspecte distincte⁵⁸.

73. Având în vedere cerințele privind nivelul ridicat de protecție a sănătății și a mediului, menționate de Regulamentul REACH la articolul 1 alineatul (1) și în considerentele (1) și (3) și nivelul ridicat de protecție și de îmbunătățire a calității mediului care sunt integrate în politicile Uniunii Europene în temeiul articolului 37 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁵⁹, articolul 126 din Regulamentul REACH obligă statele membre să se asigure că sancțiunile prevăzute pentru punerea în

55 — A se vedea Hotărârea din 23 martie 2000, *Met-Trans și Sagpol* (C-310/98 și C-406/98, EU:C:2000:154, punctul 47). Aceste considerații sunt valabile, de asemenea, în ceea ce privește preocupările exprimate de instanța națională de trimitere cu privire la articolele 21 și 23 din Regulamentul REACH.

56 — Germania și orașul Hamburg și-au exprimat preocuparea cu privire la faptul că dreptul Uniunii nu oferă garanții suficiente pentru a preveni importul în Uniune de produse alimentare care au fost contaminate în afara Uniunii cu substanțe chimice periculoase. Acest lucru este contestat de Comisie, care face trimitere în observațiile sale scrise la Regulamentul (CE) nr. 852/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 privind igiena produselor alimentare (JO 2004, L139, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 44, p. 173), la Regulamentul (CE) nr. 853/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2004 de stabilire a unor norme specifice de igienă care se aplică alimentelor de origine animală (JO 2004, L 139, p. 55, Ediție specială, 13/vol. 56, p. 71) și la Regulamentul (CE) nr. 396/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 februarie 2005 privind conținuturile maxime aplicabile reziduurilor de pesticide din sau de pe produse alimentare și hrana de origine vegetală și animală pentru animale și de modificare a Directivei 91/414/CEE (JO 2005, L 70, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 63, p. 55). Acesta este un tip de problemă cu fațete multiple a cărei soluționare trebuie încredințată, preferabil, legiuitorului Uniunii, ceea ce este valabil și pentru chestiunea complexă a găsirii unui just echilibru între angajamentul luat de Uniune cu privire la un nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a mediului și obligațiile acesteia față de Organizația Mondială a Comerțului, având în vedere caracterul sensibil al preocupărilor legate de cerințele de înregistrare ale REACH care au fost exprimate de partenerii comerciali internaționali ai Uniunii în cadrul Comitetului OMC Bariere tehnice în calea comerțului. Pentru o analiză recentă, a se vedea Korkea-aho, E., „Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market”, 53 (2016), *Common Market Law Review*, 764.

57 — Concluziile avocatului general Kokott în S.P.C.M. și alții (C-558/07, EU:C:2009:142, punctul 82). A se vedea de asemenea Hotărârea din 7 iulie 2009, S.P.C.M. și alții (C-558/07, EU:C:2009:430, punctul 52).

58 — Comisia se referă la importul fără înregistrare cu încălcarea articolului 5, la nefinalizarea unui raport de securitate chimică, cu încălcarea articolului 14, la comercializarea de sulfat de nicotină către clienți din Germania, din Țările de Jos și din Polonia fără completarea fișei cu date de securitate potrivit cerințelor articolului 31 și la utilizarea prin depozitare a sulfatului de nicotină în temeiul articolului 3 punctul 24 din Regulamentul REACH, care nu ar fi trebuit să aibă loc decât după înregistrare. A se vedea de asemenea cerințele impuse de Regulamentul (CE) nr. 1272/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2008 privind clasificarea, etichetarea și ambalarea substanțelor și a amestecurilor, de modificare și de abrogare a Directivelor 67/548/CEE și 1999/45/CE, precum și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1907/2006 (JO 2008, L 353, p. 1).

59 — A se vedea de asemenea articolul 191 alineatul (2) TFUE și articolul 3 alineatul (3) TUE. Pentru o analiză recentă a semnificației sintagmei un „nivel ridicat de protecție a mediului” în politica Uniunii, a se vedea Concluziile avocatului general Kokott în cauza *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:665, punctele 24-35).

aplicare a Regulamentului REACH reflectă gravitatea încălcării⁶⁰, fără a aduce atingere marjei de apreciere conferite statelor membre în ceea ce privește sancțiunile în lipsa armonizării acestora⁶¹. În plus, încălcarea Regulamentului REACH trebuie să fie sancționată în condiții, atât de fond, cât și de procedură, care să fie analoge celor aplicabile în dreptul național pentru încălcări de aceeași natură⁶². Considerat în ansamblul său, sistemul de sancțiuni trebuie să fie disuasiv⁶³.

74. Prin urmare, autoritățile competente din statele membre sunt îndreptățite să aplice toate metodele următoare sau oricare dintre acestea pentru a corecta lipsa înregistrării în temeiul Regulamentului REACH⁶⁴. Metodele folosite vor varia în mod inevitabil în funcție de ansamblul circumstanțelor specifice. Printre astfel de metode se numără (i) ordonanțe de impunere a înregistrării, (ii) orice alte măsuri provizorii necesare⁶⁵ cum ar fi, de exemplu, ordonanțe asigurătorii de sechestru asupra substanțelor chimice până la finalizarea proceselor de regularizare astfel încât, din punct de vedere practic, acestea să nu poată fi exportate, (iii) aplicarea de amenzi și (iv) în cazuri grave, aplicarea de sancțiuni penale⁶⁶.

75. Aplicarea regimurilor de sancțiuni de către statele membre în vederea asigurării respectării Regulamentului REACH trebuie să se facă, bineînțeles, cu respectarea drepturilor fundamentale protejate în temeiul cartei⁶⁷ și a principiilor generale de drept, cum ar fi principiul proporționalității. Aceasta înseamnă că sancțiunea sau sancțiunile alese trebuie să fie adaptate în mod corespunzător pentru a atinge obiectivele Regulamentului REACH și să nu depășească ceea ce este necesar pentru garantarea acestora⁶⁸. În această conjunctură, un operator poate susține, de exemplu, că înregistrarea impune costuri disproporționate sau că sancțiunea aleasă de autoritatea statului membru este excesivă din alte puncte de vedere.

76. În sfârșit, subliniem că principiile pe care le-am trasat aici se aplică în egală măsură importurilor destinate a fi comercializate pe piața internă a Uniunii, cât și importurilor în Uniunea Europeană care sunt destinate exportului către țări terțe, în conformitate cu angajamentul privind nediscriminarea menționat în cea de a doua teză a considerentului (3) al Regulamentului REACH.

60 — Hotărârea din 9 noiembrie 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, punctul 63), și Hotărârea din 9 iunie 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, punctele 48-56).

61 — Hotărârea din 26 noiembrie 2015, Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, punctul 52).

62 — De exemplu, Hotărârea din 27 martie 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punctul 44), și Hotărârea din 13 noiembrie 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, punctul 38).

63 — Hotărârea din 27 martie 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (EU:C:2014:190). Pentru observații recente privind clauzele de penalizare, a se vedea 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.

64 — Detalii cu privire la metodele aplicate de statele membre pentru a asigura respectarea Regulamentului REACH sunt disponibile pe site-ul internet al Direcției Generale XI a Comisiei Europene. A se vedea http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. A se vedea de asemenea „Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States” [Raport privind sancțiunile aplicabile pentru încălcarea dispozițiilor Regulamentului REACH în statele membre] elaborat de Milieu Ltd http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page

65 — Hotărârea din 10 septembrie 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punctul 67).

66 — Cu privire la coexistența cerințelor naționale de înregistrare a substanțelor chimice și a cerințelor de aceeași natură ale Uniunii, a se vedea Hotărârea din 17 martie 2016, Canadian Oil Company Sweden și Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171), și Concluziile avocatului general Sharpston (EU:C:2015:809, în special punctul 41). Avocatul general observă la acest punct că „registru produselor suedez și registrul Uniunii diferă în mod semnificativ unul de celălalt în ceea ce privește domeniul de aplicare și informațiile detaliate pe care le conțin”.

67 — A se vedea, de exemplu, Hotărârile din 30 iunie 2016, Toma și Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punctul 46) și Câmpean (C-200/14, EU:C:2016:494, punctul 70), și Hotărârea din 10 septembrie 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punctele 45-47).

68 — Pentru un exemplu recent de aplicare a principiului proporționalității în cadrul unei căi de atac destinate sancționării unei erori care a afectat mediul, a se vedea punctul 44 din Hotărârea din 29 aprilie 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287): „Incumbă autorităților naționale competente obligația de a lua în considerare ansamblul împrejurărilor de fapt sau de drept specifice fiecărei spețe pentru a determina dacă o sancțiune trebuie să fie aplicată unui operator și, dacă este cazul, care este acea sancțiune. Această apreciere impune printre altele să se țină seama de comportamentul operatorului, precum și de buna sa credință sau de intențiile sale frauduloase”.

77. Prin urmare, deși înțelegem preocupările exprimate de Germania și de orașul Hamburg cu privire la faptul că interpretarea noțiunii „introduse pe piață” de la articolul 5 din Regulamentul REACH în sensul excluderii exporturilor de substanțe chimice neînregistrate în momentul importului ar putea însemna o ușă deschisă pentru importatori lipsiți de scrupule care vor încălca în mod intenționat cerințele Uniunii privind înregistrarea substanțelor chimice, știind că le pot exporta cu ușurință, această eventualitate s-ar părea că ar putea fi evitată prin aplicarea riguroasă a dispozițiilor coroborate ale articolelor 5, 6, 7 și 126 din Regulamentul REACH.

IV – Concluzie

78. În lumina tuturor considerațiilor precedente, suntem de părere că răspunsul dat de Curte la întrebarea adresată de Bundesverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Federal, Germania) ar trebui să fie următorul:

„Articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1907/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2006 privind înregistrarea, evaluarea, autorizarea și restricționarea substanțelor chimice (REACH), de înființare a Agenției Europene pentru Produse Chimice, de modificare a Directivei 1999/45/CE și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 793/93 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 1488/94 al Comisiei, precum și a Directivei 76/769/CEE a Consiliului și a Directivelor 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE și 2000/21/CE ale Comisiei (JO 2006, L 396, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 60, p. 3), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 552/2009 al Comisiei din 22 iunie 2009, trebuie interpretat în sensul că, sub rezerva tuturor cerințelor prevăzute la articolele 6, 7, 21, 23 și 126 din acest regulament, substanțele care nu au fost înregistrate în conformitate cu dispozițiile relevante ale titlului II din Regulamentul REACH pot fi exportate în afara teritoriului Uniunii Europene.”