



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 12. veljače 2015.¹

Predmet C-106/14

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Francuska))

„Uredba (EZ) br. 1907/2006 (Uredba REACH) – Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničavanje kemikalija (REACH) – Pojam proizvoda – Proizvod koji je sklopljen od više proizvoda – Obveza obavješćivanja pri uporabi posebno zabrinjavajuće tvari – Utvrđivanje koncentracije – Proizvodnja, uvoz i isporuka“

I – Uvod

1. Ako proizvod sadržava više od 0,1% posebno zabrinjavajuće tvari, Uredbom REACH² predviđaju se određene obveze obavješćivanja Europske agencije za kemikalije (u daljnjem tekstu: ECHA) te primatelja i potrošača proizvoda.
2. Različite države članice i Europska komisija nisu suglasni o pitanju načina izračuna koncentracijskog praga ako se proizvod sastoji od više dijelova koji su i sami po sebi proizvodi. Osobito Komisija, uz potporu većine država članica, zastupa mišljenje da udio zabrinjavajuće tvari treba izračunati u odnosu na sklopljeni proizvod. Suprotno tomu, neke države članice, odnosno većina stranaka u ovom postupku, smatraju da je dovoljno ako je postignut udio u pojedinim dijelovima. U tom bi slučaju obveze obavješćivanja nastupile znatno češće.
3. Ovaj je spor očito vrlo važan za slobodan promet proizvoda jer može dovesti do toga da proizvodi u različitim državama članicama podliježu različitim zahtjevima. Stoga je u tom pogledu potrebno pojašnjenje Suda.

1 – Izvorni jezik: njemački

2 – Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3.), posljednji put izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 895/2014 od 14. kolovoza 2014. (SL L 244, str. 6.)

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Uredba REACH

4. Potrebno je istaknuti sljedeće uvodne izjave Uredbe REACH:

„(1) Ova bi Uredba trebala osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša kao i slobodu kretanja tvari pojedinačno, u pripravcima i proizvodima, uz istovremeno povećavanje konkurentnosti i inovativnosti. Ova bi Uredba također trebala potaknuti razvoj alternativnih metoda procjene opasnosti tvari.

[...]

(3) Usklađivanjem zakonodavstva o tvarima trebalo bi osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša s ciljem postizanja održivog razvoja. To bi zakonodavstvo trebalo primjenjivati na nediskriminirajući način, bilo da se tvarima trguje na unutarnjem tržištu ili na međunarodnim tržištima u skladu s međunarodnim obvezama Zajednice.

[...]

(29) Budući da bi proizvođači i uvoznici proizvoda trebali biti odgovorni za svoje proizvode, potrebno je uvesti zahtjev registracije za tvari za koje se zna da će se osloboditi iz proizvoda, a nisu registrirane za tu uporabu. Agenciju bi trebalo obavijestiti ako su u proizvodima prisutne posebno zabrinjavajuće tvari u količinama iznad količinskih i koncentracijskih pragova i ako se izloženost tim tvarima ne može isključiti, a nitko nije registrirao tvar za tu uporabu. Agenciju bi također trebalo ovlastiti da u slučaju tvari koje su u proizvodima prisutne u ukupnim godišnjim količinama iznad 1 tone po proizvođaču odnosno uvozniku zatraži dostavu registracije ako ima razloga sumnjati da oslobađanje tvari iz proizvoda može predstavljati rizik za zdravlje ljudi ili okoliš. Agencija bi trebala razmotriti potrebu za davanjem prijedloga ograničenja ako smatra da uporaba tih tvari u proizvodima predstavlja rizik za zdravlje ljudi ili okoliš koji nije podvrgnut odgovarajućoj kontroli.

[...]

(56) Dio odgovornosti proizvođača i uvoznika u vezi s upravljanjem rizicima tvari odnosi se na priopćavanje informacija o tim tvarima drugim predstavnicima struke npr. daljnjim korisnicima i distributerima. Osim toga, proizvođači ili uvoznici proizvoda trebali bi na zahtjev dostaviti informacije o sigurnoj uporabi proizvoda industrijskim i profesionalnim korisnicima te potrošačima. Ova bi važna odgovornost trebala vrijediti za čitav lanac opskrbe kako bi se svim subjektima omogućilo da ispune svoju obvezu u vezi s upravljanjem rizicima koji proizlaze iz uporabe tvari.

[...]

(117) Građani EU-a trebali bi imati pristup informacijama o kemikalijama kojima bi mogli biti izloženi kako bi mogli donijeti informirane odluke o uporabi kemikalija. [...]

[...]“

5. Članak 1. Uredbe REACH utvrđuje njezine ciljeve i područje primjene:

„1. Svrha je ove Uredbe osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša, uključujući promicanje alternativnih metoda za procjenu opasnosti tvari, kao i stavljanje u slobodan promet tvari na unutarnjem tržištu te istovremeno povećati konkurentnost i inovativnost.

[...]

3. Ova se Uredba temelji na načelu da su proizvođači, uvoznici i daljnji korisnici dužni osigurati da tvari koje proizvode, stavljaju na tržište odnosno koriste ne budu štetne za zdravlje ljudi ili okoliš. Njezine se odredbe temelje na načelu predostrožnosti.“

6. Članak 2. stavak 2. Uredbe REACH sadržava odredbu o tome kad se proizvod više ne smatra proizvodom:

„Otpad [...] nije tvar, pripravak niti proizvod u smislu članka 3. ove Uredbe.“

7. Članak 3. Uredbe REACH definira različite pojmove koji su važni u ovom predmetu:

„3. proizvod je predmet kojem se tijekom proizvodnje daje poseban oblik, površina ili obličje koji određuju njegovu funkciju u većoj mjeri nego njegov kemijski sastav;

4. proizvođač proizvoda je fizička ili pravna osoba koja izrađuje ili sklapa proizvod u Zajednici;

[...]

11. uvoznik je fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u Zajednici koja je odgovorna za uvoz;

12. stavljanje na tržište je isporučivanje odnosno stavljanje na raspolaganje trećoj osobi bilo uz naknadu ili besplatno. [...]

[...]

33. dobavljač proizvoda je proizvođač ili uvoznik proizvoda, distributer ili drugi subjekt u lancu opskrbe koji stavlja na tržište proizvod;

[...]“.

8. Članak 7. Uredbe REACH predviđa određene obveze obavješćivanja ECHA-e u vezi s proizvodima:

„2. Svaki proizvođač odnosno uvoznik proizvoda dostavlja Agenciji prijavu s informacijama [...], ako tvar ispunjava kriterije iz članka 57. i identificirana je u skladu s člankom 59. stavkom 1., ako su ispunjena ova dva uvjeta:

(a) tvar je u tim proizvodima prisutna u ukupnim količinama iznad 1 tone godišnje po proizvođaču odnosno uvozniku;

(b) tvar je u tim proizvodima prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela.

3. Stavak 2. ne primjenjuje se ako proizvođač odnosno uvoznik može isključiti izloženost ljudi i okoliša u uobičajenim odnosno realno predvidivim uvjetima uporabe, uključujući zbrinjavanje. U tom slučaju proizvođač odnosno uvoznik dostavlja primatelju proizvoda odgovarajuće upute.

[...]

5. Agencija može donijeti odluke kojima se od proizvođača odnosno uvoznika zahtijeva da dostave registraciju u skladu s ovom glavom za sve tvari u tim proizvodima, ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

- (a) tvar je u proizvodima prisutna u ukupnim količinama iznad 1 tone godišnje po proizvođaču odnosno uvozniku;
- (b) Agencija ima razloga sumnjati da:
 - i. se tvar oslobađa iz proizvoda; i
 - ii. oslobađanje tvari iz proizvoda predstavlja rizik za zdravlje ljudi ili okoliš;
- (c) tvar ne podliježe stavku 1.

Kod svake dostave registracijske dokumentacije plaća se pristojba u skladu s glavom IX.

6. Stavci od 1. do 5. ne primjenjuju se na tvari koje su već registrirane za tu uporabu.

[...]"

9. Članak 33. Uredbe REACH sadržava konkretne obveze obavješćivanja primatelja i potrošača:

„1. Dobavljač proizvoda koji sadrži tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. i određena je u skladu s člankom 59. stavkom 1. u koncentraciji većoj od 0,1% masenog udjela dužan je primatelju proizvoda pružiti dovoljno informacija za sigurnu uporabu proizvoda, u mjeri u kojoj su mu te informacije dostupne, a najmanje naziv te tvari.

2. Dobavljač proizvoda koji sadrži tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. i određena je u skladu s člankom 59. stavkom 1. u koncentraciji većoj od 0,1% masenog udjela dužan je potrošaču na njegov zahtjev pružiti dovoljno informacija za sigurnu uporabu proizvoda, u mjeri u kojoj su mu te informacije dostupne, a najmanje naziv te tvari.

Relevantne se informacije dostavljaju bez naknade u roku od 45 dana od primitka zahtjeva.“

10. Ciljevi odredbi o posebno zabrinjavajućim tvarima navedeni su u članku 55. Uredbe REACH:

„Cilj je ove glave osigurati dobro funkcioniranje unutarnjega tržišta i istovremeno osigurati primjerenu kontrolu rizika posebno zabrinjavajućih tvari te njihovu postupnu zamjenu prikladnim alternativnim tvarima ili tehnologijama, ako su one ekonomski i tehnički održive. U tu svrhu svi proizvođači, uvoznici i daljnji korisnici koji podnose zahtjev za davanje autorizacije analiziraju raspoloživost alternativa i njihove rizike te tehničku i ekonomsku izvedivost zamjene.“

11. Posebno zabrinjavajuće tvari definirane su u članku 57. Uredbe REACH:

„U Prilog XIV. mogu se uvrstiti sljedeće tvari, u skladu s postupkom predviđenim u članku 58.:

- (a) tvari koje ispunjavaju kriterije za razvrstavanje u razred opasnosti ‚karcinogenost‘, 1.A ili 1.B kategorija, u skladu s odjeljkom 3.6. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 1272/2008;
- (b) tvari koje ispunjavaju kriterije za razvrstavanje u razred opasnosti ‚mutageni učinak na zametne stanice‘, 1.A ili 1.B kategorije, u skladu s odjeljkom 3.5. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 1272/2008;

- (c) tvari koje ispunjavaju kriterije za razvrstavanje u razred opasnosti ‚reproduktivna toksičnost‘, 1.A ili 1.B kategorija – ‚štetni učinci na spolnu funkciju i plodnost ili na razvoj‘, u skladu s odjeljkom 3.7. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 1272/2008;
- (d) tvari koje su postojane, bioakumulativne i toksične u skladu s kriterijima iz Priloga XIII. ovoj Uredbi;
- (e) tvari koje su vrlo postojane i vrlo bioakumulativne u skladu s kriterijima iz Priloga XIII. ovoj Uredbi;
- (f) tvari – kao što su tvari koje imaju svojstva endokrine disrupcije ili tvari koje imaju postojana, bioakumulativna i toksična svojstva ili vrlo postojana i vrlo bioakumulativna svojstva, a ne ispunjavaju kriterije iz točaka (d) i (e) – kod kojih postoje znanstveni dokazi o vjerojatnim ozbiljnim učincima na zdravlje ljudi ili okoliš koji su jednako zabrinjavajući kao učinci drugih tvari iz točaka od (a) do (e), i koje se određuju od slučaja do slučaja u skladu s postupkom iz članka 59.“

12. U članku 59. Uredbe REACH naveden je postupak prema kojem ECHA tvari koje imaju svojstva iz članka 57. može staviti na takozvani Popis kandidata radi uvođenja obveze autorizacije.

2. Smjernice Agencije za kemikalije

13. Pitanje na koje se odnosi spor razmatra se u Smjernicama o zahtjevima za tvari u proizvodima (verzija 2.) od 1. travnja 2011.³. U odjeljku 4.4. tih smjernica navodi se da je koncentraciju posebno zabrinjavajućih tvari u sklopljenim proizvodima potrebno utvrditi u cijelom proizvodu:

„Tvar posebno zabrinjavajućih svojstava može se nalaziti u različitim dijelovima istog proizvoda u različitim koncentracijama: primjerice jedna koncentracija u postolju prijenosnog računala, a druga koncentracija u pretvaraču. Za primjenu obveza iz članka 7. stavka 2. i [članka] 33., koncentracija ove tvari posebno zabrinjavajućih svojstava mora premašiti 0,1% (masenog udjela) u cijelom proizvodu [...]“

B – Francusko pravo

14. Glavni postupak odnosi se na valjanost „Obavijesti gospodarskim subjektima o obvezi prosljeđivanja informacija o tvarima u proizvodima na temelju članka 7. stavka 2. i članka 33. Uredbe br. 1907/2006 (REACH) – Tumačenje praga od 0,1% (maseni udio) koji se navodi u članku 7. stavku 2. i članku 33.“, koju je francuski Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (ministar okoliša, održivog razvoja, prometa i stanovanja) donio 8. lipnja 2011. (u daljnjem tekstu: Obavijest ministra).

15. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, u njoj se navodi sljedeće:

„S obzirom na objavu dana 1. travnja 2011. na internetskoj stranici Europske agencije za kemikalije [...] izmijenjenih Smjernica o primjeni Uredbe REACH na tvari u proizvodima i, konkretnije, napomenu izvršnog direktora priloženu tim smjernicama kojom se naznačuje da o njima nije postignut dogovor među svim državama članicama Europske unije/Europskog gospodarskog prostora, francuske vlasti ovom obaviješću izvješćuju gospodarske subjekta o tumačenju koje je Francuska usvojila u pogledu primjene članka 7. stavka 2. i članka 33. Uredbe REACH. Te vlasti navode da se pojmom proizvoda označava svaki predmet koji odgovara definiciji u smislu REACH-a, to jest ‚kojem se tijekom

3 — Echa.europa.eu/documents/10162/13632/articles_hr.pdf

proizvodnje daje poseban oblik, površina ili obličje koji određuju njegovu funkciju u većoj mjeri nego njegov kemijski sastav (članak 3. stavak 3.). Stoga proizvod može biti sastavljen od jednog ili više predmeta koji odgovaraju definiciji proizvoda te se odredbe propisane člankom 7. stavkom 2. i člankom 33. primjenjuju na svaki od njih.“

III – Glavni postupak i prethodno pitanje

16. U glavnom postupku dva francuska saveza trgovaca osporavaju Obavijest ministra. Francusko Državno vijeće (Conseil d'État), pred kojim se vodi postupak, uputilo je Sudu sljedeće pitanje:

„Primjenjuju li se obveze propisane člankom 7. stavkom 2. i člankom 33. Uredbe REACH kada se „proizvod“ sastoji od više elemenata koji sami po sebi odgovaraju definiciji „proizvoda“ iz te uredbe samo na sklopljeni proizvod ili na svaki od elementa koji odgovara definiciji „proizvoda“?

17. Pisana očitovanja podnijeli su Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (Savez trgovaca i distributera), zajedno s Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (Savez trgovina „uradi sam“ i trgovina za uređenje doma) (u daljnjem tekstu: FCD i FMB), Francuska Republika, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Helenska Republika, Republika Austrija, Kraljevina Švedska, Kraljevina Norveška i Europska komisija. Svi osim Grčke i Austrije sudjelovali su i na raspravi održanoj 8. siječnja 2015.

IV – Pravna ocjena

18. U svrhu boljeg razumijevanja zahtjeva za prethodnu odluku, prethodno pitanje najprije treba staviti u regulatorni okvir Uredbe REACH (odjeljak A). Zatim treba ispitati pojam proizvoda (odjeljak B) i obveze proizvođača i uvoznika da ECHA-i dostave prijavu u skladu s člankom 7. stavkom 2. (odjeljak C, 1. i 2.) te dobavljačeve obveze u pogledu prosljeđivanja informacija primateljima i potrošačima u skladu s člankom 33. (odjeljak C, 3.).

A – Normativni okvir prethodnog pitanja

19. Prethodno pitanje odnosi se na odredbe Uredbe REACH o takozvanim „posebno zabrinjavajućim tvarima“, čija su svojstva definirana u članku 57. U skladu s tom odredbom, te su tvari opasne za zdravlje jer su karcinogene, mutagene ili reproduktivno toksične (članak 57. točke (a) do (c)). Mogu biti štetne i za okoliš jer su postojane, bioakumulativne i toksične odnosno vrlo postojane i vrlo bioakumulativne (članak 57. točke (d) i (e)). U pojedinom slučaju dovoljna su i jednakovrijedna svojstva (članak 57. točka (f)).

20. Takve tvari mogu se odlukom Komisije nakon postupka komitologije uvrstiti u Prilog XIV. Uredbi REACH, koji nakon posljednje izmjene⁴ sadržava 31 tvar⁵. U skladu s člankom 56., za uporabu tvari iz tog priloga u pravilu je potrebna autorizacija koju Komisija daje u skladu s člancima 60. do 64.

4 — Uredba Komisije (EU) br. 895/2014 od 14. kolovoza 2014. o izmjeni Priloga XIV. Uredbi (EZ) br. 1907/2006 (SL L 244, str. 6.)

5 — Europska agencija za kemikalije objavila je 1. rujna 2014. nacrt preporuke za uvrštenje dodatne 22 tvari u Prilog XIV. Uredbi br. 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, posjećeno 27. studenoga 2014.).

21. Međutim, odredbe koje je potrebno ispitati u ovom slučaju odnose se na tvari koje se već nalaze na takozvanom Popisu kandidata za uvrštenje u Prilog. ECHA može utvrditi takve tvari prema postupku iz članka 59. ako imaju svojstva posebno zabrinjavajućih tvari. Među tvarima na Popisu kandidata odabrane su tvari čije je uvrštenje u Prilog XIV. potrebno detaljnije ispitati. Nadalje, na pitanje postavljeno tijekom usmene rasprave stranke su jednoglasno odgovorile da nakon uvrštenja u Prilog XIV. te tvari kandidati i dalje ostaju na Popisu kandidata.

22. Na Popisu kandidata sada se nalazi 155 tvari⁶. Mogu postojati i druge tvari s tim svojstvima⁷, no na njih se predmetno pitanje ne odnosi dok god ih se ne uvrsti na Popis kandidata⁸.

23. U skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe REACH, svaki proizvođač odnosno uvoznik proizvoda dostavlja ECHA-i prijavu ako je tvar s Popisa kandidata u tim proizvodima prisutna u ukupnim količinama iznad 1 tone godišnje po proizvođaču odnosno uvozniku te u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela.

24. Osim toga, člankom 33. stavkom 1. Uredbe REACH predviđa se da je dobavljač proizvoda koji sadržava tvar kandidat u koncentraciji većoj od 0,1% masenog udjela dužan primatelju proizvoda pružiti dovoljno informacija za sigurnu uporabu proizvoda, u mjeri u kojoj su mu te informacije dostupne, a najmanje naziv te tvari. U skladu sa stavkom 2., dobavljač je dužan potrošačima na njihov zahtjev pružiti iste informacije.

25. Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na primjenu koncentracijskog praga od 0,1% masenog udjela u proizvodu. Potrebno je pojasniti primjenjuje li se taj prag u slučaju proizvoda koji su sami sklopljeni od proizvoda na cijeli proizvod ili na njegove pojedine dijelove.

26. Više država članica dalo je primjer bicikla čije plastične ručke sadržavaju plastifikatore koji se nalaze na Popisu kandidata za posebno zabrinjavajuće tvari. Prag bi se možda mogao dosegnuti za same ručke, ali za cijeli bicikl vjerojatno ne bi. Od drugih primjera navedena su sjedala čije presvlake sadržavaju tvari kandidate ili čitavi zrakoplovi u kojima su postavljena takva sjedala.

B – Pojam proizvoda u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe REACH

27. Većina država članica koje sudjeluju u postupku poziva se na definiciju iz članka 3. stavka 3. Uredbe REACH. U skladu s tom definicijom, „proizvod“ je predmet kojem se tijekom proizvodnje daje poseban oblik, površina ili obličje koji određuju njegovu funkciju u većoj mjeri nego njegov kemijski sastav.

28. Suprotno navodima Irske, funkcija ne mora biti samostalna, tj. predmet je ne mora imati neovisno o drugim predmetima. U tekstu ne postoji nikakva naznaka toga te bi doseg pojma proizvoda bio previše ograničen. Naime, funkcija mnogih predmeta može se ostvariti samo u kombinaciji s drugim predmetima, tvarima ili smjesama. Osim navedenih ručki i presvlaka sjedala, mogli bi se navesti i vijci. Unatoč tomu, takvi se predmeti stavljaju na tržište kako bi ih drugi mogli upotrijebiti za proizvodnju složenijih proizvoda, primjerice bicikala, sjedala ili zrakoplova.

6 — <http://echa.europa.eu/candidate-list-table>, stanje od 16. lipnja 2014., posjećeno 27. studenoga 2014.

7 — Različiti NVO-ovi vode popise dodatnih zabrinjavajućih tvari koje bi se u budućnosti mogle uvrstiti na Popis kandidata. Primjerice, takozvani SIN List koji vodi International Chemical Secretariat sadržava 830 tvari (sinlist.chemsec.org, posjećeno 1. prosinca 2014.). Popis Europske konfederacije sindikata iz 2010. sadržavao je 334 tvari (<http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation>, posjećeno 1. prosinca 2014.).

8 — Vidjeti presudu Općeg suda Rütgers Germany i dr./ECHA (T-96/10, EU:T:2013:109, t. 34.).

29. Ingoti od olova ili plastični granulati⁹, s druge strane, nisu proizvodi nego tvari, tj. kemijski elementi i njihovi spojevi u smislu članka 3. stavka 1. Uredbe REACH. Njihova funkcija nije prije svega određena njihovim oblikom, površinom ili obličjem, nego kemijskim sastavom. Osim toga, u skladu s člankom 3. stavkom 2., postoje i smjese sastavljene od različitih tvari, primjerice tekuće boje ili lakovi.

30. Radi cjelovitosti, potrebno je napomenuti da se obveze prijave ECHA-i (članak 7. stavak 2. Uredbe REACH) i obavješćivanja primatelja i potrošača (članak 33.), koje je potrebno ispitati u ovom slučaju, u skladu s člankom 2. stavcima 5. i 6. ne primjenjuju na hranu.

31. Iz definicije se ne može zaključiti da dio proizvoda nije više proizvod ako se kombinira s drugim dijelovima kako bi činio cijeli proizvod.

32. Suprotno tomu, kao što to naglašavaju Belgija i Norveška, samim člankom 2. stavkom 2. Uredbe REACH izričito je uređeno kad se proizvodi više ne mogu smatrati proizvodima, odnosno kad se radi o otpadu u smislu prava Unije.

33. Suprotno tvrdnjama Irske, dio proizvoda ne gubi nužno svoju funkciju kad ga se ugradi u cijeli proizvod. Kako je već rečeno, dio proizvoda često ostvaruje svoju funkciju tek ugradnjom u cijeli proizvod. Tako je, primjerice, funkcija navedenih ručki u tome da se upotrebljavaju kao dijelovi bicikla.

34. Međutim, dio proizvoda može integracijom dobiti drugi oblik, površinu ili obličje, zbog čega će se promijeniti njegova funkcija. To je, primjerice, moguće u slučaju tekstila koji bi se mogli upotrijebiti za različite proizvode. Taj funkcionalni potencijal znatno je ograničen ako se, kao u belgijskom primjeru, prerade u presvlaku za sjedalo. Unatoč tomu, i takav dio proizvoda, kojem je funkcija ograničena, u pravilu zadržava samostalnu funkciju na temelju koje se razlikuje od drugih dijelova proizvoda koji se upotrebljavaju za cijeli proizvod. Presvlaka za sjedalo ima drukčiju funkciju od drugih upotrijebljenih dijelova proizvoda kao što su tkanine za podstavljanje, moguće upotrijebljene opruge ili okvir sjedala.

35. Samo ako proizvod integracijom u cijeli proizvod izgubi svaki oblik, površinu ili obličje, koji određuju njegovu funkciju više nego kemijski sastav, dio proizvoda više se ne može identificirati. Međutim, u praksi su takvi slučajevi manje važni. U slučaju mogućih primjera, uvijek bi se moralo razmotriti je li se na početku uopće radilo o proizvodima ili samo o tvarima.

36. Prema tome, dok god dio proizvoda unatoč integraciji u cijeli proizvod zadržava vlastiti oblik, površinu ili obličje, koji određuju njegovu funkciju više nego kemijski sastav, može se i dalje smatrati proizvodom. Stoga pojam proizvoda kao takav ide u prilog tomu da je u izračunu koncentracije određenih tvari potrebno uzeti u obzir dio proizvoda, a ne cijeli proizvod.

C – Odnos s obvezama obavješćivanja u skladu s člankom 7. stavkom 2. i člankom 33. Uredbe REACH

37. Međutim, definicija proizvoda primjenjuje se zajedno sa specifičnim obvezama koje se odnose na svakog proizvođača odnosno uvoznika (članak 7. stavak 2. Uredbe REACH) ili dobavljača proizvoda (članak 33.).

38. Komisija smatra da te osobe ne proizvode, ne uvoze odnosno ne dobavljaju dijelove proizvoda, nego odgovarajući cijeli proizvod. Stoga se koncentracija tvari kandidata mora ocijeniti u odnosu na cijeli proizvod.

39. U skladu s francuskom Obavijesti pobijanom u glavnom postupku i mišljenjem više drugih država članica, prag je, naprotiv, potrebno izračunati za pojedine dijelove proizvoda.

⁹ — De.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat

40. Ta razlika u mišljenjima mora se, međutim, ispitati posebno za proizvođača, uvoznika i dobavljača proizvoda.

1. Proizvođač proizvoda u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe REACH

41. Obveza dostavljanja prijave ECHA-i u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe REACH je, kao prvo, na proizvođaču proizvoda. U skladu s člankom 3. točkom 4., proizvođač proizvoda je fizička ili pravna osoba koja izrađuje ili sklapa proizvod u Uniji.

42. Ako proizvođač proizvodi ili sklapa cijeli proizvod na način da ga sastavlja od dijelova proizvoda, to ne znači da je on proizveo ili sklopio i te dijelove proizvoda. Suprotno tomu, u gospodarstvu koje se temelji na podjeli rada proizvođač cijelog proizvoda vjerojatno će potrebne dijelove djelomično ili u cijelosti nabaviti od drugih proizvođača. To izvrsno pokazuju navedeni primjeri, tj. bicikli, sjedala, zrakoplovi i automobili.

43. Međutim, bilo bi nespojivo sa značenjem pojma „proizvođač“ proizvođaču cijelog proizvoda pripisivati i proizvodnju dijelova proizvoda koje upotrebljava ako su ih stvarno proizveli ili sklopili drugi proizvođači. On može biti proizvođač dijelova proizvoda ako ih je sam proizveo ili sklopio (od drugih dijelova proizvoda).

44. Stoga je proizvođač cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje, ali koje su proizveli ili sklopili drugi proizvođači, dužan ECHA-i dostaviti prijavu s informacijama ako je tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. i koja je identificirana u skladu s člankom 59. stavkom 1. u cijelom proizvodu prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela.

45. Suprotno stajalištu, primjerice, Francuske i Njemačke, unatoč tomu nije nužno proizvođače obvezati na prijavu tvari kandidata u upotrijebljenim dijelovima proizvoda. Naime, kao što to priznaju i drugi intervenijenti, ECHA dobiva te informacije a da ih pritom ne mora zahtijevati od proizvođača cijelog proizvoda. Ako se proizvode u Uniji ili uvoze u Uniju, obveza obavješćivanja je, naime, na proizvođaču odnosno, kao što će se to pokazati u nastavku, na uvozniku dijelova proizvoda.

2. Uvoznik proizvoda u smislu članka 7. stavka 2. Uredbe REACH

46. Kao drugo, u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe REACH, uvoznik proizvoda obavezan je ECHA-i dostaviti prijavu s informacijama.

47. U skladu s člankom 3. točkom 11. Uredbe REACH, uvoznik je fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u Uniji koja je odgovorna za uvoz, to jest za fizičko uvođenje u carinsko područje Unije (članak 3. točka 10.).

48. U skladu s tekstom tih definicija, uvoznik cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu ili obličje uvoznik je i tih dijelova. Koja bi druga fizička ili pravna osoba trebala snositi odgovornost za fizičko uvođenje dijelova proizvoda u carinsko područje Unije?

49. Prethodno izneseno tumačenje pojma proizvođača ide u prilog stajalištu da uvoznika cijelog proizvoda treba smatrati uvoznikom dijelova proizvoda koje on sadržava. Takvim se tumačenjem pojmovi proizvođača i uvoznika dopunjuju te jamče sveobuhvatno prosljeđivanje informacija ECHA-i. Ona bi potrebne informacije o uporabi tvari s popisa kandidata u dijelovima proizvoda dobila od stvarnih proizvođača dijelova proizvoda u Uniji ili od uvoznika, bez obzira na to jesu li to uvoznici dijelova proizvoda ili uvoznici cijelih proizvoda koji sadržavaju dijelove proizvoda.

50. Prigovori Komisije, FCD-a i FMB-a te Irske i Grčke u tom pogledu ne mogu se prihvatiti.

a) Nepostojanje jasnijih odredbi

51. Komisija smatra da bi zakonodavac, da je uvoznicima htio uvesti obvezu dostavljanja prijave u pogledu dijelova proizvoda, to jasnije naveo nego što je navedeno u članku 7. stavku 2. Uredbe REACH. To je vidljivo, primjerice, iz ograničenja iz točke 23. podtočaka 5. do 7. Priloga XVII. te točke 61. Priloga XVII., u kojima su također predviđeni koncentracijski pragovi koji se izričito primjenjuju na proizvode „i komponente proizvoda“. U zakonodavnom postupku čak je bilo različitih prijedloga u tom smislu¹⁰ koji, međutim, nisu prihvaćeni.

52. Međutim, Danska i Njemačka pravilno pokazuju da usporedba s Prilogom XVII. nije nužna. Barem su ograničenja za kadmij iz točke 23. preuzeta iz Direktive 76/769/EEZ¹¹, u kojoj se ne upotrebljava pojam proizvoda. Stoga je za uvrštenje sastavnih dijelova bila potrebna izričita odredba. Činjenica da je zakonodavac u kasnijim dopunama Priloga XVII., kao, primjerice, u slučaju ograničenja za dimetilfumarat iz točke 61., slijedio tu zakonodavnu praksu nije posebno važna za tumačenje odredbi Uredbe REACH koje nisu neposredno povezane s tim prilogom.

53. U pogledu navođenja prijedloga podnesenih u zakonodavnom postupku, potrebno je priznati da se uvrštenje dijelova proizvoda u članku 7. stavku 2. Uredbe REACH moglo jasnije urediti. Međutim, takvo uvrštenje nije isključeno. U skladu s tim, nepostojanje preciznije odredbe može značiti i da su se prijedlozi u pogledu preciznije formulacije smatrali suvišnima ili da se nije mogao postići sporazum u pogledu obiju verzija tumačenja. Stoga ni na temelju tog argumenta pojam uvoznika ne treba tumačiti tako usko kao što to Komisija predlaže.

b) Pravna sigurnost

54. Na to ne utječe ni pozivanje Irske na pravnu sigurnost. U skladu s općim načelom pravne sigurnosti, koje predstavlja temeljno načelo prava Unije, osobito se zahtijeva da je propis jasan i precizan kako bi pojedinci mogli nedvojbeno znati svoja prava i obveze te kako bi se posljedično mogli ponašati u skladu s njima¹².

55. Međutim, načelom pravne sigurnosti ne zahtijeva se da u pogledu tumačenja neke norme ne postoji nikakva dvojba. Suprotno tomu, važno je je li predmetni pravni akt toliko nejasan da se moguća dvojba u pogledu dosega ili smisla odredbe ne može isključiti s dostatnom sigurnošću¹³. Međutim, to je u ovom slučaju moguće i Irska to ne dovodi u pitanje.

56. S druge strane, nije jasno zašto bi se, u skladu s načelom pravne sigurnosti, jednom od dvaju mogućih načina tumačenja članka 7. stavka 2. Uredbe REACH trebala dati prednost u pogledu uvoznika.

57. Taj argument više shvaćam u tom smislu da bi se teškoće pri tumačenju članka 7. stavka 2. Uredbe REACH riješile ako bi Smjernice ECHA-e imale obvezujući učinak. To valja odmah ispitati.

10 — Čini se da Komisija upućuje na prijedlog Nizozemske iz bilješke 39. dokumenta Vijeća 13788/2/04 REV 2, prijedlog Švedske iz bilješke 57. dokumenta Vijeća 5579/2/05 REV 2 i na predloženi amandman 38. preporuke za drugo čitanje Parlamenta, dokument A6-0352/2006 od 13. listopada 2006.

11 — Direktiva Vijeća od 27. lipnja 1976. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica u odnosu na ograničenja stavljanju na tržište i uporabe određenih opasnih tvari i pripravaka (SL L 262, str. 201.) [neslužbeni prijevod]

12 — Presude IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 68.) te Intertanko i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 69.)

13 — Presuda Belgija/Komisija (C-110/03, EU:C:2005:223, t. 31.)

c) Smjernice ECHA-e

58. Francuska Obavijest na koju se odnosi glavni postupak i mišljenje većine država članica koje sudjeluju u postupku u suprotnosti su, naime, sa Smjernicama koje je ECHA objavila uz suglasnost većine država članica¹⁴. U skladu sa Smjernicama, za izračun koncentracije u obzir treba uzeti cijeli proizvod.

59. Kao i druge Smjernice ECHA-e, i ovaj je tekst koristan za razumijevanje relevantnih odredbi, posebno s obzirom na to da je u njemu zabilježeno mišljenje koje dijele Komisija i države članice. U skladu s člankom 77. stavkom 2. točkom (g), i tajništvo ECHA-e ima zadaću osigurati tehničke i znanstvene smjernice za proizvođače i uvoznike proizvoda u vezi s primjenom članka 7. Osim toga, u članku 77. stavku 2. točki (k) predviđena je priprema informacija za pojašnjenje u pogledu Uredbe. Međutim, smjernice ne mogu sadržavati obvezujuće tumačenje odredbi prava Unije¹⁵.

60. Na to ne utječe ni široka diskrecijska ovlast tijela Unije pri ocjeni složenih znanstvenih ili tehničkih činjenica koju je istaknula Grčka. Tu diskrecijsku ovlast ima i ECHA, primjerice pri uvrštenju tvari na Popis kandidata u skladu s člankom 59. Uredbe REACH¹⁶. Međutim, u ovom slučaju ne radi se o ocjeni činjenica, nego o tumačenju prava Unije. To je tumačenje u slučaju složenih pravnih pitanja u nadležnosti Suda.

61. To je jasno izraženo i odgovarajućom napomenom u impresumu Smjernica: „No, korisnike treba podsjetiti da je tekst Uredbe REACH jedina izvorna pravna referenca te da informacije sadržane u ovom dokumentu nisu pravni savjeti“.

62. Smjernice ECHA-e stoga nisu obvezujuće.

d) Unutarnje tržište

63. U pogledu Smjernica ECHA-e Komisija se također poziva na narušavanje unutarnjeg tržišta. To je moguće ako države članice različito tumače obvezu dostavljanja prijave u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe REACH i ako neke od njih nedostavljanjem prijave dovedu u pitanje mogućnost kretanja proizvoda na tržištu u skladu s člankom 5.

64. Iako takvi rizici za unutarnje tržište naglašavaju nužnost odgovora na pitanje postavljeno u zahtjevu za prethodnu odluku, oni nisu argument u prilog određenom tumačenju članka 7. stavka 2. Uredbe REACH.

e) Proporcionalnost

65. Međutim, Komisija obvezu dostavljanja prijave o tvarima kandidatima u dijelovima proizvoda smatra neproporcionalnom.

14 — Vidjeti gore navedenu točku 13.

15 — Vidjeti, primjerice, presudu Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, t. 25. i navedenu sudsku praksu) u pogledu Komisijinih napomena s objašnjenjem o kombiniranoj nomenklaturi, presudu Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 38.) u pogledu vodiča za provedbu Arhuške konvencije i presudu Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, t. 23. i prateće točke) u pogledu Obavijest Komisije o sporazumima male vrijednosti koji neznatno ograničavaju tržišno natjecanje prema članku 81. stavku 1. [UEZ-a].

16 — Vidjeti točku 25. rješenja Rütgers Germany i dr./ECHA (C-290/13 P, EU:C:2014:2174), Cindu Chemicals i dr./ECHA (C-289/13 P, EU:C:2014:2175) i Rütgers Germany i dr./ECHA (C-288/13 P, EU:C:2014:2176).

66. Načelo proporcionalnosti obvezujuće je za Uniju u skladu s člankom 5. stavkom 1. drugom rečenicom i člankom 4. UEU-a te je jedno od općih načela prava Unije. U skladu s tim načelom, akti institucija ne smiju prelaziti granice prikladnosti i neophodnosti za ostvarenje legitimnih ciljeva kojima teže predmetni propisi, s time da, u slučaju kada postoji mogućnost izbora između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je manje ograničavajuća i prouzrokovani nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni u odnosu na ciljeve koji se žele postići¹⁷.

67. Obveza uvoznika da ECHA-i dostavljaju prijavu o tvarima kandidatima koje su u odgovarajućim količinama prisutne u dijelovima proizvoda sadržanima u uvezenim cijelim proizvodima prikladna je za postizanje ciljeva koji se žele postići obvezom dostavljanja prijave. Na temelju prijave ECHA može odgovarajuće količine tvari i njihovu uporabu uzeti u obzir pri odabiru tvari u skladu s člankom 58. stavkom 3. Uredbe REACH za koje je Komisija uvela zahtjev za autorizaciju. Uz to, na temelju prijave ECHA može, u skladu s člankom 7. stavkom 5., zahtijevati dostavu registracije za te tvari ili ispitati prijedlog ograničenja u skladu s člankom 69., kao što je to predviđeno u uvodnoj izjavi 29.

68. Obveza dostavljanja prijave potrebna je za postizanje tih ciljeva. Bez prijave postojala bi opasnost da ECHA ne bi bila obaviještena o uporabi znatnih količina posebno zabrinjavajućih tvari u proizvodima, tj. više od jedne tone godišnje po proizvođaču.

69. U tom kontekstu treba odbiti argumentaciju Komisije te FCD-a i FMB-a prema kojoj dijelove proizvoda nije potrebno uključiti jer se ograničenjima, zahtjevom za autorizaciju ili zaštitnim mjerama država članica u skladu s člankom 129. Uredbe REACH u dovoljnoj mjeri osigurava zaštita okoliša i zdravlja. Naime, dostavljanje prijave ECHA-i trebalo bi pridonijeti upravo tomu da se pojasni potreba za ograničenjima ili zahtjevom za autorizaciju. Osim toga, čini se da nije isključeno da se zaštitne mjere država članica uvode na temelju dostavljanja prijave ECHA-i.

70. Međutim, u Komisijinoj argumentaciji navodi se da nepovoljni učinci obveze dostavljanja prijave u pogledu dijelova proizvoda nisu razmjerni ciljevima koji se žele postići.

71. Komisija se u tom pogledu poziva na probleme uvoznika pri dobivanju potrebnih informacija od svojih dobavljača u trećim zemljama. Dobavljači često ne znaju jesu li tvari kandidati prisutne u proizvodima jer se odgovarajuće informacije ne prosljeđuju duž lanca opskrbe u trećim zemljama. U nekim se slučajevima odgovarajuće informacije smatraju poslovnom tajnom.

72. U skladu s tim, FCD i FMB naglašavaju troškove ispitivanja prisutnosti i koncentracije tvari kandidata u proizvodima. Troškovi ispitivanja cipele iznosili bi od 2200 do 2400 eura. Ako bi se, s druge strane, morali ispitati dijelovi proizvoda u cipeli, troškovi bi iznosili 22.800 eura.

73. Međutim, kao što je, primjerice, Njemačka pojasnila, nejasno je ima li ograničenje obveza dostavljanja prijave na cijele proizvode stvarno željeni učinak smanjenja opterećenja. Naime, svaki cijeli proizvod morao bi se još ispitati kako bi se utvrdila koncentracija tvari kandidata. Stoga ECHA, uz suglasnost većine država članica, predlaže da uvoznik najprije utvrdi koncentraciju u svim dijelovima od kojih je proizvod sastavljen, a da zatim iz tih vrijednosti izračuna koncentraciju u cijelom proizvodu¹⁸.

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

18 — Vidjeti odjeljak 4.4. Smjernica navedenih u točki 13.

74. Međutim, ako je koncentraciju u dijelovima proizvoda u svakom slučaju potrebno utvrditi, nejasno je zašto bi prijava tih dostupnih informacija ECHA-i trebala uključivati prekomjerne nepovoljne učinke. Suprotno tomu, kao što to tvrde neke države članice, opterećenje je čak i manje ako se prijava s informacijama odnosi na dijelove proizvoda jer se koncentracija ne mora precizno utvrditi. Dovoljno je utvrditi jesu li prekoračeni koncentracijski prag i ukupna količina od jedne tone godišnje po uvozniku. Osim toga, za prijavu s informacijama u skladu s člankom 7. stavkom 4. točkom (f) Uredbe REACH potrebno je utvrditi količinski raspon tvari, npr. 1-10 tona ili 10-100 tona (godišnje).

75. Stajališta FCD-a i FMB-a, Irske i Komisije mogu se, naprotiv, razumjeti samo ako se uvoznici strogo ne pridržavaju Smjernica ECHA-e, nego se oslanjaju na više ili manje precizne procjene kako bi se isključila prijava. Komisija je na raspravi za jasne slučajeve čak izričito predložila takav pristup za koji nema nikakva temelja u Smjernicama ECHA-e.

76. Međutim, opterećenja nastala zbog obveze dostavljanja prijave u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe REACH mogu se primjereno ocijeniti samo u okviru svojeg regulatornog okvira.

77. U tom pogledu najprije treba napomenuti da su barem izbjegnuta određena dvostruka opterećenja jer se obveza dostavljanja prijave u skladu s člankom 7. stavkom 6. Uredbe REACH ne primjenjuje na predmetnu tvar kandidat koju je za predmetnu uporabu već registrirao uvoznik ili druga osoba¹⁹.

78. Ako tvar nije registrirana, prijava s informacijama u skladu s člankom 7. stavkom 2. točkom (a) Uredbe REACH potrebna je samo ako je tvar u tim proizvodima prisutna u ukupnim količinama iznad 1 tone godišnje po uvozniku. U skladu s tim, radi se o znatnim količinama tvari kandidata koje imaju svojstva posebno zabrinjavajućih tvari. Treba pretpostaviti i da predmetni uvoznici uvoze relativno mnogo proizvoda s tom tvari ili manje proizvoda s relativno visokom koncentracijom.

79. Osim toga, obveza dostavljanja prijave u skladu s člankom 7. stavkom 3. Uredbe REACH *ne* primjenjuje se ako proizvođač odnosno uvoznik može isključiti izloženost ljudi i okoliša u uobičajenim odnosno realno predvidljivim uvjetima uporabe, uključujući zbrinjavanje. Na temelju te odredbe u tom slučaju proizvođač odnosno uvoznik dostavlja primatelju proizvoda odgovarajuće upute.

80. U skladu s tim, pri izračunu koncentracije na temelju pojedinih dijelova proizvoda također postoji obveza dostavljanja prijave samo ako se ne može isključiti izloženost ljudi i okoliša znatnim količinama tvari koje imaju svojstva posebno zabrinjavajućih tvari.

81. U toj situaciji, s obzirom na cilj koji se odnosi na višu razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša te načelo predostrožnosti, *zahtijeva se* dostavljanje prijave ECHA-i kako bi ona, prema potrebi, mogla poduzeti potrebne zaštitne mjere u skladu s Uredbom REACH. Na te se ciljeve odnose članak 1. stavci 1. i 3. te uvodne izjave 1., 3., 9. i 69. Uredbe REACH; međutim, ti ciljevi proizlaze i iz članaka 9., 11. i 191. stavka 2. UFEU-a kao i članaka 35. i 37. Povelje o temeljnim pravima.

82. Tomu odgovara obveza uvoznika iz članka 1. stavka 3. Uredbe REACH prema kojoj su dužni osigurati da tvari koje stavljaju na tržište odnosno koriste ne budu štetne za zdravlje ljudi ili okoliš. Stoga se, s obzirom na opisane rizike i ograničenje dostavljanja prijave na uvoz relativno velikih količina tih tvari, od njih može očekivati da će dobiti potrebe informacije i ECHA-i dostaviti prijavu s informacijama.

19 — Vidjeti odjeljak 6.4. Smjernica navedenih u točki 13.

83. Mora se, naime, pretpostaviti da će proizvođači u trećim zemljama koji žele proizvoditi znatne količine proizvoda za europsko tržište uvoznicima dostaviti potrebne informacije o prisutnosti tvari kandidata u dijelovima proizvoda. Ako su ti proizvođači u tu svrhu morali upotrijebiti informacije iz vlastitog opskrbnog lanca, zbog obveze dostavljanja prijave standardi iz Uredbe REACH proširili bi se čak i izvan Unije.

84. Stoga nije neproporcionalno, nego je nužno ocijeniti obvezu uvoznika u pogledu dostavljanja prijave iz članka 7. stavka 2. Uredbe REACH s obzirom na koncentraciju tvari kandidata u dijelovima proizvoda.

f) Navodna diskriminacija uvoznika

85. U tom se pogledu navodi i navodno nejednako postupanje s uvoznicima i proizvođačima iz Unije jer proizvođači mogu mnogo lakše od dobavljača iz Unije dobiti potrebne informacije.

86. Međutim, ograničenjem obveze dostavljanja prijave na cijele proizvode u kojima je dosegnut koncentracijski prag ne sprečava se to nejednako postupanje, nego se u najboljem slučaju smanjuje broj slučajeva u kojima se ono primjenjuje.

87. Osim toga, ograničenjem obveze dostavljanja prijave iz članka 7. stavka 2. Uredbe REACH na cijele proizvode proizvođači iz Unije stavljaju se u nepovoljniji položaj. U skladu s tom odredbom, proizvođači i uvoznici dijelova proizvoda morali bi izvršiti prijavu te bi troškove koji su s tim povezani prenijeli na njihove primatelje, to jest na proizvođače cijelih proizvoda. Stoga bi bilo manje privlačno proizvoditi cijeli proizvod u Uniji nego ga uvoziti.

88. Nadalje, Sud je već presudio da za uvoznike moraju vrijediti iste obveze kao i za proizvođače u Uniji ili (barem) slične obveze koje dovode do usklađivanja troškova kako bi se u Uniji zajamčilo stvarno tržišno natjecanje²⁰. Osim toga, zaštita proizvođača iz Unije od nepovoljnog konkurentskog položaja koji bi mogao proizići iz različitog položaja uvoznika dopušten je cilj zakonodavca Unije²¹.

89. Stoga učinci na uvoznike i proizvođače u Uniji nisu protivni obvezi dostavljanja prijave na temelju koncentracije tvari kandidata u dijelovima proizvoda.

g) Međuzaključak

90. Stoga je uvoznik cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje dužan ECHA-i dostaviti prijavu ako je tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. Uredbe REACH i identificirana je u skladu s člankom 59. stavkom 1. u dijelu proizvoda prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela.

3. Dobavljač proizvoda u smislu članka 33. Uredbe REACH

91. U skladu s člankom 33. Uredbe REACH, dobavljač proizvoda koji sadržava tvar s popisa kandidata u koncentraciji većoj od 0,1% masenog udjela dužan je primatelju proizvoda kao i potrošaču na njegov zahtjev pružiti dovoljno informacija za sigurnu uporabu proizvoda, u mjeri u kojoj su mu kao dobavljaču te informacije dostupne, a najmanje naziv te tvari.

20 — Presuda S. P. C. M. i dr. (C-558/07, EU:C:2009:430, t. 60.)

21 — Presuda S. P. C. M. i dr. (C-558/07, EU:C:2009:430, t. 57.)

92. U članku 3. točki 33. Uredbe REACH pojam dobavljača proizvoda vrlo je široko definiran. U skladu s tom odredbom, tim je pojmom obuhvaćen proizvođač ili uvoznik te distributer ili drugi subjekt u lancu opskrbe koji proizvod stavlja na tržište. Članak 3. točka 12. također sadržava široku definiciju stavljanja na tržište; u njoj je, naime, uključeno isporučivanje odnosno stavljanje na raspolaganje trećoj osobi, bilo uz naknadu ili besplatno.

93. Tim se širokim definicijama ide u prilog tumačenju prema kojem je dobavljač cijelog proizvoda također dobavljač sadržanih dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje. Definicije bi se, naprotiv, morale uže tumačiti kako bi se dobavljačeve obveze ocijenile samo s obzirom na koncentraciju tvari kandidata u cijelom proizvodu.

94. Prethodno navedenim tumačenjem članka 7. stavka 2. Uredbe REACH u pogledu uvoznika također se, u načelu, ide u prilog tomu da je dobavljačeve obveze u pogledu obavješćivanja potrebno ocijeniti s obzirom na koncentraciju tvari kandidata u dijelovima proizvoda.

a) Razlike između članka 33. i članka 7. stavka 2. Uredbe REACH

95. Međutim, obveza obavješćivanja iz članka 33. Uredbe REACH u pojedinim se važnim pitanjima razlikuje od obveze dostavljanja prijave iz članka 7. stavka 2.

96. Ključna je razlika u tome da se informacije o tvarima kandidatima ne dostavljaju ECHA-i, nego primateljima ili potrošačima proizvoda. Stoga je moguće da će oni zbog prisutnosti posebno zabrinjavajuće tvari odustati od kupnje. Posebno se u slučaju potrošača ne može isključiti da se takva odluka temelji na pogrešnoj procjeni rizika povezanog s tom tvari.

97. Međutim, informiranje potrošača ne predstavlja nedostatak obveze obavješćivanja zbog kojeg bi se ona činila neproporcionalnom. Upravo suprotno, ta obveza odgovara visokoj razini zaštite potrošača koju je potrebno ostvariti u skladu s člankom 38. Povelje o temeljnim pravima i člankom 169. stavkom 1. UFEU-a i koja, u skladu s potonjom odredbom, posebno uključuje pravo potrošača na obaviještenost. To je izričito priznato u uvodnim izjavama 56. i 117. Uredbe REACH. Na moguće pogrešne procjene potrošača dobavljači moraju reagirati tako da im na primjeren način objasne rizike u vezi s prisutnim tvarima.

98. Nadalje, Njemačka s pravom naglašava da poticaj da se, ako je to moguće, odustane od posebno zabrinjavajućih tvari, uzrokovan obvezom obavješćivanja, odgovara ciljevima pravila o tim tvarima. U članku 55. Uredbe REACH izričito je navedeno da je cilj tih pravila osigurati postupnu zamjenu tih tvari prikladnim alternativnim tvarima ili tehnologijama, ako su one ekonomski i tehnički održive.

99. Za obavješćivanje primatelja moraju vrijediti ista pravila kao i za obavješćivanje potrošača jer potrošači mogu dobiti informacije samo ako su one prethodno prosljeđene duž lanca opskrbe.

100. Kao što to tvrde različite države članice, ne bi bilo zadovoljavajuće zaustaviti prosljeđivanje tih informacija duž lanca opskrbe samo zato što je dio proizvoda ugrađen u cijeli proizvod i što koncentracijski prag od 0,1% masenog udjela sad više nije dosegnut u cijelom proizvodu. Time se ne bi znatno smanjilo ni opterećenje dobavljača.

101. Međutim, postoje i razlike u odnosu na obvezu dostavljanja prijave iz članka 7. stavka 2. Uredbe REACH kojima se opterećenje povezano s obvezom prosljeđivanja informacija iz članka 33. može znatno povećati.

102. Prije svega, u članku 7. stavku 2. točki (a) Uredbe REACH nedostaje predviđen količinski prag od 1 tone godišnje po uvozniku. Stoga obveza prosljeđivanja informacija može postojati već i u slučaju znatno manjih količina. To je posebno važno u slučaju uvoza proizvoda. Dok je u slučaju većih količina potpuno izvjesno da će proizvođači ili dobavljači u trećim zemljama dostaviti potrebne informacije, čini se da je to to manje vjerojatno što su uvezene količine manje.

103. Osim toga, obveza prosljeđivanja informacija ne prestaje ako dobavljač može isključiti izloženost ljudi i okoliša u uobičajenim odnosno realno predvidljivim uvjetima uporabe, uključujući zbrinjavanje, kao što je to predviđeno u članku 7. stavku 3. Uredbe REACH za dostavu prijave ECHA-i. U skladu s tim, opterećenje zbog obveze prosljeđivanja informacija moglo bi postojati iako se izloženost ne očekuje.

104. Konačno, obveza obavješćivanja iz članka 33. Uredbe REACH ne ovisi ni o tome je li predmetna tvar kandidat već registrirana za konkretnu uporabu. Mogu postojati slučajevi u kojima za potrebe članka 7. stavka 2. nije nužno pojasniti sadržava li proizvod doista tvar kandidat jer je mogućnost uporabe u takvim proizvodima već načelno registrirana. Unatoč tomu, člankom 33. zahtijevalo bi se takvo utvrđenje.

105. Na te se aspekte samo neizravno upućuje ograničenjem obveze obavješćivanja na slučajeve u kojima je koncentracijski prag dosegnut u cijelom proizvodu.

106. S jedne strane, činjenica da se Smjernicama ECHA-e načelno zahtijeva izračun koncentracije u cijelom proizvodu na temelju koncentracije u sadržanim dijelovima proizvoda također vrijedi za obvezu obavješćivanja iz članka 33. Uredbe REACH. Ako dobavljač poštuje taj pristup, tada obavješćivanje primatelja o tvarima kandidatima prisutnima u dijelovima proizvoda ne bi predstavljalo prekomjerno opterećenje.

107. S druge strane, moguće je i da se cijeli proizvodi u kojima je dosegnut koncentracijski prag uvoze samo u malim količinama ili da se u slučaju tih proizvoda može isključiti rizik izloženosti. Nije jasno zašto bi u tim slučajevima obveza obavješćivanja bila primjerenija nego u odnosu na dijelove proizvoda.

108. Glavni učinak tumačenja koje zastupaju Komisija i Irska jest u tome da navedeni nedostaci nastaju samo u manjem broju slučajeva. Međutim, može se dogoditi da na temelju istog dijela proizvoda nastupe obveze obavješćivanja ako se isporučuje kao poseban proizvod, dok više nije potrebno obavješćivati nakon što ga se ugradi u cijeli proizvod. To bi bilo posebno nezadovoljavajuće ako je dobavljač cijelog proizvoda dobio potrebne informacije od dobavljača dijela proizvoda te bi stoga bilo razumno zahtijevati da se te informacije prosljede primatelju ili potrošaču cijelog proizvoda.

b) Tumačenje članka 33. Uredbe REACH s obzirom na načelo proporcionalnosti

109. Međutim, članak 33. Uredbe REACH može se tumačiti u skladu s načelom obavješćivanja duž lanca opskrbe na način da se izbjegnu neprimjerene obveze obavješćivanja.

110. U skladu s člankom 33. Uredbe REACH, dobavljač je dužan primateljima i potrošačima pružiti dovoljno informacija za sigurnu uporabu proizvoda, u mjeri u kojoj su mu te informacije dostupne, a najmanje naziv te tvari.

111. Na prvi se pogled čini da tu odredbu, barem na temelju nekih jezičnih verzija kao što su njemačka ili engleska, valja tumačiti na način da dobavljač u svakom slučaju, čak i ako mu te informacije nisu dostupne, mora dostaviti najmanje naziv predmetne tvari kandidata. Ako dobavljač od svojeg dobavljača ne može dobiti dovoljno informacija o toj tvari, u skladu s tom odredbom morao bi u načelu ispitati proizvod kako bi utvrdio sadržava li tvari kandidate u odgovarajućoj koncentraciji.

112. Takva obveza ispitivanja čini se prije svega problematičnom u slučajevima u kojima se može isključiti izloženost, ali i u slučajevima dostave iznimno malih količina proizvoda.

113. Unatoč tomu, kad im je postavljeno odgovarajuće pitanje, sve su strane ustrajale na tom tumačenju. Pritom se oslanjaju na razmišljanje da bi dobavljač morao raspolagati potrebnim informacijama kako bi mogao postupiti u skladu s člankom 33. Uredbe REACH te ih, ako je potrebno, pribaviti.

114. Međutim, neprimjereno opterećenje dobavljača izbjeglo bi se ako bi obavijest o nazivu tvari ovisila o tome jesu li dobavljaču te informacije dostupne. Tekst članka 33. Uredbe REACH ne protivi se tom tumačenju. Podatak o nazivu može se, naprotiv, razumjeti kao oblik informacija za sigurnu uporabu proizvoda. Međutim, te se informacije moraju proslijediti samo ako su dostupne. Na temelju francuske verzije članka 33., to je tumačenje čak znatno vjerojatnije od toga da se naziv tvari zahtijeva čak i ako informacije nisu dostupne.

115. Ako bi se u lancu opskrbe poštovali članak 7. stavak 2. i članak 33. Uredbe REACH, naziv tvari bio bi dostupan dobavljaču proizvoda ako je ECHA-i dostavljena prijava o prisutnosti tvari.

116. Ako članak 7. stavak 2. Uredbe REACH ne bi bio primjenjiv, informacije o tvarima kandidatima bile bi dostupne dobavljačima i u slučaju proizvoda, pod uvjetom da se proizvode u Uniji. Naime, proizvođači bi trebali znati jesu li tvari kandidati prisutne u potrebnoj koncentraciji. Te bi se informacije stoga mogle jednostavno proslijediti primateljima i potrošačima.

117. S druge strane, treba pretpostaviti da uvoznicima manjih količina proizvoda informacije o tvarima kandidatima često nisu dostupne.

118. Osim toga, te informacije ne bi nužno bile dostupne ako ECHA-i ne bi bila dostavljena prijava u skladu s člankom 7. stavkom 3. ili 6. Uredbe REACH jer je uvoznik mogao isključiti izloženost ili je tvar kandidat već bila registrirana za uporabu u takvim proizvodima. U tim slučajevima za primjenu članka 7. stavka 2. nije nužno pojasniti je li tvar doista prisutna u tom proizvodu.

119. Na prvi se pogled čini da postoje razlozi za zabrinutost da bi se tim tumačenjem članka 33. Uredbe REACH znatno narušio koristan učinak te odredbe. Točno je da bi dobavljači uvezenih proizvoda na početku možda u znatnoj mjeri bili izuzeti od obveza obavješćivanja o prisutnosti tvari kandidata.

120. Međutim, to izuzeće ne bi moglo ići dotle da bi dobavljači koji ne znaju kolika je prisutnost takvih tvari mogli tvrditi da u proizvodima nema tvari kandidata. Morali bi barem priznati da nisu dobili informacije o prisutnosti tih tvari.

121. Osim toga, nedostatak informacija o tvarima kandidatima ne znači da bi dobavljači mogli zanemariti moguće rizike. Kao što je, primjerice, navela Komisija, postoje, naime, druge odredbe koje se odnose na sigurnost proizvoda, primjerice za proizvode za potrošače postoji Direktiva 2001/95/EZ o općoj sigurnosti proizvoda²². U okviru osiguranja kvalitete u skladu s tim dodatnim odredbama, dobavljači bi rizike zbog prisutnosti tvari kandidata trebali smanjiti na najmanju moguću mjeru i, prema potrebi, dobiti odgovarajuće informacije koje moraju proslijediti u lancu opskrbe. Međutim, ako moguća prisutnost tvari kandidata ne predstavlja rizik, dopušteno je ne dostaviti informacije. Uključivanjem takvih dodatnih odredbi o sigurnosti proizvoda stoga se omogućuje snalaženje u pogledu mogućih rizika za koje, kao što su to naglasile različite stranke, nema uvjeta za primjenu obveze obavješćivanja.

22 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. prosinca 2001. (SL 2002., L 11, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 12.)

122. Stoga je u skladu s tim tumačenjem točno da obveza obavješćivanja iz članka 33. Uredbe REACH nadilazi obvezu dostavljanja prijave iz članka 7. stavka 2., no pritom ne nastaje prekomjerno opterećenje jer se predmetne informacije ne prikupljaju posebno u svrhu ispunjenja obveze obavješćivanja, nego su već dostupne.

c) Međuzaključak

123. Stoga je dobavljač cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje dužan primatelje i, na zahtjev, potrošače u skladu s člankom 33. Uredbe REACH obavijestiti o tvari koja ispunjava kriterije iz članka 57. i identificirana je u skladu s člankom 59. stavkom 1. ako je u cijelom proizvodu prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela i ako su dobavljaču dostupne odgovarajuće informacije.

V – Zaključak

124. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori kako slijedi:

1. Ako su ispunjeni ostali uvjeti iz članka 7. stavka 2. Uredbe REACH,
 - (a) proizvođač cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje, ali koje su proizveli ili sklopili drugi proizvođači, dužan je ECHA-i dostaviti prijavu ako je tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. i identificirana je u skladu s člankom 59. stavkom 1. u cijelom proizvodu prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela, i
 - (b) uvoznik cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje dužan je ECHA-i dostaviti prijavu ako je tvar koja ispunjava kriterije iz članka 57. i identificirana je u skladu s člankom 59. stavkom 1. u dijelu proizvoda prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela.
2. Dobavljač cijelog proizvoda koji se sastoji od dijelova proizvoda koji unatoč ugradnji u cijeli proizvod zadržavaju vlastiti oblik, površinu i obličje dužan je primatelje i, na zahtjev, potrošače u skladu s člankom 33. Uredbe REACH obavijestiti o tvari koja ispunjava kriterije iz članka 57. i identificirana je u skladu s člankom 59. stavkom 1. ako je u dijelu proizvoda prisutna u koncentraciji iznad 0,1% masenog udjela i ako su dobavljaču dostupne odgovarajuće informacije.