

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JULIANE KOKOTT

przedstawiona w dniu 10 marca 2009 r.¹

I — Wprowadzenie

1. High Court w Londynie zwraca się do Trybunału z pytaniem, jak należy rozumieć pojęcie monomeru.

3. Trybunał musi w tym celu po raz pierwszy dokonać wykładni 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 chemikaliów² (zwanego dalej „rozporządzeniem REACH”).

II — Ramy prawne

2. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może na pierwszy rzut oka wydawać się dziwny. Można by oczekiwać, że pytanie to zostanie raczej skierowane do chemika. Jednakże po bardziej wnikliwej analizie okazuje się, że na pytanie to można i należy odpowiedzieć za pomocą instrumentów prawa wspólnotowego.

4. Postanowieniem mającym w niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie jest art. 5 roz-

1 — Język oryginału: niemiecki

2 — Pełna nazwa: rozporządzenie (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, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające 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. L 396, s. 1 i n.). Dotychczasowe zmiany rozporządzenia nie mają dla niniejszej sprawy żadnego znaczenia.

porządzenia REACH, w którym został ustanowiony obowiązek rejestracji substancji:

„Z zastrzeżeniem art. 6, 7, 21 i 23, substancje w ich postaci własnej, jako składniki preparatów 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”.

5. Artykuł 3 pkt 1 rozporządzenia REACH definiuje podstawowe pojęcie substancji:

„substancja: oznacza pierwiastek chemiczny lub jego związki w stanie, w jakim występują w przyrodzie lub zostają uzyskane za pomocą procesu produkcyjnego, z wszelkimi dodatkami wymaganymi do zachowania ich trwałości oraz wszelkimi zanieczyszczeniami powstałymi w wyniku zastosowanego procesu, wyłączając rozpuszczalniki, które można oddzielić bez wpływu na stabilność i skład substancji”.

6. Artykuł 3 pkt 5 rozporządzenia REACH definiuje pojęcie polimeru:

„polimer: oznacza substancję składającą się z cząsteczek stanowiących sekwencję jednego lub kilku rodzajów jednostek monomeru. Cząsteczki takie muszą charakteryzować się statystycznym rozkładem masy cząsteczkowej w pewnym zakresie, a różnice w masie cząsteczkowej powinny wynikać przede wszystkim z różnic w liczbie jednostek monomeru w cząsteczce. Polimer zawiera:

- a) cząsteczki stanowiące prostą większość wagową, które zawierają co najmniej trzy jednostki monomeru związane kowalencyjnie z co najmniej jeszcze jedną jednostką monomeru lub z innym reagentem;
- b) cząsteczki niestanowiące prostej większości wagowej wśród cząsteczek o tej samej masie cząsteczkowej.

W kontekście tej definicji »jednostka monomeru« oznacza przereagowaną formę monomeru w polimerze”.

7. Pojęcie monomeru zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 6:

„monomer: oznacza substancję, która jest w stanie tworzyć wiązania kowalencyjne z serią innych podobnych lub niewykazujących podobieństwa cząsteczek w reakcji tworzenia polimerów w odpowiednich warunkach wykorzystywanych w danym procesie”.

8. Zgodnie z art. 2 ust. 9 rozporządzenia REACH, przepisy tytułu II i VI rozporządzenia, a zatem w szczególności obowiązek rejestracji ustanowiony w art. 5, nie mają zastosowania do polimerów.

9. Uregulowanie to zostało objaśnione w motywie 41:

„[...] Polimery powinny zostać zwolnione z obowiązku rejestracji i oceny do czasu określenia w funkcjonalny i opłacalny sposób — na podstawie racjonalnych kryteriów technicznych i uzasadnionych kryteriów naukowych — które z nich należy zarejestrować ze względu na ryzyko dla zdrowia człowieka i dla środowiska”.

10. Dlatego też art. 138 ust. 2 odnośnie do wymogów ewentualnego obowiązku rejestracji określonych polimerów w przyszłości stwierdza:

„Komisja może przedstawiać wnioski legislacyjne, gdy tylko uda się ustalić wykonalny i opłacalny sposób selekcji polimerów mających podlegać rejestracji na podstawie rozsądnych kryteriów technicznych i uzasadnionych kryteriów naukowych oraz po opublikowaniu sprawozdania dotyczącego następujących kwestii:

- a) ryzyka stwarzanego przez polimery w porównaniu z innymi substancjami;
- b) potrzeby, jeżeli taka istnieje, rejestrowania określonych typów polimerów, biorąc pod uwagę konkurencyjność i innowację z jednej strony oraz ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska z drugiej”.

11. Natomiast art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH reguluje, w jakich warunkach należy

dokonywać rejestracji monomerów, które są zawarte w polimerach:

Stroną pozwaną jest Department for Environment, Food and Rural Affairs, organ rządu Zjednoczonego Królestwa odpowiedzialny za stosowanie rozporządzenia REACH.

„Każdy producent lub importer polimeru przedkłada Agencji dokumenty rejestracyjne jednego lub większej liczby monomerów lub innych substancji, które nie zostały wcześniej zarejestrowane przez jednego z uczestników stanowiących poprzedzające go ogniwa łańcucha dostaw, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- a) polimer ten zawiera co najmniej 2% wag. takich monomerów lub innych substancji w formie jednostek monomeru i substancji związanych chemicznie;
- b) całkowita ilość takich monomerów lub innych substancji wynosi co najmniej 1 tonę rocznie”.

13. Celem postępowania jest rozwianie wątpliwości co do wykładni art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH bądź też wyjaśnienie, czy należy stwierdzić nieważność tego przepisu.

14. High Court zwrócił się zatem do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1. W świetle okoliczności, że wymogi rejestracyjne wskazane w tytule II rozporządzenia REACH nie mają zastosowania do polimerów na mocy art. 2 ust. 9 rozporządzenia, czy zawarte w art. 6 ust. 3 odesłanie do »monomerów« oznacza:

III — Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12. Postępowanie krajowe zostało wszczęte przez przedsiębiorstwa, które produkują lub importują na rynek europejski m.in. polimery.

- a) przereagowane monomery, to jest monomery, które weszły w reakcję w taki sposób, że nie podlegają wydzieleniu z polimeru, którego część stanowią,

- b) nieprzereagowane monomery, to jest monomery, które są pozostałością procesu polimeryzacji i które po zakończeniu procesu zachowały swe chemiczne cechy i właściwości odrębne od polimeru, czy też

IV — Ocena prawna

A — Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kontekście rozporządzenia REACH

- c) przereagowane i nieprzereagowane monomery?

16. Rozporządzenie REACH reguluje rejestrację, ocenę, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów. Pierwszym etapem jest rejestracja.

- 2. Jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie jest wskazana w lit. a) lub c), czy stosowanie art. 6 ust. 3 do producentów lub importerów polimerów jest sprzeczne z prawem wobec okoliczności, że wymogi te są nieracjonalne, dyskryminacyjne lub nieproporcjonalne?”.

17. Co do zasady wszyscy importerzy i producenci są zobowiązani do zarejestrowania wszystkich chemikaliów, które importują lub produkują, i do przedłożenia przy tym określonych informacji. Zakres koniecznych informacji zależy od importowanych lub produkowanych przez nich ilości danych substancji. Jeżeli nie dysponują oni jeszcze tymi informacjami, muszą je uzyskać przed rejestracją, w każdym razie poprzez przeprowadzenie badań.

15. W procedurze pisemnej uczestniczyli C. H. Erbslöh KG i Lake Chemicals and Minerals Ltd. (zwane dalej wspólnie „Erbslöh”) oraz S.P.C.M. SA i Hercules Incorporated (zwane dalej wspólnie „S.P.C.M.”) jako skarżące w postępowaniu krajowym, a także Rzeczpospolita Polska, Parlament, Rada oraz Komisja. Strony, z wyjątkiem Polski, wzięły udział w rozprawie w dniu 27 stycznia 2009 r.

18. Informacje te umożliwiają przede wszystkim producentom, importerom i dalszym użytkownikom zagwarantowanie, zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia REACH, że substancje, które produkują, wprowadzają do obrotu lub stosują, nie wpływają w sposób szkodliwy na zdrowie człowieka ani na środowisko.

19. Ponadto chemikalia mogą na podstawie rejestracji i dalszych informacji zostać poddane ocenie. Ocena ta może prowadzić do tego, że Komisja wprowadzi ograniczenia w stosunku do substancji, to jest zabroni określonego zastosowania substancji. W pewnych okolicznościach Komisja może całkowicie zakazać stosowania danej substancji. Jej stosowanie wymaga wówczas udzielenia zezwolenia.

20. Niniejsza sprawa dotyczy rejestracji monomerów. Monomery są to niejako elementami konstrukcji, z których powstają kompleksowe cząsteczki chemiczne, tak zwane polimery. A zatem polietylen, z którego powstaje wiele folii, jest polimerem. Jak sama nazwa wskazuje, substancją wyjściową jest, występujący zazwyczaj w postaci gazu, monomer etylen lub eten (C_2H_4). Relatywnie małe cząsteczki etenu podczas polimeryzacji łączą się w długie łańcuchy cząsteczek polietylenowych.

21. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Komisję istnieje kilkaset monomerów, z których można utworzyć między 70 000 a 400 000 kombinacji różnych polimerów.

22. Nieprzereagowane monomery należy zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia REACH zarejestrować, ponieważ są one

samodzielnymi substancjami. Natomiast polimery są na mocy art. 2 ust. 9 tego rozporządzenia wyłączone z obowiązku rejestracji.

23. Sporne jest, czy monomery przereagowane w polimery należy rejestrować na podstawie szczególnej regulacji art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH, mimo że nie są one niezależnymi substancjami. Dotyczy to przede wszystkim importu polimerów, ponieważ monomery użyte do produkcji polimerów poza Wspólnotą nie zostały wcześniej zarejestrowane.

B — W przedmiocie pytania pierwszego — wykładnia art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH

24. Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH producent lub importer polimeru przedkłada dokumenty rejestracyjne większej liczby monomerów lub innych substancji, które nie zostały wcześniej zarejestrowane przez jednego z uczestników stanowiących poprzedzające go ogniwa łańcucha dostaw, jeżeli polimer ten zawiera co najmniej 2% wagi takich monomerów lub innych substancji w formie jednostek monomeru, a całkowita ilość takich monomerów wynosi co najmniej 1 tonę rocznie.

25. W ramach pierwszego pytania prejudycjalnego należy wyjaśnić, jak należy rozumieć pojęcie monomeru w tym przepisie. Odpowiedź można zasadniczo wywnioskować z brzmienia właściwych przepisów. Dodatkowo zbadam również niektóre argumenty, które S.P.C.M. i Erbslöh wywodzą z systematyki rozporządzenia REACH oraz jego celów.

1. W przedmiocie brzmienia właściwych przepisów

26. Brzmienie art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia REACH sugeruje, że chodzi o monomery przereagowane w polimery. Monomery podlegają bowiem zasadniczo obowiązkowi rejestracji, jeżeli polimer je *zawiera*.

27. Polimer, zgodnie z art. 3 pkt 5 rozporządzenia, składa się głównie z sekwencji związanych ze sobą monomerów, jednostek monomeru. Dlatego też w ostatnim zdaniu art. 3 pkt 5 „jednostka monomeru” oznacza przereagowaną formę monomeru w polimerze.

28. Definicja ta została przejęta w art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia REACH przez dodanie wyrażenia „w formie jednostek monomeru i substancji związanych chemicznie”.

Podkreśla on, że prawodawcy wspólnotowemu chodzi w tym przepisie o przereagowaną formę monomeru.

29. Wyraźne przywołanie jednostek monomeru w art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia REACH wyklucza natomiast włączenie nieprzereagowanych monomerów w rozumieniu wariantu b) pierwszego pytania prejudycjalnego. Jeżeli występują one w polimerze jako pozostałości procesu polimeryzacji, to wprowadzie w rozumieniu ogólnej definicji substancji na podstawie art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia stanowią one część polimeru, jednak art. 6 ust. 3 dotyczy jedynie przereagowanych monomerów w formie jednostek monomeru.

30. Erbslöh i S.P.C.M. uważają jednak za niekonsekwentne przyjęcie, że art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH odnosi się do przereagowanych monomerów. Monomery, zgodnie z definicją art. 3 pkt 6 tego rozporządzenia, nie połączyły się jeszcze w polimery, a wykazują jedynie zdolność do utworzenia takich związków.

31. Stanowisku temu należy przyznać słuszność, gdyż w przypadku rozpatrywania wyłącznie ogólnej definicji substancji zawartej w art. 3 pkt 1 rozporządzenia REACH, substancjami mogłyby być jedynie nieprzereagowane monomery.

32. Artykuł 3 pkt 1 rozporządzenia REACH definiuje bowiem substancję jako pierwiastek chemiczny lub jego związki. Substancje chemiczne charakteryzują się między innymi szczególnymi właściwościami, np. ich temperaturą topnienia. Z tego punktu widzenia monomery i polimery są substancjami, ponieważ są one związkami ich pierwiastków chemicznych, z których się składają.

33. Natomiast grupy polimerów, to jest prze-reagowane monomery, nie stanowią samodzielnych związków. Jak podkreślają Erbslöh i S.P.C.M., nie posiadają one niezależnych właściwości chemicznych, lecz mają właściwości polimerów, których są częściami. A zatem grupy te zasadniczo nie są substancjami w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia REACH.

34. Erbslöh i S.P.C.M. nie biorą pod uwagę jednak, że rozporządzenie REACH w odniesieniu do monomeru ustanawia uregulowanie szczególne, które odbiega od ogólnej definicji substancji. Pojęcie jednostki monomeru zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 5 jako przereagowana forma monomeru w polimerze. Z powyższego można zatem wywieść, że rozporządzenie REACH rozróżnia dwie formy monomerów, a mianowicie formę przereagowaną — monomer jako część polimerów — i nieprzereagowaną — monomer zdefiniowany w art. 3 pkt 6.

35. S.P.C.M. podnosi, że w art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH mowa jest o monomerach, a nie o jednostkach monomeru. Artykuł 6 ust. 3 lit. a) ukazuje jednak, że chodzi tu o monomery w formie jednostek monomeru. Ponadto przepis ten obejmuje również inne substancje, które należy zarejestrować jako części polimerów, nie w ich formie zgodnej z definicją, to jest nieprzereagowanej, lecz wyraźnie w formie przereagowanej.

36. Również nietrafny jest argument, że niektóre wersje językowe, w szczególności wersje angielska i francuska, nie stosują w art. 6 ust. 3 lit. a) rozporządzenia REACH dla jednostek monomeru terminu identycznego z użytym w art. 3 pkt 5. W języku angielskim używa się z jednej strony pojęć „monomer unit” i z drugiej strony „monomeric units”, w języku francuskim pojęć „unité monomère” i „unités monomériques”.

37. Te niewielkie różnice mogą jednak wynikać z niedokładnego tłumaczenia podczas posiedzeń Rady. Definicja polimerów zawarta w art. 3 pkt 5 rozporządzenia REACH, która określa również pojęcie jednostek monomeru, została w niezmienionej formie przejęta z projektu Komisji. Natomiast dopiero Rada na wniosek szwedzkiej delegacji dodała do art. 6 ust. 3 lit. a) fragment zdania

„w formie jednostek monomeru i substancji związanych chemicznie”³. W języku szwedzkim i niemieckim oba przepisy używają identycznego pojęcia jednostki monomeru⁴. W szczególności szwedzka wersja oryginalna stanowi wskazówkę co do tego, że różnice w języku angielskim i francuskim nie zmierzają do zróżnicowania znaczenia.

38. Z brzmienia właściwych przepisów w świetle historii ich powstania wynika zatem, że pojęcie monomerów zawarte w art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH odnosi się wyłącznie do przereagowanych monomerów, to jest monomerów, które weszły w reakcję w taki sposób, że nie podlegają wydzieleniu z polimeru, którego część stanowią.

2. W przedmiocie systematyki rozporządzenia

39. Wobec tego wstępnego wniosku podnoszone są jednak różne zarzuty oparte na systematyce rozporządzenia REACH. Wskazuje się przy tym przede wszystkim na zawarte w art. 2 ust. 9 zwolnienie z obowiązku rejestracji w przypadku polimerów.

40. Erbslöh powołuje się na ogólną zasadę wykładni prawa wspólnotowego, że wyjątki od ogólnych uregulowań należy interpretować wąsko. Obowiązek rejestracji monomerów jest jej zdaniem wyjątkiem od zwolnienia polimerów z tego obowiązku, a zatem powinien podlegać ścisłej wykładni.

41. Erbslöh pomija przy tym jednak, że zasadą rozporządzenia REACH jest rejestracja. Już zwolnienie w przypadku polimerów stanowi wyjątek, który należy interpretować wąsko. Gdyby obowiązek rejestracji w przypadku monomerów zawartych w polimerach stanowił wyjątek od wyjątku, należałoby go interpretować szeroko jako powrót do zasady⁵.

42. Obowiązek rejestracji monomerów w formie jednostek monomeru nie stanowi wreszcie wyjątku od zwolnienia z tego obowiązku w przypadku polimerów, lecz jest samodzielną częścią systemu zobowiązań rozporządzenia REACH. Nie można go zatem traktować jako wyjątku, podlegającego ścisłej wykładni.

3 — Zobacz dokument Rady nr 13788/04 z dnia 5 listopada 2004 r., s. 5, przypis 25.

4 — W języku szwedzkim: monomerenhet.

5 — Zobacz wyrok z dnia 12 lutego 1998 r. w sprawie C-346/95 Blasi, Rec. s. I-481, pkt 19; zob. moją opinię z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-428/02 Fonden Mårzelsborg Lystbådehavn (wyrok z dnia 3 marca 2005 r.), Zb.Orz. s. I-1527, pkt 16; odmienne stanowisko prezentowane jest w opinii rzecznika generalnego S. Albera z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie C-446/98 Fazenda Pública (wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r.), Rec. s. I-11435, pkt 71.

43. Ponadto Erbslöh i S.P.C.M. twierdzą, że obowiązek rejestracji monomerów przereagowanych w polimery podważałby sens zwolnienia polimerów z obowiązku rejestracji.

44. W istocie można przyjąć, że w przypadku rejestracji monomerów w formie jednostek monomeru, to jest przereagowanych części polimeru, należy przedłożyć informacje dotyczące polimeru. Należy bowiem przypomnieć, że monomery w formie jednostek monomeru posiadają wyłącznie właściwości polimeru, w który przereagowały.

45. Tak rozumiany art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH byłby faktycznie — jak uważają Erbslöh i S.P.C.M. — sprzeczny z art. 2 ust. 9 tego rozporządzenia. Praktycznie każdy sprzedawany w Europie polimer musiałby zostać zarejestrowany pośrednio poprzez swoje monomery.

46. Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia REACH wskazuje jednak wyraźnie, że nie trzeba rejestrować właściwości polimerów, lecz — zgodnie z opinią Komisji — właściwości monomerów. Zgodnie z tym artykułem wystarczy bowiem, gdy jeden z uczestników

stanowiących poprzedzające go ogniwa łańcucha dostaw zarejestruje dany monomer. Uczestnik ten nie musi jednak w razie wątpliwości w ogóle wiedzieć, jakie polimery zostaną wytworzone z jego monomerów. Możliwe, że monomer ten znajdzie zastosowanie nawet przy produkcji bardzo wielu różnych polimerów.

47. Z twierdzeń Komisji wynikają przynajmniej założenia rejestracji właściwości polimerów: jeżeli monomery są produkowane lub importowane w ilości co najmniej 10 ton lub więcej rocznie, przy rejestracji należy zgodnie z art. 14 ust. 1 i załącznikiem I do rozporządzenia REACH przedłożyć ocenę bezpieczeństwa chemicznego. Według Komisji powinna ona obejmować etapy istnienia wytworzonego polimeru.

48. Stanowisko to prowadzi w kierunku ograniczenia zwolnienia polimerów. Nie przekonuje ono jednak, ponieważ etapy istnienia monomeru kończą się w momencie jego związania w polimer. Zgodnie z załącznikiem I pkt 0.3 do rozporządzenia REACH etapy istnienia substancji obejmują jej produkcję i zidentyfikowane zastosowania. Polimer nie stanowi jednak żadnego zastosowania, lecz zidentyfikowaną substancję w rozumieniu definicji substancji zawartej w art. 3 pkt 1 rozporządzenia REACH. Ma on zatem swoje indywidualne etapy istnienia.

49. Informacje dotyczące zastosowania monomeru rozciągają się zatem na okoliczność, że jest on wykorzystywany do produkcji określonych polimerów, nie dotyczy natomiast właściwości tych polimerów. W przypadku wcześniejszego zarejestrowania monomeru przez jednego z uczestników stanowiących wcześniejsze ogniwa łańcucha dostaw, któremu nie było znane zastosowanie tego monomeru do produkcji danego polimeru, taki sposób zastosowania musi zostać zgłoszony, zgodnie z art. 37 i 38 rozporządzenia REACH, przez producenta stanowiącego następne ogniwo łańcucha dostaw.

50. A zatem obowiązek rejestracji monomerów przereagowanych w polimery nie pozbawia sensu zwolnienia polimerów z obowiązku rejestracji. Obowiązek rejestracji monomerów nie jest tożsamy z pośrednim obowiązkiem rejestracji polimerów.

51. Już z tego powodu także argumenty przedstawione przez Erbslöh i S.P.C.M., że polimery stwarzają nieznaczne ryzyko, nie są sprzeczne z przyjętą powyżej wykładnią art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH. Ryzyko związane z polimerami nie ma bezpośredniego znaczenia dla rejestracji monomerów. Ponadto Komisja słusznie podkreśla, że obowiązek rejestracji nie zakłada istnienia szczególnego ryzyka, lecz służy zidentyfikowaniu zagrożeń.

52. A zatem obowiązek rejestracji monomerów zawartych w polimerach nie jest sprzeczny z innymi przepisami rozporządzenia REACH.

3. W przedmiocie celów rozporządzenia REACH

53. Wreszcie, jako argument przeciwko obowiązkowi rejestracji monomerów zawartych w polimerach, podniesiono cele rozporządzenia REACH.

54. Wysunięte argumenty można podzielić na dwa rodzaje. Z jednej strony ponownie zwraca się uwagę na zwolnienie polimerów, które zostałyby uniemożliwione poprzez obowiązek rejestracji monomerów. Jak już jednak wskazano, sytuacja taka nie ma miejsca.

55. Z drugiej strony pojawia się kwestia, czy obowiązek rejestracji monomerów służy ogólnym celom rozporządzenia REACH. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia REACH zmierza ono do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia i środowiska, w tym do propagowania alternatywnych

metod oceny zagrożeń stwarzanych przez substancje, a także swobodnego obrotu substancjami na rynku wewnętrznym przy jednoczesnym wsparciu konkurencyjności i innowacyjności.

56. Brak jest podstaw, by przyjąć istnienie niezgodności z tymi celami. Nic nie wskazuje również na to, by cele te wymagały innej wykładni art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH.

57. Okoliczność, czy obowiązek rejestracji monomerów może zostać połączony z tymi celami, ma natomiast znaczenie przede wszystkim w przypadku drugiego pytania prejudycjalnego, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczy ono zgodności art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH z zasadą proporcjonalności. Kwestię tę należy zatem zbadać przy rozpatrywaniu pytania drugiego.

4. Wniosek wstępny

58. Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że zawarty w art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH termin „monomery” odnosi się wyłącznie do przereagowanych monomerów, to jest monomerów, które weszły w reakcję w taki sposób, że nie podlegają wydzielaniu z polimeru, którego część stanowią.

C — W przedmiocie pytania drugiego — ważność art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH

59. W drodze drugiego pytania sąd krajowy chciałby się dowiedzieć, czy stosowanie art. 6 ust. 3 do producentów lub importerów polimerów jest niezgodne z prawem, ponieważ ustanowione w tym przepisie wymogi są nieracjonalne, dyskryminacyjne lub nieproporcjonalne. Należy zatem zbadać, czy przepis ten jest ważny.

1. Uwagi wstępne w przedmiocie obowiązku uzasadnienia

60. Erbslöh i S.P.C.M. podnoszą niewystarczający charakter uzasadnienia art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH.

61. Chociaż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie poddaje pod dyskusję kwestii uzasadnienia, to jednak przy okazji skarg bezpośrednich na indywidualne decyzje Trybunał wielokrotnie orzekał, że niewystarczające uzasadnienie o charakterze naruszającym art. 253 WE stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 230 WE⁶, a ponadto kwestię, którą

6 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 7 lipca 1981 r. w sprawie 158/80 Rewe-Handelsgesellschaft Nord i Rewe-Markt Steffen, Rec. s. 1805, pkt 25–27; z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 45/86 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. 1493, pkt 9; z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-390/06 Nuova Agricast, Zb.Orz. s. I-2577, pkt 79–86.

sędzia wspólnotowy może i musi rozpoznać z urzędu⁷. Brak uzasadnienia lub oczywiście niewystarczające uzasadnienie nie mogą (co do zasady) zostać konwalidowane w ten sposób, że zainteresowany pozna uzasadnienie aktu w trakcie postępowania przed sądem wspólnotowym⁸. Uzasadnienie niekorzystnej decyzji winno umożliwić sądowi wspólnotowemu przeprowadzenie kontroli jej zgodności z prawem, a zainteresowanemu dostarczyć informacji koniecznych, by mógł on stwierdzić, czy decyzja ta jest zasadna oraz czy warto złożyć środek zaskarżenia⁹. Stanowi ono zatem bezwzględną przesłankę sądowej kontroli danego aktu.

62. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, uzasadnienie, jakiego wymaga art. 253 WE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanemu poznać podstawy podjętej decyzji. Jest to przesłanką dla obrony ich praw oraz dokonania jej kontroli przez Trybunał. Zgodnie z tym orzecznictwem nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne

i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 253 WE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę. W szczególności jeżeli z zaskarżonego aktu można wywnioskować zasadniczy cel, jaki realizowała instytucja, żądanie odrębnego uzasadnienia dla każdego z przyjętych rozwiązań technicznych byłoby zbyt daleko idące¹⁰.

63. O ile faktycznie trudno jest dostrzec jakiegokolwiek szczegółowe uzasadnienie obowiązku rejestracji monomerów zawartych w polimerach, o tyle przepis ten stanowi postanowienie o charakterze technicznym, które nie wymaga żadnego szczególnego uzasadnienia. Jak zostanie wykazane poniżej, w szczególności w ramach rozpatrywania kwestii proporcjonalności, uregulowanie to może zostać objęte ogólnymi motywami rozporządzenia REACH. Fakt objęcia szczegółowego uregulowania technicznego ogólnymi motywami uzasadnienia nie musi bezwzględnie zostać wyraźnie wskazany już w uzasadnieniu uregulowania ogólnego. Tego rozszerzenia uzasadnienia można dokonać w drodze późniejszych wyjaśnień.

64. Nie można zatem stwierdzić naruszenia obowiązku uzasadnienia.

7 — Wyroki: z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko Daffix, Rec. s. I-983, pkt 24; z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 174.

8 — Wyroki: z dnia 26 listopada 1981 r. w sprawie 195/80 Michel przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 2861, pkt 22; z dnia 26 września 2002 r. w sprawie C-351/98, Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-8031, pkt 84; z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie C-353/01 P Mattila przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-1073, pkt 32; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawach połączonych C-199/01 P i C-200/01 P IPK-München przeciwko Komisji, Rec. s. I-4627, pkt 66; z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørintustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 463; wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-4665, pkt 139; z dnia 23 października 2008 r. w sprawie T-256/07 People's Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3019, pkt 182.

9 — Wyżej wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Daffix, pkt 23.

10 — Wyrok z dnia 12 marca 2002 r. w sprawach połączonych C-27/00 i C-122/00 Omega Air i in., Rec. s. I-2569, pkt 46 i nast.

2. W przedmiocie braku logiki

65. Sąd krajowy zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH jest nieważny z powodu braku logiki. Wprawdzie badanie prawa wspólnotowego pod kątem jego logiki nie jest powszechne, jednak argumenty uczestników postępowania wskazują na to, że chodzi tu przede wszystkim o zasadę pewności prawa wyrażoną w swej szczególnej postaci jako zasadę precyzji.

66. Erbslöh i S.P.C.M. twierdzą bowiem, że brak logiki wynika ze sprzeczności obowiązku rejestracji monomerów przereagowanych w polimery ze zwolnieniem polimerów z obowiązku rejestracji. W istocie prawdziwa sprzeczność pomiędzy równoważnymi uregulowaniami mogłaby podważać ich ważność, gdyby nie można jej było usunąć w drodze wykładni lub zasad kolizyjnych, na przykład *lex posterior* lub *lex specialis*. W takim przypadku nie można byłoby stwierdzić, jakie uregulowanie należy zastosować. Taka sprzeczność naruszałaby zasadę pewności prawa. Ta podstawowa zasada prawa wspólnotowego wymaga bowiem, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w konsekwencji odpowiednie działania¹¹. Jednakże wskazano już powyżej, że obowiązek rejestracji monomerów przereagowanych

w polimery oraz zwolnienie z tego obowiązku polimerów nie są ze sobą sprzeczne¹².

67. Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia REACH nie jest zatem nielogiczny w rozumieniu uregulowania sprzecznego.

3. W przedmiocie zasady proporcjonalności

68. Zasada proporcjonalności należy do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, które powinny być przestrzegane przez prawodawcę wspólnotowego¹³. A zatem akty instytucji Wspólnoty nie mogą wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów danej regulacji, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów¹⁴.

11 — Wyroki: z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand i Garancini, Rec. s. 1931, pkt 17; z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. s. I-431, pkt 27; z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2801, pkt 30; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 68. Zobacz także moją opinię z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-299/05 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie (wyrok z dnia 18 października 2007 r.), Zb.Orz. s. I-8695, pkt 55.

12 — Zobacz pkt 43 i nast. powyżej.

13 — Wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Berodt & Co., Rec. s. 1161, pkt 21 i nast.; z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 15; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13; ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 79; wyroki: z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-310/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7285, pkt 97; z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel, Zb.Orz. s. I-69, pkt 33.

14 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 13 wyroki: w sprawie Köster, Berodt & Co., pkt 28, 32; w sprawie Fedesa i in., pkt 13; w sprawie Viamex Agrar Handel, pkt 35; wyroki: z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schröder HS Kraftfutter, Rec. s. 2237, pkt 21; z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie Jippes i in. C-189/01, Rec. s. I-5689, pkt 81.

a) W przedmiocie ciężaru dowodu i kryteriów oceny

69. Zdaniem Erbslöh prawodawca wspólnotowy musi udowodnić, że przepisy dotyczące ochrony zdrowia i środowiska, które ograniczają konkurencję, są proporcjonalne. Twierdzenie to oparte jest na orzecznictwie dotyczącym art. 28 WE i art. 30 WE, które jednak — w zakresie dotyczącym ciężaru dowodu — nie ma zastosowania do kwestii związanych z zasadą proporcjonalności.

70. W przypadku gdy państwo członkowskie powołuje się na wyjątek od ogólnej zasady ustanowionej w art. 28 WE — swoboda przepływu towarów — musi ono w istocie udowodnić przesłanki zastosowania tego wyjątku¹⁵. Natomiast co do zasady istnieje domniemanie legalności prawa wspólnotowego¹⁶. Domniemanie to oznacza, że ciężar udowodnienia bezprawności spoczywa na tym, kto ma wątpliwości co do ważności aktu prawnego Wspólnoty¹⁷.

71. Jak w wielu innych dziedzinach prawodawstwa, tak i w przypadku rozporządzenia REACH przestrzeganie zasady proporcjonal-

ności nie podlega ścisłej kontroli sądowej. Prawodawca wspólnotowy dysponuje raczej szerokim zakresem oceny i uznania przy podejmowaniu złożonych decyzji o charakterze technicznym lub politycznym¹⁸. W przypadku rozporządzenia REACH należało dokonać trudnego wyważenia między celami polityki ochrony środowiska i zdrowia a interesami gospodarczymi.

72. Dokonując kontroli zgodności z prawem wykonywania tej swobody, sędzia nie może zastąpić oceny prawodawcy wspólnotowego w danej sprawie swoją własną oceną, lecz musi ograniczyć się do zbadania, czy ocena ta jest dotknięta oczywistym błędem albo stanowi nadużycie władzy lub czy prawodawca nie przekroczył w oczywisty sposób granic przysługującego mu uznania¹⁹.

73. Wpływ tych ograniczeń na badanie proporcjonalności nie zawsze wynika z orzecznictwa w sposób jednoznaczny. W niektórych orzeczeniach stwierdzono, że jedynie oczywiście nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter środka przyjętego w tej dziedzinie może mieć wpływ na jego

15 — Wyroki: z dnia 8 listopada 1979 r. w sprawie 251/78 Denkavit, Rec. s. 3369, pkt 24; z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-128/89 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-3239, pkt 23.

16 — Wyroki: z dnia 13 lutego 1979 r. w sprawie 101/78 Granaria, Rec. s. 623, pkt 4; z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P Komisja przeciwko BASF i in., Rec. s. I-2555, pkt 48; z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-8923, pkt 18; z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-199/06 Centre d'exportation du livre français, Zb.Orz. s. I-469, pkt 59.

17 — Wyrok Sądu z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 98; zob. także J. Kokott, Die Durchsetzung der Normenhierarchie im Gemeinschaftsrecht, w: *Festschrift für Günter Hirsch zum 65. Geburtstag*, ed. G. Müller i in., C.H. Beck 2008, s. 122 i nast.

18 — Wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-11573, pkt 145. W przedmiocie polityki ochrony środowiska zobacz wyroki: z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95 Safety Hi-Tech, Rec. s. I-4301, pkt 37; z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie C-86/03 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10979, pkt 88. Zobacz również ww. w przypisie 17 J. Kokott, Die Durchsetzung..., s. 124 i nast.

19 — Wyrok z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-248/95 i C-249/95 SAM Schiffahrt i Stapf, Rec. s. I-4475, pkt 24; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Omega Air i in., pkt 64.

zgodność z prawem²⁰. Częściowo nawet wyraźnie podkreśla się, że może nie mieć znaczenia okoliczność, czy przyjęty przez prawodawcę środek był jedynym lub najlepszym z możliwych, ale to, czy był on w oczywisty sposób nieodpowiedni²¹.

lub nawet czy obciążenia znajdują się w odpowiednim stosunku do zamierzonych celów²³.

74. Ustalenia te są jednak mylące. Jeżeli istnieją środki oczywiście mniej uciążliwe o tym samym działaniu lub gdy przyjęte środki oczywiście nie pozostają w związku z zamierzonymi celami, zainteresowanemu należy przyznać ochronę. W przeciwnym wypadku zasada proporcjonalności, zaliczana do prawa pierwotnego, zostałaby pozbawiona skuteczności.

76. Dotychczas Trybunał nie określił wyraźnie, w jakich okolicznościach środek jest oczywiście niezgodny z zasadą proporcjonalności. Decydujące kryterium musi stanowić ostatecznie refleksja, że sądy wspólnotowe nie powinny zasadniczo zastępować oceny prawodawcy własną oceną.

75. W związku z powyższym Trybunał bada w wielu wyrokach w szczególności również to, czy istnieją oczywiście mniej dotkliwe środki²²

77. Tego rodzaju ocena prawodawcy wspólnotowego może zostać podważona jedynie wtedy, gdy nie można dostrzec żadnej racjonalnej podstawy²⁴. W tym kontekście kontrola sądu wspólnotowego rozciąga się również na to, czy przy podejmowaniu decyzji uwzględniono wszystkie istotne dane, które należało wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny złożonej sytuacji, oraz czy mogą one stanowić poparcie dla wyciągniętych na ich podstawie wniosków²⁵.

- 20 — W przedmiocie polityki rolnej zobacz ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Schröder HS Kraftfutter, pkt 22; ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Fedesa i in., pkt 14, ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 82; ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Viameix Agrar Handel, pkt 36; także w przedmiocie harmonizacji rynku wewnętrznego zob. wyroki: z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-434/02 Arnold André, Zb.Orz. s. I-11825, pkt 46; w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. s. I-11893, pkt 48; wyrok z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. s. I-6451, pkt 52.
- 21 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 83; ww. w przypisie 13 wyrok w sprawie Viameix Agrarhandel, pkt 36.
- 22 — Wyroki: z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. s. I-4973, pkt 94 i nast.; z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94, Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. s. I-5755, pkt 58 i nast.; z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-2405, pkt 54 i nast.; z dnia 8 lutego 2000 r. w sprawie C-17/98 Emesa Sugar, Rec. s. I-675, pkt 53 i nast.; z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 123, 126, 128 i nast., 132, 139 i nast.; z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 69, 83; ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 87. Zobacz również, w odniesieniu do badania zasady proporcjonalności w przypadku usprawiedliwiania różnego traktowania, wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique i Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 59.

- 23 — Wyżej wymieniony w przypisie 11 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 88 i nast.
- 24 — Zobacz ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Omega Air i in., pkt 72; moja opinia z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing (wyrok z dnia 22 listopada 2007 r.), Rec. s. I-9947, pkt 71.
- 25 — Zobacz w przedmiocie decyzji Komisji odnoszących się do konkurencji oraz środowiska wyroki: z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie C-12/03 P Komisja przeciwko Tetra Laval, Zb.Orz. s. I-987, pkt 39; z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-326/05 P Industrias Químicas del Vallés przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6557, pkt 77; z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P Hiszpania przeciwko Lenzing, Zb.Orz. s. I-9947, pkt 57; ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie Bertelsmann, pkt 145; wyrok z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P Niderlandy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 55.

78. W świetle powyższego należy zbadać, czy obowiązek rejestracji jest w przypadku monomerów odpowiednim środkiem do osiągnięcia dopuszczalnego celu.

zdrowia ludzkiego i środowiska. Odpowiada to wymogom art. 95 ust. 3 WE, art. 152 ust. 1 WE oraz art. 174 ust. 1 i 2 WE.

b) W przedmiocie celów środka i jego adekwatności

79. Zgodnie z twierdzeniem instytucji ustanowiony środek dąży do osiągnięcia dwóch celów. Z jednej strony powinny być chronione środowisko i zdrowie, ponieważ rejestracja monomerów umożliwia zwalczanie określonych zagrożeń, które wiążą się z polimerami, natomiast z drugiej strony obowiązek rejestracji monomerów powinien stworzyć równość konkurencji na europejskim rynku polimerów.

81. Zgodnie z art. 174 ust. 3 tiret pierwsze WE Wspólnota przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego uwzględnia dostępne dane naukowo-techniczne. Jeżeli, pomimo tej wiedzy, występuje niepewność dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia zdrowia ludzi, należy dopuścić, aby instytucje — stosując przewidzianą w art. 174 ust. 2 WE zasadę ostrożności — mogły podjąć działania ochronne, nie oczekując, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione²⁶.

i) W przedmiocie zagrożeń dla środowiska i dla zdrowia

82. Jak podkreślają w szczególności Parlament i Rada, rejestracja substancji służy właśnie temu, by udoskonalić informację o związanych z nimi zagrożeniach. Z natury swej jest ona zatem instrumentem do realizacji skutecznej polityki ochrony środowiska i ochrony zdrowia.

80. Celem rozporządzenia REACH, zgodnie z jego art. 1 i motywem 1, jest między innymi zapewnienie wysokiego poziomu ochrony

26 — Wyroki: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. s. I-2211, pkt 63; z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 Agrarproduktion Staebelow, Zb.Orz. s. I-679, pkt 39; z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel, Zb.Orz. s. I-4475, pkt 38.

83. Uczestnicy mają odmienne zdanie na temat tego, czy i w jakim zakresie polimery stwarzają ryzyko dla zdrowia i środowiska²⁷. Ponieważ jednak rejestracji nie podlegają polimery, lecz jedynie stosowane do ich produkcji monomery, może tu chodzić jedynie o takie zagrożenia, które na podstawie tej rejestracji mogą zostać lepiej ocenione.

84. Z przedstawionych przez S.P.C.M. i Erbslöh badań naukowych, które w zasadzie nie zostały zakwestionowane przez instytucje, wynika, że informacje o wykorzystanych monomerach nie muszą pozwalać na wysnucie wniosków odnośnie do właściwości i zagrożeń związanych z wytworzonymi polimerami. Zgodnie z ugruntowanym poglądem monomery są zwykle w polimerach trwale związane i co do zasady nie wiąże się z nimi niezależne ryzyko.

27 — Fakt, że określone polimery są niebezpieczne, jest bezsporny. Komisja powołuje się na rozporządzenie Komisji (WE) nr 1451/2007 z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie drugiej fazy 10-letniego programu pracy określonego w art. 16 ust. 2 dyrektywy 98/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej wprowadzania do obrotu produktów biobójczych (Dz.U. L 325, s. 3), w którym różne polimery zostały uznane za skuteczne produkty biobójcze. Również wprowadzony dyrektywą Rady 92/32/EWG z dnia 30 kwietnia 1992 r. zmieniającą po raz siódmy dyrektywę 67/548/EWG (Dz.U. L 154, s. 1) art. 12 dyrektywy Rady 67/548/EWG z dnia 27 czerwca 1967 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych (Dz.U. 196, s. 1) oraz dyrektywa Komisji 93/105/WE z dnia 25 listopada 1993 r. ustanawiająca załącznik VII D, zawierający informacje wymagane w dokumentacji technicznej określonej w art. 12 siódmej zmiany do dyrektywy Rady 67/548/EWG (Dz.U. L 294, s. 21) ukazują, że w przeszłości prawodawca uważał polimery za wystarczająco niebezpieczne, aby domagać się ich zgłoszenia.

85. Główny argument, który podnoszą instytucje, przemawiający za związkiem pomiędzy rejestracją monomerów a ryzykiem stwarzanym przez polimery, opiera się na art. 138 ust. 2 i na motywie 41 rozporządzenia REACH. Zgodnie z tym przepisem Komisja może przedstawiać wnioski legislacyjne, gdy tylko uda się ustalić wykonalny i opłacalny sposób selekcji polimerów mających podlegać rejestracji na podstawie rozsądnych kryteriów technicznych i uzasadnionych kryteriów naukowych. Komisja i Rada twierdzą, że do wypełnienia tego zadania konieczna jest rejestracja monomerów.

86. W szczególności Komisja precyzuje tę argumentację, wyjaśniając, że w ramach rejestracji sprawozdanie dotyczące bezpieczeństwa powinno obejmować również etapy istnienia polimeru, który został wytworzony z monomeru. Argument ten nie jest jednak przekonujący.

87. Wcześniej wykazano bowiem, że przedmiotem sprawozdania dotyczącego bezpieczeństwa monomeru nie jest ryzyko, które stwarza polimer wytworzony przy zastosowaniu monomeru²⁸. Podważałoby to w rzeczywistości zwolnienie polimerów z obowiązku rejestracji i rozszerzałoby pojęcie etapów istnienia chemikaliów. Sprawozdanie dotyczące bezpieczeństwa obejmuje zatem jedynie określenie polimeru, który został wytworzony z monomeru.

28 — Zobacz pkt 47 i nast. powyżej.

88. Komisja, odnosząc się do przedłożonej High Court opinii ekspertów²⁹, wymienia dwa szczególne rodzaje ryzyka stwarzane przez polimery, które wykazują związek z monomerami wykorzystanymi do ich produkcji.

89. Po pierwsze, podczas polimeryzacji nie wszystkie właściwości monomeru zostają bezwzględnie utracone. Utrata właściwości zależy raczej, jak twierdzi Komisja, od tego, jakie funkcjonalne grupy cząsteczki monomeru brały udział w tej reakcji chemicznej. Istniejące nadal grupy funkcjonalne mogą nadać polimerowi właściwości monomeru.

90. To, czy właściwości monomeru nadal istnieją, zależy w oczywisty sposób od danej reakcji chemicznej, to jest od wytworzonego polimeru. Jeżeli rejestracja monomerów obejmuje określenie wytworzonego polimeru³⁰, a nomenklatura chemiczna daje wskazówki odnośnie do struktury danej cząsteczki polimeru³¹, taka rejestracja pozwala na wysnucie wniosków dotyczących istniejących nadal właściwości monomeru. W tym zakresie rejestracja zastosowanych monomerów może przeciwdziałać temu ryzyku stwarzanemu przez polimer.

91. Obowiązek rejestracji przereagowanych monomerów, przywożonych przez importera w ilości 1–10 ton, nie ma jednak znaczenia dla osiągnięcia tego celu. Wyrażne określenie wytworzonego polimeru jest bowiem — o ile wiadomo — konieczne jedynie wówczas, gdy zgodnie z art. 14 rozporządzenia REACH należy przedłożyć raport bezpieczeństwa chemicznego. W tym celu import spornej substancji musi przekroczyć 10 ton rocznie, podczas gdy obowiązek rejestracji przereagowanych monomerów istnieje już od ilości przekraczającej 1 tonę rocznie. Brak wyraźnej identyfikacji chemicznej polimeru uniemożliwia wyrażenie miarodajnych wniosków co do istniejących nadal właściwości monomeru.

92. Po drugie, polimery w pewnych warunkach mogą się rozpaść. Komisja przyznaje jednak wyraźnie, że polimery w przypadku rozpadu niezwykle rzadko uwalniają zawarte w nich monomery. To, czy i w jakich warunkach polimer się rozpada, zależy oczywiście przede wszystkim od danego polimeru. Nie jest wiadome, jak dalece monomery zawarte w polimerze są istotne dla tego rodzaju rozpadu. A zatem wystarczający związek pomiędzy rejestracją monomerów a ryzykiem rozpadu polimerów w stosowane monomery nie został dowiedziony.

93. Ponadto obowiązek rejestracji monomerów przereagowanych w polimery może służyć przeciwdziałaniu rodzajom ryzyka, które stwarzają nieprzereagowane mono-

29 — Opinia sporządzona przez Gary'ego Dougherty'ego, załącznik 4 do postanowienia odsyłającego.

30 — Zobacz pkt 47 i nast. powyżej.

31 — Zobacz G.J. Leigh i in., *Principles of Chemical Nomenclature, A Guide to IUPAC Recommendations*, Blackwell Science 1998, s. 104 i nast. (http://old.iupac.org/publications/books/principles/principles_of_nomenclature.pdf). Zwłaszcza w przypadku polimerów precyzyjne ich określenie zdaje się stwarzać istotne trudności.

mery. Bezsporne jest, że z nieprzereagowanymi monomerami wiążą się zagrożenia dla zdrowia i środowiska. Monomery są stosunkowo małymi, aktywnie reagującymi cząsteczkami, które mogą wywoływać zatem szkodliwe skutki.

94. W przypadku produkcji polimerów we Wspólnocie korzyści płynące z rejestracji zawartych w nich monomerów są jasne: monomery są stosowane wewnątrz Wspólnoty jako nieprzereagowane monomery, a zatem muszą być tam znane informacje rejestrowe, aby można było opanować ewentualne zagrożenia. Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia REACH może mieć jednak dla tych monomerów znaczenie jedynie drugorzędne, ponieważ niezależnie od ich zastosowania w produkcji polimerów należy je zarejestrować w przypadku produkcji lub importu zgodnie z art. 6 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia. Erbslöh i S.P.C.M. nie podnoszą też w tym zakresie żadnych szczególnych zarzutów.

95. Obaj uczestnicy postępowania podkreślają jednak, że w przypadku importu polimerów sytuacja przedstawia się całkowicie odmiennie: w takim wypadku monomery są bowiem wykorzystywane wyłącznie poza Wspólnotą. Zasadniczo Wspólnota styka się wyłącznie z monomerami w postaci zawartych w polimerach przereagowanych jednostek monomeru.

96. Rejestracja monomerów, które zostały przereagowane w importowane polimery, przyczynia się do ochrony środowiska i zdrowia we Wspólnocie jedynie we wskazanym powyżej zakresie.

97. Istnieją jednak także zagrożenia, które stwarzają pozostałości nieprzereagowanych monomerów. Bezsporne jest, że wskutek takich pozostałości polimery mogą zostać zanieczyszczone oraz że te monomery mogą, przy zastosowaniu polimeru, mieć kontakt ze środowiskiem.

98. Komisja podkreśla to ryzyko w swojej opinii, którą przedstawiła Komisji WTO ds. barier technicznych w handlu, jako powód przemawiający za rejestracją przereagowanych monomerów³².

99. Rejestracja monomerów przereagowanych w polimery może faktycznie udzielać wskazówek dotyczących ryzyka stwarzanego przez pozostałości monomerów. Rodzajami monomerów, które są stosowane do produkcji polimeru, mogą być bowiem te, które wystę-

³² — Zobacz protokół G/TBT/M/41 z dnia 12 czerwca 2008 r. z posiedzenia Komisji WTO ds. barier technicznych w handlu w dniu 21 marca 2007 r., pkt 40.

pują także jako pozostałości. Zastosowane rodzaje monomerów umożliwiają też zapewne wywiedzenie wniosków odnośnie do prawdopodobieństwa wystąpienia pozostałości.

merów, gdyby przynajmniej importerzy musieli rejestrować substancję początkową.

100. A zatem obowiązek rejestracji mógłby przyczynić się do opanowania ryzyka wywołanego zanieczyszczeniami polimerów przez monomery.

ii) W przedmiocie równości konkurencji

101. Rada oraz Polska podnoszą, że rejestracja przereagowanych monomerów wspiera uczciwą konkurencję między producentami wspólnotowymi polimerów a ich importarami.

102. W cenach polimerów wspólnotowych są co do zasady zawarte proporcjonalnie koszty rejestracji przetworzonych monomerów. Należy bowiem przyjąć, że te monomery jako niezależne substancje zostały już zarejestrowane w związku z ich produkcją lub przywozem. Natomiast poza Wspólnotą polimery mogą być wytwarzane bez obowiązku zarejestrowania substancji początkowej. Opisywanego zakłócenia konkurencji można by uniknąć na wspólnotowym rynku poli-

103. Obowiązek rejestrowy importerów prowadzi jednocześnie do sprawiedliwego podziału kosztów rejestracji między różne przedsiębiorstwa, które produkują dany polimer we Wspólnocie lub importują go do Wspólnoty. Rozporządzenie REACH zawiera bowiem uregulowanie, którego celem jest dokonanie podziału pomiędzy zgłaszających kosztów badań koniecznych do rejestracji. Taki podział kosztów odpowiada odpowiedzialności oraz korzyściom, które są związane ze sprzedażą danego polimeru. Chodzi zatem o urzeczywistnienie zasady „zanieczyszczający płaci”, która stanowi kolejny aspekt zasady proporcjonalności³³.

104. Wytworzenie uczciwej konkurencji można przyporządkować celowi zwiększenia konkurencyjności, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia REACH³⁴. Ponadto zgodnie z motywem 3 tego rozporządzenia równe

33 — Zobacz w tej kwestii moją opinię z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-188/07 Commune de Mesquer, Zb.Orz. s. I-4501, pkt 120.

34 — Ponadto również rozporządzeniu REACH nie jest obce, że obowiązek rejestracji powinien uwzględniać równość konkurencji. Substancję musi rejestrować *każdy* producent i *każdy* importer, mimo że dla ochrony środowiska i zdrowia wystarczyłaby tylko jedna rejestracja poszczególnych substancji.

traktowanie importerów i producentów jest wyraźnym celem rozporządzenia:

„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”.

105. Ochrona producentów wspólnotowych przed ujemnymi skutkami w zakresie konkurencji jest co do zasady dopuszczalnym celem prawodawcy wspólnotowego³⁵. Nie wymaga jednak badania kwestia, czy cel ten prowadzi do trudności w ramach Światowej Organizacji Handlu. Analizowane w niniejszej sprawie uregulowanie było wprawdzie ponownie przedmiotem dyskusji prowadzonej przez Komisję ds. barier technicznych w handlu³⁶, jednak kwestia zgodności z przepisami Światowej Organizacji Handlu nie jest przedmiotem niniejszego postępowania. Ponadto Trybunał nie bada prawa wspólnotowego na tej podstawie³⁷.

35 — Zobacz np. wyroki: z dnia 10 grudnia 1987 r. w sprawie 232/86 Nicolet Instrument, Rec. s. 5025; z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-353/92 Grecja przeciwko Radzie, Rec. s. I-3411, pkt 50; ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Radzie, pkt 92; wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-342/03 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1975, pkt 18.

36 — Zobacz w szczególności protokół G/TBT/M/44 z dnia 10 czerwca 2008 r. z posiedzenia Komisji w dniu 20 marca 2008 r., pkt 1119 i nast. (USA), pkt 140 (Japonia) oraz protokół G/TBT/M/45 z dnia 9 września 2008 r. z posiedzenia Komisji w dniach 1 i 2 lipca 2008 r., pkt 36 (Brazylia).

37 — Wyroki: z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. s. I-8395, pkt 47; z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie C-377/02 Van Parys, Zb.Orz. s. I-1465, pkt 39; z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i FIAMM Technologies przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 111.

106. Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia REACH nie jest zatem oczywiście nieodpowiedni dla osiągnięcia zgodnego z prawem celu, jakim jest równość konkurencji.

iii) Wniosek wstępny

107. Obowiązek rejestracji monomerów przereagowanych w polimery może służyć trzem zgodnym z prawem celom: umożliwia on zwalczanie zagrożeń dla środowiska i zdrowia, które wynikają z zanieczyszczenia polimerów przez pozostałości monomerów, może być on użyteczny w niektórych przypadkach w celu oszacowania ryzyka stworzonego przez dalsze istnienie w polimerach właściwości monomerów, a ponadto rejestracja przyczynia się do zachowania uczciwej konkurencji między wspólnotowymi producentami a importerami polimerów.

c) W przedmiocie konieczności rejestracji

108. Zbadać należy, czy obowiązek rejestracji monomerów przereagowanych w polimery jest konieczny do osiągnięcia wskazanych wyżej celów.

109. Z punktu widzenia celów ochrony środowiska i zdrowia powstają wątpliwości co do konieczności rejestracji.

wagi lub więcej pozostałości monomerów. Tak mocno zanieczyszczony produkt nie mógłby zaspokoić potrzeb użytkownika polimeru.

110. Wykorzystanie kompletnych informacji dotyczących monomerów dla oceny ryzyka wynikającego z dalszego istnienia w polimerach właściwości monomerów wydaje się być bardzo ograniczone. Wiele przemawia za tym, że ograniczony w swym zakresie, lecz mający konkretny cel obowiązek dostarczenia informacji o polimerze byłby mniej uciążliwy, a miałby co najmniej taki sam skutek.

113. Odpowiedni obowiązek rejestracji musiałby dotyczyć raczej faktycznie występujących zanieczyszczeń. Erbslöh stwierdziła na rozprawie, co nie zostało zakwestionowane przez innych uczestników postępowania, że takie zanieczyszczenia można stwierdzić bez większych trudności za pomocą destylacji próżniowej oraz chromatografii gazowej.

111. Informacje dotyczące monomeru mają natomiast bez wątpienia znaczenie dla oceny ryzyka związanego z pozostałościami monomerów. Nie można jednak wykluczyć, że w odniesieniu do tego ryzyka wystarczyłby obowiązek rejestracji, który byłby związany jedynie z zanieczyszczeniami monomerów jako takimi.

114. Ostatecznie nie wymaga jednak rozstrzygnięcia, czy wskazane wątpliwości mogłyby zostać uwzględnione lub ewentualnie odparte w drodze dalszych argumentów instytucji, zważywszy na przysługujący prawodawcy margines swobody przy stosowaniu zasady ostrożności.

112. Idąc w tym kierunku, Erbslöh i S.P.C.M. proponują też, aby art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH interpretować w ten sposób, że rejestrować należy jedynie nieprzereagowane pozostałości monomerów. Jednakże ograniczenie art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH do nieprzereagowanych monomerów lub pozostałości monomerów mogłoby go wedle wszelkiego prawdopodobieństwa pozbawić skuteczności. Wydaje się mało prawdopodobne, że wiele polimerów będzie zawierać 2%

115. Obowiązek rejestracji jest jednak bez wątpienia konieczny, aby osiągnąć cel, jakim jest równość konkurencji.

116. Można sobie wprawdzie wyobrazić ograniczenie środków ochrony pozycji producentów wspólnotowych w zakresie konkurencji na tych rynkach, na których są oni

rzeczywiście aktywni. Obowiązek rejestracji wykorzystanych monomerów dotyczyłby wówczas jedynie polimerów, które również zostały wyprodukowane we Wspólnocie³⁸. Tym samym potencjalna konkurencja nie byłaby jednak tak samo skutecznie chroniona. Nowa wspólnotowa produkcja polimerów może bowiem zostać podjęta dopiero po zarejestrowaniu wykorzystanych monomerów. Nowy producent wspólnotowy musiałby zatem, nie mając jeszcze dochodu, z własnej produkcji inwestować środki na rejestrację monomerów, podczas gdy zewnętrzni konkurenci mogliby (najpierw), nie ponosząc jeszcze takich kosztów, dostarczać polimery do Wspólnoty.

117. Również opłata przywózowa za importowane polimery, która miałaby ryczałtowo wyrównać koszty zaoszczędzone w przypadku braku rejestracji wykorzystanych monomerów, nie wydaje się być łagodniejszym środkiem o takim samym skutku.

118. Uregulowanie to jest zatem konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest równość konkurencji pomiędzy producentami we Wspólnocie i w państwach trzecich.

38 — Zobacz ww. w przypisie 35 wyrok w sprawie Nicolet Instrument w przedmiocie zwolnienia celnego, które występuje jedynie wtedy, gdy nie dotyczy produkcji wspólnotowej.

d) W przedmiocie adekwatności obowiązku rejestracji

119. Powstaje wreszcie pytanie, czy wynikające z obowiązku rejestracji dla importu polimerów niedogodności są proporcjonalne do zamierzonego celu.

120. Zdaniem Erbslöh i S.P.C.M. importerów dotyczą znaczne trudności natury praktycznej. Nie jest według nich prawdopodobne, że monomery będą rejestrowane już przez przedsiębiorstwo stanowiące poprzedzające je ogniwo w łańcuchu dostaw — producentów monomerów lub polimerów. Producenci ci nie są zwykle zobowiązani do rejestracji jako producenci wspólnotowi i nie mają również ewentualnego interesu, by rejestracji monomeru dokonywał wyłączny przedstawiciel.

121. Ich zdaniem importerzy często nie wiedzą, jakie monomery zostały przereagowane w importowane przez nich polimery. Ich dostawcy traktują tę informację zwykle jako tajemnicę handlową. Nie istnieją żadne skuteczne metody analizy służące identyfikacji przereagowanych monomerów.

122. Komisja nie zakwestionowała tej argumentacji. Słusznie twierdzi jednak, że rynek sam rozwiąże ten problem. Jeżeli dostawcy polimerów chcą sprzedawać je na rynku europejskim, będą musieli umożliwić rejestrację monomerów lub — zachowując swoje tajemnice handlowe — sami dokonają takiej rejestracji za pośrednictwem wyłącznego przedstawiciela. W przeciwnym wypadku będą musieli z tego rynku zrezygnować. Importerzy i ewentualni użytkownicy polimerów mogą w każdym razie wywierać wpływ na tę decyzję poprzez ceny, które są gotowi uiścić.

123. Erbslöh obawia się wprowadzie dodatkowych komplikacji związanych z wątpliwościami, czy rejestracja monomerów dokonana przez zewnętrznych producentów faktycznie zwalnia importerów od obowiązku rejestracji, jednak wątpliwości te nie są przekonujące.

124. Instytucje twierdzą, że dostawcy polimerów spoza Wspólnoty mogą na podstawie art. 8 rozporządzenia REACH ustanowić wyłącznego przedstawiciela, który zgłosi monomery zamiast importera. Erbslöh ma wątpliwości co do tego, czy taka rejestracja zostałaby uznana za przeprowadzoną przez uczestnika stanowiącego poprzedzające go ogniwo łańcucha dostaw w rozumieniu art. 6 ust. 3, ponieważ wyłączny przedstawiciel nie jest poprzedzającym uczestnikiem, a uczestnik spoza Wspólnoty nie jest zobowiązany do rejestracji.

125. Instytucja wyłącznego przedstawiciela zakłada jednak, że dokonana przezeń rejestracja zwalnia z obowiązku rejestracji następującego po nim uczestnika łańcucha dostaw. W przeciwnym wypadku nie miałyby ona żadnego sensu. Zgodnie z powyższym art. 8 rozporządzenia REACH wyraźnie stanowi, że wyłączny przedstawiciel wypełnia obowiązek ciążyący na importerze. W konsekwencji dokonana przezeń rejestracja powinna również w ramach art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH wywierać względem importera skutek zwalniający.

126. Ponadto zaangażowanie innych uczestników łańcucha dostaw jest podstawową cechą rozporządzenia REACH. Także w przypadku innych substancji chemicznych rejestracja wymaga dostarczenia informacji przez inne przedsiębiorstwa. Rejestracja dotyczy bowiem ryzyka, które wiąże się ze zidentyfikowanymi zastosowaniami substancji. Informacje dotyczące tych zastosowań i zagrożeń często mogą być dostarczone wyłącznie przez nabywców tych substancji. Jeżeli nie uczestniczą oni w rejestracji, muszą w niektórych przypadkach sami wygenerować informacje dotyczące zagrożeń wywołanych zastosowaniem substancji (zobacz art. 37 i nast. rozporządzenia REACH).

127. Nawet gdyby w określonych przypadkach rejestracja monomerów była praktycznie niemożliwa, „Guidance for monomers and

polymers” Europejskiej Agencji Chemikaliów³⁹ wskazuje, jak pomimo tego dokonać sprzedaży polimeru: traktowanie jako substancje o nieznanym lub zmiennym składzie, złożone produkty reakcji lub materiały biologiczne. W takim przypadku polimer może zostać wyjątkowo zarejestrowany sam jako środek zastępczy⁴⁰.

pomiędzy różne podmioty zgłaszające tę samą substancję. Ponieważ z ograniczoną liczbą monomerów można przeprowadzić kombinacje bardzo dużej liczby polimerów⁴¹, należy oczekiwać, że te same monomery będą zgłaszane przez różnych producentów i importerów. W przypadku korzystania z postępowania koordynacyjnego rozporządzenia REACH, mogą oni rozdzielić między siebie koszty.

128. Kolejny zarzut dotyczy kosztów rejestracji. Są one, zgodnie z argumentami S.P.C.M. i Erbslöh, niewspółmierne do obrotów, zwłaszcza zainteresowanego przedsiębiorstwa Lake, oraz do ilości danych substancji.

129. Co do zasady koszty te obciążają jednak wszystkich użytkowników chemikaliów. Podstawowym elementem struktury rozporządzenia REACH jest właśnie uwzględnienie takiego obciążenia. Zasadniczo należy pogodzić się z tym, że dana substancja może nie mieć popytu na rynku z uwagi na koszty rejestracji.

130. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem REACH koszty koniecznych badań mogą zostać przynajmniej częściowo rozdzielone

131. Obciążenie obowiązkiem rejestracji monomerów przereagowanych w polimery odpowiada zatem daleko idącym, ogólnym ciężarom, które wiążą się z rozporządzeniem REACH. Obciążenie to należy postrzegać w szczególności w świetle celu, jakim jest zapewnienie uczciwej konkurencji między producentami wspólnotowymi polimerów a producentami z krajów trzecich. Stosunek między dolegliwością obowiązku rejestracji a zamierzonym celem nie jest w oczywisty sposób nieproporcjonalny.

132. Nie można zatem stwierdzić naruszenia zasady proporcjonalności.

39 — Stan na maj 2008 r., http://guidance.echa.europa.eu/docs/guidance_document/polymers_en.pdf.

40 — Guidance, s. 9.

41 — Zobacz pkt 21 powyżej.

4. W przedmiocie zasady równego traktowania względnie zasady niedyskryminacji

133. Należy wreszcie zbadać, czy art. 6 ust. 3 rozporządzenia REACH prowadzi do niedopuszczalnej dyskryminacji. Ta część drugiego pytania prejudycjalnego dotyczy zgodności z zasadą równego traktowania względnie zasadą niedyskryminacji. Wymaga ona, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione⁴².

134. Różnica traktowania jest uzasadniona, o ile jest ona oparta na kryterium, które jest racjonalne i obiektywne, tzn. w sytuacji gdy pozostaje w związku z dopuszczalnym prawnie celem realizowanym przez sporne przepisy oraz gdy różnica ta jest proporcjonalna do celu realizowanego za pomocą danego traktowania⁴³. Dany przepis musi być zatem proporcjonalny do różnic i podobieństw danej sytuacji⁴⁴.

135. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku zasady proporcjonalności, również badając

zasadę niedyskryminacji należy wziąć pod uwagę, że prawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem oceny i uznania⁴⁵. Jest on jednak zobowiązany oprzeć swój wybór na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują sporne przepisy, uwzględniając wszystkie okoliczności faktyczne oraz dane techniczne i naukowe dostępne w momencie stanowienia danego aktu⁴⁶. Oprócz podstawowego celu przepisu prawodawca jest zobowiązany wziąć również w pełni pod uwagę zaangażowane interesy⁴⁷.

136. Erbslöh i S.P.C.M. podnoszą, że chociaż na importerach i wspólnotowych producentach polimerów ciąży ten sam obowiązek, to obciąża on jednak bardziej importerów.

137. Wspólnotowi producenci polimerów dużo łatwiej mogą zgłaszać wykorzystane monomery niż importerzy polimerów. Producenci znają wykorzystane monomery, a zatem mogą je rejestrować.

42 — Wyżej wymieniony w przypisie 11 wyrok w sprawie IATA i ELFAA, pkt 95; wyroki: z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-300/04 Eman i Selinger, Zb.Orz. s. I-8055, pkt 57; z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-227/04 P Lindorfem przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-6767, pkt 63.

43 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique i Lorraine i in., pkt 47.

44 — Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura przedstawiona w dniu 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-524/06 Huber, Zb.Orz. s. I-9705, pkt 7; moja opinia z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. 2006, s. I-5769, pkt 107 z dalszymi odesłaniami.

45 — Zobacz pkt 69 powyżej. Zobacz w przedmiocie uwzględnienia swobody działania w odniesieniu do zasady niedyskryminacji wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r. w sprawie C-292/97 Karlsson i in., Rec. s. I-2737, pkt 35, 49; ww. w przypisie 42 wyrok w sprawie Lindorfer, pkt 78; ww. w przypisie 22 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique i Lorraine i in., pkt 57.

46 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique i Lorraine i in., pkt 58.

47 — Wyżej wymieniony w przypisie 22 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique i Lorraine i in., pkt 59.

138. Importerzy natomiast, zanim będą mogli się starać o rejestrację, są zdani na wsparcie zewnętrznych dostawców. Erbslöh i S.P.C.M. obawiają się, że dostawcy ani nie przekażą do dyspozycji importerów koniecznych informacji o wykorzystanych monomerach, ani też nie zarejestrują tych monomerów za pośrednictwem wyłącznego przedstawiciela.

139. Ta zależność importerów jest koniecznym skutkiem braku kompetencji wspólnotowej do obciążenia bezwzględnie obowiązującymi obowiązkami przedsiębiorstw w państwach trzecich.

140. Obowiązek rejestracji urzeczywistnia się wprawdzie w osobie importera, lecz skierowany jest do jego dostawców. Zasadniczo można ich porównać z producentami wspólnotowymi. Również importowane polimery co do zasady nie różnią się od polimerów, które zostały wyprodukowane we Wspólnocie. A zatem podobne sytuacje są traktowane w taki sam sposób.

141. Biorąc pod uwagę wskazany powyżej cel obowiązku rejestracji, a mianowicie wytworzenie

równości konkurencji, ustanowienie podobnych wymogów w porównywalnych sytuacjach jest uzasadnione. Producenci z krajów trzecich mogą zastosować się do tych wymogów lub zrezygnować ze wspólnotowego rynku.

142. Porównanie importerów i producentów wspólnotowych prowadzi wprawdzie do wniosku, że nie ponoszą oni konsekwencji obowiązku rejestracji w ten sam sposób, lecz również nie znajdują się oni w podobnym położeniu. Importerzy są traktowani jako jedyni namacalni przedstawiciele zewnętrznych producentów — w każdym razie tak długo jak nie ustanowią oni wyłącznego przedstawiciela w rozumieniu art. 8 rozporządzenia REACH. Odmienne zastosowanie w stosunku do nich obowiązku rejestracji odpowiadają różnicy między ich sytuacją a położeniem producenta.

143. Nie można zatem stwierdzić naruszenia zasady równego traktowania.

V — Wnioski

144. Proponuję zatem Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne odpowiedział w następujący sposób:

- 1) Zawarte w art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów odesłanie do „monomerów” oznacza wyłącznie przereagowane monomery, to jest monomery, które weszły w reakcję w taki sposób, że nie podlegają wydzieleniu z polimeru, którego część stanowią.
- 2) W wyniku rozpatrzenia pytania drugiego brak jest podstaw do podważenia ważności art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1907/2006 w świetle zasad pewności prawa, proporcjonalności i niedyskryminacji.