



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 12 februari 2015¹

Mål C-106/14

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

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Frankrike))

”Förordning (EG) nr 1907/2006 (Reach-förordningen) — Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) — Begreppet vara — Vara som är sammansatt av flera varor — Informationsskyldighet i samband med användning av ämnen som inger mycket stora betänkligheter — Fastställande av koncentrationen — Produktion, import och leverans”

I – Inledning

1. För det fall att en vara innehåller mer än 0.1 procent av ett ämne som inger mycket stora betänkligheter föreskrivs vissa informationsskyldigheter i Reach-förordningen² gentemot den europeiska kemikaliemyndigheten (nedan kallad Echa) samt mottagare och konsumenter av varan.
2. Olika medlemsstater och Europeiska kommissionen är oeniga om hur denna koncentrationsgräns ska beräknas när en vara består av flera komponenter vilka i sin tur själva är varor. Särskilt kommissionen har med stöd av en majoritet av medlemsstaterna intagit ståndpunkten att andelen av ett ämne som inger mycket stora betänkligheter ska beräknas med hänsyn till den sammansatta varan. Vissa medlemsstater – majoriteten av parterna i förevarande mål – har genmält att det räcker att andelen i de enskilda komponenterna uppnås. I det fallet skulle informationsskyldighet uppkomma betydligt oftare.
3. Förevarande tvist har klart en betydande inverkan på den fria rörligheten för varor, den kan nämligen leda till att varorna omfattas av olika krav i olika medlemsstater. Tvisten måste följaktligen lösas av domstolen.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EGT L 396, s. 1), senast ändrad genom kommissionens förordning (EU) nr 895/2014 av den 14 augusti 2014 (EUT L 244, s. 6).

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

1. Reach-förordningen

4. Följande skäl i Reach-förordningen ska framhållas:

”(1) Denna förordning bör säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön och även den fria rörligheten för ämnen – som sådana, i beredningar och i varor – och samtidigt främja konkurrenskraft och innovation. Denna förordning bör även främja utvecklandet av alternativa metoder för att bedöma hur farliga ämnen är.

...

(3) En hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön bör säkerställas genom en tillnärmning av lagstiftningen om ämnen, med målsättningen att uppnå en hållbar utveckling. Denna lagstiftning bör tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, oavsett om ämnena saluförs på den inre marknaden eller internationellt, i enlighet med gemenskapens internationella åtaganden.

...

(29) Eftersom tillverkare och importörer av varor bör ha ett ansvar för sina varor är det lämpligt att införa en registreringsplikt för ämnen som är avsedda att avges från varor och som inte har registrerats för denna användning. Vad gäller ämnen som inger mycket stora betänkligheter som ingår i varor över vikt- och koncentrationsgränser, där exponering för ämnet inte kan uteslutas och ämnet inte har registrerats av någon person för denna användning, bör kemikaliemyndigheten underrättas. Kemikaliemyndigheten bör också ha befogenhet att kräva att en registreringsanmälan lämnas in, om den har skäl att misstänka att utsläpp av ett ämne från varan kan utgöra en risk för människors hälsa eller för miljön och om ämnet ingår i dessa varor i mängder som överstiger ett ton per tillverkare eller importör och år. Kemikaliemyndigheten bör överväga behovet av att föreslå en begränsning om den anser att användningen av sådana ämnen i varor utgör en risk för människors hälsa eller för miljön som inte kontrolleras på ett adekvat sätt.

...

(56) Tillverkarnas och importörernas ansvar för riskhanteringen av ämnen består till en del i att vidarebefordra information om dessa ämnen till andra i branschen, t.ex. nedströmsanvändare och distributörer. Producenter och importörer av varor bör dessutom till industriella och yrkesmässiga användare, och på begäran till konsumenter, lämna information om hur varor kan användas på ett säkert sätt. Detta viktiga ansvar bör också gälla längs hela distributionskedjan för att alla aktörer skall kunna uppfylla sina skyldigheter med avseende på hanteringen av de risker som härrör från användningen av ämnen.

...

(117) EU-medborgare bör ha tillgång till information om de kemikalier som de kan exponeras för, så att de kan fatta välgrundade beslut om sin användning av kemikalier.

...”

5. I artikel 1 i Reach-förordningen anges dess syfte och tillämpningsområde. I bestämmelsen föreskrivs följande:

”1. Syftet med denna förordning är att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, inbegripet främjande av alternativa metoder för att bedöma hur farliga ämnen är, samt att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation förbättras.

...

2. Denna förordning grundas på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter. Bestämmelserna i förordningen bygger på försiktighetsprincipen.”

6. I artikel 2.2 i Reach-förordningen anges när en vara inte längre ska anses som sådan. I denna artikel anges följande:

”Avfall ... är inte ett ämne, en blandning eller en vara i den mening som avses i artikel 3 i denna förordning.”

7. I artikel 3 i Reach-förordningen definieras olika begrepp som är av betydelse i förevarande fall:

”3. *vara*: ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.

4. *producent av en vara*: varje fysisk eller juridisk person som framställer eller sätter samman en vara inom gemenskapen.

...

11. *importör*: en fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och ansvarar för import.

12. *utsläppande på marknaden*: leverans eller tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt. ...

...

33. *leverantör av en vara*: varje producent eller importör av en vara, distributör eller annan aktör i distributionskedjan som släpper ut en vara på marknaden.

...”

8. I artikel 7 i Reach-förordningen föreskrivs vissa informationskyldigheter gentemot Europeiska kemikaliemyndigheten med avseende på varor:

”2. Varje producent eller importör av varor skall ... lämna in en anmälan till kemikaliemyndigheten om ett ämne uppfyller kriterierna i artikel 57 och har identifierats enligt artikel 59.1, om följande båda villkor är uppfyllda:

- a) Mängden av ämnet i dessa varor överstiger totalt 1 ton per producent eller importör och per år.
- b) Ämnet ingår i dessa varor i en koncentration på över 0,1 viktprocent.

3. Punkt 2 skall inte tillämpas om producenten eller importören kan utesluta att människor eller miljö exponeras under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden, vilket inbegriper bortskaffande. I så fall skall producenten eller importören lämna vederbörliga anvisningar till varans mottagare.

...

5. Kemikaliemyndigheten får besluta att producenter eller importörer av varor i enlighet med denna avdelning skall lämna in en registreringsanmälan för alla ämnen som ingår i dessa varor om samtliga följande villkor är uppfyllda:

- a) Mängden av ämnet i dessa varor överstiger totalt 1 ton per producent eller importör och per år.
- b) Kemikaliemyndigheten har skäl att misstänka att
 - i) ämnet avges från varorna, och
 - ii) utsläppet av ämnet från varorna utgör en hälso- eller miljörisk.
- c) Ämnet omfattas inte av punkt 1.

Samtidigt som registreringsanmälan lämnas in skall en avgift erläggas i enlighet med kraven i avdelning IX.

6. Punkterna 1–5 skall inte tillämpas på ämnen som redan registrerats för denna användning.

...”

9. I artikel 33 i Reach-förordningen konkretiseras de informationsskyldigheter gentemot mottagare och konsumenter som är förknippade med varor. I denna artikel anges följande:

”1. Varje leverantör av en vara som innehåller ett ämne vilket uppfyller kriterierna i artikel 57 och identifieras enligt artikel 59.1 i en koncentration över 0,1 viktprocent skall tillhandahålla mottagaren av varan tillräcklig information som leverantören har tillgång till, med åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt.

2. På en konsuments begäran skall varje leverantör av en vara som innehåller ett ämne vilket uppfyller kriterierna i artikel 57 och identifieras enligt artikel 59.1 i en koncentration över 0,1 viktprocent tillhandahålla konsumenten tillräcklig information som leverantören har tillgång till, med åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt.

Den berörda informationen skall tillhandahållas kostnadsfritt inom 45 dagar efter det att begäran mottagits.”

10. Syftet med bestämmelserna om ämnen som inger stora betänkligheter anges i artikel 55 i Reach-förordningen. I denna artikel föreskrivs följande:

”Syftet med denna avdelning är att sörja för en väl fungerande inre marknad, samtidigt som det garanteras att de risker som ämnen som inger mycket stora betänkligheter ger upphov till kontrolleras på ett adekvat sätt och att dessa ämnen gradvis ersätts med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker, när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart. Därför skall alla tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som ansöker om tillstånd analysera tillgången till alternativ samt bedöma deras risker och huruvida ersättningen är tekniskt och ekonomiskt genomförbar.”

11. De ämnen som inger stora betänkligheter definieras i artikel 57 i Reach-förordningen enligt följande:

”Följande ämnen får upptas i bilaga XIV i enlighet med förfarandet i artikel 58:

- a) Ämnen som uppfyller kriterierna för att klassificeras som cancerframkallande i kategori 1A eller 1B enligt avsnitt 3.6 i bilaga I till förordning (EG) nr 1272/2008.
- b) Ämnen som uppfyller kriterierna för att klassificeras som könscellsmutagena i kategori 1A eller 1B enligt avsnitt 3.5 i bilaga I till förordning (EG) nr 1272/2008.
- c) Ämnen som uppfyller kriterierna för att klassificeras som reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B skadliga effekter på sexuell funktion och fertilitet eller på avkommans utveckling enligt avsnitt 3.7 i bilaga I till förordning (EG) nr 1272/2008.
- d) Ämnen som är långlivade, bioackumulerande och toxiska i enlighet med kriterierna i bilaga XIII i den här förordningen.
- e) Ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande i enlighet med kriterierna i bilaga XIII i den här förordningen.
- f) Sådana ämnen – exempelvis hormonstörande ämnen eller ämnen som är långlivade, bioackumulerande och toxiska eller mycket långlivade och mycket bioackumulerande, vilka inte uppfyller kriterierna i leden d eller e – för vilka det finns vetenskapliga belägg för sannolika allvarliga effekter på människors hälsa eller miljön som leder till betänkligheter som motsvarar de som föranleds av de andra ämnen som förtecknas i leden a–e och som identifieras i varje enskilt fall i enlighet med förfarandet i artikel 59.”

12. I artikel 59 i Reach-förordningen föreskrivs det förfarande enligt vilket Echa kan föra upp ämnen som har de egenskaper som avses i artikel 57 på en så kallad kandidatförteckning för införande av ett krav på tillstånd.

3. Kemikaliemyndighetens vägledning

13. Den omtvistade frågan har påtalats i ”Kemikaliemyndighetens vägledning om krav för ämnen i varor (version 2) av den 1 april 2011”³ I avsnitt 4.4 anges att koncentrationen av ämnen som inger mycket stora betänkligheter i sammansatta varor ska fastställas med avseende på hela varan:

”SVHC-ämnet [ett ämne som inger mycket stora betänkligheter] i kandidatförteckningen kan ingå i olika koncentrationer i olika komponenter av samma vara, t.ex. en koncentration i höljet till en laptop och en annan i transformatorn. För att skyldigheter enligt artikel 7.2 och 33 ska gälla måste koncentrationen av detta SVHC-ämne överstiga 0,1 viktprocent i hela varan ...”.

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

B – *Fransk rätt*

14. Målet vid den nationella domstolen avser giltigheten av ”Meddelande[t] till ekonomiska aktörer beträffande skyldigheten att vidarebefordra information om ämnen i varor med tillämpning av artiklarna 7.2 och 33 i förordning nr 1907/2006 (Reach) – Tolkning av det gränsvärde på 0,1 procent (viktprocent) som anges i artiklarna 7.2 och 33” som den franska ministern för ekologi, hållbar utveckling, transportfrågor och bostadsfrågor (Ministre de l’écologie, du développement durable, des transports et du logement) (nedan kallad ministern) antagit den 8 juni 2011 (nedan kallat ministerns meddelande).

15. I meddelandet anges enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen följande:

”Med hänvisning till publiceringen den 1 april 2011 på Europeiska kemikaliemyndighetens ... webbsida av reviderade anvisningar för tillämpningen av Reach-förordningen på ämnen i varor, närmare bestämt den anmärkning som verkställande direktören fogat till anvisningarna om att dessa inte antagits enhälligt av samtliga medlemsstater i Europeiska unionen/Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, underrättar de franska myndigheterna de ekonomiska aktörerna genom detta meddelande om den tolkning som Frankrike gjort när det gäller tillämpningen av artiklarna 7.2 och 33 i Reach-förordningen. Det preciseras att med ’vara’ ska avses varje föremål som svarar mot definitionen av ’vara’ i Reach-förordningen, det vill säga ’som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion’ (artikel 3.3). En vara kan därmed bestå av ett eller flera föremål som svarar mot definitionen av en ’vara’, och de bestämmelser som föreskrivs i artiklarna 7.2 och 33 är därmed tillämpliga på var och en av dessa.”

III – **Förfarandet vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande**

16. I målet vid den nationella domstolen har två franska handelsförbund ifrågasatt ministerns meddelande. Franska Conseil d’État som har att pröva tvisten har hänskjutit följande fråga till domstolen:

”I det fallet att en ’vara’ i den mening som avses i förordning nr 1907/2006 (Reach) är sammansatt av flera beståndsdelar som var för sig svarar mot definitionen av ’vara’ i förordningen, är då de skyldigheter som följer av artiklarna 7.2 och 33 i förordningen uteslutande tillämpliga på den sammansatta varan eller är de tillämpliga på var och en av de beståndsdelar som svarar mot definitionen av en ’vara’?”

17. Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (handels- och distributionsförbundet) tillsammans med (förbundet för hemhantverks- och inredningsbutiker) (Fédération des magasins de bricolage et de l’aménagement de la maison) (nedan kallade FCD och FMB), Republiken Frankrike, Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Republiken Grekland, Republiken Österrike, Konungariket Sverige, Konungariket Norge och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag för Grekland och Österrike deltog samtliga även vid den muntliga förhandlingen den 8 januari 2015.

IV – Rättslig bedömning

18. För en bättre förståelse av begäran om förhandsavgörande ska tolkningsfrågan inledningsvis placeras i det lagstiftningssammanhang i vilket Reach-förordningen ingår (se i detta avseende punkt A). Därefter kommer begreppet vara (se nedan punkt B) och de skyldigheter som åligger producenter och importörer att underrätta Echa enligt artikel 7.2 (se i detta avseende nedan punkt C, 1 och 2) samt leverantörers skyldigheter att tillhandahålla mottagare och konsumenter information enligt artikel 33 (se i detta avseende nedan punkt C, 3) att undersökas.

A – Den normativa bakgrunden till frågan i begäran om förhandsavgörande

19. Frågan i begäran om förhandsavgörande är förknippad med bestämmelserna i Reach-förordningen om så kallade ”ämnen som inger mycket stora betänkligheter”, vars egenskaper anges i artikel 57. Dessa ämnen utgör enligt denna bestämmelse en fara för hälsan, eftersom de framkallar cancer, är mutagena eller kan vara reproduktionstoxiska (artikel 57 a–c). De kan även ha skadliga effekter på miljön, eftersom de är långlivade, bioackumulerande och toxiska, eller mycket långlivade och mycket bioackumulerande (artikel 57 d och e). I det enskilda fallet räcker även likvärdiga egenskaper (artikel 57 f).

20. Sådana ämnen kan införas i bilaga XIV i Reach-förordningen genom ett beslut av kommissionen inom ramen för ett kommittéförfarande, vilken enligt de senaste ändringarna⁴ omfattar 31 ämnen.⁵ Enligt artikel 56 krävs i allmänhet ett godkännande för att kunna använda de ämnen som anges i bilagan, vilket kommissionen ska utfärda enligt artiklarna 60–64.

21. De förevarande bestämmelserna avser emellertid ämnen som redan finns i en så kallad kandidatförteckning för upptagande i bilagan. Echa kan fastställa sådana ämnen enligt ett förfarande som anges i artikel 59 om de uppvisar sådana egenskaper som ämnen som inger mycket stora betänkligheter. Bland de ämnen som finns i kandidatförteckningen väljs de ämnen ut vars upptagande i bilaga XIV ska undersökas närmare. För övrigt har parterna på en begäran som framställdes vid förhandlingen enhälligt anfört att de ämnen som tagits upp i kandidatförteckningen fortfarande finns i kandidatförteckningen efter det att de införts i bilaga XIV.

22. Kandidatförteckningen innehöll senast 155 ämnen.⁶ Det kan finnas ytterligare ämnen som har dessa egenskaper,⁷ men dessa berörs inte av förevarande fråga så länge de inte har upptagits i kandidatförteckningen.⁸

23. Enligt artikel 7.2 i Reach-förordningen ska varje producent eller importör av varor lämna in en anmälan till Echa om mängden av ett ämne i kandidatförteckningen i dessa varor överstiger totalt 1 ton per producent eller importör och per år och ämnet ingår i dessa varor i en koncentration på över 0,1 viktprocent.

4 — Kommissionens förordning (EU) nr 895/2014 av den 14 augusti 2014 om ändring av bilaga XIV till förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 244, s. 6).

5 — Den 1 september 2014 offentliggjorde den europeiska kemikaliemyndigheten ett utkast till rekommendation att införa ytterligare 22 ämnen i bilaga XIV till förordning nr 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, besökt den 27 november 2014).

6 — [Http://echa.europa.eu/candidate-list-table](http://echa.europa.eu/candidate-list-table), version av den 16 juni 2014, besökt den 27 november 2014.

7 — Olika icke-statliga organisationer för förteckningar över ytterligare ämnen som inger stora betänkligheter som kan komma att upptas i kandidatförteckningen. Den så kallade SIN List som upprättats av International Chemical Secretariat innehåller 830 ämnen (sinlist.chemsec.org, besökt den 1 december 2014), en förteckning som upprättats av Europeiska fackliga samorganisationen från år 2010 omfattade 334 ämnen (<http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation>, besökt den 1 december 2014).

8 — Se tribunalens dom Rütgers Germany m.fl./Echa (T-96/10, EU:T:2013:109, punkt 34).

24. Därutöver föreskrivs i artikel 33.1 i Reach-förordningen att varje leverantör av en vara som innehåller ett ämne som tagits upp i kandidatförteckningen i en koncentration över 0,1 viktprocent ska tillhandahålla mottagaren av varan tillräcklig information som leverantören har tillgång till, med åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt. Enligt punkt 2 ska en leverantör på en konsuments begäran tillhandahålla konsumenten samma information.

25. Begäran om förhandsavgörande avser användningen av koncentrationsgränsen på 0,1 viktprocent i varan. Det ska klargöras huruvida denna gräns ska användas vad beträffar varor som i sin tur är sammansatta av varor med avseende på hela varan eller på respektive del av varan.

26. Flera medlemsstater har i detta avseende, som ett exempel, angett en cykel vars handtag av plastmaterial innehåller mjukningsmedel som upptagits i kandidatförteckningen över ämnen som inger mycket stora betänkligheter. Delgränsen för handtagen som sådana har möjligen uppnåtts, men förmodligen inte med avseende på hela cykeln. Andra exempel som nämnts är fätöljer vars överdrag innehåller plastmaterial eller hela flygplan där sådana fätöljer monterats.

B – Begreppet vara enligt artikel 3.3 i Reach-förordningen

27. De flesta medlemsstater grundar sig på definitionen i artikel 3.3 i Reach-förordningen. Enligt denna definition är en vara ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.

28. Tvärtemot vad Irland angett behöver funktionen inte vara av självständig karaktär, det vill säga tillkomma föremålet oberoende av andra föremål. Det finns emellertid inte något stöd för detta i ordalydelsen och räckvidden av begreppet vara skulle begränsas i alltför stor omfattning. Funktionen med ett flertal föremål kan enbart uppnås i kombination med andra föremål, ämnen eller blandningar. Utöver ovannämnda handtag och fätöljöverdrag kan till exempel skruvar nämnas. Även sådana föremål saluförs dock för att kunna användas av andra för tillverkning av mer komplexa varor, till exempel för tillverkning av cyklar, fätöljer eller flygplan.

29. En blytacka eller plastgranulat⁹ utgör däremot inte varor utan ämnen, det vill säga kemiska grundämnen och föreningar av dessa grundämnen i den mening som avses i artikel 3.1 i Reach-förordningen. Deras funktion fastställs inte i första hand utifrån deras form, yta eller design, utan utifrån deras kemiska sammansättning. Dessutom finns enligt artikel 3.2 i Reach-förordningen även blandningar av olika ämnen, till exempel flytande färg eller lack.

30. Jag vill för fullständighetens skull anmärka att anmälningsskyldigheten (artikel 7.2 i Reach-förordningen) som är föremål för prövning i förevarande mål och skyldigheten att tillhandahålla mottagare och konsumenter information (artikel 33) enligt artikel 2.5 och 2.6 inte gäller för livsmedel.

31. Definitionen ska inte förstås så, att en del av en vara inte längre utgör en vara när den sammanfogas med andra beståndsdelar av en vara för att bilda en hel vara.

32. Såsom Belgien och Norge har anfört regleras däremot enbart i artikel 2.2 i Reach-förordningen uttryckligen när varor inte längre ska anses som sådana, nämligen när de blir avfall i den mening som avses i unionsrätten.

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

33. Tvärtemot vad Irland har hävdat förlorar en del av en vara inte heller nödvändigtvis sin funktion när den införs i en hel vara. Såsom redan anförts kommer en del av en vara ofta först att fylla sin funktion när den integreras i en hel vara. Som ett exempel kan funktionen med ovannämnda handtag anges, som är att användas som komponenter i en cykel.

34. En del av en vara kan emellertid även få en annan form, yta eller design vid monteringen, varigenom dess funktion ändras. Detta är till exempel tänkbart när det gäller textilier som kan användas i olika varor. Dessa funktionsmöjligheter begränsas betydligt om de – såsom i det belgiska exemplet – bearbetas till ett fåtöljöverdrag. Även en sådan del av en vara som har en begränsad funktion behåller emellertid i allmänhet en självständig funktion som skiljer den från andra delar av en vara som används för hela varan. Ett sofföverdrag har en annan funktion än de andra delar som ingår i varan, till exempel stoppning, eventuell fjädring eller fåtöljsstommen.

35. Enbart om en vara i samband med integreringen i en hel vara förlorar sin form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion, så är det inte längre möjligt att identifiera en del av en vara. I praktiken torde sådana fall emellertid vara av liten betydelse och vad gäller möjliga exempel måste det alltid bedömas huruvida det ursprungligen över huvud taget var fråga om varor och inte om ämnen.

36. Så länge som en del av en vara, trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion, ska den följaktligen även i fortsättningen anses som en vara. Av det skälet talar begreppet vara som sådant snarare för att vid beräkningen av koncentrationen av vissa ämnen beakta en del av en vara än hela produkten.

C – Sambandet med anmälningskyldigheten i artikel 7.2 och artikel 33 i Reach-förordningen

37. Definitionen av varan är emellertid tillämplig i samband med särskilda skyldigheter som åligger producenter eller importörer (artikel 7.2 i Reach-förordningen) eller leverantörer av en vara (artikel 33).

38. Kommissionen är av uppfattningen att dessa personer inte producerar, importerar eller levererar delarna av en vara utan hela varan. Av det skälet ska även koncentrationen av de ämnen som tagits upp i kandidatförteckningen bedömas med avseende på hela varan.

39. Enligt det franska meddelandet som har ifrågasatts i målet vid den nationella domstolen och den uppfattning som företräds av flera andra medlemsstater ska andelsgränsen däremot beräknas för de enskilda delarna av varan.

40. Denna meningsskiljaktighet ska emellertid granskas separat för producenter, importörer och leverantörer av varor.

1. Producenter av varor i den mening som avses i artikel 7.2 i Reach-förordningen

41. Skyldigheten att lämna in en anmälan till Echa enligt artikel 7.2 i Reach-förordningen åligger *för det första* producenter av varor. Enligt artikel 3.4 är en producent av en vara varje fysisk eller juridisk person som framställer eller sätter samman en vara inom gemenskapen.

42. Den omständigheten att en producent framställer eller sammansätter en hel produkt på så sätt att den kombinerar olika delar av en vara innebär inte att producenten även har framställt eller satt samman dessa delar av en vara. I en ekonomi som karaktäriseras av arbetsfördelning är det snarare sannolikt att producenten av en hel vara helt eller delvis köper in de delar som behövs av andra producenter. Detta förtydligas utmärkt genom de ovan angivna exemplen cyklar, fåtöljer, flygplan och bilar.

43. Det skulle emellertid inte vara förenligt med innebörden av begreppet producent av en hel vara att även tillskriva producenten av en hel vara ansvar för tillverkningen av de delar av en vara som denne använt om varan faktiskt har framställts eller satts samman av andra producenter. Enbart den som själv har tillverkat delar av en vara eller satt samman dem (av andra delar av en vara) kan anses som producent av delar av en vara.

44. Det åligger följaktligen varje producent av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design, men som framställts eller satts samman av andra delar av en vara - att lämna in en anmälan till Echa när ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 och har identifierats enligt artikel 59.1 ingår i hela varan i en koncentration på över 0,1 viktprocent.

45. I motsats till vad särskilt Frankrike och Tyskland hävdar krävs det inte att producenter trots detta åläggs att lämna in en anmälan av ämnen som tagits upp i kandidatförteckningen som ingår i de delar av en vara som använts. Såsom nämligen även andra parter angett erhåller Echa denna information utan att behöva begära sådan information från producenten av hela varan. Om de tillverkas i unionen eller importerar till unionen, så åligger informationsskyldigheten nämligen producenten eller, såsom kommer att visas, importören av en vara.

2. Importörer av varor, i den mening som avses i artikel 7.2 i Reach-förordningen

46. För *det andra* åligger det enligt artikel 7.2 i Reach-förordningen importörer av varor att lämna in en anmälan till Echa.

47. Enligt artikel 3.11 i Reach-förordningen är en importör en fysisk eller juridisk person som är etablerad i unionen och ansvarar för import, det vill säga för fysisk införsel till unionens tullområde (artikel 3.10).

48. Enligt ordalydelsen i denna definition är importören av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design - även importör av delar av en vara. Frågan uppkommer vilka andra fysiska eller juridiska personer som ska bära ansvaret för den fysiska införseln till unionens tullområde av dessa delar av en vara.

49. Ovannämnda tolkning av begreppet producent talar också för att importören av en hel vara ska anses som importör av de delar av en vara som ingår. Vid denna tolkning kompletterar nämligen begreppen producent och importör varandra och säkerställer att Echa tillhandahålls omfattande information. Echa erhåller den information som krävs om användningen av ämnen upptagna i kandidatförteckningen i delar av en vara antingen av de faktiska producenterna av delar av en vara i unionen eller av importörerna, antingen av importörer av delar av en vara eller importörer av hela varan som består av delar av en vara.

50. De invändningar som framförts av kommissionen, FCD och FMB samt Irland och Grekland kan däremot inte godtas.

a) Avsaknaden av en klar bestämmelse

51. Kommissionen har anfört att om lagstiftaren hade avsett att införa en anmälningsskyldighet för importörer med avseende på delar av en vara så hade en sådan skyldighet föreskrivits på ett klarare sätt än i artikel 7.2 i Reach-förordningen. Detta framgår till exempel av begränsningarna enligt bilaga XVII punkt 23, punkterna 5–7 och bilaga XVII punkt 61, där det också föreskrivs koncentrationsgränser som uttryckligen gäller för varor eller ”delar av varor”. I lagstiftningsförfarandet lämnades till och med olika förslag till en motsvarande formulering,¹⁰ vilka emellertid inte antogs.

52. Danmark och Tyskland har emellertid visat att parallellen till bilaga XVII inte är tvingande. I vart fall övertogs begränsningar för kadmium enligt punkt 23 från direktiv 76/769/EEG,¹¹ där begreppet varor inte användes. Det krävs följaktligen en uttrycklig bestämmelse för att kunna inbegripa komponenter. Den omständigheten att lagstiftaren i senare kompletteringar till bilaga XVII, såsom till exempel vad beträffar begränsningar för dimetylfumarat i punkt 61 orienterade sig efter denna lagstiftningspraxis saknar betydelse för tolkningen av bestämmelserna i Reach-förordningen, som inte har ett direkt samband med denna bilaga.

53. Jag instämmer i vad som anförts med hänvisning till förslagen i lagstiftningsförfarandet att det på ett klarare sätt hade kunnat föreskrivas att delar av varor ska omfattas av artikel 7.2 i Reach-förordningen. Det uteslöts emellertid inte heller att de inte ska göra det. Avsaknaden av en mer precis bestämmelse kan följaktligen även innebära att förslagen om en precisering betraktades som överflödiga eller att enighet avseende ett av de båda tolkningsalternativen inte kunde uppnås. Av det skälet innebär inte heller detta argument att begreppet importörer ska tolkas så restriktivt som kommissionen föreslagit.

b) Rättssäkerhet

54. Irlands hänvisning till rättssäkerheten medför inte heller någon annan bedömning. Rättssäkerhetsprincipen utgör en grundläggande unionsrättslig princip som bland annat fordrar att bestämmelser ska vara klara och precisa, så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed.¹²

55. Enligt rättssäkerhetsprincipen krävs det visserligen inte att alla tvivel beträffande tolkningen av en bestämmelse är uteslutna. Det som är avgörande är snarare frågan huruvida rättsakten i fråga är så tvetydigt formulerad att medlemsstaten inte med tillräcklig säkerhet kan skingra eventuella tvivel om bestämmelsens räckvidd eller innebörd.¹³ Detta är emellertid möjligt i förevarande fall och har inte heller ifrågasatts av Irland.

56. Däremot framgår det inte varför ett av de båda tolkningsalternativen av artikel 7.2 i Reach-förordningen med avseende på importörer skulle vara att föredra enligt rättssäkerhetsprincipen.

57. Jag uppfattar denna argumentation i stället på så sätt att de svårigheter som uppkommer i samband med tolkningen av artikel 7.2 i Reach-förordningen skulle bemästras om Echas vägledning hade bindande verkan. Jag kommer i det följande att ta ställning till detta.

10 — Kommissionen hänför sig av allt att döma till Nederländernas förslag som dokumenterats i fotnot 39 i rådsdokument 13788/2/04 REV 2, Sveriges förslag som dokumenterats i fotnot 57 i rådsdokument 5579/2/05 REV 2 och ansökan om ändring 38 till andra behandlingsrekommendationen från parlamentet, dokument A6-0352/2006 av den 13 oktober 2006.

11 — Rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar) (EGT L 262, s. 201; svensk specialutgåva: område 13, volym 5, s. 229).

12 — Dom IATA och ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punkt 68) och The International Association of Independent Tanker Owners m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 69).

13 — Dom Belgien/kommissionen (C-110/03, EU:C:2005:223, punkt 31).

c) Echas riktlinjer

58. Det franska meddelande som det rör sig om i målet vid den nationella domstolen och den uppfattning som företräds av de flesta av de berörda medlemsstaterna står nämligen i strid med den vägledning som Echa offentliggjort med godkännande från de flesta medlemsstaterna.¹⁴ Enligt denna vägledning ska nämligen koncentrationen i hela varan beaktas.

59. Liksom annan vägledning som tillhandahållits av Echa är även denna text till hjälp för tolkningen av de tillämpliga bestämmelserna, särskilt som den dokumenterar ett harmoniserat ställningstagande av kommissionen och medlemsstaterna. Enligt artikel 77.2 g ska Echas sekretariat även ge producenter och importörer av varor teknisk och vetenskaplig vägledning för tillämpning av artikel 7. I artikel 77.2 k föreskrivs dessutom att bakgrundsinformation om denna förordning ska utarbetas.¹⁵ En riktlinje kan emellertid inte ge uttryck för en bindande tolkning av de unionsrättsliga bestämmelserna.

60. Det förhållandet att unionsorgan har ett vidsträckt handlingsutrymme vid bedömningen av vetenskapligt och tekniskt komplexa omständigheter som Grekland påpekat medför inte heller en annan bedömning. Echa har visserligen också ett vidsträckt handlingsutrymme, till exempel när den inför ämnen i kandidatförteckningen enligt artikel 59 i Reach-förordningen.¹⁶ I förevarande fall rör det sig emellertid inte om en faktisk bedömning, utan om tolkning av unionsrätten. Även vid komplexa rättsfrågor ankommer denna tolkning enbart på domstolen.

61. Detta framgår dessutom klart av följande meddelande i vägledningens redaktionsruta: "Vi vill dock påminna användarna om att texten i Reach-förordningen är den enda gällande rättsliga grunden och att den information som finns i detta dokument inte är avsedd som juridisk hjälp."

62. Den vägledning som tillhandahålls av Echa är således inte bindande.

d) Den inre marknaden

63. Kommissionen har i samband med Echas vägledning även anfört att den inre marknaden påverkas. Detta är tänkbart om medlemsstaterna tolkar anmälningsskyldigheten i artikel 7.2 i Reach-förordningen på olika sätt och vissa av dem ifrågasätter möjligheten att släppa ut varor på marknaden enligt artikel 5 om anmälan inte lämnas in.

64. Sådana risker för den inre marknaden belyser visserligen nödvändigheten av att besvara den fråga som ställts i begäran om förhandsavgörande, men utgör inte stöd för en viss tolkning av artikel 7.2 i Reach-förordningen.

e) Proportionalitet

65. Kommissionen har emellertid anfört att en anmälningsskyldighet för ämnen som tagits upp i kandidatförteckningen som ingår i delar av en vara är oproportionerlig.

14 — Se punkt 13 ovan.

15 — Se till exempel dom Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, punkt 25 och där angiven rättspraxis) avseende den bakgrundsinformation som kommissionen utarbetat avseende den kombinerade nomenklaturen, Fish Legal och Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 38) avseende vägledningen för genomförandet av Århuskonventionen och Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795), punkt 23 och följande punkter) avseende kommissionens tillkännagivande om avtal av mindre betydelse som inte märkbart begränsar konkurrensen enligt artikel 81 [EG].

16 — Punkt 25 i beslutet Rütgers Germany m.fl./Echa (C-290/13 P, EU:C:2014:2174), Cindu Chemicals m.fl./Echa (C-289/13 P, EU:C:2014:2175) och Rütgers Germany m.fl./Echa (C-288/13 P, EU:C:2014:2176).

66. Enligt artikel 5.1 andra meningen och 5.4 FEU är proportionalitetsprincipen bindande för unionen och ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten. Proportionalitetsprincipen innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen.¹⁷

67. En skyldighet för importörer att lämna in en anmälan till Echa om ämnen upptagna i kandidatförteckningen som i motsvarande mängder förekommer i de delar av en vara som ingår i importerade hela varor är ändamålsenlig för att uppnå de mål som eftersträvas med anmälningsskyldigheten. Denna anmälan möjliggör för Echa att beakta berörda mängder av ämnena och deras användning i samband med urvalet av de ämnen enligt artikel 58.3 i Reach-förordningen med avseende på vilka kommissionen har infört ett tillståndskrav. Denna anmälan möjliggör även för Echa att kräva en registreringsanmälan för dessa ämnen enligt artikel 7.5 eller föreslå en begränsning enligt artikel 69, såsom föreskrivs i skäl 29.

68. Anmälningsskyldigheten krävs också för att uppnå dessa mål. Utan anmälan skulle risken finnas att Echa inte underrättas om användningen av betydande mängder av ämnen som inger mycket stora betänkligheter som överstiger ett ton per importör och år.

69. I detta sammanhang ska den argumentation som kommissionen, FCD och FMB framfört att det inte är nödvändigt att inbegripa delar av varor, eftersom begränsningar, tillståndskrav eller nationella skyddsåtgärder enligt artikel 129 i Reach-förordningen i tillräcklig utsträckning säkerställer miljö- och hälsoskydd, underkännas. Anmälan till Echa ska nämligen bidra till att klargöra huruvida begränsningar eller ett tillståndskrav krävs. Det förefaller inte heller uteslutet att en anmälan till Echa leder till att medlemsstaterna vidtar skyddsåtgärder.

70. De argument som kommissionen framfört syftar emellertid till att visa att de olägenheter som skyldigheten att lämna in en anmälan med avseende på delar av en vara vållar är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen.

71. Kommissionen stöder sig i detta avseende på de svårigheter som importörer har att erhålla den information som krävs från deras leverantörer i tredje land. Dessa saknar ofta kännedom om att sådana ämnen som upptagits i kandidatförteckningen ingår i varorna, eftersom sådan information inte har vidarebefordrats genom distributionskedjan i tredjeländländer. Delvis behandlas sådan information även som affärshemligheter.

72. FCD och FMB har framhållit de kostnader som uppkommer i samband med undersökningen om huruvida ämnen upptagna i kandidatförteckningen ingår i varan och koncentrationen av ämnena. Det kostar 2200–2400 euro att undersöka en sko. Om man däremot skulle vara tvungen att undersöka de beståndsdelar som ingår i skon, så skulle en kostnad på 22 800 euro uppkomma.

73. Såsom bland andra Tyskland har anfört är det emellertid oklart huruvida en begränsning av anmälningsskyldigheten till hela produkten verkligen medför den lättnad som önskas. För varje hel vara måste nämligen fortfarande koncentrationen av de ämnen som tagits upp i kandidatförteckningen undersökas. Echa har i detta avseende, i samstämmighet med en majoritet av medlemsstaterna, förslagit att importören först och främst ska fastställa koncentrationen i samtliga beståndsdelar som ingår i varan och därefter på grundval av dessa värden beräkna koncentrationen i hela varan.¹⁸

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

18 — Se den vägledning som anges i punkt 13, avsnitt 4.4.

74. Om koncentrationen i delar av en vara emellertid ändå ska fastställas, så är det svårt att förstå varför det skulle vålla orimliga olägenheter att anmäla denna information till Echa. Såsom vissa medlemsstater har påpekat är belastningen tvärtom till och med mindre om underrättelsen avser delar av en vara, eftersom koncentrationen inte måste fastställas exakt, såsom vissa medlemsstater anför. Det räcker att fastställa om koncentrationsmängden och den totala mängden på ett ton per importör och år har överskridits. För amalgam enligt artikel 7.4 f i Reach-förordningen ska dessutom ämnets mängdintervall fastställas, exempelvis 1–10 ton eller 10–100 ton (per år).

75. Den ståndpunkt som FCD och FMB, Irland samt kommissionen intagit kan däremot enbart förstås om importörer inte strikt följer Echas vägledning, utan grundar sig på mer eller mindre exakta uppskattningar för att utesluta en anmälan. Kommissionen föreslog ett sådant tillvägagångssätt för klara fall, som inte har någon grund i den vägledning som tillhandahållits av Echa, till och med uttryckligen under förhandlingen.

76. De olägenheter som en anmälningsskyldighet enligt artikel 7.2 i Reach-förordningen vållar kan emellertid enbart bedömas på ett lämpligt sätt i dess lagstiftningssammanhang.

77. I detta avseende ska det först påpekas att i vart fall vissa dubbla belastningar undviks, eftersom anmälningsskyldigheten bortfaller enligt artikel 7.6 i Reach-förordningen när det ämne som tagits upp i kandidatförteckningen redan har registrerats av importören själv eller av en annan person för den aktuella användningen.¹⁹

78. Om ämnet inte har registrerats så är det enbart nödvändigt att lämna in en anmälan enligt artikel 7.2 a i Reach-förordningen om ämnet ingår i den aktuella varan i mängder på totalt minst 1 ton per år och importör. Det rör sig följaktligen om betydande mängder av ämnen som upptagits i kandidatförteckningen som uppvisar egenskaper av ämnen som inger mycket stora betänkligheter. Det kan även utgå från att berörda importörer importerar relativt många produkter som innehåller detta ämne eller färre produkter med relativt hög koncentration.

79. Dessutom ska anmälningsskyldigheten *inte* tillämpas enligt artikel 7.3 i Reach-förordningen när producenten eller importören kan utesluta att människor eller miljö exponeras under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden, vilket inbegriper bortskaffande. I så fall ska producenten eller importören lämna vederbörliga anvisningar till varans mottagare.

80. Följaktligen föreligger även vid beräkningen av koncentrationen utifrån delprodukterna en anmälningsskyldighet enbart om det inte kan uteslutas att människor eller miljö exponeras för betydande mängder av ämnen som har egenskaper av ämnen som inger mycket stora betänkligheter.

81. I denna situation *krävs* för att uppnå det mål som syftar till att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön samt försiktighetsprincipen att anmälan lämnas in till Echa, så att Echa eventuellt ska kunna vidta de skyddsåtgärder som krävs enligt Reach-förordningen. Artikel 1.1 och 1.3 samt skälen 1, 3, 9 och 69 i Reach-förordningen hänför sig till dessa mål och försiktighetsprincipen, men de följer även av artiklarna 9, 11 och 191. 2 FEUF samt artiklarna 35 och 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

82. Ett liknande syfte eftersträvas med skyldigheten för importörer enligt artikel 1.3 i Reach-förordningen, nämligen att säkerställa att de ämnen som de släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter. Mot bakgrund av ovannämnda risker och med hänsyn till begränsningen av skyldigheten att lämna information till import av relativt stora mängder av dessa ämnen kan det skäligen krävas att de inhämtar den information som krävs och lämnar den till Echa.

19 — Se den vägledning som anges i punkt 13, avsnitt 6.4.

83. Det kan nämligen utgå från att tillverkare i tredjeland som avser att tillverka icke försumbara mängder av varor för den europeiska marknaden kommer att tillhandahålla importörerna den information som krävs om förekomsten av sådana ämnen som upptagits i kandidatförteckningen i delar av en vara. Om dessa tillverkare i detta syfte skulle vara tvungna att inhämta information från deras egen distributionskedja i tredjeländer, så skulle anmälningsskyldigheten medföra att till och med de standarder som gäller enligt Reach-förordningen skulle spridas utanför unionen.

84. Det är således inte oproportionerligt utan nödvändigt att bedöma anmälningsskyldigheten för importörer enligt artikel 7.2 i Reach-förordningen utifrån koncentrationen av de ämnen som tagits upp i kandidatförteckningen i delar av en vara.

f) Den påstådda diskrimineringen av importörer

85. I detta sammanhang kommer även en påstådd diskriminering av importörer och unionstillverkare att påtalas, eftersom det är betydligt lättare för tillverkare till unionsleverantörer att erhålla den information som krävs.

86. En begränsning av anmälningsskyldigheten till hela varor i vilka koncentrationsgränsen uppnås innebär emellertid inte att denna diskriminering elimineras, utan på sin höjd att antalet tillämpningar minskar.

87. En begränsning av anmälningsskyldigheten i artikel 7.2 i Reach-förordningen till hela varor skulle dessutom diskriminera unionens producenter. Enligt denna bestämmelse är producenter och importörer av delar av en vara skyldiga att lämna in en anmälan och de kan övervältra därtill knutna kostnader på mottagaren av delar av en vara, det vill säga de som producerar en hel vara. Det skulle därför vara mindre attraktivt att tillverka hela varan inom unionen än att importera den.

88. Domstolen har för övrigt redan slagit fast att importörerna måste åläggas samma skyldigheter som unionstillverkarna, eller (åtminstone) liknande skyldigheter som leder till en justering av kostnaderna för att säkerställa en verklig konkurrens i unionen.²⁰ Det är även ett legitimt mål för unionslagstiftaren att skydda unionstillverkare mot de konkurrensnackdelar som skulle kunna följa om importörerna gavs en annan ställning.²¹

89. Således talar inte heller inverkan på importörer och producenter i unionen mot en anmälningsskyldighet på grundval av koncentrationen av ämnen upptagna i kandidatförteckningen i delar av en vara.

g) Slutsats i denna del

90. Följaktligen är importören av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta och design - skyldig att lämna in en anmälan till Echa när ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 i Reach-förordningen och har identifierats enligt artikel 59.1 ingår i en del av en vara i en koncentration på över 0,1 viktprocent.

20 — Dom S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 60).

21 — Dom S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 57).

3. Leverantörer av varor, i den mening som avses i artikel 33 i Reach-förordningen

91. Enligt artikel 33 i Reach-förordningen ska varje leverantör av en vara som innehåller ett ämne upptaget i kandidatförteckningen i en koncentration över 0,1 viktprocent tillhandahålla mottagaren av varan och konsumenten, på konsumentens begäran, tillräcklig information som leverantören har tillgång till, med åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt.

92. I artikel 3 punkt 33 i Reach-förordningen ges en mycket vid definition av begreppet leverantör av en vara. Den omfattar varje producent eller importör, distributör eller annan aktör i distributionskedjan som släpper ut en vara på marknaden. Artikel 3 punkt 12 innehåller också en vid definition av begreppet utsläppande på marknaden. Den omfattar nämligen leverans eller tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt.

93. Dessa vida definitioner talar för en sådan tolkning enligt vilken en leverantör av en hel vara även är leverantör av de delar av varan som ingår, vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design. Definitionerna måste snarare tolkas restriktivt för att enbart bedöma leverantörens skyldigheter på grundval av koncentrationen av ämnen upptagna i kandidatförteckningen i hela varan.

94. Ovannämnda tolkning av artikel 7.2 i Reach-förordningen med avseende på importörer talar i princip också för att leverantörers anmälningsskyldighet ska bedömas utifrån koncentrationen av ämnen upptagna i kandidatförteckningen i delar av en vara.

a) Skillnaderna mellan artikel 33 och artikel 7.2 i Reach-förordningen

95. Informationsskyldigheten enligt artikel 33 i Reach-förordningen skiljer sig emellertid på vissa viktiga punkter från anmälningsskyldigheten enligt artikel 7.2.

96. En viktig skillnad är att information om ämnen upptagna i kandidatförteckningen inte ska lämnas till Echa utan till mottagare eller konsumenter av varor. Det är således möjligt att dessa avstår från att köpa varan till följd av att den innehåller ett ämne som inger mycket stora betänkligheter. Det kan särskilt när det gäller konsumenter inte uteslutas att ett sådant beslut grundar sig på en felaktig uppskattning av den risk som är förenad med ämnet.

97. Tillhandahållande av information till konsumenten vållar emellertid inte olägenheter med avseende på informationsskyldigheten som får den att framstå som orimlig. Den motsvarar snarare den höga konsumentskyddsnivå som eftersträvas i artikel 38 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 169.1 FEUF som enligt sistnämnda bestämmelse framför allt omfattar konsumenternas rätt till information. Detta framgår uttryckligen av skälen 56 och 117 i Reach-förordningen. Om konsumenten har gjort eventuella felbedömningar måste leverantören på ett lämpligt sätt upplysa den om riskerna med förekommande ämnen.

98. Tyskland har dessutom framhållit att det incitament som informationsskyldigheten medför att i möjligaste mån undvika ämnen som inger mycket stora betänkligheter är förenligt med de mål som eftersträvas med bestämmelserna om dessa ämnen. I artikel 55 i Reach-förordningen anges uttryckligen att syftet med denna bestämmelse är att gradvis ersätta dessa ämnen med lämpliga alternativa ämnen eller tekniker, när det är ekonomiskt och tekniskt genomförbart.

99. För information som tillhandahålls mottagare kan inget annat gälla än för information som tillhandahålls konsumenter, eftersom konsumenter enbart kan erhålla information om denna tidigare vidarebefordrats i distributionskedjan.

100. Såsom vissa medlemsstater har anfört skulle det inte vara tillfredsställande att avbryta vidarebefordran av denna information i distributionskedjan, endast av det skälet att en del av en vara infogas i en hel vara och koncentrationsgränsen på 0,1 viktprocent i hela varan inte längre uppnås. Detta skulle inte heller i avsevärd omfattning minska belastningen för leverantörerna.

101. Det finns emellertid även skillnader i förhållande till anmälningsskyldigheten i artikel 7.2 i Reach-förordningen som kan medföra en avsevärd ökning av den belastning som informationsskyldigheten i artikel 33 innebär.

102. För det första saknas den viktgräns som föreskrivs i artikel 7.2 a i Reach-förordningen på 1 ton per år och leverantör. En informationsskyldighet kan således redan uppkomma vid betydligt lägre omsättningar. Detta är framför allt av betydelse vid import av varor. Medan det vid stora mängder är mycket sannolikt att producenter eller leverantörer i tredjeländer tillhandahåller den information som krävs, är detta mer tveksamt ju mindre de importerade mängderna är.

103. För övrigt bortfaller inte informationsskyldigheten när leverantören kan utesluta att människor eller miljö exponeras under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden, vilket inbegriper bortskaffande, såsom förskrivs i artikel 7.3 i Reach-förordningen med avseende på anmälan till Echa. Belastningen skulle således kunna uppkomma till följd av informationsskyldigheten, trots att en exponering inte är att förvänta.

104. För informationsskyldigheten i artikel 33 i Reach-förordningen saknar det även betydelse om det ämne som tagits upp i kandidatförteckningen redan har registrerats för denna användning. Det kan finnas fall där det inte är nödvändigt att upplysa om en vara verkligen innehåller ett ämne som tagits upp i kandidatförteckningen i den mening som avses i artikel 7.2, eftersom möjligheten att det kommer att användas i sådana varor i princip redan har registrerats. En sådan slutsats skulle dock krävas enligt artikel 33.

105. Detta synsätt antyds endast indirekt genom en begränsning av informationsskyldigheten till sådana fall där koncentrationsgränsen uppnås i hela varan.

106. För det första gäller även för informationsskyldigheten i artikel 33 i Reach-förordningen att det enligt den vägledning som tillhandahållits av Echa i princip krävs att koncentrationen i hela varan beräknas på grundval av koncentrationen i de delar av varan som ingår. Om detta synsätt intas av leverantören, så skulle tillhandahållande av information till mottagaren om ämnen upptagna i kandidatförteckningen i delar av en vara inte medföra en orimlig belastning.

107. Det är för det andra även möjligt att hela varor med avseende på vilka koncentrationsgränsen uppnås enbart importeras i mindre kvantiteter eller att risken för exponering för dessa varor kan uteslutas. Det är svårt att förstå varför en informationsskyldighet skulle vara lämpligare i sådana fall än med avseende på delar av varan.

108. Den viktigaste effekten av den tolkning som förordas av kommissionen och Irland är att ovannämnda olägenheter uppkommer i färre fall. Samma del av en vara kan emellertid utlösa informationsskyldigheter om den levereras som en separat vara, medan information inte längre måste lämnas efter det att den infogats i en hel vara. Detta skulle vara särskilt otillfredsställande om leverantören av hela varan erhållit den information som krävs av leverantören av delar av varan och det därför hade varit rimligt att informationen vidarebefordras till mottagare eller konsumenterna av hela varan.

b) Tolkningen av artikel 33 i Reach-förordningen mot bakgrund av proportionalitetsprincipen

109. Det är emellertid möjligt att tolka artikel 33 i Reach-förordningen i enlighet med principen om information i distributionskedjan på så sätt att orimliga informationsskyldigheter kan undvikas.

110. Leverantörer ska enligt artikel 33 i Reach-förordningen tillhandahålla såväl mottagare som konsumenter tillräcklig information som leverantören har tillgång till, med åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt.

111. Vid första anblicken kan denna bestämmelse – åtminstone enligt vissa språkversioner, däribland den tyska och den engelska versionen - tolkas så, att leverantören under alla förutsättningar, och till och med om han inte har tillgång till denna information, åtminstone ska ange namnet på det ämne som har upptagits i kandidatförteckningen. Om leverantören inte kan få tillräcklig information härom från sin leverantör, måste han i princip undersöka om varan innehåller ämnen upptagna i kandidatförteckningen i relevant koncentration.

112. En sådan anmälningsskyldighet förefaller framför allt problematisk när en exponering kan uteslutas, men även när det gäller varor som levereras i särskilt små kvantiteter.

113. Samtliga parter vidhöll emellertid när de tillfrågades på denna punkt i princip denna tolkning. De grundade sig härvid på idén om att en leverantör måste ha tillgång till den information som krävs för att kunna iakttä artikel 33 i Reach-förordningen och vid behov ska införskaffa sådan information.

114. Orimliga belastningar för leverantörer skulle emellertid undvikas om även ämnets namn endast behöver anges om leverantören har tillgång till denna information. Ordalydelsen i artikel 33 i Reach-förordningen utgör inte hinder mot en sådan tolkning. Däremot kan namnuppgiften tolkas som en variant av information som ska tillhandahållas för att varan ska kunna användas på ett säkert sätt. Denna information måste emellertid enbart vidarebefordras om leverantören har tillgång till den. Denna tolkning ligger också betydligt närmare den franska språkversionen av artikel 33 än tolkningen att information ska lämnas även när leverantören inte har tillgång till den.

115. Om artiklarna 7.2 och 33 i Reach-förordningen ska beaktas i distributionskedjan så skulle en leverantör av varor ha tillgång till ämnets namn om en anmälan har gjorts till Echa om ämnets förekomst.

116. Om artikel 7.2 i Reach-förordningen inte skulle vara tillämplig, så bör leverantören därutöver ha tillgång till information om ämnen upptagna i kandidatförteckningen när det gäller varor, om dessa producerats i unionen. Producenterna måste nämligen ha kännedom om huruvida ämnen upptagna i kandidatförteckningen förekommer i den koncentration som krävs. Denna information kan därför utan svårighet vidarebefordras till mottagare och konsumenter.

117. Det kan däremot utgå från att importörer av mindre kvantiteter av varor ofta inte har tillgång till information om ämnen som upptagits i kandidatförteckningen.

118. Sådan information skulle för övrigt inte nödvändigtvis föreligga om en anmälan inte lämnats in till Echa vid import enligt artikel 7.3 eller 7.6 i Reach-förordningen av det skälet att importören kunnat utesluta en exponering eller det ämne som upptagits i kandidatförteckningen redan registrerats för användning i sådana varor. Det är i dessa fall inte nödvändigt att vid tillämpningen av artikel 7.2 klargöra huruvida ett ämne faktiskt förekommer i varan.

119. Det kan vid första anblicken befaras att en sådan tolkning av artikel 33 i Reach-förordningen allvarligt skulle påverka bestämmelsens ändamålsenliga verkan. Det stämmer att leverantörer av importerade varor i så stor utsträckning som möjligt undantagits från skyldigheten att tillhandahålla information om förekomsten av ämnen upptagna i kandidatförteckningen.

120. Undantaget från ovannämnda skyldighet kan emellertid inte vara så långtgående att leverantörer som saknar kännedom om förekomsten av ämnen upptagna i kandidatförteckningen skulle kunna påstå att varorna inte innehåller sådana ämnen. De måste i vart fall ange att de inte erhållit någon information om förekomsten av dessa ämnen.

121. För övrigt innebär inte avsaknaden av information om ämnen upptagna i kandidatförteckningen att leverantörer får ignorera eventuella risker. Såsom exempelvis kommissionen har anfört finns nämligen andra bestämmelser om varors säkerhet, till exempel för konsumentvaror i direktiv 2001/95/EG om allmän produktsäkerhet.²² Leverantörer ska, för att säkra kvaliteten enligt ovannämnda bestämmelser, minimera de risker som uppkommer i samband med förekomsten av ämnen upptagna i kandidatförteckningen och i förekommande fall inhämta information som de måste vidarebefordra i distributionskedjan. Om förekomsten av ämnen upptagna i kandidatförteckningen däremot inte är förenad med risker är en sådan förklaring inte nödvändig. Den omständigheten att andra bestämmelser om produktsäkerhet beaktas innebär således att man kan orientera sig efter möjliga risker som, såsom vissa parter påpekat, inte uppfyller kraven för informationsskyldighet.

122. Enligt denna tolkning skulle informationsskyldigheten i artikel 33 i Reach-förordningen följaktligen visserligen vara mer långtgående än anmälningsskyldigheten i artikel 7.2, men inte medföra orimliga belastningar, eftersom information inte måste inhämtas särskilt för att iakta informationsskyldigheten, utan redan föreligger.

c) Slutsats i denna del

123. Leverantören av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design - är följaktligen, enligt artikel 33 i Reach-förordningen, skyldig att tillhandahålla mottagaren, vilket också gäller en konsument, om konsumenten begär det, information om ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 och identifieras enligt artikel 59.1 när ämnet ingår i en del av en vara i en koncentration över 0,1 viktprocent och leverantören har tillgång till denna information.

V – Förslag till avgörande

124. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1. När de andra villkor som anges i artikel 7.2 i Reach-förordningen är uppfyllda åligger det
 - a) varje producent av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design, men som framställts eller satts samman av andra producenter - att lämna in en anmälan till Echa när ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57, och har identifierats enligt artikel 59.1, ingår i hela varan i en koncentration på över 0,1 viktprocent och
 - b) varje importör av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design - att lämna in en anmälan till Echa när ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57, och har identifierats enligt artikel 59.1, ingår i en del av en vara i en koncentration på över 0,1 viktprocent.
2. Leverantören av en hel vara som består av delar av en vara - vilka trots integreringen i en hel vara behåller en egen form, yta eller design - är, enligt artikel 33 i Reach-förordningen, skyldig att tillhandahålla mottagaren, vilket också gäller en konsument, om konsumenten begär det,

22 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 december 2001 (EGT L 11, 2002, s. 4).

information om ett ämne som uppfyller kriterierna i artikel 57 och identifieras enligt artikel 59.1 när ämnet ingår i en del av en vara i en koncentration över 0,1 viktprocent och leverantören har tillgång till denna information.