



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 12. februar 2015¹

Sag C-106/14

**Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) og
Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (FMB)
mod
Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (Frankrig))

»Forordning (EF) nr. 1907/2006 (Reach-forordningen) — registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) — begrebet artikel — artikel, som består af flere artikler — oplysningspligt ved anvendelse af særligt problematiske stoffer — beregning af koncentrationen — produktion, import og levering«

I – Indledning

1. I tilfælde, hvor en artikel indeholder over 0,1% af et særligt problematisk stof, er der i Reach-forordningen² fastsat visse oplysningspligter over for Det Europæiske Kemikalieagentur (herefter »ECHA«) samt modtagerne og forbrugerne af artiklen.

2. Forskellige medlemsstater og Europa-Kommissionen er uenige om, hvordan denne koncentrationstærskel skal beregnes, hvis en artikel består af flere komponenter, som i sig selv er artikler. Det er Kommissionens opfattelse, som støttes af flertallet af medlemsstaterne, at indholdet af det problematiske stof skal beregnes i forhold til den sammensatte artikel. Nogle medlemsstater – flertallet af procesdeltagerne i den foreliggende sag – mener derimod, at det er tilstrækkeligt, hvis indholdsandelen er til stede i de enkelte komponenter. I så fald ville oplysningspligten foreligge i langt flere tilfælde.

3. Denne tvist er tydeligvis af væsentlig betydning for den frie udveksling af varer, idet den kan føre til, at de er underlagt forskellige krav i de forskellige medlemsstater. Der er derfor behov for en afklaring af spørgsmålet ved Domstolen.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT L 396, s. 1), senest ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 895/2014 af 14.8.2014 (EUT L 244, s. 6).

II – Retsgrundlag

A – EU-retlige forskrifter

1. Reach-forordningen

4. Følgende betragtninger til Reach-forordningen er relevante:

»(1) Denne forordning bør sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet som den frie bevægelighed på det indre marked for stoffer som sådan, i blandinger og i artikler og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation. Denne forordning bør også fremme udviklingen af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed.

[...]

(3) Der bør sikres et højt niveau for menneskers sundhed og miljøbeskyttelse ved tilnærmelse af lovgivningerne om stoffer med det mål at opnå en bæredygtig udvikling. Denne lovgivning bør anvendes på en ikke-diskriminerende måde, uanset om stofferne handles på det indre marked eller internationalt, i overensstemmelse med Fællesskabets internationale forpligtelser.

[...]

(29) Da producenter og importører af artikler bør være ansvarlige for deres artikler, er det hensigtsmæssigt at pålægge registreringskrav for stoffer, der er beregnet til at blive frigivet fra artikler, og som ikke er blevet registreret til den pågældende anvendelse. I forbindelse med særligt problematiske stoffer, der er til stede i artikler over mængde- og koncentrationstærsklerne, hvor eksponering for stoffet ikke kan udelukkes, og hvor ingen har registreret stoffet til denne anvendelse, bør agenturet underrettes. Agenturet bør endvidere have beføjelser til at kræve, at der indsendes en registrering, hvis det har grunde til at formode, at frigivelsen af et stof fra artiklen kan udgøre en sundheds- eller miljørisiko, og at stoffet er til stede i disse artikler i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år. Agenturet bør overveje, om der er behov for et forslag om en begrænsning, hvis det mener, at sådanne stoffers anvendelse i artikler udgør en sundheds- eller miljørisiko, der ikke er tilstrækkeligt kontrolleret.

[...]

(56) En del af producenters eller importørers ansvar for risikohåndtering i forbindelse med stoffer består i formidling af oplysninger om disse stoffer til andre fagfolk, bl.a. downstream-brugere eller distributører. Desuden bør producenter og importører af artikler give oplysninger om sikker anvendelse af artikler til industrielle og professionelle brugere, samt til forbrugere efter anmodning. Dette vigtige ansvar bør ligeledes gælde i hele leverandørkæden, så alle aktører kan opfylde deres forpligtelser med hensyn til håndtering af risiciene i forbindelse med anvendelse af stofferne.

[...]

(117) EU-borgere bør have adgang til oplysninger om kemikalier, som de kan blive eksponeret for, således at de kan træffe kvalificerede beslutninger om deres brug af kemikalier. [...]

[...]«

5. Reach-forordningens artikel 1 definerer forordningens formål og anvendelsesområde:

»1. Formålet med denne forordning er at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation.

[...]

3. Denne forordning bygger på princippet om, at det er producenter, importører og downstream-brugere, der skal sikre, at de fremstiller, markedsfører og anvender stoffer, der ikke skader menneskers sundhed eller miljøet. Bestemmelserne i forordningen bygger på forsigtighedsprincippet.«

6. Reach-forordningens artikel 2, stk. 2, indeholder en bestemmelse om, hvornår en artikel ikke længere betragtes som en artikel:

»Affald [...] er ikke et stof, en blanding eller en artikel i henhold til artikel 3 i denne forordning.«

7. Reach-forordningens artikel 3 definerer forskellige begreber, som er af betydning i den foreliggende sag:

»3. »artikel«: en genstand, der under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion

4. »producent af en artikel«: enhver fysisk eller juridisk person, der fremstiller eller samler en artikel inden for Fællesskabet

[...]

11. »importør«: enhver fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, der er ansvarlig for import

12. »markedsføring«: at levere til eller stille til rådighed for tredjemand mod betaling eller gratis. [...]

[...]

33. »leverandør af en artikel«: en producent eller importør af en artikel, en distributør eller en anden aktør i leverandørkæden, der markedsfører en artikel

[...]«

8. I Reach-forordningens artikel 7 fastsættes visse oplysningsforpligtelser over for ECHA med hensyn til artikler:

»2. Enhver producent eller importør af artikler skal underrette agenturet i overensstemmelse med stk. 4, hvis et stof opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, og hvis begge følgende betingelser er opfyldt:

a) [S]toffet er til stede i disse artikler i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år.

b) [S]toffet er til stede i disse artikler i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse, hvis producenten eller importøren kan udelukke eksponering af mennesker og miljø ved normal eller med rimelighed forventet anvendelse, herunder bortskaffelse. I sådanne tilfælde skal producenten eller importøren give modtageren af artiklen passende vejledning.

[...]

5. Agenturet kan træffe afgørelse om, at producenter eller importører af artikler skal indsende en registrering i overensstemmelse med dette afsnit for ethvert stof i disse artikler, hvis følgende betingelser er opfyldt:

- a) [S]toffet er til stede i disse artikler i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år.
- b) [A]genturet har grund til at formode, at
 - i) stoffet vil blive frigivet fra artiklerne, og
 - ii) frigivelsen af stoffet fra artiklerne indebærer en risiko for menneskers sundhed eller miljøet.
- c) [S]toffet er ikke omfattet af stk. 1.

Registreringsansøgningen skal ledsages af det gebyr, der kræves i henhold til i afsnit IX.

6. Stk. 1-5 finder ikke anvendelse på stoffer, der allerede er registreret til den pågældende anvendelse.

[...]«

9. I Reach-forordningens artikel 33 konkretiseres oplysningspligten i forbindelse med artikler i forhold til modtagere og forbrugere:

»1. Enhver leverandør af en artikel indeholdende et stof, der opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, skal forsyne modtageren af artiklen med oplysninger, som leverandøren råder over, og som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn.

2. På anmodning fra en forbruger skal enhver leverandør af en artikel indeholdende et stof, der opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, forsyne forbrugeren med oplysninger, som leverandøren råder over, og som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn.

De relevante oplysninger skal leveres gratis senest 45 dage efter modtagelsen af anmodning.«

10. Målsætningen for bestemmelserne om særligt problematiske stoffer er fastlagt i Reach-forordningens artikel 55:

»Formålet med dette afsnit er at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten, samtidig med at det sikres, at risici i forbindelse med særligt problematiske stoffer er tilstrækkeligt kontrolleret, og at disse stoffer efterhånden erstattes af egnede alternative stoffer eller teknologier, hvis disse er økonomisk og teknisk levedygtige. Alle producenter, importører og downstream-brugere, der ansøger om godkendelse, skal med henblik herpå analysere tilgængeligheden af alternativer samt overveje de hermed forbundne risici og de tekniske og økonomiske muligheder for substitution.«

11. De særligt problematiske stoffer er defineret i Reach-forordningens artikel 57:

»Følgende stoffer kan optages i bilag XIV i henhold til proceduren i artikel 58:

- a) stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering i fareklassen carcinogenicitet kategori 1A eller 1B i henhold til punkt 3.6 i bilag I til forordning (EF) nr. 1272/2008

- b) stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering i fareklassen kimcellemutagenicitet kategori 1A eller 1B i henhold til punkt 3.5 i bilag I til forordning (EF) nr. 1272/2008
- c) stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering i fareklassen reproduktionstoksicitet kategori 1A eller 1B, skadelige virkninger for seksuel funktion og forplantningsevnen eller for udviklingen, i henhold til punkt 3.7 i bilag I til forordning (EF) nr. 1272/2008
- d) stoffer, der er persistente, bioakkumulerende og toksiske i henhold til kriterierne i denne forordnings bilag XIII
- e) stoffer, der er meget persistente og meget bioakkumulerende i henhold til kriterierne i denne forordnings bilag XIII
- f) stoffer – som f.eks. stoffer med hormonforstyrrende egenskaber eller stoffer med persistente, bioakkumulerende og toksiske eller meget persistente og meget bioakkumulerende egenskaber, der ikke opfylder kriterierne i litra d) eller e) – for hvilke der foreligger videnskabelig dokumentation for sandsynlige alvorlige virkninger på menneskers sundhed eller miljøet, der er problematiske i samme grad som virkningerne af de andre stoffer, der er anført i litra a)-e); disse stoffer identificeres enkeltvis i overensstemmelse med den i artikel 59 fastlagte procedure.«

12. I Reach-forordningens artikel 59 er den procedure fastlagt, hvorefter ECHA kan sætte stoffer, som har de i artikel 57 omhandlede karakteristika, på den såkaldte »kandidatliste« for indførelse af en godkendelsespligt.

2. Kemikalieagenturets retningslinjer

13. Det omtvistede spørgsmål er behandlet i Kemikalieagenturets »Vejledning om krav til stoffer i artikler (version 2) af 1. april 2011«³. Kemikalieagenturet oplyser i kapitel 4.4, at koncentrationen af særligt problematiske stoffer i artikler med forskellige komponenter skal beregnes for hele artiklen:

»Et særligt problematisk stof på kandidatlisten kan være til stede i forskellige koncentrationer i forskellige komponenter i den samme artikel, f.eks. én koncentration i et computerkabinet og en anden koncentration i transformeren. For at forpligtelserne i henhold til artikel 7, stk. 2, og artikel 33 skal finde anvendelse, skal koncentrationen af dette særligt problematiske stof overstige 0,1 vægtprocent i hele artiklen [...]«

B – Fransk ret

14. Hovedsagen vedrører gyldigheden af »Meddelelse til de økonomiske aktører om forpligtelsen til at videregive oplysninger om stoffer i artikler i henhold til artikel 7, stk. 2, og artikel 33 i forordning nr. 1907/2006 (Reach) – Fortolkning af tærsklen på 0,1% (vægtprocent) nævnt i artikel 7, stk. 2, og artikel 33« fra den franske Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (ministeren for miljø, bæredygtig udvikling, transport og boliger) af 8. juni 2011 (herefter »ministerens meddelelse«).

3 — http://echa.europa.eu/documents/10162/13632/articles_da.pdf

15. Heri anføres det ifølge den forelæggende rets oplysninger:

»Med henvisning til offentliggørelsen af 1. april 2011 på Det Europæiske Kemikalieagenturs websted [...] af den reviderede vejledning om anvendelsen af Reach-forordningen på stoffer i artikler og nærmere bestemt notatet fra den administrerende direktør, der ledsagede denne vejledning, og hvoraf det fremgik, at der ikke blandt Den Europæiske Unions/Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområdes medlemsstater var opnået enighed om denne vejledning, oplyser de franske myndigheder med denne meddelelse de økonomiske aktører om den af Frankrig anlagte fortolkning med hensyn til anvendelse af Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 33. De præciserer, at begrebet artikel skal forstås som enhver genstand, der opfylder definitionen af artikel i Reach, dvs. »en genstand, der under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion« (artikel 3, stk. 3). En artikel kan således bestå af en eller flere genstande, der opfylder definitionen af artikel, og bestemmelserne i artikel 7, stk. 2, og artikel 33 finder således anvendelse på hver enkelt genstand.«

III – Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

16. I hovedsagen protesterer to franske sammenslutninger af handelsvirksomheder mod ministerens meddelelse. Det franske Conseil d'Etat har stillet følgende spørgsmål til Domstolen:

»Når en »artikel« som omhandlet i forordning nr. 1907/2006 (Reach) er sammensat af flere elementer, der hver især opfylder definitionen af »artikel« i nævnte forordning, finder de forpligtelser, der følger af forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 33, da kun anvendelse på den samlede artikel eller på hvert enkelt element, der opfylder definitionen af »artikel«?»

17. Der er modtaget skriftlige udtalelser fra Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (en sammenslutning af handels- og distributionsvirksomheder), Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (en sammenslutning af byggemarkeder og boligindretningsbutikker) (herefter »FCD« og »FMB«), Frankrig, Belgien, Danmark, Tyskland, Irland, Grækenland, Østrig, Sverige, Norge og Europa-Kommissionen. Bortset fra Grækenland og Østrig deltog de også i retsmødet den 8. januar 2015.

IV – Retlig vurdering

18. For at opnå en bedre forståelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse skal det præjudicielle spørgsmål først indplaceres i Reach-forordningens regelværk (jf. punkt A). Derefter diskuteres begrebet »artikel« (jf. punkt B) og producenters og importørers pligt til at underrette ECHA i henhold til artikel 7, stk. 2 (jf. punkt C, 1. og 2.) samt leverandørers pligt til at oplyse modtagere og forbrugere i henhold til artikel 33 (jf. punkt C, 3.).

A – Det præjudicielle spørgsmåls normative kontekst

19. Det præjudicielle spørgsmål skal ses i sammenhæng med Reach-forordningens bestemmelser om de såkaldte »særligt problematiske stoffer«, hvis egenskaber er defineret i artikel 57. Ifølge denne artikel er disse stoffer sundhedsskadelige, fordi de er kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske [artikel 57, litra a)-c)]. De kan også skade miljøet, fordi de er persistente, bioakkumulerende og toksiske henholdsvis meget persistente og meget bioakkumulerende [artikel 57, litra d) og e)]. I konkrete tilfælde er tilsvarende egenskaber også tilstrækkelige [artikel 57, litra f)].

20. Sådanne stoffer kan ved en afgørelse fra Kommissionen efter gennemførelse af en udvalgsprocedure optages i bilag XIV til Reach-forordningen, som efter den seneste ændring⁴ omfatter 31 stoffer⁵. I henhold til artikel 56 kræver anvendelse af stoffer, der er optaget i dette bilag, som regel en godkendelse, som tildeles af Kommissionen i henhold til artikel 60-64.

21. Disse bestemmelser vedrører dog stoffer, som står på en såkaldt kandidatliste for optagelse i bilaget. Sådanne stoffer kan ECHA identificere efter en procedure, som er fastlagt i artikel 59, hvis de opfylder kriterierne for særligt problematiske stoffer. Blandt stofferne på kandidatlisten udvælges de stoffer, hvis optagelse i bilag XIV skal undersøges nærmere. I øvrigt har procesdeltagerne efter forespørgsel på retsmødet samstemmende oplyst, at disse kandidatstoffer bliver ved med at stå på kandidatlisten, efter at de er optaget i bilag XIV.

22. Kandidatlisten omfattede ved seneste opgørelse 155 stoffer⁶. Der findes muligvis andre stoffer med disse egenskaber⁷, men så længe de ikke er optaget på kandidatlisten, er de ikke berørt af det foreliggende spørgsmål⁸.

23. Ifølge Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, skal enhver producent eller importør af artikler underrette ECHA, hvis et stof på kandidatlisten er til stede i disse artikler i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år samt er til stede i disse artikler i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.

24. Desuden er det i Reach-forordningens artikel 33, stk. 1, fastsat, at enhver leverandør af en artikel indeholdende et kandidatstof i en koncentration på over 0,1 vægtprocent skal forsyne modtageren af artiklen med oplysninger, som leverandøren råder over, og som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn. Ifølge stk. 2 stiller leverandøren de samme oplysninger til rådighed for forbrugere efter anmodning.

25. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører anvendelsen af koncentrationstærsklen på 0,1 vægtprocent i artiklen. Spørgsmålet er, om denne tærskel i forbindelse med artikler, som er sammensat af flere artikler, skal anvendes i forhold til den samlede artikel eller i forhold til de enkelte delartikler.

26. Flere medlemsstater illustrerer dette med et eksempel med en cykel, hvor plasthåndgrebene på styret indeholder blødgørere, som står på kandidatlisten for særligt problematiske stoffer. Her er det muligt, at indholdstærsklen er nået for selve håndgrebene, men formentlig ikke for hele cyklen. Andre eksempler, der har været fremført, er en stol, hvis betræk indeholder kandidatstoffer, eller hele flyvemaskiner, hvor der er monteret sådanne stole.

4 — Kommissionens forordning (EU) nr. 895/2014 af 14.8.2014 om ændring af bilag XIV til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT L 244, s. 6).

5 — Det Europæiske Kemikalieagentur udsendte den 1.9.2014 et udkast til en henstilling om optagelse af yderligere 22 stoffer i bilag XIV til forordning nr. 1907/2006 (Draft results of the 6th prioritisation of the SVHCs on the Candidate List with the objective to recommend priority substances for inclusion in Annex XIV, http://echa.europa.eu/documents/10162/13640/prioritisation_results_6th_rec_en.pdf, besøgt den 27. november 2014).

6 — <http://echa.europa.eu/candidate-list-table>, status 16.6.2014, besøgt den 27.11.2014.

7 — Forskellige ngo'er fører lister over yderligere problematiske stoffer, som ville kunne optages på kandidatlisten i fremtiden. Således indeholder den såkaldte SIN List fra International Chemical Secretariat 830 stoffer (sinlist.chemsec.org, besøgt den 1.12.2014), og en liste fra Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation fra 2010 omfattede 334 stoffer (<http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation>, besøgt den 1. december 2014).

8 — Jf. Rettens dom Rütgers Germany m.fl. mod ECHA (T-96/10, EU:T:2013:109, præmis 34).

B – Begrebet »artikel« i henhold til Reach-forordningens artikel 3, nr. 3)

27. De fleste af de medlemsstater, der har afgivet indlæg, støtter sig på definitionen i Reach-forordningens artikel 3, nr. 3). Ifølge denne definition er en »artikel« en genstand, der under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion.

28. Til forskel fra, hvad Irland har anført, er det ikke et krav, at funktionen skal være af autonom karakter, dvs. at genstanden skal have funktionen uafhængigt af andre genstande. Dette giver ordlyden ingen holdepunkter for, og det ville betyde en alt for kraftig begrænsning af begrebet »artikel«. For mange genstande gælder det nemlig, at deres funktion kun kan realiseres i kombination med andre genstande, stoffer eller blandinger. Foruden de allerede omtalte håndgreb til cykelstyr og sædebetræk kunne man f.eks. nævne skruer. Alligevel markedsføres også sådanne genstande, så andre kan bruge dem til at fremstille mere komplekse artikler, f.eks. til at fremstille cykler, stole eller flyvemaskiner.

29. En barre bly eller kunststofgranulat⁹ er derimod ikke artikler, men stoffer, dvs. grundstoffer og forbindelser heraf i henhold til Reach-forordningens artikel 3, nr. 1). Deres funktion bestemmes ikke af deres form, overflade eller design, men derimod af deres kemiske sammensætning. Desuden findes der i henhold til artikel 3, nr. 2), også blandinger af forskellige stoffer, f.eks. flydende farver og lakker.

30. For fuldstændighedens skyld bemærkes, at i henhold til artikel 2, stk. 5 og 6 gælder de forpligtelser til at underrette ECHA (Reach-forordningens artikel 7, stk. 2) og til at oplyse modtagere og forbrugere (artikel 33), som undersøges her, ikke for fødevarer.

31. Det kan ikke udledes af definitionen, at en delartikel ikke længere er en artikel, når den kombineres med andre delartikler for at danne en samlet artikel.

32. Som det understreges af bl.a. Belgien og Norge, fastsættes det derimod alene ved Reach-forordningens artikel 2, stk. 2, hvornår artikler ikke længere skal betragtes som sådanne, nemlig når de bliver til affald i EU-rettens forstand.

33. Til forskel fra hvad Irland har anført, mister en delartikel heller ikke automatisk sin funktion, når den indgår i en samlet artikel. Som allerede nævnt vil en delartikel i mange tilfælde først realisere sin funktion i kraft af denne integration i en samlet artikel. Således ligger f.eks. de nævnte håndgrebs funktion netop i, at de bliver anvendt som komponenter til en cykel.

34. Det forekommer imidlertid også, at en delartikel ved monteringen får en anden form, overflade eller design, som ændrer dens funktion. Det kan f.eks. være tilfældet for tekstiler, som kan anvendes til forskellige artikler. Dette funktionspotentiale begrænses væsentligt, hvis de – som i det belgiske eksempel – bliver forarbejdet til et sædebetræk. Alligevel bevarer en sådan delartikel, hvis funktion er blevet indskrænket, som regel en selvstændig funktion, som adskiller den fra andre delartikler, som indgår i den samlede artikel. Et sædebetræk har en anden funktion end de andre anvendte delartikler, f.eks. polstringen, eventuelle fjedre eller stolens stativ.

35. Kun hvis en artikel ved integrationen i en samlet artikel mister enhver selvstændig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion, er det ikke længere muligt at identificere en delartikel. I praksis har sådanne tilfælde imidlertid sandsynligvis kun ringe betydning. Ved mulige eksempler bør det altid vurderes, om der oprindeligt overhovedet er tale om artikler og ikke blot om stoffer.

9 — <http://de.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat>

36. Så længe en delartikel trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion, må den følgelig fortsat betragtes som en artikel. Derfor taler begrebet »artikel« i sig selv snarere for, at man ved beregningen af koncentrationen af visse stoffer tager udgangspunkt i delartiklen end i den samlede artikel.

C – Sammenhængen mellem oplysningspligterne i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 33

37. Definitionen af artikel finder imidlertid anvendelse i forbindelse med specifikke forpligtelser, som påhviler producenten eller importøren (Reach-forordningens artikel 7, stk. 2) eller leverandøren af en artikel (artikel 33).

38. Kommissionen er af den opfattelse, at disse personer ikke producerer, importerer eller leverer delartiklerne, men den pågældende samlede artikel. Derfor skal koncentrationen af kandidatstoffer også vurderes i forhold til den samlede artikel.

39. Ifølge den franske meddelelse, som anfægtes i hovedsagen, og ifølge flere andre medlemsstaters opfattelse skal indholdstærsklen derimod beregnes for de enkelte delartikler.

40. Denne uenighed må imidlertid diskuteres særskilt for producenten, importøren og leverandøren af artikler.

1. Producenten af artikler som omhandlet i Reach-forordningens artikel 7, stk. 2

41. Pligten til at underrette ECHA i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, påhviler *for det første* producenten af artikler. I henhold til artikel 3, nr. 4), er producenten af en artikel enhver fysisk eller juridisk person, der fremstiller eller samler en artikel inden for Unionen.

42. Hvis en producent producerer eller samler en samlet artikel ved at kombinere delartikler, betyder dette ikke, at han også har produceret eller samlet disse delartikler. I en økonomi med arbejdsdeling er det tværtimod sandsynligt, at producenten af en samlet artikel helt eller delvis erhverver de nødvendige komponenter fra andre producenter. Dette illustreres ganske rammende af de anførte eksempler – cykler, stole, flyvemaskiner og biler.

43. Det ville imidlertid ikke være foreneligt med betydningen af begrebet »producent« også at tilskrive producenten af en samlet artikel produktionen af de delartikler, han anvender, hvis disse faktisk er produceret eller samlet af andre producenter. Han kan kun være producent af delartikler, hvis han selv har produceret disse eller samlet dem (af andre delartikler).

44. Følgelig er producenten af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, men som er produceret eller samlet af andre producenter, forpligtet til at underrette ECHA, hvis et stof, som opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, er til stede i den samlede artikel i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.

45. I modsætning til f.eks. Frankrigs og Tysklands opfattelse kræves det alligevel ikke, at producenten anmelder kandidatstoffer i de anvendte delartikler. For som også andre af procesdeltagerne erkender, modtager ECHA disse oplysninger, uden at det er nødvendigt at involvere producenten af den samlede artikel. Hvis de produceres i Unionen eller importeres til Unionen, påhviler oplysningspligten nemlig producenten eller, som det påvises i det følgende, importøren af delartiklen.

2. Importøren af artikler som omhandlet i Reach-forordningens artikel 7, stk. 2

46. *For det andet* er importøren af artikler i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, forpligtet til at underrette ECHA.

47. I henhold til Reach-forordningens artikel 3, nr. 11), er importøren enhver fysisk eller juridisk person etableret i Unionen, der er ansvarlig for import, dvs. for fysisk indførelse til Unionens toldområde [artikel 3, nr. 10)].

48. Ifølge disse definitioners ordlyd er importøren af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen bevarer en selvstændig form, overflade eller design, også importør af delartiklerne. Hvilken anden fysisk eller juridisk person skulle bære ansvaret for, at disse delartikler fysisk indføres til Unionens toldområde?

49. Også den ovenfor anførte fortolkning af begrebet »producent« taler for at opfatte importøren af en samlet artikel som importør af de delartikler, der indgår i den. Ved denne fortolkning supplerer begreberne »producent« og »importør« nemlig hinanden og sikrer en omfattende oplysning af ECHA. Agenturet ville modtage de nødvendige oplysninger om anvendelse af stoffer på kandidatlisten i delartikler enten fra de faktiske producenter af delartiklerne i Unionen eller fra importørerne, enten fra importørerne af delartiklerne eller fra importørerne af samlede artikler, som indeholder delartikler.

50. De indvendinger, som Kommissionen, FCD og FMB samt Irland og Grækenland har fremført i denne forbindelse, kan ikke tiltrædes.

a) Fraværet af en klarere bestemmelse

51. Kommissionen har gjort gældende, at hvis lovgiver havde ønsket en underretningspligt for importøren i forbindelse med delartikler, ville man have fastsat det mere entydigt, end tilfældet er i Reach-forordningens artikel 7, stk. 2. Dette viser sig bl.a. i begrænsningerne i henhold til bilag XVII, nr. 23, nr. 5-7, og bilag XVII, nr. 61, hvor der også er fastsat koncentrationstærskler, som udtrykkeligt gælder for artikler »eller bestanddele heraf«. I det lovforberedende arbejde var der sågar stillet forskellige forslag om en sådan formulering¹⁰, som dog ikke blev vedtaget.

52. Danmark og Tyskland har imidlertid påvist, at der ikke nødvendigvis er en parallel til bilag XVII. I det mindste begrænsningerne for cadmium i henhold til nr. 23 blev overtaget fra direktiv 76/69/EØF¹¹, hvor begrebet »artikel« ikke forekommer. Det var derfor nødvendigt at inddrage komponenter ved en udtrykkelig bestemmelse. Det omstændighed, at lovgiver i forbindelse med senere tilføjelser til bilag XVII, f.eks. i forbindelse med begrænsningerne for dimethylfumarat i nr. 61, fulgte denne lovgivningspraksis, har ingen særlig betydning for fortolkningen af bestemmelser i Reach-forordningen, som ikke har en direkte sammenhæng med dette bilag.

53. I forbindelse med henvisningerne til forslagene under det lovforberedende arbejde skal det medgives, at inddragelsen af delartikler i Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, kunne have været reguleret mere klart. Imidlertid blev en sådan inddragelse heller ikke udelukket. Følgelig kan fraværet af en mere præcis regulering også betyde, at man anså forslagene til præcisering for overflødige, eller at der ikke kunne opnås enighed om nogen af de to fortolkningsvarianter. Derfor medfører heller ikke dette argument, at begrebet »importør« nødvendigvis skal fortolkes så snævert, som Kommissionen foreslår.

10 — Kommissionen henviser sandsynligvis til Nederlandenes forslag, dokumenteret i fodnote 39 i Rådets dok. 13788/2/04 REV 2, Sveriges forslag, dokumenteret i Rådets dok. 5579/2/05 REV 2 og til ændringsforslag 38 til henstillingen til Parlamentets andenbehandling, dok. A6-0352/2006 af 13.10.2006.

11 — Rådets direktiv 76/769/EØF af 27.7.1976 om tilnærmelse af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (EUT L 262, s. 201).

b) Om retssikkerheden

54. Heller ikke Irlands påberåbelse af retssikkerheden kan føre til et andet resultat. Ifølge retssikkerhedsprincippet, der er et grundlæggende EU-retligt princip, skal en ordning være klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter¹².

55. Retssikkerhedsprincippet stiller imidlertid ikke krav om, at en retsregel skal udelukke enhver tvivl om dens fortolkning. Det afgørende er, om den omhandlede retsakt er så tvetydig, at den er til hinder for, at man med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde en eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af bestemmelsen af vejen¹³. Dette er imidlertid muligt i den foreliggende sag, hvilket Irland da heller ikke har betvivlet.

56. Derimod er det ikke indlysende, hvorfor en af de to fortolkningsvarianter af Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, vedrørende importører ud fra retssikkerhedsprincippet skulle være at foretrække for den anden.

57. Jeg opfatter snarere dette anbringende således, at vanskelighederne med fortolkningen af Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, ville være ryddet af vejen, hvis ECHA's vejledning havde bindende virkning. Dette behandles nedenfor.

c) ECHA's vejledning

58. Den i hovedsagen omtvistede franske meddelelse og opfattelsen hos flertallet af de medlemsstater, der har afgivet indlæg i sagen, er nemlig ikke i overensstemmelse med den vejledning, som ECHA har udsendt med tilslutning fra flertallet af medlemsstaterne¹⁴. Ifølge denne vejledning skal der tages udgangspunkt i koncentrationen i den samlede artikel.

59. Ligesom andre vejledninger fra ECHA er denne tekst nyttig for forståelsen af de pågældende bestemmelser, især for så vidt som den dokumenterer Kommissionens og medlemsstaternes samstemmende opfattelser. I henhold til artikel 77, stk. 2, litra g), skal ECHA's sekretariat levere teknisk og videnskabelig vejledning i anvendelsen af artikel 7 for producenter og importører af artikler. I artikel 77, stk. 2, litra k), er det desuden fastsat, at sekretariatet skal udarbejde forklarende information om forordningen. En vejledning kan imidlertid ikke være udtryk for en bindende fortolkning af de EU-retlige forskrifter¹⁵.

60. Som Grækenland har påpeget, ændres dette heller ikke af EU-organernes vide spillerum i forbindelse med vurdering af videnskabeligt eller teknisk komplicerede sager. Dette må ganske vist også gælde for ECHA, f.eks. i forbindelse med optagelse af stoffer på kandidatlisten i henhold til Reach-forordningens artikel 59¹⁶. I den foreliggende sag drejer det sig imidlertid ikke om en faktisk vurdering, men om fortolkning af EU-retten. Også i forbindelse med komplicerede retsspørgsmål er denne fortolkning forbeholdt Domstolen.

12 — Domme IATA og ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, præmis 68) og The International Association of Independent Tanker Owners m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 69).

13 — Dom Belgien mod Kommission (C-110/03, EU:C:2005:223, præmis 31).

14 — Jf. ovenfor, punkt 13.

15 — Jf. f.eks. domme Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis) vedrørende Kommissionens vejledning til den kombinerede nomenklatur, Fish Legal og Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 38) vedrørende vejledningen til gennemførelse af Århuskonventionen, og Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, præmis 23 ff.) vedrørende Kommissionens meddelelse om aftaler af ringe betydning, der ikke indebærer en mærkbar begrænsning af konkurrencen i henhold til artikel 81, stk. 1, [EF].

16 — Jf. præmis 25 i kendelser Rütgers Germany m.fl. mod ECHA (C-290/13 P, EU:C:2014:2174), Cindu Chemicals m.fl. mod ECHA (C-289/13 P, EU:C:2014:2175) og Rütgers Germany m.fl. mod ECHA (C-288/13 P, EU:C:2014:2176).

61. Dette fremgår i øvrigt klart af en henvisning i vejledningens kolofon: »Vi gør imidlertid brugerne opmærksom på, at teksten i Reach-forordningen er det eneste gyldige juridiske grundlag, samt at oplysningerne i dette dokument ikke kan betragtes som juridisk rådgivning.«

62. ECHA's vejledning er således ikke bindende.

d) Om det indre marked

63. I forbindelse med ECHA's vejledning henviser Kommissionen til en påvirkning af det indre marked. En sådan påvirkning kan forekomme, hvis medlemsstaterne fortolker underretningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, forskelligt, og nogle af dem betvivler lovligheden af markedsføringen af artikler i henhold til artikel 5, hvis der ikke sker underretning.

64. Sådanne risici for det indre marked understreger ganske vist nødvendigheden af at besvare det præjudicielle spørgsmål, men de er ikke noget argument for en bestemt fortolkning af Reach-forordningens artikel 7, stk. 2.

e) Om proportionaliteten

65. Kommissionen anser imidlertid en underretningspligt for kandidatstoffer i delartikler for uforholdsmæssig.

66. I henhold til artikel 5, stk. 1, andet punktum, TEU, og artikel 5, stk. 4, TEU, er proportionalitetsprincippet bindende for Unionen, og det hører til EU-rettens almindelige grundprincipper. Dette indebærer, at EU-institutionernes handlinger ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af det formål, der lovligt tilstræbes, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål¹⁷.

67. En forpligtelse for importører til at underrette ECHA om kandidatstoffer, som er til stede i de pågældende mængder i delartikler, som indgår i importerede samlede artikler, er hensigtsmæssig med henblik på at opnå målene med underretningspligten. Underretningen giver ECHA mulighed for at tage højde for de pågældende stofmængder og deres anvendelse i forbindelse med udvælgelsen i henhold til REACH-forordningens artikel 58, stk. 3, af de stoffer, for hvilke Kommissionen indfører en godkendelsespligt. Underretningen giver desuden ECHA mulighed for at forlange indsendelse af en registrering for disse stoffer eller undersøge et forslag til begrænsninger i henhold til artikel 69, som det er anført i 29. betragtning.

68. Underretningspligten er også nødvendig for at nå disse mål. Uden underretningen ville der være risiko for, at ECHA ikke blev informeret om anvendelse af væsentlige mængder af særligt problematiske stoffer i artikler – over 1 ton pr. importør eller år.

69. I denne forbindelse må Kommissionens samt FCD's og FMB's argument, hvorefter det ikke er nødvendigt at medtage delartikler, da begrænsninger, godkendelsespligten eller medlemsstaternes sikkerhedsforanstaltninger i henhold til Reach-forordningens artikel 129 er tilstrækkelige til at sikre menneskers sundhed og miljøet, afvises. Underretningen af ECHA skal jo netop bidrage til at afklare, om der er behov for begrænsninger eller en godkendelsespligt. Det synes heller ikke at være udelukket, at medlemsstaternes sikkerhedsforanstaltninger bliver udløst via underretningen af ECHA.

17 — Domme Jippes m.fl. (C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 81), S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, præmis 41), Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 45) og Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, præmis 29).

70. Kommissionens argumentation er imidlertid rettet mod, at ulemperne ved underretningspligten i forbindelse med delartikler er uforholdsmæssige i forhold til de målsætninger, der tilstræbes.

71. Den har i denne forbindelse henvist til importørernes vanskeligheder med at indhente de nødvendige oplysninger fra deres leverandører i tredjelande. Disse ved i mange tilfælde ikke, om artiklerne indeholder kandidatstoffer, da sådanne oplysninger ikke videregives i leverandørkæden i tredjelandene. Desuden behandles sådanne oplysninger i et vist omfang også som forretningshemmeligheder.

72. Tilsvarende understreger FCD og FMB omkostningerne i forbindelse med undersøgelse af artikler for forekomst og koncentration af kandidatstoffer. Det anføres, at det koster 2 200-2 400 EUR at undersøge en sko. Hvis man derimod skulle undersøge de delartikler, som skoen består af, vil udgifterne beløbe sig til 22 800 EUR.

73. Som det bl.a. er blevet fremført af Tyskland, er det imidlertid uklart, om det faktisk ville føre til den ønskede lettelse, hvis man begrænsede underretningspligten til de samlede artikler. Hver enkelt samlet artikel ville nemlig fortsat skulle undersøges for koncentrationen af kandidatstoffer. ECHA foreslår derfor med tilslutning fra flertallet af medlemsstaterne, at importøren først skal undersøge koncentrationen i alle de delartikler, der indgår, og derefter beregne koncentrationen i den samlede artikel ud fra disse værdier¹⁸.

74. Hvis koncentrationen i delartiklerne under alle omstændigheder skal beregnes, er det imidlertid ikke indlysende, hvorfor det skulle være forbundet med uforholdsmæssige byrder at underrette ECHA om disse foreliggende oplysninger. Som flere medlemsstater har anført, vil byrden tværtimod sågar være mindre, hvis underretningen skal ske for delartikler, fordi koncentrationen ikke skal beregnes præcist. Det er tilstrækkeligt at konstatere, om koncentrationstærsklen og den samlede mængde på 1 ton pr. importør og år er overskredet. Desuden skal stoffets mængdeinterval beregnes i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 4, litra f), f.eks. 1-10 tons, 10-100 tons (pr. år).

75. FCD's og FMB's, Irlands og Kommissionens holdninger kan derimod kun forstås, hvis importører ikke følger ECHA's vejledning nøje, men anvender mere eller mindre præcise skøn for at undgå underretningen. Under retsmødet foreslog Kommissionen endda udtrykkeligt en sådan fremgangsmåde for klare tilfælde, hvilket der ikke er grundlag for i ECHA's vejledning.

76. Ulemperne ved en underretningspligt i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, kan imidlertid kun vurderes passende vis, hvis bestemmelsen ses i den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori den indgår.

77. Hertil bemærkes for det første, at dobbeltbelastninger i det mindste undgås i visse tilfælde, eftersom underretningspligten bortfalder i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 6, såfremt det pågældende kandidatstof allerede er registreret til den pågældende anvendelse af importøren selv eller af andre¹⁹.

78. Er stoffet ikke registreret, er underretning i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, litra a), kun nødvendig, hvis stoffet er til stede i de pågældende artikler i mængder på over 1 ton pr. importør pr. år. Det drejer sig således om væsentlige mængder kandidatstoffer, som har egenskaber som særligt problematiske stoffer. Det må også antages, at de pågældende importører indfører relativt mange artikler med dette stof eller færre artikler med en relativt høj koncentration.

18 — Jf. den ovenfor i punkt 13 nævnte vejledning, kapitel 4.4.

19 — Jf. den ovenfor i punkt 13 nævnte vejledning, kapitel 6.4.

79. Desuden finder underretningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 3, *ikke* anvendelse, hvis producenten eller importøren kan udelukke eksponering af mennesker og miljø ved normal eller med rimelighed forventet anvendelse, herunder bortskaffelse. I sådanne tilfælde skal producenten eller importøren give modtageren af artiklen passende vejledning.

80. I forbindelse med en beregning af koncentrationen ud fra de enkelte delartikler foreligger underretningspligten følgelig kun, hvis eksponering af mennesker og miljø for væsentlige mængder af stoffer, som har egenskaber som særligt problematiske stoffer, ikke kan udelukkes.

81. I denne situation *kræver* målsætningen om et højt sikkerhedsniveau for menneskers sundhed og for miljøet samt forsigtighedsprincippet, at ECHA underrettes, så agenturet eventuelt kan træffe de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger i henhold til Reach-forordningen. Disse målsætninger omhandles i Reach-forordningens artikel 1, stk. 1 og 3, samt i 1., 3., 9. og 69. betragtning til Reach-forordningen, men de fremgår også af artikel 9, 11 og 191, stk. 2, TEUF samt artikel 35 og 37 i chartret om grundlæggende rettigheder.

82. Dette modsvarer af importørernes pligt i henhold til Reach-forordningens artikel 1, stk. 3, til at sikre, at de markedsfører og anvender stoffer, der ikke skader menneskers sundhed eller miljøet. I lyset af de skildrede risici og i betragtning af, at underretningen er begrænset til import af relativt store mængder af disse stoffer, er det derfor ikke uforholdsmæssigt at forlange af dem, at de fremskaffer de nødvendige oplysninger og underretter ECHA.

83. Det må nemlig antages, at producenter i tredjelande, som ønsker at producere ikke ubetydelige mængder af artikler til det europæiske marked, vil levere de nødvendige oplysninger om forekomsten af kandidatstoffer i delartikler til importørerne. For så vidt som dette ville kræve, at producenter skulle bruge oplysninger fra deres egen leverandørkæde i tredjelande, ville underretningspligten sågar være med til at udbrede Reach-forordningens standarder også uden for Unionen.

84. Følgelig er det ikke uforholdsmæssigt, men tværtimod nødvendigt at vurdere importørernes underretningspligt i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, ud fra koncentrationen af kandidatstoffer i delartikler.

f) Om den påståede forskelsbehandling af importører

85. I denne forbindelse anføres også en angivelig forskelsbehandling af importører og EU-producenter, da producenterne har betydeligt lettere ved at indhente de nødvendige oplysninger fra leverandører i Unionen.

86. Hvis man begrænser underretningspligten til samlede artikler, hvor koncentrationstærsklen er nået, ville det imidlertid ikke fjerne forskelsbehandlingen, men højst mindske antallet af anvendelsestilfælde.

87. Desuden ville EU-producenter blive stillet ringere, hvis man begrænser underretningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, til samlede artikler. Producenter og importører af delartikler ville i henhold til denne bestemmelse være forpligtet til at underrette og ville give de pågældende omkostninger videre til deres modtagere, producenterne af samlede artikler. Det ville derfor være mindre attraktivt at producere den samlede artikel i Unionen end at importere den.

88. Domstolen har i øvrigt tidligere fastslået, at det for at sikre en reel konkurrence inden for Unionen er nødvendigt, at der gælder de samme forpligtelser for importørerne som for EU-producenterne, eller at der (i det mindste) gælder tilsvarende forpligtelser, som medfører, at omkostningerne udlignes²⁰. Desuden er beskyttelsen af EU-producenter mod de konkurrencemæssige ulemper, som kan opstå ved, at importører befinder sig i en forskellig situation, et legitimt mål, som EU-lovgiver kan forfølge²¹.

89. Således taler konsekvenserne for fællesskabsimportører og -producenter heller ikke imod en underretningspligt, som er baseret på koncentrationen af kandidatstoffer i delartikler.

g) Delkonklusion

90. Følgelig er importøren af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, forpligtet til at underrette ECHA, hvis et stof, som opfylder kriterierne i Reach-forordningens artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, er til stede i en delartikel i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.

3. Om leverandøren af artikler i henhold til Reach-forordningens artikel 33

91. I henhold til Reach-forordningens artikel 33 skal enhver leverandør af en artikel, som indeholder et kandidatstof i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, forsyne modtageren af artiklen samt forbrugeren med oplysninger, som leverandøren råder over, og som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn.

92. I Reach-forordningens artikel 3, nr. 33), er begrebet »leverandør« defineret meget bredt. Det omfatter således en producent eller importør af en artikel, en distributør eller en anden aktør i leverandørkæden, der markedsfører en artikel. I artikel 3, nr. 12), er der ligeledes fastsat en bred definition af markedsføring, som omfatter at levere til eller stille til rådighed for tredjemand mod betaling eller gratis.

93. Disse brede definitioner taler for en fortolkning, hvorefter leverandøren af en samlet artikel også er leverandør af de delartikler, som indgår, og som trods integrationen i den samlede artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design. Definitionerne ville derimod skulle fortolkes indsnævrende, hvis leverandørens pligter kun skulle vurderes ud fra koncentrationen af kandidatstoffer i den samlede artikel.

94. Også den fortolkning af Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, vedrørende importører, som er beskrevet ovenfor, taler i princippet for at vurdere leverandørers oplysningspligt ud fra koncentrationen af kandidatstoffer i delartikler.

a) Om forskellene mellem Reach-forordningens artikel 33 og artikel 7, stk. 2

95. På nogle vigtige punkter er der imidlertid forskel på oplysningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 33 og underretningspligten i henhold til artikel 7, stk. 2.

20 — Dom S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, præmis 60).

21 — Dom S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, præmis 57).

96. En central forskel ligger i, at oplysningerne om kandidatstoffer ikke skal gives til ECHA, men til modtagerne eller forbrugerne af artikler. Der er således mulighed for, at disse vil undlade at erhverve artiklen på grund af forekomsten af et særligt problematisk stof. Navnlig hos forbrugere kan det ikke udelukkes, at en sådan beslutning hviler på en forkert vurdering af den risiko, der er forbundet med stoffet.

97. Oplysningen til forbrugerne indebærer dog ikke nogen byrde ved oplysningspligten, som kunne få den til at fremstå som uforholdsmæssig. Tværtimod lever den op til det høje niveau for forbrugerbeskyttelse, som skal tilstræbes i henhold til artikel 38 i chartret om grundlæggende rettigheder og artikel 169, stk. 1, TEUF, og som ifølge sidstnævnte bestemmelse navnlig omfatter forbrugerens ret til oplysning. Dette anerkendes udtrykkeligt i 56. og 117. betragtning til Reach-forordningen. Eventuelle forkerte vurderinger hos forbrugerne må fra leverandørernes side imødegås ved en passende oplysning om risiciene ved de forekommende stoffer.

98. I øvrigt har Tyskland med rette fremført, at det incitament til så vidt muligt at undgå særligt problematiske stoffer, som skabes med oplysningspligten, er i overensstemmelse med målsætningerne for lovgivningen om disse stoffer. I Reach-forordningens artikel 55 fastslås det udtrykkeligt, at formålet med bestemmelserne er at sikre, at disse stoffer efterhånden erstattes af egnede alternative stoffer eller teknologier, hvis disse er økonomisk og teknisk levedygtige.

99. Der må gælde det samme for oplysningen til modtagerne som for oplysningen til forbrugerne, for forbrugerne kan kun modtage oplysninger, hvis disse først er blevet videregivet gennem leverandørkæden.

100. Som det er anført af flere medlemsstater, ville det være utilfredsstillende at afbryde videregivelsen af disse oplysninger gennem leverandørkæden, blot fordi en delartikel bliver monteret i en samlet artikel, og koncentrationstærsklen på 0,1 vægtprocent den samlede artikel dermed ikke længere er nået. Det ville heller ikke medføre nogen væsentlig lettelse af byrden for leverandørerne.

101. Der er imidlertid også nogle forskelle i forhold til underretningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, som kan betyde en markant forøgelse af de byrder, der er forbundet med oplysningspligten i henhold til artikel 33.

102. For det første mangler den mængdetærskel på 1 ton pr. år og leverandør, som er fastsat i Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, litra a). Dermed kan oplysningspligten opstå allerede ved langt mindre omsætninger. Dette har især betydning i forbindelse med import af artikler. Mens det i forbindelse med større mængder absolut er sandsynligt, at producenter eller leverandører i tredjelande stiller de nødvendige oplysninger til rådighed, er dette desto mere tvivlsomt, jo mindre de importerede mængder er.

103. Desuden bortfalder oplysningspligten ikke, hvis leverandøren kan udelukke eksponering af mennesker og miljø ved normal eller med rimelighed forventet anvendelse, herunder bortskaffelse, sådan som det er fastsat i forbindelse med underretningen af ECHA i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 3. Dermed kunne byrden opstå som følge af oplysningspligten, selv om der ikke må forventes eksponering.

104. Endelig er oplysningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 33 også uafhængig af, om det pågældende kandidatstof i forvejen er registreret til den pågældende anvendelse. Der kan være tilfælde, hvor det ikke er nødvendigt for de i artikel 7, stk. 2, nævnte mål at afklare, om en artikel faktisk indeholder et kandidatstof, idet muligheden for at anvende det i sådanne artikler i forvejen principielt er registreret. Selv om dette var tilfældet, ville en sådan konstatering være nødvendig i henhold til artikel 33.

105. Disse synspunkter berøres kun indirekte ved en begrænsning af oplysningspligten til tilfælde, hvor koncentrationstærsklen i den samlede artikel nås.

106. For det første gælder det også for oplysningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 33, at ECHA's vejledning i princippet forlanger, at koncentrationen i den samlede artikel beregnes på grundlag af koncentrationen i de delartikler, der indgår i den samlede artikel. Hvis leverandøren følger denne model, ville det næppe være en urimelig byrde at oplyse modtageren om kandidatstoffer i delartiklerne.

107. For det andet er det også muligt, at samlede artikler, der når koncentrationstærsklen, kun bliver importeret i små mængder, eller at det kan udelukkes, at der er risiko for eksponering i forbindelse med disse artikler. Det er ikke indlysende, hvorfor det skulle være mere rimeligt med en oplysningspligt i disse tilfælde end i forbindelse med delartiklerne.

108. Den vigtigste virkning af den fortolkning, som Kommissionen og Irland har argumenteret for, ligger i, at de nævnte byrder vil opstå i færre tilfælde. Det kan imidlertid forekomme, at den samme delartikel udløser oplysningspligt, når den leveres som særskilt artikel, mens der ikke længere skal oplyses, når den indgår i en samlet artikel. Dette ville være særligt utilfredsstillende, hvis leverandøren af den samlede artikel havde modtaget de nødvendige oplysninger fra leverandøren af delartiklen, og det derfor ikke ville være urimeligt byrdefuldt at videregive dem til modtagerne eller forbrugerne.

b) Om fortolkningen af Reach-forordningens artikel 33 i lyset af proportionalitetsprincippet

109. Det er imidlertid muligt at fortolke Reach-forordningens artikel 33 i overensstemmelse med princippet om oplysning gennem hele leverandørkæden på en sådan måde, at urimeligt byrdefulde oplysningspligter undgås.

110. Leverandøren skal i henhold til Reach-forordningens artikel 33 forsyne såvel modtageren som forbrugeren med oplysninger, som leverandøren råder over, og som er tilstrækkelige til, at artiklen kan anvendes sikkert, herunder som et minimum stoffets navn.

111. Ved første øjekast forstår man denne bestemmelse – i det mindste på grundlag af flere sprogversioner, som f.eks. den tyske og den engelske – på den måde, at leverandøren altid – også selv om han ikke råder over disse oplysninger – som et minimum skal oplyse navnet på det pågældende kandidatstof. Hvis leverandøren ikke kan indhente tilstrækkelige oplysninger herom fra sin leverandør, ville han ifølge dette i princippet skulle undersøge artiklen med henblik på at fastslå, om der er kandidatstoffer til stede i den pågældende koncentration.

112. En sådan undersøgelsespligt forekommer især problematisk i tilfælde, hvor eksponering kan udelukkes, men også i tilfælde, hvor artiklerne leveres i særligt små mængder.

113. Alligevel fastholdt alle procesdeltagerne efter forespørgsel i princippet denne fortolkning. Deres argument var, at en leverandør måtte råde over de nødvendige oplysninger for at opfylde Reach-forordningens artikel 33, og om nødvendigt måtte skaffe dem.

114. Man ville imidlertid undgå urimelige byrder for leverandørerne, hvis også oplysningen af stoffets navn kun skulle gives, hvis leverandøren råder over denne oplysning. Ordlyden af Reach-forordningens artikel 33 er ikke til hinder for denne fortolkning. Tværtimod kan man opfatte oplysningen af navnet som et undertilfælde af oplysningerne om sikker anvendelse af artiklen. Disse oplysninger skal imidlertid kun videregives, hvis leverandøren råder over dem. Denne fortolkning ligger klart nærmere den franske version af artikel 33 end en fortolkning, hvorefter stoffets navn skal oplyses, selv om leverandøren ikke har kendskab hertil.

115. Hvis Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, og artikel 33 er overholdt i leverandørkæden, vil en leverandør af artikler råde over stoffets navn, hvis ECHA er underrettet om stoffets forekomst.

116. Hvis Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, ikke fandt anvendelse, bør leverandørerne desuden råde over oplysninger om kandidatstoffer i forbindelse med artikler, hvis de produceres i Unionen. Producenterne bør nemlig vide, om der er kandidatstoffer til stede i de nødvendige koncentrationer. Disse oplysninger kunne derfor uden vanskeligheder videregives til modtagere og forbrugere.

117. Derimod må det antages, at importører af mindre mængder af artikler i mange tilfælde ikke råder over oplysninger om kandidatstoffer.

118. Desuden ville importørerne ikke nødvendigvis råde over disse oplysninger, hvis der ikke er sket underretning af ECHA i forbindelse med importen i henhold til Reach-forordningens artikel 7, stk. 3 eller 6, fordi importøren kunne udelukke eksponering, eller kandidatstoffet i forvejen var registreret til anvendelse i den pågældende type artikler. I disse tilfælde er det ikke absolut nødvendigt for anvendelsen af artikel 7, stk. 2, at afklare, om stoffet faktisk er til stede i artiklen.

119. Ved første øjekast kan der være grund til at frygte, at denne fortolkning af Reach-forordningens artikel 33 ville medføre en betydelig forringelse af denne bestemmelses virkning i praksis. Det er korrekt, at leverandørerne af importerede artikler i første omgang, muligvis i væsentligt omfang, ville blive fritaget fra pligten til at oplyse om forekomsten af kandidatstoffer.

120. Imidlertid kunne denne fritagelse ikke være så vidtrækkende, at leverandører, som ikke havde kendskab til sådanne forekomster, kunne hævde, at artiklerne ikke indeholdt kandidatstoffer. De ville i det mindste måtte indrømme, at de ikke havde modtaget oplysninger om sådanne forekomster.

121. Desuden betyder manglende oplysninger om kandidatstoffer ikke, at leverandører kan ignorere eventuelle risici. Som det bl.a. fremføres af Kommissionen, findes der nemlig også andre bestemmelser om artiklers sikkerhed, f.eks. for forbrugsvarer direktiv 2001/95/EF om produktsikkerhed i almindelighed²². I forbindelse med kvalitetssikringen i henhold til disse yderligere bestemmelser skal leverandører minimere risici på grund af forekomst af kandidatstoffer og eventuelt modtage tilsvarende oplysninger, som de skal give videre i leverandørkæden. Hvis den mulige forekomst af kandidatstoffer derimod ikke indebærer nogen risiko, er det acceptabelt at undlade disse oplysninger. Inddragelsen af sådanne yderligere bestemmelser vedrørende produktsikkerhed bevirker således, at der tages udgangspunkt i eventuelle risici, men som flere af procesdeltagerne har påpeget, findes dette element ikke i forudsætningerne for oplysningspligten.

122. Ifølge denne fortolkning er oplysningspligten i henhold til Reach-forordningens artikel 33 således ganske vist mere vidtrækkende end underretningspligten i henhold til artikel 7, stk. 2, men der opstår ikke urimelige byrder, da de pågældende oplysninger ikke skal indhentes specielt til brug for oplysningspligten, men allerede foreligger.

c) Delkonklusion

123. Leverandøren af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, er derfor forpligtet til at oplyse modtagere og efter anmodning forbrugere i henhold til Reach-forordningens artikel 33, hvis et stof, som opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, er til stede i en delartikel i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, og leverandøren råder over disse oplysninger.

²² — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.12.2001 (EUT 2002 L 11, s. 4).

V – Forslag til afgørelse

124. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

- »1) Hvis de øvrige forudsætninger i Reach-forordningens artikel 7, stk. 2, er opfyldt, er
- a) producenten af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, men som er produceret eller samlet af andre producenter, forpligtet til at underrette ECHA, hvis et stof, som opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, er til stede i den samlede artikel i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, og
 - b) importøren af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, forpligtet til at underrette ECHA, hvis et stof, som opfylder kriterierne i artikel 57, og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, er til stede i en delartikel i en koncentration på over 0,1 vægtprocent.
- 2) Leverandøren af en samlet artikel, som består af delartikler, som trods integrationen i en samlet artikel bevarer en selvstændig form, overflade eller design, er forpligtet til at oplyse modtagere og efter anmodning forbrugere i henhold til Reach-forordningens artikel 33, hvis et stof, som opfylder kriterierne i artikel 57 og er identificeret i henhold til artikel 59, stk. 1, er til stede i en delartikel i en koncentration på over 0,1 vægtprocent, og leverandøren råder over disse oplysninger.«