



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 27 kwietnia 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowanie ograniczeń w zakresie chemikaliów — Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (rozporządzenie REACH) — Ogólny obowiązek rejestracji i wymagania dotyczące informacji — Substancje chemiczne niezarejestrowane — Wywóz poza terytorium Unii Europejskiej substancji chemicznych niezarejestrowanych

W sprawie C-535/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 10 września 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 14 października 2015 r., w postępowaniu:

Freie und Hansestadt Hamburg

przeciwko

Jostowi Pinckernellemu

przy udziale:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 września 2016 r., rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Freie und Hansestadt Hamburg przez M. Vogelsanga, Rechtsanwalt,
- w imieniu J. Pinckernellego przez A. Anisic, Rechtsanwältin,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, J. Möllera oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez M. Russo, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez T. Maxiana Ruschego oraz D. Kukovca, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 grudnia 2016 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2006, L 396, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 136, s. 3; zwanego dalej „rozporządzeniem REACH”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Freie und Hansestadt Hamburg (Wolnym i Hanzeatyckim Miastem Hamburgiem, Niemcy, zwanym dalej „Miastem Hamburgiem”) a J. Pinckernellem, w przedmiocie wywozu poza terytorium Unii Europejskiej substancji chemicznych, które zostały tam przywiezione bez rejestracji wymaganej zwłaszcza przez art. 5 rozporządzenia REACH.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 1–3 i 7 rozporządzenia REACH brzmią następująco:
 - „(1) Niniejsze rozporządzenie powinno zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska, a także swobodny przepływ substancji w ich postaci własnej, jako składników preparatów lub w wyrobach, przy jednoczesnym wsparciu konkurencyjności i innowacyjności [...].
 - (2) Skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku dla substancji może zostać osiągnięte jedynie w przypadku, gdy wymagania dotyczące substancji nie będą różniły się w sposób istotny w poszczególnych państwach członkowskich.
 - (3) W celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w procesie zbliżania przepisów dotyczących substancji powinno się zagwarantować wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Przepisy te powinny być stosowane w sposób niedyskryminacyjny zarówno w stosunku do substancji sprzedawanych na rynku wewnętrznym, jak i na rynku międzynarodowym, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Wspólnoty.

[...]

(7) W celu zachowania integralności rynku wewnętrznego oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza zdrowia pracowników, oraz środowiska naturalnego niezbędne jest zagwarantowanie, aby produkcja substancji we Wspólnocie spełniała wymogi prawa wspólnotowego, nawet jeżeli substancje te są następnie eksportowane”.

4 Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Cel i zakres zastosowania”, w ust. 1 stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska, w tym propagowanie alternatywnych metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym wsparciu konkurencyjności i innowacyjności”.

5 Artykuł 2 owego rozporządzenia, zatytułowany „Zastosowanie”, stanowi w ust. 7 lit. c) ppkt (i):

„Z zakresu zastosowania przepisów tytułu II, V i VI wyłącza się:

[...]

c) substancje w ich postaci własnej lub jako składniki preparatów, zarejestrowane zgodnie z przepisami tytułu II, eksportowane z terytorium Wspólnoty przez uczestnika łańcucha dostaw i ponownie importowane na terytorium Wspólnoty przez tego samego lub innego uczestnika tego samego łańcucha dostaw, który wykaże, że:

(i) substancja ponownie importowana jest tą samą substancją co substancja eksportowana;

[...]”.

6 Artykuł 3 rozporządzenia REACH, zatytułowany „Definicje”, brzmi następująco:

„W rozumieniu niniejszego rozporządzenia:

[...]

9) producent: oznacza osobę fizyczną lub prawną mającą siedzibę na terytorium Wspólnoty, wytwarzającą substancję na terytorium Wspólnoty;

10) import: oznacza fizyczne wprowadzenie na obszar celny Wspólnoty;

11) importer: oznacza osobę fizyczną lub prawną mającą siedzibę na terytorium Wspólnoty i odpowiedzialną za import;

12) »wprowadzenie do obrotu: oznacza odpłatne lub nieodpłatne dostarczenie lub udostępnienie stronie trzeciej. Import jest równoznaczny z wprowadzeniem do obrotu;

[...]

21) substancja zgłoszona: oznacza substancję, która została zgłoszona i która może być wprowadzona do obrotu zgodnie z dyrektywą 67/548/EWG [Rady z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz.U. 1967, L 196, s. 1)]”.

- 7 W myśl art. 5 tego rozporządzenia, zatytułowanego „Brak danych, brak obrotu”:

„Z zastrzeżeniem art. 6, 7, 21 i 23, substancje w ich postaci własnej [jako substancje czyste], jako składniki preparatów [mieszanin] lub w wyrobach nie są produkowane we Wspólnocie ani wprowadzane do obrotu, chyba że zostały zarejestrowane zgodnie z odpowiednimi przepisami niniejszego tytułu, jeżeli jest to wymagane”.

- 8 Artykuł 6 owego rozporządzenia, zatytułowany „Ogólny obowiązek rejestracji substancji w ich postaci własnej [jako substancji czystej] lub jako składników preparatów [mieszaniny]”, w ust. 1 przewiduje:

„O ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, każdy producent lub importer substancji, w jej postaci własnej [jako substancji czystej] lub jako składnika jednego lub większej liczby preparatów [lub jako składnik mieszaniny], w ilości co najmniej 1 tony rocznie, przedkłada [Europejskiej Agencji Chemikaliów (zwanej dalej »Agencją«)] dokumenty rejestracyjne”.

- 9 W treści art. 7 rozporządzenia REACH, zatytułowanego „Rejestracja i zgłaszanie substancji zawartych w wyrobach”, ust. 1 brzmi następująco:

„Każdy wytwórca lub importer wyrobów przedkłada Agencji dokumenty rejestracyjne każdej substancji zawartej w tych wyrobach, jeżeli spełnione są wszystkie poniższe warunki:

- a) substancja jest obecna w tych wyrobach w ilości stanowiącej łącznie ponad 1 tonę rocznie na wytwórcę lub importera;
- b) zamierzone jest uwolnienie substancji podczas normalnych lub racjonalnie przewidywalnych warunków stosowania.

Przedłożenie dokumentów rejestracyjnych łączy się z wniesieniem opłaty zgodnie z przepisami tytułu IX”.

- 10 Artykuł 21 ust. 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Produkcja i import substancji”, stanowi:

„Po upływie trzech tygodni od daty przedłożenia, w przypadku nieotrzymania przeciwwskazań z Agencji [braku przeciwnych wskazań ze strony Agencji] zgodnie z art. 20 ust. 2, rejestrujący może rozpocząć lub kontynuować produkcję lub import substancji albo wyrobu, bez uszczerbku dla przepisów art. 27 ust. 8.

W przypadku rejestracji substancji wprowadzonych rejestrujący ten może kontynuować produkcję lub import substancji bądź produkcję lub import wyrobu w przypadku braku przeciwwskazań otrzymanych z Agencji [braku przeciwnych wskazań ze strony Agencji] zgodnie z art. 20 ust. 2 w ciągu trzech tygodni od daty przedłożenia lub, jeżeli dokumenty rejestracyjne zostały przedłożone w ciągu dwóch miesięcy poprzedzających termin ustalony w art. 23, w przypadku braku przeciwwskazań [braku przeciwnych wskazań] ze strony Agencji zgodnie z art. 20 ust. 2 w ciągu trzech miesięcy począwszy od wspomnianego terminu, bez uszczerbku dla przepisów art. 27 ust. 8.

W przypadku aktualizacji dokumentów rejestracyjnych zgodnie z art. 22 rejestrujący może kontynuować produkcję lub import substancji lub produkcję lub import wyrobu, jeżeli brak jest przeciwwskazań [przeciwnych wskazań] ze strony Agencji zgodnie z art. 20 ust. 2 w ciągu 3 tygodni od daty aktualizacji, bez uszczerbku dla przepisów art. 27 ust. 8”.

- 11 Artykuł 23 owego rozporządzenia, zatytułowany „Szczególne przepisy dotyczące substancji wprowadzonych”, brzmi następująco:

„1. Przepisów art. 5, art. 6, art. 7 ust. 1, art. 17, 18 i 21 nie stosuje się do dnia 1 grudnia 2010 r. do następujących substancji:

- a) substancji wprowadzonych zaklasyfikowanych [...] jako rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość [...], które zostały wyprodukowane na terytorium Wspólnoty lub importowane przez producenta lub importera co najmniej raz po dniu 1 czerwca 2007 r. w ilości co najmniej 1 tony rocznie;
- b) substancji wprowadzonych zaklasyfikowanych jako działające bardzo toksycznie na organizmy wodne, które mogą powodować długo utrzymujące się niekorzystne zmiany w środowisku wodnym [...] i wyprodukowanych na terytorium Wspólnoty lub importowanych przez producenta lub importera co najmniej raz po dniu 1 czerwca 2007 r. w ilości co najmniej 100 ton rocznie;
- c) substancji wprowadzonych wyprodukowanych na terytorium Wspólnoty lub importowanych przez producenta lub importera co najmniej raz po dniu 1 czerwca 2007 r. w ilości co najmniej 1000 ton rocznie.

2. Do dnia 1 czerwca 2013 r. nie stosuje się przepisów art. 5, art. 6, art. 7 ust. 1, art. 17, 18 i 21 w przypadku substancji wprowadzonych wyprodukowanych na terytorium Wspólnoty lub importowanych przez producenta lub importera co najmniej raz po dniu 1 czerwca 2007 r. w ilości co najmniej 100 ton rocznie.

3. Do dnia 1 czerwca 2018 r. [...].

4. Bez uszczerbku dla ust. 1–3 wnioski o rejestrację może zostać przedłożony w dowolnym czasie przed upływem odpowiedniego terminu.

5. Niniejszy artykuł stosuje się [odpowiednio] również do substancji zarejestrowanych zgodnie z odpowiednio dostosowanym art. 7”.

- 12 W myśl art. 28 rozporządzenia REACH, zatytułowanego „Obowiązek wstępnej rejestracji substancji wprowadzonych”:

„1. W celu skorzystania z przepisów przejściowych określonych w art. 23 każdy potencjalny rejestrujący substancję wprowadzoną w ilości co najmniej 1 tony rocznie, w tym bez ograniczeń półprodukty, prze[d]kłada Agencji wszystkie następujące informacje:

[...]

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, są przedkładane w ciągu okresu rozpoczynającego się dnia 1 czerwca 2008 r. i kończącego się dnia 1 grudnia 2008 r.

3. Rejestrujący, którzy nie dostarczą informacji wymaganych w ust. 1, nie mogą skorzystać z przepisów art. 23.

[...]”.

- 13 Artykuł 31 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wymagania odnoszące się do kart charakterystyki”, w ust. 5 stanowi:

„Kartę charakterystyki dostarcza się w językach urzędowych państw członkowskich, na terytorium których substancja lub preparat [mieszanina] jest wprowadzan[a] do obrotu, chyba że zainteresowane państwa członkowskie postanowią inaczej”.

- 14 Artykuł 112 owego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres”, który znajduje się w tytule XI tego rozporządzenia, zatytułowanym „Wykaz klasyfikacji i oznakowania”, przewiduje:

„Przepisy niniejszego tytułu mają zastosowanie do:

[...]

- b) substancji objętych zakresem zastosowania art. 1 dyrektywy 67/548/EWG, które spełniają kryteria klasyfikacji jako niebezpieczne zgodnie z tą dyrektywą i które wprowadzane są do obrotu w ich postaci własnej [jako substancji czystej] lub jako składnik preparatu [mieszaniny] powyżej stężeń granicznych określonych w dyrektywie 1999/45/WE, w stosownych przypadkach, czego skutkiem jest klasyfikacja preparatu [mieszaniny] jako niebezpieczn[ej]”.

- 15 W myśl art. 126 rozporządzenia REACH, zatytułowanego „Kary za nieprzestrzeganie przepisów”:

„Państwa członkowskie określają przepisy dotyczące kar stosowanych w przypadku naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonania. Przewidziane kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające [...]”.

- 16 Artykuł 129 ust. 2 i 3 tego rozporządzenia, zatytułowany „Klauzula ochronna”, przewiduje:

„2. W ciągu 60 dni od otrzymania takich informacji od państwa członkowskiego Komisja podejmuje decyzję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 133 ust. 3. Decyzja ta:

- a) zezwala na zastosowanie środka tymczasowego na okres określony w tej decyzji; lub
b) zobowiązuje państwo członkowskie do odwołania środka tymczasowego.

3. Jeżeli w przypadku decyzji, o której mowa w ust. 2 lit. a), środek tymczasowy zastosowany przez państwo członkowskie polega na ograniczeniu wprowadzania substancji do obrotu lub stosowania substancji, zainteresowane państwo członkowskie rozpoczyna wspólnotową procedurę wprowadzania ograniczeń poprzez przekazanie Agencji dokumentacji, zgodnie z załącznikiem XV, w ciągu 3 miesięcy od daty decyzji Komisji”.

- 17 Załącznik XV do rozporządzenia REACH sam definiuje ogólne przepisy dotyczące sporządzania dokumentacji w celu zaproponowania i uzasadnienia między innymi ograniczeń produkcji, wprowadzania do obrotu lub zastosowania substancji na terytorium Wspólnoty.

Prawo niemieckie

- 18 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz) (ustawa o ochronie przed substancjami niebezpiecznymi, zwana ustawą o substancjach chemicznych), w wersji obwieszczenia z dnia 28 sierpnia 2013 r. (BGBl. I, s. 3498, 3991), przewiduje w § 27b, zatytułowanym „Naruszenia rozporządzenia [REACH]”, że „[k]arze pozbawienia wolności w wymiarze do lat dwóch lub karze grzywny podlega, kto narusza rozporządzenie [REACH]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 19 Jost Pinckernelle prowadzi obrót chemikaliami.
- 20 Po dniu 1 grudnia 2008 r. dokonał on przywozu z Chin co najmniej 19,4 t siarczanu nikotyny bez wstępnej rejestracji wymaganej w myśl art. 28 rozporządzenia REACH.
- 21 Jako że J. Pinckernelle nie dokonał dodatkowo rejestracji tej substancji w myśl art. 6 tego rozporządzenia, Miasto Hamburg zdecydowało, że miał on prawo wykorzystywania wspomnianej substancji lub wprowadzenia jej na rynek dopiero po uzyskaniu zezwolenia na zamierzone wykorzystanie.
- 22 Jost Pinckernelle wniósł o zezwolenie na wywóz tej substancji do Rosji, czego Miasto Hamburg odmówiło, z uwagi na fakt, że substancja ta znajdowała się w Hamburgu nielegalnie. Miasto Hamburg oddaliło także zażalenie złożone przez J. Pinckernellego na ową decyzję odmowną.
- 23 W konsekwencji J. Pinckernelle wniósł do Verwaltungsgericht Hamburg (sądu administracyjnego w Hamburgu, Niemcy) skargę na oddalenie owego zażalenia, jednak skarga ta nie została uwzględniona.
- 24 W następstwie odwołania wniesionego przez J. Pinckernellego Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny, Niemcy) uchylił w dniu 25 lutego 2014 r. wyrok Verwaltungsgericht Hamburg (sądu administracyjnego w Hamburgu) i zobowiązał Miasto Hamburg do udzielenia J. Pinckernellemu zezwolenia na żądany wywóz siarczanu nikotyny.
- 25 Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) wyjaśnił w uzasadnieniu wydanego przez siebie wyroku, że zamierzony wywóz substancji przywiezionej z naruszeniem art. 5 rozporządzenia REACH nie może w żadnym wypadku stanowić z kolei nowego naruszenia art. 3 ust. 12 w związku z art. 5 tego rozporządzenia, jeśli sporna substancja nie jest dostępna na rynku europejskim z powodu zakazu jej wykorzystywania – co ma miejsce w niniejszej sprawie.
- 26 Miasto Hamburg wniosło odwołanie od tego wyroku do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy). Miasto Hamburg twierdzi, że art. 5 rozporządzenia REACH zakazuje wywozu do państw trzecich substancji, które znajdują się na terytorium Unii, dopóty, dopóki – i w zakresie, w jakim – substancje te nie zostały zarejestrowane zgodnie z tym rozporządzeniem.
- 27 Niezależnie od owego postępowania administracyjnego J. Pinckernelle został skazany w ramach postępowania karnego w Niemczech na karę 18 miesięcy pozbawienia wolności, z warunkowym zawieszeniem jej wykonania na okres próby wynoszący trzy lata, oraz na karę grzywny w wysokości 340 000 EUR, ze względu na to, że między innymi dokonał on przywozu substancji chemicznych z naruszeniem art. 5 rozporządzenia REACH.
- 28 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 5 rozporządzenia REACH należy interpretować w ten sposób, że z zastrzeżeniem art. 6, 7, 21, 23 tego rozporządzenia z obszaru Unii można wywozić substancje tylko wtedy, gdy zostały zarejestrowane zgodnie z odpowiednimi przepisami tytułu II rozporządzenia REACH, jeżeli jest to wymagane?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 29 Poprzez postawione pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 5 rozporządzenia REACH należy interpretować w ten sposób, że substancje, które nie zostały zarejestrowane zgodnie z tym rozporządzeniem podczas ich przywozu na terytorium Unii, mogą zostać wywiezione poza to terytorium.
- 30 Odpowiedź na to pytanie zależy zatem od zakresu obowiązku rejestracji przewidzianego w tym przepisie.
- 31 W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część przepis ten stanowi (wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Liffers, C-99/15, EU:C:2016:173, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Jeśli chodzi o brzmienie art. 5 rozporządzenia REACH, należy zaznaczyć, że w wersjach językowych bułgarskiej, estońskiej, greckiej, angielskiej, francuskiej, włoskiej, niderlandzkiej, polskiej, portugalskiej oraz fińskiej wyrażenie „na terytorium Wspólnoty” odnosi się wyraźnie do produkcji substancji. Natomiast w brzmieniu owego art. 5 w wersjach językowych czeskiej, duńskiej, łotewskiej, węgierskiej, rumuńskiej, słowackiej, słoweńskiej i szwedzkiej wyrażenie „na terytorium Wspólnoty” odnosi się zarazem do produkcji substancji, jak i do ich wprowadzenia do obrotu. Wreszcie niejasne jest brzmienie tego artykułu w wersjach językowych hiszpańskiej, niemieckiej i litewskiej.
- 33 Tak więc podczas gdy interpretacja art. 5 rozporządzenia REACH, zgodnie z którą wyrażenie „na terytorium Wspólnoty” odnosi się zarazem do produkcji substancji, jak i do ich wprowadzenia do obrotu, nie jest wykluczona w świetle wszystkich wersji językowych tego przepisu, to interpretacja, zgodnie z którą owo wyrażenie odnosi się wyłącznie do produkcji tych substancji, jest sprzeczna z brzmieniem tego przepisu w wersjach językowych czeskiej, duńskiej, łotewskiej, węgierskiej, rumuńskiej, słowackiej i szwedzkiej.
- 34 Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się sporny przepis, należy przypomnieć, że art. 3 pkt 12 rozporządzenia REACH definiuje „wprowadzenie do obrotu” jako odpłatne lub nieodpłatne dostarczenie lub udostępnienie substancji stronie trzeciej, przy czym przywóz jest zrównany z wprowadzeniem do obrotu. Natomiast przepis ten nie przewiduje, że wywóz substancji mógłby być zrównany z wprowadzeniem do obrotu.
- 35 Otóż jako że art. 3 pkt 12 rozporządzenia REACH definiuje, do celów tego właśnie rozporządzenia, pojęcie „wprowadzeni[a] do obrotu”, pojęcie to należy rozumieć w sposób jednolity w ramach tego rozporządzenia.
- 36 W tym względzie należy wspomnieć o art. 3 pkt 21 rozporządzenia REACH, na mocy którego „substancja zgłoszona” oznacza substancję, która została zgłoszona i która może być wprowadzona do obrotu zgodnie z dyrektywą 67/548. Otóż w art. 1 ust. 1 i 3 tej dyrektywy przewidziano z jednej strony, że jej celem jest zbliżenie przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących klasyfikacji, pakowania, etykietowania substancji niebezpiecznych, które są wprowadzane do obrotu w państwach członkowskich Wspólnoty, a z drugiej strony – że nie stosuje się jej do substancji niebezpiecznych wywożonych do państw trzecich. Co za tym idzie, „wprowadzenie do obrotu”, do którego nawiązuje art. 3 pkt 21 rozporządzenia REACH, dotyczy jedynie rynku wewnętrznego i wyklucza wywóz poza to terytorium.
- 37 Zgodnie z art. 31 ust. 5 rozporządzenia REACH „[k]artę charakterystyki dostarcza się w językach urzędowych państw członkowskich, na terytorium których substancja lub preparat [mieszanina] jest wprowadzan[a] do obrotu, chyba że zainteresowane państwa członkowskie postanowią inaczej”. Tym samym przepis ten także łączy „wprowadzenie do obrotu” jedynie z rynkiem wewnętrznym.

- 38 To samo dotyczy art. 112 lit. b) rozporządzenia REACH, na podstawie którego tytuł XI tego rozporządzenia ma pod pewnymi warunkami zastosowanie do „substancji objętych zakresem zastosowania art. 1 dyrektywy 67/548/EWG”, a mianowicie do substancji niebezpiecznych, które są „wprowadzane do obrotu w państwach członkowskich Wspólnoty”, z wyjątkiem substancji „wywożonych do państw trzecich”.
- 39 Na mocy art. 129 ust. 3 rozporządzenia REACH jeżeli w przypadku decyzji Komisji zezwalającej na zastosowanie środków tymczasowych na określony okres środek tymczasowy zastosowany przez państwo członkowskie polega na ograniczeniu wprowadzenia substancji do obrotu lub stosowania substancji, zainteresowane państwo członkowskie rozpoczyna wspólnotową procedurę wprowadzania ograniczeń poprzez przekazanie Agencji dokumentacji sporządzonej zgodnie z załącznikiem XV tego rozporządzenia, w ciągu 3 miesięcy od daty decyzji Komisji. Otóż ów załącznik XV określa ogólne przepisy dotyczące sporządzania dokumentacji w celu zaproponowania i uzasadnienia między innymi ograniczeń produkcji, wprowadzania do obrotu lub zastosowania substancji na terytorium Wspólnoty. Wydaje się zatem, że „wprowadzenie do obrotu”, o którym mowa w art. 129 ust. 3 rozporządzenia REACH, odnosi się jedynie do rynku wewnętrznego i nie obejmuje wywozu do państw trzecich.
- 40 Jeśli chodzi o ten ostatni element, należy podkreślić, że w ramach rozporządzenia REACH substancje, które opuszczają terytorium Wspólnoty, przedstawia się nie jako „wprowadzane do obrotu”, lecz jako „eksportowane”. I tak art. 2 ust. 7 lit. c) ppkt (i) tego rozporządzenia stanowi, że „[z] zakresu zastosowania przepisów tytułu II, V i VI wyłącza się substancje w ich postaci własnej [jako substancji czystej] lub jako składniki preparatów [mieszanin], zarejestrowane zgodnie z przepisami tytułu II, eksportowane z terytorium Wspólnoty przez uczestnika łańcucha dostaw i ponownie importowane na terytorium Wspólnoty przez tego samego lub innego uczestnika tego samego łańcucha dostaw, który wykaże, że substancja ponownie importowana jest tą samą substancją co substancja eksportowana”.
- 41 Z powyższego wynika, że wywozu substancji do państwa trzeciego nie można uznać za „wprowadzenie do obrotu” tej substancji w rozumieniu art. 3 pkt 12 oraz art. 5 rozporządzenia REACH.
- 42 W tym względzie należy zaznaczyć, że cele rozporządzenia REACH nie stoją na przeszkodzie takiej interpretacji wspomnianych przepisów. Rozporządzenie to jest bowiem oparte wyraźnie na art. 95 WE, obecnie art. 114 TFUE, którego postanowienia stosuje się do urzeczywistnienia celów określonych w art. 14 WE, obecnie art. 26 TFUE, a mianowicie ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego obejmującego obszar bez granic wewnętrznych, gdzie jest zapewniony między innymi swobodny przepływ towarów.
- 43 W tym zakresie motyw 1 rozporządzenia REACH wskazuje, że akt ten powinien zapewnić w szczególności swobodny przepływ towarów. W tym względzie Trybunał uściślił, że swobodny przepływ towarów dotyczy rynku wewnętrznego (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2016 r., *Canadian Oil Company Sweden i Rantén*, C-472/14, EU:C:2016:171, pkt 32). Zgodnie z motywem 2 tego rozporządzenia skuteczne funkcjonowanie wewnętrznego rynku dla substancji może zostać osiągnięte jedynie w przypadku, gdy wymagania dotyczące substancji nie będą różniły się w sposób istotny w poszczególnych państwach członkowskich. Zgodnie z motywem 7 tego rozporządzenia w celu zachowania integralności rynku wewnętrznego oraz zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza zdrowia pracowników, oraz środowiska naturalnego niezbędne jest zagwarantowanie, aby produkcja substancji we Wspólnocie spełniała wymogi prawa wspólnotowego, nawet jeżeli substancje te są następnie wywożone.
- 44 Z całości powyższych elementów wynika, że rynek, do którego odnosi się rozporządzenie REACH, to rynek wewnętrzny i że w związku z tym „wprowadzenie do obrotu” odnosi się do rynku wewnętrznego. Taka interpretacja nie jest sprzeczna z żadnym elementem tego rozporządzenia, zwłaszcza że kiedy mowa jest o wprowadzeniu do obrotu substancji poza rynkiem wewnętrznym, owo rozporządzenie posługuje się pojęciem wywozu.

- 45 Miasto Hamburg oraz rząd niemiecki stwierdziły, że interpretacja zawartego w art. 5 rozporządzenia REACH wyrażenia „wprowadzane do obrotu”, w ten sposób, że dotyczy ono jedynie rynku wewnętrznego, a nie wywozu do państw trzecich substancji chemicznych niezarejestrowanych podczas ich przywozu do Unii, mogłaby skutkować powstaniem ryzyka, iż mało sumienni importerzy świadomie naruszałiby przewidziane przez Unię obowiązki rejestracji substancji chemicznych, wiedząc, że mogą po prostu dokonać wywozu.
- 46 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 126 rozporządzenia REACH państwa członkowskie określają przepisy dotyczące kar stosowanych w przypadku naruszeń przepisów tego rozporządzenia – w tym art. 5, który zobowiązuje do rejestracji substancji, w szczególności jeśli są przywożone – i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia wykonania tych kar. Ponadto przewidziane kary muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.
- 47 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że, jak uściślono w pkt 18 niniejszego wyroku, w prawie niemieckim przewidziano, iż każdy, kto narusza rozporządzenie REACH, podlega karze pozbawienia wolności w wymiarze do lat 2 lub karze grzywny.
- 48 Wreszcie, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, a w szczególności z postanowienia odsyłającego, właściwe organy mogą skorzystać z przepisów krajowego prawa administracyjnego w celu zobowiązania – w stosownym wypadku w trybie egzekucji – do przestrzegania wynikającego zwłaszcza z art. 5 rozporządzenia REACH obowiązku rejestracji substancji przywożonej.
- 49 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 5 rozporządzenia REACH w związku z art. 3 pkt 12 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że substancje, które nie zostały zarejestrowane zgodnie z owym rozporządzeniem podczas ich przywozu na terytorium Unii, mogą zostać wywiezione poza to terytorium.

W przedmiocie kosztów

- 50 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, w związku z art. 3 pkt 12 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że substancje, które nie zostały zarejestrowane zgodnie z owym rozporządzeniem podczas ich przywozu na terytorium Unii Europejskiej, mogą zostać wywiezione poza to terytorium.

Podpisy