Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
EVGENI TANCHEV
föredraget den 21 december 2016[1]

Mål C-535/15

Freie und Hansestadt Hamburg
mot
Jost Pinckernelle

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland))

”Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) — Materiellt tillämpningsområde (*ratione materiae*) för skyldigheten att registrera ämnen hos Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) — En myndighet i en medlemsstat som förbjuder export från EU av nikotinsulfat som inte registrerats vid import — Artikel 5 i förordning (EG) nr 1907/2006 — Artikel 126 i förordning (EG) nr 1907/2006 om sanktioner vid överträdelser”

1. Den fråga som ställts till domstolen i förevarande mål rör det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för det registreringskrav som införts genom artikel 5 i förordning (EG) nr 1907/2006[2] (nedan kallad Reach-förordningen). Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) vill framför allt få klarhet i huruvida en handlare som har importerat en kemikalie till EU, i detta fall nikotinsulfat, utan att ha uppfyllt kravet på att registrera ämnet hos Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa), av en medlemsstats myndighet, i detta fall Hamburg stad, kan nekas tillstånd att exportera kemikalien från EU. Som skäl för sitt beslut har Hamburg stad anfört att exporten av det aktuella nikotinsulfatet utgör en fristående överträdelse av artikel 5 i Reach-förordningen.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – *Unionsrätt*

2. I skälen 2, 3, 7 och 122 i Reach-förordningen anges följande:

”(2) En väl fungerande inre marknad för ämnen kan endast uppnås om de krav som ställs på ämnen inte skiljer sig markant från en medlemsstat till en annan.

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 Reach-förordningen som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet är den som senast ändrats genom **kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009** (EUT L 164, 2009, s. 7).

(3) En hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön bör säkerställas genom en tillnärmning av lagstiftningen om ämnen, med målsättningen att uppnå en hållbar utveckling. Denna lagstiftning bör tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, oavsett om ämnena saluförs på den inre marknaden eller internationellt, i enlighet med gemenskapens internationella åtaganden.

…

(7) För att bevara den inre marknadens integritet och säkerställa en hög hälsoskyddsnivå, särskilt för arbetstagare, och miljöskyddsnivå, är det nödvändigt att sörja för att tillverkning av ämnen i gemenskapen uppfyller kraven i gemenskapslagstiftningen även om dessa ämnen exporteras.

…

(122) För att garantera öppenhet och insyn, objektivitet och konsekvens när det gäller medlemsstaternas verkställighetsåtgärder är det nödvändigt att medlemsstaterna inrättar ett lämpligt sanktionssystem för att fastställa effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner eftersom överträdelser kan skada människors hälsa och miljön.”

3. Artikel 1 i Reach-förordningen har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”. Artikel 1.1 har följande lydelse:

”Syftet med denna förordning 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.”

4. Artikel 3 i Reach-förordningen har rubriken ”Definitioner”. I denna artikel föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med

…

(7) *registrant*: den tillverkare eller importör av ett ämne eller den producent eller importör av en vara som lämnar in en registreringsanmälan för ett ämne.

…

(9) *tillverkare*: en fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och tillverkar ett ämne i gemenskapen.

(10) *import*: fysisk införsel till gemenskapens tullområde.

(11) *importör*: en fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och ansvarar för import.

(12) *utsläppande på marknaden*: leverans eller tillhandahållande till tredje part, mot betalning eller kostnadsfritt. Import skall anses innebära utsläppande på marknaden.

…”

5. I artikel 5 i Reach-förordningen, som har rubriken ”Inga data, ingen marknad”, föreskrivs följande:

”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.”

6. I artikel 6.1 i Reach-förordningen, som har rubriken ”Allmän registreringsplikt för ämnen som sådana eller ingående i blandningar”, föreskrivs följande:

”Såvida det inte föreskrivs något annat i denna förordning, skall varje tillverkare eller importör av ett ämne, som sådant eller ingående i en eller flera blandningar i mängder på minst 1 ton per år lämna in en registreringsanmälan till kemikaliemyndigheten.”

7. I artikel 126 i Reach-förordningen, som har rubriken ”Sanktioner vid överträdelser”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall fastställa sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och vidta erforderliga åtgärder för att se till att de verkställs. Sanktionerna skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. …”

B – *Nationell rätt*

8. De relevanta nationella bestämmelserna återfinns i lagen om skydd mot farliga ämnen (Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz) (nedan kallad ChemG) i dess lydelse av den 28 augusti 2013 (BGBl I s. 3498, 3991) och i den för Hamburg gällande lagen om skydd för allmän ordning och allmän säkerhet (Hamburgischen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (nedan kallad SOG) (HmbGVBI s. 77).

9. 21, 23 och 27b §§ ChemG har följande lydelse:

”21 § Övervakning

(1) Om inte annat följer av annan förordning ska de behöriga delstatliga myndigheterna övervaka genomförandet av denna lag och de förordningar som antagits med stöd av denna lag.

(2) Stycke 1 gäller också EG- och EU-förordningar som avser sakområdet för denna lag, förutsatt att det ankommer på medlemsstaterna att kontrollera deras genomförande. …

23 § Administrativa bestämmelser

(1) Den behöriga delstatliga myndigheten får i enskilda fall vidta åtgärder som är nödvändiga för att undanröja fastställda, eller för att förebygga framtida, överträdelser av denna lag, av bestämmelser som antagits med stöd av denna lag eller av sådan EG- eller EU-förordning som avses i 21 § stycke 2 första meningen i denna lag. …

27b § Överträdelser av förordning (EG) nr 1907/2006

(1) Till böter eller fängelse i högst två år döms den som åsidosätter Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) … genom att

1. i strid med artikel 5 tillverka eller släppa ut på marknaden ett ämne som sådant eller ingående i en blandning eller i en vara.

…”

10. 3 § stycke 1 SOG, i dess lydelse av den 16 juni 2005 (HmbGVBI s. 233) har följande lydelse:

”3 § Myndigheternas uppgifter

(1) Förvaltningsmyndigheterna ska inom ramen sina respektive behörigheter och efter vederbörlig avvägning besluta om åtgärder som i särskilda fall krävs för att skydda allmänheten eller enskilda, i syfte att förhindra nära förestående fara för den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen eller undanröja störningar i den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen (Skyddsåtgärder).

…”

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

11. Sökanden i första instans, Jost Pinckernelle, bedriver handel med kemiska ämnen. Han har väckt talan om upphävande av det beslut som meddelades av Freie und Hansestadt Hamburg (nedan kallad Hamburg stad) den 29 juni 2009 (nedan kallat beslutet), och i vilket han nekades tillstånd att exportera en sändning av 19,4 ton nikotinsulfat (nedan kallad sändningen) till ett tredjeland, i förevarande fall Ryssland, som han hade importerat till Europeiska unionen från Kina någon gång efter den 1 december 2008. I Ryssland används nikotinsulfat som desinfektionsmedel i djurstallar.[3] Ämnet kan emellertid inte användas i EU för detta ändamål, och är föremål för omfattande begränsningar.[4]

12. Inom ramen för en brottsutredning hade sjöpolisen i Hamburg och Hamburg stads ekonomi- och byggnadskontor dessförinnan beslagtagit sändningen. Den befann sig, och befinner sig fortfarande, i en lagerlokal i Hamburg. Genom beslut av den 23 februari respektive den 18 maj 2009 bestämde Hamburg stad att sändningen inte fick lämna lagerlokalen.[5] I beslutet av den 18 maj 2009 angavs även att sändningen endast fick avlägsnas från lagerlokalen om tillstånd till detta i förväg inhämtats från Hamburg stad.[6]

13. Jost Pinckernelle hade inte, före importen, förhandsregistrerat sändningen i enlighet med artikel 28 i Reach-förordningen. Det gjordes inte heller någon registrering enligt artikel 6 i Reach-förordningen. I Hamburg stads beslut angavs att nikotinsulfatet olagligen befann sig i Hamburg. Att exportera ämnet till ett tredjeland förändrar inte detta faktum utan utgör i sig en åtgärd som strider mot allmän säkerhet och ordning.

14. Jost Pinckernelle väckte talan mot beslutet vid Verwaltungsgericht (förvaltningsdomstolen), som ogillade talan. Jost Pinckernelle överklagade Verwaltungsgerichts avgörande till Oberverwaltungsgericht (förvaltningsöverdomstolen) som i en dom av den 25 februari 2014 upphävde Verwaltungsgerichts avgörande. Oberverwaltungsgericht upphävde Hamburg stads beslut och förpliktade Hamburg stad att godkänna Jost Pinckernelles export av sändningen. Oberverwaltungsgericht förklarade att den avsedda exporten av ett ämne som importerats i strid med artikel 5 i Reach-förordningen inte utgör ett nytt åsidosättande av artikel 5 jämförd med artikel 3.12 i Reach-förordningen om ämnet – som i förevarande fall – inte är tillgängligt för den europeiska marknaden på grund av ett förbud mot användning.

3 — Enligt kommissionens skriftliga yttrande.

4 — Ibidem. Kommissionen hänvisar bland annat till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (EUT L 167, 2012, s. 1).

5 — Enligt kommissionens skriftliga yttrande.

6 — Ibidem.

15. Det är mot denna dom som Hamburg stads överklagande till den hänskjutande domstolen riktar sig.

16. Separat från det förvaltningsmål som är föremål för begäran om förhandsavgörande dömdes Jost Pinckernelle i ett brottmål i Tyskland till fängelse i 18 månader, med en prövotid på tre år, och ålades att betala böter på 340 000 euro för olaglig handel med kemikalier (nedan kallat brottmålet). [7] Talan i brottmålet hade inte väckts av Hamburg stad utan av den myndighet som är ansvarig för att väcka åtal. [8]

17. Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) har begärt ett förhandsavgörande avseende följande fråga:

”Ska artikel 5 i Reach-förordningen tolkas så, att ämnen, med förbehåll för vad som föreskrivs i artiklarna 6, 7, 21 och 23 i Reach-förordningen, kan exporteras från unionen enbart om de har registrerats i enlighet med de relevanta bestämmelserna i avdelning II i Reach-förordningen, i den del dessa bestämmelser så föreskriver?”

18. Skriftliga yttranden har inkommit till domstolen från Hamburg stad, den tyska och den italienska regeringen samt från Europeiska kommissionen. Av dessa yttrade sig alla utom Italien muntligen vid den förhandling som hölls den 28 september 2016, vilket även Jost Pinckernelles ombud gjorde.

III – Bedömning

A – *Inledning*

19. Nikotinsulfat är ett brandfarligt ämne som kan vara giftigt för människor när det inandas, kommer i kontakt med huden eller upptas på annat sätt. Det kan även ha långvariga skadeverkningar för havsmiljön, eftersom det är giftigt för livet i havet och kan skada den biologiska mångfalden. [9]

20. Syftet med Reach-förordningen är att säkerställa att de risker som är förknippade med kemikalier hanteras på ett säkert sätt genom hela distributionskedjan, [10] från tillverkning och import av kemikalier hela vägen ned till konsumenters användning av produkter som innehåller kemikalier och i viss utsträckning till bortskaffandet av kemikalier. Tillämpningsområdet är följaktligen enormt. [11] Frågan är emellertid huruvida det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) även omfattar export av varor som inte tillverkades i Europeiska unionen, men som när de importerades inte registrerades hos Echa, vilket de borde ha blivit. Det är i huvudsak denna fråga som domstolen har uppmanats att ta ställning till i förevarande mål.

21. Innan jag fortsätter min behandling av den fråga som ställts av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) bör det påpekas att denna fråga är tydligt avgränsad.

22. Som kommissionen påpekade vid förhandlingen har domstolen ombetts att besvara den svåra frågan huruvida export från EU till ett tredjeland av kemikalier som inte registrerades vid import utgör en separat överträdelse av artikel 5 i Reach-förordningen som är fristående från det åsidosättande av artikel 5 i Reach-förordningen som skedde vid importen. Min bedömning kommer därför till största delen att begränsas till denna fråga.

7 — Vid förhandlingen uppgav Jost Pinckernelles ombud att brottmålet avslutades i januari 2012.

8 — Enligt Hamburg stads muntliga yttrande vid förhandlingen.

9 — Se bilaga III till Reach-förordningen och https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551.

10 — Bergkamp, L. och Penman, M., ”Introduction” i Bergkamp, L. (red.), *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, s. 1, på s. 2.

11 — Ibidem.

23. Av de skriftliga yttranden som inkommit till domstolen framgår att en konventionell tolkning av lagstiftningen är avgörande för att lösa tvisten mellan parterna i detta mål, och i synnerhet i fråga om vad som avses med uttrycket ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 i Reach-förordningen.

24. Betyder orden ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 att denna artikel begränsas till kemiska ämnen som släpps ut på EU:s inre marknad,[12] och att artikeln därigenom utesluter kemiska ämnen som inte registrerades vid import till EU men som en handlare vill exportera, vilket Jost Pinckernelle och kommissionen har gjort gällande, eller betyder ”släppas ut på marknaden” att artikel 5 är tillämplig när kemikalier släpps ut på vilken som helst av världens marknader, och att artikeln därmed omfattar kemiska ämnen som inte registrerades vid import men som ska exporteras till tredjeländer, vilket Hamburg stad, Tyskland och Italien har gjort gällande?

25. Grundat på domstolens vedertagna tolkningsmetoder har jag kommit fram till att uttrycket ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 i Reach-förordningen ska tolkas så, att det syftar på unionens inre marknad. Mina skäl för detta redovisas i del III B nedan.

26. Vid förhandlingen uttrycktes emellertid tvivel om huruvida den (olagliga) importen av sändningen över huvud taget hade varit föremål för några effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner, trots de förpliktelser som åligger Tyskland enligt artikel 126 i Reach-förordningen. Jost Pinckernelles ombud anförde att underlåtenheten att registrera sändningen prövades i brottmålet (som inbegrep ett straff för överträdelse av artikel 5 i Reach-förordningen), medan ombudet för Hamburg stad hävdade att sändningen inte alls ingick i brottmålet. Enligt Hamburg stad rörde brottmålet snarare de falska deklarationer som Jost Pinckernelle hade avgett beträffande andra kemikalier, och ett försök att under falska namn sälja kemikalier som är förbjudna i Europa. Om så är fallet har den överträdelse av Reach-förordningen som skedde när Jost Pinckernelle importerade sändningen till EU fortfarande inte blivit föremål för några sanktioner, förutom genom det beslut genom vilket kemikalierna beslagtogs.

27. Av dessa överväganden, tillsammans med Tysklands och Hamburg stads argument om att artikel 5 i Reach-förordningen måste tolkas så, att kryphål i samband med genomförandet av förordningen förhindras, framgår att det är omöjligt att tolka artikel 5 i Reach-förordningen, och i vilken omfattning denna är tillämplig på export som inte registrerats vid import, utan att ta hänsyn till medlemsstaternas förpliktelser enligt artikel 126 i Reach-förordningen.

28. I del III C kommer jag därför att redogöra för i vilket sammanhang mitt svar på tolkningsfrågan ska förstås.[13]

29. Slutligen diskuterades vid förhandlingen huruvida ett jakande svar på den hänskjutande domstolens fråga skulle resultera i ett åsidosättande av principen om *ne bis in idem*, som skyddas i unionsrätten genom artikel 50 i stadgan om Europeiska unionens grundläggande rättigheter. Med tanke på att det inte hänvisas till principen om *ne bis in idem* i begäran om förhandsavgörande,[14] och det olösta faktiska problemet med förhållandet mellan de straffrättsliga och förvaltningsrättsliga förfarandena i detta mål, ankommer det på Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att avgöra denna fråga. Till sin hjälp kan den framställa ännu en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.[15]

12 — Detta påverkas inte av den omständigheten att Reach-förordningen gäller för Island, Liechtenstein och Norge. Se avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, bilaga II, del II (EGT L 1, 1994, s. 3). I det efterföljande kommer jag i förevarande förslag till avgörande att hänvisa till ”Europeiska gemenskapen” när detsamma görs i Reach-förordningen.

13 — Dom av den 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

14 — Informationen i begäran om förhandsavgörande är inte endast till för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar utan även för att ge medlemsstaternas regeringar och andra berörda parter möjligheten att avge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga. Se generaladvokaten Jääskinens förslag till avgörande i målet Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, punkterna 20 och 21).

15 — I domen av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) övervägde domstolen en blandning av straffrättsliga och förvaltningsrättsliga påföljder för att upprätthålla unionsrätten och principen om *ne bis in idem* enligt artikel 50 i stadgan.

B – *Tolkning av artikel 5 i Reach-förordningen*

1. Metod

30. I doktrinen har det konstaterats [16] att Reach-förordningen inte innehåller ett lagstiftningsprogram utan snarare en samling lagstiftningsprogram som har samlats i ett enda instrument. Merparten av de materiella bestämmelserna finns i åtta av förordningens avdelningar. Avdelning I omfattar allmänna frågor. Avdelning II behandlar registrering av kemikalier. Avdelning III reglerar gemensamt utnyttjande av data och undvikande av onödig testning. Avdelning IV rör information i distributionskedjan. Avdelning V innehåller bestämmelser om nedströmsanvändare medan avdelning VI omfattar utvärdering, avdelning VII tillstånd, och avdelning VIII begränsningar.

31. Det kan direkt konstateras att uttrycket ”släppas ut på marknaden” eller olika tempusvarianter av ”släppa ut” i kombination med orden ”på marknaden” inte begränsas till artikel 5 i Reach-förordningen i avdelning II. Uttrycket förekommer i kapitel 1 artikel 1.2 i avdelning I, den del av förordningen i vilken förordningens syfte och tillämpningsområde anges. Uttrycket upprepas i avdelning IV om information i distributionskedjan (artikel 31.5), avdelning VII om tillstånd (artikel 56.1 och 58.1 c) och avdelning VIII om begränsningar (artiklarna 67.1, 67.3, 68.1, 69.1 och 69.4).

32. I Tysklands skriftliga yttrande påpekas dessutom att Reach-förordningen är nyskapande på så sätt att den skapar ett heltäckande system för reglering av kemikalier i EU och förvaltas av en paneuropeisk myndighet (Echa), som har inrättats i enlighet med avdelning X i Reach-förordningen.

33. Av rättssäkerhetsskäl och för samstämmighetens skull, [17] samt mot bakgrund av att domstolen har konstaterat att Reach-förordningen har skapat ett integrerat system, [18] avvisar jag uppfattningen att uttrycket ”släppas ut på marknaden” och dess olika tempusvarianter kan ha olika betydelse beroende på i vilken artikel eller avdelning i Reach-förordningen uttrycket förekommer. En sådan uppfattning är varken förenlig med artikel 3.12 i Reach-förordningen, som innehåller en definition av ”utsläppande på marknaden” som gäller för alla avdelningar i förordningen, eller domstolens fasta praxis, enligt vilken det av uppbyggnaden av eller den allmänna systematik som präglar den unionslagstiftning som innehåller bestämmelsen framgår hur den ska tolkas. [19]

34. I Reach-förordningen hänvisas inte heller till medlemsstaternas rättsordningar för att avgöra betydelsen av och tillämpningsområdet för ”släppas ut på marknaden”. Uttrycket ska därför ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, [20] och tolkningen ska ske i enlighet med vedertagna tolkningsmetoder inom unionsrätten. [21]

16 — Bergkamp, op.cit., s. 2.

17 — Dessa överväganden avspeglas i kommissionens vitbok om förslaget till Reach-förordningen KOM(2003) 644 slutlig– COD 2003/0256, exempelvis på s. 2–5.

18 — *Dom av den 10 september 2015, FCD och FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punkt 32), och dom av den 17 mars 2016, Canadian Oil Company Sweden och Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, punkt 25).*

19 — Exempelvis dom av den 31 mars 1998, Frankrike och Société commercial des potasses and de l’azote and Enterprise minière and chimique/kommissionen (C-68/94 och C-30/95, EU:C:1998:148, punkt 168).

20 — Exempelvis dom av den 9 november 2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, punkt 26).

21 — Beträffande de tolkningsmetoder som tillämpas av domstolen se, exempelvis, Lenaerts, K., och 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*, *s. 3*, Sebastian Martens, 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, särskilt kapitel 7.

2. Innebörd

a) Språkversioner

35. De skriftliga yttrandena från Hamburg stad, Tyskland och Italien innehåller samtliga en diskussion beträffande de olika språkversionerna av artikel 5 i Reach-förordningen och innebörden av ”släppas ut på marknaden”. De viktigaste inslagen kan sammanfattas på följande sätt:

36. Enligt det skriftliga yttrandet från Tyskland är artikel 5 entydig, i den meningen att det inte finns någon territoriell begränsning av uttrycket ”släppas ut på marknaden” i vare sig artikel 5 eller artikel 3.12 i Reach-förordningen. Tyskland hänvisar till den tyska, den engelska och den franska språkversionen till stöd för sin tolkning av ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 i Reach-förordningen.

37. Italien och Hamburg stad har gjort gällande att den omständigheten att det saknas specifika ord i artikel 5 i Reach-förordningen som kopplar ”släppas ut på marknaden” till ”i gemenskapen”, på samma sätt som räckvidden för ”tillverkas” inskränks i samma artikel, innebär att ämnen som släpps ut på marknaden inte omfattas av någon territoriell begränsning till unionen. Hamburg stad har gjort gällande att om i stället ”den inre marknaden” hade använts i de aktuella språkversionerna hade detta begränsat artikel 5 i Reach-förordningen på det sätt som Jost Pinckernelle och kommissionen har förespråkat, om detta hade varit unionslagstiftarens önskan. Både Hamburg stad och Italien har gjort gällande att det inte finns något i artikel 3.12 i Reach-förordningen som motsäger denna uppfattning.

38. Kommissionen har anfört att det finns åtta språkversioner i vilka orden ”i gemenskapen” i artikel 5 i Reach-förordningen avser både tillverkning och utsläppande på marknaden, tre språkversioner som är tvetydiga, och tio som förefaller koppla den territoriella begränsningen ”i gemenskapen” till enbart tillverkningen. [22] Kommissionen har därför gjort gällande att det enda sättet att undvika en tolkning som är *contra legem* de åtta språkversioner i vilka ”i gemenskapen” omfattar både utsläppande på marknaden och tillverkning är att tolka artikel 5 i Reach-förordningen på det sätt som den förespråkar. [23]

39. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till den allmänna systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår. [24] Dessutom kan bakgrunden till en unionsrättsbestämmelse ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma. [25] Det är mot bakgrund av dessa principer som jag kommer att tolka begreppet ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 i Reach-förordningen.

22 — I sitt skriftliga yttrande uppger kommissionen att den spanska, den litauiska och den tyska språkversionen kan tolkas på två sätt. Den bulgariska, den estniska, den finska, den italienska, den nederländska, den polska och den portugisiska språkversionen, liksom den franska och den engelska språkversionen, ger intrycket att ”i gemenskapen” enbart avser tillverkning. Den danska, den lettiska, den ungerska, den rumänska, den slovakiska, den svenska, den slovenska och den tjeckiska versionen är däremot tydliga på denna punkt, och kopplar ”i gemenskapen” till både tillverkning och utsläppande på marknaden.

23 — Alla språkversioner tillmäts samma värde, som inte varierar på grund av den andel av gemenskapsbefolkningen som använder språket i fråga. Se dom av den 2 april 1998, EMU Tabac m.fl. (C-296/95, EU:C:1998:152, punkt 36).

24 — Dom av den 18 september 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Se även dom av den 22 juni 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, punkt 18 och där angiven rättspraxis) och dom av den 4 februari 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

25 — Dom av den 27 oktober 2016, kommissionen/Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:815, punkt 39).

b) Allmän systematik och sammanhang

40. Vid tolkningen av unionsåtgärder utgörs sammanhanget av en rad olika aspekter. Sammanhanget omfattar jämförelse med lagstiftning som föregick den aktuella åtgärden men som den åtgärden har upphävt.[26] Det inbegriper unionslagstiftning som på något materiellt sätt är besläktad med eller kopplad till den aktuella åtgärden.[27] Och med sammanhang avses även hur den berörda bestämmelsen förhåller sig till andra bestämmelser i det unionsinstrument i vilket den ingår och dess allmänna systematik.

41. Vad gäller den första aspekten går det inte att dra några större slutsatser av den omständigheten att två av de åtgärder som föregick Reach-förordningen, och som upphävdes av denna, innehöll bestämmelser som uttryckligen begränsade det territoriella tillämpningsområdet till unionens inre marknad medan Reach-förordningen inte i sig innehåller några sådana bestämmelser.[28] Vad gäller den andra aspekten anser jag inte att det är avgörande huruvida Reach-förordningen tillhör de åtgärder som omfattas i kommissionens meddelande, **2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser**,[29] och påståendet i det dokumentet att enligt unionens harmoniseringslagstiftning släpps en produkt ut på marknaden när den tillhandahålls på unionsmarknaden för första gången.[30]

42. Skälet till detta är att jag ser båda dessa aspekter som tecken på en motbevisbar presumtion om att unionslagstiftning som uttryckligen reglerar utsläppandet av någonting på ”den inre marknaden” har samma innebörd när det i samma lagstiftning hänvisas till ”utsläppande på marknaden”. Denna presumtion kan motbevisas genom tillämpning av reglerna för att tolka unionsåtgärder, så att exempelvis en otvetydig hänvisning till en annan geografisk marknad än den inre marknaden i regel ges sin vanliga innebörd.[31]

43. I artikel 5 i Reach-förordningen förekommer emellertid inte några sådana ord, och de bestämmelser i Reach-förordningen som tyder på att syftet med förordningen är att endast reglera kemikalier som släppts ut på unionens inre marknad är betydligt fler än tecknen på att unionslagstiftarens avsikt var att reglera kemikalier som släpps ut på tredjelandsmarknader.

26 — Exempelvis förslaget till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i målet Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016 781, punkt 23) (pågående).

27 — För en detaljerad diskussion, se Beck, op. cit., fotnot 21, på s. 193. Se, exempelvis, dom av den 16 juli 1998, Gut Springenheide och Tusky/Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt (C-210/96, EU:C:1998:369, punkterna 28–30), och dom av den 27 september 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, punkt 50).

28 — Se artikel 1.1 och artikel 1.2 b i **rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar)** (EGT L 262, 1976, s. 201) och artikel 1.1 i k**ommissionens direktiv 91/155/EEG av den 5 mars 1991 om införandet och den närmare utformningen av ett särskilt informationssystem avseende farliga preparat (beredningar) i enlighet med artikel 10 i direktiv 88/379/EEG** (EGT L 76, 1991, s. 35).

29 — EUT C 272, 2016, s. 1 (nedan kallad blåboken). Det finns i vart fall inget i Echas vägledning beträffande artikel 5 i Reach-förordningen som tyder på att artikel 5 omfattar export som inte registrerats vid import. Jag konstaterar emellertid att Echas vägledning inte är rättsligt bindande. Se dom av den 10 september 2015, FCD och FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punkterna 28 och 29) och generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i målet C-323/15 P Polynt/Echa och C-324/15 P Hitachi Chemical Europe GmbH och Polynt SpA/Echa (C-323/15 P och C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Blåboken, ibidem, s. 18.

31 — För förhållandet mellan bokstavlig innebörd, syfte och sammanhang, se dom av den 27 oktober 2016, kommissionen/Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:815, punkterna 37–39). Jämför generaladvokaten Bobeks förslag till avgörande i målet kommissionen/Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:534), särskilt punkt 38. Om den bokstavliga innebörden av en bestämmelse skulle leda till ett orimligt resultat ska bestämmelsen tolkas genom att sättas i sitt sammanhang. Se punkt 37 i generaladvokaten Bobeks förslag till avgörande i målet European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179) och där angiven rättspraxis.

44. I skäl 2 anges exempelvis att ett av målen med Reach-förordningen är ”[e]n väl fungerande *inre marknad* för ämnen” (min kursivering),[32] medan det i artikel 1, som har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”, dessutom anges att ett av syftena med Reach-förordningen är ”att ämnen fritt kan cirkulera på den inre marknaden.” Vad som lyser med sin frånvaro i både skälen och avdelning I, som har rubriken ”Allmänna frågor”, är ett mål som är knutet till regleringen av kemikalier som släpps ut på tredjelandsmarknader.

45. Som konstaterades ovan finns det utöver artikel 5 även andra bestämmelser i Reach-förordningen i vilka det hänvisas till ämnen som släpps ut ”på marknaden” och inte ”på den inre marknaden”,[33] och jag medger att denna inkonsekvens är olycklig. Definitionen av ”utsläppande på marknaden” i artikel 3.12 innehåller dessutom inte någon uttrycklig hänvisning till den inre marknaden. Om Reach-förordningen emellertid betraktas ur ett brett perspektiv framgår det att när uttrycket ”släppas ut på marknaden”, eller andra tempusvarianter av detta uttryck, används begränsas det vanligtvis av sammanhanget till unionens ”inre” marknad. Export av kemikalier som inte registrerades vid import utesluts därmed från det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*).

46. Närmare bestämt begränsar den omständigheten att frasen ”på marknaden” genomgående i Reach-förordningen förekommer i närheten av en annan bestämmelse ofta uttrycket till unionens inre marknad.[34] Vid andra tillfällen leder kopplingen mellan ”på marknaden” och en annan artikel i Reach-förordningen till samma resultat.

47. Så är exempelvis fallet i artikel 3.12 andra meningen, i vilken det anges att import ”skall anses innebära utsläppande på marknaden”. I artikel 3.10 definieras ”import” nämligen som ”fysisk införsel till gemenskapens tullområde”.

48. I artikel 56.1 i avdelning VII om tillstånd anges att en tillverkare, importör eller nedströmsanvändare inte får släppa ut ett ämne ”på marknaden”. Den artikeln föregås emellertid av artikel 55, i vilken det anges att syftet med avdelning VII är att sörja för en väl fungerande inre marknad.

49. Enligt artikel 56.1 e, också i avdelning VII, får ett ämne ”släppas ut på marknaden” om en omedelbar nedströmsanvändare har fått tillstånd för denna användning. Definitionen av nedströmsanvändare i artikel 3.13 är dock knuten till en fysisk eller juridiska person ”som är etablerad i gemenskapen”.

50. Artikel 68 i avdelning VIII om begränsningar har rubriken ”Införande av nya och ändring av befintliga begränsningar”. Den hänvisar till oacceptabla hälso- eller miljörisker i samband med bland annat ”utsläppande på marknaden”, men hänvisar sedan direkt därefter till att denna risk måste hanteras ”på gemenskapsnivå”.[35]

51. Jag hänvisar även till artikel 31.5 i avdelning IV om information i distributionskedjan. Innebörden av denna bestämmelse är att ”utsläppande på marknaden” betyder unionens inre marknad, eftersom det säkerhetsdatablad som det hänvisas till ska tillhandahållas på den relevanta medlemsstatens språk (om inte den berörda medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna föreskriver något annat).

32 — Skälen i ingressen fyller en dubbel funktion. Dels bidrar de till utformningen av relevanta bestämmelser, dels anger de vad som är syftet med de aktuella åtgärderna. Se Beck, op. cit., på s. 191.

33 — Se ovan punkt 31

34 — För ett exempel på användningen av systematisk placering för att avgöra innebörden av en bestämmelse, se generaladvokaten Stix-Hackls förslag till avgörande i målet Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, punkterna 20–25).

35 — Därför ska även hänvisningarna till ”utsläppandet på marknaden” i artikel 69.1 och 69.4 i Reach-förordningen, som reglerar kommissionens utarbetande av förslag i händelse av hälso- eller miljörisker, begränsas till förslag på åtgärder på gemenskapsnivå.

52. Slutligen, och framför allt, ska artikel 5 i sig tolkas så, att den hänvisar till den ”inre” marknaden när vederbörlig hänsyn tas artikel 6. Artikel 5 ska förstås i samma sammanhang som artikel 6, eftersom det i artikel 5 anges att vad som stadgas i den artikeln endast gäller om inte annat följer av bland annat artikel 6. I artikel 5 anges vidare att registrering ska ske i enlighet med gällande bestämmelser i avdelning II om så erfordras. Den registrering av ämnen som sådana eller i blandningar som föreskrivs i artikel 6 i Reach-förordningen är den bestämmelse som i förevarande mål förefaller relevant för registreringen av den omtvistade sändningen. [36]

53. Enligt artikel 6 gäller registreringsplikten dock endast ”varje tillverkare eller importör”. Inget sägs om exportörer. Detta är kanske inte förvånande eftersom det inte heller i definitionen av ”registrant” i artikel 3.7 sägs något om exportörer, utan endast anges att med registrant avses ”den tillverkare eller importör av ett ämne eller den producent eller importör av en vara som lämnar in en registreringsanmälan för ett ämne”.

54. Reach-förordningen inriktas framför allt på den verksamhet som bedrivs av importörer och tillverkare, som det hänvisas till över 40 gånger i förordningen. [37] I artikel 1.3, som avhandlar Reach-förordningens syfte och tillämpningsområde, anges följande: ”Denna förordning grundas 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. Bestämmelserna i förordningen bygger på försiktighetsprincipen.” Exportörer åläggs emellertid inte några skyldigheter i artikel 1.3.

55. Relativt sett förekommer få hänvisningar i Reach-förordningen till exportörers verksamhet, och ingen av dessa ger stöd åt uppfattningen att export av kemikalier till tredjeländer som inte registrerats vid import till EU utgör en ny och fristående överträdelse av artikel 5.

56. Skäl 7 rör tillverkning av ämnen och hänvisar till målet om att bevara den inre marknadens integritet. Den sista frasen i skäl 7, ”även om dessa ämnen exporteras”, syftar således till att förhindra att tillverkare hemmahörande på den inre marknaden undgår att omfattas av det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för Reach-förordningen genom att hävda att de kemiska ämnen som används i sådana processer är avsedda för export. Jag har kommit fram till denna slutsats eftersom ”tillverkare” i artikel 3.9 Reach-förordningen definieras som ”en fysisk eller juridisk person som är etablerad i gemenskapen och tillverkar ett ämne i gemenskapen”.

57. Det finns dessutom en *lex specialis* i Reach-förordningen för kemikalier som registreras i EU, exporteras och sedan återimporteras. I artikel 2.7 c i avdelning I införs ett undantag från registreringen i avdelning II, förpliktelserna för nedströmsanvändare i avdelning V och utvärderingen i avdelning VI om exporten görs av en aktör i distributionskedjan och återimporterats till gemenskapen av samma eller en annan aktör i samma distributionskedja. Detta undantag ska tillämpas när en sådan aktör kan visa att i) det ämne som återimporteras är detsamma som det exporterade ämnet och ii) information om det exporterade ämnet erhållits i enlighet med artiklarna 31 eller 32 i Reach-förordningen. [38]

58. Artikel 2.7 c i Rech-förordningen tyder därför på att det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för export av kemikalier begränsas till sådana kemikalier som återimporteras. Samma slutsats verkar kunna dras av artikel 2.1 b i Reach-förordningen, i vilken det anges att förordningen inte ska tillämpas på ämnen som är föremål för tullövervakning, under förutsättning att de bland

36 — Det finns inget i handlingarna i målet som tyder på att sändningen utgör ett ämne som ingår i en vara, och därför omfattas av artikel 7. Se allmänt dom av den 10 september 2015, FCD och FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

37 — Nedströmsanvändare är också föremål för omfattande reglering, men mestadels i avdelning V.

38 — Artikel 31 rör krav på säkerhetsdatablad och artikel 32 skyldigheten att vidarebefordra information nedåt i distributionskedjan om ämnen som sådana eller i blandningar för vilka det inte krävs något säkerhetsdatablad.

annat är avsedda att återexporteras eller befinner sig i transitering,[39] och av den omständigheten att det i en separat EU-förordning, nämligen **Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av den 4 juli 2012 om export och import av farliga kemikalier**,[40] fastställs särskilda bestämmelser och förfaranden för export av kemiska ämnen som är förbjudna eller föremål för omfattande begränsningar i EU.[41]

59. I doktrinen hävdas bland annat att eftersom Reach-förordningen inte är tillämplig på användningen av kemikalier utanför Europeiska unionen är det logiskt att tolka detta begrepp som att det endast är användare i Europeiska unionen som avses. På liknande sätt bör de krav som utsläppandet på marknaden ger upphov till tolkas så, att dessa endast gäller utsläppande på unionens inre marknad, inte på marknader utanför unionen.[42] Min slutsats är att en kontextuell tolkning av artikel 5 i Reach-förordningen ger stöd åt denna uppfattning.

c) Bakgrund

60. Ytterst få av de förarbeten till Reach-förordningen som förelagts domstolen tyder på att unionslagstiftaren avsåg att registreringskraven i artikel 5 i Reach-förordningen skulle omfatta export som inte registrerats vid import.[43] Tyskland föreslog visserligen att artikel 64.1 om förbud mot och begräsningar av ämnen skulle ändras så att den hänvisade till ”varje leverans eller tillgängliggörande” på marknaden. Detta förslag tycks dock endast röra kommissionens förslag om förbud och begränsningar. Dessutom verkar syftet primärt vara att säkerställa att bestämmelser om förbud och restriktioner gäller varje gång ett kemiskt ämne släpps ut på marknaden, och inte enbart första gången, snarare än att vara inriktat på export. I samma dokument tillskrivs Tyskland dessutom uppfattningen att definitionen av utsläppande på marknaden omfattar ”leverans av ett ämne till en tredje part i ett annat land (*’export’*)” (markerat i originalet). Senare tilläggs dock att om ”det inte råder samförstånd på denna punkt kan även detta behöva klargöras”.[44]

61. Klargörandet kom dock först efter det att lagstiftningen hade antagits, genom att kommissionen förklarade varför den ansåg att ”utsläppande på marknaden” i artikel 3.12 i Reach-förordningen avser utsläppande av kemikalier på unionsmarknaden.[45] Tyskland delade inte kommissionens uppfattning.[46]

62. Detta material är således inte i sig tillräckligt för att fastställa att unionslagstiftaren avsåg att tredjelandsmarknader skulle omfattas av uttrycket ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 i Reach-förordningen,[47] och enligt min mening går det inte heller att med stöd av lydelsen av kommissionens förslag göra en sådan tolkning.

39 — Se även skäl 10. Jag anser att bilaga XVII i Reach-förordningen, i dess lydelse enligt **förordning nr 552/2009**, ger stöd åt denna tolkning eftersom den utesluter användningen av begränsningar som införts genom direktiv 76/769 på export enligt Reach-förordningen.

40 — EUT L 201, 2012, s. 60.

41 — Se kommissionens dokument CA/20/2012 av den 9 mars 2012 om det 10:e mötet med de behöriga myndigheterna för införande av Reach och CLP (CARACAL), s. 2.

42 — Bergkamp, L. och Herbatschek, K. ”Key concepts and Scope” i Bergkamp, L. (red.), op. cit., s. 40, på s. 73.

43 — I sin dom av den 27 oktober 2016, kommissionen/Tyskland (C-220/15), EU:C:2016:815, punkt 39) konstaterade domstolen nyligen att bakgrunden till en bestämmelse har betydelse för tolkningen av densamma.

44 — Rådets arbetsdokument 168/05, ad hoc-arbetsgruppen om kemikalier, 30 maj 2005 s. 3.

45 — För kommissionens ståndpunkt, se dokument CA/20/2012 av den 9 mars 2012, om det 10:e mötet med de behöriga myndigheterna för Reach och CLP (CARACAL) den 21–23 mars 2012.

46 — Uppföljning av det 10:e mötet i CARACAL. Tysklands kommentar till dokument CA/20/2012 ”Klargörande av begreppet utsläppande på marknaden”.

47 — I sitt skriftliga yttrande har kommissionen dessutom gjort gällande att uttrycket ”utsläppande på marknaden” infördes i artikel 5 i Reach-förordningen efter ett ändringsförslag från den nederländska regeringen, och att syftet inte var att föra in export som inte registrerats vid import under bestämmelserna i Reach-förordningen. Se Europeiska unionens råd, GD C I, arbetsdokument 214/05 (ad hoc-arbetsgruppen om kemikalier), Bryssel, 11 juli 2005.

d) Syfte

63. I domen *Canadian Oil Company Sweden och Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171) slog domstolen nyligen fast att de huvudsakliga principer som styr Reach-förordningens integrerade system för att kontrollera kemikalier lades fram av Europeiska kommissionen i inledningen till dess förslag till förordning KOM(2003) 644 slutlig av den 29 oktober 2003. I domen slog domstolen fast följande:

”I denna beskrivs ’Reach-systemet’ 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 att hantera ämnena på ett säkert sätt’, för det andra utvärdering, som ’garanterar att industrin fullgör sina skyldigheter’ och för det tredje tillstånd för ämnen som inger mycket stora betänkligheter ’om riskerna kan kontrolleras på ett adekvat sätt eller om de socioekonomiska fördelarna uppväger riskerna och det inte finns några lämpliga ersättningsämnen eller alternativa tekniker’. Slutligen ’skall [begränsningsförfarandet] fungera som ett skyddsnät för att hantera risker som inte har beaktats på ett adekvat sätt i andra delar av Reach-systemet’”. [48]

64. Att inkludera sådana kemiska ämnen som ska lämna unionens tullområde efter att först ha importerats utan registrering är inte logiskt förenligt med uppfyllandet av något av de mål om utvärdering, tillstånd och begränsningar som följer av registreringen enligt Reach-förordningen. Detta beror inte minst på de praktiska svårigheterna för Echa eller något annat medlemsstatsorgan att kontrollera och förvalta ämnena när de väl har lämnat unionens tullområde och på att domstolen har slagit fast att Reach-förordningens ”huvudsakliga syfte” är att kontrollera kemikalier, oavsett om de förekommer som sådana eller i blandningar. [49]

65. Vid förhandlingen påpekade Hamburg stad att när sändningen väl har nått Ryssland har Hamburg stad ingen möjlighet att ta itu därmed. Det saknas med andra ord bestämmelser i Reach-förordningen som ger unionen eller medlemsstaternas myndigheter befogenhet eller gör det möjligt för dem att förvalta och kontrollera kemikalier som har släppts ut på tredjelandsmarknader. En tolkning av artikel 5 i Reach-förordningen som stöder den ändamålsenliga verkan av ett sådant mål förefaller därför omotiverad. [50]

66. Jag konstaterar att förevarande mål skiljer sig från det problem som var i fråga i domstolens dom av den 21 september 2016, European Confederation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:703), där beståndsdelar i kosmetiska produkter som varit föremål för djurförsök utanför unionen ansågs omfattas av tillämpningsområdet för artikel 18.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 av den 30 november 2009 om kosmetiska produkter. [51] Domen i det målet meddelades efter det att en branschorganisation som företräder de tillverkare i Europeiska unionen som tillverkar beståndsdelar som används i kosmetiska produkter hade väckt talan om domstolsprövning för att få fastställt huruvida dess medlemmar riskerade att lagföras för brott ifall de på marknaden i Förenade kungariket släppte ut kosmetiska produkter med beståndsdelar som varit föremål för djurförsök utanför unionen. Det rörde sig således inte om huruvida unionen saknade konkreta medel för att reglera djurförsök som omfattade de aktuella beståndsdelarna, eftersom reglering endast skulle ske vid import.

48 — Punkt 25, med hänvisning till domen av den 10 september 2015, FCD och FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punkt 32).

49 — Dom av den 10 september 2015, FCD och FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punkt 49). I dom av den 13 maj 2014, Google Spain och Google (C-131/12, EC:C:2014:317, punkt 54) slog domstolen fast att ”unionslagstiftaren [har] – genom att föreskriva ett särskilt stort tillämpningsområde i territoriellt hänseende – … avsett att undvika att en enskild person förvägras det skydd som tillkommer honom eller henne enligt direktivet [som var i fråga i det målet] och att detta skydd kringgås”. Tillämpningen av bestämmelserna om tolkning av EU-lagstiftning visar att samma slutsats inte kan dras beträffande Reach-förordningen.

50 — För den roll som en bestämmelses ändamålsenliga verkan spelar vid tolkningen, se generaladvokaten Bobeks förslag till avgörande i målet kommissionen/Tyskland (C-220/15, EU:C:2016:534, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

51 — EUT L 342, 2009, s. 59.

67. Det stämmer att det i artikel 106 i Reach-förordningen anges att tredjeländer får delta i Echas arbete, att det i artikel 107 i Reach-förordningen anges att företrädare för internationella organisationer får delta i Echas arbete som observatörer, att artikel 120 i Reach-förordningen tar upp samarbete med tredjeländer och internationella organisationer och att Echas sekretariat i artikel 77.2 i Reach-förordningen åläggs att underlätta en effektiv registrering av importerade ämnen enligt avdelning II på ett sätt som överensstämmer med unionens internationella handelsförpliktelser gentemot tredjeländer.

68. Jag uppmärksammar också de två miljöinstrument som nämns i Reach-förordningen, nämligen den genomförandeplan som antogs den 4 september 2002 vid världstoppmötet i Johannesburg om en hållbar utveckling (skäl 4) och den strategi för internationell kemikaliehantering (SAICM) som antogs den 6 februari 2006 i Dubai (skäl 6).

69. Varken i någon av ovannämnda bestämmelser i Reach-förordningen eller i något internationellt miljöskyddsinstrument som åberopas i förvarande mål[52] fastställs emellertid ett åtagande för Europeiska unionen att påta sig ansvaret för kemikalier som exporteras från unionens tullområde.[53] När gränsen för tullområdet väl har passerats medför detta begränsningar, inte minst rent praktiskt, för vad unionen kan göra för att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön i den mening som avses i artikel 1.1 och skälen 1 och 3 i Reach-förordningen.[54]

70. Detta leder till slutsatsen att om den nuvarande lydelsen av artikel 5 i Reach-förordningen ”har brister vad gäller konsekvensen och inte har anpassats till behoven” som den försöker tillgodose ankommer det på unionslagstiftaren ”att ingripa och vidta lämpliga åtgärder i detta avseende”,[55] särskilt med tanke på de svåra återverkningar som skulle följa om det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) för Reach-förordningen utvidgades till att även omfatta export vid fall av oregistrerad import.[56]

52 — Till stöd för sin uppfattning har Tyskland även hänvisat till ”Agenda 21”, FN:s icke-bindande, frivilliga handlingsplan för hållbar utveckling som antogs vid Världstoppmötet (FN:s konferens om miljö och utveckling) i Rio de Janeiro, Brasilien, 1992. http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52.

53 — Beträffande användning av internationella instrument som ingåtts av EU till stöd för tolkning, se exempelvis dom av den 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 och C 337/11, EU:C:2013:222, punkterna 37 och 39).

54 — Den omstridda frågan om extraterritoriell behörighet inom unionsrätten har ännu inte avgjorts av domstolen. Se, vad gäller konkurrensrätt, generaladvokaten Wahls förslag till avgörande i målet Intel Corporation Inc/kommissionen (C-413/14 P, EU:C:2016:788). Se även generaladvokaten Wathelets förslag till avgörande i målet InnoLux/kommissionen (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 — Se dom av den 23 mars 2000, Met-Trans och Sagpol (C-310/98 och C-406/98, EU:C:2000:154, punkt 47). Detta gäller även den hänskjutande domstolens farhågor beträffande artiklarna 21 och 23 i Reach-förordningen.

56 — Tyskland och Hamburg stad oroade sig för att unionsrätten saknar tillräckliga skyddsbestämmelser för att förhindra import till unionen av livsmedel som kontaminerats med farliga kemikalier utanför unionen. Detta har bestritts av kommissionen, som i sitt skriftliga yttrande hänvisar till **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien** (EUT L 139, 2004, s. 1), **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung** (EUT L 139, 2004, s. 55), och E**uropaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 396/2005 av den 23 februari 2005 om gränsvärden för bekämpningsmedelsrester i eller på livsmedel och foder av vegetabiliskt och animaliskt ursprung och om ändring av rådets direktiv 91/414/EEG** (EUT L 70, 2005, s. 1). Detta är just ett sådant mångfacetterat problem som unionslagstiftaren är bäst lämpad att lösa. Detsamma gäller den komplicerade frågan om att skapa balans mellan EU:s åtagande om att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön och unionens skyldigheter gentemot Världshälsoorganisationen, med tanke på att de betänkligheter beträffande registreringskraven i Reach-förordningen som EU:s internationella handelspartner i WTO:s kommitté för tekniska handelshinder har framfört är av en mycket delikat natur. För en aktuell diskussion se Korkea-aho, E., ”Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market” 53 (2016) *Common Market Law Review* 764.

C – *Artikel 126 i Reach-förordningen*

71. Det är ostridigt att Hamburg stad inte har begärt ett domstolsbeslut om att sändningen ska registreras enligt artiklarna 5 och 6 i Reach-förordningen. Enligt begäran om förhandsavgörande är det med stöd av den tyska förvaltningsrätten möjligt att tvinga fram en sådan registrering. Redan 2009, i den första begäran om förhandsavgörande avseende Reach-förordningen, konstaterade en av domstolens generaladvokater att ”syftet med registreringen av ämnen [är] att förbättra informationen om de risker som är förenade med dem”. [57]

72. Som påpekades ovan försvåras situationen av den omständigheten att om brottmålet inte rörde den sändning som är i fråga i förevarande mål, kanske den överträdelse av artikel 5 i Reach-förordningen som skedde vid importen ännu inte har beivrats med hjälp av effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner i enlighet med artikel 126 i Reach-förordningen. Som påpekades i kommissionens skriftliga yttranden kan Jost Pinckernelle eventuellt ha brutit mot Reach-förordningen vid flera tillfällen. [58]

73. Mot bakgrund av den höga skyddsnivån för människors hälsa och miljön som krävs enligt artikel 1.1 och skälen 1 och 3 i Reach-förordningen, och den höga nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet som har integrerats i unionens politik genom artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, [59] innebär artikel 126 i Reach-förordningen att medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att de sanktioner som används för att genomföra Reach-förordningen speglar hur allvarliga de överträdelser är som beivras, [60] utan att detta påverkar medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller valet av rättsmedel vid bristande harmonisering på området. [61] Överträdelser av Reach-förordningen måste dessutom beivras genom sanktioner som i materiellt och processuellt hänseende motsvarar dem som tillämpas vid överträdelser av nationell rätt av liknande art. [62] Sammantaget måste rättsmedlen ha en avskräckande effekt. [63].

57 — Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målet S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:142, punkt 82). Se även dom av den 7 juli 2009 i S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430, punkt 52).

58 — Kommissionen hänvisar till import utan registrering i strid med artikel 5, underlåtelse att sammanställa en kemikaliesäkerhetsrapport i strid med artikel 14, försäljning av nikotinsulfat till kunder i Tyskland, Nederländerna och Polen utan att fylla i säkerhetsdatabladet i enlighet med artikel 31, och användning av nikotinsulfat genom lagring i den mening som avses i artikel 3.24 i Reach-förordningen, vilket inte borde ha skett förrän efter registrering. Se även de krav som införts genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 2008, s. 1).

59 — Se även artikel 191.2 FEUF och artikel 3.3 FEU. För en nyare analys av innebörden av begreppet en ”hög nivå av miljöskydd”, se generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målet Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:665, punkterna 24–35).

60 — Dom av den 9 november 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, punkt 63), dom av den 9 juni 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425, punkterna 48–56).

61 — Dom av den 26 november 2015, Total Waste Recycling (C-487/14, EU:C:2015:780, punkt 52).

62 — Exempelvis dom av den 27 mars 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, punkt 44), och dom av den 13 november 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, punkt 38).

63 — Dom av den 27 mars 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190). För en nyare kommentar om straffbestämmelser, se 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.

74. Medlemsstaternas behöriga myndigheter har därför rätt att tillgripa någon eller alla av följande metoder för att beivra underlåtenhet att registrera ett ämne enligt Reach-förordningen.[64] Metoderna som väljs varierar naturligtvis beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Sådana metoder omfattar i) föreläggande om registrering, ii) eventuella erforderliga interimistiska beslut,[65] såsom beslut om att beslagta kemikalierna i väntan på att de avhjälpande åtgärderna ska avslutas, så att kemikalierna rent faktiskt inte kan exporteras, iii) påförande av böter och iv) i allvarliga fall utdömande av straffrättsliga påföljder.[66]

75. En förutsättning för att tillämpa medlemsstaternas system med avhjälpande åtgärder för att genomföra Reach-förordningen är naturligtvis att de grundläggande rättigheter som skyddas genom stadgan[67] och allmänna rättsprinciper som proportionalitetsprincipen respekteras. Detta innebär att den sanktion eller de sanktioner som väljs måste vara ägnade att nå det eftersträvade målet och *inte får gå längre* än vad som krävs för att uppnå detta.[68] Det är i denna situation som en handlare exempelvis kan hävda att registreringen medför oproportionerliga kostnader eller att den sanktion som medlemsstaten har valt på något annat sätt är alltför hård.

76. Avslutningsvis framhåller jag att de principer som jag har redogjort för i lika hög grad gäller för importerade produkter, som ska saluföras på unionens inre marknad, som sådan import till EU som är avsedd för export till tredjeländer, vilket krävs enligt det åtagande om icke–diskriminering som anges i den andra meningen i skäl 3 i Reach-förordningen.

77. Även om jag delar Tysklands och Hamburg stads oro för att en tolkning av ”släppas ut på marknaden” i artikel 5 i Reach-förordningen som innebär att export av kemikalier som inte registrerats vid export undantas från artikelns tillämpningsområde kan öppna dörren för oärliga importörer som medvetet bryter mot EU:s krav på registrering av kemikalier, eftersom de vet att de alltid kan exportera dem, anser jag att en sådan utveckling kan undvikas genom en strikt tillämpning av artiklarna 5, 6, 7 och 126 i Reach-förordningen.

IV – Förslag till avgörande

78. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) enligt följande:

Artikel 5 i 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,

64 — Detaljer om de metoder som medlemsstaterna använder för att genomföra Reach-förordningen finns att tillgå på webbplatsen för Europeiska kommissionens generaldirektorat XI. Se http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf. Se även den rapport som utarbetats av företaget 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 — Dom av den 10 september 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punkt 67).

66 — Vad gäller samexistensen av nationella krav och EU-krav om registrering av kemikalier, se dom av den 17 mars 2016, Canadian Oil Company Sweden och Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171) och generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande (EU:C:2015:809, särskilt punkt 41). Generaladvokaten konstaterade där att ”det svenska produktregistret och unionens register … skiljer sig åt [i hög grad] med avseende på omfattning och innehåll av detaljupplysningar”.

67 — Se, exempelvis, dom av den 30 juni 2016, Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU: 2016 499, punkt 46); dom av den 30 juni 2016, C-200/14 Câmpean (EU:C:2016, punkt 70); dom av den 10 september 2014, C-34/13 Kušionová EU:C:2014:2189, punkterna 45–47).

68 — För ett aktuellt exempel på tillämpning av proportionalitetsprincipen i samband med ett rättsmedel för att bestraffa ett felaktigt agerande som skadat miljön se punkt 44 i domen av den 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287): ”[D]et ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att bedöma de särskilda faktiska och rättsliga omständigheterna i varje enskilt fall i syfte att avgöra huruvida verksamhetsutövaren ska påföras en påföljd och i så fall vilken. Denna bedömning kräver bland annat att hänsyn tas till hur verksamhetsutövaren har agerat och huruvida denna har varit i god tro eller haft bedrägliga avsikter.”

s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009, ska tolkas så, att med förbehåll för vad som föreskrivs i artiklarna 6, 7, 21, 23 och 126 i Reach-förordningen får ämnen som inte har registrerats i enlighet med de relevanta bestämmelserna i avdelning II i Reach-förordningen exporteras från Europeiska unionen.