Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. ТАНЧЕВ
представено на 21 декември 2016 година [1]

Дело C-535/15

Freie und Hansestadt Hamburg
срещу
Jost Pinckernelle

(Преюдициално запитване, отправено от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия)

„Регистрация, оценка, разрешаване и ограничаване на химикали (REACH) — Материален обхват на задължението за регистриране в Европейската агенция по химикали („ECHA“) — Забрана от орган на държава членка за износ от Съюза на никотинсулфат, нерегистриран при вноса — член 5 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 — Член 126 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 относно санкции при неспазване на Регламента“

1. Въпросът, поставен на Съда в настоящия случай, засяга материалния обхват на изискванията за регистрация, установени в член 5 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 [2] (наричан по-нататък „Регламентът REACH“). По-специално Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) иска да се установи дали търговец, който е внесъл в Европейския съюз даден химикал, в конкретния случай никотинсулфат, без да спази изискването да го регистрира в Европейската агенция по химикали (наричана по-нататък „ECHA“), може да получи отказ от орган на държава членка, като община Хамбург, да му бъде разрешен износът на химикала извън Съюза. Община Хамбург обосновава отказа си с това, че въпросният износ на никотинсулфат сам по себе си представлява нарушение на член 5 от Регламента REACH.

I – Правна уредба

A – Правото на ЕС

2. Съображения 2, 3, 7 и 122 от Регламента REACH гласят:

„(2) Ефективното функциониране на вътрешния пазар за вещества може да се постигне само ако изискванията към веществата не се различават значително между различните държави членки.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3). Текстът на Регламента REACH, относим към фактите по главното производство, е последно изменен с Регламент (ЕО) № 552/2009 на Комисията от 22 юни 2009 г. (ОВ L 164, 2009 г., стр. 7).

(3) Следва да се гарантира високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда чрез сближаване на законодателството в областта на веществата с цел постигане на устойчиво развитие. Това законодателство следва да бъде прилагано по начин, който не дискриминира търговията на вещества на вътрешния или международния пазар в съответствие с поетите от Общността международни ангажименти.

[…]

(7) За да се запази целостта на вътрешния пазар и да се гарантира високо ниво на защита на човешкото здраве, особено на здравето на работниците и околната среда, е необходимо да се гарантира, че производството на вещества в Общността, съответства на законодателството на Общността, дори ако тези вещества се изнасят.

[…]

(122) С цел да се гарантира прозрачност, безпристрастност и последователност на ниво действия на държавите членки по прилагането, е необходимо държавите членки да заложат подходяща рамка за санкции с оглед налагането на ефективни, съразмерни и възпиращи санкции за неспазване, тъй като това неспазване може да причини вреда на здравето на човека и околната среда.“

3. Член 1 от Регламента REACH е озаглавен „Цел и обхват“. Член 1, параграф 1 предвижда:

„Целта на настоящия регламент е да гарантира високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда, включително насърчаването на алтернативни методи за оценка на опасности от вещества, както и свободното движение на вещества на вътрешния пазар и в същото време подобряване конкурентоспособността и иновацията.“

4. Член 3 от Регламента REACH е озаглавен „Определения“. Член 3 предвижда:

„По смисъла на настоящия регламент:

[…]

7. Регистрант: означава производител или вносител на вещество, или производител или вносител на изделие, подал регистрация за вещество;

[…]

9. Производител: означава всяко физическо или юридическо лице, установено в Общността, което произвежда вещество в рамките на Общността;

10. Внос: означава физическото въвеждане на митническата територия на Общността;

11. Вносител: означава всяко физическо или юридическо лице, установено в Общността, което е отговорно за вноса;

12. Пускане на пазара: означава доставяне или предоставяне, срещу заплащане или безплатно, на трета страна. Вносът се счита за пускане на пазара;

[…]“.

5. Член 5 от Регламента REACH е озаглавен „Няма данни, няма пазар“ и предвижда следното:

„В съответствие с разпоредбите на членове 6, 7, 21 и 23 вещества в самостоятелен вид, в смеси или в изделия не се произвеждат в Общността или не се пускат на пазара, освен ако те са регистрирани в съответствие с разпоредбите на настоящия дял, когато това се изисква“.

6. Член 6 от Регламента REACH е озаглавен „Общи задължения за регистриране на вещества, в самостоятелен вид или в смеси“ и параграф 1 от него предвижда:

„Освен в случаите, в които настоящият регламент предвижда друго, всеки производител или вносител на вещество в самостоятелен вид или в една или повече смес(и) в количества от 1 тон или повече на година подава регистрация в Агенцията“.

7. Член 126 от Регламента REACH е озаглавен „Санкции при неспазване на регламента“ и предвижда:

„Държавите членки установяват разпоредби за санкции, приложими при нарушаване на разпоредбите на настоящия регламент и вземат всички необходими мерки, за да гарантират, че те се прилагат. Предвидените наказания, трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. […]“.

Б – Националното право

8. Относимите разпоредби на националното право се съдържат в Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Закон за защита от опасните вещества, наричан по-нататък „ChemG“), в обнародваната на 28 август 2013 г. (BGBl I, стр. 3498, 3991) редакция, както и в Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Закон на Хамбург за защита на обществената сигурност и обществения ред, наричан по-нататък „SOG“) (HmbGVBI., стр. 77).

9. Членове 21, 23 и 27b от ChemG гласят следното:

„Член 21 Контрол

(1) Компетентните органи на провинцията осъществяват контрол върху прилагането на този закон и на приетите въз основа на него подзаконови нормативни актове, доколкото с този закон не е предвидено друго.

(2) Параграф 1 се прилага и по отношение на регламентите на ЕО или на ЕС, които засягат предмета на уредба на този закон, доколкото контролът върху прилагането им следва да се осъществява от държавите членки.

[…]

Член 23 Разпоредителна дейност на административните органи

(1) Във всеки конкретен случай компетентните органи на провинцията могат да дават разпореждания, които са необходими за отстраняването на установени или за предотвратяването на бъдещи нарушения на този закон или на приетите въз основа на него подзаконови нормативни актове или на някой от посочените в член 21, параграф 2, първо изречение регламенти на ЕО или на ЕС […].

Член 27b Нарушения на Регламент (ЕО) № 1907/2006

(1) С лишаване от свобода до две години или с глоба се наказва всеки, който наруши Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH) […], като

1.
в нарушение на член 5 произведе или пусне на пазара вещество в самостоятелен вид, в смес или в изделие.

[…]“.

10. Член 3, параграф 1 от SOG в приложимата му редакция от 16 юни 2005 г. (HmbGVBI стр. 233) гласи следното:

„Член 3 Задачи

(1) В рамките на своята компетентност и след задължително упражняване на преценка административните органи приемат мерките, необходими във всеки конкретен случай за защита на обществеността или на отделния индивид, с цел да предотвратят предстоящи рискове за обществената сигурност или за обществения ред или да преустановят нарушения на обществената сигурност или на обществения ред (мерки за предотвратяване на рискове).

[…]“.

II – Фактите в главното производство и преюдициалният въпрос

11. Жалбоподателят, г-н Pinckernelle, търгува с химични вещества. Той иска да се отмени решение на община Хамбург от 29 юни 2009 г. (наричано по-нататък „решението“), с което му е отказано разрешение за износ на пратка от 19,4 тона никотинсулфат (наричана по-нататък „пратката“) за трета държава, в случая Русия, която е внесъл в Европейския съюз от Китай след 1 декември 2008 г. Никотинсулфатът се използва в Русия като дезинфектант в промишлеността и в обори[3]. Това вещество обаче не може да се използва за тази цел в Съюза, където за него се прилагат строги ограничения[4].

12. В рамките на проведено по-рано наказателно разследване речната полиция на Хамбург и службата по икономически и работни дейности на община Хамбург конфискуват пратката. Тя е оставена в склад в Хамбург, където се е намирала. Съгласно разпорежданията на община Хамбург от 23 февруари и от 18 май 2009 г. пратката не може да напуска склада[5]. В разпореждането от 18 май 2009 г. се посочва освен това, че тя може да напусне склада само с предварително разрешение от община Хамбург[6].

13. Преди вноса г-н Pinckernelle не е извършил предварителна регистрация на пратката в съответствие с член 28 от Регламента REACH, нито регистрация съгласно член 6 от Регламента REACH. В решението на община Хамбург се посочва, че никотинсулфатът се намира незаконно в Хамбург: чрез износа му в трета страна това положение не можело да бъде узаконено, а самò представлявало нарушаване на обществената сигурност и на обществения ред.

3 — Според писменото становище на Комисията.

4 — Пак там. Комисията цитира по-специално Регламент (ЕС) № 528/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 година относно предоставянето на пазара и употребата на биоциди (ОВ L 167, 2012 г., стр. 1).

5 — Според писменото становище на Комисията.

6 — Пак там.

14. Г-н Pinckernelle обжалва решението пред Verwaltungsgericht (Административен съд), но жалбата му е отхвърлена. След подадената от г-н Pinckernelle въззивна жалба, с решение от 25 февруари 2014 г. Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд) отменя решението на Verwaltungsgericht (Административен съд). Заедно с отмяната на решението този съд задължава община Хамбург да издаде разрешение за износ на пратката. В изложените мотиви Oberverwaltungsgericht (Областен административен съд) посочва, че планираният износ на вещество, внесено в нарушение на член 5 от Регламента REACH, не представлява ново нарушение на член 5 във връзка с член 3, точка 12 от Регламента REACH, когато, както в настоящия случай, веществото не е пуснато на европейския пазар поради наложена забрана за неговата търговия.

15. Община Хамбург подава ревизионна жалба срещу това съдебно решение пред националната запитваща юрисдикция.

16. Отделно от административното производство обаче, което е предмет на преюдициалното запитване, в рамките на наказателно производство в Германия г-н Pinckernelle е осъден на лишаване от свобода за срок от 18 месеца, изпитателен срок от 3 години и глоба от 340 000 EUR за незаконни действия при търговията с химикали (наричано по-нататък „наказателното производство“) [7]. То не е образувано от община Хамбург, а от органа, отговорен за наказателното преследване [8].

17. Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) отправя следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 5 от Регламента REACH да се тълкува в смисъл, че, в съответствие с разпоредбите на членове 6, 7, 21 и 23 от Регламента REACH, от територията на Съюза могат да се изнасят вещества само тогава, когато те са били регистрирани, доколкото това е било необходимо, съгласно съответните разпоредби на дял II от Регламента REACH?“.

18. Писмени становища пред Съда представят община Хамбург, германското и италианското правителство и Европейската комисия. Всички те, с изключение на Италия, както и представителят на г-н Pinckernelle представят устни становища в съдебното заседание от 28 септември 2016 г.

III – Анализ

1. Въведение

19. Никотинсулфатът е запалим продукт, който може да бъде токсичен за хората при вдишване, при контакт с кожата или при абсорбиране по друг начин. Той може да има също дълготрайни неблагоприятни последици за водната среда, тъй като е токсичен за морските видове и може да навреди на биологичното разнообразие. [9]

7 — В съдебното заседание представителят на г-н Pinckernelle посочва, че наказателното производство е приключило през януари 2012 г.

8 — Според устното становище на община Хамбург.

9 — Вж. приложение III от Регламента REACH, както и https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551.

20. Регламентът REACH има за цел да гарантира безопасното управление на рисковете, свързани с химикалите, по цялата верига на доставки [10] — от производството и вноса им до потребителите на продукти, включващи химикали, както и, до известна степен, обезвреждането на химикали. Ето защо неговият обхват е много широк [11]. Може ли обаче да се приеме, че в материалния му обхват попада износът на стоки, които не са произведени в Европейския съюз, но не са регистрирани в ECHA при вноса им съгласно изискванията? Това е по същество въпросът, поставен за разглеждане пред Съда по настоящото дело.

21. Преди да пристъпя към анализ на поставения от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) въпрос, е важно да се отбележи, че обхватът му е тесен.

22. Както изтъква Комисията в съдебното заседание, Съдът трябва да разгледа самостоятелния въпрос дали износът от Съюза за трета държава на химикали, нерегистрирани при вноса им, представлява нарушение на член 5 от Регламента REACH, което е отделно и различно от неспазването на член 5 от Регламента REACH при вноса. Предвид това ще ограничa анализа си до този отделен въпрос.

23. Видно от представените на Съда писмени становища, основна роля за решаването на спора между страните по настоящото дело има традиционното тълкуване на правната уредба, и по-специално определянето на значението на понятието „пускат на пазара“ в член 5 от Регламента REACH.

24. Какво означава използваният в член 5 израз „пускат на пазара“ — че посочената разпоредба се ограничава до химични вещества, пуснати на вътрешния пазар на ЕС [12], като така изключва химичните вещества, които не са регистрирани при вноса им в Съюза, но търговецът иска да ги изнася, както твърдят г-н Pinckernelle и Комисията, или че става приложим в случаите, когато химикали се пускат на който и да е от световните пазари, и следователно включва химичните вещества, които не са регистрирани при вноса и са предназначени за износ в трети държави, както твърдят община Хамбург, Германия и Италия?

25. Въз основа на установените тълкувателни методи на Съда стигам до извода, че понятието „пускат на пазара“ в член 5 от Регламента REACH трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до вътрешния пазар на Европейския съюз. Ще изложа съображенията си в подкрепа на това твърдение в част Б от раздел III по-долу.

26. Все пак в съдебното заседание е изразено съмнение доколко е налице ефективна, съразмерна и възпираща санкция по отношение на (незаконния) внос на пратката въпреки предвидените в член 126 от Регламента REACH задължения на Германия за коригиращи действия при правонарушения. Според представителя на г-н Pinckernelle липсата на регистрация на пратката е разгледана в наказателното производство (което включва наказание за нарушаване на член 5 от Регламента REACH), докато представителят на община Хамбург твърди обратното. Според община Хамбург в наказателното производство се разглежда всъщност невярната информация, предоставена от г-н Pinckernelle по отношение на други химикали, и опит за продажба под фиктивни имена на химикали, които са забранени в Европа. Ако това е така, нарушението на Регламента REACH, извършено от г-н Pinckernelle при вноса на пратката в Съюза, може все още да не е разгледано, отделно от нейното конфискуване.

10 — *Bergkamp*, L. et *Penman*, M. Introduction. — In: *Bergkamp*, L. (ed). The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice. Oxford University Press, 2013, p. 1 et 2.

11 — Ibid.

12 — Това не засяга факта, че Регламентът REACH се прилага за Исландия, Лихтенщайн и Норвегия. Вж. Споразумение за Европейското икономическо пространство, приложение II, част II (ОВ L 1, 1994 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 53, стр. 4). Освен това, ако в текста на Регламента REACH фигурира понятието „Европейска общност“, същото понятие е използвано и в настоящото заключение.

27. Тези съображения, наред с изтъкнатите от Германия и община Хамбург доводи за необходимостта член 5 от Регламента REACH да се тълкува така, че да не се допуснат пропуски в прилагането му, показват, че не е възможно член 5 от Регламента REACH и степента, в която той се прилага за износа на стоки, нерегистрирани при вноса, да се тълкуват изолирано от предвидените в член 126 от Регламента REACH задължения на държавите членки за коригиращи действия при правонарушения.

28. Ето защо в част B от раздел III ще изложа някои съображения за контекста, в който трябва да се тълкува моят отговор на преюдициалния въпрос [13].

29. Накрая, в съдебното заседание се обсъжда дали евентуален утвърдителен отговор на преюдициалния въпрос, както е формулиран от националната юрисдикция, би довел до нарушаване на принципа ne bis in idem, защитен от правото на Съюза съгласно член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Като се имат предвид липсата на позоваване на ne bis in idem в акта за преюдициално запитване [14] и нерешеният фактически въпрос за връзката между наказателното и административното производство в настоящия случай, въпросът е от компетентността на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), който може да отправи преюдициално запитване по член 267 ДФЕС [15].

2. Тълкуване на член 5 от Регламента REACH

1. Подход

30. Според един автор [16] Регламентът REACH съдържа не една, а няколко регулаторни уредби, събрани в един акт. Осем от дяловете му определят по-голямата част от материалното право. Дял I обхваща общите положения. Дял II се отнася до регистрацията на химичните вещества. Дял III урежда обмена на информация и избягването на ненужни изпитвания. Дял IV се отнася до информацията надолу по веригата на доставки. Дял V определя правилата за потребителите надолу по веригата, докато в дял VI е обобщена оценката, в дял VII — разрешаването, а в дял VIII — ограниченията.

31. Преди всичко искам да отбележа, че изразът „пускат на пазара“ — или израз, съставен от други граматични варианти на глагола „пускам“ и думите „на пазара“ — се използва не само в член 5 от дял II от Регламента REACH. Той присъства в член 1, параграф 2 на глава 1 от дял I — частта от Регламента, където се определят неговите цел и обхват. Съдържа се в дял IV относно информацията надолу по веригата на доставки (член 31, параграф 5, в дял VII относно разрешаването (член 56, параграф 1 и член 58, параграф 1, буква в)) и в дял VIII относно ограниченията (член 67, параграфи 1 и 3, член 68, параграф 1 и член 69, параграфи 1 и 4).

32. Освен това, както се изтъква в писменото становище на Германия, Регламентът REACH създава принципно нова, цялостна система за регулиране на химичните вещества в рамките на ЕС, която се управлява от общоевропейски орган, а именно ECHA, учредена съгласно дял X от Регламента REACH.

13 — Решение от 27 октомври 2009 г., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, т. 81 и цитираната съдебна практика).

14 — Целта на информацията, съдържаща се в акта за преюдициално запитване, е не само да гарантира, че Съдът може да даде полезен отговор, но и да даде възможност на правителствата на държавите членки и на другите заинтересовани страни да представят становищата си съгласно член 23 от Статута на Съда. Вж. заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, т. 20 и 21).

15 — В решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) Съдът разглежда смесица от наказателни и административни санкции при прилагането на правото на Съюза и *ne bis in idem* съгласно член 50 от Хартата.

16 — Bergkamp, op. cit., p. 2.

33. Така в интерес на правната сигурност и съгласуваност [17] и с оглед на обстоятелството, че Съдът е установил „интегрираността“ на създадената с Регламента REACH система [18], според мен трябва да се отхвърли подходът, съгласно който значението на израза „пускат на пазара“ и неговите граматични варианти биха могли да се различават в зависимост от разпоредбата или дяла от Регламента REACH, в чийто текст се съдържа. Такъв подход би бил в разрез с член 3, точка 12 от Регламента REACH, който дава определение на понятието „пускане на пазара“, приложимо за всички дялове, както и с постоянната практика на Съда в смисъл, че архитектурата или общата структура на законодателството на ЕС, част от която е дадена разпоредба, определя нейното значение [19].

34. По същия начин Регламентът REACH не се позовава на правото на държавите членки, за да определи значението и обхвата на израза „пускат на пазара“. Ето защо той трябва да подлежи на самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в ЕС [20] по признатите от правото на Съюза тълкувателни методи [21].

2. Значение

1. Формулировка в текстовете на различни езици

35. В писмените становища на община Хамбург, Германия, Италия и Комисията се обсъжда формулировката на член 5 от Регламента REACH в текстовете на различни езици във връзка със значението на израза „пускат на пазара“. Засягат се основно следните аспекти.

36. Според писменото становище на Германия всъщност текстът на член 5 не е двусмислен, т.е. няма териториално ограничение, което да се отнася към израза „пускат на пазара“ в член 5 или пък в член 3, точка 12 от Регламента REACH, като се има предвид общоупотребимият смисъл на този израз. Германия се позовава на текста на немски, английски и френски език в подкрепа на своето тълкуване на израза „пускат на пазара“, използван в член 5 от Регламента REACH.

37. Според Италия и община Хамбург липсата на конкретни думи в член 5 от Регламента REACH, които да обвързват понятието „пускат на пазара“ с уточнението „в Общността“ така, както е обвързан изразът „се произвеждат“ в текста на същия член, означава, че териториално ограничение в рамките на Съюза не се прилага за „пуснати на пазара“ вещества. Община Хамбург твърди, че самото използване на думата „вътрешен“ преди „пазар“ би ограничило член 5 от Регламента REACH по начина, застъпен от г-н Pinckernelle и Комисията, ако намерението на законодателя на ЕС е било такова. Община Хамбург и Италия са на мнение, че нищо в текста на член 3, точка 12 от Регламента REACH не поставя под съмнение тази теза.

17 — Тези въпроси са отразени в Бялата книга на Комисията, с която се предлага Регламентът REACH (COM/2003/0644 окончателен — COD 2003/0256, например стр. 2—5).

18 — Решения от 10 септември 2015 г., FCD и FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, т. 32) и от 17 март 2016 г., Canadian Oil Company Sweden и Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, т. 25).

19 — Например решение от 31 март 1998 г., Франция и Société commerciale des potasses et de l'azote (SCPA) и Entreprise minière et chimique (EMC)/Комисия (C-68/94 и C-30/95, EU:C:1998:148, т. 168).

20 — Например решение от 9 ноември 2000 г., Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, т. 26).

21 — За използваните от Съда тълкувателни методи вж. например *Lenaerts*, K. и *Gutiérrez-Fons*, J. To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice (2014) 20. — Columbia Journal of European Law, p. 3; *Martens*, Sebastian A.E. Methodenlehre des Unionsrechts. Max Planck Institut für ausländisches und internationals Privatrecht (2013); *Beck*, G. The Legal Reasoning of the Court of Justice. Hart Publishing, 2012, по-специално глава 7.

38. Комисията твърди, че в текста на осем от официалните езици изразът „в Общността“ в член 5 от Регламента REACH се отнася както до производството, така и до пускането на пазара, на три от езиците формулировката е двусмислена, а на десет от езиците териториалното ограничение „в Общността“ е обвързано само с производството [22]. Ето защо Комисията счита, че единственият начин да се избегне тълкуване contra legem на текстовете на осемте езика, в които изразът „в Общността“ обхваща едновременно и пускането на пазара, и производството, е да се приеме нейното тълкуване на член 5 от Регламента REACH [23].

39. Когато между формулировките на различни езици на текст от правото на Европейския съюз има несъответствия, въпросната разпоредба трябва да се тълкува в съответствие с общата структура и контекста на правната уредба, от която тя е част, както и от целта на разпоредбата [24]. Наред с това генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, релевантни за тълкуването ѝ [25]. Именно в светлината на тези принципи ще тълкувам понятието „пускат на пазара“ в член 5 от Регламента REACH.

2. Обща структура и контекст

40. Контекстът при тълкуването на мерките на Съюза обхваща няколко различни отправни точки. Той включва сравнение със законодателството, което предхожда разглежданата мярка, но се отменя с нея [26]. Обхваща законодателството на ЕС, което се отнася до или е свързано по същество с въпросната мярка [27]. Отнася се и до контекста на съответната разпоредба във връзка с други разпоредби на акта на ЕС, в който се съдържа, и с цялостния му замисъл.

41. Що се отнася до първото, не може да се направи съществен извод от факта, че две от мерките, които предшестват Регламента REACH и са отменени с него, съдържат клаузи, налагащи изрично териториално ограничение в рамките на вътрешния пазар на Съюза, докато самият Регламент REACH не предвижда такова ограничение [28]. Колкото до второто, според мен

22 — В писменото си становище Комисията посочва, че формулировките в текстовете на испански, литовски и немски език могат да се тълкуват по два начина. Формулировките на български, гръцки, естонски, италиански, нидерландски, полски, португалски и фински език, както на английски и френски език създават впечатлението, че изразът „в Общността“ се отнася само до производството. Формулировките на датски, латвийски, румънски, словашки, словенски, унгарски, чешки и шведски език са ясни и обвързват израза „в Общността“ едновременно и с производството, и с пускането на пазара.

23 — Текстовете на всички езици имат еднаква тежест и това не се променя в зависимост от големината на държавата членка, която използва съответния език. Решение от 2 април 1998 г., EMU Tabac и др. (C-296/95, EU:C:1998:152, т. 36).

24 — Решение от 18 септември 2014 г., Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, т. 31 и цитираната съдебна практика). Вж. и решения от 22 юни 2016 г., Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, т. 18 и цитираната съдебна практика) и от 4 февруари 2016 г., Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, т. 19 и цитираната съдебна практика).

25 — Решение от 27 октомври 2016 г., Комисия/Германия (C-220/15, EU:C:2016:815, т. 39).

26 — Например заключението на генералния адвокат Saugmandsgaard Øe по дело Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016 781, т. 23) (висящо).

27 — За подробно описание вж. Beck, op. cit., бел. 21, p. 193. Вж. например решения от 16 юли 1998 г., Gut Springenheide и Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369, т. 28—30) и от 27 септември 2001 г., Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, т. 50).

28 — Вж. член 1, параграф 1 и член 1, параграф 2, буква б) от Директива 76/769/ЕИО на Съвета от 27 юли 1976 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно ограниченията за пускането на пазара и употребата на някои опасни вещества и препарати (ОВ L 262, 1976 г., стр. 201; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 3, стр. 133) и член 1, параграф 1 от Директива 91/155/ЕИО на Комисията от 5 март 1991 година за определяне и установяване на подробни правила на системата за специфична информация, отнасяща се до опасни препарати в изпълнение на член 10 от Директива 88/379/ЕИО (ОВ L 76, 1991 г., стр. 35; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 10, стр. 47).

не е от съществено значение дали Регламентът REACH е сред мерките, включени в Известието на Комисията „Синьо ръководство“ от 2016 г. за прилагането на правилата на Съюза относно продуктите [29], и твърдението в този документ, че за целите на Съюза за хармонизация един продукт е пуснат на пазара, когато е предоставен за първи път на пазара на Съюза [30].

42. Това е така, защото според мен и двете са индиции за оборима презумпция, че законодателството на Съюза, което изрично урежда пускането на каквото и да е на „вътрешния пазар“, има същото значение, когато в него се споменава за пускане „на пазара“. Тази презумпция може да бъде оборена от прилагането на правилата за тълкуване на мерките на Съюза, така че например в общоупотребимия смисъл да се включва недвусмислено позоваване на конкретен географски пазар, различен от вътрешния [31].

43. Подобен текст обаче липсва в член 5 от Регламента REACH, а разпоредбите на този регламент, които показват, че той цели уреждането само на пуснатите на вътрешния пазар на Съюза химични вещества, са значително повече от индициите за намерение на законодателя на Съюза да регламентира химични вещества, пуснати на пазара на трети държави.

44. В съображение 2 например като цел на Регламента REACH [32] се посочва „ефективното функциониране на *вътрешния пазар* за вещества“ (курсивът е мой), докато по-нататък в член 1, озаглавен „Цел и обхват“, се предвижда, че гарантирането на „свободното движение на вещества на вътрешния пазар“ е една от целите на Регламента REACH. Видно е, че нито в съображенията, нито в дял I, озаглавен „Общи положения“, присъства цел, свързана с уреждането на химикалите, пуснати на пазара на трети държави.

45. Както отбелязах по-горе, има и други разпоредби на Регламента REACH освен член 5, в които се посочва, че веществата се „пускат на пазара“, а не на „вътрешния пазар“ [33], а това, за съжаление, потвърждава непоследователния подход при съставянето на текста. В определението на понятието „пускане на пазара“ в член 3, точка 12 също не се посочва изрично вътрешният пазар. Ако обаче Регламентът REACH се разгледа от една по-обща перспектива, е видно, че когато се използва изразът „пускат на пазара“ или неговите граматични варианти, значението му обикновено се стеснява от контекста до „вътрешния“ пазар на Съюза, като така материалният му обхват изключва износа на химични вещества, които не са регистрирани при вноса.

46. По-конкретно в целия текст на Регламента REACH близостта на израза „на пазара“ до друга разпоредба често ограничава понятието до параметрите на вътрешния пазар на Съюза [34]. В други случаи обвързването на израза „на пазара“ с член от друг дял на Регламента REACH води до същия резултат.

29 — ОВ C 272, 2016 г., стр. 1 (наричано по-нататък „Синьото ръководство“). Въз основа на текста на Ръководството на ECHA относно член 5 от Регламента REACH не може да се направи извод, че тази разпоредба обхваща износа на стоки, нерегистрирани при вноса. Ще отбележа обаче, че във всеки случай Ръководството на ECHA не е правно обвързващо. Вж. решение от 10 септември 2015 г., FCD и FMB (EU:C:2015:576, т. 28 и 29) и заключението на генералния адвокат Mengozzi от 28 септември 2016 г. по дела Polynt/ECHA (C-323/15 P) и Hitachi Chemical Europe GmbH и Polynt SpA/ECHA (C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Синьото ръководство, стр. 18.

31 — Относно връзката между буквално значение, цел и контекст вж. решение от 27 октомври 2016 г., Комисия/Германия (C-220/15, EU:C:2016:815, т. 37—39). Вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело Комисия/Германия (C-220/15, EU:C:2016:534, по-специално т. 38). Ако буквалното значение на дадена разпоредба води до безсмислен резултат, тя трябва да бъде преценена по друг начин. Вж. т. 37 от заключението на генералния адвокат Bobek по дело European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179) и цитираната съдебна практика.

32 — Съображенията изпълняват едновременно две функции: тълкуване на релевантните разпоредби и определяне на целите на съответните мерки. Вж. Beck, op. cit., p. 191.

33 — Вж. точка 31 по-горе.

34 — Като пример за тълкуване на разпоредба въз основа на систематичното място на текста вж. заключението на генералния адвокат Stix-Hackl от 10 май 2005 г. по дело Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, т. 20—25).

47. Всъщност това се забелязва и в член 3, точка 12, второ изречение, където се посочва, че вносът „се счита за пускане на пазара“. Това е така, защото в член 3, точка 10 „внос“ се определя като „физическото въвеждане на митническата територия на Общността“.

48. В член 56, параграф 1 от дял VII относно разрешаването се посочва, че един производител, вносител или потребител надолу по веригата не пуска вещество „на пазара“. Непосредствено преди този член обаче е член 55, в който като цел на дял VII се определя безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар.

49. Член 56, параграф 1, буква д), също от дял VII, дава възможност вещество да бъде „пуснато на пазара“, ако е било издадено разрешение на непосредствен потребител надолу по веригата. Определението за потребител надолу по веригата в член 3, точка 13 обаче е обвързано с физически или юридически лица, „установени в Общността“.

50. Член 68 от дял VIII относно ограниченията е озаглавен „Въвеждане на нови и изменение на съществуващи ограничения“. Той се отнася до неприемливи рискове за здравето на човека и околната среда, произтичащи по-специално от „пускането на пазара“, но непосредствено след това в него се посочва необходимостта от отговор „на равнище на Общността“ [35].

51. Ще посоча и член 31, параграф 5 от дял IV относно информацията по веригата на доставки. Подразбира се, че под „пускането на пазара“ се има предвид вътрешният пазар на Съюза, тъй като посочените в тази разпоредба информационни листове за безопасност се предоставят на езика на съответната държава членка (освен ако въпросната държава членка не разпореди друго).

52. Най-накрая, но и от най-голямо значение е, че самият член 5 трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до „вътрешния“ пазар, след надлежно отчитане на член 6. Член 5 трябва да се разглежда задължително в контекста на член 6, защото в първия ред на член 5 се посочва, че той е съобразен по-специално с член 6. По-нататък в член 5 се посочва, че регистрацията се извършва в съответствие с разпоредбите на дял II, когато това се изисква. Релевантна за регистрацията на разглежданата в настоящия случай пратка е разпоредбата на член 6 от Регламента REACH, предвиждаща регистрация на вещества в самостоятелен вид или в смеси [36].

53. Впрочем установените в член 6 задължения за регистриране се отнасят до „всеки производител или вносител“, но не и до износителите. Това вероятно не е изненадващо, като се има предвид, че в определението за „регистрант“ в член 3, точка 7 износителите също не са споменати, а се посочва, че регистрант означава „производител или вносител на вещество, или производител или вносител на изделие, подал регистрация за вещество“.

54. Действително, Регламентът REACH е насочен предимно към дейността на вносителите и производителите, които се споменават в текста му повече от 40 пъти [37]. Член 1, параграф 3 относно целта и обхвата на Регламента REACH гласи: „Настоящият регламент се основава на принципа, че производителите, вносителите и потребителите надолу по веригата са длъжни да произвеждат, пускат на пазара или употребяват тези вещества, така че да няма неблагоприятно въздействие върху здравето на човека или околната среда. Неговите разпоредби са основани на принципа на превантивността“. Член 1, параграф 3 обаче не налага задължения на износителите.

35 — Следователно понятието „пускане на пазара“ в член 69, параграфи 1 и 4 от Регламента REACH относно изготвянето на предложения от Комисията при наличие на риск за здравето на човека или околната среда също трябва да се ограничи до предложения, свързани с отговор на равнището на Общността.

36 — Нищо в преписката по делото не сочи, че пратката следва да се разглежда като вещество в изделие по член 7. В по-общ план вж. решение от 10 септември 2015 г., FCD и FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

37 — Потребителите надолу по веригата също присъстват в много от разпоредбите, но най-вече в дял V.

55. В Регламента REACH дейността на износителите се споменава относително рядко и нищо в неговия текст не подкрепя тезата, че износът към трети държави на химикали, нерегистрирани при вноса в Съюза, представлява ново и самостоятелно нарушение на член 5.

56. Съображение 7 е насочено към производството на вещества и се отнася до целта да се запази целостта на вътрешния пазар. Следователно подчиненото изречение, с което завършва съображение 7 — „дори ако тези вещества се изнасят“ — цели да не се дава възможност на производители, осъществяващи дейност на вътрешния пазар, да избегнат включването в материалния обхват на Регламента REACH с довода, че използваните в такива процеси химични вещества са предназначени за износ. Този мой извод почива на факта, че в член 3, точка 9 от Регламента REACH „производител“ е определен като „всяко физическо или юридическо лице, установено в Общността, което произвежда вещество в рамките на Общността“.

57. Освен това Регламентът REACH съдържа lex specialis по отношение на химикалите, които са регистрирани в ЕС, изнесени и повторно внесени след това. В член 2, параграф 7, буква в) от дял I се въвежда изключение от регистрацията по дял II, задълженията на потребителите надолу по веригата по дял V и оценката по дял VI, когато износът се извършва от участник във веригата на доставки и веществата са повторно внесени в Съюза от същия или друг участник във веригата на доставки. Това изключение се прилага, когато участникът удостовери, че i) повторно внесеното вещество е същото като изнесеното; и ii) на участника му е предоставена цялата релевантна информация в съответствие с членове 31 или 32 от Регламента REACH за изнесеното вещество [38].

58. Ето защо член 2, параграф 7, буква в) от Регламента REACH показва, че що се отнася до износа на химични вещества, материалният обхват се ограничава до повторно внесените вещества. Същото следва от текста на член 2, параграф 1, буква б) от Регламента REACH, в който веществата под митнически контрол се изключват от обхвата на Регламента, при условие че те са предназначени по-специално за реекспорт или транзит [39], както и от обстоятелството, че в отделен регламент на Съюза, а именно Регламент (ЕС) № 649/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012 година относно износа и вноса на опасни химикали [40], са определени специални правила и процедури за износа на химични вещества, които са забранени или строго ограничени в рамките на Европейския съюз [41].

59. Както отбелязва един автор, щом като „Регламентът REACH не се прилага за употребата на химикали извън Европейския съюз, има основания да се приеме, че това понятие обхваща единствено потребителите, които се намират в Съюза. Аналогично изискванията, задействани с пускането на пазара, следва да се тълкуват в смисъл, че се отнасят само до пускането на пазара на ЕС и не обхващат пазари извън ЕС“ [42]. Стигам до извода, че контекстуалният анализ на член 5 от Регламента REACH подкрепя тази теза.

38 — Член 31 се отнася до изискванията относно информационните листове за безопасност, а член 32 — до задължението за предоставяне на информация надолу по веригата на доставки за вещества в самостоятелен вид или в смеси, за които не се изисква информационен лист за безопасност.

39 — Вж. и съображение 10. Считам, че приложение XVII към Регламента REACH, изменено с Регламент № 552/2009, подкрепя това тълкуване, доколкото то не допуска наложените от Директива 76/769 ограничения да се прилагат към износа по Регламента REACH.

40 — ОВ L 201, 2012 г., стр. 60.

41 — Вж. Документ на Комисията CA/20/2012 от 9 март 2012 г. относно 10-ото заседание на компетентните органи за REACH и CLP (CARACAL), стр. 2.

42 — *Bergkamp*, L. и *Herbatschek*, K. Key Concepts and Scope — In: *Bergkamp*, L. (ed), op. cit., 40—73.

3. Генезис

60. Пред Съда е направено позоваване на много малко подготвителни документи по Регламента REACH, които са показателни за намерението на законодателя на Съюза изискванията за регистрация по член 5 от този регламент да обхващат износа, нерегистриран при вноса [43]. Действително, Германия е предложила изменение на проекта на член 64, параграф 1 относно забраните и ограниченията на вещества, според което той следва да се отнася до „всяко доставяне или предоставяне“ на пазара. Това предложение обаче изглежда се отнася само до предложението на Комисията относно забраните и ограниченията. Освен това то не засяга износа — целта му, изглежда, е най-вече да се гарантира, че правилата за забрана и ограничение се прилагат при всяко пускане на химично вещество на пазара, а не само при първоначалното пускане. Наистина, от същия документ е видно, че според Германия определението за пускане на пазара обхваща „доставяне на вещество на трета страна в друга държава („*износ*“)“ (курсивът е мой). По-нататък в документа обаче се добавя, че ако „по този въпрос липсва консенсус, може да е необходимо изясняване“ [44].

61. До такова изясняване се е стигнало след законодателната фаза, когато Комисията излага съображенията си в подкрепа на позицията, че изразът „пускане на пазара“ в член 3, точка 12 от Регламента REACH се отнася до пускането на химични вещества на пазара на ЕС [45]. Германия отхвърля тази позиция [46].

62. Ето защо сам по себе си този материал не е достатъчен, за да се установи наличието на намерение у законодателя на Съюза в обхвата на понятието „пускат на пазара“ в член 5 от Регламента REACH [47] да бъдат включени пазари в трети държави, а бих добавил, че такъв извод не може да се направи и от текста на предложението на Комисията.

4. Цел

63. Действително, в неотдавнашното решение Canadian Oil Company Sweden и Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) Съдът постановява, че „основните принципи“, които ръководят интегрираната система на Регламента REACH за контрол на химичните вещества, са посочени от Европейската комисия в уводната част на предложението ѝ за регламент COM(2003) 644 окончателен от 29 октомври 2003 г. Съдът посочва следното:

„Тя описва „системата REACH“ като включваща преди всичко регистрацията, за която „промишлеността следва да набави съответната информация за веществата, които произвежда, и да използва тази информация, за да гарантира безопасно управление на посочените вещества“, след това „оценката, която позволява да се провери, че промишлеността спазва задълженията си“, и разрешаването за веществата, пораждащи сериозно безпокойство, при които „рисковете, свързани с използването […] се контролират адекватно или [относно които]

43 — Значението на генезиса на дадена разпоредба за нейното тълкуване е посочено наскоро от Съда в решение от 27 октомври 2016 г., Комисия/Германия (C-220/15, EU:C:2016:815, т. 39).

44 — Работен документ на Съвета 168/05, работна група ad hoc по химичните вещества, 30 май 2005 г., стр. 3.

45 — За позицията на Комисията вж. док. CA/20/2012, 9 март 2012 г., 10-о заседание на компетентните органи за REACH и CLP (CARACAL), 21—23 март 2012 г.

46 — Последващи действия във връзка с 10-ото заседание на компетентните органи за REACH и CLP (CARACAL). Коментар на Германия по отношение на документ, озаглавен „Изясняване на понятието за пускане на пазара“ (CA/20/2012).

47 — Освен това в писменото си становище Комисията твърди, че понятието „пускат на пазара“ е включено в член 5 от Регламента REACH след предложение за изменение, представено от нидерландското правителство, което няма за цел да включи износа, нерегистриран при вноса, в обхвата на Регламента REACH. Комисията се позовава на следното: Съвет на Европейския съюз, DG C I, Работен документ 214/05, работна група ad hoc по химичните вещества, Брюксел, 11 юли 2005 г., стр. 107.

социално-икономическите ползи надхвърлят рисковете, [ако] не съществуват алтернативни вещества или технологии като друго подходящо решение“. На последно място, „процедурата по ограничаване предлага защитна мрежа, която позволява да се управляват рисковете, които не са обхванати по подходящ начин от другите разпоредби на системата REACH“ [48].

64. Включването на нерегистрирани химични вещества, предназначени да напуснат митническата територия на Съюза след първоначалния им внос, логически не е в съответствие с постигането на целите на Регламента REACH за оценка, разрешаване и ограничаване след регистрацията. Това се дължи не на последно място на практическите трудности, които биха възникнали за ECHA, а всъщност и за всеки друг орган на Съюза или държава членка, при контрола и управлението на веществата след напускане на митническата територия на Съюза, както и на обстоятелството, че според постановеното от Съда „основната цел“ на Регламента REACH е да контролира химичните вещества, в самостоятелен вид или в смеси [49].

65. Както изтъква в съдебното заседание община Хамбург, тя няма да има контрол над пратката след пристигането ѝ в Русия. С други думи, в Регламента REACH липсват разпоредби, които да дават правомощие или възможност на органите на Съюза или на държавите членки да управляват и контролират химикалите, пуснати на пазара на трети държави. Ето защо тълкуването на член 5 от Регламента REACH в подкрепа на полезното действие на подобна цел изглежда неоправдано [50].

66. Поради това отбелязвам, че настоящият случай се различава от проблема, разгледан наскоро в решение от 21 септември 2016 г. по дело European Confederation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:703), в което Съдът приема, че изпитване на козметични съставки върху животни, извършено извън Европейския съюз, попада в приложното поле на член 18, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно козметичните продукти [51]. Тази констатация е направена в контекста на жалба от професионално сдружение, което представлява производителите на съставки, използвани в козметичните продукти в Европейския съюз, за да се установи евентуалното излагане на членовете на това сдружение на риска да понесат наказателни санкции, ако пуснат на пазара в Обединеното кралство козметични продукти, съдържащи съставките, които са били предмет на изпитвания върху животни извън Съюза. Ето защо не е бил поставен въпросът дали Европейският съюз няма практически средства да регламентира изпитването на съставките върху животни, тъй като регулирането се осъществява само при вноса.

67. Наистина, член 106 от Регламента REACH предвижда участие на трети страни в работата на ECHA, член 107 от Регламента REACH дава възможност представители на международни организации да участват като наблюдатели в работата на ECHA, член 120 от Регламента REACH разглежда сътрудничеството с трети страни и международни организации, а член 77, параграф 2, буква а) от Регламента REACH задължава секретариата на ECHA да улесни регистрацията на внесените вещества съгласно дял II в съответствие с международните задължения на ЕС към трети страни.

48 — Точка 25, цитира се решение от 10 септември 2015 г., FCD и FMB (EU:C:2015:576, т. 32).

49 — Решение от 10 септември 2015 г., FCD и FMB (EU:C:2015:576, т. 49). В решение от 13 май 2014 г., Google Spain и Google (C-131/12, EC:C: 2014:317, т. 54) Съдът е постановил, че „като е предвидил особено широко териториално приложно поле, законодателят на Съюза е целял да се избегне възможността спрямо дадено лице да се изключи прилагането на гарантираната с [разглежданата по това дело] директива защита и последната да бъде заобиколена“. Прилагането на правилата за тълкуване на законодателството на Съюза показва, че по отношение на Регламента REACH не може да се направи същият извод.

50 — Относно ролята на *полезното действие* при тълкуването на мерките на ЕС вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело Комисия/Германия (C-220/14, EU:C:2016:534, т. 33 и цитираната съдебна практика).

51 — ОВ L 342, 2009 г., стр. 59.

68. Искам да отбележа също двата споменати в Регламента REACH международни акта в областта на околната среда, а именно плана за прилагане, приет на 4 септември 2002 г. на световната среща на върха в Йоханесбург относно устойчивото развитие (съображение 4), както и Стратегическия подход за международно управление на химикали (SAICM), приет на 6 февруари 2006 г. в Дубай (съображение 6).

69. Никоя от горепосочените разпоредби на Регламента REACH или цитиран в настоящия случай международен акт в областта на опазването на околната среда[52] обаче не установява ангажимент на Европейския съюз за контрол на химичните вещества, изнесени извън митническата му територия.[53] След като тази граница бъде пресечена, неминуемо се ограничава възможността на Съюза, поне в практическо отношение, да гарантира високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда, както е предвидено в член 1, параграф 1 и съображения 1 и 3 от Регламента REACH[54].

70. Оттук следва изводът, че ако в настоящата си редакция член 5 от Регламента REACH е „непоследователен и неподходящ за целите“, които преследва, то законодателят на Съюза трябва „да предприеме действия в това отношение и да приеме подходящи мерки“[55] особено като се има предвид комплексният отзвук, който ще последва, ако материята на Регламента REACH обхване и износа, който не е регистриран при внос[56].

5. Член 126 от Регламента REACH

71. Няма спор, че община Хамбург не е поискала по съдебен ред да се разпореди регистрация на пратката по членове 5 и 6 от Регламента REACH. Според акта за преюдициално запитване е възможно германското административно право да наложи такава регистрация, но още през 2009 г. по първото преюдициално запитване относно Регламента REACH един от генералните адвокати на Съда отбелязва, че „регистрацията на веществата служи именно за подобряване на информираността относно свързаните с тях рискове“[57].

52 — Германия се позовава и на „Дневен ред 21“ — необвързващ, доброволно изпълняван план за действие на Организацията на обединените нации по отношение на устойчивото развитие, изготвен в резултат на Срещата на високо равнище за Земята (Конференцията на ООН за околната среда и развитието), проведена в Рио де Жанейро, Бразилия, през 1992 г. (http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52).

53 — За прибягването до международни актове, сключени от ЕС, като помощ за тълкуване вж. например решение от 11 април 2013 г., HK Danmark (C-335/11 и C-337/11, EU:C:2013:222, т. 37 и 39).

54 — Понастоящем Съдът разглежда спорния въпрос за извънтериториалната компетентност съгласно правото на ЕС. Вж. в контекста на конкурентното право заключението на генералния адвокат Wahl от 20 октомври 2016 г. по дело Intel Corporation/Комисия (C-413/14 P, EU:C:2016:788). Вж. и заключението на генералния адвокат Wathelet по дело InnoLux/Комисия (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 — Вж. решение от 23 март 2000 г., Met-Trans и Sagpol (C-310/98 и C-406/98, EU:C:2000:154, т. 47). Това се отнася и до въпросите на националната запитваща юрисдикция по отношение на членове 21 и 23 от Регламента REACH.

56 — Германия и община Хамбург изразяват загриженост, че правото на ЕС не осигурява достатъчни гаранции за предотвратяване на вноса на храни в ЕС, заразени извън него с опасни химикали. Комисията оспорва това, като се позовава в писменото си становище на Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно хигиената на храните (ОВ L 139, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 173), Регламент (ЕО) № 853/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, 2004 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 71) и Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 година относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход и за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 70, 2005 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 63, стр. 55). Законодателят на ЕС следва да реши подобни многостранни проблеми, както и сложния въпрос за постигане на баланс между ангажимента на ЕС за високо ниво на защита на здравето на човека и околната среда и задълженията му към Световната търговска организация, като се има предвид деликатността на опасенията относно изискванията на Регламента REACH за регистрация, изразени от международните търговски партньори на Съюза в Комитета по техническите пречки пред търговията в рамките на СТО. От най-новите публикации вж. *Korkea-aho*, E. Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market. 53 (2016). — Common Market Law Review 764.

57 — Заключение на генералния адвокат Kokott по дело S.P.C.M. и др. (C-558/07, EU:C:2009:142, т. 82). Вж. също решение от 7 юли 2009 г., S.P.C.M. и др. (C-558/07, EU:C:2009:430, т. 52).

72. Това положение е обезпокояващо, тъй като, както бе отбелязано по-горе, ако наказателното производство не се отнася до разглежданата в настоящото дело пратка, нарушението на член 5 от Регламента REACH при вноса може все още да не е отстранено с ефективна, съразмерна и възпираща мярка, както изисква член 126 от Регламента REACH. Освен това, както изтъква Комисията в писменото си становище, г-н Pinckernelle може да е нарушил Регламента REACH по няколко отделни пункта [58].

73. С оглед на високото равнище на защита на здравето и околната среда, което се изисква с член 1, параграф 1 и съображения 1 и 3 от Регламента REACH, и високото равнище на опазване на околната среда и подобряването на нейното качество, които са интегрирани в политиките на Съюза съгласно член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз [59], член 126 от Регламента REACH задължава държавите членки да гарантират, че санкциите за прилагане на Регламента REACH са в съответствие с тежестта на нарушенията му [60], независимо от предоставеното на държавите членки право на преценка по отношение на коригиращите мерки, когато същите не са хармонизирани [61]. Освен това нарушенията на Регламента REACH трябва да бъдат санкционирани при материалноправни и процесуалноправни условия, аналогични на приложимите по отношение на нарушения на националното право от сходно естество [62]. Като цяло коригиращите мерки трябва да бъдат възпиращи [63].

74. Ето защо компетентните органи на държавите членки могат да използват някои или всички от изброените по-долу средства, за да коригират липсата на регистрация съгласно Регламента REACH [64]. Тези средства неизбежно ще варират в зависимост от конкретните обстоятелства. Те включват i) разпореждания за регистрация; ii) привременни мерки, ако такива са необходими [65], като задържане на химикалите до приключване на коригиращия процес, така че на практика те да не могат да бъдат изнасяни; iii) налагане на глоби и iv) при тежки случаи, налагане на наказателни санкции [66].

58 — Комисията посочва нерегистриран внос в нарушение на член 5; неизготвяне на доклад за безопасност на химичното вещество в нарушение на член 14; продажба на никотинсулфат на клиенти в Германия, Нидерландия и Полша, без да е попълнен информационният лист за безопасност в съответствие с член 31; и употреба чрез съхранение на никотинсулфат по член 3, параграф 24 от Регламента REACH, непозволена преди регистрацията. Вж. и изискванията, наложени с Регламент 1272/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2008 година относно класифицирането, етикетирането и опаковането на вещества и смеси, за изменение и за отмяна на директиви 67/548/ЕИО и 1999/45/ЕО и за изменение на Регламент (ЕО) № 1907/2006 (ОВ L 353, 2008 г., стр. 1).

59 — Вж. и член 191, параграф 2 ДФЕС и член 3, параграф 3 ДЕС. За скорошен анализ на значението на израза „високо равнище на опазване на околната среда“ в политиката на Съюза вж. заключението на генералния адвокат Kokott по дело Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:665, т. 24—35).

60 — Решения от 9 ноември 2016 г., Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, т. 63) и от 9 юни 2016 г., Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, т. 48—56).

61 — Решение от 26 ноември 2015 г., Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, т. 52).

62 — Например решения от 27 март 2014 г., LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, т. 44) и от 13 ноември 2014 г., Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, т. 38).

63 — Решение от 27 март 2014 г., LCL Le Crédit Lyonnais (EU:C:2014:190). За неотдавнашен коментар на санкциите вж. *Ensig Sorensen*, K. Member States' Implementation of Penalties to Enforce EU Law: Balancing the Avoidance of Enforcement Deficits and the Protection of Individuals. 40 (2015), ELRev 811.

64 — Подробна информация за средствата, които държавите членки използват за прилагане на Регламента REACH, е достъпна на уебсайта на генерална дирекция XI на Европейската комисия. Вж. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. Вж. и *Milieu Ltd.* Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States. http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page.

65 — Решение от 10 септември 2014 г., Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, т. 67).

66 — За паралелното наличие на национални изисквания за регистрация на химикалите и на такива на Съюза вж. решение от 17 март 2016 г., Canadian Oil Company Sweden и Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) и заключението на генералния адвокат Sharpston (EU:C:2015:809, в частност т. 41). Там генералният адвокат отбелязва „значителните различия между шведския регистър на стоките и регистъра на ЕС, що се отнася до тяхното приложно поле и подробната информация, която съдържат“.

75. Разбира се, държавите членки трябва да прилагат режимите на коригиращи мерки с оглед изпълнението на Регламента REACH, като спазват основните права, защитени от Хартата на Съюза [67], и общите принципи на правото, като принципа на пропорционалност. Това означава, че избраните санкции трябва да бъдат подходящо пригодени и да не надхвърлят необходимото за постигането на целите на Регламента REACH [68]. При това положение търговец може да твърди например, че регистрацията налага несъразмерни разходи или че избраната от съответния орган на държавата членка санкция е прекомерна в друго отношение.

76. Накрая, искам да изтъкна, че очертаните от мен принципи се прилагат както за вноса, който ще се търгува на вътрешния пазар на Съюза, така и за вноса в Съюза, който е предназначен за износ в трети държави, в съответствие с ангажимента за недопускане на дискриминация, посочен в съображение 3, второ изречение от Регламента REACH.

77. Ето защо, макар да разбирам опасенията на Германия и община Хамбург, че тълкуването на използвания в член 5 от Регламента REACH израз „пускат на пазара“ в смисъл, че се изключва износът на химични вещества, нерегистрирани при вноса, би могло да позволи на недобросъвестни вносители умишлено да нарушават изискванията на Съюза за регистрация на химикалите със съзнанието, че могат просто да извършат износ, тази възможност очевидно би могла да се избегне чрез стриктно съвместно прилагане на членове 5, 6, 7 и 126 от Регламента REACH.

IV – Заключение

78. С оглед на всички изложени дотук съображения смятам, че Съдът следва да отговори на поставения от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) въпрос, както следва:

„Член 5 от Регламент (ЕО) № 1907/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 година относно регистрацията, оценката, разрешаването и ограничаването на химикали (REACH), за създаване на Европейска агенция по химикали, за изменение на Директива 1999/45/ЕО и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 793/93 на Съвета и Регламент (ЕО) № 1488/94 на Комисията, както и на Директива 76/769/ЕИО на Съвета и директиви 91/155/ЕИО, 93/67/ЕИО, 93/105/ЕО и 2000/21/ЕО на Комисията (ОВ L 396, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 60, стр. 3), изменен с Регламент (ЕО) № 552/2009 на Комисията от 22 юни 2009 г., следва да се тълкува в смисъл, че в съответствие с всички изисквания на членове 6, 7, 21, 23 и 126 от Регламента REACH от територията на Съюза могат да се изнасят вещества, които не са били регистрирани съгласно релевантните разпоредби на дял II от Регламента REACH“.

67 — Вж. например решение от 30 юни 2016 г., Toma и Biroul Executorului Judecătoresc Horaţiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU: 2016 499, т. 46), решение от 30 юни 2016 г., C-200/14 Câmpean (EU:C:2016, т. 70), решение от 10 септември 2014 г., C-34/13 Kušionová EU:C:2014:2189, т. 45—47).

68 — За неотдавнашен пример за прилагането на принципа на пропорционалност към санкция за нанесена вреда на околната среда вж. т. 44 от решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287): „компетентните национални органи следва да разгледат всички специфични във всеки един случай фактически или правни обстоятелства, за да преценят дали на даден оператор следва да се наложи санкция и евентуално каква санкция. Тази преценка по-специално изисква да се вземе предвид поведението на оператора, неговата добросъвестност или измамните му намерения“.