



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 12. februarja 2015¹

Zadeva C-106/14

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

**Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Predlog za sprejetje predhodne
odločbe,**

ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija))

„Uredba (ES) št. 1907/2006 (Uredba REACH) — Registracija, evalvacija, avtorizacija in omejevanje
kemikalij (REACH) — Pojem izdelka — Izdelek, ki je sestavljen iz več izdelkov —
Obveznosti sporočanja informacij pri uporabi snovi, ki vzbujajo veliko skrb —
Ugotovitev koncentracije — Izdelava, uvoz in dobava“

I – Uvod

1. V primeru, da izdelek vsebuje nad 0,1 % snovi, ki je vzrok za veliko zaskrbljenost, Uredba REACH² določa obveznosti sporočanja informacij Evropski agenciji za kemikalije (v nadaljevanju: ECHA) ter prejemnikom in potrošnikom izdelka.
2. Več držav članic in Evropska komisija so v sporu glede vprašanja, kako se ta mejna koncentracija izračuna, če je izdelek sestavljen iz več komponent, ki so tudi same zase izdelki. Predvsem Komisija ob podpori večine držav članic zastopa stališče, da je treba delež snovi, ki vzbujajo veliko skrb, izračunati glede na sestavljeni izdelek. Nekatere države članice – večina udeleženk v tem postopku – nasprotno trdijo, da zadostuje, če je delež dosežen v posameznih komponentah. V tem primeru bi do obveznosti sporočanja informacij prišlo znatno pogosteje.
3. Ta spor je očitno zelo pomemben za prost pretok izdelkov, saj bi posledica tega spora lahko bila to, da za izdelke v različnih državah članicah veljajo različne zahteve. Zato ga mora pojasniti Sodišče.

¹ — Jezik izvirnika: nemščina.

² — Uredba (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 (UL L 396, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 895/2014 z dne 14. avgusta 2014 (UL L 244, str. 6).

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Uredba REACH

4. Poudariti je treba te uvodne izjave Uredbe REACH:

„(1) Ta uredba bi morala zagotoviti visoko raven varovanja zdravja ljudi in okolja kot tudi prosti pretok snovi kot takih, v zmesih in izdelkih, ob pospeševanju konkurenčnosti in inovacij. Ta uredba bi morala tudi prispevati k razvoju alternativnih metod za oceno nevarnosti snovi.

[...]

(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.

[...]

(29) Ker bi morali izdelovalci in uvozniki izdelkov odgovarjati za svoje izdelke, je primerno, da se uvede zahteva za registriranje snovi, ki naj bi se sprostile iz izdelkov in niso bile registrirane za to uporabo. Agencija bi morala biti obveščena glede snovi, ki vzbujajo veliko skrb, količina in vsebnost katerih v izdelkih presegata zgornjo mejo, če se ne more izključiti izpostavljenosti snovem in kjer nihče ni registriral snovi za zadevno uporabo. Agencija bi morala biti pooblaščen tudi, da zahteva predložitev registracije, če utemeljeno sumi, da lahko sproščanje snovi iz izdelka škoduje zdravju ljudi in okolju ter da ti izdelki vsebujejo snov v količini, ki znaša skupaj več kot eno tono na leto na izdelovalca ali uvoznika. Agencija bi morala razmisliti o predlogu za omejevanje za primere, v katerih meni, da uporaba takšnih snovi v izdelkih ogroža zdravje ljudi ali okolje in to ni ustrezno nadzorovano.

[...]

(56) Sestavni del odgovornosti izdelovalcev ali uvoznikov za obvladovanje tveganja v zvezi s snovmi je sporočanje informacij o teh snoveh drugim, ki jih to poklicno zadeva, kot na primer nadaljnjim uporabnikom ali distributerjem. Hkrati bi morali izdelovalci ali uvozniki izdelkov na zahtevo predložiti podatke o varni uporabi izdelkov industrijskim in poklicnim uporabnikom ter potrošnikom. Ta pomembna odgovornost bi morala veljati tudi za celotno dobavno verigo, da lahko vsi delujoči izpolnjujejo svoje obveznosti glede obvladovanja tveganja, ki izhaja iz uporabe snovi.

[...]

(117) Državljeni EU bi morali imeti dostop do informacij o kemikalijah, katerim so lahko izpostavljeni, zaradi česar lahko sprejemajo ozaveščene odločitve v zvezi z njihovo uporabo. [...]

[...]“

5. V členu 1 Uredbe REACH so opredeljeni njeni cilji in njeno področje uporabe:

„1. 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.

[...]

3. Ta uredba temelji na načelu, da morajo izdelovalci, 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.“

6. Člen 2(2) Uredbe REACH vsebuje določbo o tem, kdaj izdelek ne velja več za izdelek:

„Odpadki [...] ne pomenijo snovi, zmesi ali izdelka v smislu člena 3 te uredbe.“

7. V členu 3 Uredbe REACH so opredeljeni različni pojmi, ki so pomembni v obravnavanem primeru:

„3. Izdelek: pomeni predmet, ki med proizvodnjo dobi posebno obliko ali površino, ki bolj določa njegovo funkcijo kot njegova kemična sestava.

4. Izdelovalec izdelka: pomeni fizično ali pravno osebo, ki izdeluje ali sestavlja izdelek v 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. [...]

[...]

33. Dobavitelj izdelka: pomeni vsakega izdelovalca ali uvoznika izdelka, distributerja ali drugega udeleženca dobavne verige, ki daje izdelek na trg.

[...]“.

8. Člen 7 Uredbe REACH določa določene obveznosti obveščanja ECHA glede izdelkov:

„2. Izdelovalec ali uvoznik izdelkov prijavi pri Agenciji [...], če snov izpolnjuje kriterije iz člena 57 in je opredeljena v skladu s členom 59(1), če sta izpolnjena naslednja pogoja:

(a) ti izdelki vsebujejo snov v količini, ki znaša skupaj več kot eno tono na leto na izdelovalca ali uvoznika;

(b) ti izdelki vsebujejo snov v količini, ki je višja od koncentracije 0,1 % mas. m/m.

3. Odstavek 2 se ne uporablja, kjer izdelovalec ali uvoznik lahko izključi možnost izpostavljenosti ljudi ali okolja pod normalnimi ali razumno predvidljivimi pogoji uporabe, vključno pri odstranjevanju. V takih primerih izdelovalec ali uvoznik priskrbi prejemniku izdelka ustrezna navodila.

[...]

5. Agencija lahko sprejme odločitev, da od izdelovalcev ali uvoznikov izdelkov zahteva, da v skladu s tem naslovom predložijo registracijo za vse snovi v teh izdelkih, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

- (a) ti izdelki vsebujejo snov v količini, ki znaša skupaj več kot eno tono na leto na izdelovalca ali uvoznika;
- (b) Agencija lahko utemeljeno domneva, da:
 - (i) se snov sprošča iz izdelkov; in
 - (ii) sprostitev snovi iz izdelkov predstavlja tveganje za zdravje ljudi ali za okolje;
- (c) za snov ne velja odstavek 1.

Ob predložitvi registracije se plača pristojbina v skladu z naslovom IX.

6. Odstavki 1 do 5 se ne uporabljajo za snovi, ki so za to uporabo že bile registrirane.

[...]

9. V členu 33 Uredbe REACH so obveznosti obveščanja prejemnikov in potrošnikov v zvezi z izdelki konkretizirane:

„1. Vsak dobavitelj izdelka, ki vsebuje snov v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m, ki izpolnjuje kriterije iz člena 57 in je opredeljena v skladu s členom 59(1), zagotovi prejemniku izdelka dovolj informacij za njegovo varno uporabo, ki so na voljo dobavitelju in ki vsebujejo vsaj ime snovi.

2. Vsak dobavitelj izdelka, ki vsebuje snov v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m, ki izpolnjuje kriterije iz člena 57 in je opredeljena v skladu s členom 59(1), zagotovi potrošniku na njegovo zahtevo dovolj informacij za varno uporabo izdelka, ki so na voljo dobavitelju in ki vsebujejo vsaj ime snovi.

Ustrezne informacije je treba brezplačno zagotoviti v 45 dneh po prejemu zahtevka.“

10. Cilji določb o snoveh, ki vzbujajo veliko skrb, so opredeljeni v členu 55 Uredbe REACH:

„Namen tega naslova je, da se zagotovi dobro delovanje notranjega trga ter hkrati, da se tveganja, izhajajoča iz snovi, ki so vzrok za veliko zaskrbljenost, ustrezno nadzirajo in da se te snovi postopno zamenjajo z ustreznimi alternativnimi snovmi ali tehnologijami, kjer so te ekonomsko in tehnično izvedljive. Vsi proizvajalci, uvozniki in nadaljnji uporabniki, ki prosijo za avtorizacijo, v ta namen preučijo, ali so na voljo druge alternative, ocenijo njihovo tveganje in ali je nadomestitev tehnično in ekonomsko izvedljiva.“

11. Snovi, ki vzbujajo veliko skrb, so opredeljene v členu 57 Uredbe REACH:

„V skladu s postopkom iz člena 58 se lahko v Prilogo XIV vključijo naslednje snovi:

- (a) snovi, ki izpolnjujejo kriterije za razvrstitev kot rakotvorne iz kategorij 1A ali 1B v skladu z oddelkom 3.6 Priloge I k Uredbi (ES) št. 1272/2008;
- (b) snovi, ki izpolnjujejo kriterije za razvrstitev kot mutagene za zarodne celice iz kategorij 1A ali 1B v skladu z oddelkom 3.5 Priloge I k Uredbi (ES) št. 1272/2008;

- (c) snovi, ki izpolnjujejo kriterije za razvrstitev kot strupene za razmnoževanje iz kategorij 1A ali 1B, škodljivi učinki na spolno delovanje in plodnost ali razvoj v skladu z oddelkom 3.7 Priloge I k Uredbi (ES) št. 1272/2008;
- (d) snovi, ki so v skladu s kriteriji iz Priloge XIII te uredbe obstojne, strupene in se lahko kopičijo v organizmih;
- (e) snovi, ki so v skladu s kriteriji iz Priloge XIII te uredbe zelo obstojne in se zelo lahko kopičijo v organizmih;
- (f) snovi – kot so snovi, ki so po svojih lastnostih endokrini motilci, ali snovi, ki so po svojih lastnostih obstojne, se kopičijo v organizmih in so strupene ali zelo obstojne in se zelo lahko kopičijo v organizmih, ne izpolnjujejo kriterijev iz točke (d) ali (e) – in za katere je za vsak primer posebej v skladu s postopkom iz člena 59 znanstveno dokazano, da imajo lahko resne učinke na zdravje ljudi ali okolje, ki so enakovredni učinkom snovi iz točk (a) do (e).“

12. V členu 59 Uredbe REACH je opredeljen postopek, po katerem lahko ECHA snovi z lastnostmi iz člena 57 postavi na t. i. „seznam kandidatnih snovi“ za uvedbo obveznosti avtorizacije.

2. Smernice Agencije za kemikalije

13. Sporno vprašanje se obravnava v „Smernicah Agencije za kemikalije za zahteve za snovi v izdelkih (različica 2) z dne 1. aprila 2011“.³ V oddelku 4.4. je navedeno, da je treba koncentracijo snovi, ki vzbujajo veliko skrb, pri sestavljenih izdelkih ugotavljati glede na celoten izdelek:

„Snovi SVHC, ki so na seznamu snovi, ki bodo morda vključene v Prilogo XIV, so lahko v različnih sestavnih delih istega izdelka prisotne v različnih koncentracijah, npr. ena koncentracija v ohišju prenosnega računalnika in druga v transformatorju. Za nastanek obveznosti v skladu s členoma 7(2) in 33 mora koncentracija te snovi SVHC presežati 0,1 % (m/m) v celotnem izdelku, [...]“

B – Francosko pravo

14. Postopek v glavni stvari se nanaša na veljavnost „Obvestila gospodarskim subjektom glede obveznosti navedbe informacij o snoveh, ki jih vsebujejo izdelki, na podlagi členov 7(2) in 33 Uredbe št. 1907/2006 (REACH) – Razlaga praga 0,1 % (mas. m/m) iz členov 7(2) in 33“, ki ga je izdal francoski *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement* (minister za ekologijo, trajnostni razvoj, transport in stanovanjska vprašanja) 8. junija 2011 (v nadaljevanju: obvestilo ministra).

15. V njem po navedbah predložitvenega sodišča piše:

„Na podlagi posodobljenih smernic za uporabo Uredbe REACH za snovi v izdelkih, ki so bile objavljene 1. aprila 2011 na spletnem mestu Evropske agencije za kemikalije [...], in, natančneje, na podlagi opombe izvršnega direktorja k tem smernicam, v kateri je navedeno, da navedenih smernic niso podprle vse države članice Evropske unije/Evropskega gospodarskega prostora, francoski organi s tem obvestilom gospodarske subjekte seznanjajo z razlago, ki je bila sprejeta v Franciji za uporabo členov 7(2) in 33 Uredbe REACH. Pojasnjujejo, da je treba pojem izdelek razumeti kot vsak predmet,

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

ki ustreza opredelitvi izdelka v smislu Uredbe REACH, torej „ki med proizvodnjo dobi posebno obliko ali površino, ki bolj določa njegovo funkcijo kot njegova kemična sestava“ (člen 3, točka 3). Izdelek je torej lahko sestavljen iz enega ali več predmetov, ki ustrezajo opredelitvi izdelka, tako da se za vsakega od njih uporabljajo določbe iz členov 7(2) in 33“.

III – Postopek v glavni stvari in predlog za sprejetje predhodne odločbe

16. V postopku v glavni stvari sta francoski zvezi trgovskih podjetij vložili tožbo zoper obvestilo ministra. Francoski Conseil d'État (državni svet), ki obravnava spor, je Sodišču postavil to vprašanje:

Ali se obveznosti iz členov 7(2) in 33 Uredbe št. 1907/2006 (REACH) v primeru, da je „izdelek“ v smislu te uredbe sestavljen iz več elementov, ki tudi sami ustrezajo opredelitvi „izdelka“ iz te uredbe, uporabljajo samo glede sestavljenega izdelka ali glede vsakega elementa, ki ustreza opredelitvi „izdelka“?

17. Pisna stališča so podali Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (zveza trgovinskih in distribucijskih podjetij) skupaj s Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (zveza trgovin za domačo gradnjo in urejanje doma) (v nadaljevanju: FCD in FMB), Francoska republika, Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Irska, Helenska republika, Republika Avstrija, Kraljevina Švedska, Kraljevina Norveška in Evropska komisija. Vsi navedeni razen Grčije in Avstrije so se udeležili tudi obravnave dne 8. januarja 2015.

IV – Pravna presoja

18. Za boljše razumevanje predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba vprašanje za predhodno odločanje najprej umestiti v okvir določb Uredbe REACH (o tem v oddelku A). Nato je treba razpravljati o pojmu izdelka (o tem v oddelku B) in obveznostih izdelovalcev in uvoznikov glede prijave pri ECHA v skladu s členom 7(2) (o tem v oddelku C, točki 1 in 2) ter o obveznostih dobaviteljev glede obveščanja prejemnikov in potrošnikov v skladu s členom 33 (o tem v oddelku C, točka 3).

A – Normativni okvir vprašanja za predhodno odločanje

19. Vprašanje za predhodno odločanje je povezano z določbami Uredbe REACH o t. i. „snoveh, ki vzbujajo veliko skrb“, katerih lastnosti so opredeljene v členu 57. Te snovi v skladu z njim ogrožajo zdravje, ker povzročajo raka, so mutagene ali so strupene za razmnoževanje (člen 57, točke od a do c). Lahko tudi škodljivo vplivajo na okolje, ker so obstojne, se kopičijo v organizmih in so strupene oziroma so zelo obstojne in se zelo lahko kopičijo v organizmih (člen 57, točki d in e). V posameznih primerih zadostujejo tudi enakovredne lastnosti (člen 57, točka f).

20. Take snovi se lahko z odločbo Komisije po opravljenem postopku komitologije uvrstijo v Prilogo XIV k Uredbi REACH, ki po zadnji spremembi⁴ obsega 31 snovi.⁵ V skladu s členom 56 je za uporabo snovi iz te priloge praviloma potrebna avtorizacija, ki jo izda Komisija v skladu s členi od 60 do 64.

4 — Uredba Komisije (EU) št. 895/2014 z dne 14. avgusta 2014 o spremembi Priloge XIV k Uredbi (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (UL L 244, str. 6).

5 — Evropska agencija za kemikalije je 1. septembra 2014 objavila osnutek priporočila za uvrstitev nadaljnjih 22 snovi v Prilogo XIV k Uredbi št. 1907/2006 (Draft results of the 6th prioritisation of the SVHCs on the Candidate List with the objective to recommend priority substances for inclusion in Annex XIV, http://echa.europa.eu/documents/10162/13640/prioritisation_results_6th_rec_en.pdf, obiskano 27. novembra 2014).

21. Toda določbe, ki jih je treba v tem primeru obravnavati, zadevajo tudi že snovi, ki so na t. i. seznamu kandidatnih snovi za uvrstitev v prilogo. ECHA lahko take snovi identificira po postopku, opredeljenem v členu 59, če imajo lastnosti snovi, ki vzbujajo veliko skrb. Izmed snovi na seznamu kandidatnih snovi se izberejo snovi, pri katerih je treba natančneje preveriti, ali naj bi se uvrstile v Prilogo XIV. Sicer pa so udeleženske na vprašanje na obravnavi skladno zatrdile, da te kandidatne snovi po uvrstitvi v Prilogo XIV še naprej ostajajo na seznamu kandidatnih snovi.

22. Na seznamu kandidatnih snovi je bilo nazadnje 155 snovi.⁶ Morda obstaja še več snovi s temi lastnostmi,⁷ a dokler niso uvrščene na seznam kandidatnih snovi, jih to vprašanje ne zadeva.⁸

23. V skladu s členom 7(2) Uredbe REACH izdelovalec ali izvoznik izdelkov obvesti ECHA, če ti izdelki vsebujejo snov s seznama kandidatnih snovi v količini nad eno tono na leto in na izdelovalca ali uvoznika ter v koncentraciji nad 0,1 mas. m/m.

24. Poleg tega člen 33(1) Uredbe REACH določa, da vsak dobavitelj izdelka, ki vsebuje kandidatno snov v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m, zagotovi prejemniku izdelka dovolj informacij za njegovo varno uporabo, ki so na voljo dobavitelju in ki vsebujejo vsaj ime snovi. V skladu z odstavkom 2 zagotovi dobavitelj enake informacije potrošnikom na njihovo zahtevo.

25. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na uporabo mejne koncentracije 0,1 mas. (m/m) v izdelku. Pojasniti je treba, ali je treba pri izdelkih, ki so sestavljeni iz izdelkov, ta prag uporabiti glede celotnega izdelka ali na vsakokratne podizdelke.

26. Več držav članic to ponazarja s primerom kolesa, pri katerem ročaji iz umetne mase na krmilu vsebujejo mehčala, ki so na seznamu kandidatnih snovi za snovi, ki vzbujajo veliko skrb. Samo za ročaje bi bil prag morda dosežen, glede na celotno kolo pa najbrž ne. Drugi navedeni primeri so sedež s prevleko, ki vsebuje snovi s seznama kandidatnih snovi, ali cela letala, v katerih so nameščeni taki sedeži.

B – Pojem izdelka v skladu s členom 3, točka 3, Uredbe REACH

27. Večina udeleženih držav članic se opira na opredelitev iz člena 3, točka 3, Uredbe REACH. Po tej opredelitvi je „izdelek“ predmet, ki med proizvodnjo dobi posebno obliko ali površino, ki bolj določa njegovo funkcijo kot njegova kemična sestava.

28. Drugače kakor to, kar navaja Irska, ni nujno, da je funkcija avtonomna, torej, da bi jo predmet imel neodvisno od drugih predmetov. Za to v besedilu ni nobene podlage in s tem bi se pomen pojma „izdelek“ preveč zožil. Kajti pri številnih predmetih se lahko funkcija udejanji šele v kombinaciji z drugimi predmeti, snovmi ali zmesmi. Poleg že omenjenih ročajev krmila in sedežnih prevlek bi bilo treba navesti npr. vijake. Kljub temu se tudi taki predmeti dajejo na trg, da bi jih lahko drugi uporabili za izdelavo kompleksnejših izdelkov, npr. za izdelavo koles, sedežev ali letal.

29. Nasprotno pa blok svinca ali granulata iz umetne mase⁹ nista izdelka, temveč snovi, torej kemična elementa in njune spojine v smislu člena 3, točka 1, Uredbe REACH. Njune funkcije ne določa v prvi vrsti njuna oblika ali površina, temveč njuna kemična sestava. Poleg tega obstajajo v skladu s členom 3, točka 2, tudi zmesi različnih snovi, npr. tekoče barve ali laki.

6 — [Http://echa.europa.eu/candidate-list-table](http://echa.europa.eu/candidate-list-table), stanje na dan 16. junija 2014, obiskano 27. novembra 2014.

7 — Različne nevladne organizacije (NGO) vodijo sezname še več snovi, ki zbuja veliko skrb in ki bi bile v prihodnje lahko uvrščene na seznam kandidatnih snovi. Na t. i. seznamu SIN List, ki ga vodi International Chemical Secretariat, je 830 snovi (sinlist.chemsec.org, obiskano 1. decembra 2014), na seznamu Evropske konfederacije sindikatov iz leta 2010 pa 334 snovi (<http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation>, obiskano 1. decembra 2014).

8 — Glej sodbo Rütgers Germany in drugi/ECHA (T-96/10, EU:T:2013:109, točka 34).

9 — [De.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat](http://de.wikipedia.org/wiki/Kunststoffgranulat).

30. Zaradi popolnosti naj pripomnim, da obveznosti prijave pri ECHA, ki jih je treba preučiti tukaj (člen 7(2) Uredbe REACH), in obveščanja prejemnikov in potrošnikov (člen 33) v skladu s členom 2(5) in (6) ne veljajo za živila.

31. Da podizdelek ni več izdelek, če se združi z drugimi podizdelki, da bi nastal celoten izdelek, iz te opredelitve ni moč razbrati.

32. Kot poudarjata npr. Belgija in Norveška, pa edinole člen 2(2) Uredbe REACH izrecno določa, kdaj se izdelki ne štejejo več za izdelke, namreč ko postanejo odpadki v smislu prava Unije.

33. Drugače kakor to, kar zatrjuje Irska, podizdelek tudi ne izgubi nujno svoje funkcije, če se vgradi v celotni izdelek. Kot rečeno, bo podizdelek pogosto šele s tako združitvijo v celotni izdelek uresničil svojo funkcijo. Tako je npr. funkcija zgoraj navedenih ročajev krmila, da se uporabljajo kot sestavni deli kolesa.

34. Toda podizdelek lahko ob vgradnji dobi tudi drugačno obliko ali površino, ki mu spremeni funkcijo. To pride v poštev npr. pri tkaninah, ki se lahko uporabljajo za različne izdelke. Če se iz tkanine izdelata – kot v belgijskem primeru – sedežna prevleka, se uporabnostni potencial te tkanine močno omeji. Kljub temu pa tudi tovrsten podizdelek z omejeno funkcijo praviloma obdrži samostojno funkcijo, po kateri se razlikuje od drugih podizdelkov, ki se uporabljajo za celotni izdelek. Sedežna prevleka ima drugačno funkcijo kot ostali uporabljeni podizdelki, npr. oblazinjenje, morebitne vzmeti ali ogrodje sedeža.

35. Le če izdelek pri vključitvi v celotni izdelek izgubi vso lastno obliko ali površino, ki bolj določa njegovo funkcijo kot njegova kemična sestava, ni več mogoče identificirati podizdelka. Vendar pa tovrstni primeri v praksi verjetno niso posebno pomembni. Pri možnih primerih pa bi bilo treba vedno upoštevati, ali je šlo prvotno sploh za izdelke in ne le za snovi.

36. Dokler podizdelek kljub vključitvi v celotni izdelek obdrži lastno obliko ali površino, ki bolj določa njegovo funkcijo kot njegova kemična sestava, ga je zato treba še vedno šteti za izdelek. Glede na to govori pojem izdelka bolj v prid temu, da bi pri izračunu koncentracije določenih snovi izhajali iz podizdelka in ne iz celotnega izdelka.

C – Povezava z obveznostma obveščanja v skladu s členoma 7(2) in 33 Uredbe REACH

37. Toda opredelitev izdelka se uporablja v zvezi s posebnimi obveznostmi, ki zadevajo izdelovalca ali uvoznika (člen 7(2) Uredbe REACH) oziroma dobavitelja izdelka (člen 33).

38. Komisija zastopa mnenje, da te osebe ne izdelujejo, uvažajo ali dobavljajo podizdelkov, temveč vsakokratni celotni izdelek. Zato je treba tudi koncentracijo kandidatnih snovi presojati glede na celotni izdelek.

39. V skladu s francoskim obvestilom, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, in mnenjem več drugih držav članic pa je treba mejni delež izračunati za posamezne podizdelke.

40. A v tej razpravi je treba posebej obravnavati primer izdelovalca, uvoznika in dobavitelja izdelkov.

1. Izdelovalec izdelkov v smislu člena 7(2) Uredbe REACH

41. Obveznost prijave pri ECHA v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH ima *na prvem mestu* izdelovalec izdelkov. V skladu s členom 3, točka 4, je izdelovalec izdelka fizična ali pravna oseba, ki izdeluje ali sestavlja izdelek v Skupnosti.

42. Če izdelovalec izdelata ali sestavi celotni izdelek tako, da kombinira podizdelke, to ne pomeni, da je izdelal ali sestavil tudi te podizdelke. Nasprotno, v gospodarstvu, ki temelji na delitvi dela, je verjetno, da izdelovalec celotnega izdelka potrebne komponente deloma ali v celoti pridobi od drugih izdelovalcev. To izvrstno ponazarjajo navedeni primeri – kolesa, sedeži, letala in avtomobili.

43. Toda ne bi bilo skladno s pomenom pojma „izdelovalec“, če bi izdelovalcu celotnega izdelka pripisali tudi izdelavo podizdelkov, ki jih uporablja, če so jih dejansko izdelali ali sestavili drugi izdelovalci. Izdelovalec podizdelkov je lahko le v delu, v katerem je te izdelke sam izdelal ali sestavil (iz drugih podizdelkov).

44. Kot iz tega sledi, je izdelovalec celotnega izdelka, ki je sestavljen iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo lastno obliko in površino, vendar so jih izdelali ali sestavili drugi izdelovalci, dolžan prijaviti ECHA, če celotni izdelek vsebuje snov, ki izpolnjuje merila iz člena 57 in je bila identificirana v skladu s členom 59, v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m.

45. V nasprotju z mnenjem npr. Francije in Nemčije ni nujno, da bi izdelovalcu kljub temu naložili obveznost prijave kandidatnih snovi v uporabljenih podizdelkih. Kajti, kot ugotavljajo tudi druge udeleženke, ECHA dobi te informacije, ne da bi jih morala zahtevati od izdelovalca celotnega izdelka. Če se izdelujejo v Uniji ali vanjo uvažajo, ima obveznost prijave izdelovalec ali, kot se bo še pokazalo, uvoznik podizdelka.

2. Uvoznik izdelkov v smislu člena 7(2) Uredbe REACH

46. Uvoznik izdelkov je *na drugem mestu* v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH dolžan opraviti prijavo pri ECHA.

47. V skladu s členom 3, točka 11, Uredbe REACH je uvoznik fizična ali pravna oseba s stalnim bivališčem oziroma sedežem v Uniji, ki je odgovorna za uvoz, to je fizični vnos na carinsko območje Unije (člen 3, točka 10).

48. Glede na besedilo teh opredelitev je uvoznik celotnega izdelka, sestavljenega iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celoten izdelek obdržijo lastno obliko in površino, tudi uvoznik podizdelkov. Katera druga fizična ali pravna oseba pa naj bi bila odgovorna za fizični vnos teh podizdelkov na carinsko območje Unije?

49. Tudi zgoraj predstavljena razlaga pojma „izdelovalec“ govori v prid temu, da bi šteli uvoznika celotnega izdelka za uvoznika podizdelkov, ki jih vsebuje celotni izdelek. Kajti pri tej razlagi se pojma „izdelovalec“ in „uvoznik“ dopolnjujeta in zagotavljata obširno obveščanje ECHA. Agencija bi potrebne informacije o uporabi snovi s seznama kandidatnih snovi v podizdelkih dobila ali od dejanskih izdelovalcev podizdelkov v Uniji ali od uvoznikov, bodisi uvoznikov podizdelkov bodisi od uvoznikov celotnih izdelkov, ki vsebujejo podizdelke.

50. Ugovori Komisije, FCD in FMB ter Irske in Grčije pa niso prepričljivi.

a) Neobstoj jasne določbe

51. Komisija zastopa mnenje, da bi zakonodajalec, če bi želel uvesti uvoznikovo obveznost prijave glede podizdelkov, to obveznost opredelil natančneje kot v členu 7(2) Uredbe REACH. To naj bi npr. izhajalo iz omejitev v skladu s Prilogo XVII, točka 23, točke od 5 do 7, in Prilogo XVII, točka 61, s katerimi so prav tako določeni pragovi koncentracije, ki veljajo izrecno za izdelke ali njihove „komponente“.

V zakonodajnem postopku je bilo celo več predlogov za ustrezno formulacijo,¹⁰ ki pa niso bili sprejeti.

52. Toda Danska in Nemčija pravilno dokazujeta, da vzporednica k Prilogi XVII ni nujna. Vsaj omejitve za kadmij v skladu s točko 23 so bile prevzete iz Direktive 76/769/EGS,¹¹ v kateri pa se pojem „izdelek“ ni uporabljal. Za uvrstitev komponent je bila zato potrebna izrecna določba. Dejstvo, da se je zakonodajalec ravnal po tej zakonodajni praksi pri poznejših dopolnitvah Priloge XVII, kot npr. pri omejitvah za dimetil fumarat v točki 61, nima nobenega posebnega pomena za razlago določb Uredbe REACH, ki niso neposredno povezane s to prilogo.

53. Sklicevanju na predloge v zakonodajnem postopku je treba dodati, da bi bila uvrstitev podizdelkov v členu 7(2) Uredbe REACH lahko urejena jasneje. Vendar pa taka uvrstitev tudi ni bila izključena. Zato lahko neobstoj natančnejše določbe pomeni tudi, da je veljalo, da so predlogi za natančnejšo določitev odveč, ali pa, da ni bilo mogoče doseči soglasja o eni od obeh možnosti za razlago. Zato tudi iz tega argumenta ne izhaja nujno, da bi se pojem „uvoznik“ razlagal tako ozko, kot predlaga Komisija.

b) Pravna varnost

54. Tudi sklicevanje Irske na pravno varnost na to nima nobenega vpliva. V skladu s splošnim načelom pravne varnosti, ki predstavlja temeljno načelo prava Unije, morajo biti predpisi jasni in natančni, da se lahko posamezniki nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi ter ukrepajo v skladu z njimi.¹²

55. Vendar pa načelo pravne varnosti ne zahteva, da bi moral biti pri določbi izključen kakršen koli dvom o njeni razlagi. Nasprotno, gre za to, ali je zadevni pravni akt tako nejasen, da ni mogoče z zadostno gotovostjo odpraviti morebitnih dvomov v zvezi z obsegom ali pomenom določbe.¹³ To pa je v obravnavani zadevi mogoče in o tem tudi Irska ne izraža dvomov.

56. Ni pa razvidno, zakaj naj bi bilo treba v skladu s načelom pravne varnosti dati prednost eni od obeh možnosti za razlago člena 7(2) Uredbe glede uvoznikov.

57. To trditev razumem bolj v smislu, da bi bile težave pri razlagi člena 7(2) Uredbe REACH odstranjene, če bi dobile smernice ECHA obvezen učinek. Temu se bom posvetila neposredno v nadaljevanju.

c) Smernice ECHA

58. Francosko obvestilo, ki je sporno v postopku v glavni stvari, in mnenje večine udeleženih držav članic sta namreč v nasprotju s smernicami, ki jih je ECHA objavila s soglasjem večine držav članic.¹⁴ V skladu s temi smernicami se namreč izhaja iz koncentracije v celotnem izdelku.

10 — Komisija se verjetno sklicuje na predlog Nizozemske, zabeležen v opombi 39 dokumenta Sveta 13788/2/04 REV 2, predlog Švedske iz opombe 57 dokumenta Sveta 5579/2/05 REV 2 in predlog 38 za spremembo priporočila za drugo branje Parlamenta, dokument A6-0352/2006 z dne 13. oktobra 2006.

11 — Direktiva 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 3, str. 317).

12 — Sodbi IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 68) in The International Association of Independent Tanker Owners in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 69).

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

14 — Glej zgoraj, točka 13.

59. Tudi to besedilo je, enako kot druge smernice ECHA, v pomoč pri razumevanju zadevnih določb, zlasti v delu, v katerem dokumentira soglasno mnenje Komisije in držav članic. Prav tako ima sekretariat ECHA v skladu s členom 77(2)(g) nalogo pripraviti tehnične in znanstvene smernice za uporabo člena 7 izdelovalcev in uvoznikov izdelkov. Člen 77(2)(k) med drugim določa izdelavo pojasnil k Uredbi. Kljub temu smernice ne morejo obvezno razlagati določb prava Unije.¹⁵

60. Tudi široko polje proste presoje, ki ga imajo, kot poudarja Grčija, organi Unije pri presoji znanstveno ali tehnično zapletenih dejanskih stanj, ne spremeni tega. Priznati ga je treba sicer tudi ECHA, npr. pri uvrščanju snovi na seznam kandidatnih snovi v skladu s členom 59 Uredbe REACH.¹⁶ toda v obravnavani zadevi ne gre za presojo dejstev, temveč za razlago prava Unije. Zanj pa je tudi pri zapletenih pravnih vprašanjih pristojno Sodišče.

61. Sicer pa se to jasno vidi že iz opozorila v impresumu smernic: „Vendar pa uporabnike opozarjamo, da je edini verodostojni pravni referenčni dokument besedilo Uredbe REACH ter da informacije v pričujočem dokumentu ne predstavljajo pravnega nasveta.“

62. Smernice ECHA torej niso zavezujoče.

d) Notranji trg

63. V zvezi s smernicami ECHA se Komisija sklicuje tudi na škodovanje notranjemu trgu. To bi si lahko predstavljali, če bi države članice obveznost prijave v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH razlagale različno in bi, če prijava ne bi bila izvedena, marsikatera podvomila o tem, ali je mogoče izdelke dati v promet v skladu s členom 5.

64. Zaradi takih tveganj za notranji trg je sicer še bolj nujno odgovoriti na vprašanje, postavljeno v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, vendar niso argument za določeno razlago člena 7(2) Uredbe REACH.

e) Sorazmernost

65. Toda Komisija meni, da obveznost prijave za kandidatne snovi, ki jih vsebujejo podizdelki, ni sorazmerna.

66. Načelo sorazmernosti zavezuje Unijo na podlagi člena 5(1), drugi stavek, in (4) PEU in spada med splošna načela prava Unije. V skladu z njim akti institucij Unije ne sme prestopiti meja tistega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujočega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje.¹⁷

15 — Glej npr. sodbe Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, točka 25 in navedena sodna praksa) glede pojasnil h kombinirani nomenklaturi, ki jih je izdelala Komisija, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 38) glede navodil za izvajanje Aarhuške konvencije in Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, točka 23 in naslednje) glede Obvestila Komisije o sporazumih manjšega pomena, ki neznatno omejujejo konkurenco po členu 81[ES].

16 — Točka 25 sklepov Rütgers Germany in drugi/ECHA (C-290/13 P, EU:C:2014:2174), Cindu Chemicals in drugi/ECHA (C-289/13 P, EU:C:2014:2175) in Rütgers Germany in drugi/ECHA (C-288/13 P, EU:C:2014:2176).

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

67. Obveznost uvoznikov, da pri ECHA prijavijo kandidatne snovi, ki so v ustreznih količinah v podizdelkih, ki jih vsebujejo uvoženi celotni izdelki, je primerna za uresničitev ciljev obveznosti prijave. Prijava omogoča ECHA, da pri izbiri snovi v skladu s členom 58(3), za katere Komisija uvede obvezno avtorizacijo, upošteva zadevne količine snovi in njihovo uporabo. Prijava ECHA tudi omogoča, da v skladu s členom 7(5) za te snovi zahteva registracijo ali razmisli o predlogu za omejitev v skladu s členom 69, kot je navedeno v uvodni izjavi 29.

68. Obveznost prijave je za doseg teh ciljev tudi potrebna. Brez prijave bi obstajala nevarnost, da ECHA ne bi bila obveščena o uporabi znatnih količin snovi, ki vzbujajo veliko skrb, v izdelkih – več od ene tone na uvoznika in na leto.

69. V zvezi s tem je treba zavrniti trditev Komisije ter FCD in FMB, da upoštevanje podizdelkov ni nujno, ker bodo varstvo okolja in zdravja v zadostni meri zagotavljale omejitve, obvezna avtorizacija ali varstveni ukrepi v skladu s členom 129 Uredbe REACH. Kajti prijava pri ECHA naj bi prispevala ravno k temu, da se pojasni, ali so nujne omejitve ali obvezna avtorizacija. In, kot se zdi, tudi ni izključena uvedba zaščitnih ukrepov držav članic preko prijave ECHA.

70. Toda razlogovanje Komisije izhaja iz tega, da slabe strani obveznosti prijave glede podizdelkov niso v sorazmerju s cilji, ki naj bi se dosegli.

71. Pri tem izhaja iz težav, ki jih imajo uvozniki pri pridobivanju potrebnih informacij od svojih dobaviteljev v tretjih državah. Dobavitelji pogosto ne vedo, ali podizdelki vsebujejo kandidatne snovi, saj se ustrezne informacije ne posredujejo po dobavni verigi v tretjih državah. Ustrezne informacije se deloma obravnavajo tudi kot poslovna skrivnost.

72. V skladu s tem FCD in FMB izpostavljata stroške preiskav, s katerimi se ugotavlja, ali in v kakšni koncentraciji so v izdelkih kandidatne snovi. Pregled čevlja stane od 2200 do 2400 EUR. Če pa bi bilo treba preiskati podizdelke, iz katerih je sestavljen čevlj, bi nastali stroški v višini 22.800 EUR.

73. Vendar pa, kot navaja npr. Nemčija, ni jasno, ali bi z omejitvijo obveznosti prijave na celotne izdelke dejansko dosegli zeleno razbremenitev. Kajti vsak celotni izdelek bi bilo treba še vedno preiskati, da bi ugotovili koncentracijo kandidatnih snovi. ECHA zato s soglasjem večine držav članic predlaga, da naj uvoznik najprej ugotovi koncentracijo v vseh podizdelkih, nato pa iz dobljenih vrednosti izračuna koncentracijo v celotnem izdelku.¹⁸

74. Če pa naj bi se tako ali tako ugotavljala koncentracija v podizdelkih, ni jasno, zakaj bi bilo obveščanje ECHA o teh informacijah, ki so na razpolago, povezano z nesorazmernimi nevšečnostmi. Nasprotno, kot trdijo nekatere države članice, je obremenitev celo manjša, če se prijava nanaša na podizdelke, ker koncentracije ni treba izmeriti natančno. Dovolj je ugotoviti, ali je bila prekoračena mejna koncentracija in skupna količina več kot tona na uvoznika in leto. Poleg tega je treba za obveščanje v skladu s členom 7(4)(f) Uredbe REACH ugotoviti količinski razpon snovi, npr. od 1 do 10 t ali od 10 do 100 t (na leto).

75. Stališča FCD in FMB, Irske ter Komisije je tako mogoče razumeti, le če se uvozniki ne ravnajo strogo po smernicah ECHA, temveč se opirajo na bolj ali manj natančne ocene za izključitev prijave. Komisija je tak postopek, za katerega ni v smernicah ECHA nobene podlage, za jasne primere celo izrecno predlagala na obravnavi.

76. Toda bremena obveznosti prijave v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH je mogoče ustrezno oceniti le v njenem normativnem okviru.

18 — Glej smernice, navedene v točki 13, oddelek 4.4.

77. Glede tega je treba najprej pripomniti, da so vsaj nekatere dvojne obremenitve odpravljene, kajti v skladu s členom 7(6) Uredbe REACH obveznost prijave ne velja, če je zadevno kandidatno snov že registriral za zadevno uporabo uvoznik ali kdo drug.¹⁹

78. Če ni registracije, je obveščanje v skladu s členom 7(2)(a) Uredbe REACH nujno, samo če zadevni izdelki vsebujejo snov v skupni količini nad 1 tona na leto in uvoznika. Gre torej za znatne količine kandidatnih snovi, ki izkazujejo lastnosti snovi, ki vzbujajo veliko skrb. Izhajati je treba tudi iz tega, da zadevni uvozniki uvažajo razmeroma veliko izdelkov s to snovjo ali manj izdelkov z razmeroma visoko koncentracijo.

79. Poleg tega obveznost prijave v skladu s členom 7(3) Uredbe REACH *ne velja*, kadar lahko izdelovalec ali uvoznik izključi možnost izpostavljenosti ljudi ali okolja pod normalnimi ali razumno predvidljivimi pogoji uporabe, vključno pri odstranjevanju. V skladu z Uredbo izdelovalec ali uvoznik v takih primerih priskrbi prejemniku izdelka ustrezna navodila.

80. Iz tega sledi, da obveznost prijave tudi pri izračunu koncentracije na podlagi vsakokratnih podizdelkov velja, le če ni mogoče izključiti izpostavljenosti ljudi ali okolja znatnim količinam snovi, ki izkazujejo lastnosti snovi, ki zbuja veliko skrb.

81. V tem položaju cilj visoke ravni varstva človeškega zdravja in okolja ter načelo previdnosti *zahtevata* prijavo pri ECHA, da lahko agencija po potrebi izvede nujne zaščitne ukrepe v skladu z Uredbo REACH. Na te cilje se sklicujejo člen 1(1) in (3) ter uvodne izjave 1, 3, 9 in 69 Uredbe REACH, izhajajo pa tudi iz členov 9, 11 in 191(2) PDEU ter členov 35 in 37 Listine o temeljnih pravicah.

82. Temu ustreza obveznost uvoznikov v skladu s členom 1(3) Uredbe REACH, da zagotovijo, da dajejo v promet ali uporabljajo takšne snovi, ki nimajo neugodnega učinka na zdravje ljudi ali okolje. Od njih je torej ob upoštevanju predstavljenih tveganj in zaradi omejitve prijavljanja na uvoz razmeroma velikih količin teh snovi mogoče pričakovati, da bodo pridobili potrebne informacije in snovi prijavili ECHA.

83. Izhajati je namreč treba iz tega, da bodo proizvajalci v tretjih državah, ki bi želeli proizvesti večje količine izdelkov za evropski trg, uvoznikom sporočili potrebne informacije o tem, ali so v podizdelkih kandidatne snovi. Če morajo ti proizvajalci v ta namen zahtevati te informacije od svoje dobavne verige v tretjih državah, bi se standardi Uredbe REACH zaradi te obveznosti prijave razširili celo zunaj Unije.

84. Presoja obveznosti prijave za uvoznike v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH na podlagi koncentracije kandidatnih snovi v podizdelkih torej ni nesorazmerna, temveč nujna.

f) Domnevna diskriminacija uvoznikov

85. V zvezi s tem se navaja domnevno neenako obravnavanje uvoznikov in izdelovalcev v Uniji, saj lahko izdelovalci veliko lažje pridobijo potrebne informacije od dobaviteljev iz Unije.

86. Toda omejitev obveznosti prijave na celotne izdelke, v katerih je dosežena mejna koncentracija, tega neenakega obravnavanja ne odpravi, temveč zgolj zniža število primerov, v katerih se uporablja.

87. Poleg tega bi omejitev obveznosti prijave v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH na celotne izdelke postavila v slabši položaj izdelovalce iz Unije. Izdelovalci in uvozniki podizdelkov bi bili v skladu s to določbo dolžni prijavljati, zadevne stroške pa bi prenesli na svoje prejemnike, izdelovalce celotnih izdelkov. Zato bi bila izdelava celotnega izdelka znotraj Unije manj zanimiva od uvoza.

¹⁹ — Glej smernice, navedene v točki 13, oddelek 6.4.

88. Sicer pa je Sodišče že presodilo, da morajo za uvoznike veljati enake obveznosti kot za proizvajalce v Uniji, ali pa (vsaj) podobne obveznosti, ki vodijo do izravnave stroškov, da se zagotovi dejanska konkurenca v Uniji.²⁰ Prav tako je varstvo proizvajalcev iz Unije pred konkurenčnimi neugodnostmi, ki bi lahko nastale zaradi drugačnega položaja, določenega za uvoznike, dovoljen cilj zakonodajalca Unije.²¹

89. Tudi posledice za uvoznike in izdelovalce v Uniji torej niso razlog proti obveznosti prijave na podlagi koncentracije kandidatnih snovi v podizdelkih.

g) Vmesni sklep

90. Iz tega sledi, da je uvoznik celotnega izdelka, ki je sestavljen iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo lastno obliko in površino, dolžan prijaviti pri ECHA, če podizdelek vsebuje snov, ki izpolnjuje merila iz člena 57 Uredbe REACH in je bila identificirana v skladu s členom 59(1), v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m.

3. Dobavitelj izdelkov v smislu člena 33 Uredbe REACH

91. V skladu s členom 33 Uredbe vsak dobavitelj izdelka, ki vsebuje kandidatno snov v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m, zagotovi prejemniku izdelka in potrošniku na njegovo zahtevo dovolj informacij za njegovo varno uporabo, ki so na voljo dobavitelju in ki vsebujejo vsaj ime snovi.

92. V členu 3, točka 33, Uredbe REACH je pojem dobavitelja izdelka opredeljen zelo široko. V njem so zajeti izdelovalec ali uvoznik izdelka, distributer ali drug udeleženec dobavne verige, ki daje izdelek na trg. V členu 3, točka 12, je enako široko opredeljen pojem dajanja v promet; v njem je namreč zajeta dobava ali prepustitev tretjemu za plačilo ali neodplačno.

93. Navedeni široki opredelitvi govorita v prid razlagi, po kateri je dobavitelj celotnega izdelka tudi dobavitelj podizdelkov, ki so sestavni deli celotnega izdelka in ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo lastno obliko in površino. Nasprotno pa bi bilo treba opredelitvi razlagati omejujoče, da bi obveznosti dobavitelja presojali samo na podlagi koncentracije kandidatnih snovi v celotnem izdelku.

94. Tudi zgoraj podana razlaga člena 7(2) Uredbe REACH glede uvoznikov načeloma govori v prid temu, da bi obveznosti dobaviteljev glede sporočanja določali na podlagi koncentracije kandidatnih snovi v podizdelkih.

a) Razlike med členoma 33 in 7(2) Uredbe REACH

95. Vendar pa se obveznost sporočanja v skladu s členom 33 Uredbe REACH v nekaterih pomembnih točkah razlikuje od obveznosti prijave v skladu s členom 7(2).

96. Osrednja razlika je, da se informacije o kandidatnih snoveh ne sporočajo ECHA, temveč prejemnikom ali potrošnikom izdelkov. Obstaja torej možnost, da prejemniki ali potrošniki ne želijo pridobiti izdelka, ker je v njem snov, ki vzbuja veliko skrb. Predvsem pri potrošnikih ni mogoče izključiti, da tovrstna odločitev izhaja iz napačne ocene tveganja, povezanega s snovjo.

20 — Sodba S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:430, točka 60).

21 — Sodba S.P.C.M. in drugi (C-558/07, EU:C:2009:430, točka 57).

97. Vendar sporočanje potrošnikom ne pomeni slabe strani obveznosti sporočanja, zaradi katere bi jo lahko šteli za nesorazmerno. Nasprotno, ustreza visoki ravni varstva potrošnikov, za katerega si je treba prizadevati v skladu s členom 38 Listine o temeljnih pravicah in členom 169(1) PDEU, ki v skladu z zadnjenavedeno določbo še posebej zajema potrošnikovo pravico do obveščeniosti. To izrecno priznavata uvodni izjavi 56 in 117 Uredbe REACH. Dobavitelji morajo morebitne napačne ocene potrošnikov preprečiti z ustreznim pojasnilom o tveganjih v zvezi s snovmi v izdelku.

98. Nemčija tudi upravičeno poudarja, da spodbuda, kot jo daje obveznost sporočanja, za to, da bi snovi, ki vzbujajo veliko skrb, po možnosti opustili, ustreza ciljem določb glede teh snovi. V členu 55 Uredbe REACH je izrecno opredeljeno, da je namen teh določb postopoma nadomestiti te snovi s primernimi alternativnimi snovmi ali tehnologijami, če so ekonomsko in tehnično izvedljive.

99. Za obveščanje prejemnikov ne more veljati nič drugega kot za obveščanje potrošnikov, kajti potrošniki lahko pridobijo informacije, samo če so se prej posredovale po dobavni verigi.

100. Kot trdi več držav članic, ne bi bilo zadovoljivo, če bi dopustili prekinitvev predaje teh informacij po dobavni verigi samo zato, ker se podizdelek vgradi v celotni izdelek in potem mejna koncentracija 0,1 mas. (m/m) v celotnem izdelku ni več dosežena. Tudi obremenitve dobaviteljev s tem ne bi bistveno zmanjšali.

101. Vendar pa obstajajo tudi razlike glede obveznosti prijave v skladu s členom 7(2) Uredbe REACH, ki lahko znatno povečajo obremenitve, povezane z obveznostjo sporočanja v skladu s členom 33.

102. Najprej manjka mejna količina 1 tone na leto in dobavitelja, določena v členu 7(2)(a) Uredbe REACH. Obveznost sporočanja lahko torej nastopi že pri veliko nižjem prometu. To je posebno pomembno pri uvozu izdelkov. Medtem ko je pri velikih količinah vsekakor verjetno, da izdelovalci ali dobavitelji v tretjih državah dajejo na voljo potrebne informacije, je to bržkone toliko manj gotovo, kolikor manjše so uvožene količine.

103. Poleg tega obveznost sporočanja ne odpade, če dobavitelj lahko izključi možnost izpostavljenosti ljudi ali okolja pod normalnimi ali razumno predvidljivimi pogoji uporabe, vključno pri odstranjevanju, kot je v členu 7(3) Uredbe REACH določeno za prijavo pri ECHA. Glede na to bi lahko prišlo do naložitve obveznosti sporočanja, čeprav ni pričakovati, da bo prišlo do izpostavljenosti.

104. Nazadnje pa obveznost sporočanja v skladu s členom 33 Uredbe REACH tudi ni odvisna od tega, ali je bila zadevna kandidatna snov že registrirana za zadevno uporabo. Možni so primeri, v katerih za namene člena 7(2) ni treba pojasniti, ali izdelek dejansko vsebuje kandidatno snov, saj je možnost uporabe v tovrstnih izdelkih načeloma že bila registrirana. Na podlagi člena 33 pa bi bila taka ugotovitev vseeno potrebna.

105. Z omejitvijo obveznosti sporočanja na primere, v katerih je mejna koncentracija dosežena v celotnem izdelku, so ti vidiki le posredno nakazani.

106. Po eni strani velja tudi za obveznost sporočanja v skladu s členom 33 Uredbe REACH, da smernice ECHA načeloma zahtevajo izračunavanje koncentracije v celotnem izdelku na podlagi koncentracije v podizdelkih, ki jih vsebuje celotni izdelek. Če se dobavitelj ravna po tem načelu, obveščanje prejemnika o kandidatnih snoveh v podizdelkih pač ne bi pomenilo nevzdržnih obremenitev.

107. Po drugi strani je mogoče tudi, da se celotni izdelki, ki dosegajo mejno koncentracijo, uvažajo le v majhnih količinah ali da je mogoče pri teh izdelkih izključiti tveganje izpostavljenosti. Ni jasno, zakaj naj bi bila v teh primerih obveznost sporočanja ustrežnejša kot glede podizdelkov.

108. Bistveni učinek razlage, ki jo zastopata Komisija in Irska, je, da navedene slabosti pridejo do izraza v manj primerih. Vendar pa lahko pride tudi do tega, da bi za isti podizdelek nastopila obveznost sporočanja, če bi bil dobavljen kot ločen izdelek, medtem ko po vgradnji v celotni izdelek obveznost sporočanja ne bi več obstajala. To še posebej ne bi bilo zadovoljivo, če bi dobavitelj celotnega izdelka prejel potrebne informacije od dobavitelja podizdelka in bi bilo torej mogoče zahtevati njihovo posredovanje prejemnikom ali potrošnikom celotnega izdelka.

b) Razlaga člena 33 Uredbe REACH ob upoštevanju načela sorazmernosti

109. Toda člen 33 Uredbe REACH bi bilo skladno z načelom posredovanja informacij po dobavni verigi mogoče razlagati tako, da bi se izognili neustreznim obveznostim sporočanja.

110. V skladu s členom 33 Uredbe REACH dobavitelj tako prejemnikom kot potrošnikom zagotovi informacije za varno uporabo izdelka, ki so na voljo dobavitelju in ki vsebujejo vsaj ime snovi.

111. Na prvi pogled se ta določba razume tako – vsaj na podlagi nekaterih jezikovnih različic, na primer nemške ali angleške – da mora dobavitelj v vsakem primeru – tudi če mu ta informacija ni na voljo – sporočiti vsaj ime zadevne kandidatne snovi. Če dobavitelj ne more pridobiti dovolj podatkov o tem od svojega dobavitelja, bi moral v skladu s to določbo načeloma raziskati, ali izdelek vsebuje kandidatne snovi v ustrezni koncentraciji.

112. Tovrstna obveznost preiskave se zdi problematična predvsem, če je mogoče izključiti, da bi lahko prišlo do izpostavljenosti, a tudi pri zelo majhnih količinah dobavljenih izdelkov.

113. Kljub temu so vse udeleženske, ko jim je bilo postavljeno ustrezno vprašanje, načeloma vztrajale pri tej razlagi. Pri tem so izhajale iz mnenja, da mora imeti dobavitelj na razpolago potrebne informacije, da bi lahko ravnal v skladu s členom 33 Uredbe REACH, in jih po potrebi pridobiti.

114. Pretiranemu obremenjevanju dobaviteljev pa bi se izognili, če bi tudi za sporočanje imena snovi veljal pogoj, da ima dobavitelj na razpolago to informacijo. Ta razlaga ni v nasprotju z besedilom člena 33 Uredbe REACH. Nasprotno, navedbo imena je mogoče razumeti kot pojavno obliko informacij za varno uporabo izdelka. Te informacije pa je treba posredovati, samo če so na razpolago. Na podlagi francoske različice člena 33 se še jasneje kaže ta razlaga, kot pa zahteva po sporočanju imena snovi, tudi če to ni na razpolago.

115. Če se člena 7(2) in 33 Uredbe REACH upoštevata v dobavni verigi, bi bilo dobavitelju izdelkov na razpolago ime snovi, če je bil obstoj snovi prijavljen ECHA.

116. Če se člen 7(2) Uredbe REACH ne bi uporabil, bi morale biti informacije o kandidatnih snoveh na voljo dobaviteljem tudi pri izdelkih, če so bili izdelani v Uniji. Kajti izdelovalci bi morali vedeti, ali v izdelkih obstajajo kandidatne snovi v potrebni koncentraciji. To informacijo bi bilo torej mogoče brez težav posredovati prejemnikom in potrošnikom.

117. Nasprotno pa je treba domnevati, da uvozniki manjših količin izdelkov pogosto nimajo na voljo podatkov o kandidatnih snoveh.

118. Poleg tega te informacije ne bi bile nujno na voljo, če bi ob uvozu izostala prijava pri ECHA v skladu s členom 7(3) ali (6) Uredbe REACH, ker bi lahko uvoznik izključil možnost izpostavljenosti ali pa je bila kandidatna snov že registrirana za uporabo v tovrstnih izdelkih. V teh primerih za uporabo člena 7(2) ni nujno treba ugotoviti, ali izdelek dejansko vsebuje to snov.

119. Na prvi pogled bi lahko obstajala bojazen, da bi taka razlaga člena 33 Uredbe REACH močno posegla v polni učinek te določbe. Res je, da bi bili dobavitelji uvoženih izdelkov najprej v morda velikem obsegu oproščeni obveznosti sporočanja o obstoju kandidatnih snovi.

120. Toda ta oprostitev ne bi mogla iti tako daleč, da bi lahko dobavitelji trdili, da v izdelkih ni kandidatnih snovi, ne da bi vedeli, ali snovi v izdelkih obstajajo. Priznati bi morali vsaj, da niso dobili nobenih informacij o obstoju takih snovi.

121. Poleg tega neobstoj informacij o kandidatnih snoveh ne pomeni, da bi lahko dobavitelji zanemarjali morebitna tveganja. Kot npr. navaja Komisija, obstajajo še druge določbe glede varnosti izdelkov, npr. za potrošniško blago Direktiva 2001/95/ES o splošni varnosti proizvodov.²² V okviru zagotavljanja kakovosti v skladu s temi drugimi določbami naj bi dobavitelji zmanjšali tveganje na podlagi obstoja kandidatnih snovi in po potrebi pridobili ustrezne informacije, ki jih morajo posredovati po dobavni verigi. Če pa morebiten obstoj kandidatnih snovi ni povezan z nobenim tveganjem, je odpoved informacijam sprejemljiva. Posledica vključitve tovrstnih drugih določb glede varnosti izdelka je pojasnilo glede možnih tveganj, ki – kot poudarja več udeleženk – v pogojih za obveznost sporočanja manjka.

122. Po tej razlagi bi obveznost sporočanja v skladu s členom 33 Uredbe REACH sicer presegala področje obveznosti prijave v skladu s členom 7(2), vendar ne bi prišlo do nesprejemljivih obremenitev, saj zadevnih informacij ne bi bilo treba pridobivati posebej za namene obveznosti sporočanja, temveč bi bile že na voljo.

c) Vmesni sklep

123. Dobavitelj celotnega izdelka, sestavljenega iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo obliko in površino, je torej dolžan prejemnike in na njihovo zahtevo potrošnike v skladu s členom 33 Uredbe REACH obvestiti o snovi, ki izpolnjuje merila iz člena 57 in je bila identificirana v skladu s členom 59(1), če podizdelek vsebuje to snov v koncentraciji nad 0,1 % mas. (m/m), in če ima dobavitelj na razpolago ustrezne informacije.

V – Predlog

124. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. Če so podani ostali pogoji iz člena 7(2) Uredbe REACH, je
 - a) izdelovalec celotnega izdelka, ki je sestavljen iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo svojo obliko in površino, vendar so jih izdelali ali sestavili drugi izdelovalci, dolžan prijaviti pri ECHA, če celotni izdelek vsebuje snov, ki izpolnjuje merila iz člena 57 in je bila identificirana v skladu s členom 59(1), v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m.; ter
 - b) uvoznik celotnega izdelka, ki je sestavljen iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo svojo obliko in površino, dolžan prijaviti pri ECHA, če podizdelek vsebuje snov, ki izpolnjuje merila iz člena 57 in je bila identificirana v skladu s členom 59(1), v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m.

²² — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. decembra 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 447).

2. Dobavitelj celotnega izdelka, sestavljenega iz podizdelkov, ki kljub vključitvi v celotni izdelek ohranijo svojo obliko in površino, je dolžan prejemnike in na njihovo zahtevo potrošnike v skladu s členom 33 Uredbe REACH obvestiti o snovi, ki izpolnjuje merila iz člena 57 in je bila identificirana v skladu s členom 59(1), če podizdelek vsebuje to snov v koncentraciji nad 0,1 % mas. m/m in če ima dobavitelj na razpolago ustrezne informacije.