ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. december 10.[1]

C-472/14. sz. ügy

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
kontra
Riksåklagaren

(a Högsta domstolen [legfelsőbb bíróság, Svédország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Vegyi anyagok regisztrálása, értékelése, engedélyezése és korlátozása (REACH) — A harmonizáció mértéke — Vegyi anyagoknak az Európai Vegyianyag-ügynökségnél történő regisztrálása a forgalomba hozatal megkezdése előtt — Üzleti tevékenység keretében valamely tagállam területén gyártott vagy oda importált vegyipari termékekre vonatkozó párhuzamos regisztrálási kötelezettség — Az EUMSZ 34. cikk és az EUMSZ 36. cikk — Behozatal mennyiségi korlátozása — Igazolás — Az emberi élet és egészség, valamint a környezet védelme — Arányosság”

1. A Bíróság elé terjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmében a Högsta domstolen (legfelsőbb bíróság, Svédország; a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság) azzal kapcsolatban kér iránymutatást, hogy egyfelől a REACH-rendeletben[2] a vegyi anyagok regisztrálás céljára történő bejelentésére vonatkozó követelménnyel, másfelől a Szerződésnek az áruk szabad mozgását biztosító rendelkezéseivel ellentétes-e, ha valamely tagállam nemzeti szinten ezekkel az anyagokkal kapcsolatban hasonló bejelentési és nyilvántartásba vételi követelményt vezet be. Milyen mélységben harmonizálja a REACH-rendelet a vegyi anyagok bejelentését és regisztrációját; és mekkora mozgástér marad a tagállamoknak, hogy a vegyi anyagok gyártásával, forgalomba hozatalával és felhasználásával kapcsolatban saját szakpolitikáikat kövessék?

Jogi háttér

Az európai uniós jog

2. Az EUMSZ 34. cikk értelmében „[a] tagállamok között tilos a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés”. Az EUMSZ 36. cikk kimondja, hogy a tagállamok arányosan korlátozhatják az áruk mozgását, ha azt bizonyos megengedhető okok igazolják, ideértve az emberek és az állatok egészségének és életének védelmét.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 396., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 136., 3. o., HL 2008. L 141., 22. o., HL 2009. L 36., 84. o., HL 2010. L 118., 89.o., HL 2015. L 212., 39. o.) Az alapeljárás tényállása szempontjából a REACH-rendeletnek a legutóbb a 2009. június 22-i 552/2009/EK bizottsági rendelettel módosított változata releváns (HL L 164., 7. o.).

3. A REACH-rendelet preambulumában a következő releváns preambulumbekezdések szerepelnek:

„[…]

Ez a rendelet az önmagukban, keverékekben vagy árucikkekben előforduló anyagok gyártóira, importőreire és továbbfelhasználóira vonatkozó különleges feladatokat és kötelezettségeket határozza meg.

[...]

(19) [...] a regisztrálási rendelkezések előírják a gyártók és importőrök számára, hogy adatokat gyűjtsenek az általuk gyártott vagy behozott/importált anyagokról, ezeknek az adatoknak a felhasználásával értékeljék az ezekkel az anyagokkal összefüggő kockázatokat, valamint alakítsanak ki és ajánljanak megfelelő kockázatkezelési intézkedéseket. Annak biztosítása érdekében, hogy ezeket a kötelezettségeket ténylegesen betartsák, valamint átláthatósági okokból, a regisztrálás során mindezen információt tartalmazó dokumentációt kell benyújtaniuk az [Európai Vegyianyag-ügynökség] számára.[3] A regisztrált anyagok belső piaci forgalmát meg kell engedni.

(20) [...] Amennyiben az Ügynökség a tagállamokkal együttműködésben úgy ítéli meg, hogy valamely anyagról indokoltan feltételezhető, hogy az veszélyt jelent az emberi egészségre vagy a környezetre, a Közösség anyagértékelésre vonatkozó gördülő cselekvési tervébe való felvételüket követően az Ügynökségnek – a tagállamok illetékes hatóságaira támaszkodva – gondoskodnia kell az anyag értékeléséről.

(21) Habár az értékelés révén az anyagokra vonatkozóan nyert információkat elsősorban a gyártóknak és importőröknek kell felhasználniuk az anyagokkal összefüggő kockázatok kezelésére, azok az e rendeletben meghatározott engedélyezési és korlátozási eljárások, vagy más közösségi jogszabályokban meghatározott kockázatkezelési eljárások kezdeményezésére is felhasználhatók. Ezért biztosítani kell, hogy ezek az információk az illetékes hatóságok rendelkezésére álljanak és felhasználhatók legyenek ilyen eljárások céljából.

[...]

(44) Az összehangolt, egyszerű rendszer biztosítása érdekében minden regisztrálási dokumentációt az Ügynökségnek kell benyújtani.

[...]

(103) Az Ügynökségnek a tagállamok bizottságán keresztül arra kell törekednie, hogy megállapodást érjen el a tagállamok hatóságai között az összehangolt megközelítést igénylő konkrét kérdések tekintetében.

[...]

(105) A természetes vagy jogi személyeknek a vegyi anyagok biztonságos felhasználásának biztosítására vonatkozó fokozott felelősségére figyelemmel a végrehajtást erősíteni kell. Az Ügynökségnek ezért fórumot kell biztosítania a tagállamok számára a vegyi anyagokról szóló jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos tevékenységeikre vonatkozó információk kicserélése és e tevékenységek összehangolása érdekében. [...]

3 — A továbbiakban: Ügynökség.

[...]

(119) A tagállamok illetékes hatóságainak – a közösségi jogszabályok végrehajtásában való részvételükön kívül – a tagállamokban lévő érdekeltekhez való közelségük miatt szerepet kell játszaniuk a vegyi anyagok kockázataira és a természetes vagy jogi személyeknek a vegyi anyagokról szóló jogszabályok szerinti kötelezettségeire vonatkozó információcserében is. Ugyanakkor a globális kommunikációs folyamat koherenciájának és hatékonyságának biztosítása érdekében szoros együttműködésre van szükség az Ügynökség, a Bizottság és a tagállamok illetékes hatóságai között.

[...]"

4. A REACH-rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet célja az emberi egészség és a környezet magas szintű védelmének – beleértve az anyagokkal kapcsolatos veszélyek felmérésénél az alternatív vizsgálati módszerek elősegítését is –, valamint az anyagok belső piaci szabad forgalmának biztosítása a versenyképesség és az innováció erősítésével egyidejűleg. A REACH-rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerint a rendelet vegyi anyagokra és keverékekre vonatkozó rendelkezéseket állapít meg, amely rendelkezéseket az önmagukban, keverékekben vagy árucikkekben előforduló ilyen anyagok gyártására, forgalomba hozatalára vagy felhasználására, valamint a keverékek forgalomba hozatalára kell alkalmazni. A REACH-rendelet 1. cikkének (3) bekezdése szerint, a rendelet azon az elven nyugszik, hogy a gyártók, importőrök és a továbbfelhasználók kötelessége biztosítani, hogy olyan anyagokat gyártsanak, hozzanak forgalomba vagy használjanak fel, amelyek nincsenek káros hatással az emberi egészségre vagy a környezetre.

5. A 3. cikk az alábbi meghatározásokat tartalmazza:

„1. »anyag«: olyan természetes állapotban előforduló vagy gyártási folyamatból származó kémiai elem és vegyületei, amely az anyag stabilitásának megőrzéséhez szükséges adalékanyagot és az alkalmazott folyamatból származó szennyezőt is tartalmazhat, de nem tartalmaz olyan oldószert, amely az anyag stabilitásának befolyásolása vagy összetételének megváltoztatása nélkül elkülöníthető;

2. »keverék«: a kettő vagy több anyagot tartalmazó keverék vagy oldat;

3. »árucikk«: olyan tárgy, amely az előállítás során a funkcióját a kémiai összetételnél nagyobb mértékben meghatározó különleges formát, felületet vagy alakot kap;

[...]

13. »továbbfelhasználó«: az a gyártótól vagy importőrtől különböző, a Közösségben letelepedett természetes vagy jogi személy, aki vagy amely ipari vagy foglalkozásszerű tevékenységei során az anyagot önmagában vagy keverékben felhasználja. A forgalmazó vagy a fogyasztó nem továbbfelhasználó. [...]

[…]

37. »expozíciós forgatókönyv«: az anyag gyártásának vagy életciklusa során való felhasználásának, a humán és környezeti expozíció gyártó vagy importőr általi ellenőrzésének módját – beleértve a kockázatkezelési intézkedéseket és üzemi feltételeket is –, valamint a gyártó vagy importőr által a humán és környezeti expozíció ellenőrzésének tekintetében a továbbfelhasználó számára nyújtott ajánlást leíró feltételek. Ezek az expozíciós forgatókönyvek – értelemszerűen – egy vagy több meghatározott eljárásra vagy felhasználási módra terjedhetnek ki;

[...]"

6. Az („Anyagok regisztrálása” címet viselő) II. cím alatt szereplő 5. cikk (Adatok hiányában a forgalomba hozatal tilalma) a következőket írja elő: „A 6., 7., 21. és 23. cikkre is figyelemmel a Közösségben nem gyárthatók és nem hozhatók forgalomba önmagukban, keverékekben vagy árucikkekben előforduló anyagok, kivéve, ha ezeket e cím vonatkozó rendelkezéseivel összhangban regisztrálták, amennyiben ez az előírás”.

7. A 6. cikk (1) bekezdése értelmében az évi egy tonnát elérő vagy meghaladó mennyiségű, önmagában vagy egy vagy több keverékben előforduló anyag gyártója vagy importőre regisztrálási kérelmet nyújt be az Ügynökségnek, ha a REACH-rendelet másképp nem rendelkezik. Hasonlóképpen, a 7. cikk (1) bekezdése értelmében árucikkek előállítói vagy importőrei regisztrálási kérelmet nyújtanak be az Ügynökségnek az adott árucikkekben található bármely anyag tekintetében, amennyiben az anyag előállítónként vagy importőrönként összesen évi egy tonnát meghaladó mennyiségben van jelen az adott árucikkekben és az anyag szokásos vagy ésszerűen előrelátható felhasználási feltételek mellett a környezetbe jut.

8. A 10. cikk a) pontja értelmében az ilyen regisztrálási kérelmet egy olyan technikai dokumentációnak kell kísérnie, amelyben szerepelnek különösen a következők: a gyártó(k) vagy az importőr(ök) megnevezése, az anyag azonosító adatai, az anyag gyártására és felhasználására (felhasználásaira) vonatkozó információk (amelyek feltüntetik a regisztráló által azonosított valamennyi felhasználást), az anyag osztályba sorolása és címkézése, az anyag biztonságos felhasználására vonatkozó útmutatás; a REACH-rendelet VI–XI. mellékletében szerepelnek a technikai dokumentációban feltüntetendő információkra vonatkozó részletes követelmények. A 10. cikk b) pontja értelmében az Ügynökséghez történő bejelentést egy kémiai biztonsági jelentésnek is kell kísérnie.

9. A 37. cikk (4) bekezdésének első albekezdése értelmében önmagában vagy keverékben előforduló anyag továbbfelhasználójának kémiai biztonsági jelentést kell kidolgoznia azokra a felhasználásokra, amelyek eltérnek a számára átadott biztonsági adatlap expozíciós forgatókönyvében, vagy adott esetben felhasználási és expozíciós kategóriájában szereplő feltételektől, vagy azokra a felhasználásokra, amelyekkel szemben szállítója ellenjavallattal él. A 38. cikk (1) és (2) bekezdése értelmében a szállítói lánc korábbi szereplője által a 6. cikkel összhangban regisztrált anyag egy meghatározott felhasználásának megkezdése vagy folytatása előtt a továbbfelhasználó közli az Ügynökséggel egyebek mellett személyazonosságát és kapcsolattartási adatait, az anyagok regisztrációs számát (számait), amennyiben az(ok) rendelkezésre áll(nak), az anyag(ok) azonosítóját, a gyártó(k), az importőr(ök) vagy egyéb szállító személyazonosságát, valamint a felhasználást (felhasználásokat), valamint a felhasználás(ok) feltételeinek rövid, általános leírását.

10. Főszabály szerint az 56. cikk (1) bekezdése a XIV. mellékletben felsorolt anyagok forgalomba hozatalát a Bizottság engedélyéhez köti. Az 56. cikk (2) bekezdése lényegében azt mondja ki, hogy valamely továbbfelhasználó további engedélyeztetés nélkül felhasználhatja az engedélyköteles anyagot, amennyiben a felhasználás összhangban van a szállítói lánc korábbi szereplőjének kiadott engedély feltételeivel. Az 57. cikk azon anyagok kategóriáit sorolja fel, amelyeket fel lehet venni a XIV. mellékletbe. E kategóriák közé tartoznak azok az anyagok, amelyek teljesítik azon kritériumokat, amelyek alapján azokat rákkeltő, mutagén vagy reprodukció szempontjából toxikus osztályba sorolják. [4] Az 59. cikk meghatározza a jelölt anyagoknak a XIV. melléklet listájába való esetleges felvételének eljárását. Az 59. cikk (3) bekezdése értelmében a XV. melléklettel összhangban azon anyagok vonatkozásában, amelyek a véleménye szerint teljesítik az 57. cikkben meghatározott kritériumokat, bármely tagállam készíthet dokumentációt, amelyet továbbít az Ügynökségnek. [5]

4 — Ez az osztályozás a veszélyes anyagok osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló, 1967. június 27-i 67/548/EGK tanácsi irányelvben (HL 196., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 1. kötet, 27. o.) jelenik meg.

5 — A XV. melléklet szerint egy ilyen javaslatnak tartalmaznia kell különösen az érintett anyag(ok) azonosítását, a felhasználással és expozícióval, valamint az alternatív anyagokkal és technológiákkal kapcsolatos rendelkezésre álló információkat.

11. A 67. cikk (1) bekezdése szerint főszabály szerint nem gyártható, nem hozható forgalomba és nem használható fel – önmagában, keverékben vagy árucikkben – olyan anyag, amellyel kapcsolatban a XVII. melléklet korlátozást ír elő, ha az nem felel meg az említett korlátozás feltételeinek. A 68. cikk (1) bekezdése a következőket írja elő: „Amennyiben az anyag gyártása, felhasználása és forgalmazása olyan elfogadhatatlan kockázatot jelent az emberi egészségre és a környezetre, amelyet közösségi szinten kell kezelni, a XVII. mellékletet [...] úgy módosítják, hogy [...] új korlátozásokat fogadnak el [...] vagy módosítják a [...] korlátozás[okat]”. A 69. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy amennyiben egy tagállam úgy ítéli meg, hogy egy önmagában, keverékben vagy árucikkben előforduló anyagnak a gyártása, forgalmazása vagy felhasználása nem megfelelően ellenőrzött kockázatot jelent az emberi egészségre és a környezetre, és ennek közösségi szintű kezelése szükséges, akkor a korlátozási eljárás kezdeményezése érdekében a XV. mellékletben megállapított formában benyújtja a dokumentációt.

12. A 76. cikk (1) bekezdésének e) pontja értelmében az Ügynökség részét képezi egy tagállami bizottság, amely az Ügynökség vagy a tagállamok által a határozattervezetekkel kapcsolatos véleménykülönbségek tisztázásáért, valamint a különös aggodalomra okot adó anyagoknak az azonosítására vonatkozó javaslatokért felelős.

13. A 125. cikk előírásai szerint a tagállamok „fenntartják a hivatalos ellenőrzések rendszerét és az adott körülményeknek megfelelő egyéb tevékenységeket”. A 127. cikkel együttesen értelmezett 117. cikk szerint a tagállamok minden ötödik évben jelentést nyújtanak be a Bizottságnak a REACH-rendeletnek a területükön való alkalmazásáról, amely tartalmazza az előző jelentéstételi időszak során végrehajtott hivatalos ellenőrzések eredményeinek értékeléséről és végrehajtásáról szóló szakaszokat.

14. A 128. cikk a következőképpen szól:

„(1) A (2) bekezdésre is figyelemmel a tagállamok nem tilthatják, nem korlátozhatják, vagy nem akadályozhatják meg annak az e rendelet hatálya alá tartozó anyagnak az önmagában, keverékben vagy árucikkben való gyártását, behozatalát, forgalmazását vagy felhasználását, amely megfelel ennek a rendeletnek, valamint az e rendelet végrehajtása keretében elfogadott közösségi jogi aktusoknak.

(2) E rendelet egyetlen rendelkezése sem gátolhatja meg, hogy a tagállamok a munkavállalók, az emberi egészség és a környezet védelmét szolgáló olyan nemzeti szabályozásokat tartsanak meg vagy állapítsanak meg, amelyek a gyártás, a forgalomba hozatal vagy a felhasználás követelményeinek e rendelet által nem harmonizált eseteiben alkalmazandók.”

A svéd jog

15. A környezetvédelmi törvény (Miljöbalken) 14. fejezetének 12. §-a értelmében az üzleti tevékenység keretében Svédországban gyártott vagy oda importált vegyipari termékeket az illetékes nemzeti hatóság által vezetett nyilvántartásba (svéd terméknyilvántartás) kell venni. A környezetvédelmi törvény 14. fejezete 2. §-ának (1) bekezdése értelmében vegyipari termék a vegyi anyag vagy az árunak nem minősülő vegyi készítmény.

16. A környezetvédelmi törvény 29. fejezete 5. §-ának (5) bekezdése szerint, aki szándékosan vagy gondatlanságból megsérti a nyilvántartásba történő bejelentéssel kapcsolatos, a 14. fejezet 12. §-a alapján megállapított kötelezettséget, környezetvédelmi ellenőrzés akadályozását követi el, és pénzbírsággal vagy két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

17. A kormány a környezetvédelmi törvény 14. fejezetének 12. §-át a vegyi anyagokról és biotechnológiai szervezetekről szóló rendeletben (Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer, a továbbiakban: rendelet) hajtotta végre. A rendelet lényegében azt írja elő, hogy aki üzleti tevékenység keretében Svédországban valamely vegyipari termékből évente legalább 100 kg-ot állít elő

vagy oda behoz, köteles az említett előállítást vagy importot a vegyianyag-felügyelethez (Kemikalieinspektionen) bejelenteni.[6]

18. A vegyianyag-felügyelet vegyi anyagokról és biotechnológiai szervezetekről szóló rendelete (Föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer, a továbbiakban: a vegyianyag-felügyelet rendelete) 3. fejezetének 4. §-a szerint a bejelentésnek különösen az alábbi információt kell tartalmaznia: i. a bejelentésre kötelezett személy nevét, címét és telefonszámát; ii. a termék nevét és adott esetben általános megnevezését; iii. statisztikai számát; iv. egy nyilatkozatot, amely szerint a bejelentésre kötelezett személy a belső piacról vagy harmadik országból származó gyártó vagy importőr-e; v. a termék kapott-e új kereskedelmi nevet, új terméknevet vagy új termékmegnevezést; vi. a terméket fogyasztók saját használatára szánják-e; vii. a termék elsődleges felhasználására vonatkozó információt, vagy ha az előállítás során kiindulási termékként használják, a termék használatának legfeljebb három különböző üzletágban való megoszlásának becsült százalékos arányát; viii. a bejelentésre kötelezett személy által exportált termékre vonatkozóan a kivitel hozzávetőleges százalékos arányát; ix. a termék rendeltetését; x. a vegyi anyag nevét és az abban lévő valamennyi olyan anyag koncentrációját, amelyet különösen karcinogén, mutagén, reprodukciót károsító vagy túlérzékenységet kiváltó anyagként osztályoztak; xi. egyes festékekben, lakkokban és jármű utánfényezésére szolgáló termékekben, az alkategóriát, amelybe az anyag tartozik, valamint az illékony szerves vegyületek g/l-ben megadott koncentrációját a felhasználásra kész termékben; valamint xii. információt arra vonatkozóan, hogy a termékben mely anyag szolgál tartósítószerként, és valamennyi anyag koncentrációját.

19. A vegyianyag-felügyelet rendelete szerint a bejelentésre kötelezett személy köteles nevét, címét és telefonszámát a lehető leghamarabb, de legkésőbb a tevékenység megkezdésekor megadnia. A többi információt legkésőbb az adott termékre vonatkozó bejelentési kötelezettség keletkezését követő naptári év február 28-áig kell benyújtani a vegyianyag-felügyelethez.

Tényállás, az eljárás és az előterjesztett kérdések

20. 2013. április 24-én a Hovratten över Skåne och Blekinge (Skåne és Blekinge fellebbviteli bírósága; a továbbiakban: Hovrätten) a környezetvédelmi törvény 29. fejezete 5. §-ának (5) bekezdésében foglalt környezetvédelmi ellenőrzés akadályozása miatt elítélte Anders Rantént. A. Rantén elmulasztotta bejelenteni a vegyianyag-felügyelethez 2010. február 28-án, hogy a Canadian Oil Company Sweden AB (a továbbiakban: Canadian Oil) 2009-ben 392 tonna vegyipari terméket importált Svédországba.[7] Mivel az említett behozatalért A. Rantén volt a felelős, a Hovrätten 60 napon keresztül 100 SEK napi bírság megfizetésére kötelezte.[8] A Hovrätten a Canadian Oilt további 200 000 SEK vállalati bírság megfizetésére kötelezte.[9]

21. Az alapeljárásban nincs vita abban, hogy a Canadian Oil az említett vegyi anyagokat a REACH-rendelet regisztrációs követelményeinek megfelelően importálta Svédországba.

6 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés ezt a szabályt csak a vegyipari termékek Svédországba való importjával kapcsolatosan említi meg. Ugyanakkor Svédország és a Bizottság írásbeli beadványából úgy tűnik, hogy a vegyipari termékek előállítására ugyanúgy vonatkozik.

7 — Az alapeljárás Bírósághoz benyújtott iratanyagából kiderül, hogy a Canadian Oil más uniós tagállamokból importál vegyipari termékeket.

8 — Ez az indítvány készítésének idején alkalmazandó árfolyam alapján hozzávetőleg összesen 640 eurónak felel meg.

9 — Ez az indítvány készítésének idején alkalmazandó árfolyam alapján hozzávetőleg összesen 21 300 eurónak felel meg.

22. A. Rantén és a Canadian Oil a Hovrätten határozata ellen a kérdést előterjesztő bíróság előtt fellebbezett, amely az eljárást felfüggesztette, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1. Ellentétes-e a [REACH-rendelettel], ha az üzleti tevékenysége keretében – a REACH szerinti bejelentési kötelezettség hatálya alá tartozó – vegyipari terméket Svédországba behozó személynek ezt a terméket a svéd jogszabályoknak megfelelően be kell jelentenie a [vegyianyag-felügyelethez] a svéd terméknyilvántartásba való bejegyzés céljából?

2. Amennyiben az első kérdésre adandó válasz nemleges, a svéd bejelentési kötelezettség ellentétes-e az EUMSZ 34. cikkel, az EUMSZ 36. cikkben foglalt kivételekre tekintettel?”

23. Az alapeljárás felperesei nagyon rövid írásbeli észrevételt nyújtottak be, amelyben lényegében azt jelezték, hogy fenntartják a kérdést előterjesztő bíróság előtt előadott érveiket. A dán, a finn, a norvég és a svéd kormány, valamint az Európai Bizottság is terjesztett elő írásbeli észrevételt. Az alapeljárás felperesei, a norvég és a svéd kormány, valamint a Bizottság a 2015. szeptember 10-i tárgyaláson szóbeli észrevételeket is előterjesztett.

Értékelés

Előzetes megjegyzések

24. Az alapeljárásból kitűnik, hogy az említett eljárásban szóban forgó nemzeti bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény és a REACH-rendelet szerinti bejelentési és regisztrálási követelmény között bizonyos fokú átfedés van.[10] A kérdést előterjesztő bíróság első kérdésével azt kérdezi, hogy az utóbbi követelmény mellett a tagállamok előírhatnak-e további bejelentési és regisztrálási követelményt a vegyipari termékekre vonatkozóan.

25. A kérdés a vegyipari termékek Svédországba történő *behozatalára* irányul. Ugyanakkor ez a kérdés az említett tagállamban való *előállítással* kapcsolatban is felmerül. Mind a behozatalra, mind pedig az előállításra vonatkoznak az alapeljárásban szóban forgó további bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmények.[11] Ennek megfelelően az 1. kérdésre adott válaszom a vegyipari termékek előállítására is vonatkozik. Ezzel szemben a 2. kérdés kifejezetten arra az akadályra vonatkozik, amelyet a vegyipari termékeknek a svéd terméknyilvántartásban való regisztrációjára vonatkozó követelmény az áruk szabad mozgása útjába állíthat, amennyiben az más tagállamokból Svédországba importált vegyipari termékekre vonatkozik.

26. Ezenkívül egyértelmű, hogy az A. Ranténnal és a Canadian Oillal szemben kiszabott pénzbírság az alapeljárásban csak akkor tartható fenn, ha a szóban forgó bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény összhangban van a REACH-rendelettel, valamint az EUMSZ 34. cikkel és az EUMSZ 36. cikkel.

27. A tárgyaláson az alapeljárás felperesei foglalkoztak azokkal a díjakkal, amelyeket Svédország a vegyipari termékek előállítására és behozatalára előír. Lényegében azon az álláspontón voltak, hogy a svéd terméknyilvántartásban nyilvántartásba vett mennyiségek alapján számított díjak nincsenek összefüggésben az illetékes hatóságoknak a vegyipari termékek monitorozásával összefüggésben

10 — A két követelmény hatályának részletesebb összehasonlítását lásd az alábbi 41–44. pontban.

11 — A környezetvédelmi törvény 14. fejezetének 12. §-a.

felmerült díjaival, és akadályozzák a belső piacon belüli szabad mozgást, mivel a vegyipari termékeknek a Svédországba való bevitelére vetik ki őket. A Canadian Oil hozzátette, hogy az említett díjak súlyos terhet jelentenek a kis- és középvállalkozások számára, ezért összeegyeztethetetlenek a REACH-rendelet (8) preambulumbekezdésében szereplő célkitűzéssel. [12]

28. A jelen előzetes döntéshozatali eljárás tárgya azonban kizárólag az, hogy az uniós joggal ellentétes-e, ha valamely tagállam arra kötelezi azt a személyt, aki üzleti tevékenység keretében vegyipari terméket importál az adott tagállamba, hogy azt valamely nemzeti hatósággal vegyipari terméknyilvántartásba vetesse. A kérdést előterjesztő bíróság nem kér útmutatást azzal kapcsolatban, hogy a Svédországba behozott vegyipari termékekre kivetett díjak összeegyeztethetők-e az uniós joggal. [13]

29. Végezetül a Bíróságnak az előterjesztett kérdésekre adott válasza különös jelentőséggel bír Dánia, Finnország és Norvégia [14] számára, ahol a svéd terméknyilvántartáshoz hasonló vegyipari terméknyilvántartás működik, és amely államok az említett információt megosztják egymással a SPIN adatbázisban (Substances in Preparations in the Nordic Countries). [15]

Ellentétes-e a REACH-rendelettel, ha valamely tagállam előírja, hogy a területére behozott vegyipari termékeket nyilvántartás céljából vegyipari terméknyilvántartásba kell bejelenteni, akkor is, ha ezekre a termékekre már vonatkozik az említett rendelet szerinti bejelentési és regisztrálási követelmény (1. kérdés)?

30. Az 1. kérdés lényegében a REACH-rendelet 128. cikkének értelmezésére vonatkozik. A 128. cikk (1) bekezdésével főszabály szerint ellentétes, ha a tagállamok megtiltják, korlátozzák vagy akadályozzák a rendelet hatálya alá tartozó, és annak megfelelő anyag forgalmazását. Ez különösen azt jelenti, hogy a REACH-rendelet bejelentési és regisztrálási követelményének hatálya alá tartozó anyagok (mint a Svédországba importált 392 tonna vegyi anyag, amelyről az alapeljárásban szó van) főszabály szerint az uniós nyilvántartásba történt bejegyzés után szabadon mozoghatnak a belső piacon. [16]

31. Ugyanakkor a 128. cikk (1) bekezdésének bevezető mondata értelmében ez a szabály „[a] (2) bekezdésre is figyelemmel” alkalmazandó. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a tagállamok a munkavállalók, az emberi egészség és a környezet védelmét szolgáló olyan nemzeti szabályozásokat tarthatnak meg vagy állapíthatnak meg, amelyek a vegyi anyagok gyártása, forgalomba hozatala vagy felhasználása követelményeinek az említett rendelet által nem harmonizált eseteiben alkalmazandók.

12 — Az említett preambulumbekezdés szerint „[k]ülönös figyelmet kell fordítani e rendeletnek a kis- és középvállalkozásokra (kkv-k) gyakorolt lehetséges hatására, és az azokkal szembeni bármilyen megkülönböztetés elkerülésének szükségességére”.

13 — Érthető módon a kérdést előterjesztő bíróság ezért nem is nyújt információt az említett díjak jogalapjára, összegükre vagy számítási módjukra vonatkozóan. E bíróság mindössze a Hovrätten azon végkövetkeztetésére utal, hogy az alapeljárásban szóban forgó terméknyilvántartást használják többek között arra is, hogy a felügyelet finanszírozását fedező díjakat kiszámlázzák (az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 25. pontja).

14 — A REACH-rendelet Norvégiában is alkalmazandó az EGT-Megállapodás II. mellékletének (Műszaki előírások, szabványok, vizsgálatok és tanúsítás) módosításáról szóló, 2008. március 14-i 25/2008/EGT vegyes bizottsági határozat (HL L 182., 11. o.) eredményeképpen.

15 — Az adatbázis on-line elérhető a következő címen: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx.

16 — (19) preambulumbekezdés. Előfordulhat, hogy további követelményeket kell teljesíteni, mielőtt valamely anyag a belső piacon szabadon mozoghat (lásd különösen a REACH-rendelet 56. cikkének (1) bekezdését és 67. cikkének (1) bekezdését.

32. A 128. cikk (2) bekezdése a Bizottság eredeti javaslatában nem szerepelt.[17] Ugyanakkor a Tanácson belüli vitákban „újra előkerült annak fontossága, hogy nemzeti szinten továbbra is reagálni lehessen a kihívásokra, és továbbra is értékelni lehessen az egészségügyi és/vagy környezeti kockázatot jelentő anyagokat”[18]. A Tanácson belüli többség ezért támogatta, hogy illesszék be ezt a kiegészítő rendelkezést,[19] amely megerősíti, hogy a REACH-rendelet csak bizonyos esetekben harmonizálja a gyártásra, a forgalomba hozatalra vagy a felhasználásra vonatkozó követelményeket.[20]

33. A 128. cikk (2) bekezdése valójában két feltételt tartalmaz: Először is, a tagállamokra általa ruházott rugalmasság azon helyzetekre korlátozódik, amelyekben a REACH-rendelet *nem* harmonizálja a vegyi anyagok gyártására, forgalomba hozatalára vagy felhasználására vonatkozó követelményeket.[21] Másodszor, az ennek alapján elfogadott nemzeti intézkedések a munkavállalók, az emberi egészség és a környezet védelmét kell szolgálják.

34. Az alapeljárásban szóban forgó nemzeti bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény végső soron az emberi egészség és a környezet védelmét szolgálja.[22]A döntő kérdés ezért itt az lesz, hogy a REACH-rendeletnek a vegyi anyagok bejelentését és regisztrálását előíró rendelkezései olyan szintű harmonizációt valósítanak-e meg, amely kizárja az ilyen jellegű nemzeti követelményt.

35. Ahogy azt a Bíróság a közelmúltban kimondta, a REACH-rendelet létrehozza a vegyi anyagok ellenőrzésének – többek között regisztrálásukat, értékelésüket, valamint engedélyezésüket és alkalmazásuk esetleges korlátozásait is magában foglaló – integrált rendszerét.[23] Az e tényezőkre irányadó főbb elveket a Bizottság a javaslatának bevezetőjében ismertette, amely akként írja le a REACH-rendszert, mint amely magában foglalja mindenekelőtt a regisztrálást (amely tekintetében az iparág köteles az anyagokra vonatkozó információkat megszerezni és ezen információkat az említett anyagok biztonságos kezelésének biztosítása céljából felhasználni); majd az értékelést (amely lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy az iparág tiszteletben tartja-e a kötelezettségeit), és a különös aggodalomra okot adó anyagok tekintetében az engedélyezést (ha a felhasználásukkal kapcsolatos kockázatokat megfelelően ellenőrzik, illetve ha a társadalmi-gazdasági előnyök meghaladják a kockázatokat, és ha megfelelő megoldásként nem állnak rendelkezésre alternatív anyagok vagy technológiák); végezetül a korlátozásokra irányuló eljárást (amely biztonsági hálóként lehetővé teszi a REACH-rendszer más rendelkezései által nem megfelelően lefedett kockázatok kezelését).[24]

36. A fenti elveknek megfelelően a REACH-rendelet az iparágra hárítja a vegyi anyagok elemzésére vonatkozó felelősséget. E célból különféle tájékoztatási mechanizmusokat hoz létre, amelyek célja, hogy az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt káros hatások elkerülése érdekében a szállítói lánc egészében elősegítsék a vegyi anyagok veszélyes tulajdonságainak meghatározását és a kockázatok kezelését.[25] A rendelkezések előírják a gyártók és importőrök számára, hogy egyebek mellett adatokat

17 — A vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv és a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat, COM(2003) 644 végleges. A javaslat 125. cikke csak a lényegét tartalmazta annak, ami később a REACH-rendelet 128. cikkének (1) bekezdése lett.

18 — A Versenyképességi (Belső Piaci, Ipari és Kutatási) Tanács 2005. június 6-án és 7-én Luxembourgban tartott 2665. üléséről kiadott sajtóközlemény, C/05/133, 9. o.

19 — A Tanács Főtitkárságának általános iránymutatásai a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv és a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló rendelet módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatról, valamint a 67/548/EGK tanácsi irányelvnek a vegyi anyagok regisztrációjáról, értékeléséről és engedélyezéséről, valamint az ezen anyagokra vonatkozó korlátozásokról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelethez történő hozzáigazítása céljából való módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról, 15472/05 tanácsi dokumentum, 2005. december 8., 6. o.

20 — E tekintetben lásd: Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri ítélet, C-358/11, EU:C:2013:142, 33. pont.

21 — Ezzel szemben a tagállamok a harmonizált szabályoktól eltérő védintézkedéseket csak a REACH-rendelet 129. cikkében szereplő szigorú eljárási és anyagi feltételek mellett fogadhatnak el.

22 — E célokról bővebben lásd az alábbi 40. pontot.

23 — FCD és FMB ítélet, C-106/14, EU:C:2015:576, 32. pont.

24 — FCD és FMB ítélet, C-106/14, EU:C:2015:576, 32. pont.

25 — FCD és FMB ítélet, C-106/14, EU:C:2015:576, 33. pont.

gyűjtsenek az általuk gyártott vagy behozott/importált anyagokról, ezeknek az adatoknak a felhasználásával értékeljék az ezekkel az anyagokkal összefüggő kockázatokat, valamint alakítsanak ki és ajánljanak megfelelő kockázatkezelési intézkedéseket.[26] Az érintett anyagokat csak akkor lehet az Európai Unióban gyártani vagy forgalomba hozni, ha a gyártók vagy importőrök az említett információt regisztrálás céljából benyújtották az Ügynökséghez (Adatok hiányában a forgalomba hozatal tilalmának elve).

37. A fentiek fényében fogom most megvizsgálni, hogy a REACH-rendelettel ellentétes-e az olyan nemzeti bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény, mint amely az alapeljárásban szerepel, figyelembe véve az említett rendelet célkitűzéseit és az általa elérni kívánt harmonizáció szintjét.

38. A Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri ítéletben[27] a Bíróság tisztázta, hogy a REACH-rendelet milyen mértékben harmonizálja az anyagok felhasználására vonatkozó *korlátozásokat*. A Bíróság kimondta, hogy „a REACH-rendelet 67. cikkének (1) bekezdésében szereplő anyag gyártása, forgalomba hozatala vagy felhasználása kizárólag az e rendeletben meghatározott olyan feltételekhez köthető, amelyek – amint ugyanezen rendelet 68. cikkének (1) bekezdéséből és 69. cikkéből következik – megfelelnek a »közösségi szintű fellépés« szükségességének”[28]. Főszabály szerint ezért a Bíróság a REACH-rendeletben meghatározottakon kívüli feltételek elfogadását a rendelet célkitűzéseivel, és különösen 67. és 128. cikkével összeegyeztethetetlennek találta.[29] Meglátásom szerint ugyanezen érvelésnek az anyagok engedélyezésére is alkalmazhatónak kell lennie. Ha a Bizottság által megfelelően engedélyezett anyagoknak további nemzeti szintű engedélyezésre lenne szükségük, az egyértelműen aláásná a REACH-rendelet által létrehozott integrált engedélyezési rendszert, és kiterjesztés útján a 128. cikk (1) bekezdésében szereplő azon elvet, miszerint az e rendeletnek megfelelő anyagok a belső piacon szabadon mozoghatnak.[30]

39. Véleményem szerint azonban a Bíróságnak a REACH-rendelettel elért, a *korlátozásra* (és tulajdonképpen az *engedélyezésre*) vonatkozó harmonizáció fokával kapcsolatos indokolása nem ültethető át a jelen ügyre, amely az anyagok *regisztrálására* vonatkozó harmonizáció fokáról szól. Az alapeljárásban szóban forgó bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmények nem képezik előfeltételét annak, hogy a vegyipari termékeket Svédországban forgalomba hozzák. Különösen a vegyianyag-felügyelet rendeletének 4. §-ából kitűnik, hogy az említett követelmény inkább a vegyipari termékek előállításából vagy behozatalából eredő formalitás. Emellett a Bíróság rendelkezésére álló iratanyag arra utal, hogy e követelmény be nem tartása folytán az említett termékek forgalmazása nem válik jogellenessé. Ehelyett pénzbírsággal vagy szabadságvesztéssel büntetendő az, aki nem teljesíti a bejelentési kötelezettségét.[31]

40. Másrészt a svéd terméknyilvántartás célja, hogy áttekintést tudjon nyújtani a Svédországban üzleti tevékenység keretében előállított vagy oda behozott vegyipari termékekről (vagyis a vegyi anyagokról és az árunak nem minősülő vegyi készítményekről)[32] és azok felhasználásáról. Ennek az áttekintésnek különböző rendeltetései vannak.[33] Először is a vegyianyag-felügyelet és más hatóságok azt adatbázisként használják a vegyipari termékek felügyelete során. Ez az adatbázis az említett hatóságoknak a vizsgálatokat megelőzően hasznos információt nyújt a gazdasági szereplőkről, és az általuk előállított vagy importált termékekről. Így tehát segíti a hatóságokat annak kiválasztása során, hogy kockázatértékelés alapján mely létesítményeket kell vizsgálat alá vetni. A tárgyaláson a svéd

26 — A REACH-rendelet (19) preambulumbekezdése.

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

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

29 — Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri ítélet, C-358/11, EU:C:2013:142, 37. és 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

30 — Az ilyen további engedélyezés csak a REACH-rendelet 129. cikkében foglalt védzáradék alapján lenne elfogadható.

31 — Lásd a fenti16. pontot.

32 — A környezetvédelmi törvény 14. fejezete 2. §-ának (1) bekezdése.

33 — A svéd kormány és a Bizottság érvelése ebben megegyezik a Hovrättennek az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő megállapításainak összefoglalásával, amelyet a kérdést előterjesztő bíróság nem kérdőjelez meg.

kormány méregközpontokra, tűzoltóságokra (amelyeknek például szükségük lehet információra arról, hogy valamely baleset helyszínén milyen vegyi anyagok vannak jelen), minősített létesítmények vizsgálatáért felelős szervekre és helyi önkormányzatokra hivatkozott, mint amelyek a vegyianyag-felügyelet mellett használják az adatbázist. Másodszor, a svéd terméknyilvántartásban szereplő információ szolgál a vegyipari termékek felügyeletének finanszírozására szolgáló vegyipari díjak számítási alapjául. Harmadszor, a svéd terméknyilvántartást statisztikák, többek között a vegyi anyagok használatára és értékesítésére vonatkozó hivatalos statisztikák elkészítéséhez és a tendenciák elemzéséhez használják. Végezetül az illetékes nemzeti hatóságok a svéd terméknyilvántartást használják a környezetvédelmi szakpolitika – egyebek mellett az uniós szintű szakpolitika – elkészítése során és kutatási célokra.

41. E célkitűzések és belőlük fakadó igény, hogy rendelkezésre álljon egy áttekintés a Svédországban üzleti tevékenység keretében előállított vagy oda behozott vegyipari termékekről, ideértve az említett tagállamban való pontos elhelyezkedésüket is, megmagyarázza, hogy a svéd terméknyilvántartás és az uniós nyilvántartás miért különbözik egymástól jelentősen, mind hatálya, mind a benne foglalt részletes információ tekintetében.

42. A REACH-rendelet szerinti regisztrálás a vegyi anyagoknak az Európai Unió egészében történő előállítására vagy forgalomba hozatalára vonatkozik, az uniós szintű integrált rendszer létrehozására irányuló célkitűzésnek megfelelően.[34] Ehhez a nyilvántartáshoz az iparág köteles az ezen anyagokra vonatkozó információkat megszerezni és ezen információkat az említett anyagok biztonságos kezelésének biztosítása céljából felhasználni. Ugyanakkor nem ad áttekintést az egyes tagállamokban az anyagok gyártójáról vagy forgalomba hozójáról.

43. Ezért egyértelmű, hogy a REACH-rendelet főszabály szerint nem kötelezi a továbbfelhasználókat az anyagok regisztrálására.[35] Valamely továbbfelhasználónak lényegében csak akkor kell értesítenie az Ügynökséget személyazonosságáról, kapcsolattartási adatairól, valamint az általa használt anyag(ok)ról, ha a regisztrált anyagot oly módon kívánja felhasználni, amire a regisztrálás nem terjed ki, vagy amit a szállító ellenjavall.[36] Következésképpen, ahogy azt a svéd kormány és a Bizottság is helyesen hangsúlyozza, az uniós nyilvántartás nem nyújt szisztematikus információt a nemzeti hatóságoknak arról, hogy a továbbfelhasználók az Európai Unióban hol használnak valamely regisztrált anyagot, és milyen mennyiségben. Ezzel szemben egy adott vegyipari termékből évente legalább 100 kilogrammot Svédországba importáló továbbfelhasználónak ezt be kell jelentenie a vegyianyag-felügyelethez.

44. A svéd terméknyilvántartás konkrét célja azt is megmagyarázza, hogy a két nyilvántartásnak miért más az alkalmazási köre a nyilvántartásba bejegyzendő vegyipari termékek kategóriáit és az egyes termékekre rendelkezésre álló információt illetően. Így a környezetvédelmi törvény szerinti bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény Svédországban a vegyipari termékek azon gyártóira vagy importőreire vonatkozik, akik valamely vegyipari termékből évente legalább 100 kilogramm mennyiséget gyártanak vagy importálnak. Ezzel szemben az uniós nyilvántartásba történő regisztrálás csak az évi egy tonnát elérő vagy meghaladó mennyiségű, önmagában vagy egy vagy több keverékben előforduló anyag gyártójára vagy importőrére vonatkozik.[37] Ezenfelül a szóban forgó nemzeti bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény valamennyi vegyipari termékre vonatkozik, tehát ide kell érteni a vegyi anyagok *készítményeit*, míg a REACH-rendelet szerint csak magukat az *anyagokat*

34 — [33] – Lásd a fenti 35. pontot.

35 — Kivéve, ha a továbbfelhasználó egyben olyan árucikkeket is gyárt, amelyben valamely anyag jelen van, és azt a REACH-rendelet 7. cikke szerint regisztrálni kell.

36 — A REACH-rendelet 38. cikkével együtt értelmezett 37. cikkének (4) bekezdése.

37 — A REACH-rendelet 6. cikkének (1) bekezdése. Hasonlóképpen, árucikkek előállítóinak vagy importőreinek csak akkor kell regisztrálási kérelmet benyújtaniuk az Ügynökségnek az adott árucikkekben található bármely anyag tekintetében, amennyiben egyebek mellett az anyag előállítónként vagy importőrönként összesen évi egy tonnát meghaladó mennyiségben van jelen az adott árucikkekben (a 7. cikk (1) bekezdése).

kell regisztrálni (még akkor is, ha valamely keverék vagy árucikk tartalmazza őket).[38] Ezenfelül a vegyianyag-felügyelet rendelete szerint előírt információ egyes kategóriái kizárólag vagy lényegében készítményekre[39] vonatkoznak, vagy (általánosabban) tágabbak, mint a REACH-rendelet szerint szükséges információk köre.[40]

45. Véleményem szerint a REACH-rendeletnek sem a megfogalmazása, sem a célkitűzései nem utalnak arra, hogy valamely tagállam nem írhatja elő vegyipari termékek gyártói és importőrei számára, hogy olyan információkat szolgáltasson a nemzeti hatóságnak, mint amely a svéd terméknyilvántartásban szerepel, a fenti 40. pontban szereplőhöz hasonló célkitűzések elérése érdekében. Így a REACH-rendelet (44) preambulumbekezdése, amely szerint „minden regisztrálási dokumentációt az Ügynökségnek kell benyújtani", csak a REACH-rendelet által elért harmonizáció mértékén belül alkalmazandó.

46. Számomra úgy tűnik, hogy ellenkezőleg, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló vegyipari terméknyilvántartás elő tudja segíteni a REACH-rendelet azon célkitűzését, hogy az anyagok belső piaci szabad mozgásának biztosítása mellett az emberi egészség és a környezet védelmének magas szintjét is biztosítsa.

47. Először is, ahogy lényegében a finn, a norvég és a svéd kormány, valamint a Bizottság érvel, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló vegyipari terméknyilvántartás segítheti az illetékes nemzeti hatóságokat annak ellenőrzésében, hogy a gazdasági szereplők teljesítik-e a REACH-rendelet szerinti kötelezettségeiket. Alkalmazható például annak ellenőrzésére, hogy valamely, önmagában vagy keverékben előforduló anyag gyártója vagy importőre, vagy olyan árucikkek gyártója vagy importőre, amelyben valamely anyag jelen van, elérte a REACH-rendelet 6. vagy 7. cikke szerinti regisztrálási kötelezettséget eredményező mennyiségi küszöböt. Annak ellenőrzéséhez is hasznos lehet, hogy valamely továbbfelhasználó a szállítói lánc valamely korábbi szereplőjének megadott engedélyben szereplő feltételeknek megfelelően használ-e engedélyköteles anyagot.[41] Az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló vegyipari terméknyilvántartás így egy olyan hivatalos ellenőrzés rendszerének részét alkothatja, amelyet valamely tagállam a REACH-rendelet 125. cikkének megfelelően vezet be, és végső soron segítheti e tagállamot, hogy a 117. és a 127. cikk szerinti jelentéstételi kötelezettségét teljesítse.

48. Másodszor, egy ilyen nyilvántartás alapul szolgálhat ahhoz, hogy valamely tagállam a REACH-rendelet szerint engedélyköteles anyagok listájához vagy az e rendelet szerinti korlátozás(ok)hoz kapcsolódóan módosításokat javasoljon.

49. A svéd terméknyilvántartás általi széles körű lefedettségnek köszönhetően az illetékes hatóságoknak nagyobb mozgásterük van lefolytatni a vegyipari termékek Svédországban egy adott mennyiség feletti és üzleti tevékenység körében történő előállítására vagy használatára irányuló vizsgálatokat. Ez különösen annak tudható be, hogy a szóban forgó bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény vegyi anyagok *készítményeinek*, valamint maguknak a vegyi anyagoknak a gyártására vagy behozatalára vonatkozik, és azon személlyel szemben alkalmazandó, aki valamely vegyipari termékből évente legalább 100 kilogrammot gyárt vagy importál (ami a REACH-rendelet 6. és 7. cikke szerinti küszöb egytizede). Ilyen vizsgálatok során fény derülhet arra, hogy például az illetékes hatóságok szerint mikor jelent az anyag gyártása, felhasználása és forgalmazása olyan elfogadhatatlan kockázatot az emberi egészségre és a környezetre, hogy azt közösségi szinten kell kezelni.[42] Ilyen esetben Svédország a REACH-rendelet 69. cikke (4) bekezdésének és XV. mellékletének megfelelően az Ügynökségnek benyújtott

38 — A tárgyaláson a svéd kormány megerősítette, hogy a svéd terméknyilvántartásban az összes nyilvántartásba vétel megközelítőleg 90%-a vegyi anyagok készítményeire vonatkozik.

39 — Például a vegyianyag-felügyelet rendelete 4. §-ának festékekre, lakkokra és jármű utánfényezésére szolgáló termékekre, valamint termékekben található tartósítószerekre vonatkozó pontjai.

40 — Például a vegyianyag-felügyelet rendelete 4. §-ának a termék rendeltetésére vagy az előállítás során kiindulási termékként használt termékekre vonatkozó pontjai.

41 — A REACH-rendelet 56. cikkének (2) bekezdése.

42 — A REACH-rendelet 68. cikkének (1) bekezdése.

dokumentációban javasolhatja, hogy újabb korlátozást vezessenek be, vagy hogy módosítsák a meglévő korlátozást a XVII. mellékletben szereplő listában.[43] Tulajdonképpen ez jól mutatja azt a központi szerepet, amelyet az uniós jogalkotó a tagállamokra ruházott, nem csak azért, hogy egyénileg végrehajtsák a REACH-rendeletet, hanem hogy az Ügynökségen (különösen a REACH-rendelet 76. cikke (1) bekezdésének e) pontja alapján létrehozott tagállami bizottságon) keresztül információt is cseréljenek annak érdekében, hogy a meglévő szabályokat értékeljék és adott esetben további harmonizációt javasoljanak.[44]

50. Következésképpen a REACH-rendelet 128. cikkével nem ellentétes, ha valamely tagállam olyan rendelkezéseket fogad el – mint az alapeljárásban szóban forgó környezetvédelmi törvény, rendelet és a vegyianyag-felügyelet rendeletének rendelkezései –, amelyek szerint az üzleti tevékenysége keretében évente bizonyos mennyiségű vegyipari terméket a területére behozó személynek ezt a behozatalt a környezet és az emberi egészség védelme érdekében be kell jelentenie az állami hatósághoz valamely vegyipari terméknyilvántartásba való bejegyzés céljából.

Ellentétes-e az alapeljárásban szereplőhöz hasonló bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény az EUMSZ 34. cikkel és az EUMSZ 36. cikkel (2. kérdés)?

51. Mivel az alapeljárásban szóban forgó nemzeti rendelkezések a REACH-rendelet által elért harmonizáció mértékén kívül esnek, foglalkozni kell az áruk szabad mozgására vonatkozó 2. kérdéssel.[45] A környezetvédelmi törvény 14. fejezetének 12. §-ában előírt, a rendeletben és a vegyianyag-felügyelet rendeletében pedig végrehajtott bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény az EUMSZ 34. cikk értelmében vett, behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek minősül-e, amennyiben más tagállamból származó vegyipari termékekre alkalmazzák azokat? Ha igen, igazolja-e azt a környezet és az emberi egészség védelmére irányuló célkitűzés?

52. A tagállamok minden olyan kereskedelmi szabályozását, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja az Unión belüli kereskedelmet, az EUMSZ 34. cikk értelmében vett, mennyiségi korlátozásokkal azonos hatású intézkedésnek kell tekinteni.[46] Különösen az, ha a behozatalra formaságokat írnak elő, akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet és megakadályozhatja azon termékek piacra jutását, amelyeket jogszerűen állítottak elő és forgalmaztak más tagállamokban.[47]

53. Habár az alapeljárásban szóban forgó bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmények nem képezik előfeltételét annak, hogy a vegyipari termékeket Svédországban forgalomba hozzák,[48] kötelező jellege, a vegyianyag-felügyelethez a regisztráló részéről benyújtandó információ részletessége, valamint az, hogy az előírás nem teljesítése esetén szankciót szabnak ki, mind alkalmas arra, hogy korlátozó hatással legyen a más tagállamokból Svédországba importált vegyipari termékek szabad mozgására.[49]

54. A svéd kormány azzal érvel, hogy egy ilyen korlátozás az alapeljárásban szóban forgó nemzeti rendelkezések által kitűzött, a környezet és az emberi egészség védelmére irányuló célkitűzés alapján igazolható.[50]

43 — Az említett dokumentációnak tartalmaznia kell az anyag azonosítását, a javasolt korlátozás(oka)t, az indokolás összefoglalását, veszéllyel és kockázattal kapcsolatos információkat, alternatív anyagokkal és technológiákkal kapcsolatos információkat, információt arról, hogy miért van szükség közösségi szintű fellépésre, valamint a javasolt korlátozás társadalmi-gazdasági hatására vonatkozó információt.

44 — Lásd különösen a (20), (21), (103), (105) és a (119) preambulumbekezdést.

45 — Analógia útján lásd például: ATRAL-ítélet, C-14/02, EU:C:2003:265, 49. és 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Radlberger Getränkegesellschaft és S. Spitz ítélet, C-309/02, EU:C:2004:799, 56. és 57. pont.

46 — A jól ismert „Dassonville-formula” (Dassonville-ítélet, 8/74, EU:C:1974:82, 5. pont). A közelmúltból lásd: Capoda Import-Export ítélet, C-354/14, EU:C:2015:658, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

47 — Lásd többek közt: Ahokainen és Leppik ítélet, C-434/04, EU:C:2006:609, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

48 — Lásd a fenti 39. pontot.

49 — Analógia útján lásd: Kieffer és Thill ítélet, C-114/96, EU:C:1997:316, 28. pont.

50 — Lásd a fenti 34. pontot.

55. Az EUMSZ 36. cikk alapján az EUMSZ 34. cikk nem zárja ki a behozatalra vonatkozó olyan tilalmakat vagy korlátozásokat, amelyeket egyebek mellett az emberek egészségének és életének védelme indokol, és amelyek ezekkel a célkitűzésekkel arányosak. Emellett az állandó ítélkezési gyakorlat szerint bizonyos „feltétlenül érvényesítendő követelmények", mint például a környezetvédelem, igazolhatják a belső piaci kereskedelem akadályozására alkalmas és az EUMSZ 36. cikk szerinti kivétel alá nem tartozó nemzeti intézkedéseket, feltéve hogy ezen intézkedések különbségtétel nélkül alkalmazandók a belföldi és a más tagállamokból származó árukra [51] és arányosak az általuk elérni kívánt céllal. [52] Ez azt jelenti, hogy a nemzeti intézkedéseknek alkalmasaknak kell lenniük az említett cél megvalósítására, és nem léphetik túl az ahhoz szükséges mértéket. [53]

56. A jelen ügyben a szóban forgó nemzeti követelmény célja többek között a környezetvédelem, és az alkalmazandó a vegyipari termékek behozatalára és előállítására is. E követelmény tehát nem valósít meg a belföldi és az importált termékek közötti hátrányos megkülönböztetést.

57. Mivel egyfelől a környezet védelme, másfelől pedig az emberi élet és egészség védelme egymással szorosan összefüggő célkitűzések, érdemes őket együtt vizsgálni. [54]

58. Az arányossági teszt első részét illetően egyértelmű, hogy a svéd terméknyilvántartás alkalmas a fenti 40. pontban meghatározott célok többségének a megvalósítására. Először is, a nyilvántartás hasznos információkat nyújt az illetékes hatóságok számára annak eldöntéséhez, hogy valamely kockázatértékelés alapján hol folytasson vizsgálatokat. Ezért meg tudja könnyíteni Svédországban a vegyipari termékek üzleti tevékenység keretében folytatott gyártásának vagy felhasználásának felügyeletét. E felügyeletbe tartozik annak biztosítása, hogy a gazdasági szereplők teljesítik a REACH-rendelet szerinti kötelezettségeiket. [55] Ezenfelül a svéd terméknyilvántartásban szereplő adatbázis statisztikát hoz létre a vegyi anyagok használatáról és értékesítéséről, és lehetővé teszi, hogy a tendenciákat elemezni lehessen – például a svéd iparban használt káros anyagok kategóriáira és mennyiségére, vagy a Svédországba importált ilyen termékek arányára vonatkozóan, összehasonlítva az ott előállított anyagokkal. Végezetül, nem vitás, hogy mind a svéd terméknyilvántartás, mind kétségtelenül az általa lehetővé tett statisztikák és tendenciaelemzések hasznos információt adnak az illetékes nemzeti hatóságoknak a környezetvédelmi szakpolitikáik kialakítása során.

59. Ezzel szemben nem vagyok meggyőződve arról, hogy a svéd terméknyilvántartás megfelelő eszköz arra, hogy lehetővé tegye az olyan balesetekre adandó gyors és megfelelő választ, mint az olyan létesítményekben történő mérgezés vagy tűzesetek, amelyekben vegyipari termékeket tárolnak vagy dolgoznak fel. A vegyipari termékekre vonatkozó információk nagy részét nem kell közvetlenül a behozatalt követően bejelenteni a vegyianyag-felügyelethez. Ezt az információt a bejelentési kötelezettség keletkezését követő naptári év február 28-áig kell benyújtani. Következésképpen teljességgel előfordulhat, hogy az illetékes svéd hatóságok *nem* rendelkeznek a szükséges információval ahhoz, hogy valamely vegyipari termékekkel kapcsolatos balesetre reagáljanak. Lehet, hogy az információt (teljesen jogszerűen) még nem jelentették be. [56]

51 — Lásd például: Aragonesa de Publicidad Exterior és Publivia ítélet, C-1/90 és C-176/90, EU:C:1991:327, 13. pont.

52 — Lásd például: Bizottság kontra Dánia ítélet, 302/86, EU:C:1988:421, 9. és 12. pont; Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-320/03, EU:C:2005:684, 70. pont; Mickelsson és Roos ítélet, C-142/05, EU:C:2009:336, 32. pont.

53 — Lásd többek közt: ATRAL-ítélet, C-14/02, EU:C:2003:265, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

54 — Analógia útján lásd: Mickelsson és Roos ítélet, C-142/05, EU:C:2009:336, 33. pont.

55 — Lásd a fenti 47. pontot.

56 — Természetesen a releváns információ más okból az illetékes hatóságok rendelkezésére állhat. A tárgyaláson a svéd kormány kifejtette, hogy külön nemzeti vagy helyi jogszabályok szabályozhatják például a veszélyes anyagok szállítását. A releváns információk a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló, 1996. december 9-i 96/82/EK tanácsi irányelv (HL 1997. L 10., 13. o., magyar nyelvű különkiadás: 5. fejezet, 2. kötet, 410. o.) (az úgynevezett „Seveso II"-irányelv) 6. cikkében szereplő bejelentési követelmény eredményeképpen is rendelkezésre állhat. Ezt a rendelkezést 2015. június 1-jei hatállyal felváltotta a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. július 4-i 2012/18/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2012. L 197., 1. o.) (az úgynevezett „Seveso III"-irányelv) 7. cikke.

60. Az arányossági teszt második részét illetően az alapeljárásban szóban forgó bejelentési és nyilvántartásba vételi követelmény véleményem szerint nem lépi túl a fenti 58. pontban meghatározott célkitűzés eléréséhez szükséges mértéket.

61. Először is, az említett követelmény korlátozott hatással van a belső piaci kereskedelemre.[57] Nem zárja ki, hogy a más tagállamokból származó vegyipari termékeket a svéd piacon forgalomba hozzák.[58]

62. Másodszor, egyetértek a dán és a svéd kormánnyal abban, hogy csak a svédországi vegyipari termékeknek a svéd terméknyilvántartás által nyújtott globális áttekintése alkalmas arra, hogy a fenti 40. pontban leírt különböző rendeltetéseit betöltse (az 58. pontban meghatározott korlátokon belül), és következésképpen, hogy elérje a környezet, valamint az emberi élet és egészség védelmének Svédország által biztosítani kívánt szintjét. A REACH-rendelet szerint létrehozott uniós nyilvántartás nem nyújtja ezt az áttekintést.[59]

Végkövetkeztetések

63. A fent kifejtett valamennyi indokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszolja meg a Högsta domstolen (legfelsőbb bíróság, Svédország) által feltett kérdéseket:

Megfelelően értelmezve, sem a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH) szóló, 2006. december 18-i 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 128. cikkével, sem pedig az EUMSZ 34. és az EUMSZ 36. cikkel nem ellentétes, ha valamely tagállam olyan rendelkezéseket fogad el – mint az alapeljárásban szóban forgó nemzeti szabályozásban foglalt rendelkezések –, amelyek szerint az üzleti tevékenysége keretében évente bizonyos mennyiségű vegyipari terméket a területére behozó személynek ezt a behozatalt a környezet és az emberi egészség védelme érdekében be kell jelentenie az állami hatósághoz valamely vegyipari terméknyilvántartásba való bejegyzés céljából.

57 — Ismét csak hangsúlyozom, hogy az itt szereplő érvelés csak a bejelentési kötelezettségre mint olyanra vonatkozik, nem pedig azokra a díjakra, amelyeket Svédország nyilvánvalóan kivet a területére importált vegyipari termékekre.

58 — Lásd a fenti 39. pontot.

59 — Lásd a fenti 42. és 43. pontot.