Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 10 december 2015 [1]

Mål C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
mot
Riksåklagaren

(begäran om förhandsavgörande från Högsta domstolen (Sverige))

”Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) — Omfattning av harmonisering — Registrering av kemiska ämnen hos Europeiska kemikaliemyndigheten innan de släpps ut på marknaden — Parallell skyldighet att registrera kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller införs till en medlemsstat — Artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF — Kvantitativa importrestriktioner — Motivering — Skydd för människors liv och hälsa och miljön — Proportionalitet”

1. Högsta domstolen, Sverige (nedan kallad den hänskjutande domstolen) har framställt förevarande begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida Reachförordningens [2] krav på registreringsanmälan av kemiska ämnen, å ena sidan, samt fördragsbestämmelser som garanterar fri rörlighet för varor, å andra sidan, utgör hinder för att medlemsstater inför liknande krav på anmälan och registrering av sådana ämnen på nationell nivå. I vilken utsträckning harmoniserar Reachförordningen anmälan och registrering av kemiska ämnen och hur stort utrymme har medlemsstaterna att fullfölja sin egen politik i fråga om tillverkning, utsläppande av kemiska produkter på marknaden och användning?

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2. I enlighet med artikel 34 FEUF ska ”[k]vantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan … vara förbjudna mellan medlemsstaterna”. I artikel 36 FEUF föreskrivs att medlemsstaterna får införa proportionerliga restriktioner för rörligheten för varor om det är motiverat på vissa tillåtna grunder, däribland skyddet för människors och djurs hälsa.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s. 1). Den version av Reachförordningen som är relevant för omständigheterna i målet i den nationella domstolen är lydelsen enligt kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009 (EUT L 164, 2009, s. 1).

3. I ingressen till Reachförordningen återfinns följande relevanta skäl:

”…

(16) I denna förordning fastställs särskilda ansvarsområden och skyldigheter för tillverkare, importörer och nedströmsanvändare av ämnen som sådana, i blandningar och i varor. …

…

(19) Tillverkare och importörer bör därför i registreringsbestämmelserna åläggas att ta fram data om de ämnen som de tillverkar eller importerar, att använda dessa data för att bedöma riskerna i samband med dessa ämnen och att utarbeta och rekommendera lämpliga riskhanteringsåtgärder. För att sörja för att de verkligen fullgör dessa skyldigheter och för att garantera öppenhet, bör de vid registreringen lämna in ett registreringsunderlag som omfattar all denna information till [Europeiska] kemikaliemyndigheten.[3] Registrerade ämnen bör få saluföras på den inre marknaden.

(20) … Om kemikaliemyndigheten i samarbete med medlemsstaterna anser att det är rimligt att betrakta ett ämne som en risk för människors hälsa eller miljön, bör kemikalimyndigheten, efter att ha inkluderat ämnet i den löpande handlingsplanen för gemenskapen för ämnesutvärdering, med hjälp av medlemsstaters behöriga myndigheter se till att detta utvärderas.

(21) Den information om ämnena som kommer fram vid utvärderingen bör i första hand användas av tillverkare och importörer för att de skall kunna hantera de risker som ämnena är förenade med, men den kan även användas för att inleda tillstånds- eller begränsningsförfarandena enligt denna förordning eller riskhanteringsförfaranden enligt annan gemenskapslagstiftning. Man bör därför se till att denna information är tillgänglig för de behöriga myndigheterna och kan användas av dem för sådana förfaranden.

…

(44) För att ett harmoniserat och enkelt system skall kunna uppnås bör alla ansökningar om registrering lämnas till kemikaliemyndigheten. …

…

(103) Kemikaliemyndigheten bör genom en medlemsstatskommitté sträva efter att nå enighet bland medlemsstaternas myndigheter i specifika frågor som kräver ett harmoniserat tillvägagångssätt.

…

(105) Mot bakgrund av fysiska eller juridiska personers allt större ansvar för en riskfri användning av kemikalier behöver kontrollen av att bestämmelserna efterlevs stärkas. Kemikaliemyndigheten bör därför erbjuda ett forum för medlemsstaternas utbyte av information och för att samordna deras åtgärder när det gäller att kontrollera att kemikalielagstiftningen följs. …

…

(119) Eftersom medlemsstaternas behöriga myndigheter befinner sig nära intressenterna i medlemsstaterna bör de, förutom att delta i genomförandet av gemenskapens lagstiftning, också spela en roll när det gäller utbytet av information om risker med ämnen och om fysiska eller

3 — Jag använder i det följande begreppet ”kemikaliemyndigheten”.

juridiska personers skyldigheter enligt kemikalielagstiftningen. För att säkerställa att hela kommunikationsprocessen blir sammanhängande och effektiv är det också nödvändigt med ett nära samarbete mellan kemikaliemyndigheten, kommissionen och medlemsstaternas behöriga myndigheter.

…”

4. Av artikel 1.1 i Reachförordningen framgår att dess syfte är att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, inbegripet främjande av alternativa metoder för att bedöma hur farliga ämnen är, samt att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation förbättras. I artikel 1.2 anges att Reachförordningen fastställer bestämmelser om ämnen och blandningar som ska gälla tillverkning, utsläppande på marknaden eller användningen av dessa ämnen, som sådana eller ingående i blandningar eller varor och utsläppande på marknaden av blandningar. Enligt artikel 1.3 grundas förordningen på principen att det är tillverkare, importörer och nedströmsanvändare som bär ansvaret för att de ämnen som de tillverkar, släpper ut på marknaden eller använder inte har några skadliga hälso- och miljöeffekter.

5. I artikel 3 ges följande definitioner:

”1. *ämne*: kemiskt grundämne och föreningar av detta grundämne i naturlig eller tillverkad form, inklusive de eventuella tillsatser som är nödvändiga för att bevara dess stabilitet och sådana föroreningar som härrör från tillverkningsprocessen, men exklusive eventuella lösningsmedel som kan avskiljas utan att det påverkar ämnets stabilitet eller ändrar dess sammansättning.

2. *blandning*: blandning eller lösning som består av två eller flera ämnen.

3. *vara*: ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion.

…

13. *nedströmsanvändare*: en fysisk eller juridisk person, annan än tillverkaren eller importören, som är etablerad i gemenskapen och använder ett ämne – antingen som sådant eller ingående i en blandning – i sin industriella eller professionella verksamhet. En distributör eller konsument är inte en nedströmsanvändare. …

…

37. *exponeringsscenario*: en uppsättning villkor, inbegripet driftförhållanden och riskhanteringsåtgärder, som beskriver hur ämnet tillverkas eller används under sin livscykel och hur tillverkaren eller importören kontrollerar eller rekommenderar nedströmsanvändare att kontrollera exponeringen av människor och miljön. Dessa exponeringsscenarier kan allt efter behov avse en specifik process eller användning eller flera processer eller användningar.

…”

6. Artikel 5 (”Inga data, ingen marknad”), som återfinns i avdelning II (”Registrering av ämnen”), har följande lydelse: ”För att få tillverkas eller släppas ut på marknaden i gemenskapen skall ämnen som sådana eller ingående i blandningar eller varor, om inte annat följer av artiklarna 6, 7, 21 och 23, först registreras i enlighet med gällande bestämmelser i denna avdelning om så erfordras.”

7. Enligt artikel 6.1 ska varje tillverkare eller importör av ett ämne, som sådant eller ingående i en eller flera blandningar, i mängder på minst ett ton per år lämna in en registreringsanmälan till kemikaliemyndigheten, såvida det inte föreskrivs annat i Reachförordningen. På samma sätt ska varje producent eller importör av varor, i enlighet med artikel 7.1, lämna in en registreringsanmälan för alla ämnen som ingår i varorna till kemikaliemyndigheten om mängden av ämnet i varorna överstiger totalt ett ton per producent eller importör per år och ämnet är avsett att avges under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden.

8. Enligt artikel 10 a ska sådan registrering åtföljas av teknisk dokumentation, särskilt med uppgifter om tillverkaren eller importören, ämnets identitet, information om ämnets tillverkning och användningar (omfattande registrantens samtliga identifierade användningar), ämnets klassificering och märkning och vägledning för säker användning av ämnet. Ingående uppgifter om vilken information som ska finnas i den tekniska dokumentationen anges i bilagorna VI–XI i Reachförordningen. Enligt artikel 10 b ska registreringsanmälan också innehålla en kemikaliesäkerhetsrapport.

9. Enligt artikel 37.4 första stycket ska nedströmsanvändare av ett ämne, som sådant eller i en blandning, utarbeta en kemikaliesäkerhetsrapport för alla användningar som inte uppfyller de villkor som beskrivs i ett exponeringsscenario, eller i förekommande fall en användnings- och exponeringskategori, som meddelats dem i ett säkerhetsdatablad eller för sådana användningar som deras leverantör avråder från. Enligt artikel 38.1 och 38.2 ska nedströmsanvändare i sådana fall, innan de inleder eller fortsätter en viss användning av ett ämne som har registrerats av en leverantör längre upp i distributionskedjan enligt artikel 6 delge kemikaliemyndigheten bland annat leverantörens namn och kontaktuppgifter, ämnets registreringsuppgifter i förekommande fall, ämnets eller ämnenas identitet, i förekommande fall, uppgifter om tillverkarens, importörens eller en annan leverantörs identitet och en kort beskrivning av användningen och villkoren för användning.

10. I princip krävs enligt artikel 56.1 tillstånd från kommissionen för att släppa ut ämnen som anges i bilaga XIV på marknaden. I artikel 56.2 anges i huvudsak att en nedströmsanvändare får använda ett ämne som omfattas av tillstånd utan att söka ytterligare tillstånd, förutsatt att användningen uppfyller de villkor som fastställs i ett tillstånd som beviljats en leverantör längre upp i distributionskedjan för denna användning. I artikel 57 anges de ämnen som ska upptas i bilaga XIV. Dessa kategorier omfattar ämnen som uppfyller kriterierna för att klassificeras som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska.[4] I artikel 59 föreskrivs förfarandet för att upprätta en kandidatförteckning för eventuellt införande i bilaga XIV. Enligt artikel 59.3 får varje medlemsstat i enlighet med bilaga XV sammanställa dokumentation för ämnen som den anser uppfylla kriterierna i artikel 57 och vidarebefordra den till kemikaliemyndigheten.[5]

11. I artikel 67.1 föreskrivs att ett ämne får, som sådant eller ingående i en blandning eller vara, om det är föremål för begränsningar enligt bilaga XVII, endast tillverkas, släppas ut på marknaden eller användas om det uppfyller de villkor som gäller för denna begränsning. Artikel 68.1 har följande lydelse: ”Om det föreligger en oacceptabel hälso- eller miljörisk i samband med tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ämnen och denna risk måste hanteras på gemenskapsnivå, skall bilaga XVII ändras … genom att man fastställer nya begränsningar eller ändrar befintliga begränsningar …”. I artikel 69.4 anges att om en medlemsstat anser att tillverkningen, utsläppandet på marknaden eller användningen av ett ämne, som sådant eller ingående i en blandning eller vara, utgör en hälso- eller miljörisk som inte kontrolleras på ett adekvat sätt och behöver hanteras på gemenskapsnivå, ska medlemsstaten överlämna dokumentation till kemikaliemyndigheten i den form som anges i bilaga XV för att därigenom inleda begränsningsförfarandet.

4 — Denna klassificering återfinns också i direktiv 67/548/EEG av den 27 juni 1967 om tillnärmning av lagar och andra författningar om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (EGT 196, 1967, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 1, s. 19).

5 — Av bilaga XV framgår att detta förslag bland annat ska innehålla de berörda ämnenas identitet, tillgänglig information om användning och exponering samt information om alternativa ämnen och tekniker.

12. Enligt artikel 76.1 e ska det i kemikalieinstitutionen finnas en medlemsstatskommitté som ansvarar för att lösa möjliga meningsskiljaktigheter om utkast till beslut som kemikaliemyndigheten eller medlemsstaterna lägger fram och förslag till identifiering av ämnen som inger mycket stora betänkligheter.

13. Enligt artikel 125 ska medlemsstaterna ”upprätthålla ett system av officiella kontroller och andra åtgärder som är lämpliga med hänsyn till omständigheterna”. Enligt artikel 117 jämförd med artikel 127 ska medlemsstaterna vart femte år lämna en rapport till kommissionen om tillämpningen av Reachförordningen inom sina respektive territorier, med avsnitt om utvärdering och verkställighet och inbegripa resultaten av de offentliga inspektioner som genomförts under föregående rapporteringsperiod.

14. Artikel 128 har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av punkt 2 får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra tillverkning, import, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne – som sådant, eller ingående i en blandning eller vara – om det omfattas av denna förordnings tillämpningsområde och uppfyller kraven i denna förordning och, i tillämpliga fall, i gemenskapsrättsakter som antagits för att genomföra denna förordning.

2. Ingenting i denna förordning skall hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa nationella bestämmelser för att skydda arbetstagarna, människors hälsa och miljön som är tillämpliga i fall där denna förordning inte innebär en harmonisering av kraven på tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning.”

Svensk rätt

15. Enligt 14 kap. 12 § miljöbalken ska kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige registreras i ett produktregister (nedan kallat det svenska produktregistret) som förs av den behöriga myndigheten. Med kemisk produkt avses enligt 14 kap. 2 § 1 miljöbalken ett kemiskt ämne eller en blandning av kemiska ämnen som inte är en vara.

16. Den som bryter mot skyldigheten att göra en anmälan för registrering i ett produktregister enligt 14 kap. 12 § döms till böter eller fängelse i högst två år enligt 29 kap. 5 § 5 miljöbalken.

17. Regeringen har genomfört 14 kap. 12 § miljöbalken genom förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer (nedan kallad förordningen). Enligt förordningen gäller i huvudsak att den som årligen yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in minst 100 kilogram av en kemisk produkt ska anmäla tillverkningen eller införseln till Kemikalieinspektionen. [6]

18. Enligt 3 kap. 4 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer (nedan kallade Kemikalieinspektionens föreskrifter) ska av anmälan framgå bland annat i) den anmälningsskyldiges namn, adress och telefonnummer, ii) produktnamn och eventuell gemensam beteckning, iii) produktens statistiska nummer, iv) angivelse om den anmälningsskyldige är tillverkare eller om det är fråga om införsel från den gemensamma marknaden eller från tredje land, v) om produkten getts nytt handelsnamn, ny varubenämning eller ny varubeteckning, vi) om den är avsedd att vara tillgänglig för konsumenter för enskilt bruk, vii) produktens huvudsakliga användning, eller, om produkten används som utgångsvara vid tillverkning, en uppskattning av hur produktens användning procentuellt fördelas på olika näringsområden, högst tre, viii) för produkter som den anmälningsskyldige för ut ur Sverige, uppgift om utförselns ungefärliga andel i procent, ix) produktens

6 — I beslutet om hänskjutande nämns denna bestämmelse endast i förhållande till införsel av kemiska produkter till Sverige. Det framgår dock av Sveriges och kommissionens skriftliga yttranden att den även omfattar tillverkning av kemiska produkter.

funktion, x) uppgift om ämnesnamn och halt för alla ingående komponenter som har klassificerats, bland annat som är cancerframkallande, mutagena, reproduktionstoxiska eller sensibiliserande, xi) i fråga om vissa färger och lacker samt produkter för fordonsreparationslackering, uppgift om vilken underkategori som produkten tillhör samt halten flyktiga organiska föreningar i gram per liter i den form produkten antar när den är färdig att användas, samt xii) vilka ämnen i produkten som utgör konserveringsmedel för denna halt för varje ämne.

19. Enligt Kemikalieinspektionens föreskrifter krävs att den anmälningsskyldiges namn, adress och telefonnummer ska lämnas in snarast möjligt och senast när verksamheten inleds. Övrig information ska anmälas senast den 28 februari kalenderåret efter det att anmälningsskyldigheten inträdde för produkten.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

20. Den 24 april 2013 dömde Hovrätten över Skåne och Blekinge (nedan kallad hovrätten) Anders Rantén för försvårande av miljökontroll i enlighet med 29 kap. 5 § 5 miljöbalken. Anders Rantén hade inte, senast den 28 februari 2010, anmält till Kemikalieinspektionen att Canadian Oil Company Sweden AB (nedan kallat Canadian Oil) hade importerat 392 ton kemiska produkter till Sverige under 2009.[7] Anders Rantén var ansvarig för införseln och dömdes därför till 60 dagsböter à 100 kronor.[8] Hovrätten dömde också Canadian Oil att betala företagsbot på 200 000 kronor.[9]

21. Det är klarlagt i det nationella målet att Canadian Oil införde kemikalierna i fråga till Sverige i enlighet med den i Reachförordningen föreskrivna registreringsskyldigheten.

22. Anders Rantén och Canadian Oil överklagade hovrättens dom till den hänskjutande domstolen, som beslutade att vilandeförklarade målet och hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen för förhandsavgörande:

”1. Strider det mot [Reachförordningen] att den som yrkesmässigt för in en kemisk produkt – för vilken registreringsskyldighet föreligger enligt Reach – till Sverige enligt svenska bestämmelser ska anmäla det till Kemikalieinspektionen för registrering i det svenska produktregistret?

2. Om svaret på fråga 1 är nej, strider den svenska anmälningsskyldigheten mot artikel 34 FEUF med beaktande av undantagen i artikel 36?”

23. Klagandena i det nationella målet har inkommit med mycket korta yttranden, vari de huvudsakligen har angett att de vidhöll vad som anförts vid den hänskjutande domstolen. Den danska, den finska, den norska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Klagandena i det nationella målet, den svenska och den norska regeringen samt kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 10 september 2015.

7 — Det framgår av handlingarna i målet att Canadian Oil importerar kemiska produkter från andra unionsmedlemsstater.

8 — Vilket uppgår till sammanlagt cirka 640 euro enligt den växlingskurs som är aktuell i skrivande stund.

9 — Det vill säga, cirka 21 300 euro enligt den växlingskurs som är aktuell i skrivande stund.

Bedömning

Inledande anmärkningar

24. Det följer av det nationella målet att det förekommer viss överlappning mellan det nationella anmälnings- och registreringskravet och Reachförordningens anmälnings- och registreringskrav.[10] Den hänskjutande domstolen har ställt den första tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida det sistnämnda kravet ger medlemsstaterna utrymme att uppställa ytterligare krav på anmälning och registrering av kemiska produkter.

25. Tolkningsfrågan avser huvudsakligen *införsel* av kemiska produkter till Sverige. Samma fråga blir dock också aktuell i fråga om *tillverkning* av kemiska produkter i Sverige. Både införsel och tillverkning omfattas av de extra anmälningskrav som är föremål för bedömning i det nationella målet.[11] Följaktligen kan min bedömning i den första frågan även tillämpas på tillverkning av kemiska produkter. Den andra frågan gäller dock särskilt förhållandet att kravet att kemiska produkter ska anmälas för registrering i det svenska produktregistret kan utgöra hinder för den fria rörligheten för varor i den mån det är tillämpligt på kemiska produkter som förs in till Sverige från andra medlemsstater.

26. Det är också klarlagt att de böter som Anders Rantén och Canadian Oil har ålagts att erlägga endast ska fastställas i Högsta domstolen om anmälnings- och registreringskraven är förenliga med Reachförordningen samt artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF.

27. Vid förhandlingen ägnade klagandena i det nationella målet viss tid åt att diskutera de avgifter som tas ut i Sverige för tillverkning och införsel av kemiska produkter. De menade i huvudsak att avgifterna, som beräknas på de mängder som registreras i produktregistret, inte har någon anknytning till de behöriga myndigheternas faktiska kostnader för tillsynen av kemiska produkter och utgör ett hinder för den fria rörligheten på den gemensamma marknaden, eftersom de utgår vid införsel av kemiska produkter till Sverige. Canadian Oil tillade att avgifterna utgör en stor börda för små och medelstora företag och att de därmed inte är förenliga med det mål som återspeglas i skäl 8 i Reachförordningen.[12]

28. Förevarande begäran om förhandsavgörande gäller dock endast frågan huruvida unionsrätten utgör hinder för att en medlemsstat uppställer krav på att de som yrkesmässigt för in en kemisk produkt till medlemsstaten ska anmäla detta till en nationell myndighet för registrering i ett register över kemiska produkter. Den hänskjutande domstolen har inte sökt klarhet i huruvida de eventuella avgifter som tas ut på kemiska produkter som förs in i Sverige är förenliga med unionsrätten.[13]

29. Slutligen kommer domstolens bedömning av tolkningsfrågorna ha särskild betydelse i Danmark, Finland och Norge,[14] som tillämpar produktregister som liknar det svenska och delar uppgifterna genom SPIN-databasen (Substances in Preparations in the Nordic Countries).[15]

10 — I punkt 41–44 nedan görs en mer ingående jämförelse av de två kraven.

11 — 14 kap. 12 § miljöbalken.

12 — Enligt skäl 8 bör ”[s]särskild hänsyn … tas till förordningens eventuella konsekvenser för små och medelstora företag och till behovet att undvika all diskriminering av dessa”.

13 — Det är därför förståeligt att den hänskjutande domstolen inte har tillhandahållit några uppgifter om den rättsliga grunden för avgifterna, avgifternas storlek och hur de beräknas. Den hänskjutande domstolen har endast hänvisat till hovrättens bedömning att det produktregister som är aktuellt i det nationella målet bland annat används som underlag för att fakturera kemikalieavgifter som finansierar tillsynsverksamhet (punkt 25 i beslutet om hänskjutande).

14 — Reachförordningen är tillämplig i Norge till följd av gemensamma EES-kommitténs beslut nr 25/2008 av den 14 mars 2008 om ändring av bilaga II (Tekniska föreskrifter, standarder, provning och certifiering) till EES-avtalet (EUT L 182, 2008, s. 11).

15 — Databasen kan besökas online på följande adress: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx.

Utgör Reachförordningen hinder för att en medlemsstat uppställer krav på att kemiska produkter som importeras till dess territorium ska anmälas för registrering i ett register över kemiska produkter, trots att produkterna redan omfattas av ett anmälnings- och registreringskrav enligt nämnda förordning (den första frågan)?

30. Den första frågan avser huvudsakligen tolkningen av artikel 128 i Reachförordningen. Artikel 128.1 utgör i stort sett hinder för att medlemsstaterna förbjuder, begränsar eller hindrar cirkulering på marknaden av ämnen som omfattas av förordningen och uppfyller villkoren i den. Det innebär bland annat att ämnen som omfattas av Reachförordningens anmälnings- och registreringsplikt (såsom de 392 ton kemiska ämnen som fördes in till Sverige i målet i den nationella domstolen) i princip får cirkulera på den interna marknaden när de har registrerats i unionens register. [16]

31. Enligt den första meningen i artikel 128.1 gäller detta dock ”om inte annat följer av punkt 2”. I artikel 128.2 anges att ingenting ska hindra medlemsstaterna från att behålla eller införa nationella bestämmelser för att skydda arbetstagarna, människors hälsa och miljön som är tillämpliga i fall där den förordningen inte innebär en harmonisering av kraven på tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av kemiska produkter.

32. Artikel 128.2 fanns inte med i kommissionens ursprungliga förslag. [17] I rådets debatt ”erinrades [det dock] om att det är viktigt att de nationella resurserna finns kvar så att man kan möta utmaningar och ha kvar möjligheten att utvärdera ämnen som eventuellt kan innebära risker för hälsan och/eller miljön”. [18] En majoritet i rådet ställde sig därför bakom införandet av denna ytterligare bestämmelse, [19] i vilken det fastställs att Reachförordningen innebär att kraven på tillverkning, utsläppande på marknaden och användning harmoniseras endast i vissa fall. [20]

33. Faktum är att artikel 128.2 innehåller två villkor. För det första begränsas det handlingsutrymme som den ger medlemsstaterna till situationer där Reachförordningen *inte* innebär harmonisering av kraven på tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av kemiska produkter. [21] För det andra måste nationella bestämmelser som införs på denna grund vara avsedda att skydda arbetstagare, människors hälsa eller miljön.

34. Det nationella anmälnings- och registreringskrav som är föremål för bedömning i det nationella målet är när allt kommer omkring avsett att skydda människors hälsa och miljön. [22] Den avgörande frågan här är således huruvida Reachförordningens bestämmelser om anmälan och registrering av kemiska ämnen innebär en sådan grad av harmonisering att det utgör hinder för att införa nationella krav av detta slag.

16 — Skäl 19. Det kan vara nödvändigt att uppfylla ytterligare villkor innan ett ämne kan släppas ut på den interna marknaden (se särskilt artiklarna 56.1 och 67.1 i Reachförordningen).

17 — Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG och förordning (EG) om långlivade organiska föroreningar, KOM(2003) 644 slutlig. Artikel 125 i förslaget innehöll endast det materiella innehållet i vad som kom att bli artikel 128.1 i Reachförordningen.

18 — Pressmeddelande om det 2665:e mötet i rådet Konkurrenskraft (inre marknaden, industri och forskning) i Luxemburg den 6–7 juni 2005, C/05/133, s. 9.

19 — Gemensamma riktlinjer från rådets generalsekretariat avseende ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG och förordning (EG) om långlivade organiska föroreningar, och avseende ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 67/548/EEG för att anpassa det till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier, rådets dokument 15472/05, 8 december 2005, s. 6.

20 — Se domen i målet Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkt 33).

21 — I kontrast med detta har medlemsstaterna endast rätt att införa skyddsåtgärder som gör undantag från de harmoniserade bestämmelserna enligt de stränga processuella och materiella villkor som anges i artikel 129 i Reachförordningen.

22 — Se vidare om dessa mål nedan i punkt 40.

35. Som domstolen nyligen har funnit, inrättas genom Reachförordningen ett integrerat system för kontroll av kemikalier som inbegriper registrering, utvärdering, tillstånd och eventuella begränsningar av deras användning.[23] De huvudsakliga principer som styr dessa olika delar lades fram av kommissionen i inledningen till dess förslag. I detta beskrivs Reachsystemet så, att det omfattar för det första registrering (som kräver att industrin har tillgång till relevant information om sina ämnen och att den använder den för säker hantering av ämnena), för det andra utvärdering (som innebär en kontroll av att industrin fullgör sina skyldigheter) och tillstånd för ämnen som inger mycket stora betänkligheter (under förutsättning riskerna kan kontrolleras på ett adekvat sätt eller om de socioekonomiska fördelarna uppväger riskerna och det inte finns några lämpliga ersättningsämnen eller alternativa tekniker) och slutligen ett begränsningsförfarande (som ska fungera som ett skyddsnät för att hantera risker som inte har beaktats på ett adekvat sätt i andra delar av Reachsystemet).[24]

36. I enlighet med de principerna läggs i Reachförordningen ansvaret för analysen av kemikalierna på industrin. För det syftet har ett antal olika informationsmekanismer införts som är avsedda att identifiera ämnenas farliga egenskaper och hantera riskerna längs hela distributionskedjan i syfte att förhindra skadliga effekter på människors hälsa och miljön.[25] Tillverkare och importörer ska därför bland annat ta fram data om de ämnen som de tillverkar eller importerar, använda dessa data för att bedöma riskerna i samband med dessa ämnen och utarbeta och rekommendera lämpliga riskhanteringsåtgärder.[26] Ämnena får således inte tillverkas eller släppas ut på marknaden i Europeiska unionen förrän tillverkare och importörer har lämnat in uppgifterna för registrering (principen ”inga data, ingen marknad”).

37. Det är mot denna bakgrund som jag nu ska undersöka huruvida Reachförordningen utgör hinder för ett nationellt anmälnings- och registreringskrav av det slag som är aktuellt i det nationella målet. Jag ska därvid ta hänsyn till Reachförordningens mål och den grad av harmonisering som uppnås genom förordningen.

38. I domen i målet Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri[27] klargjorde domstolen i vilken utsträckning *begränsningar* av användning av ämnen harmoniseras på grund av Reachförordningen. Domstolen fann att ”tillverkning, utsläppande på marknaden eller användning av ett ämne som avses i artikel 67.1 i Reachförordningen inte får underkastas andra villkor än de i den artikeln, vilka i enlighet med artiklarna 68.1 och 69 i förordningen motsvarar behovet av ’hantering på gemenskapsnivå’”.[28] Att införa andra villkor än de som anges i Reachförordningen ansågs därför i princip strida mot den förordningens ändamål och särskilt mot artiklarna 67 och 128 i förordningen.[29] Som jag ser det måste samma resonemang logiskt sett vara tillämpligt på tillstånd för ämnen. Det skulle helt klart undergräva det integrerade tillståndssystem som inrättats genom Reachförordningen om ämnen som har tillåtits av kommissionen görs till föremål för ett nationellt tillståndskrav i en medlemsstat. I förlängningen skulle det också strida mot principen i artikel 128.1 att ämnen som är förenliga med Reachförordningen fritt kan cirkulera på den inre marknaden.[30]

39. Enligt min uppfattning kan dock domstolens bedömning rörande den grad av harmonisering som genom Reachförordningen uppnås i fråga om *begränsningar* (och, utan tvivel, *tillstånd*) inte överföras till förevarande mål som rör graden av harmonisering i fråga om *registrering* av ämnen. Det anmälnings- och registreringskrav som är aktuellt i det nationella målet är inte en förutsättning för att släppa ut en produkt på marknaden i Sverige. Det framgår särskilt av 4 § i Kemikalieinspektionens

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

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

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

26 — Skäl 19 i ingressen till Reachförordningen.

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

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

29 — Dom Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, punkterna 37 och 38 och där angiven rättspraxis).

30 — Ett sådant extra krav på tillstånd skulle endast kunna fastställas med stöd av skyddsbestämmelsen i artikel 129 i Reachförordningen.

föreskrifter att det kravet snarare är en formalitet som är en följd av antingen tillverkningen eller införseln av kemiska produkter. Dessutom visar handlingarna i målet att brott mot bestämmelsen inte innebär att det är olagligt att saluföra produkterna. Brott mot bestämmelsen leder snarast till böter eller fängelse för den som åsidosätter anmälningsskyldigheten. [31]

40. Vidare är det svenska produktregistret avsett att ge en överblick över kemiska produkter (det vill ett säga kemiska ämnen eller blandningar av kemiska ämnen som inte är varor) [32] som yrkesmässigt tillverkas i eller förs i Sverige samt användningen av dem. Denna översikt tjänar flera syften. [33] För det första används den av Kemikalieinspektionen och andra myndigheter som en databas för tillsyn av kemiska produkter. Genom denna databas kan dessa myndigheter, inför en inspektion, få tillgång till viktiga uppgifter om näringsidkare och de produkter som dessa tillverkar eller importerar. Den är således ett stöd när myndigheterna ska avgöra vilka anläggningar som ska inspekteras på grundval av en riskbedömning. Vid förhandlingen angav den svenska regeringen att förutom Kemikalieinspektionen används databasen av bland annat Giftinformationscentralen, brandkåren (som exempelvis kan behöva information om vilka kemikalier som finns på en plats där en olycka har förekommit) samt organ som ansvarar för att inspektera klassificerade anläggningar och lokala myndigheter. För det andra utgör uppgifterna i det svenska produktregistret underlag för beräkning av de kemikalieavgifter som är avsedda att finansiera tillsynen av kemiska produkter. För det tredje bidrar det svenska produktregistret till att tillhandahålla statistik, exempelvis officiell statistik om användning och försäljning av kemikalier samt möjliggör analys av trender. Slutligen använder de behöriga myndigheterna det svenska produktregistret när de utvecklar miljöpolitik – även på unionsnivå – och i forskningssyfte.

41. Dessa mål och det därmed förknippade behovet av en översikt över kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas eller förs in i Sverige, inbegripet deras exakta belägenhet i Sverige, förklarar varför det svenska produktregistret och unionens register i hög grad skiljer sig åt med avseende på omfattning och innehåll av detaljupplysningar.

42. Registrering enligt Reachförordningen avser tillverkning eller utsläppande på marknaden av ämnen i unionen som helhet i enlighet med målet att inrätta ett integrerat system på unionsnivå. [34] Registrering kräver att industrin inhämtar relevanta uppgifter om sina ämnen och använder dem för att hantera ämnena på ett säkert sätt. Det ger dock inte någon överblick över tillverkning eller utsläppande på marknaden av ämnen i varje enskild medlemsstat.

43. Det är således klarlagt att Reachförordningen i princip inte innehåller krav på att nedströmsanvändare ska registrera ämnen. [35] Nedströmsanvändare ska i princip endast delge kemikaliemyndigheten information om sin identitet, sina kontaktuppgifter och de ämnen de använder när de avser att använda ett registrerat ämne som inte redan har registrerats eller som leverantören avråder från att använda. [36] Följaktligen tillhandahåller unionens register, såsom den svenska regeringen och kommissionen har angett, inte nationella myndigheter med systematisk information till om var i unionen ett registrerat ämne används av nedströmsanvändare och i vilka mängder. Till skillnad från detta är en nedströmsanvändare som årligen för in minst 100 kilogram av en viss kemisk produkt till Sverige skyldig att anmäla detta till Kemikalieinspektionen.

31 — Se ovan punkt 16.

32 — 14 kap. 2 § 1 miljöbalken.

33 — Den svenska regeringens och kommissionens yttranden motsvarar på denna punkt sammanfattningen av hovrättens skäl i beslutet om hänskjutande, vilka den hänskjutande domstolen inte har ifrågasatt.

34 — Se punkt 35 ovan.

35 — Utom när nedströmsanvändaren också är en producent av varor i vilka ämnen ingår och omfattas av en anmälningsskyldighet enligt artikel 7 i Reachförordningen.

36 — Artikel 37.4 jämfört med artikel 38 i Reachförordningen.

44. Det svenska produktregistrets särskilda syften förklarar också varför de två registren har olika täckning med avseende på de kategorier av kemiska ämnen som ska registreras och på de uppgifter som är tillgängliga för varje produkt. Anmälnings- och registreringskravet enligt miljöbalken är således tillämpligt på tillverkare och importörer av kemiska produkter till Sverige i den mån de årligen tillverkar eller för in minst 100 kilogram av en kemisk produkt. Till skillnad från detta krävs registrering i unionsregistret endast för tillverkare eller importörer av ett ämne, som sådant eller ingående i en eller flera blandningar, som tillverkas eller förs in i mängder på minst ett ton per år.[37] Vidare omfattar det nationella anmälnings- och registreringskrav som är aktuellt i det nationella målet alla kemiska produkter, därmed även *blandningar* av kemiska ämnen, medan endast *ämnena* som sådana omfattas av registreringskravet enligt Reachförordningen (även när de ingår i en blandning eller en vara).[38] Vidare gäller vissa av de kategorier med information som ska lämnas in enligt Kemikalieinspektionens föreskrifter enbart eller i huvudsak blandningar[39] eller (mer allmänt) går längre än den information som krävs enligt Reachförordningen.[40]

45. Enligt min uppfattning finns det inte något i vare sig ordalydelsen i eller de mål som eftersträvas med Reachförordningen som antyder att en medlemsstat inte kan kräva att tillverkare och importörer av kemiska produkter ska tillhandahålla uppgifter av det slag som ingår i det svenska produktregistret till en nationell myndighet för att söka uppnå sådana mål som de som anges i punkt 40 ovan. Således är skäl 44 i Reachförordningen, i vilket det anges att ”alla ansökningar om registrering [bör] lämnas till kemikaliemyndigheten”, endast tillämpligt inom ramen för den harmonisering som uppnås genom Reachförordningen.

46. Det förefaller mig tvärtom vara så, att ett register över kemiska produkter av det slag som är aktuell i det nationella målet är ägnat att främja både fri cirkulering av ämnen på den inre marknaden och Reachförordningens mål att garantera en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön.

47. För det första kan ett produktregister av det slag som är föremål för bedömning i målet i den nationella domstolen, såsom den finska, den norska och den svenska regeringen samt kommissionen i huvudsak har anfört, hjälpa de behöriga nationella myndigheterna att fastställa huruvida näringsidkare uppfyller sina skyldigheter enligt Reachförordningen. Registret kan exempelvis användas för att fastställa huruvida en tillverkare eller importör av ett ämne, antingen som sådant eller i en blandning, eller en producent eller importör av varor i vilka ämnen ingår, har uppnått de kvantiteter som utlöser registreringsskyldighet enligt artiklarna 6 eller 7 i Reachförordningen. Registret kan också vara värdefullt för att kunna fastställa huruvida en nedströmsanvändare använder ett tillåtet ämne i enlighet med villkoren i det tillstånd som en aktör längre upp i distributionskedjan har beviljats.[41] Ett register över kemiska produkter av det slag som är föremål för prövning i den nationella domstolen kan således utgöra en del av det system med officiella kontroller som en medlemsstat inrättar i enlighet med artikel 125 i Reachförordningen och, till sist, bidra till att medlemsstaten uppfyller sina rapporteringsskyldigheter enligt artiklarna 117 och 127.

48. För det andra kan sådana register utgöra underlag för medlemsstaterna att föreslå ändringar i de förteckningar över ämnen som är föremål för tillstånd eller begränsningar enligt Reachförordningen.

37 — Artikel 6.1 i Reachförordningen. På samma sätt ska varje producent eller importör av varor för alla ämnen som ingår i dessa varor endast lämna in en registreringsanmälan till kemikaliemyndigheten bland annat om mängden av ämnet i dessa varor överstiger totalt ett ton per producent eller importör och per år (artikel 7.1).

38 — Vid förhandlingen bekräftade den svenska regeringen att cirka 90 procent av alla registreringar i det svenska produktregistret var blandningar av kemiska ämnen.

39 — Exempelvis underpunkterna i 4 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter, som avser färger, lacker samt produkter för fordonsreparationslackering samt konserveringsmedel som ingår i produkterna.

40 — Exempelvis underpunkterna i 4 § i Kemikalieinspektionens föreskrifter, som rör produktens funktion eller produkter som används som utgångsvara vid tillverkning.

41 — Artikel 56.2 i Reachförordningen.

49. Det svenska produktregistrets breda täckning ger de behöriga myndigheterna större möjlighet att genomföra inspektioner av yrkesmässig tillverkning eller användning av kemiska produkter i Sverige över vissa mängder. Det beror framför allt på att anmälnings- och registreringskravet omfattar tillverkning eller införsel av *blandningar* av kemiska ämnen förutom ämnena som sådana och är tillämpligt på personer som årligen tillverkar eller för in minst 100 kilogram av en kemisk produkt (en tiondel av gränsen i artiklarna 6 och 7 i Reachförordningen). Sådana inspektioner kan exempelvis avslöja vad de behöriga myndigheterna anser vara en oacceptabel hälso- eller miljörisk som uppstår i samband med tillverkning, användning eller utsläppande på marknaden av ett ämne och som behöver hanteras på gemenskapsnivå. [42] I sådana fall kan Sverige föreslå att en ny begränsning ska införas eller att en befintlig begräsning i förteckningen i bilaga XVII ska ändras genom att lämna in dokumentation till kemikaliemyndigheten i enlighet med artikel 69.4 i och bilaga XV till Reachförordningen. [43] Detta återspeglar den centrala roll som unionslagstiftaren har lagt på medlemsstaterna inte bara med avseende på att genomföra Reachförordningen i enskilda fall utan genom att utbyta information genom kemikaliemyndigheten (särskilt genom medlemsstatkommittén som ska upprättas enligt artikel 76.1 e i Reachförordningen) för att bedöma de befintliga bestämmelserna och föreslå ytterligare harmonisering om behov finns. [44]

50. Jag drar därför slutsatsen att artikel 128 i Reachförordningen inte utgör hinder för att medlemsstater antar sådana bestämmelser – som bestämmelserna i miljöbalken, förordningen och Kemikalieinspektionens föreskrifter som är aktuella i det nationella målet – enligt vilka den som årligen yrkesmässigt inför en viss mängd av en kemisk produkt till medlemsstaten ska anmäla införseln till en offentlig myndighet för registrering i ett register över kemiska produkter i syfte att skydda miljön och människors hälsa.

Utgör artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF hinder för anmälnings- och registreringskrav av det slag som är föremål för prövning i det nationella målet (den andra frågan)?

51. Eftersom de aktuella nationella bestämmelserna inte omfattas av den harmonisering som uppnås genom Reachförordningen är det nödvändigt att bedöma den andra frågan om fri rörlighet för varor. [45] Är anmälnings- och registreringskravet som föreskrivs i 14 kap. 12 § miljöbalken och genomförs genom förordningen och Kemikalieinspektionens föreskrifter en åtgärd som har en verkan som motsvarar kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 34 FEUF, i den mån den är tillämplig på kemiska produkter med ursprung i andra medlemsstater? Om så är fallet, är det motiverat av ändamålet att skydda miljön och människors hälsa?

52. Alla åtgärder vidtagna av en medlemsstat som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen ska anses ha en verkan motsvarande en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF. [46] Särskilt formaliteter för import kan hindra handeln på den inre marknaden och försvåra tillträdet till marknaden för varor som lagligen framställs och saluförs i andra medlemsstater. [47]

42 — Artikel 68.1 i Reachförordningen.

43 — Dokumentationen ska innehålla ämnets identitet och den föreslagna begränsningen, en sammanfattning av motiveringen, information om risker och faror, information om alternativa ämnen och tekniker, information om varför åtgärder krävs på gemenskapsnivå och information om de socioekonomiska verkningarna av den föreslagna begränsningen.

44 — Se, särskilt, skäl 20, 21, 103, 105 och 119.

45 — Se, exempelvis, analogt, dom ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, punkterna 49 och 61 och där angiven rättspraxis) och dom Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, punkterna 56 och 57).

46 — Den välkända ”Dassonville-formeln” (dom Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punkt 5). Se, för ett aktuellt mål, dom Capoda Import-Export (C-354/14, EU:C:2015:658, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

47 — Se, bland annat, dom Ahokainen och Leppik (C-434/04, EU:C:2006:609, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

53. Även om det anmälnings- och registreringskrav som är aktuellt i det nationella målet inte är en förutsättning för att släppa ut kemiska produkter på den svenska marknaden [48] är förhållandet att kravet är tvingande, att den information som anmälaren ska lämna till Kemikalieinspektionen är mycket ingående samt att påföljder kan utdömas för brott mot kravet ägnat att ha en restriktiv verkan på den fria rörligheten för kemiska produkter som förs in till Sverige från andra medlemsstater. [49]

54. Den svenska regeringen har gjort gällande att en sådan begränsning är motiverad mot bakgrund av det mål som eftersträvas med de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet, nämligen målet att skydda miljön och människors hälsa. [50]

55. Enligt artikel 36 FEUF ska bestämmelserna i artikel 34 FEUF inte hindra förbud mot eller restriktioner för import som grundas på hänsyn till, bland annat, skyddet för människors hälsa och liv och står i proportion till dessa mål. Det följer också av fast rättspraxis att nationella åtgärder som kan hindra handeln på den inre marknaden och som inte omfattas av undantaget i artikel 36 FEUF, kan motiveras av vissa obligatoriska krav, såsom miljöskyddet miljön, förutsatt att dessa åtgärder tillämpas utan åtskillnad på inhemska varor och varor från andra medlemsstater [51] och står i proportion till det eftersträvade målet. [52] Detta innebär att de nationella åtgärderna även ska vara ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. [53]

56. I förevarande mål är de aktuella nationella kraven inriktade på bland annat miljöskydd och de är tillämpliga på både införsel och tillverkning av kemiska produkter. De innebär därför inte någon diskriminering mellan inhemska och importerade produkter.

57. Eftersom skyddet för miljön, å ena sidan, och skyddet för människors liv och hälsa, å andra sidan, är nära besläktade mål, är det lämpligt att bedöma dem tillsammans. [54]

58. Med avseende på den första delen av proportionalitetskriteriet är det uppenbart att det svenska produktregistret är lämpligt för att garantera att de flesta av de mål som anges i punkt 40 ovan uppnås. För det första ger registret de behöriga myndigheterna användbar information för att fastställa var inspektioner bör utföras på grundval av en riskbedömning. Det är därför ägnat att underlätta tillsynen av yrkesmässig tillverkning eller användning av kemiska produkter i Sverige. I denna tillsyn ingår att säkerställa att näringsidkare uppfyller sina skyldigheter enligt Reachförordningen. [55] Databasen som ingår i det svenska produktregistret skapar vidare statistik över användningen och försäljningen av kemikalier och gör att trender kan analyseras – exempelvis rörande de kategorier och mängder farliga ämnen som används i den svenska industrin, eller hur stor andel av sådana produkter som förs in till Sverige jämfört med de som tillverkas där. Slutligen är det klarlagt i målet att det svenska produktregistret (och möjligtvis även den statistik och de trendanalyser som möjliggörs därigenom) kan tillhandahålla användbar information till nationella myndigheter när de utvecklar sin miljöpolitik.

48 — Punkt 39 ovan.

49 — Se, analogt, dom Kieffer och Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, punkt 28).

50 — Se punkt 34 ovan.

51 — Se, till exempel, domen i målet Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia (C-1/90 och C-176/90, EU:C:1991:327, punkt 13).

52 — Se, exempelvis, dom kommissionen/Danmark (302/86, EU:C:1988:421, punkterna 9 och 12), dom kommissionen/Österrike (C-320/03, EU:C:2005:684, punkt 70) och dom Mickelsson och Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punkt 32).

53 — Se, bland annat, dom ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

54 — Se, analogt, dom Mickelsson och Roos (C-142/05, EU:C:2009:336, punkt 33).

55 — Se punkt 47 ovan.

59. Jag är däremot inte övertygad om att det svenska produktregistret är ett lämpligt instrument för att möjliggöra ett snabbt och lämpligt agerande till följd av olyckor som förgiftning eller brand vid anläggningar där kemiska produkter finns lagrade eller bearbetas. Den övervägande delen av uppgifterna om de kemiska produkterna behöver inte lämnas in till Kemikalieinspektionen direkt efter införseln. Avseende dessa uppgifter krävs endast att de lämnas in senast den 28 februari kalenderåret efter anmälningsskyldighetens inträde. Således är det helt möjligt att de behöriga svenska myndigheterna *inte* kommer att ha den information de behöver för att agera på lämpligt sätt vid en olycka där kemiska produkter är inblandade. Informationen har kanske (helt rättsenligt) inte ännu anmälts. [56]

60. Med avseende på den andra delen av proportionalitetskriteriet verkar det anmälnings- och registreringskrav som är aktuellt i det nationella målet inte gå längre än vad som krävs för att uppnå de mål som anges i punkt 58 ovan.

61. För det första verkar kravets verkningar på handeln på den interna marknaden vara begränsade. [57] Kravet utgör inte hinder för att kemiska produkter med ursprung i en annan medlemsstat släpps ut på den svenska marknaden. [58]

62. För det andra delar jag den danska och den svenska regeringens uppfattning att det endast är den globala överblick över kemiska produkter i Sverige som uppkommer genom det svenska produktregistret som kan uppfylla de olika funktioner som beskrevs i punkt 40 ovan (inom de gränser som angavs i punkt 58) och därför kunna uppfylla den grad av skydd för miljön och människors hälsa och liv som Sverige försöker garantera. Det unionsregister som sammanställs enligt Reachförordningen ger inte sådan överblick. [59]

Förslag till avgörande

63. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som Högsta domstolen (Sverige) har framställt på följande sätt:

Artikel 128 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) samt artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF ska tolkas så, att de inte utgör hinder för att medlemsstaterna antar sådana bestämmelser – som bestämmelserna i den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet – som kräver att den som årligen yrkesmässigt inför en viss mängd av en kemisk produkt till medlemsstaten ska anmäla införseln till en offentlig myndighet för registrering i ett register över kemiska produkter i syfte att skydda miljön och människors hälsa.

56 — Självklart kan relevant information finnas tillgänglig för de behöriga myndigheterna av andra skäl. Vid förhandlingen förklarade den svenska regeringen att nationell eller lokal speciallagstiftning mycket väl kan vara tillämplig, exempelvis, i fråga om transport av farliga ämnen. Relevant information kan också vara tillgänglig till följd av anmälningskravet i artikel 6 i rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (EGT L 10, 1996, s. 13) (Serveso II-direktivet). Med verkan från den 1 juni 2015 har nämnda bestämmelse ersatts av artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU av den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG (EUT L 197, 2012, s. 1) (Serveso III-direktivet).

57 — Jag vill återigen betona att argumentationen i detta avseende rör anmälningsskyldigheten som sådan och inte eventuella avgifter som i Sverige tas ut på kemiska produkter som förs in till landet.

58 — Se punkt 39 ovan.

59 — Se punkterna 42 och 43 ovan.