Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 10. december 2015 [1]

Sag C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
mod
Riksåklagaren

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Högsta domstolen (øverste domstol, Sverige))

»Registrering, vurdering, godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) — harmoniseringens rækkevidde — registrering af kemiske stoffer hos Det Europæiske Kemikalieagentur, før de markedsføres — parallel forpligtelse til at registrere kemiske produkter, som erhvervsmæssigt er fremstillet i eller indført til en medlemsstat — artikel 34 TEUF og 36 TEUF — kvantitative indførselsrestriktioner — begrundelse — beskyttelse af menneskers liv og sundhed og af miljøet — proportionalitet«

1. Högsta domstolen (øverste domstol, Sverige, herefter »den forelæggende ret«) har med denne præjudicielle forelæggelse anmodet om Domstolens vejledning med hensyn til, om dels REACH-forordningens [2] krav om, at kemiske stoffer skal anmeldes med henblik på registrering, dels traktatens bestemmelser om frie varebevægelser er til hinder for, at medlemsstater indfører et lignende anmeldelses- og registreringskrav vedrørende sådanne stoffer på nationalt plan. Hvor langt rækker REACH-forordningens harmonisering af anmeldelsen og registreringen af kemiske stoffer, og hvor stort et råderum har medlemsstaterne til at fastlægge deres egne politikker om fremstilling, markedsføring og anvendelse af kemiske produkter?

Lovgivning

EU-retten

2. I henhold til artikel 34 TEUF »[er] [k]vantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning […] forbudt mellem medlemsstaterne«. I henhold til artikel 36 TEUF kan medlemsstaterne træffe forholdsmæssige restriktioner vedrørende varers bevægelighed, hvis de er begrundet i berettigede hensyn, herunder beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/EF (EUT L 396, s.1). Den affattelse af REACH-forordningen, som er relevant for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, er den senest ændrede ved Kommissionens forordning (EF) nr. 552/2009 af 22.6.2009 (EUT 2009, L 164, s. 7).

3. Præamblen til REACH-forordningen indeholder følgende relevante betragtninger:

»[…]

(16) Denne forordning fastlægger specifikke forpligtelser for producenter, importører og downstream-brugere af stoffer som sådan, i blandinger og artikler. […]

[…]

(19) [Det bør] i henhold til registreringsbestemmelserne kræves, at producenter og importører fremskaffer data om de stoffer, som de fremstiller eller importerer, og anvender disse data til at vurdere risici i forbindelse med stofferne og til at udarbejde og anbefale passende risikohåndteringsforanstaltninger. For at sikre, at de opfylder disse forpligtelser, samt af åbenhedshensyn, bør de ved registreringen indsende et dossier med alle disse oplysninger til [Det Europæiske Kemikalieagentur] [3]. Registrerede stoffer bør kunne bevæge sig frit inden for det indre marked.

(20) […] Hvis agenturet i samarbejde med medlemsstaterne mener, at der er grunde til at formode, at et stof udgør en risiko for menneskers sundhed eller for miljøet, bør agenturet efter at have optaget det pågældende stof i den rullende fællesskabshandlingsplan for stofvurdering gennem medlemsstaternes kompetente myndigheder sikre, at dette stof bliver vurderet.

(21) Selv om oplysninger om stoffer fremkommet gennem vurderinger først og fremmest skal anvendes af producenter og importører til risikohåndtering i forbindelse med deres stoffer, kan de også bruges til at indlede godkendelses- eller begrænsningsprocedurer i henhold til denne forordning eller risikohåndteringsprocedurer inden for rammerne af anden fællesskabslovgivning. Det bør derfor sikres, at sådanne oplysninger er til rådighed for de kompetente myndigheder og kan anvendes af dem i forbindelse med sådanne procedurer.

[…]

(44) For at skabe et harmoniseret, enkelt system bør alle registreringer indsendes til agenturet. […]

[…]

(103) Gennem et medlemsstatsudvalg bør agenturet sigte mod opnåelse af enighed mellem medlemsstaternes myndigheder om specifikke spørgsmål, der kræver en harmoniseret tilgang.

[…]

(105) På baggrund af fysiske eller juridiske personers øgede ansvar for at garantere sikker anvendelse af kemikalier er det nødvendigt at styrke håndhævelsen. Agenturet bør derfor skabe et forum, hvor medlemsstaterne kan udveksle oplysninger og koordinere deres aktiviteter med hensyn til håndhævelse af kemikalielovgivningen. […]

[…]

(119) Ud over deres deltagelse i gennemførelsen af fællesskabslovgivningen bør medlemsstaternes kompetente myndigheder, fordi de er tættest på interessenterne i medlemsstaterne, spille en rolle i udvekslingen af oplysninger om stoffers risici og om naturlige eller juridiske personers

3 — Jeg vil i det følgende anvende betegnelsen »agenturet«.

forpligtelser ifølge kemikalielovgivningen. Samtidig er det nødvendigt med et tæt samarbejde mellem agenturet, Kommissionen og medlemsstaternes kompetente myndigheder for at sikre sammenhæng og effektivitet i den samlede kommunikationsproces.

[…]«

4. REACH-forordningens artikel 1, stk. 1, anfører, at det tilsigtede formål med forordningen er at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation. Artikel 1, stk. 2, anfører, at REACH-forordningen fastlægger bestemmelser om kemiske stoffer og blandinger, som finder anvendelse på fremstilling, markedsføring og anvendelse af stoffer som sådan, i blandinger eller i artikler samt på markedsføring af blandinger. I henhold til artikel 1, stk. 3, bygger REACH-forordningen på princippet om, at det er producenter, importører og downstream-brugere, der skal sikre, at de fremstiller, markedsfører og anvender stoffer, der ikke skader menneskers sundhed eller miljøet.

5. Artikel 3 indeholder følgende definitioner:

»1) stof: et grundstof og forbindelser heraf, naturligt eller industrielt fremstillet, indeholdende sådanne tilsætningsstoffer, som er nødvendige til bevarelse af stoffets stabilitet, og sådanne urenheder, som følger af fremstillingsprocessen, bortset fra opløsningsmidler, der kan udskilles, uden at det påvirker stoffets stabilitet eller ændrer dets sammensætning

2) blanding: en blanding eller opløsning, der er sammensat af to eller flere stoffer

3) artikel: en genstand, der under fremstillingen har fået en særlig form, overflade eller design, der i højere grad end den kemiske sammensætning er bestemmende for dens funktion

[…]

13) »downstream-bruger«: enhver fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, bortset fra producenten eller importøren, der anvender et stof, enten som sådan eller i en blanding, som led i sine industrielle eller erhvervsmæssige aktiviteter. En distributør eller en forbruger er ikke en downstream-bruger.

[…]

37) eksponeringsscenarie: de forhold, herunder anvendelsesforhold og risikohåndteringsforanstaltninger, der beskriver, hvordan stoffet fremstilles eller anvendes gennem sin livscyklus, og hvordan producenten eller importøren styrer eller anbefaler downstream-brugere at styre eksponeringen af mennesker og miljø. Sådanne eksponeringsscenarier kan alt efter omstændighederne omfatte én specifik proces eller anvendelse eller flere processer og anvendelser

[…]«

6. Artikel 5 (»Ingen data, intet marked«), som indgår i afsnit II (»Registrering af stoffer«), bestemmer: »Stoffer som sådan, i blandinger eller i artikler må kun fremstilles eller markedsføres i Fællesskabet, hvis de er registreret i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i dette afsnit, når dette kræves, jf. dog artikel 6, 7, 21 og 23.«

7. I henhold til artikel 6, stk. 1, skal enhver producent eller importør, der fremstiller et stof som sådan eller i en eller flere blandinger i mængder på 1 ton eller mere pr. år, indsende en registrering til agenturet, medmindre andet er fastlagt i REACH-forordningen. På samme måde skal enhver producent eller importør af artikler, i henhold til artikel 7, stk. 1, indsende en registrering til agenturet for ethvert stof indeholdt i disse artikler, hvis stoffet er til stede i disse artikler i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år, og stoffet er beregnet til at blive frigivet under normal eller med rimelighed forventet anvendelse af artiklen.

8. I henhold til artikel 10, litra a), skal en sådan registrering ledsages af et teknisk dossier, som navnlig skal omfatte producentens/producenternes eller importørens/importørernes identitet, stoffets identitet, oplysninger om stoffets fremstilling og anvendelse/anvendelser (omfattende alle registrantens identificerede anvendelser), stoffets klassificering og mærkning og vejledning i sikker brug af stoffet. Bilag VI-XI til REACH-forordningen indeholder de detaljerede krav til, hvilke oplysninger det tekniske dossier skal indeholde. I henhold til artikel 10, litra b), skal anmeldelsen til agenturet også ledsages af en kemikaliesikkerhedsrapport.

9. Artikel 37, stk. 4, første afsnit, bestemmer, at en downstream-bruger af et stof som sådan eller i en blanding skal udarbejde en kemikaliesikkerhedsrapport for enhver anvendelse, der falder uden for de betingelser, der er beskrevet i et eksponeringsscenarie eller, hvis det er hensigtsmæssigt, en anvendelses- og eksponeringskategori, som han har modtaget i et sikkerhedsdatablad, eller for enhver anvendelse, der frarådes af hans leverandør. I henhold til artikel 38, stk. 1 og 2, skal downstream-brugeren i så fald, før han påbegynder eller fortsætter en bestemt anvendelse af et stof, der af en aktør længere opad i leverandørkæden er blevet registreret i overensstemmelse med artikel 6, indsende oplysninger til agenturet om bl.a. hans identitet og oplysninger om, hvorledes han kan kontaktes, stoffets/stoffernes registreringsnummer, hvis et sådant eller sådanne foreligger, producentens/producenternes eller importørens/importørernes eller en anden leverandørs identitet og en kortfattet generel beskrivelse af anvendelsen/anvendelserne og af betingelserne for anvendelserne.

10. I princippet gør artikel 56, stk. 1, markedsføringen af de stoffer, der er optaget i bilag XIV, betinget af Kommissionens godkendelse. Artikel 56, stk. 2, anfører i det væsentlige, at en downstream-bruger uden at anmode om yderligere godkendelse kan anvende et stof, som er godkendt, hvis den pågældende anvendelse er i overensstemmelse med betingelserne i en godkendelse til den pågældende anvendelse, der er givet til en aktør opad i hans leverandørkæde. Artikel 57 anfører, hvilke kategorier af stoffer der kan optages i bilag XIV. Disse kategorier omfatter stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering som kræftfremkaldende, mutagene eller reproduktionstoksiske[4]. Artikel 59 opstiller proceduren for udarbejdelsen af en liste over stoffer, der senere skal optages i bilag XIV. I henhold til artikel 59, stk. 3, kan enhver medlemsstat udarbejde et dossier i overensstemmelse med bilag XV for stoffer, der efter dens opfattelse opfylder kriterierne i artikel 57, og fremsende dette til agenturet[5].

11. Artikel 67, stk. 1, bestemmer, at et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, for hvilket bilag XVII indeholder en begrænsning, i princippet ikke må fremstilles, markedsføres eller anvendes, medmindre det opfylder betingelserne i den pågældende begrænsning. Artikel 68, stk. 1, bestemmer: »Når der som følge af fremstilling, anvendelse eller markedsføring af stoffer er en uacceptabel risiko for menneskers sundhed eller miljøet, som det er nødvendigt at imødegå på fællesskabsplan, ændres bilag XVII [...] ved vedtagelse af nye begrænsninger eller ved ændring af gældende begrænsninger [...]« Artikel 69, stk. 4, bestemmer, at en medlemsstat, hvis den mener, at fremstillingen, markedsføringen

4 — Denne klassificering findes i Rådets direktiv 67/548/EØF af 27.6.1967 om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT 1967, s. 211).

5 — Bilag XV anfører, at et sådant forslag bl.a. skal indeholde oplysning om det eller de pågældende stoffers identitet, de tilgængelige oplysninger om anvendelse og eksponering samt oplysninger om alternative stoffer og teknologier.

eller anvendelsen af et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, der ikke er tilstrækkeligt kontrolleret, og som det er nødvendigt at imødegå på fællesskabsplan, skal forelægge agenturet et dossier, der er i overensstemmelse med kravene i bilag XV, med henblik på igangsættelse af begrænsningsprocessen.

12. I henhold til artikel 76, stk. 1, litra e), består agenturet bl.a. af et medlemsstatsudvalg, der er ansvarligt for at løse eventuelle meningsforskelle med hensyn til udkast til afgørelser foreslået af agenturet eller af medlemsstaterne samt forslag til identifikation af særligt problematiske stoffer.

13. Artikel 125 kræver, at medlemsstaterne »opretholder en ordning med officiel kontrol og andre aktiviteter, der er hensigtsmæssige under hensyntagen til forholdene«. Artikel 117, sammenholdt med artikel 127, kræver, at medlemsstaterne hvert femte år fremsender en rapport til Kommissionen om, hvorledes REACH-forordningen fungerer på deres respektive områder. Rapporten skal indeholde afsnit vedrørende vurderinger og håndhævelse, som skal omfatte resultaterne af de officielle inspektioner, der har fundet sted i rapporteringsperioden.

14. Artikel 128 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne må ikke forbyde, begrænse eller forhindre fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et stof som sådan, i en blanding eller i en artikel, der falder ind under denne forordnings anvendelsesområde og opfylder kravene i denne forordning, og, hvis det er relevant, fællesskabsretsakter vedtaget til gennemførelse af denne forordning, jf. dog stk. 2.

2. Intet i denne forordning er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller fastsætter nationale regler om beskyttelse af arbejdstagere, menneskers sundhed og miljøet, der finder anvendelse i de tilfælde, hvor denne forordning ikke harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse.«

Svensk ret

15. I henhold til kapitel 14, § 12, i miljøloven (Miljöbalken) skal kemiske produkter, der erhvervsmæssigt fremstilles i eller indføres til Sverige, registreres i et register (herefter »det svenske produktregister«) hos den nationale kompetente myndighed. Ifølge Miljöbalkens kapitel 14, § 2, stk. 1, forstås der ved »kemisk produkt« et kemisk stof eller en blanding af kemiske stoffer, der ikke er en vare.

16. Den, som forsætligt eller uagtsomt tilsidesætter pligten til at foretage anmeldelse med henblik på registrering i henhold til kapitel 14, § 12, dømmes for hindring af miljøkontrol og idømmes en bøde eller fængsel i op til to år i medfør af Miljöbalkens kapitel 29, § 5, stk. 5.

17. Regeringen har gennemført Miljöbalkens kapitel 14, § 12, i bekendtgørelse om kemiske produkter og biotekniske organismer (förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer, herefter »bekendtgørelsen«). Bekendtgørelsen kræver nærmere bestemt, at den, der i Sverige erhvervsmæssigt fremstiller mindst 100 kilogram årligt af et kemisk produkt eller indfører en sådan mængde af det pågældende produkt til Sverige, skal anmelde denne fremstilling eller import til Kemikalieinspektionen [6].

6 — Forelæggelseskendelsen nævner kun denne regel i forbindelse med import af kemiske produkter til Sverige. Det fremgår dog af Sveriges og Kommissionens skriftlige indlæg, at den gælder på samme måde for fremstillingen af kemiske produkter.

18. I henhold til kapitel 3, § 4, i Kemikalieinspektionens forskrifter om kemiske produkter og biotekniske organismer (Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer, herefter »Kemikalieinspektionens forskrifter«) skal bl.a. følgende fremgå af anmeldelsen: i) den anmeldelsespligtiges navn, adresse og telefonnummer; ii) produktnavn og en eventuel fælles betegnelse; iii) produktets statistiske nummer; iv) om den anmeldelsespligtige er producent, eller om der er tale om import af produktet fra det indre marked eller fra et tredjeland; v) om produktet har fået et nyt handelsnavn, en ny varebetegnelse eller en ny varebeskrivelse; vi) om produktet vil være tilgængeligt for forbrugere til personlig brug; vii) produktets hovedanvendelse eller, når det anvendes som råprodukt i forbindelse med fremstilling, en vurdering af, hvordan produktets anvendelse fordeles procentuelt i op til tre forskellige erhvervssektorer; viii) for produkter, som den anmeldelsespligtige fører ud af Sverige, angives eksportens omtrentlige andel i procent; ix) produktets funktion; x) stofnavn og indholdsstoffer for alle de individuelle bestanddele, der er blevet klassificeret som bl.a. kræftfremkaldende, mutagene, reproduktionstoksiske eller allergifremkaldende; xi) hvad angår visse malinger og lakker samt produkter til autoreparationslakering oplysninger om, hvilken underkategori produkterne tilhører, og indholdet af flygtige organiske forbindelser i gram pr. liter i den form, produkterne har, når de er klar til at blive brugt; og xii) hvilke stoffer i produktet der udgør konserveringsmiddel, samt indholdsstofferne for hvert af disse.

19. Kemikalieinspektionens forskrifter kræver, at den anmeldelsespligtiges navn, adresse og telefonnummer skal anmeldes snarest muligt og senest, når aktiviteten påbegyndes. De resterende oplysninger skal indsendes til Kemikalieinspektionen senest den 28. februar i kalenderåret efter, at anmeldelsespligten indtræder for produktet.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

20. Den 24. april 2013 kendte Hovrätten över Skåne och Blekinge (appeldomstol for Scania og Blekinge, herefter »Hovrätten«) Anders Rantén skyldig i hindring af miljøkontrol i medfør af Miljöbalkens kapitel 29, § 5, stk. 5. Anders Rantén havde undladt senest den 28. februar 2010 at anmelde til Kemikalieinspektionen, at Canadian Oil Company Sweden AB (herefter »Canadian Oil«) i 2009 havde importeret 392 ton kemiske produkter til Sverige[7]. Da Anders Rantén var ansvarlig for denne import, pålagde Hovrätten ham 60 dagbøder a 100 SEK[8]. Endvidere pålagde Hovrätten Canadian Oil en selskabsbøde på 200 000 SEK[9].

21. Det er i hovedsagen ubestridt, at Canadian Oil indførte disse kemikalier til Sverige under overholdelse af REACH-forordningens registreringskrav.

22. Anders Rantén og Canadian Oil appellerede Hovrättens afgørelse til den forelæggende ret, som besluttede at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er den omstændighed, at den, som til Sverige erhvervsmæssigt indfører et kemisk produkt – for hvilket der i henhold til [REACH-forordningen] foreligger registreringspligt – i medfør af svenske bestemmelser skal anmelde produktet til Kemikalieinspektionen med henblik på registrering i det svenske produktregister, i strid med [REACH-forordningen]?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, er den svenske anmeldelsespligt da i strid med artikel 34 TEUF, henset til undtagelsen i artikel 36 TEUF?«

7 — Det fremgår af den nationale sagsakt indgivet til Domstolen, at Canadian Oil importerer kemiske produkter fra andre EU-medlemsstater.

8 — Dette svarer i alt til ca. 640 EUR ud fra den i skrivende stund gældende kurs.

9 — Dette svarer til ca. 21 300 EUR ud fra den i skrivende stund gældende kurs.

23. Sagsøgerne i hovedsagen har indgivet meget kortfattede skriftlige indlæg, hvori de i det væsentlige har anført, at de opretholder alle de anbringender, som de har fremsat for den forelæggende ret. Der er ligeledes indgivet skriftlige indlæg af den danske, finske, norske og svenske regering samt af Europa-Kommissionen. Sagsøgerne i hovedsagen, den norske og den svenske regering samt Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet den 10. september 2015.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

24. Det fremgår af hovedsagen, at der er en vis overlapning mellem det nationale anmeldelses- og registreringskrav, som er omtvistet i hovedsagen, og anmeldelses- og registreringskravet ifølge REACH-forordningen [10]. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt det sidstnævnte krav giver medlemsstaterne mulighed for at kræve yderligere anmeldelse og registrering af kemiske produkter.

25. Dette spørgsmål fokuserer på *indførslen* af kemiske produkter til Sverige. Det opstår dog på tilsvarende vis vedrørende *fremstillingen* af kemiske produkter i denne medlemsstat. Både indførsel og fremstilling er underlagt det i hovedsagen omtvistede yderligere anmeldelses- og registreringskrav [11]. Mine betragtninger med hensyn til det første spørgsmål vil derfor også gælde vedrørende fremstillingen af kemiske produkter. Det andet spørgsmål drejer sig derimod specifikt om den forhindring, som kravet om, at kemiske produkter skal anmeldes med henblik på registrering i det svenske produktregister, kan udgøre for de frie varebevægelser, for så vidt som det gælder for kemiske produkter, der indføres til Sverige fra andre medlemsstater.

26. For det andet er det ubestridt, at de bøder, som Anders Rantén og Canadian Oil er blevet idømt, kun kan stadfæstes i hovedsagen, hvis det omtvistede anmeldelses- og registreringskrav er i overensstemmelse med REACH-forordningen og med artikel 34 TEUF og 36 TEUF.

27. Under retsmødet udbredte sagsøgerne i hovedsagen sig om de afgifter, som Sverige tilsyneladende opkræver for fremstillingen og importen af kemiske produkter. De hævdede i alt væsentligt, at disse afgifter, der beregnes på grundlag af de mængder, der registreres i det svenske produktregister, ikke er relateret til de kompetente myndigheders faktiske udgifter til overvågningen af kemiske produkter og forhindrer den frie bevægelighed inden for det indre marked, for så vidt som de opkræves på indførslen af kemiske produkter til Sverige. Canadian Oil tilføjede, at disse gebyrer er en stor belastning for små og mellemstore virksomheder, og at de således ikke er i overensstemmelse med det formål, der er afspejlet i ottende betragtning til REACH-forordningen [12].

28. Denne præjudicielle forelæggelse vedrører dog alene, hvorvidt EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat kræver, at personer, som erhvervsmæssigt indfører et kemisk produkt til den pågældende medlemsstat, anmelder det til en national myndighed med henblik på registrering i et register over kemiske produkter. Den forelæggende ret har ikke anmodet om vejledning med hensyn til, om afgifter, der opkræves på kemiske produkter, som indføres til Sverige, er i overensstemmelse med EU-retten [13].

10 — Vedrørende en mere detaljeret sammenligning af rækkevidden af de to krav, jf. punkt 41-44 nedenfor.

11 — Miljöbalkens kapitel 14, § 12.

12 — Ifølge denne betragtning »[...] bør [der] tages særligt hensyn til forordningens potentielle virkninger for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) og til behovet for at undgå enhver form for diskrimination af disse«.

13 — Den forelæggende ret har derfor, forståeligt nok, ikke forelagt oplysninger om retsgrundlaget for disse gebyrer, deres størrelse, og hvordan de beregnes. Den henviser blot til Hovrättens konstatering af, at det produktregister, som er omtvistet i hovedsagen, bl.a. anvendes som grundlag for fakturering af de kemikalieafgifter, som finansierer tilsynene (forelæggelseskendelsens præmis 25).

29. Endelig vil Domstolens svar på de præjudicielle spørgsmål være særlig relevant i Danmark, Finland og Norge [14], hvor der findes registre over kemiske produkter svarende til det svenske produktregister, og som deler disse oplysninger i SPIN-databasen (Substances in Preparations in the Nordic Countries) [15].

Er REACH-forordningen til hinder for, at en medlemsstat kræver, at kemiske produkter, som indføres til landet, skal anmeldes med henblik på registrering i et register over kemiske produkter, selv om disse produkter allerede er omfattet af et anmeldelses- og registreringskrav i henhold til nævnte forordning (det første spørgsmål)?

30. Det første spørgsmål drejer sig nærmere bestemt om fortolkningen af REACH-forordningens artikel 128. Artikel 128, stk. 1, er i princippet til hinder for, at medlemsstater forbyder, begrænser eller forhindrer bevægeligheden for stoffer, som er omfattet af forordningens anvendelsesområde og opfylder dens bestemmelser. Dette betyder navnlig, at stoffer, som er underlagt anmeldelses- og registreringskravet, ifølge REACH-forordningen (som f.eks. de 392 ton kemiske stoffer, der i hovedsagen er indført i Sverige) i princippet må kunne bevæge sig frit inden for det indre marked, efter at de er registreret i EU-registret [16].

31. I henhold til den indledende sætning i artikel 128, stk. 1, gælder denne regel »[...] dog [med forbehold af] stk. 2«. I henhold til den sidstnævnte bestemmelse er intet til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller fastsætter nationale regler om beskyttelse af arbejdstagere, menneskers sundhed og miljøet, der finder anvendelse i de tilfælde, hvor denne forordning ikke harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse af kemiske stoffer.

32. Artikel 128, stk. 2, indgik ikke i Kommissionens oprindelige forslag [17]. Imidlertid fremhævede drøftelser i Rådet »betydningen af at opretholde nationale muligheder for at imødegå udfordringer og bevare muligheden for at vurdere stoffer, som sandsynligvis udgør en sundheds- og/eller miljømæssig risiko« [18]. Derfor støttede et flertal i Rådet indførelsen af denne yderligere bestemmelse [19], som bekræfter, at REACH-forordningen kun i visse tilfælde harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse [20].

33. Artikel 128, stk. 2, indeholder nemlig to betingelser. For det første er den fleksibilitet, den indrømmer medlemsstater, begrænset til situationer, hvor REACH-forordningen *ikke* harmoniserer kravene vedrørende fremstilling, markedsføring eller anvendelse af kemiske stoffer [21]. For det andet skal formålet med nationale foranstaltninger, der er vedtaget på dette grundlag, være at beskytte arbejdstagere, menneskers sundhed eller miljøet.

14 — REACH-forordningen finder anvendelse i Norge som følge af afgørelse truffet af Det Blandede EØS-udvalg nr. 25/2008 af 14.3.2008 om ændring af bilag II (tekniske forskrifter, standarder, prøvning og certificering) til EØS-aftalen (EUT 2008, L 182, s. 11).

15 — Databasen findes på følgende webadresse: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx

16 — 19. betragtning. Der kan være yderligere betingelser, som skal være opfyldt, før et stof kan bevæge sig frit inden for det indre marked (jf. bl.a. REACH-forordningens artikel 56, stk. 1, og artikel 67, stk. 1).

17 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (Reach), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og forordning (EF) om persistente organiske miljøgifte, KOM(2003) 644 endelig udg. Forslagets artikel 125 indeholdt kun kernen i det, som blev til REACH-forordningens artikel 128, stk. 1.

18 — Pressemeddelelse om det 2665. møde i Rådet (konkurrenceevne – det indre marked, industri og forskning) i Luxembourg den 6. og 7.6.2005, C/05/133, s. 9.

19 — Rådets Generalsekretariats fælles retningslinjer vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (Reach), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og forordning (EF) om persistente organiske miljøgifte, og vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 67/548/EØF med henblik på tilpasning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier, Rådets dok. nr. 15472/05, 8.12.2005, s. 6.

20 — Jf. i denne henseende dom Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 33).

21 — Medlemsstater har derimod kun ret til at træffe sikkerhedsforanstaltninger, der afviger fra de harmoniserede regler, under overholdelse af de strenge proceduremæssige og materielle betingelser, der er fastsat i REACH-forordningens artikel 129.

34. Det i hovedsagen omtvistede nationale anmeldelses- og registreringskrav har i sidste ende til formål at beskytte menneskers sundhed og miljøet [22]. Det afgørende spørgsmål her er således, hvorvidt REACH-forordningens bestemmelser, som kræver anmeldelse og registrering af kemiske stoffer, indebærer en grad af harmonisering, der er til hinder for et nationalt krav af denne type.

35. Som Domstolen har fastslået for nylig, indfører REACH-forordningen et integreret system til kontrol af kemikalier, herunder registrering, vurdering og godkendelse heraf samt eventuelle begrænsninger vedrørende deres anvendelse [23]. De grundlæggende principper, som regulerer disse elementer, blev beskrevet af Kommissionen i introduktionen til dets forslag, hvoraf det fremgår, at REACH-systemet for det første omfatter en registrering (hvor industrien skal indhente relevante oplysninger om dens stoffer og bruge disse data til at håndtere dem sikkert), og for det andet en vurdering (der gør det muligt at undersøge, om industrien opfylder sine forpligtelser) og en godkendelse af særligt problematiske stoffer (forudsat at de risici, der er forbundet med brug, styres tilfredsstillende, eller at de samfundsøkonomiske fordele opvejer risiciene, såfremt der ikke findes passende alternative substitutionsstoffer eller -teknologier), og endelig en begrænsningsprocedure (der giver et sikkerhedsnet med hensyn til at styre risici, der ikke i tilstrækkelig grad er omfattet af de andre dele af REACH-systemet) [24].

36. I overensstemmelse med disse principper overlader REACH-forordningen ansvaret for at analysere kemikalier til industrien. Med henblik herpå indfører den forskellige informationsmekanismer, der i hele leverandørkæden skal identificere farlige egenskaber og håndtere risici med henblik på at undgå skadelige virkninger på menneskers sundhed og miljøet [25]. Producenter og importører skal derfor bl.a. fremskaffe data om de stoffer, som de fremstiller eller importerer, og anvende disse data til at vurdere risici i forbindelse med disse stoffer og udarbejde og anbefale passende risikohåndteringsforanstaltninger [26]. Først når producenterne eller importørerne har forelagt disse oplysninger for agenturet med henblik på registrering, kan de pågældende stoffer fremstilles eller markedsføres på markedet i Den Europæiske Union (»ingen data, intet marked«-princippet).

37. På denne baggrund skal jeg nu undersøge, hvorvidt REACH-forordningen er til hinder for et nationalt anmeldelses- og registreringskrav som det i hovedsagen omtvistede, under hensyntagen til denne forordnings formål og den grad af harmonisering, som den efterfølgende opnår.

38. I dommen i sagen Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri [27], præciserede Domstolen omfanget af REACH-forordningens harmonisering af *begrænsninger* for anvendelsen af stoffer. Domstolen fastslog, at »fremstillingen, markedsføringen eller anvendelsen af et stof, som er omhandlet i REACH-forordningens artikel 67, stk. 1, ikke må underlægges andre begrænsninger end dem, der følger af REACH-forordningen, og som, således som det fremgår af bestemmelserne i forordningens artikel 68, stk. 1, og artikel 69, er pålagt med henvisning til behovet for at handle på »fællesskabsplan«« [28]. Derfor var vedtagelsen af andre begrænsninger end dem, der er fastsat i REACH-forordningen, i strid med formålet med denne forordning, nærmere bestemt med artikel 67 og 128 [29]. Det er min opfattelse, at det samme ræsonnement logisk set må gælde for godkendelsen af

22 — Jf. desuden, vedrørende disse mål, punkt 40 nedenfor.

23 — Dom FCD og FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, præmis 32).

24 — Dom FCD og FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, præmis 32).

25 — Dom FCD og FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, præmis 33).

26 — 19. betragtning til REACH-forordningen.

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

28 — Dom Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 35).

29 — Dom Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).

stoffer. Hvis stoffer, som er behørigt godkendt af Kommissionen, kræves yderligere godkendt på nationalt plan, vil det klart undergrave det integrerede godkendelsessystem, som er indført ved REACH-forordningen, og i forlængelse heraf princippet i artikel 128, stk. 1, om fri bevægelighed inden for det indre marked for stoffer, der opfylder kravene i forordningen [30].

39. Jeg mener imidlertid ikke, at Domstolens ræsonnement med hensyn til den grad af harmonisering, der opnås med REACH-forordningen hvad angår *begrænsninger* (og naturligvis *godkendelser*), kan overføres til den foreliggende sag, der vedrører harmoniseringsgraden med hensyn til *registrering* af stoffer. Det i hovedsagen omtvistede anmeldelses- og registreringskrav er ikke en forudsætning for markedsføring af et kemisk produkt på det svenske marked. Det fremgår bl.a. af § 4 i Kemikalieinspektionens forskrifter, at kravet mere er en formalitet, der følger af enten fremstillingen eller indførslen af kemiske produkter. Endvidere tyder de for Domstolen foreliggende oplysninger på, at markedsføringen af de pågældende produkter ikke bliver ulovlig, selv om kravet ikke opfyldes. Det medfører snarere, at personer, som ikke overholder anmeldelsespligten, idømmes bøde eller frihedsstraf [31].

40. For det andet er formålet med det svenske produktregister at give et overblik over kemiske produkter (dvs. kemiske stoffer og blandinger af kemiske stoffer, som ikke er varer) [32], der erhvervsmæssigt er fremstillet eller indført i Sverige, og over deres anvendelse. Dette overblik har flere funktioner [33]. For det første anvendes det som database af Kemikalieinspektionen og andre myndigheder til overvågningen af kemiske produkter. Denne database forsyner disse myndigheder med nyttig information, før en inspektion, om erhvervsdrivende og de produkter, de fremstiller eller importerer. Den hjælper således myndighederne med, ud fra en risikovurdering, at vælge, hvilke anlæg der kræver inspektion. Under retsmødet nævnte den svenske regering blandt de myndigheder, der ud over Kemikalieinspektionen bruger databasen, giftcentraler, brandvæsen (som f.eks. skal have oplysninger om, hvilke kemikalier der er på stedet, når der er sket en ulykke), organer med ansvar for inspektion af klassificerede anlæg samt lokale myndigheder. For det andet anvendes oplysninger i det svenske produktregister som grundlag for beregningen af kemikalieafgifter, der skal finansiere overvågningen af kemiske produkter. For det tredje bidrager det svenske produktregister til statistikker, bl.a. officielle statistikker om anvendelse og salg af kemikalier, og gør det muligt at analysere tendenser. Endelig anvender de nationale kompetente myndigheder det svenske produktregister i forbindelse med udformningen af miljøpolitik – også på EU-plan – og til forskning.

41. Disse formål og det heraf følgende behov for at have et overblik over kemiske produkter, der er erhvervsmæssigt fremstillet i eller indført til Sverige, herunder hvor de præcist befinder sig i denne medlemsstat, forklarer, hvorfor det svenske produktregister og EU-registret er væsensforskellige hvad angår deres anvendelse og den detaljerede information, de indeholder.

42. Registreringen i henhold til REACH-forordningen vedrører fremstilling eller markedsføring af stoffer i hele Den Europæiske Union i overensstemmelse med formålet med at indføre et integreret system på EU-plan [34]. Denne registrering kræver, at industrien indhenter relevante oplysninger om deres stoffer og anvender disse data til at håndtere dem sikkert. Det giver imidlertid ikke noget overblik over fremstillingen eller markedsføringen af stoffer i de enkelte medlemsstater.

30 — En sådan yderligere godkendelse ville kun kunne håndhæves efter sikkerhedsklausulen i REACH-forordningens artikel 129.

31 — Jf. punkt 16 ovenfor.

32 — Miljöbalkens kapitel 14, § 2, stk. 1.

33 — Den svenske regerings og Kommissionens indlæg svarer på dette punkt til sammendraget af Hovrättens konklusioner, hvilke der er gjort rede for i forelæggelseskendelsen, og som den forelæggende ret ikke sætter spørgsmålstegn ved.

34 — Jf. punkt 35 ovenfor.

43. Det er således ubestridt, at REACH-forordningen i princippet ikke kræver, at downstream-brugere registrerer stoffer [35]. En downstream-bruger skal kun oplyse agenturet om sin identitet, hvorledes den pågældende kan kontaktes, og om hvilket stof/hvilke stoffer den pågældende anvender, når denne påtænker at anvende et registreret stof til særlige formål, som ikke allerede er omfattet af en registrering, eller som leverandøren fraråder [36]. Som den svenske regering og Kommissionen korrekt har påpeget, giver EU-registret således ikke nationale myndigheder systematiske oplysninger om, hvor i Den Europæiske Union et registreret stof anvendes af downstream-brugere og i hvilke mængder. Derimod skal en downstream-bruger, der importerer mindst 100 kg pr. år af et givet kemisk produkt til Sverige, anmelde det til Kemikalieinspektionen.

44. Det svenske produktregisters særlige formål forklarer også forskellene i de to registres dækning hvad angår kategorierne af kemiske produkter, som skal registreres, og de foreliggende oplysninger om hvert enkelt produkt. Miljöbalkens anmeldelses- og registreringskrav gælder således for producenter og importører af kemiske produkter i Sverige, for så vidt som de fremstiller mindst 100 kg pr. år af et kemisk produkt. Derimod gælder registreringen i EU-registret kun for en producent eller importør af et stof som sådan eller i en eller flere blandinger i mængder på over 1 ton pr. år [37]. Ydermere dækker det nationale anmeldelses- og registreringskrav, som er omtvistet i hovedsagen, alle kemiske produkter, og således også *blandinger* af kemiske stoffer, hvorimod det kun er *stofferne* som sådan, der skal registreres i henhold til REACH-forordningen (selv når de indgår i en blanding eller en artikel) [38]. Desuden vedrører nogle af de kategorier af oplysninger, som kræves ifølge Kemikalieinspektionens forskrifter, udelukkende eller overvejende præparater [39], eller de går (mere generelt) ud over de oplysninger, som kræves efter REACH-forordningen [40].

45. Hverken ordlyden af eller formålene med REACH-forordningen tyder efter min mening på, at der er noget til hinder for, at en medlemsstat kan kræve, at producenter og importører af kemiske produkter skal forelægge en national myndighed oplysninger som dem, der indgår i det svenske produktregister, med henblik på at forfølge de ovenfor i punkt 40 anførte formål. Således gælder 44. betragtning til REACH-forordningen, hvorefter »alle registreringer [bør] indsendes til agenturet«, kun inden for det område, som er harmoniseret ved REACH-forordningen.

46. Derimod mener jeg, at et register over kemiske stoffer som det, der er omtvistet i hovedsagen, sandsynligvis fremmer REACH-forordningens mål om at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet sammen med fri bevægelighed for stoffer inden for det indre marked.

47. Som den finske, norske og svenske regering samt Kommissionen nærmere bestemt har gjort gældende, kan et register over kemiske produkter som det i hovedsagen omhandlede for det første bistå de nationale kompetente myndigheder med at kontrollere, om erhvervsdrivende opfylder deres forpligtelser i henhold til REACH-forordningen. Det kan f.eks. anvendes til at kontrollere, om en producent eller importør af et stof i sig selv eller i en blanding eller en producent eller importør af artikler, der indeholder et stof, har nået de mængdegrænser, der udløser en pligt til at registrere stoffet i medfør af REACH-forordningens artikel 6 eller 7. Det kan også være nyttigt, når det skal kontrolleres, om en downstream-bruger anvender et stof, der kræver godkendelse, i overensstemmelse

35 — Medmindre downstream-brugeren også er producent af artikler, der indeholder et stof, som skal registreres i medfør af REACH-forordningens artikel 7.

36 — REACH-forordningens artikel 37, stk. 4, sammenholdt med artikel 38.

37 — REACH-forordningens artikel 6, stk. 1. På samme måde skal en importør eller producent af artikler kun indsende en registrering til agenturet for ethvert stof indeholdt i disse artikler, bl.a. hvis stoffet er til stede i disse artikler i mængder på over 1 ton pr. producent eller importør pr. år (artikel 7, stk. 1).

38 — Under retsmødet bekræftede den svenske regering, at ca. 90% af alle registreringer i det svenske produktregister vedrører blandinger af kemiske stoffer.

39 — F.eks. de led i Kemikalieinspektionens forskrifters § 4, som vedrører malinger og lakker samt produkter til autoreparationslakering og konserveringsmidler indeholdt i produkter.

40 — F.eks. de led i Kemikalieinspektionens forskrifters § 4, der vedrører produktets funktion eller produkter, der anvendes i fremstillingen som udgangsstof.

med betingelserne for en godkendelse, der er indrømmet en aktør opad i leverandørkæden [41]. Et register over kemiske produkter som det i hovedsagen omtvistede kan således være et led i det system med officiel kontrol, som en medlemsstat indfører i overensstemmelse med REACH-forordningens artikel 125, og i sidste ende bistå denne medlemsstat med at opfylde sine rapporteringsforpligtelser i henhold til artikel 117 og 127.

48. For det andet kan et sådant register udgøre grundlaget for en medlemsstats forslag til ændringer af listen over stoffer, der kræver godkendelse eller begrænsning(er) i henhold til REACH-forordningen.

49. Det svenske produktregisters brede dækning giver de kompetente myndigheder større råderum til at udføre inspektioner af erhvervsmæssig fremstilling eller anvendelse af kemiske produkter i Sverige ud over visse mængder. Dette skyldes navnlig, at det omtvistede anmeldelses- og registreringskrav dækker fremstilling eller indførsel af *blandinger* af kemiske stoffer foruden selve de kemiske stoffer og gælder for personer, som fremstiller eller indfører mindst 100 kg af et kemisk produkt pr. år (en tiendedel af grænsen ifølge REACH-forordningens artikel 6 og 7). Sådanne inspektioner kan f.eks. afsløre, hvad de kompetente myndigheder anser for en uacceptabel risiko for menneskers sundhed eller miljøet, som skal imødegås på fællesskabsplan, og som stammer fra fremstilling, anvendelse eller markedsføring af et stof [42]. I så fald kan Sverige foreslå, at der tilføjes en ny begrænsning eller ændres ved en eksisterende begrænsning i listen i bilag XVII, ved at indsende et dossier i overensstemmelse med bilag XV til og artikel 69, stk. 4, i REACH-forordningen [43]. Dette er netop et eksempel på den centrale rolle, som EU-lovgiver har givet medlemsstaterne, ikke kun med hensyn til individuel håndhævelse af REACH-forordningen, men også udveksling af oplysninger gennem agenturet [især gennem det Medlemsstatsudvalg, som er oprettet ved REACH-forordningens artikel 76, stk. 1, litra e)] med henblik på at vurdere eksisterende regler og foreslå yderligere harmonisering, hvor det er nødvendigt [44].

50. Jeg konkluderer derfor, at REACH-forordningens artikel 128 ikke er til hinder for, at en medlemsstat vedtager bestemmelser – som f.eks. bestemmelserne i Miljöbalken, bekendtgørelsen og Kemikalieinspektionens forskrifter, som er omtvistet i hovedsagen – der kræver, at den, der erhvervsmæssigt indfører en vis mængde kemiske produkter om året til landet, skal anmelde denne import til en offentlig myndighed med henblik på registrering i et register over kemiske produkter med henblik på at beskytte miljøet og menneskers sundhed.

Er artikel 34 TEUF og 36 TEUF til hinder for et anmeldelses- og registreringskrav som det i hovedsagen omtvistede (det andet spørgsmål)?

51. Da de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser ikke er omfattet af den harmonisering, som er opnået med REACH-forordningen, er det nødvendigt at behandle det andet spørgsmål om frie varebevægelser [45]. Er anmeldelses- og registreringskravet i Miljöbalkens kapitel 14, § 12, som er gennemført ved bekendtgørelsen og Kemikalieinspektionens forskrifter, en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion som omhandlet i artikel 34 TEUF, for så vidt som den finder anvendelse på kemiske produkter med oprindelse i andre medlemsstater? Er den i bekræftende fald begrundet i formålet om at beskytte miljøet og menneskers sundhed?

41 — REACH-forordningens artikel 56, stk. 2.

42 — REACH-forordningens artikel 68, stk. 1.

43 — Dette dossier skal anføre stoffets identitet og den eller de foreslåede begrænsninger, et resumé af begrundelsen, oplysninger om farer og risiko, oplysninger om alternative stoffer og teknologier, oplysninger om, hvorfor tiltaget er påkrævet på fællesskabsplan, og oplysninger om den foreslåede begrænsnings socioøkonomiske virkninger.

44 — Jf. bl.a. 20., 21., 103., 105. og 119. betragtning.

45 — Jf. f.eks., analogt, domme ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, præmis 49 og 61 og den deri nævnte retspraksis) og Radlberger Getränkegesellschaft og S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, præmis 56 og 57).

52. Alle foranstaltninger fra en medlemsstat, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Den Europæiske Union, skal anses for at have tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner som omhandlet i artikel 34 TEUF [46]. Navnlig kan formaliteter i forbindelse med import hindre samhandelen på det indre marked og besværliggøre adgangen til markedet for varer, som lovligt fremstilles og afsættes i andre medlemsstater [47].

53. Selv om det i hovedsagen omtvistede anmeldelses- og registreringskrav ikke er en forudsætning for, at et kemisk produkt kan markedsføres på det svenske marked [48], er dets obligatoriske karakter, de detaljerede oplysninger, som registranten skal indsende til Kemikalieinspektionen, og pålæggelsen af bøder ved manglende overholdelse alle elementer, som kan have begrænsende virkninger på den frie bevægelighed for kemiske produkter, der indføres til Sverige fra andre medlemsstater [49].

54. Den svenske regering har gjort gældende, at en sådan restriktion er begrundet i det mål, der forfølges med de i hovedsagen omtvistede nationale bestemmelser, nemlig at beskytte miljøet og menneskers sundhed [50].

55. I henhold til artikel 36 TEUF er artikel 34 TEUF ikke til hinder for sådanne forbud eller restriktioner vedrørende indførsel, der er begrundet i bl.a. hensynet til menneskers liv og sundhed, og som er afpasset efter disse formål. Det er endvidere fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan hindre samhandelen på det indre marked, og som ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 36 TEUF, kan være begrundet i beskyttelsen af visse »bindende krav«, såsom beskyttelsen af miljøet, forudsat at de pågældende foranstaltninger uden forskel omfatter indenlandsk fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater [51] og er afpasset efter formålet [52]. Dette indebærer, at de nationale bestemmelser skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette formål, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes [53].

56. I den foreliggende sag har den omhandlede nationale foranstaltning som mål at beskytte miljøet og omfatter både indførsel og fremstilling af kemiske produkter. Den forskelsbehandler således ikke indenlandske og indførte varer.

57. Eftersom beskyttelse af miljøet på den ene side og beskyttelse af menneskers liv og sundhed på den anden er nært forbundne formål, er det hensigtsmæssigt at behandle dem under ét [54].

58. For så vidt angår den første del af proportionalitetstesten er det tydeligt, at det svenske produktregister er egnet til at sikre opnåelsen af de fleste af de formål, der er beskrevet ovenfor i punkt 40. For det første forsyner dette register de kompetente myndigheder med nyttige oplysninger, som fortæller dem, hvor de skal gennemføre inspektioner på grundlag af en risikovurdering. Derfor gør det det sandsynligvis lettere at overvåge den erhvervsmæssige fremstilling og anvendelse af kemiske produkter i Sverige. Et led i denne overvågning består i at sikre, at de erhvervsdrivende overholder deres forpligtelser i medfør af REACH-forordningen [55]. Desuden genererer databasen i det svenske produktregister statistiske data om anvendelsen og salget af kemikalier og gør det muligt at analysere tendenser – f.eks. med hensyn til de kategorier og mængder af farlige stoffer, som anvendes

46 — Den velkendte »Dassonville-formel« (dom Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, præmis 5). Jf. senest dom Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

47 — Jf. bl.a. dom Ahokainen og Leppik (C-434/04, EU:C:2006:609, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

48 — Punkt 39 ovenfor.

49 — Jf., analogt, dom Kieffer og Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, præmis 28).

50 — Jf. punkt 34 ovenfor.

51 — Jf. f.eks. dom Aragonesa de Publicidad Exterior SA og Publivía (C-1/90 og C-176/90, EU:C:1991:327, præmis 13).

52 — Jf. f.eks. domme Kommissionen mod Danmark (302/86, EU:C:1988:421, præmis 9 og 12), Kommissionen mod Østrig (C-320/03, EU:C:2005:684, præmis 70) og Mickelsson og Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, præmis 32).

53 — Jf. bl.a. dom ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

54 — Jf., analogt, dom Mickelsson og Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, præmis 33).

55 — Jf. punkt 47 ovenfor.

i svensk industri, eller hvor stor en andel af disse produkter der importeres i forhold til, hvor meget der fremstilles i landet. Endelig er det ubestridt, at det svenske produktregister (og sandsynligvis også de statistiske data og de tendensanalyser, som det muliggør) kan forsyne de nationale kompetente myndigheder med nyttige oplysninger, når de skal udarbejde miljøpolitik.

59. Jeg er derimod ikke overbevist om, at det svenske produktregister er egnet som værktøj til at fremme hurtig og korrekt respons på ulykker som f.eks. forgiftning eller brand i anlæg, hvor kemiske produkter opbevares eller forarbejdes. Størstedelen af oplysningerne om de kemiske produkter kræves ikke anmeldt til Kemikalieinspektionen straks efter indførslen. Disse oplysninger skal først indsendes senest den 28. februar i kalenderåret efter, at anmeldelsespligten indtræder. Det er følgelig meget muligt, at de kompetente svenske myndigheder *ikke* har de nødvendige oplysninger til at reagere på passende vis på en ulykke, der involverer kemiske produkter. Måske er disse oplysninger endnu ikke blevet fremsendt (hvilket er helt lovligt) [56].

60. Hvad angår den anden del af proportionalitetstesten mener jeg ikke, at det i hovedsagen omtvistede anmeldelses- og registreringskrav går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de ovenfor i punkt 58 anførte mål.

61. For det første synes dette kravs virkninger på samhandelen på det indre marked at være begrænsede [57]. Det er ikke til hinder for, at kemiske produkter fra andre medlemsstater markedsføres i Sverige [58].

62. For det andet er jeg enig med den danske og svenske regering i, at kun det samlede overblik over kemiske produkter i Sverige, som det svenske produktregister giver, kan opfylde de forskellige funktioner, der er beskrevet ovenfor i punkt 40 (inden for de grænser, der er anført i punkt 58), og følgelig opnå den grad af beskyttelse af miljøet og menneskers liv og sundhed, som Sverige ønsker at sikre. Det EU-register, som udarbejdes ifølge REACH-forordningen, giver ikke dette overblik [59].

Forslag til afgørelse

63. På baggrund af det ovenstående i det hele foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse som svar på de spørgsmål, Högsta domstolen (øverste domstol, Sverige) har forelagt:

»Hverken artikel 128 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) eller artikel 34 TEUF eller 36 TEUF skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat vedtager bestemmelser – som de nationale bestemmelser, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen – hvorefter den, der erhvervsmæssigt indfører en vis mængde kemiske produkter pr. år til det pågældende land, skal anmelde denne import til en offentlig myndighed med henblik på registrering i et register over kemiske produkter med henblik på at beskytte miljøet og menneskers sundhed.«

56 — De kompetente myndigheder kan selvfølgelig råde over de relevante oplysninger på andre måder. Under retsmødet forklarede den svenske regering, at der udmærket kan gælde separate nationale eller lokale lovforskrifter f.eks. for transport af farlige stoffer. De relevante oplysninger kan også være til rådighed som følge af anmeldelseskravet i artikel 6 i Rådets direktiv 96/82/EF af 9.12.1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (EFT 1997, L 10, s. 13) (»Seveso II-direktivet«). Denne bestemmelse blev med virkning fra den 1.6.2015 erstattet af artikel 7 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4.7.2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (EUT 2012, L 197, s. 1) (»Seveso III-direktivet«).

57 — Jeg understreger endnu en gang, at dette ræsonnement vedrører selve anmeldelsespligten og ikke afgifter, som Sverige tilsyneladende opkræver på kemiske produkter, som indføres til landet.

58 — Jf. punkt 39 ovenfor.

59 — Jf. punkt 42 og 43 ovenfor.