



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
EVGENIJA TANCHEVA,
predstavljeni 21. decembra 2016¹

Zadeva C-535/15

**Freie und Hansestadt Hamburg
proti
Jostu Pinckernelleju**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija))

„Registracija, evalvacija, avtorizacija in omejevanje kemikalij (REACH) — Področje uporabe *ratione materiae* obveznosti registracije pri Evropski agenciji za kemikalije (ECHA) — Organ države članice, ki je prepovedal izvoz nikotinskega sulfata, ki ni bil registriran ob uvozu — Člen 5 Uredbe (ES) št. 1907/2006, iz EU — Člen 126 Uredbe št. 1907/2006 o kaznih za kršitve“

1. Vprašanje, ki je bilo predloženo Sodišču v tej zadevi, se nanaša na področje uporabe *ratione materiae* zahtev za registracijo, določenih s členom 5 Uredbe (ES) št. 1907/2006² (v nadaljevanju: Uredba REACH). Natančneje, Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) sprašuje, ali lahko organ države članice, kot je mesto Hamburg, trgovcu, ki je v Unijo uvozil kemikalijo, v tem primeru nikotinski sulfat, ne da bi izpolnil zahtevo za njeno registracijo pri Evropski agenciji za kemikalije (v nadaljevanju: ECHA), prepove izvoz zadevne kemikalije iz Unije. Mesto Hamburg je zadevni izvoz nikotinskega sulfata prepovedalo, ker naj bi pomenil samostojno kršitev člena 5 Uredbe REACH.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

2. V uvodnih izjavah 2, 3, 7 in 122 Uredbe REACH je navedeno:

„(2) Učinkovito delovanje notranjega trga za snovi se lahko doseže samo, če se zahteve za snovi ne razlikujejo bistveno od ene države članice do druge.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH), o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije ter spremembi Direktive 1999/45/ES ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL 2006, L 396, str. 1). Različica Uredbe REACH, upoštevana za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, je tista, ki je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 552/2009 z dne 22. junija 2009 (UL 2009, L 164, str. 7).

(3) S prilagajanjem zakonodaje o snoveh bi bilo treba zagotoviti visoko raven varovanja zdravja ljudi in okolja, s ciljem doseči trajnostni razvoj. Ta zakonodaja bi se morala uporabljati na nediskriminatorni način ne glede na to, ali se kemijske snovi tržijo na notranjem ali mednarodnem trgu v skladu z mednarodnimi obveznostmi Skupnosti.

[...]

(7) Da se ohrani celovitost notranjega trga in zagotovi visoka raven varovanja zdravja ljudi, zlasti zdravja delavcev, in okolja, je treba zagotoviti, da je proizvodnja snovi v Skupnosti v skladu z zakonodajo Skupnosti, četudi se te snovi izvozijo.

[...]

(122) Da se zagotovi preglednost, nepristranskost in doslednost izvedbenih dejavnosti v državah članicah, morajo države članice vzpostaviti ustrezen okvir sistema kaznovanja, v okviru katerega se naložijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za kršitve, saj ima lahko neustrezanje škodljive posledice za zdravje ljudi in okolje.“

3. Člen 1 Uredbe REACH ima naslov „Cilj in obseg“. Člen 1(1) določa:

„Namen te uredbe je zagotoviti visoko raven zaščite zdravja ljudi in okolja, vključno z alternativnimi metodami ocene nevarnosti snovi, kot tudi prosti pretok snovi na notranjem trgu ob pospeševanju konkurenčnosti in inovacij.“

4. Člen 3 Uredbe REACH ima naslov „Opredelitve pojmov“. Navedeni člen določa:

„V tej uredbi:

[...]

7. Registracijski zavezanec: pomeni proizvajalca ali uvoznika snovi oz. izdelovalca ali uvoznika izdelka, ki predloži registracijo snovi.

[...]

9. Proizvajalec: pomeni fizično ali pravno osebo s stalnim bivališčem oziroma sedežem v Skupnosti, ki proizvaja snov v Skupnosti.

10. Uvoz: pomeni fizični vnos na carinsko območje Skupnosti.

11. Uvoznik: pomeni fizično ali pravno osebo s stalnim bivališčem oziroma sedežem v Skupnosti, ki je odgovorna za uvoz.

12. Dajanje v promet: pomeni dobavo ali prepustitev tretjemu za plačilo ali neodplačno. Uvoz se šteje za dajanje v promet.

[...]“

5. Člen 5 Uredbe REACH, naslovljen „Brez podatkov ni trga“, določa:

„Ob upoštevanju členov 6, 7, 21 in 23 se snovi kot take, v zmesih ali v izdelkih v Skupnosti ne smejo proizvajati ali dati v promet, če niso bile registrirane v skladu z ustreznimi določbami tega naslova, če se to zahteva.“

6. Člen 6(1) Uredbe REACH, naslovljen „Splošna obveznost registriranja snovi kot takih ali v zmesih“, določa:

„Razen če ta uredba določa drugače, vsak proizvajalec ali uvoznik snovi kot take ali v eni ali več zmesih v količini, ki znaša eno tono ali več na leto, Agenciji predloži registracijo.“

7. Člen 126 Uredbe REACH, naslovljen „Kazni za kršitve“, določa:

„Države članice določijo kazenske določbe, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za njihovo izvajanje. Predvidene kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. [...]“

B – Nacionalno pravo

8. Upoštevne določbe nacionalnega prava je mogoče najti v Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (zakon o varstvu pred nevarnimi snovmi, v nadaljevanju: ChemG), kakor je bil spremenjen z uradnim obvestilom z dne 28. avgusta 2013 (BGBl. I, str. 3498, 3991), in v Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (hamburški zakon o varstvu javnega reda in javne varnosti, v nadaljevanju: SOG) (HmbGVBl., str. 77).

9. Členi 21, 23 in 27b zakona ChemG določajo:

„Člen 21 Nadzor

1. Pristojni deželni organi morajo nadzirati izvajanje tega zakona in uredb, sprejetih na podlagi tega zakona, razen če ta zakon določa drugače.
2. Odstavek 1 se uporablja tudi za uredbe ES ali EU, ki se nanašajo na področja tega zakona, če morajo države članice nadzirati njihovo izvajanje.

[...]

Člen 23 Odredbe organov

1. Pristojni deželni organ lahko v posameznih primerih sprejme odredbe, ki so potrebne za odpravljanje odkritih ali za preprečevanje prihodnjih kršitev tega zakona ali uredb, sprejetih na podlagi tega zakona, ali uredb ES ali EU, navedenih v členu 21(2), prvi stavek, [...]

Člen 27b Kršitve Uredbe (ES) št. 1907/2006

- (1) Kdor krši Uredbo (ES) št. 1907/2006 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) [...] s tem, da1. v nasprotju s členom 5 proizvaja ali daje v promet snovi kot take, v zmesih ali v izdelkih; [...] se kaznuje z zaporom do dveh let ali denarno kaznijo.

[...]“

10. Člen 3(1) SOG v upoštevnih različici z dne 16. junija 2005 (HmbGVBI, str. 233) določa:

„Člen 3 Naloga organov

1. Upravni organi v okviru svojega področja delovanja po ustreznem upoštevanju vseh okoliščin sprejmejo ukrepe, ki so v posameznem primeru potrebni za zaščito javnosti ali posameznikov, da se prepreči neposredna nevarnost za javno varnost ali red ali odpravijo kršitve javne varnosti ali reda (varnostni ukrepi).

[...]“

II – Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

11. Tožeča stranka, J. Pinckernelle, trguje s kemijskimi snovmi. Predlaga razglasitev ničnosti odločbe mesta Hamburg z dne 29. junija 2009 (v nadaljevanju: odločba), s katero ji je bil prepovedan izvoz pošiljke 19,4 tone nikotinskega sulfata (v nadaljevanju: pošiljka) v tretjo državo, v tem primeru Rusijo, pri čemer je nikotinski sulfat uvozila iz Kitajske v Evropsko unijo enkrat po 1. decembru 2008. V Rusiji se nikotinski sulfat uporablja kot razkužilo v industriji in objektih, v katerih so nastanjene živali.³ Vendar se v Uniji, kjer zanj veljajo stroge omejitve, ne sme uporabljati v ta namen.⁴

12. Pred tem sta hamburška rečna policija ter oddelek mesta Hamburg za gospodarstvo in javna dela v okviru kazenske preiskave zasegla pošiljko. Ta pošiljka je bila in ostaja v skladišču v Hamburgu. Mesto Hamburg je z odredbama z dne 23. februarja 2009 in 18. maja 2009 odredilo, da pošiljka ne sme zapustiti skladišča.⁵ V odredbi z dne 18. maja 2009 je bilo poleg tega navedeno, da jo je mogoče odstraniti iz skladišča le s predhodno odobritvijo mesta Hamburg.⁶

13. J. Pinckernelle pred uvozom ni predhodno registriral pošiljke v skladu s členom 28 Uredbe REACH, niti ni opravil registracije na podlagi člena 6 Uredbe REACH. V odločbi mesta Hamburg je bilo navedeno, da je nikotinski sulfat v Hamburgu nezakonito: izvoz te snovi v tretjo državo ne omogoča legalizacije navedenega položaja, temveč pomeni kršitev javne varnosti in reda.

14. J. Pinckernelle je to odločbo izpodbijal pred Verwaltungsgericht (upravno sodišče), vendar je bila njegova tožba zavržena. Na pritožbo J. Pinckernelleja je Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) s sodbo z dne 25. februarja 2014 razveljavilo sodbo Verwaltungsgericht (upravno sodišče). Odločbo je razglasilo za nično in mestu Hamburg naložilo, naj odobri izvoz pošiljke. Oberverwaltungsgericht (višje upravno sodišče) je pojasnilo, da predvideni izvoz snovi, uvožene v nasprotju s členom 5 Uredbe REACH, ni nova kršitev člena 5 v povezavi s členom 3(12) Uredbe REACH, če snov – kot v obravnavani zadevi – ni na voljo na evropskem trgu, ker je njeno trženje prepovedano.

15. Mesto Hamburg je pri nacionalnem predložitvenem sodišču vložilo revizijo zoper navedeno sodbo.

3 — V skladu s pisnim stališčem Komisije.

4 — Prav tam. Komisija med drugim navaja Uredbo (EU) št. 528/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o dostopnosti na trgu in uporabi biocidnih proizvodov (UL 2012, L 167, str. 1).

5 — Glede na pisno stališče Komisije.

6 — Prav tam.

16. Vendar je bila J. Pinckernelleju ločeno od upravnega postopka, ki je predmet predložitvene odločbe, v kazenskem postopku v Nemčiji izrečena pogojna obsodba na 18-mesečno zaporno kazen s preizkusno dobo 3 let, in sicer na podlagi jamstva, da bo zaradi nezakonitih dejavnosti pri trgovanju s kemikalijami plačal denarno kazen 340.000 EUR (v nadaljevanju: kazenski postopek).⁷ Zadevnega postopka ni sprožilo mesto Hamburg, temveč organ, pristojen za kazenski pregon.⁸

17. Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) je v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 5 Uredbe REACH razlagati tako, da se lahko snovi ob upoštevanju členov 6, 7, 21 in 23 Uredbe REACH z ozemlja Evropske unije izvažajo, le če so bile registrirane v skladu z ustreznimi določbami naslova II Uredbe REACH, če se to zahteva?“

18. Mesto Hamburg, nemška in italijanska vlada ter Evropska komisija so Sodišču predložili pisna stališča. Vsi razen italijanske vlade so na obravnavi 28. septembra 2016 podali ustna stališča, podal jih je tudi zastopnik J. Pinckernelleja.

III – Analiza

A – Uvod

19. Nikotinski sulfat je vnetljiv izdelek, ki je lahko strupen za ljudi pri vdihavanju, v stiku s kožo ali če se kako drugače absorbira. Lahko ima tudi dolgoročne škodljive učinke za vodno okolje, ker je strupen za morske organizme in lahko škodi biotski raznovrstnosti.⁹

20. Namen Uredbe REACH je zagotavljati varno obvladovanje tveganj v zvezi s kemijskimi snovmi v celotni dobavni verigi,¹⁰ od proizvodnje in uvoza kemikalij vse do potrošnikov izdelkov, ki vsebujejo kemikalije, in do neke mere odstranjevanja kemikalij. Področje njene uporabe je zato obsežno.¹¹ Vprašanje pa je, ali se uporablja *ratione materiae* tudi za izvoz snovi, ki niso bile proizvedene v Evropski uniji in ki ob uvozu niso bile registrirane pri agenciji ECHA, kot bi morale biti. To je v bistvu vprašanje, ki je bilo predloženo Sodišču v obravnavani zadevi.

21. Preden se lotim obravnave vprašanja, ki ga je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), je treba opozoriti, da ima ozke okvire.

22. Kot je na obravnavi poudarila Komisija, je bilo Sodišče pozvano k obravnavi ločenega vprašanja, in sicer, ali izvoz kemikalij, ki ob uvozu niso bile registrirane, iz Unije v tretjo državo pomeni kršitev člena 5 Uredbe REACH, ki je ločena in se razlikuje od neskladnosti s členom 5 Uredbe REACH, ki je nastala ob uvozu. Zato bo glavnina moje analize omejena na to vprašanje.

23. Kot je razvidno iz pisnih stališč, predloženih Sodišču, sta za razrešitev spora med strankama v tej zadevi osrednjega pomena konvencionalna zakonska razlaga in, natančneje, opredelitev pomena izraza „dati v promet“ iz člena 5 Uredbe REACH.

7 — Zastopnik J. Pinckernelleja je na obravnavi dejal, da se je kazenski postopek končal januarja 2012.

8 — Glede na ustna stališča mesta Hamburg.

9 — Glej Prilogo III k Uredbi REACH in <https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551>.

10 — Bergkamp, L., in Penman, M., „Introduction“, v Bergkamp, L. (ur.), *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, str. 1, na str. 2.

11 — Prav tam.

24. Ali izraz „dati v promet“ v členu 5 pomeni, da je zadevni člen omejen na kemijske snovi, dane v promet na notranjem trgu Unije,¹² in torej izključuje kemijske snovi, ki ob uvozu v Unijo niso bile registrirane, vendar jih trgovec želi izvoziti, kot trdita J. Pinckernelle in Komisija, ali pa zadevni izraz pomeni, da se člen 5 uporabi za dajanje kemikalij v promet kjer koli na svetu, s čimer so zajete kemijske snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane in bodo izvožene v tretje države, kot trdijo mesto Hamburg, Nemčija in Italija?

25. Na podlagi uveljavljenih metod razlage Sodišča ugotavljam, da bi bilo treba izraz „dati v promet“ iz člena 5 Uredbe REACH razlagati tako, da se nanaša na notranji trg Unije. Razloge za tako odločitev bom podal v delu III B v nadaljevanju.

26. Ob tem se je na obravnavi podvomilo, ali je bila v zvezi z (nezakonitim) uvozom pošiljke sploh izrečena učinkovita, sorazmerna in odvrtilna kazen, in sicer ne glede na obveznosti glede popravniških ukrepov, ki jih ima Nemčija na podlagi člena 126 Uredbe REACH. Zastopnik J. Pinckernelleja je trdil, da se je opustitev registracije pošiljke obravnavala v kazenskem postopku (ki je vključeval kazen za kršitev člena 5 Uredbe REACH), zastopnik mesta Hamburg pa je dejal, da pošiljka ni bila del zadevnega postopka. Po navedbah mesta Hamburg se je kazenski postopek pravzaprav nanašal na lažne izjave J. Pinckernelleja v zvezi z drugimi kemikalijami in poskus prodaje kemikalij, prepovedanih v Evropi, pod lažnimi imeni. V takem primeru bi lahko kršitev Uredbe REACH, ki je nastala, ko je J. Pinckernelle uvozil pošiljko v Unijo, do zdaj ostala neobravnavana, toda zasežena.

27. Ti preudarki skupaj z argumenti Nemčije in mesta Hamburg, da je razlaga člena 5 Uredbe REACH potrebna, zato da se prepreči nastanek vrzeli pri njenem izvajanju, kažejo, da člena 5 Uredbe REACH in obsega, v katerem se uporablja za izvoz snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane, ni mogoče razlagati brez upoštevanja obveznosti glede popravniških ukrepov, ki jih imajo države članice na podlagi člena 126 Uredbe REACH.

28. Zato bom v delu III C predstavil nekaj ugotovitev v zvezi z okvirom, v katerem je treba nujno razumeti moj odgovor na predloženo vprašanje za predhodno odločanje.¹³

29. Nazadnje, na obravnavi se je razpravljalo, ali bi pritrdilen odgovor na vprašanje, kakor ga je oblikovalo nacionalno predložitveno sodišče, povzročil kršitev načela *ne bis in idem*, ki je v pravu Unije zaščiteno s členom 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Ker v predložitveni odločbi ni sklicevanja na načelo *ne bis in idem*¹⁴ in ker ni rešeno dejansko vprašanje glede razmerja med kazenskim in upravnim postopkom v tej zadevi, je to vprašanje, o katerem mora odločiti Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), ki lahko na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predloži dodatno vprašanje.¹⁵

12 — To ne vpliva na dejstvo, da se Uredba REACH uporablja za Islandijo, Lihtenštajn in Norveško. Glej Sporazum o Evropskem gospodarskem prostoru, Priloga II, del II (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3). Poleg tega bom v teh sklepnih predlogih uporabljal izraz „Evropska skupnost“, kadar se pojavlja v Uredbi REACH.

13 — Sodba z dne 27. oktobra 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, točka 81 in navedena sodna praksa).

14 — Namen informacij, podanih v predložitveni odločbi, ni le zagotoviti, da lahko Sodišče predloži koristen odgovor, temveč tudi omogočiti vladam držav članic in drugim zainteresiranim stranem, da v skladu s členom 23 Statuta Sodišča predstavijo svoja stališča. Glej sklepane predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, točki 20 in 21).

15 — Sodišče je sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) obravnavalo kombinacijo upravnih in kazenskih sankcij za izvrševanje prava EU ter načelo *ne bis in idem* na podlagi člena 50 Listine.

B – Razlaga člena 5 Uredbe REACH

1. Pristop

30. Kot je opozoril eden od pravnih teoretikov,¹⁶ Uredba REACH ne vsebuje enega regulativnega programa, temveč je zbirka več regulativnih programov, združenih v en instrument. Osem naslovov zadevne uredbe določa glavnino njenega materialnega prava. Naslov I pokriva splošna vprašanja. Naslov II obravnava registracijo kemijskih snovi. Naslov III ureja souporabo podatkov in preprečevanje nepotrebne testiranja. Naslov IV zadeva obveščanje v dobavni verigi. Naslov V določa pravila o nadaljnjih uporabnikih, medtem ko naslov VI obravnava evalvacijo, naslov VII avtorizacijo, naslov VIII pa omejitve.

31. Na začetku ugotavljam, da uporaba izraza „dati v promet“ oziroma glagola „dati“ v različnih glagolskih časih v kombinaciji z besedama „v promet“ ni omejena na člen 5 Uredbe REACH v naslovu II. Zadevni izraz se pojavi tudi v členu 1(2) Poglavja 1 naslova I, to je v delu Uredbe, ki določa njen cilj in obseg. Ponovi se v naslovu IV o obveščanju v dobavni verigi (člen 31(5)), naslovu VII o avtorizaciji (člena 56(1), 58(1)(c)) in naslovu VIII o omejitvah (členi 67(1) in (3), 68(1), 69(1) in 69(4)).

32. Kot je bilo poleg tega poudarjeno v pisnem stališču Nemčije, je Uredba REACH nova, saj vzpostavlja celovit sistem za urejanje kemijskih snovi na ravni Unije, ki ga upravlja vseevropski organ, in sicer agencija ECHA, ustanovljena na podlagi naslova X Uredbe REACH.

33. Zato bi zaradi pravne varnosti in doslednosti¹⁷ ter glede na dejstvo, da je Sodišče opozorilo na „celovito“ naravo sistema, vzpostavljenega z Uredbo REACH,¹⁸ zavrnil pristop, v skladu s katerim bi se lahko pomen izraza „dati v promet“ v katerem koli glagolskem času razlikoval glede na to, v katerem členu ali naslovu Uredbe REACH se pojavlja. Tak pristop ne bi bil v skladu s členom 3(12) Uredbe REACH, ki vsebuje opredelitev izraza „dati v promet“, ki se uporablja za vse njene naslove, in ustaljeno sodno prakso Sodišča o tem, da sestava ali splošna struktura zakonodaje Unije, v kateri se neka določba pojavlja, izoblikuje pomen, ki se ji pripisuje.¹⁹

34. V Uredbi REACH prav tako ni sklicevanja na pravo držav članic za opredelitev pomena in področja uporabe izraza „dati v promet“. Zato ga je treba v vsej Uniji razlagati avtonomno in enotno,²⁰ in sicer na podlagi ene od razlagalnih metod, priznanih s pravom Unije.²¹

16 — Bergkamp, *op. cit.*, str. 2.

17 — Ti pomisleki so izraženi v beli knjigi Komisije o predlogu Uredbe REACH, COM/2003/0644 final – COD 2003/0256, npr. str. od 2 do 5.

18 — Sodbi z dne 10. septembra 2015, FCD in FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, točka 32), in z dne 17. marca 2016, Canadian Oil Company Sweden in Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, točka 25).

19 — Na primer sodba z dne 31. marca 1998, France in Société commercial des potasses et de l'azote in Entreprise minière et chimique/Komisija (C-68/94 in C-30/95, EU:C:1998:148, točka 168).

20 — Glej na primer sodbo z dne 9. novembra 2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, točka 26).

21 — V zvezi z razlagalnimi metodami, ki jih uporablja Sodišče, glej, na primer, Lenaerts, K., in Gutiérrez-Fons, J., „To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice“ (2014), 20th Anniversary Issue, *Columbia Journal of European Law*, str. 3; Sebastian Martens, A.E., *Methodenlehre des Unionsrechts*, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, 2013; Beck, G., *The Legal Reasoning of the Court of Justice*, Hart Publishing, 2012, zlasti poglavje 7.

2. Pomen

a) Jezikovne različice

35. V pisnih stališčih, ki so jih predložili mesto Hamburg, Nemčija, Italija in Komisija, se razpravlja o različnih jezikovnih različicah člena 5 Uredbe REACH v zvezi s pomenom izraza „dati v promet“. Njihove glavne značilnosti so opisane v nadaljevanju.

36. V skladu s pisnimi stališči Nemčije člen 5 Uredbe REACH dejansko ni dvoumen v smislu, da glede na njegov dobesedni pomen izraz „dati v promet“ ni ozemeljsko omejen niti v členu 5 niti v členu 3(12) Uredbe REACH. Nemčija se v podporo svoji razlagi izraza „dati v promet“ iz člena 5 Uredbe REACH sklicuje na nemško, angleško in francosko različico Uredbe.

37. Italija in mesto Hamburg trdita, da dejstvo, da v členu 5 Uredbe REACH ni uporabljena posebna besedna zveza, ki bi izraz „dati v promet“ dopolnila z „v Skupnosti“ na enak način, kot je v členu 5 zamejena „proizvodnja“, pomeni, da ozemeljska omejitev na Unijo ne velja za snovi, „dane v promet“. Mesto Hamburg trdi, da bi preprosta uporaba izraza „na notranjem trgu“ za besedo „promet“ omejila člen 5 Uredbe REACH na način, ki ga zagovarjata J. Pinckernelle in Komisija, če bi to bil namen zakonodajalca Unije. Mesto Hamburg in Italija trdita, da v členu 3(12) Uredbe REACH ni ničesar, kar bi to tezo omajalo.

38. Komisija trdi, da se v osmih jezikovnih različicah izraz „v Skupnosti“ v členu 5 Uredbe REACH nanaša na proizvodnjo in dajanje v promet, da so tri jezikovne različice dvoumne, v desetih jezikovnih različicah pa da se zdi, da se ozemeljska omejitev „v Skupnosti“ nanaša le na proizvodnjo.²² Zato zatrjuje, da se je razlagi, ki je *contra legum* v osmih jezikovnih različicah, v katerih izraz „v Skupnosti“ obsega dajanje v promet in proizvodnjo, mogoče izogniti, le če se sprejme razlaga člena 5 Uredbe REACH, ki jo sama zagovarja.²³

39. V primeru razlike med jezikovnimi različicami pravnega besedila Unije je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in okvir pravil, katerega del je, ter njen namen.²⁴ Tudi zgodovina določbe prava Unije je lahko vir informacij, ki so upoštevne za njeno razlago.²⁵ Izraz „dati v promet“ iz člena 5 Uredbe REACH bom razlagal ob upoštevanju teh načel.

b) Splošna sistematika in okvir

40. Pri razlagi ukrepov Unije okvir obsega najrazličnejše izhodiščne točke. Vključuje primerjavo z zakonodajo, ki je bila sprejeta pred zadevnim ukrepom, vendar je bila z navedenim ukrepom razveljavljena.²⁶ Zajema zakonodajo Unije, ki je povezana z zadevnim ukrepom ali se nanj vsebinsko navezuje.²⁷ Nanaša se tudi na okvir zadevne določbe glede na druge določbe instrumenta Unije, katerega del je, in njegovo širšo strukturo.

22 — Komisija je v pisnem stališču navedla, da je mogoče špansko, litovsko in nemško jezikovno različico razlagati na dva načina. Bolgarska, estonska, finska, grška, italijanska, nizozemska, poljska in portugalska različica – podobno kot francoska in angleška različica – dajejo vtis, da se izraz „v Skupnosti“ nanaša le na proizvodnjo. Danska, latvijska, madžarska, romunska, slovaška, švedska, slovenska in češka različica so jasne in izraz „v Skupnosti“ povezujejo s proizvodnjo in dajanjem v promet.

23 — Vse jezikovne različice imajo enako težo, ki se ne razlikuje glede na velikost države članice, ki zadevni jezik uporablja. Glej sodbi z dne 2. aprila 1998, EMU Tabac in drugi (C-296/95, EU:C:1998:152, točka 36).

24 — Sodba z dne 18. septembra 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, točka 31 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbe z dne 22. junija 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, točka 18 in navedena sodna praksa), in z dne 4. februarja 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, točka 19 in navedena sodna praksa).

25 — Sodba z dne 27. oktobra 2016, Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:815, točka 39).

26 — Na primer sklepne predloge generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaard Øja v zadevi Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016 781, točka 23) (še v obravnavi).

27 — Za podrobnejšo obravnavo glej Beck, *op. cit.*, opomba 21 na str. 193. Glej, na primer, sodbi z dne 16. julija 1998, Gut Springenheide in Tuský (C-210/96, EU:C:1998:369, točke od 28 do 30), in z dne 27. septembra 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, točka 50).

41. Kar zadeva prvo od njih, ni pomembno, da sta dva od ukrepov, ki sta se uporabljala pred Uredbo REACH in sta bila z njo razveljavljena, vsebovala določbe, s katerimi je bila določena izrecna ozemeljska omejitev na notranji trg Unije, ki jih Uredba REACH ne vsebuje.²⁸ Kar zadeva drugo, menim, da ni ključno, ali Uredba REACH spada v okvir ukrepov, zajetih v obvestilu Komisije „Modri vodnik“ za izvajanje predpisov EU o proizvodih 2016,²⁹ niti ni ključna trditev iz zadevnega dokumenta, da je v smislu usklajevalne zakonodaje Unije proizvod dan na trg, ko je prvič dostopen na trgu Unije.³⁰

42. To pa zato, ker menim, da obe kažeta na izpodbojno domnevo, da ima zakonodaja Unije, ki izrecno ureja dajanje česar koli v „promet na notranjem trgu“, enak pomen, kadar je v isti zakonodaji sklicevanje na dajanje v „promet“. Ta domneva je izpodbojna na podlagi pravil za razlago ukrepov Unije, tako da bi na primer nedvoumno sklicevanje na posebni geografski trg, ki ni notranji trg, navadno imelo dobesedni pomen.³¹

43. Vendar v členu 5 Uredbe REACH ni tovrstnih besed, poleg tega je določb Uredbe REACH, ki kažejo na to, da je namen zadevne uredbe urejati le kemijske snovi, dane v promet na notranjem trgu Unije, bistveno več kot indecev o namenu zakonodajalca Unije, da uredi kemijske snovi, dane v promet na trgih tretjih držav.

44. Tako se na primer uvodna izjava 2 sklicuje na „učinkovito delovanje *notranjega trga* za snovi“ (moj poudarek) kot cilj Uredbe REACH,³² medtem ko člen 1, naslovljen „Cilj in obseg“, dalje določa, da je eden od namenov zadevne uredbe zagotavljanje „prostega pretoka snovi na notranjem trgu“. Pozornost vzbujajoče je to, da urejanje kemijskih snovi, danih v promet na trgih tretjih držav, ni omenjeno kot namen Uredbe niti v uvodnih izjavah niti v naslovu I „Splošna vprašanja“.

45. Kot je bilo navedeno zgoraj, so poleg člena 5 v Uredbi REACH tudi druge določbe, ki se sklicujejo na snovi, ki se „dajejo v promet“, ne pa „v promet na notranjem trgu“,³³ in priznam, da ta redakcijska nedoslednost ni ugodna. Priznavam tudi, da v opredelitvi pojma „dajanje v promet“ v členu 3(12) ni izrecnega sklicevanja na promet na notranjem trgu. Če pa se upošteva širši vidik Uredbe REACH, je mogoče ugotoviti, da je v primeru uporabe izraza „dajanje v promet“ (oziroma glagola v katerem koli glagolskem času) ta izraz zaradi svojega okvira običajno omejen na promet na „notranjem“ trgu Unije, s čimer je iz njenega področja uporabe *ratione materiae* izključen izvoz kemijskih snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane.

46. Natančneje, v celotnem besedilu Uredbe REACH to, da je izraz „v promet“ blizu neke druge določbe, pogosto omeji zadevni izraz na okvire notranjega trga Unije.³⁴ V drugih primerih povezuje izraza „v promet“ s členom Uredbe REACH iz nekega drugega naslova pripelje do enakega rezultata.

28 — Glej člen 1(1) in člen 1(2)(b) Direktive Sveta z dne 27. julija 1976 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov (76/769/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 3, str. 317) ter člen 1(1) Direktive Komisije z dne 5. marca 1991 o opredelitvi in določitvi podrobne ureditve sistema posebnih informacij za nevarne pripravke pri izvajanju člena 10 Direktive 88/379/EGS (91/155/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 10, str. 233).

29 — UL 2016, C 272, str. 1 (v nadaljevanju: Modri vodnik). V smernicah agencije ECHA v zvezi s členom 5 Uredbe REACH ni ničesar, kar bi kazalo na to, da člen 5 zajema izvoz snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane. Vendar opozarjam, da smernice agencije ECHA nikakor niso pravno zavezujoče. Glej sodbo z dne 10. septembra 2015, FCD in FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, točki 28 in 29), ter sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevah Polynt/ECHA in Hitachi Chemical Europe GmbH in Polynt SpA/ECHA (C-323/15 P in C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Modri vodnik, prav tam, str. 18.

31 — V zvezi z razmerjem med dobesednim pomenom, namenom in okvirom glej sodbo z dne 27. oktobra 2016, Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:815, točke od 37 do 39). Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:534, zlasti točko 38). Če bi dobesedni pomen določbe peljal do nesmiselnega rezultata, jo je treba razlagati glede na okvir. Glej točko 37 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179) in navedeno sodno prakso.

32 — Uvodne izjave imajo dvojno vlogo, in sicer pomagajo pri razlagi upoštevnih določb ter pri opredelitvi namena zadevnih ukrepov. Glej Beck, *op. cit.*, str. 191.

33 — Glej točko 31 zgoraj.

34 — Kot primer uporabe položaja v sistematiki za opredelitev pomena neke določbe glej sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v zadevi Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, točke od 20 do 25).

47. Tako je vsekakor v primeru člena 3(12), v katerem je v njegovem drugem stavku določeno, da se uvoz „šteje za dajanje v promet“. „Uvoz“ je namreč nato v členu 3(10) opredeljen kot „fizični vnos na carinsko območje Skupnosti“.

48. Člen 56(1) v naslovu VII o avtorizaciji določa, da proizvajalec, uvoznik ali nadaljnji uporabnik snovi ne sme „dati v promet“. Vendar pa je tik pred njim člen 55, v katerem je navedeno, da je namen naslova VII dobro delovanje notranjega trga.

49. Člen 56(1)(e), prav tako v naslovu VII, omogoča, da se snov „da v promet“, če je bila neposrednemu nadaljnjemu uporabniku te snovi izdana avtorizacija. Vendar je opredelitev pojma nadaljnji uporabnik v členu 3(13) vezana na fizične ali pravne osebe „s stalnim bivališčem oziroma sedežem v Skupnosti“.

50. Člen 68 v naslovu VIII, ki se nanaša na omejitve, ima naslov „Uvedba novih in sprememba veljavnih omejitev“. Nanaša se na nesprejemljivo tveganje za zdravje ljudi ali okolje, ki med drugim izhaja iz „dajanja v promet“, vendar se takoj nato sklicuje na potrebo po obravnavi tega „v celi Skupnosti“.³⁵

51. Omenil bi tudi člen 31(5) v naslovu IV „Obveščanje v dobavni verigi“. Ta člen kaže na to, da „dajanje v promet“ pomeni promet na notranjem trgu Unije, saj je treba varnostni list, na katerega se sklicuje, predložiti v zadevnem jeziku države članice (razen če zadevna(-e) država(-e) članica(-e) določi(-jo) drugače).

52. Nazadnje in najpomembneje, ob ustreznem upoštevanju člena 6 je treba tudi člen 5 razlagati tako, da se sklicuje na promet na „notranjem“ trgu. Člen 5 je treba nujno razlagati v okviru člena 6, saj je na začetku člena 5 navedeno, da je med drugim treba upoštevati člen 6. V nadaljevanju je v členu 5 določeno, da mora biti registracija opravljena v skladu z ustreznimi določbami naslova II, če se to zahteva. Registracija snovi kot takih ali v zmeseh, določena v členu 6 Uredbe REACH, je določba, ki se zdi upoštevana za registracijo pošiljke, ki se obravnava v tej zadevi.³⁶

53. V členu 6 pa je vendarle določena obveznost registracije za „vsakega proizvajalca ali uvoznika snovi“, medtem ko izvozniki niso omenjeni. To morda ni presenetljivo, saj izvozniki niso omenjeni niti v opredelitvi pojma „registracijski zavezanec“ v členu 3(7), ki določa, da registracijski zavezanec pomeni „proizvajalca ali uvoznika snovi oz. izdelovalca ali uvoznika izdelka, ki predloži registracijo snovi“.

54. Dejansko je Uredba REACH izrazito usmerjena na dejavnosti uvoznikov in proizvajalcev, saj se nanje sklicuje več kot štiridesetkrat.³⁷ Člen 1(3), ki se nanaša na cilj in obseg Uredbe REACH, določa, da ta „uredba temelji na načelu, da morajo proizvajalci, uvozniki in nadaljnji uporabniki zagotoviti, da proizvajajo, dajejo v promet ali uporabljajo takšne snovi, ki nimajo neugodnega učinka na zdravje ljudi ali okolje. Njene določbe temeljijo na načelu previdnosti.“ Vendar člen 1(3) ne nalaga obveznosti izvoznikom.

55. V Uredbi REACH je razmeroma malo sklicevanj na dejavnosti izvoznikov, pri čemer nobeno od njih ne podpira teze, da izvoz kemikalij, ki ob uvozu v Unijo niso bile registrirane, v tretje države pomeni novo in samostojno kršitev člena 5.

35 — Zato morajo biti tudi sklicevanja na „dajanje v promet“ v členu 69(1) in (2) Uredbe REACH, ki ureja pripravo predlogov Komisije v primeru tveganja za zdravje ljudi ali okolje, omejena na predloge, ki se nanašajo na ukrepanje na ravni celotne Skupnosti.

36 — V spisu ni ničesar, kar bi kazalo na to, da pošiljka vključuje snov v izdelku, kot je urejena s členom 7. Glej na splošno sodbo z dne 10. septembra 2015, FCD in FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

37 — Tudi dejavnosti nadaljnjih uporabnikov so obsežno urejene, vendar večinoma v naslovu V.

56. Uvodna izjava 7, ki je usmerjena na proizvodnjo snovi, se sklicuje na cilj ohranitve celovitosti notranjega trga. Zato je bil stavek, s katerim se konča uvodna izjava 7 – „četudi se te snovi izvozijo“ – zasnovan tako, da se proizvajalcem s sedežem na notranjem trgu onemogoči, da bi se izognili Uredbi REACH, s trditvijo, da so kemijske snovi, ki se uporabljajo v takih postopkih, namenjene za izvoz in torej ne spadajo na področje uporabe *ratione materiae*. Do tega zaključka sem prišel, ker je v členu 3(9) Uredbe REACH „proizvajalec“ opredeljen kot „fizičn[a] ali pravn[a] oseb[a] s stalnim bivališčem oziroma sedežem v Skupnosti, ki proizvaja snov v Skupnosti“.

57. Poleg tega obstaja v Uredbi REACH *lex specialis* v zvezi s kemikalijami, ki se registrirajo v Uniji, izvozijo in nato ponovno uvozijo. Člen 2(7)(c) v naslovu I določa izjemo od registracije iz naslova II, obveznosti nadaljnjih uporabnikov iz naslova V in evalvacije iz naslova VI, kadar jih udeležene dobavne verige izvozi iz Unije in jih ponovno uvozi isti ali drug udeleženec dobavne verige. Ta izjema velja, kadar tak udeleženec dokaže, da (i) je snov, ki naj bi se ponovno uvozila, ista kot izvožena snov; in da (ii) je za izvoženo snov dobil vse ustrezne informacije v skladu s členom 31 ali 32 Uredbe REACH.³⁸

58. Zato člen 2(7)(c) Uredbe REACH kaže na področje uporabe *ratione materiae* v zvezi z izvozom kemijskih snovi, omejenim na tiste, ki se ponovno uvozijo. Enako je mogoče sklepati na podlagi člena 2(1)(b) Uredbe REACH, ki iz Uredbe izvzema snovi pod carinskim nadzorom, če so med drugim namenjene ponovnemu izvozu ali so v tranzitu,³⁹ in dejstva, da so z ločeno uredbo Unije, in sicer Uredbo (EU) št. 649/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o izvozu in uvozu nevarnih kemikalij,⁴⁰ določena posebna pravila in postopki za izvoz kemijskih snovi, ki so v Uniji prepovedane ali je njihova uporaba strogo omejena.⁴¹

59. Eden od pravnih teoretikov trdi, da je glede na to, da „Uredba REACH ne velja za uporabo kemikalij zunaj Evropske unije, ta izraz smiselno razlagati tako, da se nanaša le na uporabnike v Evropski uniji. Podobno je treba zahteve, ki izhajajo iz dajanja v promet, razlagati tako, da se uporabljajo le za dajanje v promet v Uniji in da ne vključujejo trgov zunaj Unije.“⁴² Ugotovil sem, da sistematična razlaga člena 5 Uredbe REACH podpira to tezo.

c) Zgodovina nastanka

60. Sodišču je bilo predloženo zelo malo pripravljalnega gradiva za Uredbo REACH, iz katerega je razviden namen zakonodajalca Unije, da bi zahteve za registracijo iz člena 5 Uredbe REACH zajemale tudi izvoz snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane.⁴³ Nemčija je sicer predlagala, da bi se člen 64(1) o prepovedi in omejitvi snovi spremenil tako, da bi vključeval sklicevanje na „vsako dobavo ali dajanje na razpolago“ na trgu. Vendar se ta predlog očitno nanaša le na predlog Komisije v zvezi s prepovedmi in omejitvami. Poleg tega se zdi, da je njegov namen predvsem zagotoviti, da se pravila o prepovedi in omejitvi uporabljajo vsakokrat, ko se kemijska snov da v promet, in ne samo prvič. Vem, da se v istem dokumentu Nemčiji pripisuje stališče, da dajanje v promet zajema „dobavo snovi tretji osebi v drugi državi (*izvoz*)“ (poudarek v izvorniku). Vendar je v njem nato dodano, da „če ni soglasja o tej točki, jo bo morda treba tudi pojasniti“.⁴⁴

38 — Člen 31 se nanaša na zahteve za varnostne liste, člen 32 pa na obvezno sporočanje informacij po dobavni verigi navzdol za snovi kot take ali v zmeseh, za katere se ne zahteva varnostni list.

39 — Glej tudi uvodno izjavo 10. Menim, da to razlago podpira Priloga XVII k Uredbi REACH, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 552/2009 v delu, v katerem preprečuje, da bi se za izvoz v skladu z Uredbo REACH uporabljale omejitve, ki jih določa Direktiva 76/769.

40 — UL 2012, L 201, str. 20.

41 — Glej dokument Komisije CA/20/2012 z dne 9. marca 2012 o 10. srečanju pristojnih organov za uredbi REACH in CLP (CARACAL), str. 2.

42 — Bergkamp, L., in Herbatschek, K., „Key concepts and Scope“, v Bergkamp, L. (ur.), *op. cit.*, str. 40, na str. 73.

43 — Pomen zgodovine nastanka določbe za razlago te določbe je Sodišče nedavno omenilo v sodbi z dne 27. oktobra 2016, Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:815, točka 39).

44 — Delovni dokument Sveta 168/05, *ad hoc* delovna skupina za kemikalije, 30. maj 2005, str. 3.

61. Pojasnilo je bilo dano v fazi, ki je sledila sprejetju zakonodaje, in sicer je Komisija pojasnila, zakaj meni, da se „dajanje v promet“ iz člena 3(12) Uredbe REACH nanaša na dajanje kemikalij v promet v Uniji.⁴⁵ Nemčija je to stališče zavrnila.⁴⁶

62. Zato zgolj to gradivo ne zadostuje za ugotovitev, da je bil namen zakonodajalca Unije, da se trgi tretjih držav vključijo v izraz „dati v promet“ iz člena 5 Uredbe REACH,⁴⁷ poleg tega pa naj dodam, da tega ni mogoče razbrati niti iz besedila predloga Komisije.

d) Namen

63. Dejansko je Sodišče v sodbi *Canadian Oil Company Sweden in Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171) nedavno navedlo, da je Evropska komisija v uvodu svojega predloga uredbe COM(2003) 644 final z dne 29. oktobra 2003 predstavila „vodilna načela“, ki urejajo celovit sistem Uredbe REACH za nadzor nad kemikalijami. Sodišče je navedlo:

„V tem predlogu je ‚sistem REACH‘ opisan kot sistem, ki vključuje, najprej, registracijo, za katero ‚mora industrijski sektor pridobiti ustrezne informacije o snoveh, ki jih proizvaja in te informacije uporabiti za zagotovitev varnega ravnanja s temi snovmi‘, dalje ‚evalvacijo, ki omogoča preverjanje, ali industrija izpolnjuje svoje obveznosti‘, in avtorizacijo za snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, katerih ‚tveganja, povezana z uporabo [...], se ustrezno obvladuje in katerih socialno-ekonomske koristi so večje od tveganj, kadar ni drugih primernih alternativnih snovi ali tehnologij‘. Nazadnje, ‚postopek omejevanja zagotavlja varnostno mrežo za obvladovanje tveganj, ki niso ustrezno zajeta z drugimi določbami sistema REACH‘.“⁴⁸

64. Vključitev kemijskih snovi, ki bodo po prvotnem uvozu brez registracije zapustile carinsko območje Unije, ni logično v skladu z izpolnitvijo nobenega od postregistracijskih ciljev Uredbe REACH glede evalvacije, avtorizacije in omejitve. To je tako še zlasti zaradi praktičnih težav, ki bi jih imela agencija ECHA – ali dejansko kateri koli drug organ Unije ali države članice – pri nadzoru nad snovmi in njihovem upravljanju, ko zapustijo carinsko območje Unije, in ker je Sodišče menilo, da je „glavn[i] cilj[]“ Uredbe REACH nadzor nad kemijskimi snovmi, ne glede na to, ali se pojavljajo same ali v zmesi.⁴⁹

65. Kot je na obravnavi poudarilo mesto Hamburg, ko bo pošiljka v Rusiji, mesto Hamburg nad njo ne bo več imelo nadzora. Drugače povedano, v Uredbi REACH ni določb, na podlagi katerih bi bili organi Unije ali držav članic pooblašteni za upravljanje kemikalij, danih v promet na trgih tretjih držav, in nadzor nad njimi oziroma na podlagi katerih bi jim bilo to omogočeno. Razlaga člena 5 Uredbe REACH, s katero bi se podpiral *effet utile* (polni učinek) takega cilja, se zato ne bi zdela primerna.⁵⁰

45 — V zvezi s stališčem Komisije glej dokument CA/20/2012 z dne 9. marca 2012, 10. srečanje pristojnih organov za uredbi REACH in CLP (CARACAL), ki je potekalo 21., 22. in 23. marca 2012.

46 — Spremljanje dejavnosti po 10. srečanju CARACAL. Pripomba Nemčije k dokumentu CA/20/2012 „Pojasnilo o pojmu dajanje v promet“.

47 — Komisija v pisnih stališčih dalje zatrjuje, da je bil izraz „dati v promet“ v člen 5 Uredbe REACH vstavljen po predlogu o spremembi, ki ga je predložila nizozemska vlada, in da se ta predlog ni nanašal na to, da bi se izvoz snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane, prenesel na področje uporabe Uredbe REACH. Komisija se sklicuje na: Svet Evropske unije, DG C I, delovni dokument 214/05 (*ad hoc* delovna skupina za kemikalije), Bruselj, 11. julij 2005.

48 — Točka 25, v kateri je navedena sodba z dne 10. septembra 2015, FCD in FMB (EU:C:2015:576, točka 32).

49 — Sodba z dne 10. septembra 2015, FCD in FMB (EU:C:2015:576, točka 49). V sodbi z dne 13. maja 2014, *Google in Google Spain* (C-131/12, EC:C:2014:317, točka 54), je Sodišče menilo, da je želel zakonodajalec s tem, da je določil posebej široko ozemeljsko področje uporabe, preprečiti, da bi bila oseba izključena iz varstva, ki ga zagotavlja ta direktiva, in da bi se to varstvu obšlo. Uporaba pravil razlage zakonodaje EU kaže na to, da isto ni mogoče sklepati glede na Uredbo REACH.

50 — O vlogi *effet utile* pri razlagi ukrepov Unije glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Komisija/Nemčija (C-220/15, EU:C:2016:534, točka 33 in navedena sodna praksa).

66. Ugotavljam, da se obravnavana zadeva razlikuje od problema, ki ga je Sodišče nedavno obravnavalo v sodbi z dne 21. septembra 2016, *European Confederation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:703)*, v kateri je bilo ugotovljeno, da testiranje sestavin kozmetičnih izdelkov na živalih, ki je bilo opravljeno zunaj Unije, spada v okvir člena 18(1)(b) Uredbe (ES) št. 1223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o kozmetičnih izdelkih.⁵¹ Ta odločitev je bila sprejeta v okviru tožbe, ki jo je vložilo poklicno združenje, ki zastopa proizvajalce sestavin, ki se uporabljajo v kozmetičnih izdelkih, v Evropski uniji, da bi se ugotovilo, ali njegovi člani morebiti tvegajo naložitev kazenskih sankcij, če bi na trg Združenega kraljestva dali kozmetične izdelke s sestavinami, ki so bile testirane na živalih zunaj Unije. Zato ni bilo govora o tem, da Unija praktično ne more urediti testiranja sestavin na živalih glede na to, da nadzor poteka šele ob uvozu.

67. Res je, da je v členu 106 Uredbe REACH določeno sodelovanje tretjih držav pri delu agencije ECHA, da člen 107 Uredbe REACH zagotavlja možnost, da predstavniki mednarodnih organizacij kot opazovalci sodelujejo pri delu agencije ECHA, da člen 120 Uredbe REACH obravnava sodelovanje s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami ter da mora sekretariat agencije ECHA na podlagi člena 77(2)(a) Uredbe REACH olajšati registracijo uvoženih snovi v skladu z naslovom II na način, ki je v skladu z mednarodnimi trgovinskimi obveznostmi Unije do tretjih držav.

68. Omeniti je treba tudi oba mednarodna okoljska instrumenta, navedena v Uredbi REACH, in sicer izvedbeni načrt, sprejet 4. septembra 2002 na svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju v Johannesburgu (uvodna izjava 4) in Strateški pristop k mednarodnemu ravnanju s kemikalijami (SAICM), sprejet 6. februarja 2006 v Dubaju (uvodna izjava 6).

69. Vendar nobena od zgoraj navedenih določb Uredbe REACH in nobeden od instrumentov, ki se nanašajo na mednarodno varstvo okolja in na katere so se sklicevale stranke v tej zadevi,⁵² ne določa zavezujoče obveznosti Evropske unije, da prevzame pristojnost za kemijske snovi, ki se izvozijo iz njenega carinskega območja.⁵³ Ko se ta meja prečka, ima Unija neizogibno omejene pristojnosti – vsaj v praktičnem smislu – glede tega, kaj lahko naredi za zagotavljanje visoke ravni varstva zdravja ljudi in okolja, kot je določeno členu 1(1) ter v uvodnih izjavah 1 in 3 Uredbe REACH.⁵⁴

70. To pripelje do ugotovitve, da mora zakonodajalec Unije – če je člen 5 Uredbe REACH, kot je trenutno oblikovan, „zelo nejasen in neustrezen za namene“, ki jih želi doseči – „v zvezi s tem posredovati in sprejeti ustrezne ukrepe“,⁵⁵ zlasti glede na zapletene posledice, ki bi nastale, če bi se Uredba REACH *ratione materiae* razširila na izvoz, ki ob uvozu ni bil registriran.⁵⁶

51 — UL 2009 L 342, str. 59.

52 — Nemčija se je poleg tega sklicevala na „Agendo 21“, nezavezujoči in prostovoljni akcijskega načrt Združenih narodov v zvezi s trajnostnim razvojem, ki je bil oblikovan na vrhu o Zemlji (Konferenca ZN o okolju in razvoju), ki je potekal v Riu de Janeiru v Braziliji leta 1992 (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>).

53 — Glede mednarodnih instrumentov, ki jih je Unija sklenila, kot pomoč pri razlagi glej na primer sodbo z dne 11. aprila 2013, HK Danmark (C-335/11 in C-337/11, EU:C:2013:222, točke 37 in 39).

54 — Zapleteno vprašanje ekstrateritorialne pristojnosti na podlagi zakonodaje Unije je trenutno v obravnavi na Sodišču. V okviru konkurenčnega prava glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Intel Corporation/Komisija (C-413/14 P, EU:C:2016:788). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi InnoLux/Komisija (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 — Glej sodbo z dne 23. marca 2000, Met-Trans in Sagpol (C-310/98 in C-406/98, EU:C:2000:154, točka 47). To velja tudi za pomisleke nacionalnega predložitvenega sodišča v zvezi s členoma 21 in 23 Uredbe REACH.

56 — Nemčija in mesto Hamburg sta izrazila pomisleke, da pravo Unije ne zagotavlja zadostnih zaščitnih ukrepov za preprečevanje uvoza živil v Unijo, ki so bila zunaj Unije kontaminirana z nevarnimi kemikalijami. To izpodbija Komisija, ki se v svojih pisnih stališčih sklicuje na Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 852/2004 z dne 29. aprila 2004 o higieni živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 319), Uredbo (ES) št. 853/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 14) in Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 396/2005 z dne 23. februarja 2005 o mejnih vrednostih ostankov pesticidov v ali na hrani in krmi rastlinskega in živalskega izvora ter o spremembi Direktive Sveta 91/414/EGS (UL 2005, L 70, str. 1). Gre za večstranski problem, ki ga je najbolje prepustiti v reševanje zakonodajalcu Unije, saj gre za zapleteno vprašanje vzpostavitve ravnovesja med zavezanostjo Unije k visoki ravni varstva zdravja ljudi in okolja ter njenimi obveznostmi do Svetovne trgovinske organizacije, glede na kočljivost pomislekov glede zahtev za registracijo, ki izhajajo iz Uredbe REACH, ki so jih izrazili mednarodni trgovinski partnerji Unije v okviru Odbora STO za tehnične ovire za trgovino. Za nedavno razpravo glej Korkea-aho, E., „Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market“, zvezek 53 (2016), *Common Market Law Review*, str. 764.

C – Člen 126 Uredbe REACH

71. Ni sporno, da mesto Hamburg ni vložilo zahtevka za sodno odredbo, s katero bi se zahtevala registracija pošiljke na podlagi členov 5 in 6 Uredbe REACH. V skladu s predložitveno odločbo je tako registracijo mogoče zahtevati na podlagi nemškega upravnega prava in že leta 2009 je ena od generalnih pravobranilk Sodišča v prvi predložitveni odločbi v zvezi z Uredbo REACH ugotovila, da „služi registracija snovi izboljšanju informacij o tveganjih, ki so z njimi povezana“.⁵⁷

72. Ta položaj otežuje dejstvo – kot je navedeno zgoraj – da če se kazenski postopek ni nanašal na pošiljko, ki se obravnava v tej zadevi, potem kršitev člena 5 Uredbe REACH, ki se je zgodila ob uvozu, še ni bila odpravljena z učinkovitim, sorazmernim in odvratilnim pravnim sredstvom, kot določa člen 126 Uredbe REACH. Kot je poleg tega poudarila Komisija v pisnem stališču, je J. Pinckernelle morda kršil več členov Uredbe REACH.⁵⁸

73. Glede na visoko raven varstva zdravja ljudi in okolja, ki se zahteva v skladu s členom 1(1) ter z uvodnima izjavama 1 in 3 Uredbe REACH, ter cilja visoke ravni varstva in izboljšanja kakovosti okolja, ki sta v politike Unije vključena na podlagi člena 37 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah,⁵⁹ morajo države članice v skladu s členom 126 Uredbe REACH zagotavljati, da se v kaznih, ki se uporabljajo za izvajanje Uredbe REACH, upošteva resnost njenega nespoštovanja,⁶⁰ ne glede na diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice v zvezi s pravnimi sredstvi zaradi njihove neuskladenosti.⁶¹ Poleg tega je treba kršitve Uredbe REACH kaznovati pod pogoji – postopkovnimi in materialnimi – podobnimi tistim, ki se uporabljajo na podlagi podobnih nacionalnih zakonodaj.⁶² Sistem pravnih sredstev kot celota mora biti odvrtilen.⁶³

74. Zato lahko pristojni organi držav članic uporabijo katero koli – ali vse – od naslednjih kazni za neregistracijo v skladu z Uredbo REACH.⁶⁴ Uporabljena sredstva bodo nujno odvisna od vseh okoliščin obravnavane zadeve. Ta sredstva vključujejo (i) odredbe, s katerimi se odredi registracija, (ii) vse potrebne začasne odredbe,⁶⁵ kot so odredbe o zasegu kemikalij do zaključka postopkov za odpravo pomanjkljivosti, da jih dejansko ni mogoče izvoziti, (iii) naložitev glob in (iv) v resnih primerih naložitev kazenskih sankcij.⁶⁶

57 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:142, točka 82). Glej tudi sodbo z dne 7. julija 2009, S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:430, točka 52).

58 — Komisija se sklicuje na uvoz brez registracije, ki je v nasprotju s členom 5; neizpolnitev poročila o kemijski varnosti, kar je v nasprotju s členom 14; prodajo nikotinskega sulfata strankam v Nemčiji, na Nizozemskem in Poljskem brez izpolnitve varnostnega lista v skladu s členom 31; in uporabo nikotinskega sulfata prek hrambe na podlagi člena 3(24) Uredbe REACH, kar bi se lahko zgodilo šele po registraciji. Glej tudi zahteve, določene z Uredbo št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi, o spremembi in razveljavitvi direktiv 67/548/EGS in 1999/45/ES ter spremembi Uredbe (ES) št. 1907/2006 (UL 2008, L 353, str. 1).

59 — Glej tudi člen 191(2) PDEU in člen 3(3) PEU. Za nedavno analizo pomena izraza „visoka raven varstva okolja“ v politiki Unije glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:665, točke od 24 do 35).

60 — Sodbi z dne 9. novembra 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, točka 63), in z dne 9. junija 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, točke od 48 do 56).

61 — Sodba z dne 26. novembra 2015, Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, točka 52).

62 — Na primer sodbi z dne 27. marca 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, točka 44), in z dne 13. novembra 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, točka 38).

63 — Sodba z dne 27. marca 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190). Za novejši komentar o določbah o kaznih glej Ensig Sorensen, K., „Member States' Implementation of Penalties to Enforce EU Law: Balancing the Avoidance of Enforcement Deficits and the Protection of Individuals“, ELRev (2015), zvezek 40, str. 811.

64 — Podrobnosti o sredstvih, ki jih države članice uporabljajo za izvajanje Uredbe REACH, so na voljo na spletišču generalnega direktorata XI Evropske komisije. Glej http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. Glej tudi Milieu Ltd, „Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States“, http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page.

65 — Sodba z dne 10. septembra 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, točka 67).

66 — V zvezi s soobstojem nacionalnih zahtev za registracijo kemikalij in zahtev Unije za registracijo kemikalij glej sodbo z dne 17. marca 2016, Canadian Oil Company Sweden in Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) in sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston (EU:C:2015:809, zlasti točka 41). V njej je generalna pravobranilka navedla, da „se švedski register proizvodov po svojem obsegu in bistvenih informacijah, ki jih vsebuje, bistveno razlikuje od registra Unije“.

75. Uporaba ureditev držav članic o pravnih sredstvih za izvajanje Uredbe REACH je seveda odvisna od upoštevanja temeljnih pravic, zaščiteneh z Listino,⁶⁷ in splošnih pravnih načel, kot je načelo sorazmernosti. To pomeni, da morajo biti izbrane kazni ustrezno prilagojene izpolnjevanju ciljev Uredbe REACH in ne smejo presegati tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev.⁶⁸ Na tej točki lahko trgovec na primer trdi, da registracija pomeni nesorazmerne stroške ali da je kazen, ki jo je izbral zadevni organ države članice, čezmerna.

76. Nazadnje poudarjam, da se načela, ki sem jih začrtal tukaj, enako uporabljajo za uvoz snovi, ki se bodo tržile na notranjem trgu Unije, in uvoz snovi v Unijo, namenjene izvozu v tretje države, v skladu z obveznostjo nediskriminacije iz drugega stavka uvodne izjave 3 Uredbe REACH.

77. Čeprav priznavam pomisleke Nemčije in mesta Hamburg, da bi lahko razlaga izraza „dati v promet“ iz člena 5 Uredbe REACH, ki izključuje izvoz kemijskih snovi, ki ob uvozu niso bile registrirane, odprla vrata nepoštenim uvoznikom, ki bi namerno kršili zahteve Unije glede registracije kemikalij, vedoč, da lahko preprosto izvažajo, pa se zdi, da bi bilo to možnost mogoče preprečiti s strogo uporabo členov 5, 6, 7 in 126 Uredbe REACH skupaj.

IV – Predlog

78. Glede na vse zgoraj navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanje Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) odgovoriti tako:

Člen 5 Uredbe (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) ter o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije in o spremembi Direktive 1999/45/ES ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES je treba razlagati tako, da se lahko ob upoštevanju vseh zahtev členov 6, 7, 21, 23 in 126 Uredbe REACH snovi, ki niso bile registrirane v skladu z ustreznimi določbami naslova II Uredbe REACH, izvozijo iz Evropske unije.

67 — Glej na primer sodbe z dne 30. junija 2016, Toma and Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU: 2016 499, točka 46); z dne 30. junija 2016, C-200/14 Câmpean (EU:C:2016, točka 70); in z dne 10. septembra 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, točke od 45 do 47).

68 — Za novejši primer uporabe načela sorazmernosti pri pravnem sredstvu za kaznovanje povzročitve škode okolju glej točko 44 sodbe z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287): „[...] pristojni nacionalni organi [morajo upoštevati vse posebne dejanske oziroma pravne okoliščine vsakega posameznega primera, da bi ugotovili, ali je treba upravljavcu naložiti sankcijo, in če da, katero. Pri tej presoji je zlasti treba upoštevati ravnanje upravljavca ter njegovo dobro vero ali goljufivi namen.“