



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 21. decembra 2016¹

Vec C-535/15

**Freie und Hansestadt Hamburg
proti
Jostovi Pinckernellemu**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Registrácia, hodnotenie, autorizácia a obmedzovanie chemikálií (REACH) — Rozsah *ratione materiae* povinnosti predložiť Európskej chemickej agentúre („ECHA“) žiadosť o registráciu — Orgán členského štátu rozhodujúci o zákaze vývozu nikotínsulfátu z Únie, ktorý nebol registrovaný pri dovoze — Článok 5 nariadenia (ES) č. 1907/2006 — Článok 126 nariadenia č. 1907/2006 upravujúci sankcie za porušenie“

1. Otázka predložená Súdnemu dvoru v prejednávanej veci sa týka rozsahu *ratione materiae* registračnej povinnosti uloženej podľa článku 5 nariadenia (ES) č. 1907/2006² (ďalej len „nariadenie REACH“). Presnejšie povedané, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) sa pýta, či obchodníkovi, ktorý doviezol chemickú látku na územie Únie, v tomto prípade nikotínsulfát, bez toho, aby predložil Európskej chemickej agentúre (ďalej len „ECHA“) žiadosť o registráciu, môže orgán členského štátu, akým je mesto Hamburg, zamietnuť žiadosť o povolenie vyviezť chemikáliu mimo územia Únie. Mesto Hamburg takúto žiadosť zamietlo z toho dôvodu, že vývoz predmetného nikotínsulfátu vedie k samostatnému porušeniu článku 5 nariadenia REACH.

I – Právny rámec

A – Právo Únie

2. V odôvodneniach 2, 3, 7, a 122 nariadenia REACH sa uvádza:

„(2) Účinné fungovanie vnútorného trhu s látkami možno dosiahnuť iba vtedy, ak sa požiadavky kladené na látky v rôznych členských štátoch výrazne nelíšia.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemikálií (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, 2006, s. 1). Znenie nariadenia REACH, ktoré je relevantné pre skutkové okolnosti veci samej, je znenie, ktoré bolo naposledy zmenené a doplnené nariadením (ES) č. 552/2009 z 22. júna 2009 (Ú. v. EÚ L 164, 2009, s. 7).

(3) Aproximácia právnych predpisov o látkach by mala zaručiť vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia a životného prostredia s cieľom dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj. Tieto právne predpisy by sa mali uplatňovať nediskriminačne bez ohľadu na to, či sa s látkami obchoduje na vnútornom trhu alebo medzinárodne v súlade s medzinárodnými záväzkami Spoločenstva.

...

(7) S cieľom zachovať integritu vnútorného trhu a zabezpečiť vysokú mieru ochrany zdravia ľudí, najmä zdravia pracovníkov a životného prostredia je potrebné zabezpečiť, aby sa pri výrobe látok v Spoločenstve dodržiavali právne predpisy Spoločenstva, aj keď sa tieto látky vyvážajú.

...

(122) Na zabezpečenie transparentnosti, nestrannosti a jednotnosti na úrovni činností vynucujúcich uplatňovanie nariadenia zo strany členských štátov musia členské štáty vytvoriť vhodný rámec sankcií s cieľom ukladania účinných, primeraných a odradzujúcich sankcií za nedodržanie nariadenia, pretože toto nedodržanie môže viesť k poškodeniu zdravia ľudí alebo životného prostredia.“

3. Článok 1 nariadenia REACH má názov „Cieľ a rozsah pôsobnosti“. Článok 1 ods. 1 stanovuje:

„Účelom tohto nariadenia je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí a životného prostredia, vrátane podpory rozvoja alternatívnych metód posúdenia nebezpečnosti látok ako aj voľný pohyb látok na vnútornom trhu, a zároveň zlepšovať konkurencieschopnosť a inovácie.“

4. Článok 3 nariadenia REACH má názov „Vymedzenie pojmov“. Článok 3 stanovuje:

„Na účely tohto nariadenia:

...

7. registrujúci: je výrobca alebo dovozca látky, alebo výrobca alebo dovozca výrobku, ktorý predkladá žiadosť o registráciu látky;

...

9. výrobca: je akákoľvek fyzická alebo právnická osoba so sídlom v Spoločenstve, ktorá vyrába látku v Spoločenstve;

10. dovoz: je fyzické uvedenie na colné územie Spoločenstva;

11. dovozca: je akákoľvek fyzická alebo právnická osoba so sídlom v Spoločenstve, ktorá je zodpovedná za dovoz;

12. uvedenie na trh: je dodávanie alebo sprístupnenie tretej strane, za úhradu alebo bezplatne. Dovoz sa považuje za uvedenie na trh.

...“

5. Článok 5 nariadenia REACH má názov „Žiadne údaje, žiadny trh“ a stanovuje:

„s výhradou článkov 6, 7, 21 a 23 sa látky ako také, látky v zmesiach alebo vo výrobkoch v Spoločenstve nesmú vyrábať ani uvádzať na trh, pokiaľ neboli registrované v súlade s príslušnými ustanoveniami tejto hlavy, ak sa to požaduje.“

6. Článok 6 ods. 1 nariadenia REACH má názov „Všeobecná povinnosť registrovať látky ako také alebo látky v zmesiach“ a stanovuje:

„s výnimkou prípadov, keď toto nariadenie ustanovuje inak, každý výrobca alebo každý dovozca dovážajúci látku ako takú alebo v jednom, alebo viacerých zmesiach v množstvách 1 tona a viac ročne predloží agentúre žiadosť o registráciu.“

7. Článok 126 nariadenia REACH má názov „Sankcie za nedodržanie“ a stanovuje:

„Členské štáty ustanovia sankcie uplatniteľné na porušenie ustanovení tohto nariadenia a prijímú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonania. Tieto sankcie musia byť účinné, primerané a odradzujúce. ...“

B – Vnútroštátne právo

8. Príslušné predpisy vnútroštátneho práva sú obsiahnuté v Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (zákon na ochranu pred nebezpečnými látkami) (ďalej len „ChemG“) v znení zverejnenom 28. augusta 2013 (BGBl. I, s. 3498, 3991) a v Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (hamburgský zákon na ochranu verejnej bezpečnosti a poriadku, ďalej len „SOG“) zo 14. marca 1966 (HmbGVBl., s. 77).

9. § 21, § 23 a § 27b ChemG znejú nasledovne:

„§ 21 Kontrola

- 1) Príslušné orgány spolkovej krajiny kontrolujú dodržiavanie tohto zákona a vyhlášok prijatých na jeho základe, ak tento zákon nestanovuje inak.
- 2) Odsek 1 platí aj pre nariadenia ES a EÚ, ktoré sa týkajú oblastí upravených týmto zákonom, ak kontrola nad ich vykonávaním prislúcha členským štátom“. ...

„§ 23 Úradné opatrenia

- 1) Príslušné orgány spolkovej krajiny môžu v jednotlivých prípadoch prijať opatrenia nevyhnutné na odstránenie zistených porušení alebo na zabránenie budúcim porušeniam tohto zákona alebo vyhlášok vydaných na jeho základe alebo na základe nariadenia ES alebo nariadenia EÚ, tak ako sú uvedené v § 21 ods. 2 prvej vete...

§ 27b Porušenia nariadenia (ES) č. 1907/2006

- 1) Odňatím slobody až na dva roky alebo peňažným trestom sa potrestá ten, kto poruší nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemických látok (REACH)... tým, že
 1. vyrobí alebo uvedie na trh v rozpore s článkom 5 látku ako takú, látku v zmesi alebo vo výrobku.

...“

10. § 3 ods. 1 SOG v relevantnom znení zo 16. júna 2005 (HmbGVBl, s. 233) znie:

„§ 3 Úlohy správnych orgánov

1) Správne orgány v rámci svojich právomocí a podľa starostlivej voľnej úvahy prijímajú v jednotlivých prípadoch na ochranu spoločnosti alebo jednotlivcov opatrenia potrebné na to, aby bolo odvrátené riziko hroziace verejnej bezpečnosti alebo verejnému poriadku, alebo aby bolo odstránené porušenie verejnej bezpečnosti alebo verejného poriadku (opatrenia na odvrátenie rizika).

...“

II – Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

11. Žalobca, pán Jost Pinckernelle, obchoduje s chemickými látkami. Žiada o zrušenie rozhodnutia mesta Hamburg z 29. júna 2009 (ďalej len „rozhodnutie“), ktorým mu bol zamietnutý vývoz 19,4 tony nikotínsulfátu (ďalej len „náklad“) do tretej krajiny, v tomto prípade do Ruska, pričom tento náklad doviezol na územie Únie z Číny po 1. decembri 2008. Nikotínsulfát sa v Rusku používa ako priemyselný dezinfekčný prostriedok a ako dezinfekčný prostriedok v priestoroch na chov zvierat.³ Na území Únie však nemôže byť na tieto účely použitý a vzťahujú na ňá prísne obmedzenia.⁴

12. Pred týmto konaním, v rámci prebiehajúceho súdneho vyšetrovania, riečna polícia mesta Hamburg a ekonomické a pracovné oddelenie mesta Hamburg náklad zadržali. Náklad bol umiestnený do skladu v Hamburgu. Opatreniami z 23. februára a 18. mája 2009 mesto Hamburg nariadilo, aby náklad neopustil sklad.⁵ Opatrenie z 18. mája 2009 navyše uvádzalo, že náklad môže byť zo skladu premiestnený len s predchádzajúcim povolením mesta Hamburg.⁶

13. Pán Pinckernelle si predtým, než náklad doviezol, nespĺnil predregistračnú povinnosť podľa článku 28 nariadenia REACH, pričom nedošlo ani k žiadnej registrácii podľa článku 6 nariadenia REACH. V rozhodnutí mesta Hamburg sa uvádzalo, že nikotínsulfát sa v Hamburgu nachádzal nelegálne: jeho vývoz do tretej krajiny nemôže slúžiť na legalizáciu tohto stavu, ale sám predstavoval narušenie verejnej bezpečnosti a verejného poriadku.

14. Žaloba, ktorú pán Pinckernelle proti tomuto rozhodnutiu podal na Verwaltungsgericht (Správny súd), však bola zamietnutá. Na základe odvolania pána Pinckernelleho Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) rozsudkom z 25. februára 2014 rozsudok Verwaltungsgericht (Správny súd) zrušil. Rozhodnutie zrušil a mestu Hamburg nariadil, aby povolilo vývoz nákladu. Oberverwaltungsgericht (Vyšší správny súd) v odôvodnení uviedol, že zamýšľaný vývoz látky dovezenej v rozpore s článkom 5 nariadenia REACH nepredstavoval nové porušenie článku 5 v spojení s článkom 3 ods. 12 nariadenia REACH, ak látka, ako je to v tomto prípade, nebola na európskom trhu k dispozícii, pretože jej uvádzanie na trh je zakázané.

15. Mesto Hamburg žiadalo o právne preskúmanie tohto rozsudku prostredníctvom žaloby podanej na vnútroštátny súd.

3 — Podľa písomných pripomienok Komisie.

4 — Tamtiež. Komisia cituje, *okrem iného*, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 528/2012 z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní (Ú. v. EÚ L 167, 2012, s. 1).

5 — Podľa písomných pripomienok Komisie.

6 — Tamtiež.

16. Nezávisle od správneho konania, ktoré je predmetom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, však bol pánovi Pinckernellemu v trestnom konaní v Nemecku uložený podmienený trest odňatia slobody v trvaní 18 mesiacov, s odkladom na skúšobnú dobu troch rokov a povinnosť zaplatiť sumu vo výške 340 000 eur z dôvodu nezákonného obchodovania s chemikáliami (ďalej len „trestné konanie“).⁷ Návrh na začatie trestného konania nepodalo mesto Hamburg, ale orgány činné v trestnom konaní.⁸

17. Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) položil túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 5 nariadenia REACH vykladať tak, že s výhradou článkov 6, 7, 21 a 23 nariadenia REACH môžu byť látky vyvezené z územia Únie len v prípade, že boli registrované podľa príslušných ustanovení hlavy II nariadenia REACH, ak sa registrácia vyžaduje?“

18. Písomné pripomienky preložili Súdnemu dvoru mesto Hamburg, vlády Nemecka a Talianska a Európska komisia. Všetci, vrátane právneho zástupcu pána Pinckernelleho a s výnimkou Talianska, predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 28. septembra 2016.

III – Posúdenie

A – Úvod

19. Nikotínsulfát je horľavina, ktorá môže byť pre človeka toxická pri vdýchnutí, kontakte s kožou alebo pri inom spôsobe vstrebania. Môže mať tiež dlhodobé nepriaznivé účinky na vodné prostredie, vzhľadom na to, že je toxická pre podmorský život a môže poškodiť biodiverzitu.⁹

20. Cieľom nariadenia REACH je zabezpečiť bezpečné nakladanie s chemickými látkami v rámci celého dodávateľského reťazca,¹⁰ od výroby a dovozu až ku spotrebiteľom výrobkov obsahujúcich chemikálie a do určitej miery až do zneškodnenia chemikálií. V dôsledku toho je jej rozsah veľmi široký.¹¹ Zahŕňa však *ratione materiae* vývozy výrobkov, ktoré neboli vyrobené v rámci Únie, ale ktoré ECHA pri ich dovoze nezaregistrovala tak, ako to stanovujú právne predpisy? V tomto spočíva podstata otázky položenej Súdnemu dvoru v prejednávanej veci.

21. Skôr než budem pokračovať v posudzovaní otázky položenej Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), je dôležité poznamenať, že otázka je položená veľmi úzko.

22. Ako uviedla na pojednávaní Komisia, Súdny dvor bol požiadaný, aby posúdil samostatnú otázku, či vývoz z Únie do tretej krajiny týkajúci sa chemikálií neregistrovaných pri dovoze predstavuje porušenie článku 5 nariadenia REACH, čo je samostatná otázka, ktorá sa líši od otázky týkajúcej sa nezlučiteľnosti s článkom 5 nariadenia REACH, ktorá vznikla pri dovoze. Z tohto dôvodu sa v prevažnej časti mojej analýzy sústredím na túto otázku.

23. Ako vyplýva z písomných pripomienok predložených Súdnemu dvoru, tradičné uplatnenie zákonného výkladu je podstatné pri riešení sporov medzi účastníkmi konania a osobitne pri určení významu pojmu „uvádzať na trh“ v zmysle článku 5 nariadenia REACH.

7 — Právny zástupca pána Pinckernelleho na pojednávaní uviedol, že trestné konanie sa skončilo v januári 2012.

8 — Podľa ústnych pripomienok prednesených mestom Hamburg.

9 — Pozri prílohu III nariadenia REACH, ako aj <https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551>.

10 — BERGKAMP, L., a PENMAN, M.: Introduction. In: BERGKAMP, L.: *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*. Oxford University Press, 2013, s. 1 na s. 2.

11 — Tamtiež.

24. Znamená výraz „uvádzať na trh“ v článku 5, že sa obmedzuje na chemické látky uvedené na vnútornom trhu Únie,¹² pričom vylučuje chemické látky, ktoré neboli registrované pri dovoze do Únie, ale ktoré chce obchodník vyviezť, tak ako to tvrdí pán Pinckernelle a Komisia, alebo „uvádzať na trh“ znamená, že článok 5 sa uplatní vtedy, keď sú chemikálie uvedené kdekoľvek na svetovom trhu, pričom zahŕňa chemické látky, ktoré neboli registrované pri dovoze a ktoré majú byť vyvezené do tretích krajín, tak ako to tvrdí mesto Hamburg, Nemecko a Taliansko?

25. Dospel som k záveru, že na základe ustálených metód výkladu Súdneho dvora, výraz „uvádzať na trh“ v článku 5 nariadenia REACH sa má vykladať v tom zmysle, že odkazuje na vnútorný trh Únie. Moje závery týkajúce sa tejto problematiky odôvodním v časti III B nižšie.

26. To znamená, že rozsah, v akom bola účinná, primeraná a odradzujúca sankcia uložená vo vzťahu k (nezákonnému) dovozu nákladu, bol spochybnený na pojednávaní, bez ohľadu na povinnosti nápravy, ktoré má Nemecko v zmysle článku 126 nariadenia REACH. Právny zástupca pána Pinckernelleho uviedol, že skutočnosť, že náklad nebol registrovaný, bola preskúmaná v trestnom konaní (ktoré zahŕňalo trest za porušenie článku 5 nariadenia REACH), zatiaľ čo právny zástupca mesta Hamburg uviedol, že trestné konanie sa nákladu netýkalo. Podľa mesta Hamburg sa toto konanie týkalo skôr falošných vyhlásení pána Pinckernelleho v súvislosti s inými chemikáliami, a pokusu predat', pod falošným menom, chemikálie, ktoré sú v Európe zakázané. Ak by to tak bolo, porušenie nariadenia REACH, ku ktorému došlo, keď pán Pinckernelle doviezol náklad do Únie, by zostalo do dnešného dňa, okrem zadržania nákladu, nevyriešené.

27. Tieto úvahy, spolu s argumentmi predloženými Nemeckom a mestom Hamburg o potrebe vykladať článok 5 nariadenia REACH tak, aby sa zabránilo vzniku medzier pri jeho výkone, svedčia o tom, že článok 5 nariadenia REACH a rozsah, v akom sa uplatňuje na vývozy tovarov neregistrovaných pri dovoze, nie je možné vykladať oddelene od nápravných povinností členského štátu podľa článku 126 nariadenia REACH.

28. V dôsledku toho uvediem niekoľko poznámok v časti III C týkajúcich sa kontextu, v akom je potrebné moju odpoveď na položenú otázku vykladať.¹³

29. Nakoniec, na pojednávaní sa prejednávala otázka, či kladná odpoveď na otázku, tak ako ju formuloval vnútroštátny súd, by viedla k porušeniu zásady *ne bis in idem*, zakotvenej v článku 50 Charty základných práv EÚ. Vzhľadom na neexistenciu odkazu na zásadu *ne bis in idem* v návrhu na začatie prejudiciálneho konania¹⁴ a vzhľadom na nevyriešenú skutkovú otázku týkajúcu sa vzťahu medzi trestným a správny konaním v prejednáwanej veci, ide o záležitosť, o ktorej má rozhodnúť Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), ktorý je podľa článku 267 ZFEÚ oprávnený podať ďalší návrh.¹⁵

12 — Nie je tým dotknutá skutočnosť, že nariadenie REACH sa uplatňuje na Island, Lichtenštajnsko a Nórsko. Pozri Dohodu o Európskom hospodárskom priestore, prílohu II, časť II (Ú. v. ES L 1, 1994, s. 3). Navyše tieto návrhy budú odkazovať na „Európske spoločenstvo“, keď tento názov používa nariadenie REACH.

13 — Rozsudok z 27. októbra 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, bod 81 a tam citovaná judikatúra).

14 — Informácie uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neslúžia iba na to, aby zabezpečili, že Súdny dvor môže poskytnúť užitočnú odpoveď, ale aj na to, aby vlády členských štátov, ako aj ostatní dotknutí účastníci mali možnosť predložiť svoje pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora. Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, body 20 a 21).

15 — Súdny dvor posudzoval kombináciu trestných a správnych sankcií na účely presadzovania práva Únie a zásadu *ne bis in idem* podľa článku 50 Charty v rozsudku z 26. februára 2013 Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

B – O výklade článku 5 nariadenia REACH

1. Prístup

30. Ako uviedol jeden autor,¹⁶ nariadenie REACH neobsahuje jeden regulačný program, ale skôr súbor týchto programov, ktoré sú zhromaždené v jednom právnom nástroji. Osem z jeho hláv stanovuje väčšinu jej hmotnoprávnej úpravy. Hlava I upravuje všeobecné otázky. Hlava II sa zaoberá registráciou chemických látok. Hlava III upravuje spoločné zdieľanie údajov a zabránenie zbytočnému testovaniu. Hlava IV sa týka informácií v dodávateľskom reťazci. Hlava V upravuje pravidlá pre následných užívateľov, zatiaľ čo hlava VI upravuje hodnotenie, hlava VII autorizáciu a hlava VIII obmedzenia.

31. Na úvod uvádzam, že výraz „uviedenie na trh“ alebo zmeny, ktorými prechádzal výraz „uviedenie“ v kombinácii s výrazom „na trh“ sa neobmedzuje na článok 5 nariadenia REACH v hlave II. Objavuje sa tiež v článku 1 ods. 2 kapitoly 1 hlavy I, teda v časti nariadenia stanovujúcej jeho cieľ a rozsah. Je zopakovaný v hlave IV týkajúcej sa údajov o dodávateľskom reťazci (článok 31 ods. 5), hlave VII o autorizácii (článok 56 ods. 1, článok 58 ods. 1 písm. c) a v hlave VIII o obmedzeniach (článok 67 ods. 1 a ods. 3, článok 68 ods. 1 a článok 69 ods. 1 a 4).

32. Ako je ďalej uvedené v písomných pripomienkach Nemecka, nariadenie REACH je novátorské v tom zmysle, že vytvára ucelený systém regulácie chemických látok na úrovni Únie, pričom tento systém je spravovaný paneurópskym orgánom ECHA, ktorý je zriadený podľa hlavy X nariadenia REACH.

33. Z tohto dôvodu, v záujme právnej istoty a súdržnosti¹⁷ a vzhľadom na skutočnosť, že Súdny dvor poukázal na „integrovanú“ povahu systému stanovenému nariadením REACH,¹⁸ odmietam prístup, podľa ktorého by sa význam výrazu „uviedenie na trh“ a zmeny, ktorými prechádzal, mohli líšiť v závislosti od článku alebo hlavy nariadenia REACH, v ktorých sa nachádzajú. Takýto prístup by bol nezlučiteľný s článkom 3 bodom 12 nariadenia REACH, ktorý stanovuje definíciu „uviedenia na trh“, ktorá je uplatniteľná vo všetkých jeho hlavách, ako aj s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora v tom zmysle, že stavba alebo všeobecná štruktúra právnych predpisov Únie v ktorých sa ustanovenie nachádza, informuje o význame, ktorý sa má uplatniť.¹⁹

34. Nariadenie REACH taktiež neodkazuje na právo členských štátov, na účely stanovenia významu a rozsahu „uviedenia na trh“. Je preto potrebné stanoviť autonómny a jednotný výklad v rámci Únie,²⁰ teda výklad, ktorý sa stanoví prostredníctvom metód výkladu uznaných právom Únie.²¹

16 — BERGKAMP, L.: c. d., s. 2.

17 — Na tieto záujmy odkazuje biela kniha Komisie navrhujúca nariadenie REACH KOM/2003/0644 v konečnom znení – COD 2003/0256, napríklad na s. 2 až 5.

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

19 — Napríklad rozsudok z 31. marca 1998, Francúzsko a i./Komisia (C-68/94 a C-30/95, EU:C:1998:148, bod 168).

20 — Napríklad rozsudok z 9. novembra 2000, Yladom (C-357/98, EU:C:2000:604, bod 26).

21 — K metódam výkladu použitým Súdny dvorom pozri napríklad LENAERTS, K. a GUTIÉRREZ-FONS, J.: To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice. In: *Columbia Journal of European Law*. 2014, č. 20, s. 3; SEBASTIAN MARTENS, A.E.: *Methodenlehre des Unionsrechts*. Max Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, 2013; BECK, G.: *The Legal Reasoning of the Court of Justice*. Hart Publishing, 2012, najmä kapitolu 7.

2. Význam

a) Jazykové verzie

35. V písomných pripomienkach mesta Hamburg, Nemecka, Talianska a Komisie sú uvedené diskusie týkajúce sa rôznych jazykových verzií článku 5 nariadenia REACH v súvislosti s významom výrazu „uvádzať na trh“. Jeho hlavné znaky sú nasledujúce.

36. Podľa písomných pripomienok Nemecka neexistuje v skutočnosti v článku 5 žiadna nejasnosť, v tom zmysle, že v bežnom zmysle slova neexistuje územné obmedzenie výrazu „uvádzať na trh“ v článku 5, alebo v článku 3 bode 12 nariadenia REACH. Nemecko na účely podpory svojho výkladu výrazu „uvádzať na trh“ v článku 5 nariadenia REACH odkazuje na nemeckú, anglickú a francúzsku verziu.

37. Taliansko a mesto Hamburg tvrdia, že skutočnosť, že sa neuvádza osobitná formulácia článku 5 nariadenia REACH spájajúca výraz „uvádzať na trh“ s výrazom „v Spoločenstve“, rovnako ako je v článku 5 vymedzená „výroba“, znamená, že územné obmedzenie na Úniu sa neuplatňuje na látky „uvedené na trh“. Mesto Hamburg tvrdí, že ak by to mal normotvorca v úmysle, jednoduché použitie slova „vnútorný“ pred slovom „trh“ by obmedzilo článok 5 nariadenia REACH spôsobom obhajovaným pánom Pinckernellem a Komisiou. Mesto Hamburg a Taliansko tvrdia, že článok 3 bod 12 nariadenia REACH neobsahuje nič, čo by spochybnilo toto tvrdenie.

38. Komisia tvrdí, že existuje osem jazykových verzií, v ktorých sa výraz „v Spoločenstve“ v článku 5 nariadenia REACH uplatňuje na výrobu a uvedenie na trh, tri jazykové verzie sú nejasné a desať jazykových verzií, v ktorých sa, ako sa zdá, spája teritoriálne obmedzenie „v Spoločenstve“ len s výrobou.²² Komisia preto tvrdí, že jediný spôsob, ako sa vyhnúť výkladu, ktorý je *contra legem* s ôsmimi jazykovými verziami, v ktorých „v Spoločenstve“ zahŕňa uvedenie na trh a výrobu, je prijať jej výklad článku 5 nariadenia REACH.²³

39. V prípade rozporu medzi rôznymi jazykovými verziami právneho textu Únie sa má predmetné ustanovenie vykladať s odkazom na všeobecnú systematiku a kontext právneho predpisu, ktorého je súčasťou a na sledované ciele.²⁴ V tejto súvislosti pripomínam, že z vývoja ustanovenia práva Únie môžu vyplývať relevantné skutočnosti pre jeho výklad.²⁵ Práve v zmysle týchto zásad budem vykladať výraz „uvedenie na trh“ stanovený v článku 5 nariadenia REACH.

22 — Komisia vo svojich písomných pripomienkach uvádza, že španielsku, litovskú a nemeckú jazykovú verziu možno vykladať dvoma spôsobmi. Bulharská, estónska, fínska, grécka, talianska, holandská, poľská a portugalská verzia, rovnako ako francúzska a anglická verzia, budia dojem, že výraz „v Spoločenstve“ sa vzťahuje len na výrobu. Dánska, lotyšská, maďarská, rumunská, slovenská, švédka, slovinská a česká verzia je jasná a výraz „v Spoločenstve“ sa spája s výrobou a uvedením na trh.

23 — Všetky jazykové verzie majú rovnakú váhu a nemení sa to v závislosti od veľkosti členského štátu používajúceho danú jazykovú verziu. Rozsudok z 2. apríla 1998, EMU Tabac a i. (C-296/95, EU:C:1998:152, bod 36).

24 — Rozsudok z 18. septembra 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, bod 31 a tam citovaná judikatúra). Pozri tiež rozsudky z 22. júna 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, bod 18 a tam citovanú judikatúru) a zo 4. februára 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, bod 19 a tam citovanú judikatúru).

25 — Rozsudok z 27. októbra 2016, Komisia/Nemecko, (C-220/15, EU:C:2016:815, bod 39).

b) Všeobecná systematika a kontext

40. Kontext zahŕňa pri výklade právnych predpisov Únie celý rad rôznych referenčných bodov. Zahŕňa porovnanie s právnou úpravou, ktorá predchádzala dotknutému predpisu, ale ktorú tento predpis zrušil.²⁶ Zahŕňa právne predpisy Únie, ktoré súvisia alebo sú určitým podstatným spôsobom prepojené s dotknutým opatrením.²⁷ Týka sa tiež kontextu dotknutého ustanovenia vo vzťahu k ostatným ustanoveniam právneho nástroja Únie, v ktorom sa nachádza, ako aj širokej štruktúry tohto nástroja.

41. Pokiaľ ide o prvý z týchto bodov, nič významné nie je možné vyčítať zo skutočnosti, že dve opatrenia, ktoré predchádzali nariadeniu REACH a ktoré toto nariadenie zrušilo, obsahovali ustanovenia o zavedení výslovného teritoriálneho obmedzenia na vnútorný trh Únie, zatiaľ čo nariadenie REACH takéto obmedzenie neobsahuje.²⁸ Pokiaľ ide o druhý bod, nepovažujem ho za kľúčový, bez ohľadu na to, či nariadenie REACH spadá alebo nespadá pod opatrenia, na ktoré sa vzťahuje oznámenie Komisie, bežne označované ako „Modrá príručka“ na vykonávanie právnych predpisov EÚ týkajúcich sa výrobkov 2016,²⁹ a bez ohľadu na tvrdenie uvedené v tomto dokumente, podľa ktorého sa na účely harmonizácie Únie za uvedenie výrobku na trh považuje prvé sprístupnenie výrobku na trhu Únie.³⁰

42. Je to tak preto, lebo považujem obidva uvedené body za indície vyvrátiteľnej domnienky, podľa ktorej právne predpisy Únie, ktoré výslovne upravujú uvedenie čohokoľvek na „vnútorný trh“, majú rovnaký význam, ako keď sa v tom istom právnom predpise odkazuje na uvedenie „na trh“. Táto domnienka je vyvrátiteľná uplatnením pravidiel výkladu právnych predpisov Únie, takže napríklad, jasnému odkazu na určitý zemepisný trh, ktorý je iný než vnútorný trh, sa poskytne jeho bežný význam.³¹

43. Znenia tohto druhu sa však nenachádzajú v článku 5 nariadenia REACH, a ustanovenia nariadenia REACH, ktoré naznačujú, že sa má týkať len chemických látok uvedených na vnútorný trh Únie, prevyšujú do značnej miery náznak úmyslu zo strany normotvorcu Únie regulovať chemické látky uvedené na trhy v tretích krajinách.

44. Napríklad odôvodnenie 2 odkazuje na „účinné fungovanie vnútorného trhu s látkami“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát), ako na cieľ nariadenia REACH,³² zatiaľ čo článok 1 nazvaný „Cieľ a rozsah“ ďalej uvádza, že „voľný obeh látok na vnútornom trhu“ je jedným z cieľov nariadenia REACH. Je nápadné, že ani v odôvodneniach, ani v hlave I nazvanej „Všeobecné otázky“ nie je vymedzený cieľ spojený s reguláciou chemických látok uvedených na trh v tretích krajinách.

26 — Napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016 781, bod 23) (vec prejednávaná pred Súdny dvorom).

27 — Konkrétnejšie pozri BECK, c. d., poznámka pod čiarou 21, s. 193. Pozri napríklad rozsudky zo 16. júla 1998, Gut Springenheide a Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, body 28 až 30) a z 27. septembra 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, bod 50).

28 — Pozri článok 1 ods. 1 a článok 1 ods. 2 písm. b) smernice Rady 76/769/EHS z 27. júla 1976 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov vzťahujúcich sa na obmedzenia uvádzania na trh a používania niektorých nebezpečných látok a prípravkov (Ú. v. ES L 262, 1976, s. 201, Mím. vyd. 13/003, s. 317) a článok 1 ods. 1 smernice Komisie z 5. marca 1991, ktorou sa stanovujú podrobnosti informačného systému pre nebezpečné prípravky na vykonanie článku 10 smernice Rady 88/379/EHS (Ú. v. ES L 76, 1991, s. 35, Mím. vyd. 13/010, s. 233).

29 — Ú. v. EÚ C 272, 2016, s. 1 (ďalej len „Modrá príručka“). V pokynoch ECHA nie je žiadny odkaz na článok 5 nariadenia REACH, podľa ktorého by článok 5 zahŕňal vývozy tovarov neregistrovaných pri dovoze. Podotýkam však, že pokyny ECHA nie sú právne záväzné. Pozri rozsudok z 10. septembra 2015, FCD a FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, body 28 a 29) a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veciach Polynt/ECHA a Hitachi Chemical Europe GmbH a Polynt SpA/ECHA, (C-323/15 P a C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Modrá príručka, tamtiež, s. 18.

31 — Pokiaľ ide o vzťah medzi doslovným významom, cieľom a kontextom, pozri rozsudok z 27. októbra 2016, Komisia/Nemecko (C-220/15, EU:C:2016:815, body 37 až 39). Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Komisia/Nemecko (C-220/15, EU:C:2016:534, najmä bod 38). Pokiaľ by uplatnenie doslovného významu ustanovenia viedlo k nezmyselnému výsledku, je potrebné ho prehodnotiť. Pozri bod 37 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179 a tam citovanú judikatúru).

32 — Odôvodnenia plnia dvojité úlohu, stanovujú štruktúru príslušného ustanovenia a identifikujú účel dotknutých opatrení. Pozri BECK, c. d., s. 191.

45. Ako už bolo uvedené vyššie, existujú ďalšie ustanovenia nariadenia REACH, okrem článku 5, ktoré odkazujú na látky „uvedené na trh“ na rozdiel od „vnútorného trhu“³³ a uznávam, že tento nesúlad vo formulácii právnej úpravy je nešťastný. Tiež uznávam, že definícia „uvedenia na trh“ v článku 3 bode 12 nie je výslovným odkazom na vnútorný trh. V prípade uplatnenia širokého výkladu nariadenia REACH je však možné vidieť, že keď sa odkazuje na „uvedenie na trh“ alebo zmeny, ktorými výraz prechádzal, obvykle sa na základe svojho kontextu zužuje na „vnútorný“ trh Únie, čím sa definuje jeho rozsah *ratione materiae* a vylučuje sa vývoz chemických látok, ktoré neboli registrované pri dovoze.

46. Konkrétnejšie v celom texte nariadenia REACH slovné spojenie „na trh“ nachádzajúce sa v blízkosti ďalšieho ustanovenia často obmedzuje výraz na parametre vnútorného trhu Únie.³⁴ Na iných miestach spojenie výrazu „na trh“ s článkom nariadenia REACH uvedeným v inej hlave vedie k rovnakému záveru.

47. O taký prípad ide v článku 3 bode 12, ktorý vo svojej druhej vete stanovuje, že dovoz „sa považuje za uvedenie na trh“. Je to tak preto, lebo „dovoz“ je definovaný v článku 3 bode 10 ako „fyzické uvedenie na colné územie Spoločenstva“.

48. Článok 56 ods. 1 v hlave VII týkajúcej sa autorizácie stanovuje, že výrobca, dovozca alebo následný užívateľ nesmie „uviesť na trh“ látku. Priamo tomu predchádza článok 55, ktorý odkazuje na cieľ hlavy VII, ktorým je dobré fungovanie vnútorného trhu.

49. Článok 56 ods. 1 písm. e), tiež v hlave VII, umožňuje, aby bola látka „uvedená na trh“, ak autorizácia bol udelená jej priamemu následnému užívateľovi. Definícia následného užívateľa v článku 3 bode 13 sa však spája s fyzickými alebo právnickými osobami „so sídlom v Spoločenstve“.

50. Článok 68 v hlave VIII týkajúcej sa obmedzení má názov „Zavedenie nových a zmena súčasných obmedzení“. Odkazuje na neprijateľné riziko pre zdravie ľudí a životné prostredie vyplývajúce z, *okrem iného*, „uvedenia na trh“, avšak hneď odkazuje na potrebu riešiť to na „úrovni Spoločenstva“.³⁵

51. Odkazujem tiež na článok 31 ods. 5 v hlave IV týkajúcej sa informácií v dodávateľskom reťazci. Vyplýva z neho, že „uvedenie na trh“ znamená vnútorný trh Únie, keďže karta bezpečnostných údajov na ktorú odkazuje, má byť poskytnutá v úradnom jazyku príslušného členského štátu (s výnimkou prípadov, ak členský štát/štáty stanovujú inak).

52. Nakoniec najdôležitejšie je, že článok 5 sa má sám osebe vykladať tak, že odkazuje na „vnútorný“ trh, ak sa náležite zohľadní článok 6. Článok 5 je nutné vykladať v spojení s článkom 6, pretože prvý riadok článku 5 uvádza, že ide o výhradu, *okrem iných*, článku 6. Ďalej článok 5 stanovuje, že registrácia musí byť uskutočnená v súlade s príslušnými ustanoveniami hlavy II, ak sa to požaduje. Článok 6 nariadenia REACH, ktorý upravuje registráciu látok ako takých, alebo v zmesiach, je ustanovením, ktoré sa zdá byť relevantné na účely registrácie nákladu dotknutého v prejednávanej veci.³⁶

33 — Pozri bod 31 vyššie.

34 — Ako príklad uplatnenia systematického výkladu na účely stanovenia významu ustanovenia pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, body 20 až 25).

35 — Preto odkaz na „uvedenie na trh“ v článkoch 69 ods. 1 a 69 ods. 2 nariadenia REACH, týkajúci sa príprav návrhov Komisie v prípade ohrozenia ľudského zdravia alebo životného prostredia, sa musí tiež obmedzovať na návrhy, ktoré sa zameriavajú na riešenie na úrovni Spoločenstva.

36 — V spise nie je nič, čo by naznačovalo, že náklad predstavoval látku vo výrobku, tak ako to upravuje článok 7. Vo všeobecnosti pozri rozsudok z 10. septembra 2015, FCD a FMB (C–106/14, EU:C:2015:576).

53. Napriek tomu článok 6 stanovuje registračnú povinnosť pre „každého výrobcu alebo každého dovozcu“, pričom neuvádza žiadny odkaz na vývozcov. Možno to nie je prekvapujúce, vzhľadom na to, že ani definícia „registrujúceho“ v článku 3 bode 7 neodkazuje na vývozcov, pričom stanovuje, že registrujúci znamená „výrobca alebo dovozca látky alebo výrobca alebo dovozca výrobku, ktorý predkladá žiadosť o registráciu látky“.

54. Nariadenie REACH je totiž v každom prípade zamerané na činnosti dovozcov a výrobcov, na ktorých sa odkazuje v rámci nariadenia takmer štyridsaťkrát.³⁷ V článku 1 ods. 3 nariadenia REACH týkajúcom sa jeho cieľov a rozsahu je stanovené, že „nariadenie REACH vychádza zo zásady, že je povinnosťou výrobcov, dovozcov a následných užívateľov zabezpečiť, že vyrábajú, uvádzajú na trh alebo používajú také látky, ktoré nemajú nepriaznivé účinky na zdravie ľudí alebo životné prostredie. Jeho ustanovenia sú založené na princípe obozretnosti.“ Článok 1 ods. 3 však neukladá žiadne povinnosti vývozcom.

55. V relatívnom zmysle slova nariadenie REACH len skromne odkazuje na činnosti vývozcov, pričom žiadna z nich nepodporuje názor, že vývoz chemikálií do tretích krajín, ktoré neboli registrované pri dovoze na územie Únie, vedie k novému a samostatnému porušeniu článku 5.

56. Odôvodnenie 7 je zamerané na výrobu látok a odkazuje na cieľ zachovať integritu vnútorného trhu. Veta, ktorou sa končí odôvodnenie 7 „aj keď sa tieto látky vyvážajú“ je teda určená na to, aby zabránila výrobcom, ktorí majú sídlo v rámci vnútorného trhu, vyhnúť sa rozsahu *ratione materie* nariadenia REACH, tým, že budú tvrdiť, že chemické látky použité v takýchto procesoch sú určené na vývoz. K tomuto záveru som dospel na základe toho, že „výrobca“ je definovaný v článku 3 bode 9 nariadenia REACH ako „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba so sídlom v Spoločenstve, ktorá v Spoločenstve vyrába látku“.

57. Navyše nariadenie REACH obsahuje *lex specialis*, ktorý sa týka chemikálií, ktoré sú registrované v Únii, vyvezené a následne späť dovezené. Článok 2 ods. 7 písm. c) v hlave I predstavuje výnimku z registrácie podľa hlavy II, z povinností následných užívateľov podľa hlavy V a zhodnotenia podľa hlavy VI, ak vývoz tovaru uskutočnil účastník dodávateľského reťazca a tovar dovezol späť do Únie ten istý účastník alebo iný účastník dodávateľského reťazca. Táto výnimka sa uplatní, ak účastník preukáže, že i) látka, ktorá bola dovezená späť, je tou istou látkou, ktorá bola vyvezená; a ii) účastník mal k dispozícii všetky relevantné informácie v súlade s článkami 31 alebo 32 nariadenia REACH, ktoré sa týkajú vývozu látky.³⁸

58. Článok 2 ods. 7 písm. c) nariadenia REACH teda svedčí o rozsahu *ratione materie* s ohľadom na vývoz chemických látok, ktorý sa obmedzuje na tie látky, ktoré boli dovezené späť. To isté predpokladá článok 2 ods. 1 písm. b) nariadenia REACH, podľa ktorého sú látky patriace pod colný dohľad vyňaté z nariadenia, za predpokladu, že sú *inter alia*, určené na opätovný vývoz alebo tranzit,³⁹ ako aj skutočnosť, že samostatné nariadenie Únie, najmä nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 649/2012 zo 4. júla 2012 o vývoze a dovoze nebezpečných chemikálií,⁴⁰ stanovuje osobitné pravidlá a konania pre vývoz chemických látok, ktoré boli v rámci Únie zakázané alebo prísne obmedzené.⁴¹

37 — Následní užívatelia sú tiež vo veľkom rozsahu upravení, najmä však v hlave V.

38 — Článok 31 upravuje požiadavky na karty bezpečnostných údajov a článok 32 sa týka povinnosti oznamovať informácie v smere dodávateľského reťazca pri látkach ako takých alebo látkach v zmesiach, pre ktoré sa nevyžaduje karta bezpečnostných údajov.

39 — Pozri tiež odôvodnenie 10. Zastávam názor, že príloha XVII nariadenia REACH, zmenená a doplnená nariadením č. 552/2009 podporuje tento výklad v rozsahu v akom bráni uplatneniu obmedzení uložených smernicou 76/769 na vývozy podľa nariadenia REACH.

40 — Ú. v. EÚ L 201, 2012, s. 60.

41 — Pozri dokument Komisie CA/20/2012 z 9. marca 2012 z 10. stretnutia príslušných orgánov k nariadeniu REACH a CLP (CARACAL), s. 2.

59. Jeden z autorov uviedol, že vzhľadom na to, že „nariadenie REACH sa neuplatňuje na chemikálie použité mimo územia Únie, má zmysel vykladať tento výraz tak, že sa týka len užívateľov nachádzajúcich sa v Únii. V podobnom duchu, požiadavky kladené na uvedenie na trh by sa mali vykladať tak, že sa uplatňujú len na uvedenie na trh v rámci Únie a nie na trhy v tretích krajinách.“⁴² Dospel som k záveru, že analýza článku 5 nariadenia REACH podporuje z hľadiska kontextu tento názor.

c) Pôvod

60. Súdnemu dvoru boli len v malej miere predložené *travaux préparatoires* k nariadeniu REACH, ktoré naznačovali úmysel normotvorcu Únie, aby sa registračné povinnosti v článku 5 nariadenia REACH týkali vývozov tovarov neregistrovaných pri dovoze.⁴³ Je pravda, že Nemecko navrhovalo zmenu návrhu článku 64 ods. 1 o zákaze a obmedzení látok, tak aby odkazoval na „každé dodanie alebo sprístupnenie“ na trh. Dokument obsahujúci tento návrh sa však zrejme týkal len hlavy VIII návrhu Komisie o zákazoch a obmedzeniach. Navyše sa zdá, že jeho zámerom nebolo zaoberať sa vývozmí, ale najmä zabezpečiť, aby sa pravidlá o zákaze a obmedzení uplatňovali vždy, keď je chemická látka uvedená na trh, a nielen pri prvom uvedení na trh. Pripúšťam, že v tom istom dokumente je uvedené stanovisko Nemecka, podľa ktorého definícia „uvedenia na trh“ zahŕňa dodanie látky tretej strane v inej krajine („vývoz“) (zvýraznené v pôvodnej verzii). Ďalej však dodáva, že ak „v tomto smere neexistuje dohoda, je možné, že to bude potrebné objasniť.“⁴⁴

61. Pri objasňovaní, ku ktorému došlo po prijatí príslušnej právnej úpravy, Komisia vysvetlila, prečo zastávala názor, že „uvedenie na trh“ v článku 3 bode 12 nariadenia REACH odkazuje na uvedenie na trh v rámci Únie.⁴⁵ Nemecko tento názor odmietlo.⁴⁶

62. Tento dokument sám osebe nestačí na to, aby preukázal úmysel normotvorcu Únie zahrnúť trhy tretích krajín pod pojem „uvádzať na trh“ v článku 5 nariadenia REACH,⁴⁷ pričom by som dodal, že to nie je možné odvodiť ani zo znenia návrhu Komisie.

d) Účel

63. Súdny dvor v nedávnom rozsudku vo veci Canadian Oil Company Sweden a Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) rozhodol, že „základné zásady“ upravujúce integrovaný systém kontroly chemických látok zavedený nariadením REACH boli predstavené Európskou komisiou v úvodnej časti jej návrhu nariadenia KOM(2003) 644 v konečnom znení z 29. októbra 2003. Súdny dvor uviedol:

„Tento návrh nariadenia opisuje ‚systém REACH‘ ako systém obsahujúci najskôr registráciu, pri ktorej je priemysel povinný zaobstarať si relevantné informácie o látkach, ktoré vyrába, a využívať tieto informácie na zaručenie bezpečného riadenia uvedených látok, následne ‚hodnotenie umožňujúce preveriť, či priemysel dodržiava svoje povinnosti‘, a povoľovanie látok vzbudzujúcich veľké obavy, pri

42 — BERGKAMP, L. a HERBATSCHKEK, K.: Key concepts and Scope. In: BERGKAMP, L.: c.d., s. 40 na s. 73.

43 — Význam vývoja ustanovenia práva pre jeho výklad bol nedávno spomenutý v rozsudku z 27. októbra 2016, Komisia/Nemecko, (C-220/15, EU:C:2016:815, bod 39).

44 — Pracovný dokument Rady 168/05, pracovná skupina *ad hoc* zaoberajúca sa chemikáliami, 30. máj 2005, s. 3.

45 — Pokiaľ ide o stanovisko Komisie, pozri dokument Komisie CA/20/2012 z 9. marca 2012 z 10. stretnutia príslušných orgánov k nariadeniu REACH a CLP (CARACAL) z 21., 22. a 23. marca 2012.

46 — V nadväznosti na 10. stretnutie CARACAL. Komentár Nemecka k dokumentu CA/20/2012 „Clarification on the concept of placing on the market“.

47 — V písomných pripomienkach Komisie sa ďalej uvádzalo, že výraz „uvádzať na trh“ bol vložený do článku 5 nariadenia REACH po návrhu zmien predloženom holandskou vládou, pričom sa tieto zmeny nezaoberali začlenením vývozov tovarov neregistrovaných pri dovoze do nariadenia REACH. Komisia odkazuje na: Rada Európskej únie GR DG C I, pracovný dokument 214/05, (pracovná skupina *ad hoc* zaoberajúca sa chemikáliami), Brusel, 11. júla 2005.

ktorých ‚riziká spojené s použitím sú vhodne zvládnuté alebo [pri ktorých] sociálne a hospodárske výhody prevyšujú riziká [, ak] neexistujú náhradné látky alebo technológie ako iné vhodné riešenie‘. Napokon ‚konanie o obmedzeniach vytvára záchrannú sieť umožňujúcu riadenie rizík, ktoré nie sú primerane pokryté ostatnými ustanoveniami systému REACH‘⁴⁸.

64. Zahnúť chemické látky, ktoré majú opustiť colné územie Únie a ktoré neboli pri prvom dovoze registrované, nedáva logický význam pri dosahovaní niektorého z cieľov nariadenia REACH nasledujúcich po registrácii a týkajúcich sa hodnotenia, autorizácie a obmedzovania. V neposlednom rade je to tak z dôvodu praktických problémov, ktoré by mala ECHA, alebo dokonca akýkoľvek iný orgán Únie alebo členského štátu, pri monitorovaní a spravovaní látok, po tom, ako opustili colné územie Únie, ako aj z toho dôvodu, že Súdny dvor rozhodol, že „hlavný cieľ“ nariadenia REACH spočíva v monitorovaní chemických látok, ako takých, alebo v zmesiach.⁴⁹

65. Ako na pojednávaní uviedlo mesto Hamburg, hneď ako sa bude náklad nachádzať v Rusku, mesto Hamburg sa nebude môcť vecou zaoberať. Inými slovami, nariadenie REACH neobsahuje ustanovenia, ktoré by oprávnili a umožnili orgánom Únie alebo členského štátu spravovať a monitorovať chemikálie, ktoré boli umiestnené na trhy tretej krajiny. Výklad článku 5 nariadenia REACH, ktorý by odôvodnil potrebný účinok tohto záveru sa preto javí ako neopodstatnený.⁵⁰

66. Poznámam preto, že predmetná vec sa líši od problému, ktorý bol nedávno posúdený Súdnym dvorom v rozsudku z 21. septembra 2016 European Confederation for Cosmetic Ingredients, (C-592/14 EU:C:2016:703), kde testovanie kozmetických zložiek na zvieratách, ktoré sa vykonalo mimo Únie, sa považovalo za konanie, ktoré spadalo pod článok 18 ods. 1 písm. b) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009 z 30. novembra 2009 o kozmetických výrobkoch.⁵¹ Toto rozhodnutie bolo vydané v rámci návrhu podaného profesijným združením zastupujúcim výrobcov zložiek používaných v kozmetických výrobkoch v Únii, s cieľom určiť prípadnú trestnoprávnu zodpovednosť jeho členov v prípade, že na trh Spojeného kráľovstva uvedú kozmetické výrobky obsahujúce zložky, ktoré boli podrobené testom na zvieratách mimo Únie. Nešlo tu teda o otázku chýbajúcich praktických prostriedkov Únie v oblasti úpravy testovania zložiek na zvieratách, keďže táto úprava sa mala uplatniť len pri dovoze.

67. Je pravda, že článok 106 nariadenia REACH predpokladá účasť tretích krajín na činnosti ECHA, že článok 107 nariadenia REACH je nástrojom uľahčujúcim zástupcom medzinárodných organizácií zúčastniť sa, ako pozorovatelia, na činnosti ECHA, že článok 120 nariadenia REACH sa zaoberá spoluprácou s tretími krajinami a medzinárodnými organizáciami, a že článok 77 ods. 2 písm. a) nariadenia REACH ukladá sekretariátu ECHA povinnosť uľahčiť registráciu dovezených látok podľa hlavy II spôsobom, ktorý bude zlučiteľný s medzinárodnými záväzkami Únie vo vzťahu k tretím krajinám.

68. Beriem tiež na vedomie obidva medzinárodné nástroje v oblasti životného prostredia uvedené v nariadení REACH, najmä plán vykonávania, ktorý bol prijatý 4. septembra 2002 na Svetovom samite o trvalo udržateľnom rozvoji v Johannesburgu (odôvodnenie 4) a Strategický prístup k medzinárodnému manažmentu chemických látok (SAICM), ktorý bol prijatý 6. februára 2006 v Dubaji (odôvodnenie 6).

48 — S odvolaním sa na rozsudok FCD a FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, bod 32).

49 — Rozsudok FCD a FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, bod 49). V rozsudku z 13. mája 2014, Google Spain a Google (C-131/12, EU:C:2014:317, bod 54), Súdny dvor rozhodol: „Normotvorca Únie tým, že stanovil jej mimoriadne širokú územnú pôsobnosť, chcel zabrániť tomu, aby nejaká osoba bola vylúčená z ochrany zaručenej touto smernicou a aby táto ochrana bola obídenná“. Uplatnenie výkladových pravidiel právnych predpisov EÚ ukazuje, že v súvislosti s nariadením REACH nemožno vyvodiť rovnaký záver.

50 — Pokiaľ ide o úlohu potrebného účinku pri výklade ustanovení práva Únie, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Komisia/Nemecko (C-220/15, EU:C:2016:534, bod 33 a tam citovanú judikatúru).

51 — Ú. v. EÚ L 342, 2009, s. 59

69. Ani jedno z vyššie uvedených ustanovení nariadenia REACH, ani žiadny nástroj týkajúci sa medzinárodnej ochrany v oblasti životného prostredia, na ktorý odkazovala táto vec,⁵² nestanovuje záväzok Únie prevziať právomoc nad chemickými látkami vyvezenými mimo jej colného územia.⁵³ Hneď ako došlo k prekročeniu tejto hranice, Únia má striktné vymedzené, minimálne z praktického hľadiska, čo môže robiť, aby zabezpečila vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí a životného prostredia, tak ako to stanovujú odôvodnenia 1 a 3 nariadenia REACH.⁵⁴

70. Dospel som k záveru, že ak článok 5 nariadenia REACH, v súčasnom znení, nie je „koherentný a vhodný na ciele“, ktoré sa snaží dosiahnuť, potom je na normotvorcovi Únie, aby „v tomto smere podnikol kroky a prijal primerané opatrenia“,⁵⁵ najmä vzhľadom na rozsiahle dôsledky, ktoré budú nasledovať, ak sa nariadenie REACH bude uplatňovať *ratione materiae* aj na vývozy nezaregistrované pri dovoze.⁵⁶

C – Článok 126 nariadenia REACH

71. Je nesporné, že mesto Hamburg vo svojom návrhu nežiadalo o vydanie súdneho príkazu, na základe ktorého by sa vyžadovala registrácia nákladu podľa článkov 5 a 6 nariadenia REACH. Podľa návrhu na začatie prejudiciálneho konania je možné registráciu vyžadovať podľa nemeckého správneho práva, pričom už v roku 2007, v prvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa nariadenia REACH, generálna advokátka Súdneho dvora poznamenala, že „registrácia látok slúži práve na zlepšenie informácií o rizikách spojených s danými látkami.“⁵⁷

72. Táto situácia je znepokojujúca tým, ako bolo uvedené vyššie, že ak sa trestné konania netýkali nákladu dotknutého v prejednávanej veci, potom porušenie článku 5 nariadenia REACH, ku ktorému došlo pri dovoze, ešte len môže byť napravené prostredníctvom účinnej, primeranej a odradzujúcej nápravy, tak ako to vyžaduje článok 126 nariadenia REACH. Navyše, ako bolo uvedené v písomných pripomienkach Komisie, pán Pinckernelle sa mohol dopustiť porušenia nariadenia REACH hneď niekoľkokrát.⁵⁸

52 — Nemecko tiež odkázalo na kapitolu 19 „Agendy 21“, nezáväznému, dobrovoľne implementovanému plánu Spojených národov so zreteľom na trvalo udržateľný rozvoj, ktorý bol výsledkom summitu s názvom Earth Summit (konferencia Spojených národov o životnom prostredí a vývoji), ktorý sa konal v Rio de Janeiro, Brazília, v roku 1992. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>.

53 — O použití medzinárodných nástrojov uzavretých EÚ ako pomoci pri výklade, pozri napríklad rozsudok z 11. apríla 2013, HK Danmark (C-335/11 a C-337/11, EU:C:2013:222, body 37 a 39).

54 — Zamotaná otázka extrateritoriálnej právomoci podľa práva Únie je v súčasnosti prejednávaná pred Súdnyim dvorom. V kontexte práva hospodárskej súťaže pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl vo veci Intel Corporation Inc., (C-413/14 P, EU:C:2016:788). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci InnoLux/Komisia (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 — Pozri rozsudok z 23. marca 2000, Met-Trans a Sagpol (C-310/98 a C-406/98, EU:C:2000:154, bod 47). Platí to aj na otázky vnútroštátneho súdu so zreteľom na články 21 a 23 nariadenia REACH.

56 — Nemecko a mesto Hamburg vyjadrili obavy, že právne predpisy Únie neposkytujú dostatočné záruky, aby zabránili dovozu potravín do Únie, ktoré boli mimo Únie kontaminované nebezpečnými chemikáliami. Komisia to spochybňuje a odkazuje na svoje písomné pripomienky k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 1, Mim. vyd. 13/034, s. 319). Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 853/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné hygienické predpisy pre potraviny živočíšneho pôvodu (Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 55, Mim. vyd. 03/045, s. 14), a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 z 23. februára 2005 o maximálnych hladinách reziduí pesticídov v alebo na potravinách a krmivách rastlinného a živočíšneho pôvodu a o zmene a doplnení smernice Rady 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 70, 2005, s. 1). Ide o mnohostranný problém, ktorý je najlepšie ponechať na rozhodnutie normotvorcu Únie, keďže ide o komplexnú otázku rovnováhy medzi záväzkom Únie zabezpečiť vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia a životného prostredia a jej záväzkami voči Svetovej obchodnej organizácii, vzhľadom na delikátnosť problému týkajúceho sa registračných povinností podľa nariadenia REACH, ktoré boli nastolené medzinárodnými obchodnými partnermi Únie v rámci Výboru Svetovej obchodnej organizácie pre technické prekážky obchodu. Pozri k týmto otázkam KORKEA-AHO, E.: Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market. In: *Common Market Law Review*. 2016, č. 53, s. 764.

57 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci S.P.C.M. a i. (C-558/07, EU:C:2009:142, bod 82). Pozri tiež rozsudok zo 7. júla 2009, S.P.C.M. a i. (C-558/07, EU:C:2009:430, bod 52).

58 — Komisia odkazuje na dovoz bez registrácie v rozpore s článkom 5; nevyhotovenie správy o chemickej bezpečnosti v rozpore s článkom 14; predaj nikotínsulfátu zákazníkovi v Nemecku, Holandsku a Poľsku bez aktualizácie karty bezpečnostných údajov v súlade s článkom 31, a použitie prostredníctvom uskladnenia nikotínsulfátu podľa článku 3 bodu 24 nariadenia REACH, ku ktorému nesmie dôjsť pred registráciou. Pozri tiež požiadavky uložené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 zo 16. decembra 2008 o klasifikácii, označovaní a balení látok a zmesí, o zmene, doplnení a zrušení smerníc 67/548/EHS a 1999/45/ES a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 1907/2006 (Ú. v. EÚ L 353, 2008, s. 1).

73. Vzhľadom na vysokú úroveň ochrany zdravia a životného prostredia, ktorú požaduje článok 1 ods. 1 nariadenie REACH a odôvodnenia 1 a 3 a vzhľadom na vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality, ktorá je súčasťou politik Únie v zmysle článku 37 Charty základných práv Európskej únie,⁵⁹ článok 126 nariadenia REACH zaväzuje členské štáty, aby zabezpečili, že sankcie, ktoré majú zabezpečiť uplatnenie nariadenia REACH, budú primerané závažnosti jeho porušenia,⁶⁰ nehládajac na voľnú úvahy členských štátov v oblasti nápravy v prípade neexistencie ich harmonizácie.⁶¹ Navyše porušenie nariadenia REACH musí byť postihované za procesnoprávných a hmotnoprávných podmienok, ktoré sú analogické podmienkam uplatniteľným na porušenia vnútroštátneho práva obdobnej povahy.⁶² Jednoducho povedané, systém nápravy musí byť odradzujúci.⁶³

74. Príslušné orgány členského štátu sú preto oprávnené použiť všetky alebo časť nižšie uvedených prostriedkov, aby si splnili svoju registračnú povinnosť podľa nariadenia REACH.⁶⁴ Tieto prostriedky sa líšia v závislosti od jednotlivých okolností. Medzi tieto prostriedky patria i) opatrenia, ktorými sa nariaďuje registrácia; ii) všetky nevyhnutné predbežné opatrenia,⁶⁵ ako napríklad opatrenia zdržiavajúce chemikálie počas konania o náprave, aby ich, z praktického hľadiska, nebolo možné vyviezť; iii) uloženie pokuty, a iv) v závažných prípadoch uloženie trestných sankcií.⁶⁶

75. Uplatňovanie nápravných režimov členského štátu pri presadzovaní nariadenia REACH, musí byť samozrejme v súlade so základnými právami chránenými podľa Charty základných práv Európskej únie⁶⁷ a všeobecnými právnymi zásadami, akou je napríklad zásada proporcionality. To znamená, že vybraná sankcia alebo sankcie musia byť náležite prispôsobené dosiahnutiu cieľov nariadenia REACH a nesmú ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich zabezpečenie.⁶⁸ V takomto prípade môže obchodník tvrdiť, že vzhľadom na registráciu mu vznikajú neprimerané náklady, alebo že sankcia uložená orgánom členského štátu je v určitom zmysle neprimeraná.

76. Nakoniec by som zdôraznil, že zásady, ktoré som tu naznačil, sa uplatňujú rovnako na dovoz tovarov, ktoré budú predávané v rámci vnútorného trhu Únie, ako aj na dovoz tovarov do Únie, ktoré sú určené na vývoz do tretích krajín, tak ako to vyžaduje povinnosť nediskriminácie stanovená v odôvodnení 3 druhej vete nariadenia REACH.

59 — Pozri tiež článok 191 ods. 2 ZFEÚ a článok 3 ods. 3 Zmluvy o EÚ. Pokiaľ ide o nedávnu analýzu výrazu „vysoká úroveň ochrany životného prostredia“ v politike Únie, pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:665, body 24 až 35).

60 — Rozsudky z 9. novembra 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, bod 63), a z 9. júna 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, body 48 až 56).

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

62 — Napríklad rozsudky z 27. marca 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, bod 44) a z 13. novembra 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, bod 38).

63 — Rozsudok z 27. marca 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190). Pokiaľ ide o nedávne komentáre týkajúce sa ustanovení o pokutách, pozri ENSIG SORENSEN, K.: Member States Implementation of Penalties to Enforce EU Law: Balancing the Avoidance of Enforcement Deficits and the Protection of Individuals. In: *European Law Review*. 2015, č. 40, s. 811.

64 — Podrobnosti o prostriedkoch používaných členskými štátmi na účely presadzovania nariadenia REACH sú dostupné na internetovej stránke Generálneho riaditeľstva XI Európskej komisie. Pozri http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. Pozri tiež Milieu Ltd „Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States“ http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page.

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

66 — Pokiaľ ide o súčasnú existenciu vnútroštátnych požiadaviek registrácie chemikálií a požiadaviek registrácie chemikálií na úrovni Únie, pozri rozsudok zo 17. marca 2016 Canadian Oil Company Sweden a Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) a návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston (EU:C:2015:809, najmä bod 41). Generálna advokátka tam uvádza, že „švédsky register výrobkov a register EÚ [sa] navzájom v značnej miere líšia, pokiaľ ide o rozsah a detailnosť informácií, ktoré obsahuje.“

67 — Pozri napríklad rozsudok z 30. júna 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU: 2016 499, bod 46); rozsudok z 30. júna 2016, C-200/14 Câmpean (EU:C:2016, bod 70); rozsudok z 10. septembra 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, body 45 až 47).

68 — Pokiaľ ide o nedávny príklad uplatnenia zásady proporcionality na prostriedok nápravy, ktorého cieľom bolo sankcionovať poškodzovanie životného prostredia, pozri bod 44 rozsudku z 29. apríla 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287), „prináleží príslušným vnútroštátnym orgánom, aby posúdili všetky skutkové a právne okolnosti charakteristické pre každý prejednávany prípad s cieľom rozhodnúť, či sa má prevádzkovateľovi uložiť pokuta, a prípadne aká. Toto posúdenie si vyžaduje najmä zohľadnenie správania prevádzkovateľa, ako aj jeho dobrú vieru alebo podvodné zámery.“

77. Vzhľadom na to, že beriem na vedomie obavy Nemecka a mesta Hamburg v tom zmysle, že vykladať výraz „uvádzať na trh“ v článku 5 nariadenia REACH, tak aby sa netýkal vývozu chemických látok nezaregistrovaných pri dovoze, môže umožniť podvodným dovozcom úmyselne porušiť požiadavky Únie o registrácii chemikálií s vedomím, že môžu jednoducho tovar vyvážať, zastávam názor, že je možné tomuto zabrániť dôsledným spoločným uplatnením článkov 5, 6, 7 a 126 nariadenia REACH.

IV – Návrh

78. Vzhľadom na uvedené úvahy sa domnievam, že Súdny dvor by mal na otázky položené Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) odpovedať takto:

Článok 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemikálií (REACH) a o zriadení Európskej chemickej agentúry, o zmene a doplnení smernice 1999/45/ES a o zrušení nariadenia Rady (EHS) č. 793/93 a nariadenia Komisie (ES) č. 1488/94, smernice Rady 76/769/EHS a smerníc Komisie 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Ú. v. EÚ L 396, 2006, s. 1), zmeneného a doplneného nariadením (ES) č. 552/2009 z 22. júna 2009, sa má vykladať tak, že za predpokladu rešpektovania všetkých požiadaviek článkov 6, 7, 21, 23 a 126 nariadenia REACH môžu byť z územia Únie vyvezené látky, ktoré neboli registrované podľa príslušných ustanovení hlavy II nariadenia REACH.