



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
JULIANE KOKOTT  
esitatud 12. veebruaril 2015<sup>1</sup>

### Kohtuasi C-106/14

**Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD) ja  
Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (FMB)**

versus

**Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Conseil d'État (Prantsusmaa))

Määrus (EÜ) nr 1907/2006 (REACH-määrus) — Kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine (REACH) — Toote mõiste — Mitmest eri tootest kokku pandud toode — Teavitamiskohustus väga ohtlike ainete kasutamise korral — Kontsentratsiooni kindlaksmääramine — Tootmine, import ja tarnimine

### I. Sissejuhatus

1. REACH-määrus<sup>2</sup> näeb juhul, kui väga ohtliku aine sisaldus tootes on suurem kui 0,1%, ette kohustuse teavitada Euroopa Kemikaaliametit (edaspidi „amet”) ja toote saajaid ning tarbijaid.

2. Eri liikmesriigid ja Euroopa Komisjon vaidlevad selle üle, kuidas tuleb kontsentratsiooni künnisväärtus arvutada juhul, kui toode koosneb mitmest eri osast, mis on omakorda ise tooted. Eeskätt komisjon on seisukohal, et ohtliku aine sisalduse arvutamisel tuleb aluseks võtta toode kui tervik, ja teda toetab enamik liikmesriike. Mõned liikmesriigid – sealhulgas enamik käesoleva menetluse osalistest – väidavad aga vastu, et piisab sellest, kui aine sisaldus ulatub viidatud künnisväärtuseni toote üksikutes osades. Sellisel juhul tekiks teavitamiskohustus märkimisväärselt sageadamini.

3. Kõnealune vaidlus on toodete vaba liikumise seisukohast ilmselgelt oluline, sest selle tulemusel võidakse toodetele esitada eri liikmesriikides erinevaid nõudeid. Seetõttu peab vaidluse lahendama Euroopa Kohus.

1 — Algkeel: saksa.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet [ECHA], muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT L 396, lk 1), viimati muudetud komisjoni 14. augusti 2014. aasta määrusega (EL) nr 895/2014 (ELT L 244, lk 6).

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. REACH-määrus

#### 4. Esile tuleb tõsta REACH-määruse järgmisi põhjendusi:

„(1) Määrus peaks tagama inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge taseme ning samuti ainete (nii ainetena kui ka valmistise või toote koostises esineva ainenä) vaba ringluse, edendades samas konkurentsivõimet ja innovatsiooni. Käesolev määrus peaks samuti edendama ainete ohtlikkuse hindamise alternatiivsete meetodite arengut.

[...]

(3) Säästva arengu saavutamiseks tuleb aineid käsitlevate õigusaktide ühtlustamisel tagada inimeste tervise- ja keskkonnakaitse kõrge tase. Neid õigusakte tuleks kohaldada mittediskrimineerival viisil olenemata sellest, kas ainetega kaubeldakse siseturul või rahvusvaheliselt, vastavalt ühenduse rahvusvahelistele kohustustele.

[...]

(29) Kuna tootjad ja importijad peaksid vastutama oma toodete eest, on asjakohane kohaldada registreerimisnõuet ainete suhtes, mille eraldumine on ette nähtud ning mis ei ole selleks kasutuselaks registreeritud. Väga ohtlikest ainetest, mida esineb toodete koostises tonnaži ja kontsentratsiooni piirmääradest rohkem ning millega kokkupuudet ei ole võimalik vältida ning mida keegi ei ole selleks kasutuselaks registreerinud, tuleks ametit teavitada. Ametil peaks samuti olema õigus nõuda registreerimistaotluse esitamist juhul, kui tal on põhjust arvata, et aine eraldumine tootest võib kujutada endast riski inimeste tervisele või keskkonnale ning kui ainet esineb neis toodetes kogustes üle ühe tonni tootja või importija kohta aastas. Amet peaks kaaluma piirangu kehtestamise ettepaneku tegemise vajadust, kui ta leiab, et nende ainete kasutamine toodetes kujutab endast sellist riski inimeste tervisele või keskkonnale, mida ei ole piisavalt ohjatud.

[...]

(56) Tootjatel ja importijatel lasuv vastutus ainetega seonduvate riskide juhtimise eest hõlmab ka ainet käsitleva teabe edastamist teistele sama kutseala esindajatele, näiteks allkasutajatele või levitajatele. Lisaks peaksid toodete tootjad või importijad esitama tööstuslikele ja kutseala kasutajatele ja vastaval nõudmisel tarbijatele teavet toodete ohutu kasutamise kohta. Nimetatud oluline vastutus peaks kehtima kogu tarneahelas, et kõigil selles osalejatel oleks võimalik täita oma ülesandeid seoses ainete kasutamisest tulenevate riskide juhtimisega.

[...]

(117) ELi kodanikel peaks olema juurdepääs teabele, mis käsitleb kemikaale, millega nad võivad kokku puutuda, et neil oleks võimalik teha teadlikke otsuseid seoses kemikaalide kasutamisega. [...]

[...]”

5. REACH-määruse artikkel 1 määratleb määruse eesmärgid ja reguleerimisala:

„1. Käesoleva määruse eesmärk on tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase, kaasa arvatud ohtlike ainete hindamise alternatiivsete meetodite edendamine, ning samuti ainete vaba ringlus siseturul, edendades samas konkurentsivõimet ja innovatsiooni.

[...]

3. Käesoleva määruse aluseks on põhimõte, et tootjad, importijad ja allkasutajad peavad tagama, et nad toodavad, viivad turule või kasutavad selliseid aineid, mis ei kahjusta inimeste tervist või keskkonda. Määruse sätted põhinevad ettevaatuspõhimõttel.”

6. REACH-määruse artikli 2 lõige 2 sisaldab sätteid selle kohta, millal ei loeta toodet enam tooteks:

„[...] jäätmeid ei loeta aineks, valmistiseks või tooteks käesoleva määruse artikli 3 tähenduses.”

7. REACH-määruse artikkel 3 määratleb käesoleval juhul olulised mõisted:

„3. *toode* – ese, millele antakse tootmise käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab tema funktsiooni suuremal määral kui tema keemiline koostis;

4. *toote valmistaja* – füüsiline või juriidiline isik, kes toote ühenduse piires valmistab või kokku paneb;

[...]

11. *importija* – ühenduses asutatud füüsiline või juriidiline isik, kes vastutab impordi eest;

12. *turuleviimine* – kolmandatele isikutele tasu eest või tasuta tarnimine või kättesaadavaks tegemine.

[...]

[...]

33. *toote tarnija* – toote valmistaja või importija, levitaja või muu tarneahelas tegutseja, kes toote turule viib;

[...]”.

8. REACH-määruse artikkel 7 näeb ette kohustuse anda ametile toodete kohta teavet:

„2. Toodete tootja või importija teavitab ametit [...], kui aine vastab artikli 57 kriteeriumidele ning on määratletud vastavalt artikli 59 lõikele 1, kui on täidetud mõlemad järgmised tingimused:

a) aine esineb neis toodetes kogustes üle ühe tonni tootja või importija kohta aastas;

b) aine sisaldus neis toodetes on üle 0,1 massiprotsendi.

3. Lõiget 2 ei kohaldata, kui tootja või importija võib välistada inimeste või keskkonna kokkupuute ainega normaalsel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel, sealhulgas kõrvaldamisel. Sellistel juhtudel edastab tootja või importija toote saajale asjakohased kasutamisujuhised.

[...]

5. Amet võib võtta vastu otsuseid, mis näevad ette, et toodete tootjatel või importijatel tuleb vastavalt käesolevale jaotisele registreerida neis toodetes sisalduv mis tahes aine, kui täidetud on kõik järgmised tingimused:

- a) aine esineb neis toodetes kogustes üle ühe tonni tootja või importija kohta aastas;
- b) ametil on põhjust arvata, et
  - i) aine eraldub toodetest ning
  - ii) aine eraldumine toodetest kujutab endast riski inimeste tervisele või keskkonnale;
- c) aine ei kuulu lõike 1 reguleerimisalasse.

Registreerimistaotluse esitamisel tuleb maksta tasu, mida nõutakse vastavalt IX jaotisele.

6. Lõikeid 1 kuni 5 ei kohaldata nende ainete suhtes, mis on selleks kasutuselaks juba registreeritud.

[...].”

9. REACH-määruse artikkel 33 täpsustab toodetega seotud teavitamiskohustused toote saajate ja tarbijate ees:

„1. Iga tarnija, kelle tarnitav toode sisaldab ainet, mis vastab artikli 57 kriteeriumidele ja on määratletud vastavalt artikli 59 lõikele 1, kontsentratsiooniga üle 0,1 massiprotsendi, esitab toote saajale piisavalt tarnijale kättesaadavat teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetuse.

2. Tarbija taotlusel esitab iga tarnija, kelle tarnitav toode sisaldab ainet, mis vastab artikli 57 kriteeriumidele ja on määratletud vastavalt artikli 59 lõikele 1, kontsentratsiooniga üle 0,1 massiprotsendi, tarbijale piisavalt tarnijale kättesaadavat teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetuse.

Asjakohane teave esitatakse tasuta 45 päeva jooksul alates taotluse saamisest.”

10. Väga ohtlike aineid käsitlevate sätete eesmärgid on sätestatud REACH-määruse artiklis 55:

„Käesoleva jaotise eesmärk on tagada siseturu hea toimimine, tagades seejuures väga ohtlikest ainetest tulenevate riskide asjakohase ohjamise ja nende ainete järkjärgulise asendamise sobivate alternatiivsete ainete või tehnoloogiatega, kui need on majanduslikult sobivad ja tehniliselt rakendatavad. Selleks peavad kõik autoriseeringut taotlevad tootjad, importijad ja allkasutajad analüüsima alternatiivide kättesaadavust ja kaaluma nendega kaasnevat riske ning asendamise tehnilist ja majanduslikku teostatavust.”

11. Väga ohtlikud ained on määratletud REACH-määruse artiklis 57:

„Järgmised ained võib kanda XIV lisasse artiklis 58 sätestatud korras:

- a) ained, mis vastavalt määruse (EÜ) nr 1272/2008 I lisa punkti 3.6 kriteeriumidele klassifitseeritakse 1A või 1B kategooria kantserogeensuse ohuklassi kuuluvateks aineteks;
- b) ained, mis vastavalt määruse (EÜ) nr 1272/2008 I lisa punkti 3.5 kriteeriumidele klassifitseeritakse 1A või 1B kategooria sugurakke ohustava mutageensuse ohuklassi kuuluvateks aineteks;

- c) ained, mis vastavalt määruse (EÜ) nr 1272/2008 I lisa punkti 3.7 kriteeriumidele klassifitseeritakse 1A või 1B kategooria (kahjulik toime suguvõimele ja viljakusele või arengule) reproduktiivtoksilisuse ohuklassi kuuluvateks aineteks;
- d) ained, mis vastavalt käesoleva määruse XIII lisas sätestatud kriteeriumidele on püsivad, bioakumuleeruvad ja toksilised;
- e) ained, mis vastavalt käesoleva määruse XIII lisas sätestatud kriteeriumidele on väga püsivad ja väga bioakumuleeruvad;
- f) ained, millel on endokriinseid häireid põhjustavad omadused või millel on püsivad, bioakumuleeruvad ja toksilised omadused või väga püsivad ja väga bioakumuleeruvad omadused ning mis ei vasta punktide d või e kriteeriumidele, mille kohta on olemas teaduslikud andmed, et nad võivad avaldada inimeste tervisele või keskkonnale tõsist mõju, mis põhjustab samaväärset ohtu kui punktides a–e loetletud ainete poolt avaldatav mõju, ning mis määratakse kindlaks üksikjuhtumipõhiselt artiklis 59 sätestatud korras.”

12. REACH-määruse artiklis 59 on ette nähtud menetlus, mida järgides võib amet lisada artiklis 57 osutatud kriteeriumidele vastavad ained autoriseerimisele kuuluvate „kandidaatainete” loetelusse.

## 2. Ameti juhendid

13. Vaidluse esemeks olevat küsimust käsitletakse dokumendis „Toodetes sisalduvatele ainetele esitatavate nõuete juhend” (versioon 2, 1. aprill 2011)<sup>3</sup>. Jaotises 4.4 märgib amet, et eri osadest kokku pandud toodete puhul tuleb väga ohtlike ainete kontsentratsioon kindlaks määrata tootes kui tervikus:

„Kandidaatainete loetelus olev väga ohtlik aine (SVHC) võib sisalduda sama toote eri osades erineva kontsentratsiooniga, nt sülearvuti korpuses ühes kontsentratsioonis ja trafos teises kontsentratsioonis. Artikli 7 lõike 2 ja artikli 33 kohaste kohustuste kohaldamiseks peab väga ohtliku aine (SVHC) kontsentratsioon ületama 0,1 massi-% kogu tootes, [...]”

## B. Prantsuse õigus

14. Põhikohtuasi puudutab küsimust, kas dokument „Teatis ettevõtjatele seoses kohustusega teavitada aine sisaldusest toodetes vastavalt määruse nr 1907/2006 (REACH) artikli 7 lõikele 2 ja artiklile 33 – artikli 7 lõikes 2 ja artiklis 33 viidatud 0,1 massiprotsendi tõlgendamine”, mille Prantsuse Ministre de l'écologie, du développement durable des transports et du logement (keskkonna-, säästva arengu, transpordi ja elamumajanduse minister) andis välja 8. juunil 2011 (edaspidi „ministri teatis”), on kehtiv.

15. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu andmetel on viidatud dokumendis märgitud:

„Viidates Euroopa Kemikaaliameti [...] veebisaidil 1. aprillil 2011 avaldatud uuendatud juhisele toodete koostises olevatele ainetele REACH-määruse kohaldamise kohta, ja täpsemalt sellele juhisele lisatud tegevdirektori märkusele, kus on osutatud, et nende juhiste osas ei ole kõik Euroopa Liidu/Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigid saavutanud konsensust, teevad Prantsuse ametivõimud ettevõtjatele käesoleva teatisega teatavaks Prantsusmaal heaks kiidetud tõlgenduse seoses REACH-määruse artikli 7 lõike 2 ja artikli 33 kohaldamisega. Prantsuse ametivõimud täpsustavad, et mõiste „toode” tähistab iga eset, mis vastab REACH-määruses toodud „toote” definitsioonile, st eset, „millele antakse tootmise

3 — [Echa.europa.eu/documents/10162/13632/articles\\_et.pdf](http://Echa.europa.eu/documents/10162/13632/articles_et.pdf).

käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab tema funktsiooni suuremal määral kui tema keemiline koostis” (artikli 3 lõige 3). Seega võib toode koosneda ühest või mitmest esemest, mis vastavad toote definitsioonile, ning artikli 7 lõike 2 ja artikli 33 sätted on seega kohaldatavad nendest igauhe suhtes”.

### III. Põhikohtuasi ja eelotsusetaotlus

16. Põhikohtuasjas vaidlustavad kaks Prantsuse kaubandusettevõtjate liitu ministri teatise. Põhikohtuasja menetlev Prantsuse Conseil d'État (riiginõukogu) esitab Euroopa Kohtule järgmise küsimuse:

„Kas juhul, kui „toode” REACH-määruse tähenduses koosneb mitmest osast, mis kõik vastavad määruses antud „toote” definitsioonile, kuuluvad määruse artikli 7 lõikest 2 ja artiklist 33 tulenevad kohustused kohaldamisele üksnes kokkupandud tootele või igale selle osale, mis vastab „toote” definitsioonile?”

17. Kirjalikud seisukohad esitasid Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (kaubandus- ja levitusettevõtjate liit) koos Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison'iga (ehitus- ja sisustuskaupluste liit) (edaspidi „FCD” ja „FMB”), Prantsuse Vabariik, Belgia Kuningriik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Austria Vabariik, Rootsi Kuningriik, Norra Kuningriik ja Euroopa Komisjon. Nad kõik, välja arvatud Kreeka ja Austria, osalesid samuti 8. jaanuari 2015. aasta kohtuistungil.

### IV. Õiguslik hinnang

18. Eelotsusetaotluse parema mõistmise huvides tuleb eelotsuse küsimus kõigepealt paigutada REACH-määruse konteksti (selle kohta allpool jaotis A). Seejärel tuleb käsitleda toote mõistet (selle kohta allpool jaotis B) ja artikli 7 lõike 2 kohast toodete valmistajate ja importijate kohustust teavitada ametit (selle kohta jaotise C alapunktid 1 ja 2) ning artikli 33 kohast tarnijate kohustust teavitada toote saajaid ja tarbijaid (selle kohta allpool jaotise C alapunkt 3).

#### A. Eelotsuse küsimus määruse kontekstis

19. Eelotsuse küsimus on seotud REACH-määruse sätetega, mis käsitlevad niinimetatud „väga ohtlike aineid”, mille omadused on määratletud artiklis 57. Selle artikli kohaselt on viidatud ained ohtlikud tervisele, kuna need on kantserogeensed, ohustavad sugurakke ja on kahjuliku toimega suguvõimele ja viljakusele (artikli 57 punktid a–c). Ained võivad kahjustada ka keskkonda, kuna need on püsivad, bioakumuleeruvad ja toksilised või väga püsivad ja väga bioakumuleeruvad (artikli 57 punktid d ja e). Samasugused omadused võidakse kindlaks määrata ka üksikjuhtumipõhiselt (artikli 57 punkt f).

20. Sellised ained võidakse komiteemenetluse korras tehtava komisjoni otsusega kanda REACH-määruse XIV lisasse, mis pärast viimast muudatust<sup>4</sup> sisaldab 31 ainet.<sup>5</sup> Vastavalt artiklile 56 on viidatud lisas sisalduvate ainete kasutamiseks vaja autoriseeringut, mille komisjon annab kooskõlas artiklitega 60–64.

4 — Komisjoni 14. augusti 2014. aasta määrus (EL) nr 895/2014, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1907/2006 (mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH)) XIV lisa (ELT L 244, lk 6).

5 — Euroopa Kemikaaliamet avaldas 1. septembril 2014 soovitusel eelnõu 22 uue aine kandmiseks määruse nr 1907/2006 XIV lisasse (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](http://echa.europa.eu/documents/10162/13640/prioritisation_results_6th_rec_en.pdf), külastatud 27. novembril 2014).



21. Käesolevas kohtuasjas analüüsitavad sätted puudutavad siiski juba aineid, mis sisalduvad lissasse kandmiseks ette nähtud niinimetatud kandidaatainete loetelus. Sellised ained võib amet määratleda artiklis 59 sätestatud menetluse kohaselt, kui ainete omadused vastavad väga ohtlike ainete omadustele. Kandidaatainete loetelus olevate ainete hulgast valitakse välja ained, mille kandmist XIV lissasse tuleb täpsemalt hinnata. Menetlusosalised märkisid kohtuistungil esitatud päringu peale üksmeelselt, et kõnealused kandidaatained jäävad pärast XIV lissasse kandmist endiselt kandidaatainete loetelusse.

22. Kandidaatainete loetelu sisaldas viimati 155 ainet.<sup>6</sup> Võib küll olemas olla teisi selliste omadustega aineid<sup>7</sup>, kuid seni, kuni neid ei ole kandidaatainete loetelusse kantud, ei puuduta käesolev küsimus neid.<sup>8</sup>

23. REACH-määruse artikli 7 lõike 2 kohaselt teavitab toodete valmistaja või importija ametit, kui kandidaataine esineb neis toodetes kogustes üle ühe tonni tootja või importija kohta aastas ja selle sisaldus neis toodetes on üle 0,1 massiprotsendi.

24. Peale selle näeb REACH-määruse artikli 33 lõige 1 ette, et iga tarnija, kelle tarnitav toode sisaldab ainet, mis vastab artikli 57 kriteeriumidele ja on määratletud vastavalt artikli 59 lõikele 1, kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi, esitab toote saajale piisavalt tarnijale kättesaadavat teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetuse. Lõike 2 kohaselt esitab tarnija sama teabe tarbija taotluse alusel tarbijale.

25. Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas kohaldada kontsentratsiooni künnisväärtust 0,1 massiprotsenti tootes. Selgitamist vajab, kas viidatud künnisväärtust tuleb toodete puhul, mis on omakorda kokku pandud mitmest tootest, kohaldada toote kui terviku või terviktoote eri osadeks olevate toodete suhtes.

26. Mitu liikmesriiki näitlikustavad seda küsimust jalgrattaga, mille juhtraua käepidemed on valmistatud plastist ja sisaldavad pehmeid, mis on kandidaataine väga ohtlike ainete loetellu kandmiseks. Juhtraua käepidemeid eraldi hinnates ulatuks aine sisaldus ilmselt künnisväärtuseni, kuid jalgratta kui terviku puhul jääks see künnisväärtusest väiksemaks. Teised esitatud näited on istmed, mille kate sisaldab kandidaataineid, või terved lennukid, kuhu on paigaldatud sellised istmed.

### *B. Toote mõiste vastavalt REACH-määruse artikli 3 punktile 3*

27. Enamik menetluses osalevaid liikmesriike tuginevad REACH-määruse artikli 3 punktis 3 esitatud määratlusele. Selle punkti kohaselt on toode ese, millele antakse tootmise käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab selle funktsiooni suuremal määral kui keemiline koostis.

28. Erinevalt Iirimaa märkusest ei pea funktsioon olema oma olemuselt autonoomne, seega olema esemel sõltumatult teistest esemetest. Selliseks arvamuseks ei anna mingit alust sätte sõnastus ja toote mõiste ulatust piirataks sellega liigselt. Nimelt saab paljude esemete funktsioon realiseeruda vaid kombinatsioonis teiste esemete, ainete või segudega. Peale eespool viidatud juhtraua käepidemete ja istmekatete võib näitena nimetada kruvisid. Ometigi viiakse ka sellised esemed turule selleks, et teised saaksid neid kasutada keerukamate toodete valmistamiseks, näiteks jalgrataste, istmete või lennukite valmistamiseks.

6 — [Http://echa.europa.eu/candidate-list-table](http://echa.europa.eu/candidate-list-table), 16. juuni 2014. aasta seisuga, külastatud 27. novembril 2014.

7 — Mitmesugused valitsusvälised organisatsioonid koostavad loetelusi teistest ohtlikest ainetest, mida võiks kanda kandidaatainete loetelusse edaspidi. Näiteks International Chemical Secretariat nn SIN-loetelu sisaldab 830 ainet (sinlist.chemsec.org, külastatud 1. detsembril 2014), Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni loetelu aastast 2010 hõlmas 334 ainet (<http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation>, külastatud 1. detsembril 2014).

8 — Vt Üldkohtu otsus Rütgers Germany jt vs. Euroopa Kemikaaliamet (T-96/10, EU:T:2013:109, punkt 34).

29. Seevastu pliikang või plastgraanulid<sup>9</sup> ei ole tooted, vaid ained, see tähendab keemilised elemendid ja nende ühendid REACH-määruse artikli 3 punkti 1 tähenduses. Nende funktsiooni ei määra esmajoones nende kuju, pinnaviimistlus või kujundus, vaid nende keemiline koostis. Peale selle on vastavalt artikli 3 punktile 2 olemas veel eri ainete segud, näiteks vedelad värvid või lakid.

30. Täielikkuse huvides olgu märgitud, et käesolevas asjas uuritav kohustus teavitada ametit (REACH-määruse artikli 7 lõige 2) ja anda teavet saajatele ja tarbijatele (artikkel 33) ei kehti vastavalt artikli 2 lõigetele 5 ja 6 toiduinete suhtes.

31. Määratlusest ei saa välja lugeda, et kui terviktoote valmistamiseks liidetakse osa teiste osadega, siis ei ole osa enam toode.

32. Nagu rõhutavad näiteks Belgia ja Norra, reguleerib üksnes REACH-määruse artikli 2 lõige 2 sõnaselgelt, millal ei loeta tooteid enam toodeteks – nimelt siis, kui neist on saanud jäätmed liidu õiguse tähenduses.

33. Erinevalt Iirimaa väitest ei jää ise tooteks olev osa terviktootesse paigaldamise korral oma funktsioonist paratamatult ilma. Nagu juba öeldud, realiseerub toote osa funktsioon tihti alles pärast paigaldamist terviktootesse. Näiteks viidatud juhtraua käepidemete funktsioon seisneb kasutamises jalgratta koostisosana.

34. Osa võib sisseehitamisel siiski omandada ka teistsuguse kuju, pinnaviimistluse või kujunduse, mis selle funktsiooni muudab. Nii võib juhtuda näiteks kangaste puhul, mida saaks kasutada mitmesuguste toodete valmistamiseks. Seda kasutusvõimaluste paljusust piiratakse märkimisväärselt, kui kangad – nagu Belgia näite puhul – töödeldakse istmekateteks. Siiski säilitab ka selline osa, mille funktsiooni on piiratud, üldjuhul iseseisva funktsiooni, mis eristab seda muudest terviktoote valmistamiseks kasutatavatest osadest. Istmekattel on teistsugune funktsioon kui muudel kasutatud osadel, näiteks polstril, vedrudel (kui neid kasutatakse) või istme karkassil.

35. Vaid juhul, kui toode kaotab terviktootesse paigaldamisel oma kuju, pinnaviimistluse või kujunduse, mis määrab toote funktsiooni suuremal määral kui keemiline koostis, ei ole toote osa enam võimalik määratleda. Praktikast on sellised juhtumid ilmselt siiski vähetahtsad. Võimalike näidete puhul tuleb alati arvestada sellega, kas esialgu oli üldse tegemist toodete ja mitte ainetega.

36. Seni, kuni toote osa säilitab hoolimata terviktootesse paigaldamisest oma kuju, pinnaviimistluse või kujunduse, mis määrab selle funktsiooni suuremal määral kui keemiline koostis, tuleb seda järelikult endiselt pidada tooteks. Seepärast toetab toote mõiste iseenesest pigem seisukohta, et teatavate ainete kontsentratsiooni arvutamisel tuleb aluseks võtta terviktoote osadeks olevad tooted, mitte terviktoode.

### *C. Seos REACH-määruse artikli 7 lõikes 2 ja artiklis 33 ette nähtud teavitamiskohustustega*

37. „Toote” määratlust kohaldatakse siiski seoses erikohustustega, mis puudutavad toote valmistajat või importijat (REACH-määruse artikli 7 lõige 2) või toote tarnijat (artikkel 33).

38. Komisjon on seisukohal, et nimetatud isikud ei tooda, impordi ega tarni mitte toote osi, vaid asjaomast terviktoodet. Seepärast tuleb ka kandidaatainete kontsentratsiooni hindamisel aluseks võtta terviktoode.

39. Vastavalt põhikohtuasjas vaidlustatud Prantsuse teatisele ja mitme teise liikmesriigi seisukohale tuleb aine kontsentratsioon seevastu määrata toote eri osades.

<sup>9</sup> — [De.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat](http://De.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat) (plastgraanulid).



40. Selle vaidluse puhul tuleb siiski eraldi analüüsida toodete valmistajaid, importijaid ja tarnijaid.

1. Toodete valmistajad REACH-määruse artikli 7 lõike 2 tähenduses

41. Kohustus teavitada ametit on vastavalt REACH-määruse artikli 7 lõikele 2 *esiteks* toodete valmistajatel. Artikli 3 punkti 4 kohaselt on toote valmistaja füüsiline või juriidiline isik, kes toote ühenduse piires valmistab või kokku paneb.

42. Kui valmistaja toodab või paneb terviktoote kokku eri osadest, siis ei tähenda see, et ta on valmistanud või kokku pannud ka toote osad. Tööjaotuslikus majandussüsteemis on pigem tõenäoline, et terviktoote valmistaja omandab kõik vajalikud koostisosad või osa neist teistelt valmistajatelt. Toodud näited – jalgrattad, istmed, lennukid ja autod – näitlikustavad seda tabavalt.

43. Mõiste „valmistaja” tähendusega läheks aga vastuollu, kui terviktoote valmistajat pidada ka tema kasutatud osade valmistajaks, juhul kui neid osi tegelikult valmistasid või panid kokku teised valmistajad. Osade valmistajaks võib teda pidada vaid juhul, kui ta on need ise valmistanud või (teistest osadest) kokku pannud.

44. Järelikult on valmistaja, kelle valmistatud toode koosneb eri osadest, mis on hoolimata sisseehitamisest tootesse säilitanud oma kuju, pinnaviimistluse või kujunduse, kuid mille on valmistanud või kokku pannud teised valmistajad, kohustatud teavitama ametit, kui artikli 57 kriteeriumidele vastava ja artikli 59 lõike 1 kohaselt määratletud aine sisaldus tootes on üle 0,1 massiprotsendi.

45. Erinevalt näiteks Prantsusmaa ja Saksamaa seisukohast ei ole vaja panna toodete valmistajatele kohustust kasutatud osades sisalduvatest kandidaatainetest ikkagi teada anda. Nagu leiavad ka teised menetlusosalised, saab amet selle teabe, ilma et oleks vaja esitada päringut terviktoote valmistajale. Kui eri osad valmistatakse liidus või imporditakse liitu, on teavitamiskohustus nimelt osade valmistajatel või – nagu allpool näidatakse – importijatel.

2. Toodete importija REACH-määruse artikli 7 lõike 2 tähenduses

46. *Teiseks* on vastavalt REACH-määruse artikli 7 lõikele 2 kohustatud ametile teavet andma toodete importija.

47. REACH-määruse artikli 3 punkti 11 kohaselt on importija liidus asutatud füüsiline või juriidiline isik, kes vastutab impordi eest, see tähendab liidu tolliterritooriumile sisseveo eest (artikli 3 punkt 10).

48. Nende määratluste sõnastuse kohaselt on importija, kelle imporditud terviktoode koosneb eri osadest, mis on hoolimata sisseehitamisest terviktootesse säilitanud omaenda kuju, pinnaviimistluse või kujunduse, ka toote osade importija. Milline muu füüsiline või juriidiline isik peaks vastutama nende osade sisseveo eest liidu tolliterritooriumile?

49. Ka eespool toote valmistaja mõistele antud tõlgendus toetab seisukohta, et terviktoote importija on ka terviktootes sisalduvate osade importija. Nimelt täiendavad valmistaja ja importija mõisted sellise tõlgenduse korral teineteist ja tagavad ameti ulatusliku teavitamise. Amet saaks vajaliku teabe kandidaatainete kasutamise kohta terviktoote eri osades kas osade tegelikelt valmistajatelt liidus või importijatelt, olgu siis tegemist osade importijate või osi sisaldavate terviktoodete importijatega.

50. Komisjoni, FDC ja FMB ning Iirimaa ja Kreeka vastuväited tuleb seevastu tagasi lükata.

a) Täpsemate sätete puudumine

51. Komisjon on seisukohal, et kui seadusandja oleks soovinud panna importijale kohustust anda teavet terviktoote eri osade kohta, oleks ta selle sätestanud selgemalt kui REACH-määruse artikli 7 lõikes 2. See ilmneb näiteks XVII lisa punkti 23 alapunktidest 5–7 ja XVII lisa punktist 61, kus on samuti ette nähtud künnisväärtused, mis kehtivad sõnaselgelt toodete „või nende koostisosade” suhtes. Õigusloomemenetluses on koguni esitatud mitmesuguseid asjaomase sõnastusega ettepanekuid<sup>10</sup>, mida ei ole siiski vastu võetud.

52. Taani ja Saksamaa selgitavad siiski õigesti, et paralleeli tõmbamine XVII lisaga ei ole kohustuslik. Vähemasti punktis 23 kaadmiumile sätestatud piirangud on üle võetud direktiivist 76/769/EMÜ<sup>11</sup>, milles ei ole toote mõistet kasutatud. Koostisosade hõlmamiseks oli järelikult vaja täpsemaid sätteid. Asjaolul, et seadusandja lähtus XVII lisa hilisemate täienduste puhul, näiteks punktis 61 dimetüülfumaraaadile piirangute seadmisel sellest regulatsioonist, ei ole erilist tähtsust REACH-määruse nende sätete tõlgendamisel, millel vahetu seos selle lisaga puudub.

53. Õigusloomemenetluses esitatud ettepanekuid silmas pidades tuleb möönda, et terviktoote eri osade hõlmamist oleks REACH-määruse artikli 7 lõikes 2 võidud reguleerida täpsemalt. Sellist hõlmamist ei ole siiski ka välistatud. Järelikult võib täpsemate sätete puudumine tähendada ka seda, et täpsustamise ettepanekuid peeti üleliigseteks või et ei suudetud kokku leppida, kumba tõlgendusvõimalust valida. Seepärast ei sunni ka see argument tõlgendama importija mõistet nii kitsalt, nagu soovib komisjon.

b) Õiguskindlus

54. Asja ei muuda ka Iirimaa tuginemine õiguskindlusele. Vastavalt õiguskindluse üldpõhimõttele, mis on liidu õiguse aluspõhimõte, peab õigusnorm olema eeskätt selge ja täpne, selleks et õigussubjektid saaksid selgelt teada oma õigusi ja kohustusi ning võtta arvesse nende tagajärgi.<sup>12</sup>

55. Õiguskindluse põhimõte ei nõua siiski, et õigusnorm välistaks igasuguse kahtluse selle tõlgendamise suhtes. Pigem on küsimus selles, kas kõnealune õigusakt on sedavõrd ebaselge, et takistab jõuda piisava kindlusega selgusele vaidlustatud sätte ulatuse või mõtte osas tekkinud kahtlustes.<sup>13</sup> See on aga käesoleval juhul võimalik ning seda ei sea kahtluse alla ka Iirimaa.

56. Seevastu ei ole selge, miks tuleks õiguskindluse põhimõtte kohaselt eelistada üht kahest REACH-määruse artikli 7 lõike 2 tõlgendamise võimalusest importijate osas.

57. Mõistan seda argumenti pigem nii, et REACH-määruse artikli 7 lõike 2 tõlgendamisel ei esineks probleeme, kui ameti juhend oleks siduva mõjuga. Seda käsitlen järgnevalt.

c) Ameti juhend

58. Põhikohtuasjas vaidlustatud Prantsuse teatis ja enamiku osalevate liikmesriikide seisukoht on nimelt vastuolus juhendiga, mille amet avaldas enamiku liikmesriikide heakskiidul.<sup>14</sup> Viidatud juhendi kohaselt tuleb lähtuda aine sisaldusest terviktootes.

10 — Komisjon viitab ilmselt nõukogu dokumendi 13788/2/04 REV 2 joonealuses märkuses 39 dokumenteeritud Madalmaade ettepanekule, nõukogu dokumendi 5579/2/05 REV 2 joonealuses märkuses 57 dokumenteeritud Rootsi ettepanekule ja muudatusettepanekule 38, mis puudutab soovitusel teisele lugemisele parlamendis, 13. oktoobri 2006. aasta dokument A6-0352/2006.

11 — Nõukogu 27. juuli 1976. aasta direktiiv liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta seoses teatavate ohtlike ainete ja valmististe turustamise ja kasutamise piirangutega (EÜT L 262, lk 201; ELT eriväljaanne 13/03, lk 317).

12 — Kohtuotsused IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 68) ja The International Association of Independent Tanker Owners jt (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 69).

13 — Kohtuotsus Belgia vs. komisjon (C-110/03, EU:C:2005:223, punkt 31).

14 — Vt eespool, punkt 13.

59. Samamoodi nagu ameti teised juhendid on ka kõnealune juhend abiks asjaomaste sätete mõistmisel, eeskätt kuna see dokumenteerib komisjoni ja liikmesriikide kattuvat seisukohta. Artikli 77 lõike 2 punkti g kohaselt on ameti sekretariaadi ülesanne koostada tehnilised ja teaduslikud juhised artikli 7 kohaldamiseks toodete valmistajate ja importijate poolt. Artikli 77 lõike 2 punkt k näeb peale selle ette kohustuse koostada määruse kohta selgitavat teavet. Siiski ei saa juhend sisaldada liidu õiguse sätete siduvat tõlgendust.<sup>15</sup>

60. Asja ei muuda ka Kreeka märkus, et liidu asutustel on teaduslike või tehniliste keerukate asjaolude hindamisel lai kaalutlusruum. Selline kaalutlusruum on ka ametil, näiteks kui amet kannab aineid kandidaatainete loetellu kooskõlas REACH-määruse artikliga 59.<sup>16</sup> Kuid käesoleval juhul ei ole tegemist tegeliku hindamisega, vaid liidu õiguse tõlgendamisega. See on ka keeruliste õigusküsimuste puhul reserveeritud Euroopa Kohtule.

61. Pealegi tuleb see selgelt ilmsiks asjaomasest viitest juhendi impressumi lehel: „Ainus autentne õiguslik alus on REACH-määrus ja käesolev dokument ei ole õiguslikult samaväärne teave.”

62. Ameti juhend ei ole järelikult siduv.

#### d) Siseturg

63. Seoses ameti juhendiga tugineb komisjon ka siseturu kahjustamisele. Sellega võib tegemist olla juhul, kui liikmesriigid tõlgendavad REACH-määruse artikli 7 lõike 2 kohast teavitamiskohustust erinevalt ja mõned neist seavad teabe esitamata jätmise korral kooskõlas artikliga 5 kahtluse alla toodete turuleviimise.

64. Sellised riskid siseturule rõhutavad küll vajadust vastata eelotsusetaotluses tõstatatud küsimusele, kuid need ei ole argument REACH-määruse artikli 7 lõike 2 tõlgendamiseks teataval viisil.

#### e) Proportsionaalsus

65. Komisjon peab kohustust anda teavet toote eri osades sisalduvate kandidaatainete kohta siiski ebaproportsionaalseks.

66. Proportsionaalsuse põhimõte on liidule EL lepingu artikli 5 lõike 1 teise lause ja lõike 4 kohaselt siduv ning kuulub liidu õiguse üldpõhimõtete hulka. Selle kohaselt ei tohi liidu institutsioonide tegevus minna kaugemale sellest, mis on seatud eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning juhul, kui on võimalik valida mitme sobiva meetme vahel, tuleb rakendada kõige vähem piiravat meetet, ja loodud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega.<sup>17</sup>

15 — Vt nt kohtuotsused Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika) seoses komisjoni poolt kombineeritud nomenklatuuri kohta välja töötatud selgitavate märkustega, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38) seoses Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatuga, ja Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punkt 23 jj) seoses komisjoni teatisega vähetähtsate kokkulepete kohta, mis vastavalt [EÜ] artiklile 81 ei piira märgatavalt konkurentsi.

16 — Kohtumäärused Rütgers Germany jt vs. Euroopa Kemikaaliamet (C-290/13 P, EU:C:2014:2174; punkt 25), Cindu Chemicals jt vs. Euroopa Kemikaaliamet (C-289/13 P, EU:C:2014:2175; punkt 25) ja Rütgers Germany jt vs. Euroopa Kemikaaliamet (C-288/13 P, EU:C:2014:2176; punkt 25).

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

67. Importijate kohustus anda ametile teavet imporditud terviktoodete eri osade asjaomastes kogustes sisalduvate kandidaatainete kohta on teavitamiskohustuse eesmärkide saavutamiseks sobiv. Teavitamine annab ametile võimaluse võtta asjaomaste ainete koguseid ja nende kasutamist arvesse, kui ta valib vastavalt REACH-määruse artikli 58 lõikele 3 välja ained, mille suhtes kehtestab komisjon autoriseerimise nõude. Samuti lubab teavitamine ametil vastavalt artikli 7 lõikele 5 nõuda nende ainete registreerimise taotluse esitamist või vastavalt artiklile 69 hinnata piirangu kehtestamise ettepanekut, nagu on ette nähtud põhjenduses 29.

68. Teavitamiskohustus on nende eesmärkide saavutamiseks ka vajalik. Ilma teavitamiseta tekiks oht, et ametil puudub teave väga ohtlike ainete märkimisväärsete koguste – üle ühe tonni tootja või importija kohta aastas – kasutamise kohta toodetes.

69. Sellega seoses tuleb tagasi lükata nii komisjoni kui ka FCD ja FMB väited, et toodete eri osade hõlmamine ei ole vajalik, kuna piirangud, autoriseerimise nõue või REACH-määruse artikli 129 kohaselt võetavad liikmesriikide kaitsemeetmed tagavad keskkonna ja tervise kaitse piisaval määral. Seda seetõttu, et ameti teavitamine peab just nimelt aitama välja selgitada piirangute või autoriseerimise nõude vajalikkust. Ei ole ka välistatud, et liikmesriikide kaitsemeetmed saavad alguse ameti teavitamisest.

70. Komisjoni argumentide sisu on siiski see, et toodete eri osadega seotud teavitamiskohustuse kahjulik mõju on taotletud eesmärkide suhtes ebaproportsionaalne.

71. Komisjon tugineb seejuures asjaolule, et importijatel on vajalikku teavet kolmandates riikides asuvatelt tarnijatelt raske saada. Sageli ei tea nad, kas toodetes sisaldub kandidaataineid, kuna asjaomane teave jääb kolmandate riikide tarneahelas edasi andmata. Osalt peetakse asjaomast teavet ka ärisaladuseks.

72. Sellest tulenevalt rõhutavad FCD ja FMB, et toodete uurimine kandidaatainete olemasolu ja kontsentratsiooni aspektist on väga kulukas. Näiteks ühe kinga analüüs läheks maksma 2200–2400 eurot. Kui aga uurida kingas sisalduvaid eri osi, siis ulatuksid kulud 22 800 euronni.

73. Nagu selgitab näiteks Saksamaa, on siiski ebaselge, kas teavitamiskohustuse piiramine toote kui tervikuga toob tegelikult kaasa kulude soovitud vähenemise. Nimelt tuleb iga terviktoodet uurida ikkagi ka kandidaatainete sisalduse aspektist. Selles osas teeb amet enamiku liikmesriikide heakskiidul ettepaneku, et importija määrab esmalt kindlaks aine kontsentratsiooni toote igas osas ja arvutab saadud andmete põhjal välja aine kontsentratsiooni tootes tervikuna.<sup>18</sup>

74. Kui aga kontsentratsioon toote eri osades tuleb nagunii kindlaks teha, ei ole arusaadav, miks peaks kõnealuste andmete esitamine ametile olema ülemäära kulukas. Vastupidi, kui teavet esitatakse toote eri osade kohta, on kulud isegi väiksemad, kuna kontsentratsiooni ei tule kindlaks määrata täpselt, nagu väidavad mõned liikmesriigid. Piisab tuvastamisest, et aine kontsentratsioon ületab künnisväärtuse ja üldkogus ületab ühe tonni tootja või importija kohta aastas. Peale selle tuleb REACH-määruse artikli 7 lõike 4 punkti f kohaseks teavitamiseks kindlaks teha aine koguste vahemik tonnides, näiteks 1–10 tonni või 10–100 tonni (aastas).

75. FCD ja FMB, Iirimaa ja komisjoni seisukohad on pigem mõistetavad vaid siis, kui importijad ei järgi rangelt ameti juhendit, vaid tuginevad rohkem või vähem täpsetele hinnangutele, et teavitamist välistada. Kohtuistungil soovitas komisjon seda lähenemisviisi, milleks puudub alus ameti juhendis, koguni sõnaselgelt kasutada, kui tegemist on selgete juhtudega.

18 — Vt punktis 13 viidatud juhend, jaotis 4.4.

76. REACH-määruse artikli 7 lõike 2 kohase teavitamiskohustusega seotud kuludid saab aga kohaselt hinnata üksnes määruse konteksti arvestades.

77. Selles osas tuleb esmalt märkida, et nii välditakse vähemasti teatavat kahekordset koormust, sest vastavalt REACH-määruse artikli 7 lõikele 6 ei ole teavitamine nõutav, kui importija või mõni muu isik on asjaomase kandidaataine asjaomase kasutusala jaoks juba registreerinud.<sup>19</sup>

78. Kui ainet registreeritud ei ole, on teavitamine vastavalt REACH-määruse artikli 7 lõike 2 punktile a nõutav vaid siis, kui aine esineb asjaomastes toodetes kogustes üle ühe tonni importija kohta aastas. Järelikult on tegemist väga ohtlike ainete omadustega kandidaatainete märkimisväärsete kogustega. Samuti tuleb lähtuda sellest, et kõnealused importijad impordivad suhteliselt palju seda ainet sisaldavaid tooteid või vähem suhteliselt suure kontsentratsiooniga tooteid.

79. Peale selle *ei* kehti teavitamiskohustus vastavalt REACH-määruse artikli 7 lõikele 3 juhul, kui valmistaja või importija võib välistada inimeste või keskkonna kokkupuute ainega normaalsetel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel, sealhulgas kõrvaldamisel. Sellistel juhtudel edastab valmistaja või importija toote saajale asjakohased kasutamisujuhised.

80. Ka kontsentratsiooni arvutamisel toote eri osadest lähtudes kehtib teavitamiskohustus seega vaid juhul, kui inimeste või keskkonna kokkupuudet väga ohtlike ainete omadustega aine märkimisväärsete kogustega ei saa välistada.

81. Sellises olukorras *nõuavad* inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase ning ettevaatusprintsipi ameti teavitamist, et amet saaks vajaduse korral võtta vastavalt REACH-määrusele vajalikud kaitsemeetmed. Viidatud eesmärke käsitlevad REACH-määruse artikli 1 lõiked 1 ja 3 ning põhjendused 1, 3, 9 ja 69, samuti tulenevad need ELTL artiklitest 9, 11, artikli 191 lõikest 2 ning põhiõiguste harta artiklitest 35 ja 37.

82. Sellega on vastavuses REACH-määruse artikli 1 lõikes 3 ette nähtud importijate kohustus tagada, et nad viivad turule või kasutavad selliseid aineid, mis ei kahjusta inimeste tervist või keskkonda. Pidades silmas kirjeldatud riske ja arvestades seda, et teavitada tuleb üksnes neil juhtudel, kui niisuguseid aineid imporditakse suhteliselt suures koguses, tuleb neilt nõuda vajaliku teabe hankimist ja ameti teavitamist.

83. Nimelt tuleb lähtuda sellest, et kolmandates riikides asuvad valmistajad, kes soovivad valmistada märkimisväärses koguses tooteid Euroopa turu jaoks, teatavad importijatele vajaliku teabe kandidaatainete sisalduse kohta toodete eri osades. Kuivõrd need valmistajad peaksid selleks hankima teavet enda tarneahelast kolmandates riikides, laiendaks teavitamiskohustus REACH-määruse nõudeid koguni liidust väljapoole.

84. Järelikult ei ole ebaoproportsionaalne, vaid vajalik võtta REACH-määruse artikli 7 lõikes 2 ette nähtud importijate teavitamiskohustuse hindamisel aluseks kandidaatainete kontsentratsioon terviktoote osadeks olevates eri toodetes.

#### f) Importijate väidetav diskrimineerimine

85. Sellega seoses mainitakse ka importijate ja liidu tootjate väidetavat erinevat kohtlemist, kuna tootjatel on tunduvalt kergem saada teavet liidus asuvatelt tarnijatelt.

86. Teavitamiskohustuse piiramine terviktoodetega, milles aine sisaldus ulatub künnisväärtuseni, ei kõrvalda siiski seda erinevat kohtlemist, vaid vähendab parimal juhul üksnes selle esinemissagedust.

<sup>19</sup> — Vt punktis 13 viidatud juhend, jaotis 6.4.



87. Peale selle asetaks REACH-määruse artikli 7 lõikes 2 ette nähtud teavitamiskohustuse piiramine terviktoodetega liidu tootjad ebasoodsasse olukorda. Viidatud sätte kohaselt oleksid toote eri osade valmistajad ja importijad kohustatud esitama teabe ja laseksid asjaomased kulud kanda oma saajatel, terviktoodete valmistajatel. Seetõttu oleks terviktoote tootmine liidus vähem huvipakkuv kui selle importimine.

88. Euroopa Kohus on pealegi juba tuvastanud, et tegeliku konkurentsi tagamiseks liidus tuleb importijate suhtes kehtestada kulude kohandamiseni viivad kohustused, mis on liidu tootjatel lasuvate kohustustega samasisulised või (vähemalt) sarnased.<sup>20</sup> Ka on liidu tootja säästmise ebasoodsast konkurentsiolekorrast, mille importijate teistsugune kohtlemine kaasa võiks tuua, liidu seadusandja jaoks õiguspärane eesmärk.<sup>21</sup>

89. Seega ei takista ka liidus asuvatele importijatele ja tootjatele avaldub mõju nõudmast teabe esitamist toote eri osades sisalduvate kandidaatainete kontsentratsiooni kohta.

#### g) Vahekokkuvõte

90. Järelikult on importija, kelle imporditud terviktoode koosneb selle osadeks olevatest eri toodetest, mis on hoolimata sisseehitamise terviktootesse säilitanud omaenda vormi, pinnaviimistluse või kujunduse, kohustatud teavitama ametit, kui toote mõni osa sisaldab REACH-määruse artikli 57 punkti e kriteeriumidele vastavat ja artikli 59 lõike 1 kohaselt määratletud ainet kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi.

#### 3. Toote tarnija REACH-määruse artikli 33 tähenduses

91. REACH-määruse artikli 33 kohaselt esitab iga tarnija, kelle tarnitav toode sisaldab kandidaatainet kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi, toote saajale ja tarbija taotluse alusel tarbijale piisavalt tarnijale kättesaadavat teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas vähemalt kõnealuse aine nimetuse.

92. REACH-määruse artikli 3 punkt 33 määratleb toote tarnija mõiste väga laialt. Selle punkti kohaselt on toote tarnija toote valmistaja või importija, levitaja või muu tarneahelas tegutseja, kes toote turule viib. Artikli 3 punkt 12 määratleb turuleviimise mõiste samuti laialt; turuleviimine tähendab nimelt kolmandatele isikutele tasu eest või tasuta tarnimist või kättesaadavaks tegemist.

93. Viidatud laiad määratlused toetavad tõlgendust, mille kohaselt on terviktoote tarnija ka terviktootes sisalduvate selliste osade tarnija, mis on hoolimata sisseehitamise terviktootesse säilitanud omaenda kuju, pinnaviimistluse või kujunduse. Määratlusi tuleks pigem tõlgendada kitsendavalt, et võtta tarnijate kohustuste hindamisel arvesse üksnes kandidaatainete kontsentratsiooni terviktootes.

94. Ka eespool esitatud REACH-määruse artikli 7 lõike 2 tõlgendus importijate suhtes toetab põhimõtteliselt seisukohta, et tarnijate teavitamiskohustuse hindamisel tuleb aluseks võtta kandidaatainete kontsentratsioon terviktoote osadeks olevates eri toodetes.

#### a) REACH-määruse artikli 33 ja artikli 7 lõike 2 vahelised erinevused

95. REACH-määruse artiklis 33 sätestatud teavitamiskohustus erineb siiski mitmes olulisel punktil artikli 7 lõike 2 kohasest teavitamiskohustusest.

20 — Kohtuotsus S.P.C.M. jt (C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 60).

21 — *Ibidem*, punkt 57.



96. Põhierinevus seisneb selles, et teavet kandidaatainete kohta ei anta mitte ametile, vaid toodete saajatele või tarbijatele. Järelikult on olemas võimalus, et saajad või tarbijad loobuvad toote omandamisest, kuna toode sisaldab väga ohtlikku ainet. Eeskätt tarbijate puhul ei saa välistada, et selline otsus põhineb ainega seotud ohu vääril hindamisel.

97. Tarbijate teavitamine ei too siiski kaasa teavitamiskohustuse sellist kahjulikku mõju, mis muudaks selle kohustuse ebaproportsionaalseks. Pigem on see vastavuses põhiõiguste harta artiklis 38 ja ELTL artikli 169 lõikes 1 taotletud kõrgetasemelise tarbijakaitsega, mis viimati nimetatud sätte kohaselt hõlmab eeskätt tarbija õigust teabele. Seda on sõnaselgelt tunnustatud REACH-määruse põhjendustes 56 ja 117. Tarbijate võimalike väärhinnangute ärahoidmiseks peavad tarnijad andma kohaseid selgitusi tootes sisalduvate ainetega seotud ohtude kohta.

98. Saksamaa rõhutab pealegi õigusega, et teavitamiskohustusega antud stiimul väga ohtlikest ainetest võimaluse korral loobuda vastab kõnealuseid aineid käsitlevate sätete eesmärkidele. REACH-määruse artikkel 55 sätestab sõnaselgelt, et kõnealuste sätete eesmärk on nende ainete järkjärguline asendamine sobivate alternatiivsete ainete või tehnoloogiatega, kui need on majanduslikult sobivad ja tehniliselt rakendatavad.

99. Toodete saajatele ette nähtud teabe suhtes kehtib sama mis toodete tarbijatele ette nähtud teabe suhtes, sest tarbijatel on võimalik teavet saada ainult juhul, kui seda on eelnevalt tarneahelat pidi edasi antud.

100. Nagu märgivad eri liikmesriigid, ei oleks vastuvõetav katkestada selle teabe edastamine tarneahelat pidi vaid seetõttu, et toode integreeritakse terviktootesse ühe osana sellest ja aine kontsentratsioon terviktootes jääb nüüd väiksemaks kui künnisväärtus 0,1%. Ka tarnijate koormus ei väheneks seeläbi märkimisväärselt.

101. REACH-määruse artikli 7 lõikes 2 ette nähtud teavitamiskohustusega võrreldes leidub siiski ka erinevusi, mis võivad artikli 33 kohase teavitamiskohustusega seotud kulusid märkimisväärselt suurendada.

102. Esmalt puudub REACH-määruse artikli 7 lõike 2 punktis a ette nähtud koguseline künnis üks tonn tootja või importija kohta aastas. Järelikult võib teavitamiskohustus tekkida juba palju väiksemate koguste korral. See on oluline eelkõige toodete impordil. Kui suuremate koguste korral on vägagi tõenäoline, et kolmandates riikides asuvad valmistajad või tarnijad esitavad vajaliku teabe, siis mida väiksemad on imporditavad kogused, seda väiksem on ka see tõenäosus.

103. Peale selle ei kao teavitamiskohustus, kui tarnija võib välistada inimeste või keskkonna kokkupuute ainega normaalsetel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel, sealhulgas kõrvaldamisel, nagu on ameti teavitamise suhtes ette nähtud REACH-määruse artikli 7 lõikes 3. Seega võiksid tekkida teavitamiskohustusest tulenevad kulud, kuigi kokkupuudet ei ole oodata.

104. Viimaks sõltub REACH-määruse artikli 33 kohane teavitamiskohustus ka sellest, kas asjaomane kandidaataine on asjaomase kasutusala jaoks juba registreeritud. Võib esineda juhtumeid, mil artikli 7 lõike 2 kohaldamisel ei ole vaja selgitada, kas toode sisaldab tegelikult kandidaatainet, kuna võimalus kasutada ainet sellistes toodetes on põhimõtteliselt juba registreeritud. Sellise tuvastamise vajadus tuleneks siiski artiklist 33.

105. Teavitamiskohustuse kohaldamisega üksnes juhtudele, mil aine kontsentratsioon ulatub künnisväärtuseni terviktootes, puudutatakse neid aspekte vaid kaudselt.

106. Esiteks tuleb ka REACH-määruse artiklis 33 sätestatud teavitamiskohustuse puhul silmas pidada, et ameti juhendi kohaselt on põhimõtteliselt nõutav arvutada aine kontsentratsioon tootes sama toote eri osade kontsentratsiooni alusel. Kui tarnija seda käsitusviisi järgib, siis ei ole oodata, et toote saaja teavitamine terviktoote osadeks olevates eri toodetes sisalduvatest kandidaatainetest oleks üle jõu käiv koorem.

107. Teiseks on ka võimalik, et terviktooteid, milles aine kontsentratsioon ulatub künnisväärtuseni, imporditakse vaid väikestes kogustes või et kokkupuute ohtu saab nende toodete puhul välistada. Jääb arusaamatuks, miks peaks teavitamiskohustus olema sellistel juhtudel kohasem kui teavitamiskohustus toote eri osade suhtes.

108. Komisjoni ja Iirimaa pooldatud tõlgenduse oluline tagajärg seisneb selles, et nimetatud ebasoodne olukord tekib väiksemal hulgal juhtudel. Ent üks ja sama toote osa võib siiski kaasa tuua teavitamiskohustuse, kui see tarnitakse eraldi tootena, samal ajal kui pärast paigaldamist terviktootesse ei ole selle kohta enam vaja teavet esitada. Selline olukord ei oleks kuidagi vastuvõetav eeskätt juhul, kui terviktoote tarnija on saanud selle osaks oleva toote tarnijalt vajaliku teabe ja teabe edastamine terviktoote saajale või tarbijale tuleks seega kõne alla.

b) REACH-määruse artikli 33 tõlgendamine proportsionaalsuse põhimõtet arvestades

109. Kooskõlas põhimõttega, et teavet edastatakse piki tarneahelat, on REACH-määruse artiklit 33 siiski võimalik tõlgendada nii, et ebaproportsionaalset teavitamiskohustust ei teki.

110. REACH-määruse artikli 33 kohaselt esitab tarnija nii toote saajatele kui ka tarbijatele piisavalt tarnijale kättesaadavat teavet, et võimaldada toote ohutut kasutamist, sealhulgas minimaalselt kõnealuse aine nimetuse.

111. Esmapilgul – vähemalt mõne keeleversiooni, näiteks saksakeelse või ingliskeelse versiooni põhjal – võib sellest sättest aru saada nii, et tarnija peab vähemalt asjaomase kandidaataine nimetuse esitama igal juhul – ka siis, kui kõnealune teave ei ole talle kättesaadav. Kui tarnija ei saa selle kohta piisavat teavet oma tarnijalt, peaks ta järelikult toodet põhimõtteliselt uurima, et teha kindlaks, kas tootes sisaldub asjaomasel kontsentratsioonis kandidaataineid.

112. Selline uurimiskohustus näib problemaatiline eelkõige siis, kui kokkupuudet saab välistada, kuid ka siis, kui tarnitud toodete kogused on väga väikesed.

113. Vastava päringu peale antud vastustest ilmnes, et põhimõtteliselt jäid kõik menetlusosalised siiski selle tõlgenduse juurde. Seejuures tuginesid nad arusaamale, et tarnija peab omama REACH-määruse artikli 33 täitmiseks vajalikku teavet ja selle teabe vajaduse korral hankima.

114. Tarnijaid aga ei koormaks ebaproportsionaalselt ka see, kui ka aine nimetus tuleks teatada vaid eeldusel, et tarnijale on see teave kättesaadav. REACH-määruse artikli 33 sõnastus ei takista sellist tõlgendamist. Pigem võib nimetuse teatamist mõista toote ohutu kasutamise kohta teabe esitamise alajuhuna. Sellist teavet on aga nõutav esitada vaid siis, kui see on olemas. Prantsuskeelse versiooni artikkel 33 toetab just nimelt sellist tõlgendust, selle asemel et nõuda aine nimetuse teatamist ka juhul, kui teave selle kohta puudub.

115. Kui tarneahelas täidetakse REACH-määruse artikli 7 lõiget 2 ja artiklit 33, oleks toodete tarnijale aine nimetus teada, kui ametit on aine esinemisest teavitatud.

116. Kui REACH-määruse artikli 7 lõige 2 ei oleks kohaldatav, peaks teave kandidaatainete kohta tarnijate käsutuses olema ka veel toodete puhul, mis on toodetud liidus. Nimelt peaks tootjatele olema teada, kas kandidaatainete sisaldus ulatub vajaliku künnisväärtuseni. Seda teavet saaks seega ilma probleemideta edastada toote saajatele ja tarbijatele.

117. Seevastu tuleb eeldada, et väiksemates kogustes toodete importijatel teave kandidaatainete kohta sageli puudub.

118. Peale selle ei oleks see teave tingimata nende käsutuses, kui importimisel ametit kooskõlas REACH-määruse artikli 7 lõikega 3 või lõikega 6 ei teavitatud, kuna importija sai kokkupuute vältida või kuna kandidaataine oli selleks kasutuselaks sedalaadi toodetes juba registreeritud. Sellistel juhtudel ei ole artikli 7 lõike 2 kohaldamiseks tingimata vaja välja selgitada, kas ainet tootes tegelikult sisaldub.

119. Esmapilgul näib, et tuleb karta, et REACH-määruse artikli 33 selline tõlgendamine kahjustaks märkimisväärselt selle sätte kasulikku mõju. Tõsi on see, et imporditud toodete tarnijad vabaneksid esmalt võib-olla koguni märkimisväärses ulatuses kohustusest kandidaatainete sisaldusest teada anda.

120. Vabanemine ei saaks siiski minna nii kaugele, et tarnijatel oleks kandidaatainete sisalduse kohta teavet omamata võimalik väita, et tooted ei sisalda kandidaataineid. Nad peaksid vähemalt möönma, et nad ei ole kandidaatainete sisalduse kohta teavet saanud.

121. Peale selle ei tähenda puuduv teave kandidaatainete kohta, et tarnijad võivad võimalikke ohtusid ignoreerida. Nagu selgitab näiteks komisjon, kehtivad nimelt muud tooteohutust reguleerivad sätted, näiteks tarbekaupade puhul direktiiv 2001/95/EÜ üldise tooteohutuse kohta.<sup>22</sup> Viidatud muude sätete kohase kvaliteeditagamise raames peaksid tarnijad viima kandidaatainete esinemisega seotud riskid miinimumini ja saama vajaduse korral asjaomase teabe, mida nad peavad tarneahelas edastama. Kui aga kandidaatainete võimalik esinemine ei kujuta endast ohtu, võib selgitamisest loobuda. Selliste tooteohutuse tagamist reguleerivate muude sätete arvestamine toob kaasa lähtumise võimalikest ohtudest, mis – nagu eri menetlusosalised rõhutavad – teavitamiskohustuse tingimustel puudub.

122. Selle tõlgenduse kohaselt läheks REACH-määruse artikli 33 kohane teavitamiskohustus järelikult küll kaugemale artikli 7 lõike 2 kohasest teavitamiskohustusest, kuid see ei koormaks ülemääraselt, kuna asjaomast teavet ei tuleks teavitamiskohustuse täitmiseks eraldi koguda, vaid see oleks juba olemas.

### c) Vahekokkuvõte

123. Seega on tarnija, kelle tarnitav terviktoode koosneb selle osadeks olevatest eri toodetest, mis on hoolimata sisseehitamise terviktootesse säilitanud omaenda vormi, pinnaviimistluse või kujunduse, kohustatud vastavalt REACH-määruse artiklile 33 teavitama toote saajaid ja tarbijate taotluse alusel tarbijaid, kui toote mõni osa sisaldab artikli 57 kriteeriumidele vastavat ja artikli 59 lõike 1 kohaselt määratletud ainet kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi ja kui asjaomane teave on tarnijale kättesaadav.

## V. Ettepanek

124. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimusele järgmiselt:

1. Kui REACH-määruse artikli 7 lõike 2 ülejäänud tingimused on täidetud, on

<sup>22</sup> — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2001. aasta direktiiv (EÜT 2002, L 11, lk 4; ELT eriväljaanne 15/06, lk 447).

- a) valmistaja, kelle valmistatud terviktoode koosneb selle osadeks olevatest eri toodetest, mis on hoolimata sisseehitamisest terviktootesse säilitanud omaenda vormi, pinnaviimistluse või kujunduse, kuid mille on valmistanud või kokku pannud teised valmistajad, kohustatud teavitama ametit, kui terviktoode sisaldab artikli 57 kriteeriumidele vastavat ja artikli 59 lõike 1 kohaselt määratletud ainet kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi; ja
  - b) importija, kelle imporditud terviktoode koosneb selle osadeks olevatest eri toodetest, mis on hoolimata sisseehitamisest terviktootesse säilitanud omaenda vormi, pinnaviimistluse või kujunduse, kohustatud teavitama ametit, kui toote mõni osa sisaldab artikli 57 kriteeriumidele vastavat ja artikli 59 lõike 1 kohaselt määratletud ainet kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi.
2. Tarnija, kelle tarnitav terviktoode koosneb selle osadeks olevatest eri toodetest, mis on hoolimata sisseehitamisest terviktootesse säilitanud omaenda vormi, pinnaviimistluse või kujunduse, on kohustatud vastavalt REACH-määruse artiklile 33 teavitama toote saajaid ja tarbijate taotluse alusel tarbijaid, kui toote mõni osa sisaldab artikli 57 kriteeriumidele vastavat ja artikli 59 lõike 1 kohaselt määratletud ainet kontsentratsioonis üle 0,1 massiprotsendi ja kui asjaomane teave on tarnijale kättesaadav.