Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 10. detsembril 2015 [1]

Kohtuasi C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
versus
Riksåklagaren

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Högsta domstolen (Rootsi kõrgeim kohus))

Kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine (REACH) — Ühtlustatuse ulatus — Keemiliste ainete registreerimine Euroopa Kemikaaliametis enne nende turuleviimist — Paralleelne kohustus registreerida majandustegevuse käigus liikmesriigis valmistatavad või sinna imporditavad keemiatooted — ELTL artiklid 34 ja 36 — Koguselised impordipiirangud — Õigustatus — Inimeste elu ja tervise ning keskkonna kaitse — Proportsionaalsus

1. Euroopa Kohtule esitatud eelotsusetaotluses palub Högsta domstolen (Rootsi kõrgeima astme kohus; edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus") suuniseid selle kohta, kas ühest küljest kemikaalimääruses [2] kehtestatud nõue, mille kohaselt tuleb kemikaalidest nende registreerimiseks teatada, ja teisest küljest aluslepingu sätted, mis tagavad kaupade vaba liikumise, takistavad liikmesriike kehtestamast niisuguste ainete suhtes siseriiklikul tasandil samalaadset teatamis- ja registreerimiskohustust. Kui suures ulatuses on kemikaalidest teatamine ja nende registreerimine kemikaalimäärusega ühtlustatud ning kui palju on jäetud liikmesriikidele kaalutlusruumi omaenda poliitikaks seoses kemikaalide valmistamise, turustamise või kasutamisega?

Õigusaktid

Euroopa Liidu õigus

2. Vastavalt ELTL artiklile 34 „[k]eelatakse liikmesriikidevahelised koguselised ekspordipiirangud ja kõik samaväärse toimega meetmed". ELTL artikkel 36 sätestab, et liikmesriigid võivad proportsionaalselt piirata kaupade liikumist, kui seda õigustavad teatud lubatud alused, mille hulka kuulub inimeste ja loomade elu ja tervise kaitsmine.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ja millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93, komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT 2006, L 396, lk 1). Põhikohtuasja faktiliste asjaolude suhtes on kohaldatav see kemikaalimääruse redaktsioon, milles viimane muudatus on tehtud komisjoni 22. juuni 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 552/2009 (ELT 2009, L 164, lk 7).

3. Asjakohased on järgmised kemikaalimääruse põhjendused:

„[…]

(16) Käesoleva määrusega kehtestatakse konkreetsed ülesanded ja kohustused ainete ning segude ja toodete koostises esinevate ainete tootjatele, importijatele ja allkasutajatele. […]

[…]

(19) [R]egistreerimist käsitlevates sätetes [tuleks] nõuda, et tootjad ja importijad koondaksid andmeid nende poolt toodetavate või imporditavate ainete kohta, kasutaksid neid andmeid nimetatud ainetega seotud riskide hindamiseks ning töötaksid välja asjakohased riskijuhtimismeetmed ja soovitaksid neid. Nende kohustuste tegeliku täitmise ja ühtlasi läbipaistvuse tagamiseks tuleks nõuda neilt registreerimisel kogu nimetatud teavet sisaldava toimiku esitamist [Euroopa Kemikaali]ametile.[3] Registreeritud ained tuleks lubada ringlusse siseturul.

(20) […] Kui amet leiab koostöös liikmesriikidega, et on alust arvata, et aine kujutab ohtu inimeste tervisele või keskkonnale, peaks amet pärast aine lisamist ainete hindamist käsitlevasse ühenduse tegevuskavasse tagama liikmesriikide pädevatele asutustele toetudes aine hindamise.

(21) Kuigi hindamisel saadud teavet ainete kohta peaksid kasutama eelkõige tootjad ja importijad, et juhtida oma ainetega seotud riske, võib seda samuti kasutada autoriseeringute andmise või piirangute seadmise menetluse algatamiseks käesoleva määruse alusel või riskijuhtimise menetluse algatamiseks muude ühenduse õigusaktide alusel. Seetõttu tuleks tagada, et nimetatud teave on pädevatele asutustele kättesaadav ning asutused saavad seda kasutada kõnealuste menetluste läbiviimiseks.

[…]

(44) Ühtlustatud ja lihtsa süsteemi tagamiseks tuleks kõik registreerimistaotlused esitada ametile. […]

[…]

(103) Amet peaks püüdma saavutada liikmesriikide komitee kaudu liikmesriikide ametiasutuste vahelist kokkulepet konkreetsetes ühtlustatud lähenemist vajavates küsimustes.

[…]

(105) Pidades silmas füüsiliste ja juriidiliste isikute suurenenud vastutust kemikaalide ohutu kasutamise tagamisel, tuleb tugevdada järelevalvet. Amet peaks ühtlasi moodustama liikmesriikide jaoks foorumi kemikaale käsitlevate õigusaktide jõustamisega seotud teabe vahetamiseks ja vastavasisulise tegevuse koordineerimiseks. […]

[…]

(119) Peale ühenduse õigusaktide rakendamises osalemise peaksid liikmesriikide pädevad ametiasutused oma läheduse tõttu liikmesriikide sidusrühmadele osalema sellise teabe vahetamisel, mis käsitleb ainetega seotud riske ja füüsiliste või juriidiliste isikute kohustusi kemikaale käsitlevate õigusaktide alusel. Samal ajal on vaja teha tihedat koostööd ameti, komisjoni ja liikmesriikide pädevate ametiasutuste vahel, et tagada ülemaailmse teabevahetusprotsessi ühtsus ja tõhusus.

3 — Edaspidi „amet”.

[…]”.

4. Kemikaalimääruse artikli 1 lõikes 1 on ette nähtud, et selle määruse eesmärk on tagada inimeste tervise ja keskkonna kaitstuse kõrge tase, kaasa arvatud ohtlike ainete hindamise alternatiivsete meetodite edendamine, ning samuti ainete vaba ringlus siseturul, edendades samas konkurentsivõimet ja innovatsiooni. Artikli 1 lõikes 2 on kirjas, et selle määrusega nähakse ette aineid ja segusid käsitlevad sätted, mida kohaldatakse ainete tootmisele, turuleviimisele või kasutamisele nii ainetena kui ka segu või toote koostisainetena ning segude turuleviimisele. Artikli 1 lõike 3 kohaselt rajaneb kemikaalimäärus põhimõttel, et tootjad, importijad ja allkasutajad peavad tagama, et nad toodavad, viivad turule või kasutavad selliseid aineid, mis ei kahjusta inimeste tervist ega keskkonda.

5. Artiklis 3 on määratletud järgmised mõisted:

„*1.* *aine* – looduslik või tootmismenetluse teel saadud keemiline element või selle ühendid koos püsivuse säilitamiseks vajalike ja tootmismenetlusest johtuvate lisanditega, välja arvatud lahustid, mida on võimalik ainest eraldada, mõjutamata aine püsivust või muutmata selle koostist;

2. *segu* – kahest või enamast ainest koosnev segu või lahus;

3. *toode* – ese, millele antakse tootmise käigus teatud kuju, pinnaviimistlus või kujundus, mis määrab tema funktsiooni suuremal määral kui tema keemiline koostis;

[…]

13. *allkasutaja* – ühenduses asutatud füüsiline või juriidiline isik, kes ei ole tootja või importija, kuid kes kasutab ainet ainena või segu koostisainena oma tööstusliku või kutsealase tegevuse käigus. Levitaja või tarbija ei ole allkasutajad.

[…]

37. *kokkupuutestsenaarium* – tingimuste, sealhulgas käitlemistingimuste ja riskijuhtimismeetmete kogum, mis kirjeldab aine valmistamist või kasutamist selle elutsükli vältel ning seda, kuidas tootjad või importijad ohjavad või soovitavad allkasutajatel ohjata selle kokkupuudet inimeste ja keskkonnaga. Kokkupuutestsenaariumid võivad hõlmata ühte konkreetset protsessi või kasutusala või vajaduse korral mitmeid protsesse ja kasutusalasid;

[…]”.

6. Artiklis 5 („Puuduvad andmed, puudub turg”), mis asub II jaotises („Ainete registreerimine”), on sätestatud: „Vastavalt artiklitele 6, 7, 21 ja 23 ei toodeta aineid ega segude või toodete koostises esinevaid aineid ühenduses ja neid ei viida turule, kui nad ei ole registreeritud vastavalt käesoleva jaotise asjakohastele sätetele, kui see on nõutav.”

7. Artikli 6 lõike 1 kohaselt peab isik, kes toodab või impordib ainet kas eraldi või ühes või mitmes segus, esitama ametile registreerimistaotluse, kui aine või ühe või mitme segu koostises oleva aine kogus on vähemalt üks tonn aastas, välja arvatud juhul, kui kemikaalimääruses on sätestatud teisiti. Samamoodi peab toodete tootja või importija artikli 7 lõike 1 kohaselt esitama ametile registreerimistaotluse nendes toodetes sisalduva mis tahes aine kohta, kui seda ainet esineb neis toodetes kogustes üle ühe tonni tootja või importija kohta aastas ning võib ette näha aine eraldumist tootest normaalsetel või mõistlikult prognoositavatel kasutustingimustel.

8. Artikli 10 punkti a kohaselt peab registreerimisega kaasas käima tehniline toimik, mis sisaldab muu hulgas andmeid tootja(te) või importija(te) identifitseerimiseks, aine identifitseerimisandmeid, teavet aine tootmise ja kasutusala(de) kohta (mis hõlmab kõiki registreerija poolt kindlaks määratud kasutusalasid), aine klassifikatsiooni ja märgistust ning juhiseid aine ohutuks kasutamiseks; üksikasjalikud nõuded selle kohta, millist teavet peab tehniline toimik sisaldama, leiab kemikaalimääruse VI-XI lisast. Artikli 10 punkti b kohaselt peab ametile teatamisega kaasnema ka kemikaaliohutuse aruanne.

9. Artikli 37 lõike 4 esimeses lõigus on sätestatud, et aine või segu koostises esineva aine allkasutaja peab koostama kemikaaliohutuse aruande iga kasutusala jaoks, mis jääb välja talle ohutuskaardiga edastatud kokkupuutestsenaariumis või vajaduse korral kasutus- ja kokkupuutekategoorias kirjeldatud tingimustest, või mis tahes sellise kasutusala jaoks, mida tema tarnija ei soovita. Artikli 38 lõigete 1 ja 2 kohaselt peab allkasutaja sel juhul enne tarneahelas ülevalpool tegutseja poolt vastavalt artiklile 6 registreeritud aine teataval viisil kasutama hakkamist või kasutamise jätkamist teatama ametile muu hulgas oma isiku ja kontaktandmed, aine(te) registreerimisnumbri, kui see on olemas, ainet identifitseerivad andmed, identifitseerivad andmed tootja(te) või importija(te) või muude tarnijate isikute kohta ning kasutusala(de) lühikirjelduse ja kasutustingimuste lühikirjelduse.

10. Artikli 56 lõige 1 seab XIV lisas loetletud andmete turustamise tingimuseks komisjoni autoriseeringu. Artikli 56 lõikes 2 on sisuliselt ette nähtud, et allkasutaja võib kasutada ainet autoriseeringu kohaselt ja ilma uut autoriseeringut taotlemata eeldusel, et see kasutusala vastab temast tarneahelas ülevalpool olevale tegutsejale samaks kasutusalaks antud autoriseeringu tingimustele. Artiklis 57 on loetletud nende ainete kategooriad, mida võidakse kanda XIV lisasse. Nendesse kategooriatesse kuuluvad ained, mis vastavad kantserogeensuse, mutageensuse või reproduktiivtoksilisuse kriteeriumidele.[4] Artiklis 59 on sätestatud XIV lisasse kanda võidavate kandidaatainete loetelu koostamise kord. Artikli 59 lõike 3 kohaselt võib iga liikmesriik koostada vastavalt XV lisale toimiku ainete kohta, mis tema arvates vastavad artiklis 57 sätestatud kriteeriumidele, ning edastada selle ametile.[5]

11. Artikli 67 lõikes 1 on sätestatud, et ainet või segu või toote koostises esinevat ainet, millele kehtib XVII lisas ette nähtud piirang, ei toodeta, viida turule ega kasutata juhul, kui aine ei vasta nimetatud piirangu tingimustele. Artikli 68 lõikes 1 on sätestatud: „Kui aine tootmisest, kasutamisest või turuleviimisest tuleneb inimeste tervisele või keskkonnale lubamatu risk, millega on vaja tegeleda ühenduse tasandil, muudetakse XVII lisa […], võttes vastu uusi piiranguid või muutes […] kehtivaid piiranguid […]”. Artikli 69 lõikes 4 on ette nähtud, et kui liikmesriik leiab, et aine tootmine, turuleviimine või kasutamine eraldi ainena või segu või toote koostisainena kujutab inimeste tervisele või keskkonnale sellist ohtu, mis pole piisavalt ohjatud ja millega on vaja ühenduse tasandil tegelda, esitab ta ametile XV lisa nõuetele vastava toimiku, et algatada piirangute kehtestamise menetlus.

12. Artikli 76 lõike 1 punkti e kohaselt kuulub ametisse liikmesriikide komitee, mis vastutab võimalike lahkarvamuste lahendamise eest seoses ameti või liikmesriikide poolt esitatud otsuste eelnõudega ning väga ohtlike ainete määratlemise ettepanekute eest.

13. Artikkel 125 kohustab liikmesriike „kasuta[ma] ametlike kontrollide süsteemi ning muid asjaoludele vastavaid tegevusi”. Artikkel 117 koostoimes artikliga 127 nõuab, et liikmesriigid esitaksid iga viie aasta järel komisjonile aruande kemikaalimääruse toimimise kohta oma territooriumidel, mis sisaldab hindamist ja jõustamist käsitlevaid osi, milles kajastuvad eelmise aruandlusperioodi jooksul läbi viidud ametlike kontrollide tulemused.

4 — Seda liigitust on kasutatud nõukogu 27. juuni 1967. aasta direktiivis 67/548/EMÜ ohtlike ainete liigitamist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta (EÜT 1967, 196, lk 1; ELT eriväljaanne 13/01, lk 27).

5 — XV lisas on ette nähtud, et niisugune ettepanek peab sisaldama muu hulgas asjassepuutuva(te) aine(te) määratlust, olemasolevat kasutamist ja kokkupuudet käsitlevat teavet ning informatsiooni alternatiivsete ainete ja tehnoloogiate kohta.

14. Artikkel 128 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Vastavalt lõikele 2 ei tohi liikmesriigid keelata, piirata või takistada käesoleva määruse reguleerimisalasse kuuluva sellise aine tootmist, importimist, turuleviimist ega kasutamist nii ainena kui ka segu või toote koostisainena, mis vastab käesolevale määrusele ja, kui see on asjakohane, siis käesoleva määruse rakendamisel vastu võetud ühenduse õigusaktidele.

2. Käesolevas määruses sätestatu ei takista liikmesriikidel säilitamast või ette nägemast riiklikke nõudeid töötajate, inimeste tervise ja keskkonna kaitseks, mida kohaldatakse juhtudel, kui käesolev määrus ei ühtlusta tootmist, turule viimist ja kasutamist käsitlevaid nõudeid."

Rootsi õigus

15. Keskkonnaseadustiku (miljöbalken; edaspidi „keskkonnaseadustik") 14. peatüki § 12 kohaselt tuleb keemiatooted, mis valmistatakse Rootsis või imporditakse sinna majandustegevuse käigus, kanda registrisse (edaspidi „Rootsi tooteregister"), mida peab pädev siseriiklik asutus. Keskkonnaseadustiku 14. peatüki § 2 lõike 1 määratluse kohaselt on keemiatoode keemiline aine või keemilistest ainetest tehtud valmistis, mis ei ole kaup.

16. Keskkonnaseadustiku 29. peatüki § 5 lõike 5 kohaselt on isik, kes tahtlikult või hooletuse tõttu rikub kohustust esitada tooteregistrile vastavalt 14. peatüki §-le 12 registreerimisteade, süüdi keskkonnajärelevalve takistamises ja selle eest karistatakse rahatrahviga või kuni kaheaastase vabadusekaotusega.

17. Valitsus on keskkonnaseadustiku 14. peatüki § 12 rakendanud määruses keemiatoodete ja biotehnoloogiliste organismide kohta (förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer; edaspidi „siseriiklik määrus"). Sisuliselt kohustab siseriiklik määrus isikut, kes majandustegevuse käigus valmistab Rootsis või impordib Rootsisse aastas vähemalt 100 kg keemiatoodet, teatama sellest valmistamisest või impordist riigi kemikaaliinspektsioonile (Kemikalieinspektionen; edaspidi „kemikaaliinspektsioon").[6]

18. Kemikaaliinspektsiooni eeskirjades keemiatoodete ja biotehnoloogiliste organismide kohta (Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer) (edaspidi „kemikaaliinspektsiooni eeskirjad") on §-s 4 ette nähtud, et muu hulgas tuleb teatada: 1) teatamiskohustuslase nimi, aadress ja telefoninumber; 2) toote nimi ja vajaduse korral üldnimetus; 3) toote statistiline number; 4) kas teatamiskohustuslane valmistab toodet või impordib seda siseturult või kolmandast riigist; 5) kas tootele on antud uus kaubanimi, uus tootenimi või uus tootenimetus; 6) kas toode kavatsetakse teha tarbijatele isikliku kasutamise otstarbel kättesaadavaks; 7) toote esmane kasutusotstarve või kui toodet kasutatakse tootmises lähtematerjalina, selle kasutamise hinnanguline protsentuaalne jaotumine kuni kolme eri majandussektori vahel; 8) eksporditavate toodete puhul ligikaudne teave selle kohta, milline protsentuaalne osa eksporditakse; 9) toote otstarve; 10) konkreetselt kantserogeenseks, mutageenseks, reproduktiivtoksiliseks või sensibiliseerivaks liigitatud aine nimi ja kõikide selles sisalduvate ainete kontsentratsioon; 11) teatavate värvide või lakkide, samuti sõidukite taasviimistlustoodete puhul selle aine alamkategooria ja teave selle kohta, millises koguses (g/l) sisaldab kasutusvalmis toode lenduvaid orgaanilisi ühendeid; ning 12) millised ained tootes on selle toote säilitusained ja iga sellise aine kontsentratsioon.

6 — Eelotsusetaotluses on seda nõuet mainitud üksnes seoses kemikaalide impordiga Rootsi. Rootsi ja komisjoni kirjalikest seisukohtadest ilmneb aga, et see on samamoodi kohaldatav ka keemiatoodete valmistamisele.

19. Kemikaaliinspektsiooni eeskirja kohaselt tuleb teatamiskohustuslase nimi, aadress ja telefoninumber teatada nii kiiresti kui võimalik, hiljemalt tegevuse alates. Ülejäänud teave tuleb anda kemikaaliinspektsioonile hiljemalt 28. veebruaril pärast kalendriaastat, mil tekkis tootest teatamise kohustus.

Faktiline taust, menetlus ja eelotsuse küsimused

20. Hovrätten över Skåne och Blekinge (Skåne ja Blekinge apellatsioonikohus; edaspidi „hovrätt") mõistis Anders Ranténi keskkonnaseadustiku 29. peatüki § 5 lõike 5 alusel süüdi keskkonnajärelevalve takistamises. A. Rantén oli jätnud 28. veebruariks 2010 kemikaaliinspektsioonile teatamata, et Canadian Oil Company Sweden AB (edaspidi „Canadian Oil") on importinud 2009. aastal Rootsi 392 tonni keemiatooteid.[7] Kuna A. Rantén selle importimise eest vastutas, määras hovrätt talle nn päevatrahvi, mida tuli maksta 60 päeva summas 100 Rootsi krooni päevas.[8] Peale selle määras hovrätt Canadian Oilile juriidilise isiku trahvi summas 200 000 Rootsi krooni.[9]

21. Põhikohtuasjas ei vaidle pooled selle üle, et Canadian Oil importis need kemikaalid Rootsi kooskõlas kemikaalimäärusest tulenenud registreerimisnõuetega.

22. A. Rantén ja Canadian Oil kaebasid hovrätti otsuse edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse, mis peatas menetluse ja taotles eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas [kemikaalimäärusega] on vastuolus see, kui isik, kes majandustegevuse käigus impordib Rootsisse keemiatoodet, mille suhtes on kemikaalimäärusega kehtestatud teatamiskohustus, peab sellest Rootsi õigusaktide kohaselt teatama kemikaaliinspektsioonile, et selle saaks Rootsi tooteregistris registreerida?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, kas Rootsis kehtestatud teatamiskohustus on vastuolus ELTL artikliga 34, arvestades ELTL artikliga 36 ette nähtud erandeid?"

23. Põhikohtuasja kaebajad esitasid väga lühidad kirjalikud seisukohad, kus nad märkisid sisuliselt seda, et nad jäävad kõikide eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses väljendatud seisukohtade juurde. Oma kirjalikud seisukohad esitasid ka Norra, Rootsi, Soome ja Taani valitsus ning Euroopa Komisjon. Põhikohtuasja kaebajad, Norra ja Rootsi valitsus ning komisjon esitasid 10. septembril 2015 ka suulised seisukohad.

Hinnang

Sissejuhatavad märkused

24. Põhikohtuasjast ilmneb, et seal vaidluse all olev siseriiklik teatamis- ja registreerimiskohustus kattub osaliselt kemikaalimäärusest tuleneva teatamis- ja registreerimiskohustusega.[10] Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esimeses küsimuses teada, kas see viimati nimetatud nõue jätab liikmesriikidele võimaluse nõuda täiendavat keemiatoodetest teatamist ja nende täiendavat registreerimist.

7 — Euroopa Kohtule hoiule antud siseriiklikust toimikust ilmneb, et Canadian Oil impordib keemiatooteid teistest liidu liikmesriikidest.

8 — See on käesoleva ettepaneku kirjutamise ajal kehtinud vahetuskursi järgi kokku ligikaudu 640 eurot.

9 — See on käesoleva ettepaneku kirjutamise ajal kehtinud vahetuskursi järgi ligikaudu 21 300 eurot.

10 — Nende kahe nõude ulatuse üksikasjalikumat võrdlust vt käesoleva ettepaneku punktides 41-44.

25. See küsimus keskendub keemiatoodete *importimisele* Rootsi. Samasugune küsimus tekib ka seoses keemiatoodete *valmistamisega* samas liikmesriigis. Põhikohtuasjas vaidluse all olev teatamis- ja registreerimiskohustus kehtib nii impordi kui ka valmistamise suhtes.[11] Sellepärast on minu põhjenduskäik esimeses küsimuses ülekantav ka keemiatoodete valmistamisele. Teine küsimus seevastu puudutab konkreetselt takistust, mida nõue teatada keemiatoodetest nende registreerimiseks Rootsi tooteregistris võib kujutada kaupade vabale liikumisele, niivõrd kui see on kohaldatav teistest liikmesriikidest Rootsi imporditavatele keemiatoodetele.

26. Järgmiseks on pooled ühte meelt selles, et A. Ranténile ja Canadian Oilile määratud trahvid saab põhikohtuasjas muutmata jätta üksnes siis, kui vaidlusalune teatamis- ja registreerimiskohustus on kemikaalimäärusega ning ELTL artiklitega 34 ja 36 kooskõlas.

27. Kohtuistungil pühendasid põhikohtuasja kaebajad mõnevõrra aega tasudele, mida Rootsi näib nõudvat keemiatoodete valmistamiselt ja impordilt. Nad väitsid sisuliselt, et need tasud, mille summa arvutatakse Rootsi tooteregistrisse kantud koguste põhjal, ei ole seotud tegelike kuludega, mis tekivad pädevatele asutustele seoses keemiatoodete seirega, ja takistavad vaba liikumist siseturul, niivõrd kui neid nõutakse keemiatoodete impordilt Rootsi. Canadian Oil lisas, et need tasud asetavad väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele suure koormuse ning on seetõttu vastuolus kemikaalimääruse põhjenduses 8 väljendatud eesmärgiga.[12]

28. Käesolev eelotsusetaotlus aga puudutab üksnes seda, kas liidu õigus keelab liikmesriigil nõuda sinna majandustegevuse käigus keemiatoodet importivatelt isikutelt, et nad teataksid sellest siseriiklikule ametiasutusele, et see toode kantaks keemiatoodete registrisse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole palunud suuniseid selle kohta, kas tasud, mida võetakse Rootsisse imporditavate keemiatoodete eest, on liidu õigusega kooskõlas.[13]

29. Lõpuks on Euroopa Kohtu tulevased vastused eelotsuse küsimustele iseäranis olulised Norras, Soomes ja Taanis,[14] kus on olemas samalaadsed keemiatoodete registrid nagu Rootsis ning mis jagavad seda teavet andmebaasis SPIN (Substances in Preparations in the Nordic Countries).[15]

Kas kemikaalimäärusega on vastuolus see, kui liikmesriik nõuab teatamist tema territooriumile imporditavatest keemiatoodetest, et kanda need keemiatoodete registrisse, ehkki nende toodete suhtes juba kehtib nimetatud määrusega ette nähtud teatamis- ja registreerimiskohustus (esimene küsimus)?

30. Esimene küsimus käsitleb sisuliselt kemikaalimääruse artikli 128 tõlgendamist. Artikli 128 lõike 1 kohaselt ei tohi liikmesriigid keelata, piirata ega takistada määruse reguleerimisalasse kuuluvate ja sellele määrusele vastavate ainete ringlust. See tähendab eeskätt seda, et kemikaalimääruses ette nähtud teatamis- ja registreerimiskohustuse kohaldamisalasse kuuluvatel ainetel (nagu seda on põhikohtuasjas käsitletavad 392 tonni Rootsisse imporditud keemilisi aineid) põhimõtteliselt lubatakse pärast nende liidu registrisse kandmist siseturul ringluses olla.[16]

11 — Keskkonnaseadustiku 14. peatüki § 12.

12 — Selle põhjenduse kohaselt „tuleks [eriti] arvesse võtta määruse võimalikku mõju väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE-d) ning vajadust vältida nende igasugust diskrimineerimist”.

13 — Seepärast on arusaadav, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole andnud teavet nende tasude õigusliku aluse, summa ja arvutamise viisi kohta. Ta pelgalt viitab *hovrätt*'i järeldusele, et põhikohtuasjas vaidluse all olevat tooteregistrit kasutatakse muu hulgas alusena kemikaalitasude nõudmisel, millest rahastatakse seiret (eelotsusetaotluse punkt 25).

14 — Kemikaalimäärus on Norras kohaldatav vastavalt EMP ühiskomitee 14. märtsi 2008. aasta otsusele nr 25/2008, millega muudetakse Euroopa Majanduspiirkonna lepingu II lisa (tehnilised normid, standardid, katsetamine ja sertifitseerimine) (ELT 2008, L 182, lk 11).

15 — Andmebaasi võib kasutada internetis aadressil http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx

16 — Põhjendus 19. Enne kui aine pääseb siseturul ringlusse, võib olla vaja täita veel tingimusi (vt eelkõige kemikaalimääruse artikli 56 lõige 1 ja artikli 67 lõige 1).

31. Ent artikli 128 lõike 1 esimese lause kohaselt kohaldatakse seda normi „[v]astavalt lõikele 2". Viimati nimetatud lõike kohaselt on liikmesriikidel vabadus säilitada või ette näha siseriiklikke nõudeid töötajate, inimeste tervise ja keskkonna kaitseks juhtudel, kui tootmist, turule viimist ja kasutamist käsitlevad nõuded ei ole nimetatud määrusega ühtlustatud.

32. Komisjoni algses ettepanekus artikli 128 lõiget 2 ei olnud.[17] Aruteludel nõukogus aga „toonitati, kui tähtis on säilitada riigi suutlikkus raskustele reageerimisel ja säilitada suutlikkus hinnata aineid, mis tõenäoliselt ohustavad tervist ja/või keskkonda".[18] Sellepärast toetas nõukogu enamus niisuguse sätte lisamist,[19] mis kinnitab, et kemikaalimäärusega ühtlustatakse tootmist, turule viimist ja kasutamist käsitlevad nõuded ainult teatavatel juhtudel.[20]

33. Õieti sisaldab artikli 128 lõige 2 kahte tingimust. Esiteks piirdub selle sättega liikmesriikidele antud paindlikkus olukordadega, kus kemikaalimäärus *ei* ühtlusta keemiliste ainete tootmise, turuleviimise ega kasutamise nõudeid.[21] Teiseks peab selle alusel vastu võetavate siseriiklike meetmete eesmärk olema töötajate, inimeste tervise või keskkonna kaitse.

34. Põhikohtuasjas vaidluse all oleva teatamis- ja registreerimiskohustuse lõppeesmärk on kaitsta inimeste tervist ja keskkonda.[22] Niisiis saab siin määravaks küsimus, kas kemikaalimääruse sätetega, mis kohustavad keemilistest ainetest teatama ja neid registreerima, kaasneb niisugune ühtlustatus, millega on vastuolus sedalaadi siseriiklik nõue.

35. Nagu Euroopa Kohus on hiljuti märkinud, on kemikaalimäärusega sisse seatud ühtne keemiliste ainete kontrolli süsteem, mis hõlmab nende ainete registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja vajaduse korral ka nende kasutamise piiranguid.[23] Neid aspekte puudutavaid peamisi põhimõtteid tutvustas komisjon oma ettepaneku sissejuhatuses, kus on kirjeldatud „REACH-süsteemi" nii, et see hõlmab esiteks registreerimist (milleks peab asjaomane tööstus koguma tarvilikku teavet nende ainete kohta ja kasutama seda teavet nende ainete ohutu käitlemise tagamiseks); järgmiseks hindamist (mis võimaldab kontrollida, kas tööstus peab kinni enda kohustustest) ja väga ohtlike ainete autoriseerimist (kui kasutamisega seotud riske käsitletakse piisavalt ja kui sotsiaal-majanduslikud eelised kaaluvad üles riskid ja kui puuduvad alternatiivsed ained või tehnoloogiad); ning lõpuks piirangute seadmise menetlust (mis annab turvavõrgustiku nende riskide neutraliseerimiseks, mida ei olnud võimalik kohaselt käsitleda mõne muu REACH-süsteemi osa raames).[24]

36. Kooskõlas nende põhimõtetega paneb kemikaalimäärus keemiliste ainete analüüsimise kohustuse tööstusele. Selleks on selle määrusega sisse seatud mitu teavitamismehhanismi kogu tarneahelas ohtlike omaduste tuvastamiseks ja riskijuhtimiseks, et hoida ära inimeste tervise ja keskkonna kahjustamine.[25] Nii on tootjad ja importijad kohustatud muu hulgas esitama andmeid enda

17 — Ettepanek: määrus, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, kasutuse lubamist ja piiramist (REACH), millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja määrust (EÜ) püsivate orgaaniliste saasteainete kohta, KOM(2003) 644 lõplik. Ettepaneku artikkel 125 sisaldas üksnes tulevase kemikaalimääruse artikli 128 lõike 1 sisu.

18 — Pressiteade, mis käsitles nõukogu 2665. kohtumist konkurentsivõime teemadel (siseturg, tööstus ja teadusuuringud) Luxembourgis 6. ja 7. juunil 2005, C/05/133, lk 9.

19 — Nõukogu peasekretariaadi ühised suunised seoses ettepanekuga: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, kasutuse lubamist ja piiramist (REACH), millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja määrust (EÜ) püsivate orgaaniliste saasteainete kohta; samuti seoses ettepanekuga: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse nõukogu direktiivi 67/548/EMÜ, et kohandada seda Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EÜ), mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, kasutuse lubamist ja piiramist; nõukogu dokument 15472/05, 8. detsember 2005, lk 6.

20 — Vt selle kohta kohtuotsus Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 33.

21 — Seevastu on liikmesriikidel õigus võtta vastu ühtlustatud õigusnormidest kõrvale kalduvaid kaitsemeetmeid üksnes rangetel menetlus- ja materiaalõiguslikel tingimustel, mis on sätestatud kemikaalimääruse artiklis 129.

22 — Vt nende eesmärkide kohta ka käesolev ettepanek, punkt 40.

23 — Kohtuotsus FCD ja FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, punkt 32.

24 — Kohtuotsus FCD ja FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, punkt 32.

25 — Kohtuotsus FCD ja FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, punkt 33.

toodetavate või imporditavate ainete kohta, kasutama neid andmeid nimetatud ainetega seotud riskide hindamiseks ning töötama välja ja soovitama asjakohaseid riskijuhtimismeetmeid.[26] Alles siis, kui tootjad või importijad on selle teabe ametile esitanud, võib neid aineid Euroopa Liidus valmistada või turustada (põhimõte „puuduvad andmed, puudub turg").

37. Neid asjaolusid arvestades asun nüüd uurima, kas põhikohtuasjas vaidluse all oleva laadne siseriiklik teatamis- ja registreerimiskohustus on kemikaalimäärusega vastuolus, võttes arvesse selle määruse eesmärke ja nendest tulenevalt selle määrusega saavutatavat ühtlustatuse taset.

38. Oma otsuses Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri[27] selgitas Euroopa Kohus, millises ulatuses on kemikaalimäärusega ühtlustatud ainete kasutamise *piirangud*. Euroopa Kohus märkis, et „REACH-määruse artikli 67 lõikes 1 silmas peetud aine tootmisele, turuleviimisele või kasutamisele ei saa seada muid tingimusi kui need, mis on selles kehtestatud ja millega on vaja „tegeleda ühenduse tasandil", nagu nähtub sama määruse artikli 68 lõikest 1 ja artiklist 69".[28] Seega luges Euroopa Kohus kemikaalimääruses sätestamata tingimuste vastuvõtmise selle määruse eesmärkidega, täpsemalt selle määruse artiklitega 67 ja 128 vastuolus olevaks.[29] Minu arusaama järgi peab sama põhjenduskäik loogiliselt kehtima ka ainete autoriseerimise suhtes. Komisjoni poolt nõuetekohaselt autoriseeritud ainete allutamine lisaautoriseerimisele siseriiklikul tasandil riivaks selgelt kemikaalimäärusega ette nähtud ühtset autoriseerimissüsteemi ja selles mõttes ka artikli 128 lõikes 1 sätestatud põhimõtet, et kemikaalimäärusele vastavad ained võivad olla siseturul vabas ringluses.[30]

39. Minu arvates aga ei saa Euroopa Kohtu põhjenduskäiku, mis käsitleb kemikaalimäärusega *piirangute* (ja tõesti ka *autoriseeringute*) osas saavutatud ühtlustatuse taset, üle võtta käesolevasse kohtuasja, mis käsitleb ühtlustatuse taset ainete *registreerimise* osas. Põhikohtuasjas vaidluse all olev teatamis- ja registreerimiskohustus ei ole eeltingimus keemiatoote toomiseks Rootsi turule. Eeskätt kemikaaliinspektsiooni eeskirjade §-st 4 ilmneb, et see nõue on hoopis keemiatoodete valmistamisest või impordist tulenev formaalsus. Pealegi nähtub Euroopa Kohtule esitatud tõenditest, et selle nõude täitmata jätmine ei muuda nende toodete turustamist õigusvastaseks. Tagajärjeks on pigem teatamiskohustust eiranud isiku karistamine trahvi või vangistusega.[31]

40. Järgmiseks, Rootsi tooteregistri eesmärk on anda ülevaade majandustegevuse käigus Rootsis valmistatud või sinna imporditud keemiatoodetest (st keemilistest ainetest ja keemilistest ainetest tehtud valmististest, mis ei ole kaup)[32] ning nende kasutamisviisidest. Sellel ülevaatel on mitu otstarvet.[33] Esiteks kasutavad kemikaaliinspektsioon ja teised asutused seda kui andmebaasi keemiatoodete seire tarvis. Sellest andmebaasist saavad need asutused enne inspekteerimist kasulikku teavet ettevõtjate ning nende valmistatavate või imporditavate toodete kohta. Nii aitab see ametiasutustel ohuhinnangu põhjal valida, milliseid rajatisi on vaja inspekteerida. Kohtuistungil viitas Rootsi valitsus, et peale kemikaaliinspektsiooni kasutavad seda andmebaasi ka mürgistusteabekeskused, tuletõrjekomandod (mis võivad näiteks vajada teavet õnnetuspaigas olevate ainete kohta), klassifitseeritud rajatiste inspekteerimise eest vastutavad asutused ning kohalikud omavalitsused. Teiseks võetakse Rootsi tooteregistris olev info aluseks kemikaalitasude summa arvutamisel, mille

26 — Kemikaalimääruse põhjendus 19.

27 — Kohtuotsus Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142.

28 — Kohtuotsus Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 35.

29 — Kohtuotsus Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, punktid 37 ja 38 ning seal viidatud kohtupraktika.

30 — Niisuguse lisaautoriseerimisega võib nõustuda üksnes kemikaalimääruse artiklis 129 sätestatud kaitseklausli alusel.

31 — Vt käesolev ettepanek, punkt 16.

32 — Keskkonnaseadustiku 14. peatüki § 2 lõige 1.

33 — Rootsi valitsuse ja komisjoni väljendatud seisukohad vastavad selles punktis eelotsusetaotluses esitatud *hovrätt*'i järelduste kokkuvõttele, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimärgi alla ei aseta.

eesmärk on rahastada keemiatoodete seiret. Kolmandaks aitab Rootsi tooteregister saada statistilisi andmeid, sealhulgas ametlikke statistilisi andmeid kemikaalide kasutamise ja müügi kohta ning analüüsida suundumusi. Lõpuks kasutavad pädevad asutused Rootsi tooteregistrit keskkonnapoliitika – sealhulgas liidu tasandil poliitika – ettevalmistamisel ja uuringute tarvis.

41. Need eesmärgid ja nendest tulenev vajadus ülevaate järele majandustegevuse käigus Rootsis valmistatavate või sinna imporditavate keemiatoodete, sealhulgas nende täpse asukoha kohta selles liikmesriigis selgitavad, miks Rootsi tooteregister ja liidu register teineteisest nii ulatuse kui ka neis sisalduva üksikasjaliku teabe poolest oluliselt erinevad.

42. Registreerimine kemikaalimääruse alusel puudutab ainete valmistamist ja turuleviimist Euroopa Liidus tervikuna vastavalt eesmärgile seada liidu tasandil sisse ühtne süsteem.[34] See registreerimine kohustab tööstusettevõtjaid hankima oma ainete kohta tarvilikku teavet ja kasutama seda teavet nende ainete ohutu käitlemise tagamiseks. Ent see ei anna ülevaadet ainete valmistamise ega turustamise kohta igas liikmesriigis eraldi.

43. Niisiis on pooled nõus, et põhimõtteliselt ei aseta kemikaalimäärus allkasutajatele kohustust aineid registreerida.[35] Allkasutaja peab teatama ametile oma isiku, kontaktandmed ja aine(d), mida ta kasutab, sisuliselt üksnes juhul, kui ta kavatseb kasutada registreeritud ainet teataval konkreetsel viisil, mida see registreering veel ei hõlma või mida tarnija ei soovita.[36] Seetõttu, nagu Rootsi valitsus ja komisjon õigesti märgivad, ei saa siseriiklikud asutused liidu registrist süstemaatilist teavet selle kohta, millistes Euroopa Liidu kohtades ja millistes kogustes allkasutajad registreeritud ainet kasutavad. Seevastu on allkasutaja, kes impordib Rootsi vähemalt 100 kg teatavat keemiatoodet aastas, kohustatud sellest kemikaaliinspektsioonile teatama.

44. Rootsi tooteregistri eriotstarbed annavad ka selgust küsimuses, miks hõlmavad kõnealused kaks registrit erinevaid registreerimisele kuuluvaid keemiatoodete kategooriaid ja erinevat teavet iga toote kohta. Nii on keskkonnaseadustikus sätestatud teatamis- ja registreerimiskohustus kohaldatav keemiatooteid Rootsis valmistavatele või sinna importivatele isikutele niivõrd, kui nad valmistavad või impordivad aastas vähemalt 100 kg keemiatoodet. Seevastu liidu registrisse tuleb kanda üksnes need isikud, kes valmistavad või impordivad aastas vähemalt ühe tonni ainet eraldi või ühe või mitme valmistise koostises.[37] Peale selle hõlmab põhikohtuasjas vaidluse all olev siseriiklik teatamis- ja registreerimiskohustus kõiki keemiatooteid, seega ka keemilistest ainetest koosnevaid *valmistisi*, samal ajal kui kemikaalimääruse kohaselt tuleb registreerida ainult *ained* ise (ka siis, kui need sisalduvad segus või tootes).[38] Samuti puudutavad teatavad kemikaaliinspektsiooni eeskirjade alusel nõutava teabe kategooriad ainult või sisuliselt valmistisi[39] või ulatuvad (üldisemalt) kaugemale kemikaalimääruse alusel nõutavast teabest.[40]

45. Minu arvates ei viita kemikaalimääruse sõnastus ega eesmärgid sellele, nagu oleks liikmesriigil keelatud sellistel nagu eespool punktis 40 viidatud eesmärkidel nõuda keemiatoodete valmistajatelt või importijatelt, et nad esitaksid siseriiklikule asutusele sellist teavet, mida sisaldab Rootsi tooteregister. Niisiis on kemikaalimääruse põhjendus 44, kus on märgitud, et „kõik registreerimistaotlused [tuleks] esitada ametile", kohaldatav üksnes kemikaalimäärusega ühtlustatud ulatuses.

34 — Vt käesolev ettepanek, punkt 35.

35 — Välja arvatud juhul, kui allkasutaja toodab tooteid, mis sisaldavad kemikaalimääruse artikli 7 kohaselt registreerida tulevat ainet.

36 — Kemikaalimääruse artikli 37 lõige 4 koostoimes artikliga 38.

37 — Kemikaalimääruse artikli 6 lõige 1. Samamoodi peab toodete importija või tootja esitama ametile registreerimistaotluse iga nendes toodetes sisalduva aine kohta üksnes juhul, kui muu hulgas on selle aine kogus nendes toodetes suurem kui üks tonn tootja või importija kohta aastas (artikli 7 lõige 1).

38 — Kohtuistungil kinnitas Rootsi valitsus, et ligikaudu 90% kõikidest registreeringutest Rootsi tooteregistris on seotud keemilistest ainetest koosnevate valmististega.

39 — Näiteks kemikaaliinspektsiooni eeskirjade § 4 taanded, mis käsitlevad värve, lakke ja sõidukite taasviimistlustooteid ning toodetes sisalduvaid säilitusaineid.

40 — Näiteks kemikaaliinspektsiooni eeskirjade § 4 taanded, mis käsitlevad toote otstarvet või tooteid, mida kasutatakse tootmises lähtematerjalina.

46. Mulle näib, et niisugune keemiatoodete register, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all, tõenäoliselt hoopis aitab saavutada kemikaalimääruse eesmärki tagada lisaks ainete vabale ringlusele siseturul ka kõrgetasemeline inimeste tervise ja keskkonna kaitse.

47. Esiteks, nagu Norra, Rootsi ja Soome valitsus ja komisjon sisuliselt märgivad, võib selline nagu põhikohtuasjas vaidluse all olev keemiatoodete register aidata pädevatel siseriiklikel asutustel kontrollida, kas ettevõtjad täidavad kemikaalimäärusest tulenevaid kohustusi. Seda saab kasutada näiteks kontrollimiseks, kas isik, kes ainet eraldi või segu koostises valmistab või impordib, või ainet sisaldavate toodete tootja või importija on jõudnud künniseni, millest alates tekib kemikaalimääruse artikli 6 või 7 alusel registreerimiskohustus. Samuti võib see olla kasulik kontrollimisel, kas allkasutaja kasutab autoriseerimisele kuuluvat ainet kooskõlas tootmisahelas ülalpool olevale tarnijale antud autoriseeringu tingimustega.[41] Nii võib selline nagu põhikohtuasjas vaidluse all olev keemiatoodete register olla osa ametliku kontrolli süsteemist, mille liikmesriik seab sisse kemikaalimääruse artikli 125 kohaselt ja mis lõpuks aitab sellel liikmesriigil täita artiklitest 117 ja 127 tulenevaid aruandluskohustusi.

48. Teiseks võib selline register olla alus, mille põhjal teeb liikmesriik ettepanekuid kemikaalimääruse kohaselt autoriseerimisele kuuluvate ainete või piirangu(te) kohaldamisalasse kuuluvate ainete loetelude muutmiseks.

49. Rootsi tooteregistri laialdane hõlmavus annab pädevatele asutustele paremad võimalused kontrollida Rootsis majandustegevuse käigus keemiatoodete valmistamist ja kasutamist, mis ületab teatavad kogused. See tuleneb muu hulgas sellest, et vaidlusaluse teatamis- ja registreerimiskohustuse kohaldamisalasse kuulub nii keemilistest ainetest koosnevate *valmististe* kui ka keemiliste ainete endi valmistamine või import ning seda kohaldatakse isikule, kes valmistab või impordib aastas vähemalt 100 kg keemiatoodet (mis vastab ühele kümnendikule kemikaalimääruse artiklites 6 ja 7 ette nähtud künnisest). Sellise kontrolli käigus võib näiteks ilmneda pädevate asutuste arvates vastuvõetamatu, ühenduse tasandil lahendamist vajav oht inimeste tervisele või keskkonnale, mis tuleneb ühe või teise aine valmistamisest, kasutamisest või turustamisest.[42] Niisugusel juhul võib Rootsi teha ettepaneku lisada uus piirang või muuta kehtivat piirangut XVII lisa loetelus, esitades ametile kemikaalimääruse artikli 69 lõike 4 ja XV lisa kohaselt toimiku.[43] See annab tunnistust liidu seadusandja poolt liikmesriikidele antud kesksest funktsioonist mitte ainult kemikaalimääruse iseseisval rakendamisel, vaid ka ameti (eeskätt kemikaalimääruse artikli 76 lõike 1 punkti e alusel loodud liikmesriikide komitee) kaudu teabe vahetamisel, et hinnata kehtivaid eeskirju ja teha vajaduse korral ettepanekuid edasiseks ühtlustamiseks.[44]

50. Sellepärast järeldan, et kemikaalimääruse artikliga 128 ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võtab vastu niisuguseid sätteid – nagu põhikohtuasjas vaidluse all olevas keskkonnaseadustikus, siseriiklikus määruses ja kemikaaliinspektsiooni eeskirjades –, mis kohustavad isikut, kes majandustegevuse käigus impordib oma riigi territooriumile aastas teatava koguse keemiatooteid, teatama sellest impordist ametiasutusele, et need tooted registreeritaks keemiatoodete registris eesmärgiga kaitsta keskkonda ja inimeste tervist.

41 — Kemikaalimääruse artikli 56 lõige 2.

42 — Kemikaalimääruse artikli 68 lõige 1.

43 — Selles toimikus peaks olema identifitseeritud kõnealune aine ja näidatud väljapakutav(ad) piirang(ud), samuti peaks see sisaldama põhjenduste kokkuvõtet, ohtlikkust ja riske käsitlevat teavet, teavet alternatiivsete ainete ja tehnoloogiate kohta, põhjendust, miks on vaja võtta meetmeid ühenduse tasandil, ning teavet väljapakutava piirangu sotsiaal-majandusliku mõju kohta.

44 — Vt eelkõige põhjendused 20, 21, 103, 105 ja 119.

Kas ELTL artiklitega 34 ja 36 on vastuolus niisugune teatamis- ja registreerimiskohustus, nagu on põhikohtuasjas vaidluse all (teine küsimus)?

51. Kuna põhikohtuasjas vaidluse all olevad siseriiklikud õigusnormid ei kuulu kemikaalimäärusega ühtlustatud reguleerimisalasse, on vaja vastata teisele küsimusele, mis puudutab kaupade vaba liikumist.[45] Kas keskkonnaseadustiku 14. peatüki §-s 12 sätestatud ning siseriikliku määrusega ja kemikaaliinspektsiooni eeskirjadega rakendatud teatamis- ja registreerimiskohustus on meede, mille toime on samaväärne koguselise impordipiiranguga ELTL artikli 34 tähenduses, niivõrd kui see on kohaldatav teistest liikmesriikidest pärit keemiatoodetele? Kui jah, siis on see õigustatud eesmärgiga kaitsta keskkonda ja inimese tervist?

52. Kõiki liikmesriigi meetmeid, mis võivad otse või kaudselt, tegelikult või potentsiaalselt takistada liidusisest kaubandust, tuleb pidada meetmeteks, mille toime on samaväärne koguseliste piirangutega ELTL artikli 34 tähenduses.[46] Eeskätt võivad impordiformaalsused takistada kaubandust siseturul ning piirata teistes liikmesriikides seaduslikult toodetavate ja turustatavate kaupade turulepääsu.[47]

53. Kuigi põhikohtuasjas vaidluse all olev teatamis- ja registreerimiskohustus ei ole toote Rootsi turule toomise eeltingimus,[48] võib nii selle nõude kohustaval laadil, selle teabe üksikasjalikkusel, mida registreerimiskohustuslane peab kemikaaliinspektsioonile esitama, kui ka selle nõude täitmata jätmise eest karistuste määramisel olla teistest liikmesriikidest Rootsi imporditavate keemiatoodete vaba liikumist piirav mõju.[49]

54. Rootsi valitsus märgib, et niisugune piirang on õigustatud, arvestades, et põhikohtuasjas vaidluse all olevate siseriiklike õigusnormide eesmärk on kaitsta keskkonda ja inimeste tervist.[50]

55. ELTL artikli 36 kohaselt ei välista ELTL artikkel 34 impordikeelde ega -piiranguid, kui need on õigustatud muu hulgas inimeste elu ja tervise kaitsmiseks ning on proportsionaalsed nende eesmärkidega. Pealegi on kohtupraktikas välja kujunenud, et teatud „kohustuslikud nõuded", nagu eesmärk kaitsta keskkonda, võivad õigustada siseriiklikke meetmeid, mis takistavad kaubandust siseturul ega kuulu ELTL artiklis 36 sätestatud erandi alla, kui neid meetmeid kohaldatakse vahet tegemata omamaistele kaupadele ja teistest liikmesriikidest pärit kaupadele[51] ning need meetmed on taotletava eesmärgiga võrreldes proportsionaalsed.[52] See tähendab, et siseriiklikud meetmed peavad olema asjakohased selle eesmärgi saavutamiseks ega tohi ulatuda kaugemale selle saavutamiseks vajalikust.[53]

56. Käesolevas asjas kõnesoleva siseriikliku nõude eesmärk on muu hulgas keskkonnakaitse ning seda kohaldatakse nii keemiatoodete impordile kui ka valmistamisele. Järelikult ei tee see vahet omamaistel ja imporditud.

57. Ühest küljest keskkonna- ning teisest küljest inimeste elu ja tervise kaitse omavahel tihedalt seotud eesmärgid, mistõttu on kohane käsitleda neid koos.[54]

45 — Vt analoogia alusel nt kohtuotsused ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punktid 49 ja 61 ning seal viidatud kohtupraktika; ja Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punktid 56 ja 57.

46 — Tuntud „Dassonville'i vormel" (kohtuotsus Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punkt 5). Vt kõige hilisem kohtuotsus Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika.

47 — Vt muu hulgas kohtuotsus Ahokainen ja Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika.

48 — Käesolev ettepanek, punkt 39.

49 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Kieffer and Thill, C-114/96, EU:C:1997:316, punkt 28.

50 — Vt käesolev ettepanek, punkt 34.

51 — Vt nt kohtuotsus in Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivia, C-1/90 ja C-176/90, EU:C:1991:327, punkt 13.

52 — Vt nt kohtuotsused komisjon *vs.* Taani, 302/86, EU:C:1988:421, punktid 9 ja 12; komisjon *vs.* Austria, C-320/03, EU:C:2005:684, punkt 70; ning Mickelsson ja Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, punkt 32.

53 — Vt muu hulgas kohtuotsus ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika.

54 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Mickelsson ja Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, punkt 33.

58. Mis puudutab proportsionaalsuse kriteeriumi esimest osa, siis on selge, et Rootsi tooteregister on asjakohane, et tagada enamiku eespool punktis 40 viidatud eesmärkide saavutamine. Esiteks saavad pädevad asutused sellest registrist kasulikku teavet, millest lähtudes ohuhinnangu põhjal kindlaks teha, kus on vaja inspekteerimist. Seepärast see tõenäoliselt lihtsustab majandustegevuse käigus keemiatoodete valmistamise või kasutamise seiret Rootsis. Seire raames tagatakse, et ettevõtjad täidavad kemikaalimäärusest tulenevaid kohustusi.[55] Peale selle võimaldab Rootsi tooteregistri andmebaas saada statistilisi andmeid kemikaalide kasutamise ja müügi kohta ning analüüsida suundumusi – näiteks seoses Rootsi tööstuses kasutatavate ohtlike ainete kategooriate ja kogustega või sellega, millises proportsioonis selliseid tooteid Rootsi imporditakse võrreldes kohapeal valmistamisega. Lõpuks on pooled nõus, et Rootsi tooteregister (ja saab väita, et ka statistika ja suundumuste analüüsid, mida see võimaldab) võib anda pädevatele siseriiklikele asutustele keskkonnapoliitika kujundamisel kasulikku teavet.

59. Seevastu ei ole ma veendunud, et Rootsi tooteregister on kohane vahend hõlbustamaks kiiret ja nõuetekohast reageerimist niisugustele õnnetustele nagu mürgistused või tulekahjud rajatistes, kus keemiatooteid hoitakse või töödeldakse. Suuremat osa keemiatooteid käsitlevast teabest ei ole vaja kohe pärast importi kemikaaliinspektsioonile teatada. See teave tuleb esitada alles teatamiskohustuse tekkimisele järgneva kalendriaasta 28. veebruariks. Seetõttu on täiesti võimalik, et pädevatel Rootsi ametiasutustel *ei* ole vajalikku teavet, et keemiatoodetega seotud õnnetusele kohaselt reageerida. See teave võib (täiesti õiguspäraselt) olla alles esitamata.[56]

60. Mis puudutab proportsionaalsuse kriteeriumi teist osa, siis ei tundu mulle, et põhikohtuasjas vaidluse all olev teatamis- ja registreerimiskohustus ulatub kaugemale sellest, mida on vaja eespool punktis 58 viidatud eesmärkide saavutamiseks.

61. Esiteks näib, et selle nõude mõju kaubandusele siseturul on piiratud.[57] See ei takista teistest liikmesriikidest pärit keemiatoodete toomist Rootsi turule.[58]

62. Teiseks nõustun Rootsi ja Taani valitsusega, et ainult üleüldine ülevaade keemiatoodetest Rootsis, mida võimaldab Rootsi tooteregister, saab täita mitmesuguseid otstarbeid, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktis 40 (punktis 58 kirjeldatud piirides), ja seega saavutada niisuguse keskkonna ning inimeste elu ja tervise kaitse, mida Rootsi soovib tagada. Kemikaalimääruse kohaselt koostatav liidu register sellist ülevaadet ei võimalda.[59]

Ettepanek

63. Kõikidel nendel põhjendustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Högsta domstoleni (Rootsi kõrgeim kohus) esitatud küsimustele nii:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH), artikliga 128 ega ka ELTL artiklitega 34 ja 36 ei ole nende õige tõlgenduse kohaselt vastuolus see, kui liikmesriik võtab vastu niisuguseid sätteid – nagu põhikohtuasjas vaidluse all olevates õigusaktides –, mis kohustavad isikut,

55 — Vt käesolev ettepanek, punkt 47.

56 — Muidugi võib tarvilik teave olla pädevatele asutustele saadaval muudelgi põhjustel. Kohtuistungil selgitas Rootsi valitsus, et eraldi siseriiklikud või kohalikud õigusaktid võivad reguleerida näiteks ohtlike ainete vedu. Tarvilik teave võib olla saadaval ka tulenevalt teatamisnõudest, mida sisaldab nõukogu 9. detsembri 1996. aasta direktiivi 96/82/EÜ ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta (EÜT 1997, L 10, lk 13; ELT eriväljaanne 05/02, lk 410) („Seveso II direktiiv") artikkel 6. See säte on alates 1. juunist 2015 asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2012. aasta direktiivi 2012/18/EL ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2012, L 197, lk 1) („Seveso III direktiiv") artikliga 7.

57 — Rõhutan veel kord, et käesoleva ettepaneku põhjenduskäik puudutab teatamiskohustust kui sellist, mitte aga tasusid, mida Rootsi, nagu selgub, nõuab oma territooriumile imporditavate keemiatoodete pealt.

58 — Vt käesolev ettepanek, punkt 39.

59 — Vt käesolev ettepanek, punktid 42 ja 43.

kes majandustegevuse käigus impordib oma riigi territooriumile aastas teatava koguse keemiatooteid, teatama sellest impordist ametiasutusele, et need tooted registreeritaks keemiatoodete registris eesmärgiga kaitsta keskkonda ja inimeste tervist.