Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 10. prosinca 2015.[1]

Predmet C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
protiv
Riksåklagaren

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Högsta domstolen (Vrhovni sud, Švedska))

„Registracija, evaluacija, autorizacija i ograničavanje kemikalija (REACH) – Doseg usklađivanja – Registracija kemijskih tvari kod Europske agencije za kemikalije prije njihova stavljanja na tržište – Usporedna obveza registriranja kemikalija koje se proizvodi ili uvozi u državu članicu u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti – Članci 34. i 36. UFEU-a – Količinsko ograničenje uvoza – Opravdanje – Zaštita života i zdravlja ljudi te okoliša – Proporcionalnost“

1. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku upućenim Sudu, Högsta domstolen (Vrhovni sud, Švedska; u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) želi saznati onemogućavaju li zahtjev iz Uredbe REACH[2] u pogledu prijave kemijskih tvari radi registracije, s jedne strane, i odredbe Ugovora kojima se osigurava slobodno kretanje robe, s druge strane, da država članica na nacionalnoj razini uvede sličan zahtjev prijave i registracije takvih tvari. U kojoj mjeri se Uredbom REACH usklađuje obavješćivanje i registracija kemijskih tvari i kolika je margina prosudbe prepuštena državama članicama za ostvarivanje njihovih vlastitih politika o proizvodnji, stavljanju na tržište i uporabi kemikalija?

Zakonodavstvo

Pravo Europske unije

2. U skladu s člankom 34. UFEU-a „[k]oličinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među državama članicama“. Člankom 36. UFEU-a predviđeno je da države članice mogu uvesti proporcionalna ograničenja kretanja robe ako su opravdana određenim dopuštenim razlozima, uključujući zaštitu zdravlja i života ljudi i životinja.

3. Preambula Uredbe REACH sadržava sljedeće relevantne uvodne izjave:

„[…]

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 793/93 i Uredbe Komisije (EZ) br. 1488/94 kao i Direktive Vijeća 76/769/EEZ i direktiva Komisije 91/155/EEZ, 93/67/EEZ, 93/105/EZ i 2000/21/EZ (SL 2006., L 396, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 23., str. 3.). Verzija Uredbe REACH koja je relevantna za činjenice u glavnom postupku je verzija koja je zadnji put izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 552/2009 od 22. lipnja 2009. (SL L 2009., 164, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 24., str. 263.).

(16) Ovom se Uredbom utvrđuju posebne dužnosti i obveze proizvođača, uvoznika i daljnjih korisnika tvari pojedinačno, u smjesama i proizvodima. […]

[…]

(19) […] u odredbama o registraciji [bi] trebalo predvidjeti da proizvođači i uvoznici pribave podatke o tvarima koje proizvode odnosno uvoze, da te podatke koriste kod procjene rizika vezanih uz te tvari te da utvrde i preporučuju odgovarajuće mjere upravljanja rizikom. Da bi se osiguralo ispunjavanje tih obveza, ali i u interesu transparentnosti, trebalo bi predvidjeti da se pri registraciji [Europskoj] [a]genciji [za kemikalije][3] dostavi dosje koji sadrži sve te informacije. Trebalo bi dopustiti slobodan promet registriranih tvari na unutarnjem tržištu.

(20) […] Ako Agencija u suradnji s državama članicama ima razloga pretpostaviti da tvar predstavlja rizik za zdravlje ljudi ili okoliš, ona bi po uvrštenju tvari u tekući akcijski plan za ocjenjivanje tvari trebala osigurati da se ta tvar evaluira, oslanjajući se pritom na nadležna tijela država članica.

(21) Iako bi informacije o tvarima dobivene evaluacijom trebali prvenstveno koristiti proizvođači i uvoznici za upravljanje rizicima vezanim uz njihove tvari, one se mogu koristiti i za pokretanje postupaka za autorizaciju ili uvođenje ograničenja na temelju ove Uredbe ili postupaka upravljanja rizicima na temelju drugog zakonodavstva Zajednice. Stoga se treba pobrinuti da te informacije budu dostupne nadležnim tijelima i da ih ona mogu koristiti za potrebe tih postupaka.

[…]

(44) Da bi se postigla usklađenost i jednostavnost sustava, sve bi registracije trebalo dostaviti Agenciji. […]

[…]

(103) Agencija bi putem Odbora država članica trebala nastojati postići sporazum među tijelima država članica o određenim pitanjima koja zahtijevaju usklađeni pristup.

[…]

(105) U svjetlu povećane odgovornosti fizičkih i pravnih osoba za sigurnost uporabe kemikalija potrebno je ojačati provedbu propisa. Agencija bi stoga trebala predvidjeti forum u okviru kojega bi države članice mogle razmjenjivati informacije i koordinirati svoje aktivnosti vezane uz provedbu zakonodavstva u području kemikalija. […]

[…]

(119) Budući da su bliska dionicima u državama članicama, nadležna tijela država članica trebala bi ne samo sudjelovati u provedbi zakonodavstva Zajednice, već i igrati ulogu u razmjeni informacija o rizicima tvari i obvezama fizičkih i pravnih osoba na temelju zakonodavstva o kemikalijama. Istovremeno je potrebna uska suradnja između Agencije, Komisije i nadležnih tijela država članica, kako bi se osigurala dosljednost i učinkovitost cjelokupnog komunikacijskog procesa.“

3 — U nastavku ću se koristiti izrazom „Agencija“.

4. U članku 1. stavku 1. Uredbe REACH navedeno je da je njezina svrha osigurati visoku razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša, uključujući promicanje alternativnih metoda za procjenu opasnosti tvari, kao i stavljanje u slobodan promet tvari na unutarnjem tržištu te istovremeno povećati konkurentnost i inovativnost. U članku 1. stavku 2. navodi se da se Uredbom REACH utvrđuju odredbe o tvarima i smjesama koje se primjenjuju na proizvodnju, stavljanje na tržište i uporabu tih tvari pojedinačno, u smjesama ili proizvodima te na stavljanje na tržište smjesa. U skladu s člankom 1. stavkom 3., Uredba REACH temelji se na načelu da su proizvođači, uvoznici i daljnji korisnici dužni osigurati da tvari koje proizvode, stavljaju na tržište ili koriste ne budu štetne za zdravlje ljudi ili okoliš.

5. Članak 3. sadržava sljedeće definicije:

„1. tvar je kemijski element i njegovi spojevi u prirodnom stanju ili dobiveni proizvodnim postupkom, uključujući i dodatke (aditive) koji su nužni za održavanje stabilnosti te nečistoće koje proizlaze iz primijenjenog postupka, ali isključujući otapala koja se mogu izdvojiti bez utjecaja na stabilnost tvari i promjene njezinog sastava;

2. smjesa je smjesa ili otopina sastavljena od dvije ili više tvari;

3. proizvod je predmet kojem se tijekom proizvodnje daje poseban oblik, površina ili obličje koji određuju njegovu funkciju u većoj mjeri nego njegov kemijski sastav;

[…]

13. daljnji korisnik je fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u Zajednici, osim proizvođača i uvoznika, koja koristi tvari pojedinačno ili u smjesi u okviru svoje industrijske ili profesionalne djelatnosti. Distributer i potrošač nisu daljnji korisnici. […]

[…]

37. scenarij izloženosti je skup uvjeta, uključujući radne uvjete i mjere upravljanja rizikom, koji opisuju kako se tvar proizvodi odnosno koristi za vrijeme svog životnog ciklusa i kako proizvođač ili uvoznik sâm kontrolira izloženost ljudi i okoliša i preporuča daljnjim korisnicima da to čine. Ti scenariji izloženosti mogu obuhvaćati jedan određeni postupak ili uporabu ili više postupaka ili uporaba;

[…]“

6. Člankom 5. („Bez podataka nema tržišta“), koji se nalazi u glavi II. („Registracija tvari“), predviđeno je: „Podložno člancima 6., 7., 21. i 23., tvari pojedinačno, u smjesama i proizvodima ne smiju se proizvoditi u Zajednici niti stavljati na tržište ako nisu registrirane u skladu s odgovarajućim odredbama ove glave, ako se to zahtijeva.“

7. U skladu s člankom 6. stavkom 1., svaki proizvođač odnosno uvoznik tvari pojedinačno ili u jednoj ili više smjesa u količinama od jedne tone godišnje i više dužan je Agenciji podnijeti registraciju, ako u Uredbi REACH nije predviđeno drukčije. Isto tako, u skladu s člankom 7. stavkom 1., svaki proizvođač odnosno uvoznik proizvoda mora Agenciji podnijeti registraciju za sve tvari sadržane u proizvodima ako je tvar u proizvodima prisutna u ukupnim količinama iznad jedne tone godišnje po proizvođaču odnosno uvozniku i tvar se treba osloboditi iz proizvoda u uobičajenim odnosno razumno predvidivim uvjetima uporabe.

8. Na temelju članka 10. točke (a), uz svaku takvu registraciju mora se priložiti tehnički dosje koji osobito uključuje osobne podatke proizvođača/proizvođačâ odnosno uvoznika/uvoznikâ, identitet tvari, informacije o proizvodnji i uporabi odnosno uporabama tvari (koje predstavljaju sve identificirane uporabe podnositelja registracije), razvrstavanje i označivanje tvari te smjernice za sigurnu uporabu tvari; podrobni zahtjevi o onome što bi tehnički dosje trebao sadržavati nalaze se u Prilozima VI. do XI. Uredbi REACH. U skladu s člankom 10. točkom (b) obavijesti Agenciji mora se također priložiti izvješće o kemijskoj sigurnosti.

9. Člankom 37. stavkom 4. prvim podstavkom predviđeno je da daljnji korisnik tvari pojedinačno ili u smjesi sastavlja izvješće o kemijskoj sigurnosti za sve uporabe koje nisu u skladu s uvjetima navedenima u scenariju izloženosti odnosno kategoriji uporabe i izloženosti koja mu je proslijeđena u sigurnosno-tehničkom listu i za sve uporabe koje njegov dobavljač ne preporučuje. U skladu s člankom 38. stavcima 1. i 2. daljnji korisnik, prije nego što započne odnosno nastavi s određenom uporabom tvari koju je registrirao subjekt u lancu opskrbe iznad njega u skladu s člankom 6., mora Agenciji dostaviti, među ostalim, svoje osobne podatke, uključujući podatke za kontakt, broj registracije tvari, ako je raspoloživ, identitet tvari, osobne podatke proizvođača ili uvoznika ili drugog(-ih) dobavljača(-â) te kratak opći opis uporabe, odnosno uporaba, i uvjeta uporabe.

10. Načelno se člankom 56. stavkom 1. stavljanje na tržište tvari navedenih u Prilogu XIV. uvjetuje autorizacijom Komisije. U članku 56. stavku 2. u bitnome je navedeno da daljnji korisnik može koristiti tvar koja podliježe autorizaciji, a da ne zatraži daljnju autorizaciju, ako je ta uporaba u skladu s uvjetima autorizacije dane za tu uporabu dobavljaču u lancu opskrbe iznad njega. U članku 57. navedene su kategorije tvari koje se mogu uvrstiti u Prilog XIV. Te kategorije uključuju tvari koje ispunjavaju kriterije prema kojima se tvari razvrstavaju kao karcinogene, mutagene ili kao reproduktivno toksične [4]. Člankom 59. utvrđen je postupak za sastavljanje popisa tvari predloženih za moguće uvrštenje u popis u Prilogu XIV. U skladu s člankom 59. stavkom 3. svaka država članica može izraditi dosje u skladu s Prilogom XV. za tvari koje prema njezinu mišljenju ispunjavaju kriterije iz članka 57. i poslati ju Agenciji [5].

11. Člankom 67. stavkom 1. predviđeno je da se tvar, pojedinačno, u smjesi ili u proizvodu, za koju je predviđeno ograničenje u Prilogu XVII. načelno smije proizvoditi, stavljati na tržište ili koristiti samo ako ispunjava uvjete tog ograničenja. Članak 68. stavak 1. propisuje: „Ako iz proizvodnje, uporabe ili stavljanja na tržište tvari proizlazi neprihvatljiv rizik za zdravlje ljudi ili okoliš koji treba urediti na razini Zajednice, Prilog XVII. se izmjenjuje […] donošenjem novih ograničenja ili izmjenama postojećih ograničenja […]“. U članku 69. stavku 4. navodi se da ako država članica smatra da proizvodnja, stavljanje na tržište ili uporaba tvari pojedinačno, u smjesi ili proizvodu predstavlja rizik za zdravlje ljudi ili okoliš koji nije podvrgnut odgovarajućoj kontroli i koji je potrebno urediti na razini Zajednice, ona dostavlja Agenciji dosje koji ispunjava zahtjeve iz Priloga XV. radi pokretanja postupka uvođenja ograničenja.

12. U skladu s člankom 76. stavkom 1. točkom (e) u sastav Agencije ulazi i Odbor država članica, koji je zadužen za rješavanje mogućih nesuglasica oko nacrta odluka koje predlaže Agencija ili države članice i prijedloga za određivanje posebno zabrinjavajućih tvari.

4 — To se razvrstavanje pojavljuje u Direktivi Vijeća 67/548/EEZ od 27. lipnja 1967. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na razvrstavanje, pakiranje i označivanje opasnih tvari (SL 1967., 196, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 21., str. 3.).

5 — U Prilogu XV. navodi se da takav prijedlog mora uključivati osobito identitet tvari u pitanju, raspoložive informacije o uporabi i izloženosti i informacije o alternativnim tvarima i tehnikama.

13. Članak 125. zahtijeva od država članica da „održavaju sustav službenih kontrola i drugih aktivnosti koje se smatraju potrebnima u danim okolnostima“. Članak 117. u vezi s člankom 127. zahtijeva od država članica da svakih pet godina Komisiji dostavljaju izvješće o primjeni Uredbe REACH na svojem državnom području, koje uključuje poglavlja o evaluaciji i provedbi koja sadržavaju rezultate službenih inspekcija poduzetih u prethodnom izvještajnom razdoblju.

14. Članak 128. glasi kako slijedi:

„1. Podložno stavku 2., države članice neće zabraniti, ograničiti niti ometati proizvodnju, uvoz, stavljanje na tržište ili uporabu tvari pojedinačno, u smjesi ili proizvodu koja potpada pod područje primjene ove Uredbe ako ta tvar ispunjava zahtjeve ove Uredbe i, tamo gdje je to primjereno, akata Zajednice donesenih u vezi s provedbom ove Uredbe.

2. Ova Uredba ne sprečava države članice da nastave s provedbom nacionalnih propisa ili utvrde nacionalne propise radi zaštite radnika, zdravlja ljudi i okoliša koji će se primjenjivati u slučajevima kad ova Uredba nije u skladu sa zahtjevima [u kojima ovom Uredbom nisu usklađeni zahtjevi] proizvodnje, stavljanja na tržište odnosno uporabe.“

Švedsko pravo

15. U skladu s poglavljem 14. člankom 12. Zakonika o zaštiti okoliša (Miljöbalken), kemikalije koje se proizvode u Švedskoj ili unose u Švedsku u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti moraju se upisati u registar (u daljnjem tekstu: švedski registar kemikalija) koji vodi nadležno nacionalno tijelo. Poglavljem 14. člankom 2. stavkom 1. Zakonika o zaštiti okoliša kemikalija je definirana kao kemijska tvar ili pripravak kemijskih tvari koji nije roba.

16. Svatko tko namjerno ili iz nehaja povrijedi obvezu podnošenja prijave u registar na temelju poglavlja 14. članka 12. ometa nadzor nad zaštitom okoliša i time podliježe kazni zatvora u trajanju do dvije godine u skladu s poglavljem 29. člankom 5. stavkom 5. Zakonika o zaštiti okoliša.

17. Vlada je poglavlje 14. članak 12. Zakonika o zaštiti okoliša provela Uredbom o kemikalijama i biotehničkim organizmima (Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer; u daljnjem tekstu: Uredba). U bitnome, Uredba zahtijeva od osobe koja u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti proizvodi u Švedskoj 100 kilograma kemikalija godišnje ili više ili u tu državu članicu unosi takve količine te kemikalije, da tu proizvodnju ili unošenje prijavi Agenciji za kemikalije (Kemikalieinspektionen). [6]

18. U skladu s poglavljem 3. člankom 4. Naputka Agencije za kemikalije o kemikalijama i biotehničkim organizmima (Föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer; u daljnjem tekstu: Naputak Agencije za kemikalije) podaci koji se moraju priopćiti uključuju među ostalim: i. ime, adresu i telefonski broj osobe koja podliježe obvezi prijave; ii. naziv proizvoda, i gdje je primjenjivo, uobičajenu oznaku; iii. njegov statistički broj; iv. izjavu je li osoba koja podliježe obvezi prijave proizvođač ili uvoznik proizvoda s unutarnjeg tržišta ili iz treće zemlje; v. je li proizvodu dan novi robni naziv ili nova oznaka proizvoda; vi. je li namijenjen da bude dostupan potrošačima za njihovu osobnu uporabu; vii. primarna uporaba proizvoda ili, ako se upotrebljava kao sirovina u proizvodnji, procijenjeni postotak raspodjele uporabe u najviše tri različita gospodarska sektora; viii. za proizvode koje izvozi osoba koja podliježe obvezi prijave približni postotak izvoza; ix. funkcija proizvoda; x. naziv tvari i koncentracija svih uključenih tvari koje su razvrstane osobito kao karcinogene, mutagene,

6 — U zahtjevu za prethodnu odluku to se pravilo spominje samo u odnosu na uvoz kemikalija u Švedsku. Međutim, iz pisanih očitovanja Švedske i Komisije proizlazi da se također primjenjuje na proizvodnju kemikalija.

reproduktivno toksične ili kao one koje izazivaju preosjetljivost; xi. u slučaju određenih boja, lakova ili proizvoda za lakiranje vozila, potkategoriju kojoj tvar pripada i koncentraciju hlapljivih organskih spojeva u gramima po litri u obliku proizvoda kada je spreman za uporabu; i xii. koje tvari u proizvodu su konzervansi i koncentraciju svake takve tvari.

19. Naputak Agencije za kemikalije zahtijeva da se ime, adresa i telefonski broj osobe koja podliježe obvezi obavješćivanja priopći čim prije, a najkasnije kada djelatnost započne. Preostale obavijesti moraju se priopćiti Agenciji za kemikalije do 28. veljače u sljedećoj kalendarskoj godini nakon godine u kojoj je nastala obveza obavješćivanja u odnosu na proizvod.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

20. Hovrätten över Skåne och Blekinge (Žalbeni sud za Skåne i Blekinge, u daljnjem tekstu: Hovrätten) osudio je 24. travnja 2013. Andersa Ranténa zbog ometanja nadzora nad zaštitom okoliša na temelju poglavlja 29. članka 5. stavka 5. Zakonika o zaštiti okoliša. A. Rantén nije do 28. veljače 2010. obavijestio Agenciju za kemikalije da je 2009. Canadian Oil Company Sweden AB (u daljnjem tekstu: društvo Canadian Oil) unio 392 tone kemikalija u Švedsku [7]. Budući da je A. Rantén bio odgovoran za uvoz, Hovrätten ga je osudio na 60 dnevnih iznosa od 100 švedskih kruna (SEK) [8]. Povrh toga je Hovrätten društvu Canadian Oil izrekao novčanu kaznu od 200 000 SEK [9].

21. U glavnom je postupku nesporno da je društvo Canadian Oil unijelo te kemikalije u Švedsku u skladu s obvezama registracija na temelju Uredbe REACH.

22. A. Rantén i društvo Canadian Oil podnijeli su žalbu protiv odluke Hovrättena sudu koji je uputio zahtjev i koji je prekinuo postupak i zatražio prethodnu odluku o sljedećim pitanjima:

„1. Je li u suprotnosti s [Uredbom REACH] da osoba koja u obavljanju djelatnosti uveze u Švedsku kemijski proizvod u vezi s kojim postoji obveza prijave na temelju REACH-a da mora taj proizvod prijaviti Agenciji za kemikalije u skladu sa švedskim propisima radi registracije u švedskom registru kemikalija?

2. U slučaju negativnog odgovora na prvo pitanje, je li švedska obveza prijave u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a s obzirom na izuzeća iz članka 36. UFEU-a?“

23. Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su vrlo kratka pisana očitovanja u kojima su naveli u bitnome da ostaju kod svih navoda koje su iznijeli pred sudom koji je uputio zahtjev. Pisana očitovanja dostavile su također danska, finska, norveška i švedska vlada te Europska komisija. Tužitelji u glavnom postupku, norveška i švedska vlada te Komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 10. rujna 2015.

7 — Iz nacionalnog spisa dostavljenog Sudu proizlazi da društvo Canadian Oil uvozi kemikalije iz drugih država članica Unije.

8 — To je ukupan iznos od otprilike 640 eura po tečaju primjenjivom na dan pisanja.

9 — To je otprilike 21 300 eura po tečaju primjenjivom na dan pisanja.

Ocjena

Uvodna razmatranja

24. Iz glavnog postupka proizlazi da postoji određeni stupanj preklapanja između nacionalne obveze obavješćivanja i registracije o kojoj je riječ u tom postupku i obveze obavješćivanja i registracije na temelju Uredbe REACH [10]. Prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi saznati ostavlja li se ovom potonjom obvezom državama članicama prostor da zahtijevaju dodatno obavješćivanje i registraciju kemikalija.

25. To se pitanje usredotočuje na *uvoz* kemikalija u Švedsku. Međutim, pojavljuje se na isti način kod *proizvodnje* kemikalija u toj državi članici. I uvoz i proizvodnja podliježu dodatnoj obvezi obavješćivanja i registracije o kojoj je riječ u glavnom postupku [11]. Shodno tome, moje razlaganje u vezi s prvim pitanjem moglo bi se prenijeti na proizvodnju kemikalija. Nasuprot tome, drugo pitanje odnosi se konkretno na prepreku koju obveza prijave kemikalija radi upisa u švedski registar kemikalija može predstavljati za slobodno kretanje robe jer se primjenjuje na kemikalije uvezene u Švedsku iz drugih država članica.

26. Potom je nesporno da se novčane kazne izrečene A. Ranténu i društvu Canadian Oil mogu potvrditi u glavnom postupku samo ako je predmetna obveza obavješćivanja i registracije u skladu s Uredbom REACH i člancima 34. i 36. UFEU-a.

27. Na raspravi su tužitelji u glavnom postupku posvetili određeno vrijeme pristojbama koje Švedska, čini se, zahtijeva za proizvodnju ili uvoz kemikalija. Oni su u bitnome tvrdili da te pristojbe, koje se izračunavaju na temelju količina registriranih u švedskom registru kemikalija, nisu povezane sa stvarnim troškovima koje snose nadležna tijela za nadzor nad kemikalijama te ometaju slobodno kretanje na unutarnjem tržištu jer se naplaćuju na uvoz kemikalija u Švedsku. Društvo Canadian Oil dodalo je da te pristojbe predstavljaju velik teret za malo i srednje poduzetništvo i da stoga nisu u skladu s ciljem iz uvodne izjave 8. Uredbe REACH [12].

28. Međutim, ovaj zahtjev za prethodnu odluku isključivo se odnosi na pitanje sprječava li pravo Unije državu članicu da od osoba koje u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti uvoze kemikaliju u tu državu članicu zahtijeva da istu prijave nacionalnom tijelu radi upisa u registar kemikalija. Sud koji je uputio zahtjev ne traži smjernice o tome jesu li pristojbe koje se naplaćuju na kemijske proizvode koje se uvozi u Švedsku u skladu s pravom Unije [13].

29. Konačno, odgovor Suda na prethodna pitanja bit će od posebnog značaja za Dansku, Finsku i Norvešku [14] gdje postoje registri kemikalija usporedivi sa švedskim registrom kemikalija i koji razmjenjuju te podatke u bazi podataka SPIN (Substances in Preparations in the Nordic Countries) (tvari u pripravcima u nordijskim zemljama) [15].

10 — Za podrobniju usporedbu dosega tih dviju obveza vidjeti točke 41. do 44. dolje.

11 — Poglavlje 14. članak 12. Zakonika o zaštiti okoliša.

12 — Prema toj uvodnoj izjavi, „[p]osebno treba voditi računa o mogućem utjecaju ove Uredbe na malo i srednje poduzetništvo i potrebi da se izbjegne njihova diskriminacija“.

13 — To objašnjava zašto sud koji je uputio zahtjev ne iznosi podatke o pravnoj osnovi tih pristojbi, njihovu iznosu ili o tome kako se izračunavaju. On samo upućuje na utvrđenje Hovrättena da se registar kemikalija o kojem je riječ u glavnom postupku koristi, među ostalim, kao osnova za izdavanje naloga za plaćanje pristojbi za kemikalije kojima se financiraju nadzorne djelatnosti (točka 25. odluke kojom se upućuje prethodno pitanje).

14 — Uredba REACH primjenjuje se u Norveškoj na temelju Odluke Zajedničkog odbora EGP-a br. 25/2008 od 14. ožujka 2008. o izmjeni Priloga II. (Tehnički propisi, norme, ispitivanje i potvrđivanje) Sporazuma o EGP-u (SL 2008., L 182, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 111., str. 194.).

15 — Bazi podataka može se pristupiti na internetu na sljedećoj adresi: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx

Sprječava li Uredba REACH državu članicu da za kemikalije koje se uvozi na njezino državno područje zahtijeva prijavu radi upisa u registar kemikalija iako te kemikalije već podliježu obvezi obavješćivanja i registracije na temelju te uredbe (prvo pitanje)?

30. Prvo pitanje u biti se odnosi na tumačenje članka 128. Uredbe REACH. Člankom 128. stavkom 1. načelno se sprječava države članice da zabrane, ograniče ili ometaju slobodan promet tvari koje potpadaju pod područje primjene Uredbe ako ta tvar ispunjava njezine zahtjeve. To osobito znači da je za tvari koje podliježu obvezi obavješćivanja i registracije na temelju Uredbe REACH (kao što je to slučaj s 392 tone kemijskih tvari uvezenih u Švedsku u glavnom postupku) načelno dopušten slobodan promet na unutarnjem tržištu nakon upisa u registar Unije. [16]

31. Međutim, u skladu s uvodnom rečenicom članka 128. stavka 1. to se pravilo primjenjuje „[p]odložno stavku 2.“. Na temelju potonje odredbe države članice su slobodne nastaviti s provedbom nacionalnih propisa ili utvrditi nacionalne propise radi zaštite radnika, zdravlja ljudi i okoliša koji će se primjenjivati u slučajevima u kojima tom uredbom nisu usklađeni zahtjevi proizvodnje, stavljanja na tržište ili uporabe kemijskih tvari.

32. Članak 128. stavak 2. ne nalazi se u Komisijinu izvornom prijedlogu [17]. Međutim, na raspravama unutar Vijeća „ponovljen je značajan zadržavanja nacionalne sposobnosti odgovora na izazove i zadržavanja sposobnosti procjene tvari koje mogu predstavljati opasnost po zdravlje i/ili okoliš“ [18]. Stoga je većina unutar Vijeća podržala uključivanje te dodatne odredbe [19], koja potvrđuje da se Uredbom REACH samo u određenim slučajevima usklađuju zahtjevi proizvodnje, stavljanja u promet ili uporabe. [20]

33. Članak 128. stavak 2. sadržava zapravo dva uvjeta. Prvo, prilagodljivost koju daje državama članicama ograničena je na situacije u kojima Uredba REACH *ne* usklađuje zahtjeve proizvodnje, stavljanja na tržište ili uporabe kemijskih tvari [21]. Drugo, nacionalni propisi doneseni na toj osnovi moraju biti namijenjeni zaštiti radnika, zdravlja ljudi i okoliša.

34. Krajnji cilj nacionalne obveze obavješćivanja i registracije, o kojoj je riječ u glavnom postupku, jest zaštita zdravlja ljudi i okoliša [22]. Stoga se ovdje postavlja odlučujuće pitanje podrazumijevaju li odredbe Uredbe REACH, kojima se zahtijeva obavješćivanje i registracija kemijskih tvari, takav stupanj usklađivanja koji se protivi istovrsnoj nacionalnoj obvezi.

35. Kao što je Sud nedavno zaključio, Uredbom REACH uvodi se integrirani sustav kontrole kemijskih tvari koji uključuje njihovu registraciju, procjenu, kao i autorizaciju te eventualna ograničenja njihove uporabe [23]. Osnovna načela koja uređuju te elemente Komisija je izložila u uvodu svojega prijedloga, koji „sustav REACH“ opisuje na način da se, ponajprije, sastoji od registracije (na temelju koje se od industrije zahtijeva da pribavi relevantne informacije o tvarima koje proizvodi i da te informacije

16 — Uvodna izjava 19. Možda se moraju ispuniti dodatni uvjeti prije nego što se tvar može staviti u slobodan promet na unutarnjem tržištu (vidjeti osobito članak 56. stavak 1. i članak 67. stavak 1. Uredbe REACH).

17 — Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije te o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i Uredbe (EZ) o postojanim organskim onečišćujućim tvarima, COM(2003) 644 *final*. Članak 125. prijedloga sadržavao je samo bit onoga što je postalo članak 128. stavak 1. Uredbe REACH.

18 — Priopćenje za medije o 2665. sastanku Vijeća za konkurentnost (Unutarnje tržište, industrija i istraživanje) održanom u Luxembourgu 6. i 7. lipnja 2005., C/05/133, str. 9.

19 — Zajedničke smjernice Glavnog tajništva Vijeća o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) i osnivanju Europske agencije za kemikalije i o izmjeni Direktive 1999/45/EZ i Uredbe (EZ) o postojanim organskim onečišćujućim tvarima te o Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 67/458/EEZ radi njezine prilagodbe Uredbi (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija, dokument Vijeća 15472/05, 8. prosinca 2005., str. 6.

20 — Vidjeti u tom smislu presudu Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, t. 33.

21 — Nasuprot tome, zaštitne mjere kojima se odstupa od usklađenih pravila države članice su ovlaštene donijeti samo pod strogim postupovnim i materijalnim uvjetima utvrđenima u članku 129. Uredbe REACH.

22 — Više o tom ciljevima vidjeti točku 40. dolje.

23 — Presuda FCD i FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, t. 32.

koristi kako bi osigurala sigurno upravljanje navedenim tvarima), zatim, evaluacije, (koja omogućuje provjeru poštuje li industrija svoje obveze), i, napokon, autorizacije, za posebno zabrinjavajuće tvari (pod uvjetom da se opasnosti u vezi s uporabom primjereno kontroliraju ili da društveno-ekonomske prednosti pretežu nad opasnostima ako ne postoje druge prikladne zamjenske tvari ili tehnologije); i, naposljetku, postupak ograničenja (koji pruža sigurnost koja omogućuje upravljanje rizicima koji nisu na odgovarajući način obuhvaćeni drugim odredbama sustava REACH) [24].

36. U skladu s ovim ciljevima Uredba REACH teret analize kemijskih tvari stavlja na industriju. Njome se u tu svrhu uvode različiti mehanizmi obavješćivanja čija je svrha doprinijeti, cijelim lancem opskrbe, utvrđivanju njihovih opasnih svojstava i upravljanju rizikom radi izbjegavanja štetnih učinaka na zdravlje ljudi i okoliš [25]. Proizvođači i uvoznici su stoga dužni, konkretno, dostaviti podatke o tvarima koje proizvode odnosno uvoze, koristiti se tim podacima kod procjene rizika vezanih uz te tvari te razviti i preporučiti odgovarajuće mjere upravljanja rizikom [26]. Tek se nakon što su proizvođači ili uvoznici Agenciji dostavili te podatke radi registracije, dotične tvari mogu proizvoditi ili staviti na tržište u Europskoj uniji (načelo „Bez podataka nema tržišta“).

37. Sada ću s obzirom na to ispitati je li Uredbi REACH protivna nacionalna obveza obavješćivanja i registracije kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, uzimajući u obzir ciljeve te uredbe i posljedični stupanj usklađivanja koji se njome postiže.

38. U presudi Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri [27], Sud je pojasnio mjeru u kojoj se Uredbom REACH usklađuju *ograničenja* uporabe tih tvari. Sud je zaključio da „proizvodnja, stavljanje na tržište ili uporaba tvari iz članka 67. stavka 1. Uredbe REACH podliježu samo uvjetima utvrđenima u toj uredbi, a koji, kao što proizlazi iz odredaba njezina članka 68. stavka 1. i članka 69., odgovaraju „mjerama na razini Zajednice“ [28]. Stoga je, u načelu, za određivanje uvjeta osim onih iz Uredbe REACH utvrđeno da je isto nespojivo s ciljevima te uredbe i, konkretno, s njezinim člancima 67. i 128. [29]. Smatram logičnim da se isti razlozi moraju primijeniti na autorizaciju tvari. Podvrgavanje tvari koje je Komisija valjano autorizirala dodatnoj bi autorizaciji na nacionalnoj razini očito ugrozilo integrirani sustav autorizacije uspostavljen Uredbom REACH, a time i načelo iz članka 128. stavka 1. prema kojem tvari koje ispunjavaju zahtjeve te uredbe mogu biti stavljene u slobodan promet na unutarnjem tržištu [30].

39. Međutim, po mojem mišljenju razloge Suda u vezi sa stupnjem usklađivanja koji je postignut Uredbom REACH u odnosu na *ograničenja* (a i time na *autorizacije*) ne može se prenijeti na ovaj predmet koji se odnosi na stupanj usklađivanja u vezi s *registracijom* tvari. Obveza obavješćivanja i registracije o kojoj je riječ u glavnom postupku nije preduvjet za stavljanje kemikalije na švedsko tržište. Osobito iz članka 4. Naputka Agencije za kemikalije proizlazi da je ta obveza prije formalnost koja proizlazi iz proizvodnje ili uvoza kemikalija. Osim toga, iz procesne građe kojom Sud raspolaže proizlazi da neusklađenost s tom obvezom ne dovodi do nezakonitosti stavljanja tih proizvoda na tržište. Umjesto toga, njezina je posljedica novčana ili zatvorska kazna za one koji zanemare svoju obvezu prijave [31].

24 — Presuda FCD i FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, t. 32.

25 — Presuda FCD i FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, t. 33.

26 — Uvodna izjava 19. Uredbe REACH.

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

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

29 — Presuda Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, t. 37. i 38. i navedena sudska praksa.

30 — Takva dodatna autorizacija bila bi moguća samo na temelju zaštitne klauzule iz članka 129. Uredbe REACH.

31 — Vidjeti točku 16. gore.

40. Zatim, namjena švedskog registra kemikalija je pružiti pregled kemikalija (to jest kemijskih tvari i pripravaka kemijskih tvari koji nisu roba)[32] koje se proizvodi ili uvozi u Švedsku u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti, kao i pregled njihove uporabe. Taj pregled ima više funkcija[33]. Kao prvo, njega Agencija za kemikalije i druga tijela koriste kao bazu podataka za nadzor nad kemikalijama. Ta baza podataka tim tijelima pruža prije svake inspekcije korisne informacije o gospodarskim subjektima i o proizvodima koje oni proizvode ili uvoze. On stoga pomaže tijelima da izaberu postrojenja u kojima je potrebno provesti inspekciju na temelju procjene rizika. Na raspravi švedska vlada je, među tijelima osim Agencije za kemikalije koja koriste bazu podataka, navela centre za otrove, vatrogasne jedinice (koje, na primjer, trebaju podatke o tome koje su kemikalije prisutne na mjestu nesreće), tijela odgovorna za inspekciju tajnih postrojenja i lokalna tijela. Kao drugo, podaci u švedskom registru kemikalija služe kao osnova za izračun pristojbi koje su namijenjene financiranju nadzora nad kemikalijama. Kao treće, švedski registar kemikalija pomaže kod davanja statističkih podataka, uključujući službenu statistiku o uporabi i prodaji kemikalija, te omogućava analizu trendova. Naposljetku, nadležna nacionalna tijela koriste švedski registar kemikalija kod pripreme politike o zaštiti okoliša, uključujući politiku na razini Unije, te u istraživačke svrhe.

41. Ti ciljevi i posljedična potreba za postojanjem pregleda kemikalija proizvedenih ili uvezenih u Švedsku u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti, uključujući njihovu konkretnu lokaciju u toj državi članici, objašnjavaju zašto se švedski registar kemikalija i registar Unije međusobno značajno razlikuju u pogledu svojeg opsega i podrobnih podataka koje sadržavaju.

42. Registracija na temelju Uredbe REACH odnosi se na proizvodnju i stavljanje na tržište tvari u Europskoj uniji kao cjelini, u skladu s ciljem uspostavljanja integriranog sustava na razini Unije[34]. Tom se registracijom zahtijeva od industrije da pribavi relevantne informacije o svojim tvarima i da te informacije koristi kako bi osigurala sigurno upravljanje navedenim tvarima. Njome se međutim ne daje pregled proizvodnje ili stavljanja na tržište tvari u svakoj pojedinoj državi članici.

43. Stoga je nesporno da se Uredbom REACH u načelu ne zahtijeva od daljnjih korisnika da registriraju tvari[35]. Daljnji korisnik mora Agenciju obavijestiti o svojim osobnim podacima, podacima za kontakt i tvari(ma) koje rabi samo kada u biti planira određenu uporabu registrirane tvari koja još nije obuhvaćena registracijom ili koju dobavljač ne preporučuje[36]. Slijedom toga, kao što švedska vlada i Komisija pravilno ističu, registar Unije ne pruža nacionalnim tijelima sustavne podatke o tome gdje u Europskoj uniji i u kojim količinama daljnji korisnik rabi registriranu tvar. Nasuprot tome, daljnji korisnik koji godišnje uveze barem 100 kilograma određene kemikalije u Švedsku dužan je to prijaviti Agenciji za kemikalije.

44. Posebne namjene švedskog registra kemikalija objašnjavaju također zašto dva registra imaju različito pokriće u pogledu kategorija kemikalija koje podliježu registraciji i podataka dostupnih za svaku kemikaliju. Stoga se obveza obavješćivanja i registracije iz Zakonika o zaštiti okoliša primjenjuje na proizvođače i uvoznike kemikalija u Švedskoj ako godišnje proizvode ili uvoze barem 100 kilograma kemijskih tvari. Nasuprot tome, registracija u registru Unije primjenjuje se samo na proizvođača ili uvoznika tvari, pojedinačno ili u jednoj ili više smjesa, u količinama od jedne ili više tona godišnje[37]. Nadalje, nacionalna obveza obavješćivanja i registracije o kojoj je riječ u glavnom postupku obuhvaća sve kemikalije, uključujući i *pripravke* kemijskih tvari, dok su na temelju Uredbe REACH registraciji

32 — Poglavlje 14. članak 2. stavak 1. Zakonika o zaštiti okoliša.

33 — Očitovanja švedske vlade i Komisije odgovaraju po tom pitanju sažetku utvrđenja Hovrättena iznesenom u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, a koji sud koji je uputio zahtjev ne dovodi u pitanje.

34 — Vidjeti točku 35. gore.

35 — Osim kada je daljnji korisnik također i proizvođač proizvoda u kojima je tvar prisutna i koji podliježu registraciji na temelju članka 7. Uredbe REACH.

36 — Članak 37. stavak 4. u vezi s člankom 38. Uredbe REACH.

37 — Članak 6. stavak 1. Uredbe REACH. Isto tako, uvoznik ili proizvođač proizvoda mora Agenciji podnijeti registraciju za sve tvari sadržane u tim proizvodima, samo ako je, među ostalim, tvar u tim proizvodima prisutna u ukupnoj količini iznad jedne tone godišnje po proizvođaču odnosno uvozniku (članak 7. stavak 1.).

podložne isključivo same *tvari* (čak i kada su sadržane u smjesi ili proizvodu)[38]. Nadalje, neke od kategorija podataka koje se zahtijeva na temelju Naputka Agencije za kemikalije odnose se isključivo ili u bitnome na pripravke[39] ili (općenitije) nadilaze podatke koje se zahtijeva na temelju Uredbe REACH.[40]

45. Smatram da ni tekst niti ciljevi Uredbe REACH ne ukazuju na to da je država članica spriječena da od proizvođača i uvoznika kemikalija zahtijeva da nacionalnom tijelu dostave podatke kao što su oni sadržani u švedskom registru kemikalija, a kako bi nastojala ostvarili ciljeve poput onih navedenih u točki 40. gore. Stoga se uvodna izjava 44. Uredbe REACH, u kojoj se navodi da bi „sve […] registracije trebalo dostaviti Agenciji", primjenjuje samo u okviru područja usklađivanja koje se ostvari Uredbom REACH.

46. Nasuprot tome mi se čini da registar kemikalija kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku može promicati cilj Uredbe REACH koji je, pored stavljanja u slobodan promet tvari na unutarnjem tržištu, osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi i okoliša.

47. Kao prvo, kao što u bitnome navode finska, norveška i švedska vlada te Komisija, registar kemikalija kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku može pomoći nacionalnim tijelima da provjere postupaju li gospodarski subjekti u skladu sa svojim obvezama iz Uredbe REACH. On se može, na primjer, koristiti za provjeru je li proizvođač ili uvoznik tvari, pojedinačno ili u smjesi, ili proizvođač ili uvoznik proizvoda u kojem je tvar prisutna, dosegnuo količinski prag kod kojeg nastaje obveza registracije na temelju članka 6. i 7. Uredbe REACH. On također može biti koristan za provjeru koristi li daljnji korisnik tvar, koja podliježe autorizaciji, u skladu s uvjetima autorizacije dane subjektu u lancu opskrbe iznad njega[41]. Registar kemikalija kao što je onaj o kojemu je riječ u glavnom postupku može stoga činiti dio sustava službenih kontrola koji država članica uspostavlja u skladu s člankom 125. Uredbe REACH i u konačnici pomoći toj državi članici kod ispunjavanja njezinih obveza izvještavanja iz članaka 117. i 127.

48. Kao drugo, takav registar može služiti kao osnova za to da država članica predloži izmjene popisa tvari koje podliježu autorizaciji ili ograničenju odnosno ograničenjima iz Uredbe REACH.

49. Širok obuhvat švedskog registra kemikalija daje nadležnim tijelima više prostora za provođenje inspekcija nad proizvodnjom ili korištenjem kemikalija u Švedskoj iznad određenih količina i u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti. To je osobito stoga što predmetna obveza obavješćivanja i registracije obuhvaća proizvodnju ili uvoz *pripravaka* kemikalija, kao i samih kemikalija, te se primjenjuje na osobu koja godišnje proizvodi ili uvozi najmanje 100 kilograma kemikalija (jedna desetina praga iz članaka 6. i 7. Uredbe REACH). Takvim inspekcijama može se, na primjer, otkriti ono što nadležna tijela smatraju neprihvatljivim rizikom za zdravlje ljudi ili okoliš koji treba urediti na razini Zajednice i koji proizlazi iz proizvodnje, uporabe ili stavljanja na tržište tvari[42]. U takvom slučaju Švedska može predložiti uvođenje novog ograničenja u popis u Prilogu XVII. ili izmjenu postojećeg ograničenja u tom popisu tako da Agenciji dostavi dosje u skladu s člankom 69. stavkom 4. Uredbe REACH i Prilogom XV. toj uredbi[43]. Naime, to dočarava središnju ulogu koju je zakonodavstvo Unije

38 — Na raspravi je švedska vlada potvrdila da se otprilike 90% svih registracija u švedskom registru kemikalija odnosi na pripravke kemijskih tvari.

39 — Na primjer alineje u članku 4. Naputka Agencije za kemikalije koje se odnose na boje, lakove i proizvode za lakiranje vozila te konzervanse sadržane u tim proizvodima.

40 — Na primjer alineje u članku 4. Naputka Agencije za kemikalije koje se odnose na funkciju proizvoda ili proizvode koji se upotrebljava kao sirovina u proizvodnji.

41 — Članak 56. stavak 2. Uredbe REACH.

42 — Članak 68. stavak 1. Uredbe REACH.

43 — Taj bi dosje trebao obuhvatiti identitet tvari i jedno ili više predloženih ograničenja proizvodnje, sažeto obrazloženje, informacije o opasnosti i riziku, informacije o alternativnim tvarima i tehnikama, informacije o potrebi za djelovanjem na razini Zajednice i informacije o socioekonomskom utjecaju predloženog ograničenja.

dalo državama članicama ne samo da pojedinačno provode Uredbu REACH, nego da i razmjenjuju podatke putem Agencije (osobito putem Odbora država članica uspostavljenog člankom 76. stavkom 1. točkom (e) Uredbe REACH) kako bi se ocijenilo postojeća pravila i predložilo daljnje usklađivanje gdje to potrebno [44].

50. Stoga zaključujem da članak 128. Uredbe REACH ne sprječava državu članicu da donese odredbe kao što su one u Zakoniku o zaštiti okoliša, Uredbi i Naputku Agencije za kemikalije o kojima je riječ u glavnom postupku, a kojima se od osobe koja u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti uvozi godišnje određenu količinu kemikalija na njezino državno područje zahtijeva da prijavi taj uvoz tijelu javne vlasti radi upisa u registar kemikalija s ciljem zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

Protive li se članci 34. i 36. UFEU-a obvezi obavješćivanja i registracije kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku (drugo pitanje)?

51. Budući da su nacionalne odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku izvan područja usklađivanja postignutog Uredbom REACH, potrebno je razmotriti drugo pitanje u vezi sa slobodnim kretanjem robe [45]? Je li obveza obavješćivanja i registracije, utvrđena u poglavlju 14. članku 12. Zakonika o zaštiti okoliša i provedena Uredbom i Naputkom Agencije za kemikalije, mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU-a jer se primjenjuje na kemikalije koje potječu iz drugih država članica? Ako je to slučaj, je li ona opravdana ciljem zaštite okoliša i zdravlja ljudi?

52. Svaku mjeru države članice koja može izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ometati trgovinu unutar Unije treba smatrati mjerom koja ima istovrstan učinak kao količinska ograničenja u smislu članka 34. UFEU-a [46]. Konkretno, uvozne formalnosti mogu ometati trgovinu na unutarnjem tržištu i otežavati pristup tržištu robe koja je zakonito proizvedena i stavljena na tržište u drugim državama članicama [47].

53. Iako obveza obavješćivanja i registracije o kojoj je riječ u glavnom postupku nije preduvjet za stavljanje kemikalije na švedsko tržište [48], njezina obveznost, podrobnost informacija koje podnositelj prijave mora dostaviti Agenciji za kemikalije te izricanje kazni za suprotno postupanje mogu imati ograničavajuće učinke na slobodno kretanje kemikalija uvezenih u Švedsku iz drugih država članica [49].

54. Švedska vlada tvrdi da je takvo ograničenje opravdano s obzirom na cilj koji se nastoji ostvariti nacionalnim odredbama o kojima je riječ u glavnom postupku, a koji se sastoji od zaštite okoliša i zdravlja ljudi [50].

55. U skladu s člankom 36. UFEU-a, članak 34. UFEU-a ne isključuje zabrane ili ograničenja uvoza koji su opravdani, među ostalim, razlozima zaštite zdravlja i života ljudi i koji su proporcionalni tim ciljevima. Ustaljena je sudska praksa da se nacionalne mjere koje mogu ometati trgovinu na unutarnjem tržištu i nisu obuhvaćene iznimkom iz članka 36. UFEU-a mogu opravdati „važnim

44 — Vidjeti osobito uvodne izjave 20., 21., 103., 105. i 119.

45 — Vidjeti na primjer i po analogiji presudu ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, t. 49. i 61. i navedenu sudsku praksu, i presudu Radlberger Getränkegesellschaft i S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, t. 56. i 57.

46 — Prema poznatoj „formuli Dassonville“ u presudi Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, t. 5. Za noviju sudsku praksu vidjeti presudu Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, t. 39. i navedenu sudsku praksu.

47 — Vidjeti osobito presudu Ahokainen i Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, t. 21. i navedenu sudsku praksu.

48 — Vidjeti točku 39. gore.

49 — Vidjeti po analogiji presudu Kieffer i Thill, C-114/96, EU:C:1997:316, t. 28.

50 — Vidjeti točku 34. gore.

zahtjevima“ kao što je zaštita okoliša, pod uvjetom da se predmetne mjere bez razlike primjenjuju na tuzemnu robu i robu podrijetlom iz drugih država članica [51] te da su proporcionalne cilju koji se nastoji ostvariti [52]. To znači da nacionalne mjere moraju biti prikladne za jamčenje ostvarenja tog cilja i ne smiju prelaziti ono što je nužno za njegovo ostvarenje [53].

56. U ovom predmetu, predmetna nacionalna obveza ima za cilj, među ostalim, zaštitu okoliša i primjenjuje se i na uvoz i na proizvodnju kemikalija. Stoga se njome ne pravi razlika između tuzemnih i uvezenih proizvoda.

57. Budući da su zaštita okoliša, s jedne strane, i zaštita života i zdravlja ljudi, s druge strane, usko povezani ciljevi, prikladno ih je zajedno ispitati [54].

58. Što se tiče prvog dijela testa proporcionalnosti, očito je da je švedski registar kemikalija prikladan za jamčenje ostvarenja većine ciljeva navedenih u točki 40. gore. Kao prvo, taj registar pruža nadležnim tijelima korisne podatke na temelju kojih mogu utvrditi gdje će provesti inspekciju na osnovi procjene rizika. On stoga može olakšati nadzor nad proizvodnjom ili uporabom kemikalija u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti u Švedskoj. Taj nadzor uključuje osiguranje da gospodarski subjekti postupaju u skladu sa svojim obvezama iz Uredbe REACH [55]. Osim toga, iz baze podataka sadržane u švedskom registru kemikalija nastaje statistika o uporabi i prodaji kemikalija te se tom bazom omogućava analiziranje trendova, na primjer u vezi s kategorijama i količinama opasnih tvari koje švedska industrija koristi ili omjerom takvih proizvoda uvezenih u Švedsku prema proizvodima koje se tamo proizvodi. Naposljetku, nesporno je da švedski registar kemikalija (pa čak i statistika i analiza trendova koje on omogućava) može pružiti korisne podatke nadležnim nacionalnim tijelima prilikom oblikovanja politika zaštite okoliša.

59. S druge strane, nisam uvjerena da je švedski registar kemikalija prikladno sredstvo kojim se može omogućiti brza i pravilna reakcija na nesreće kao što je trovanje ili požar u postrojenjima u kojima se kemikalije pohranjuju ili obrađuju. Većinu podataka u vezi s kemikalijama ne mora se odmah nakon uvoza dostaviti Agenciji za kemikalije. Te se podatke mora dostaviti tek do 28. veljače u sljedećoj kalendarskoj godini nakon one u kojoj je nastala obveza obavješćivanja u odnosu na proizvod. Slijedom toga, u potpunosti je moguće da nadležna švedska tijela *neće* imati potrebne podatke kako bi prikladno reagirala na nesreću koja uključuje kemikalije. Ti podaci možda još nisu dostavljeni (što je u cijelosti opravdano) [56].

60. Što se tiče drugog dijela testa proporcionalnosti, ne čini mi se da obveza obavješćivanja i registracije o kojoj je riječ u glavnom postupku prelazi ono što je nužno za postizanje ciljeva navedenih u točki 58. gore.

51 — Vidjeti osobito presudu Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia, C-1/90 i C-176/90, EU:C:1991:327, t. 13.

52 — Vidjeti osobito presude Komisija/Danska, 302/86, EU:C:1988:421, t. 9. i 12.; Komisija/Austrija, C-320/03, EU:C:2005:684, t. 70., i Mickelsson i Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, t. 32.

53 — Vidjeti osobito presudu ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, t. 64. i navedenu sudsku praksu.

54 — Vidjeti po analogiji presudu Mickelsson i Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, t. 33.

55 — Vidjeti točku 47. gore.

56 — Dakako, relevantni podaci mogu iz drugih razloga biti dostupni nadležnim tijelima. Na raspravi je švedska vlada objasnila da zasebno nacionalno ili lokalno zakonodavstvo može uređivati, na primjer, i prijevoz opasnih tvari. Relevantni podaci mogu biti dostupni i na temelju obveze obavješćivanja iz članka 6. Direktive Vijeća 96/82/EZ od 9. prosinca 1996. o kontroli opasnosti od teških nesreća koje uključuju opasne tvari (SL 1997., L 10, str. 13., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 4., str. 195., Direktiva Seveso II). S učinkom od 1. lipnja 2015. ova je odredba zamijenjena člankom 7. Direktive 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ (SL 2012., L 197, str. 1., SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 31., str. 77., „Direktiva Seveso III“).

61. Kao prvo, učinci te obveze na trgovinu na unutarnjem tržištu izgledaju ograničeni [57]. Njome se ne sprječava da se kemikalije podrijetlom iz drugih država članica stavljaju na švedsko tržište [58].

62. Kao drugo, slažem se s danskom i švedskom vladom da samo sveobuhvatan pregled kemikalija u Švedskoj, koji nudi švedski registar kemikalija, može ispuniti različite funkcije opisane u točki 40. gore (u granicama utvrđenima u točki 58.) te slijedom toga postići razinu zaštite okoliša i života i zdravlja ljudi koju Švedska nastoji osigurati. Registar Unije koji je sastavljen na temelju Uredbe REACH ne pruža takav pregled [59].

Zaključak

63. Iz svih gore iznesenih razloga predlažem da Sud, odgovarajući na pitanja koja je uputio Högsta domstolen (Vrhovni sud, Švedska), odgovori kako slijedi:

Članak 128. Uredbe (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH) te članke 34. i 36. UFEU-a treba tumačiti na način da ne sprječavaju državu članicu da donese odredbe kao što su one sadržane u nacionalnom zakonodavstvu o kojemu je riječ u glavnom postupku, a kojima se od osobe koja u sklopu obavljanja gospodarske djelatnosti uvozi godišnje određenu količinu kemikalija na njezino državno područje, zahtijeva da prijavi taj uvoz javnopravnom tijelu radi upisa u registar kemikalija s ciljem zaštite okoliša i zdravlja ljudi.

57 — Ponovno naglašavam da se ovi razlozi odnose na obvezu obavješćivanja kao takvu, a ne na pristojbe koje Švedska očito naplaćuje na kemikalije koje se uvoze na njezino državno područje.

58 — Vidjeti točku 39. gore.

59 — Vidjeti točke 42. i 43. gore.