Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 16. november 2023[1]

Sag C-654/22

FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen & Leefmilieu
mod
Triferto Belgium NV

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (retten i første instans i Oostflandern, afdelingen i Gent, afdelingen for civile sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EF) nr. 1907/2006 – registrering, vurdering, godkendelse samt begrænsninger for kemikalier – REACH – anvendelsesområde – undtagelse for stoffer, der er underlagt toldtilsyn – registreringspligt – importør – import – registrant«

I. Indledning

1. Mange forbrugere udsættes for urinstof i form af brændstof til dieseldrevne motorkøretøjer, det såkaldte AdBlue[2]. Anvendelsen heraf mindsker udledningen af nitrogenoxider. Dette stof anvendes dog også på mange andre måder, f.eks. i landbruget eller på det farmaceutiske område og i kosmetikindustrien (»Urea«). Mere end 10 mio. ton fremstilles derfor årligt i Unionen eller importeres til Unionen.

2. Der er ingen kendte, særlige risici[3]. Alligevel skal importører i henhold til REACH-forordningen[4] i forbindelse med import registrere dette stof hos Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA). I den foreliggende præjudicielle sag skal det derfor afgøres, om en virksomhed, der i et tredjeland afgiver ordre på urinstof, skal anses for at være importør og dermed er omfattet af denne forpligtelse, eller om andre personer end denne ordregiver kan påtage sig forpligtelsen, ved at de tilrettelægger importen.

[1] – Originalsprog: tysk.

[2] – Denne betegnelse er beskyttet af de tyske bilfabrikanters sammenslutning Verband der deutschen Mobilindustries varemærker 003945938, 008526717 og W01042880.

[3] – ECHA, Substance Infocard Urea, https://www.echa.europa.eu/de/substance-information/-/substanceinfo/100 000 286

[4] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18.12.2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1). Den relevante affattelse er Kommissionens forordning (EU) 2019/957 af 11.6.2019 (EUT 2019, L 154, s. 37).

II. Retsforskrifter

3. Formålet og de væsentligste principper for REACH-forordningen fremgår af artikel 1:

»1. Formålet med denne forordning er at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation.

2. […]

3. Denne forordning bygger på princippet om, at det er producenter, importører og downstream-brugere, der skal sikre, at de fremstiller, markedsfører og anvender stoffer, der ikke skader menneskers sundhed eller miljøet. Bestemmelserne i forordningen bygger på forsigtighedsprincippet.«

4. I henhold til REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), finder den ikke anvendelse på »stoffer som sådan, i en blanding eller i en artikel, der er underkastet toldkontrol, forudsat at de ikke er genstand for nogen behandling eller forarbejdning, og som er midlertidigt oplagret eller befinder sig i en frizone eller på et frilager med henblik på reeksport eller i transit«.

5. I tiende betragtning til REACH-forordningen forklares denne undtagelse således:

»Stoffer under toldkontrol, der er midlertidigt oplagret eller befinder sig i frizoner eller på frilagre med henblik på reeksport eller i transit, anvendes ikke i denne forordnings betydning og bør derfor ikke være omfattet af dens anvendelsesområde. […]«

6. REACH-forordningens artikel 3, nr. 10)-13), definerer forskellige begreber:

»10) »import«: fysisk indførelse til Fællesskabets toldområde

11) »importør«: enhver fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, der er ansvarlig for import

12) »markedsføring«: at levere til eller stille til rådighed for tredjemand mod betaling eller gratis. Import betragtes som markedsføring

13) »downstream-bruger«: enhver fysisk eller juridisk person etableret i Fællesskabet, bortset fra producenten eller importøren, der anvender et stof, enten som sådan eller i en blanding, som led i sine industrielle eller erhvervsmæssige aktiviteter. En distributør eller en forbruger er ikke en downstream-bruger. En reimportør, der er omfattet af undtagelsen i henhold til artikel 2, stk. 7, litra c), anses for at være en downstream-bruger«.

7. REACH-forordningens artikel 5 regulerer følgerne af en manglende registrering:

»Stoffer som sådan, i blandinger eller i artikler må kun fremstilles eller markedsføres i Fællesskabet, hvis de er registreret i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i dette afsnit, når dette kræves, jf. dog artikel 6, 7, 21 og 23.«

8. REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, fastlægger en registreringspligt:

»Medmindre andet er fastlagt i denne forordning, skal enhver producent eller importør af et stof som sådan eller i en eller flere blandinger i mængder på 1 ton eller mere pr. år indsende en registrering til agenturet.«

9. Registreringspligtens funktion fremgår af 16., 17. og 19. betragtning til REACH-forordningen:

»(16) Denne forordning fastlægger specifikke forpligtelser for producenter, importører og downstream-brugere af stoffer som sådan, i blandinger og artikler. Forordningen bygger på det princip, at industrien bør fremstille, importere, anvende eller markedsføre stoffer under udvisning af den fornødne ansvarlighed og omhu med henblik på at sikre, at menneskers sundhed og miljøet under med rimelighed forudsigelige forhold ikke påvirkes negativt heraf.

(17) Alle tilgængelige og relevante oplysninger om stoffer som sådan, i blandinger og i artikler bør indsamles med henblik på at lette identifikationen af farlige egenskaber, og der bør systematisk udsendes henstillinger om risikohåndteringsforanstaltninger gennem leverandørkæderne i det omfang, det med rimelighed kan betragtes som nødvendigt for at forebygge negative virkninger på menneskers sundhed og miljøet. […]

[…]

(19) Derfor bør det i henhold til registreringsbestemmelserne kræves, at producenter og importører fremskaffer data om de stoffer, som de fremstiller eller importerer, og anvender disse data til at vurdere risici i forbindelse med stofferne og til at udarbejde og anbefale passende risikohåndteringsforanstaltninger. For at sikre, at de opfylder disse forpligtelser, samt af åbenhedshensyn, bør de ved registreringen indsende et dossier med alle disse oplysninger til agenturet. Registrerede stoffer bør kunne bevæge sig frit inden for det indre marked.«

10. REACH-forordningens artikel 7 regulerer registreringen og anmeldelsen af stoffer i artikler og artikel 8 udpegelsen af enerepræsentanter for en producent fra et tredjeland. Hvis der udpeges en sådan repræsentant, betragtes importørerne af producentens produkter som downstream-brugere, der ikke er forpligtet til at foretage registrering.

III. Faktiske omstændigheder og anmodning om præjudiciel afgørelse

11. Af anmodningen om præjudiciel afgørelse samt de yderligere informationer, som den forelæggende ret har fremsendt efter anmodning fra Domstolen, fremgår følgende faktiske omstændigheder.

12. Den 3. juli 2019 lastede Transvostok Group Limited (formentlig med hjemsted på Cypern) i Port Kavkaz ved den russiske Sortehavskyst på vegne Dreymoor Fertilizers Overseas PTE LTD (med hjemsted i Singapore) og Belor-Eurofert GmbH (med hjemsted i Bamberg, Tyskland) i alt 7 873,167 ton urinstof om bord på skibet MV »HC SVEA KIM«. Oprindeligt havde en virksomhed i Mary, Turkmenistan, fremstillet urinstoffet.

13. NV Triferto Belgium (med hjemsted i Gent, Belgien) (herefter »Triferto«) bestilte den 7. juli 2019 i alt 4 000 ton urinstof CFR Gent (Incoterms 2010) hos Dreymoor. Incoterms er et akronym for »International Commercial Terms« (internationale handelsklausuler) En af disse klausuler er CFR, som er et akronym for »cost and freight« (omkostninger og fragt). Det betyder, at sælger bærer fragtomkostningerne, men ikke risikoen for varernes undergang under transporten. Ifølge denne aftale er leveringsstedet Gent.

14. Den 9. august 2019 importerede Belor på Dreymoors anmodning lasten af urinstof til et toldoplag i Gent i Den Europæiske Union. Der pålagde Belor andre virksomheder forskellige opgaver i forbindelse med landing og oplagring af lasten. Belor havde tidligere som importør som omhandlet i REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, registreret urinstoffet hos ECHA. Belor indsendte også toldangivelsen for dette stof.

15. Efter det første køb og afkald den 21. august 2019 købte og afkaldte Triferto yderligere 700 ton og den 26. august 2019 igen 1 176,173 ton af denne leverance under klausulen CIF Gent (Incoterms 2010). CIF er et akronym for »cost, insurance and freight« og betyder, at sælgeren ikke kun bærer transportomkostningerne, men også forsikrer varerne.

16. I forbindelse med en kontrol den 11. februar 2020 erfarede Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (den føderale offentlige tjeneste for offentlig sundhed, sikkerhed i fødevarekæden og miljø, herefter »FOD Volksgezondheid«), at Triferto havde købt de nævnte mængder urinstof af Dreymoor i 2019.

17. Der findes en kontrakt mellem Dreymoor og Belor, hvori Belor bekræfter at være ansvarlig for den fysiske import til EU af urinstof 46% med skibet MV »HC SVEA KIM« »i overensstemmelse med REACH-bestemmelserne«.

18. FOD Volksgezondheid hælder imidlertid til den opfattelse, at det ikke er Belor, men Triferto, der skal anses for at være importør som omhandlet i REACH-forordningens artikel 6, sammenholdt med artikel 3 heri. Triferto burde derfor have registreret urinstoffet, hvilket dette selskab ikke gjorde. FOD Volksgezondheid har derfor pålagt Triferto en bøde på 32 856,00 EUR.

19. FOD Volksgezondheid og Triferto har i fællesskab anlagt sag ved Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (retten i første instans i Oostflandern, afdelingen i Gent, afdelingen for civile sager, Belgien) til prøvelse af bødens lovlighed.

20. Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (retten i første instans i Oostflandern, afdelingen i Gent, afdelingen for civile sager) har derfor forelagt følgende præjudicielle spørgsmål for Den Europæiske Unions Domstol:

»1) Skal REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, [og artikel 3, nr. 10) og 11)], fortolkes således, at der hviler en registreringspligt på den person, der bestiller/køber stoffet hos en ikke EU-fabrikant, selv om alle foranstaltninger med henblik på fysisk at indføre stoffet i EU's toldområde faktisk foretages af en tredjepart, der også udtrykkeligt bekræfter at være ansvarlig herfor?

Har det betydning for besvarelsen af dette spørgsmål, om den mængde, der er bestilt/købt, kun vedrører en del (men mere end et ton) af en større ladning af det samme stof fra den samme ikke EU-fabrikant, som af denne tredjepart bringes ind på EU's toldområde for der at blive oplagret på et toldlager?

2) Skal REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), fortolkes således, at også det stof, der er oplagret på et toldlager (med placering under [proceduren] J – kode 71 00 i [rubrik] 37 i enhedsdokumentet) vil falde uden for REACH-forordningens anvendelsesområde, indtil det i en senere fase udtages fra lageret og placeres under en anden toldordning (henholdsvis bringes i fri omsætning)?

I bekræftende fald, skal REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, [og artikel 3, nr. 10) og 11)], forstås således, at registreringspligten påhviler den person, der har købt stoffet direkte og aftaget det uden for EU (uden fysisk at have bragt stoffet inden for EU's toldområde), også i det tilfælde, at stoffet allerede var registreret af den pågældende tredjepart, som tidligere havde bragt det inden for EU's toldområde?«

21. Triferto, Kongeriget Belgien og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og deltaget i retsmødet den 12. oktober 2023.

IV. Bedømmelse

22. Med det første spørgsmål og anden del af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvem der som omhandlet i REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 3, nr. 10), skal anses for at være importør af en mængde stof og skal registrere denne hos ECHA. Med henblik på at afgøre dette spørgsmål er det hensigtsmæssigt først at undersøge den første del af det andet spørgsmål, der har til formål at afklare, på hvilket tidspunkt den omtvistede mængde stof blev importeret til EU.

A. Importtidspunkt

23. Med den første del af det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det stof, der er oplagret på et toldoplag (ved henførsel under proceduren J – kode 71 00 i rubrik 37 i det administrative enhedsdokument), vil falde uden for REACH-forordningens anvendelsesområde, indtil det i en senere fase udtages og henføres under en anden toldprocedure (f.eks. overgang til fri omsætning)?

24. Det kan synes overraskende, at dette spørgsmål vedrører toldordninger, men dette bygger på REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), som udelukker anvendelse af forordningen på stoffer, der er underlagt visse toldbestemmelser.

25. Hvis denne undtagelse fandt anvendelse i denne sag, ville urinstoffet ganske vist indledningsvis fysisk være indført til EU's toldområde, men endnu ikke være importeret i betydningen i REACH-forordningens artikel 3, nr. 10), så længe anvendelsen af forordningen og dermed også denne definition var udelukket som følge af artikel 2, stk. 1, litra b).

26. I praksis har dette spørgsmål således til formål at afklare, om den omtvistede mængde stof først blev importeret ved overgivelsen til Triferto eller allerede på det tidspunkt, hvor Belor for første gang indførte det i Unionens toldområde og oplagrede det på et toldoplag.

27. I henhold til REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), gælder den ikke for stoffer, »der er underkastet toldkontrol, forudsat at de ikke er genstand for nogen behandling eller forarbejdning, og som er midlertidigt oplagret eller befinder sig i en frizone eller på et frilager med henblik på reeksport eller i transit.«

28. Denne undtagelse fra REACH-forordningen omfatter stoffer, der er underkastet toldkontrol. Dette er tilfældet i hovedsagen, da urinstoffet ifølge det præjudicielle spørgsmål ved henførsel under proceduren J – kode 71 00 i rubrik 37 i det administrative enhedsdokument blev oplagret på et toldoplag.

29. Undtagelsen finder imidlertid kun anvendelse, hvis for det første tillige den negative betingelse om, at det omtvistede stof hverken er genstand for nogen behandling eller forarbejdning, er opfyldt, og det for det andet er omfattet af en af de tre særlige toldordninger.

30. Anmodningen om præjudiciel afgørelse giver ikke grundlag for at antage, at der er foretaget behandling eller forarbejdning, før urinstoffet blev overgivet til Triferto. Det må derfor lægges til grund, at den negative betingelse i hovedsagen var opfyldt.

31. I modsætning til hvad Belgien har gjort gældende, var den anden betingelse, nemlig anvendelsen af en af de tre særlige toldordninger, imidlertid ikke opfyldt.

32. Ifølge det præjudicielle spørgsmål blev urinstoffet ved henførsel under proceduren J – kode 71 00 i rubrik 37 i det administrative enhedsdokument oplagret på et toldoplag. Dette kommer ligeledes til udtryk i kode 71 00 i rubrik 37 i det administrative enhedsdokument. Der står der nemlig, at varen blev indført under toldoplagsproceduren (71) og ikke var omfattet af en forudgående procedure (00)[5].

33. Oplagring på et toldoplag er reguleret i toldkodeksens[6] afsnit VII, kapitel 3, afdeling 2 (artikel 240-242). Der er i denne forbindelse tale om en særlig toldprocedure. Det er imidlertid ingen af de tre særlige toldordninger, der nævnt i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b).

34. Den midlertidige opbevaring af varer i henhold til toldkodeksens artikel 5, nr. 11) og 17), samt artikel 144-152 er den første, særlige toldordning, der nævnes i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b). I den forbindelse er der tale om et alternativ til indførelse under en toldprocedure, altså også til oplagring på et toldoplag.

35. Den anden toldordning, der nævnes i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), er oplagring i en frizone med henblik på reeksport. Den ligger ganske vist meget tæt på oplagring på et toldoplag, men reguleres af en anden afdeling i kapitel 3 i toldkodeksens afsnit VII, nemlig afdeling 3 (artikel 243-249), jf. ligeledes artikel 5, nr. 14), men ikke artikel 270. Begge former for oplagring er særlige toldprocedurer. De udelukker derfor hinanden.

36. Oplagring på et frilager, der ligeledes er nævnt i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), og i tiende betragtning hertil, var i den gamle toldkodeks[7], der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af REACH-forordningen, stadig omfattet af de samme bestemmelser som oplagring i en frizone, men frilageret indgår ikke længere. Et frilager skal navnlig ikke sidestilles med et toldoplag, der ligeledes var indeholdt i den gamle toldkodeks, og som dér var underlagt andre bestemmelser end et frilager.

[5] – Jf. Kommissionens delegerede forordning (EU) 2016/341 af 17.12.2015 til supplering af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 med overgangsregler angående visse bestemmelser i EU-toldkodeksen, hvor de relevante elektroniske systemer endnu ikke er operationelle, og om ændring af Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/2446 (EUT 2016, L 69, s. 1), navnlig tillæg D1.

[6] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9.10.2013 om EU-toldkodeksen (EUT 2013, L 269, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/632 af 17.4.2019 (EUT 2019, L 111, s. 54).

[7] – Artikel 166-181 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 648/2005 af 13.4.2005 (EUT 2005, L 117, s. 13).

37. I den tyske udgave af REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), betegnes den tredje særlige toldordning som »Transitverkehr« [(o.a.: i den danske udgave »transit«)]. »Transitverkehr« findes imidlertid ikke i toldkodeksen. I den engelske og den franske udgave af REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), anvendes derimod begrebet »transit«, der er indeholdt i de tilsvarende sprogversioner af toldkodeksen. Dette begreb betegnes i den tyske udgave af toldkodeksen som »Versand« [(o.a.: i den danske udgave »forsendelse«)]. Anvendelsen af begrebet »Transitverkehr« i den tyske udgave skyldes derfor efter min opfattelse en oversættelsesfejl.

38. »Versand« [(»forsendelse«)] omfatter som et alternativ til oplagring andre særlige toldprocedurer, der er reguleret i kapitel 2 i toldkodeksens afsnit VII og derfor ligeledes udelukker oplagring på et toldoplag.

39. Sammenfattende kan det fastslås, at stoffer, der oplagres på et toldoplag, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), fordi de ikke er omfattet af de særlige toldordninger, der er nævnt der. Forordningen finder således anvendelse på sådanne stoffer. De importeres følgelig som omhandlet i definitionen af artikel 3, nr. 10), allerede ved deres fysiske indførelse til EU's toldområde og skal derfor registreres hos ECHA allerede før dette tidspunkt.

40. Denne konklusion er i overensstemmelse med formålet med undtagelsen i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b). REACH-forordningen har nemlig ikke til formål at regulere eksporten af stoffer, men alene at sikre varernes frie bevægelighed og et højt beskyttelsesniveau i det indre marked [8]. Inden for disse rammer skal producenter, importører og downstream-brugere af stoffer i henhold til 16. betragtning fremstille, importere, anvende eller markedsføre disse under udvisning af den fornødne ansvarlighed og omhu med henblik på at sikre, at menneskers sundhed og miljøet under med rimelighed forudsigelige forhold ikke påvirkes negativt heraf.

41. Derfor tilsigter REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), at undtage varer fra REACH-forordningens krav, når det – som når der er tale om de nævnte tre toldordninger – må antages, at de kun midlertidigt befinder sig i Unionen uden at være genstand for yderligere behandling eller forarbejdning. Som det er anført i tiende betragtning, anvendes sådanne stoffer ikke om omhandlet i REACH-forordningen. I så fald er det usandsynligt, at de risici, der er forbundet med de pågældende stoffer, realiseres i Unionen. Meget farlige stoffer kan dog være underlagt særlige ordninger [9].

42. Er stoffet derimod genstand for behandling eller forarbejdning i Unionen, skal REACH-forordningen finde anvendelse for at sikre det tilstræbte beskyttelsesniveau i Unionen. I dette tilfælde skal de nødvendige foranstaltninger nemlig træffes for at sikre, at de risici, der er forbundet med stoffet, ikke realiseres ved behandlingen eller forarbejdningen. Spørgsmålet om, hvorvidt stoffet eller de dermed fremstillede produkter er omfattet af toldordninger med henblik på senere eksport, er derimod uden betydning for håndteringen af denne risiko.

43. Dermed skal det andet spørgsmåls første del besvares således, at undtagelsen i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), kun finder anvendelse, hvis de pågældende stoffer er omfattet af en af de deri nævnte særlige toldordninger, nemlig den midlertidige opbevaring

[8] – Jf. dom af 27.4.2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, navnlig præmis 43).

[9] – Jf. eksempelvis Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 649/2012 af 4.7.2012 om eksport og import af farlige kemikalier (EUT 2012, L 201, s. 60).

[toldkodeksens artikel 5, nr. 11) og 17), samt artikel 144-152], oplagringen i frizoner med henblik på reeksport [toldkodeksens artikel 5, nr. 14), og artikel 243-249, men ikke artikel 270] eller forsendelsen (toldkodeksens artikel 226-236), og dér hverken er genstand for behandling eller forarbejdning.

B. Identifikation af importøren

44. Det skal nu undersøges, om den person, der bestiller eller køber en bestemt mængde af et stof hos en producent etableret uden for Den Europæiske Union, skal betragtes som importør heraf som omhandlet i REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, og artikel 3, nr. 10), som skal registrere dette stof hos ECHA.

45. Import af et stof betragtes ifølge REACH-forordningens artikel 3, nr. 12), som markedsføring. Da et stof i henhold til artikel 5 kun må markedsføres, når det er registreret, må det derfor først importeres efter registreringen. Artikel 21, stk. 1, bestemmer endda, at import kun er tilladt, såfremt ECHA ikke påpeger mangler i registreringsansøgningen inden for en frist på tre uger efter registreringen.

46. Men hvem er forpligtet til at foretage registreringen? I henhold til REACH-forordningens artikel 6, stk. 1, skal importøren af et stof i mængder på 1 ton eller mere pr. år indsende en registrering til agenturet. Artikel 3, nr. 11), definerer en importør som enhver fysisk eller juridisk person etableret i Unionen, der er ansvarlig for import. Import er i den sammenhæg i henhold til artikel 3, nr. 10), den fysiske indførelse til Unionens toldområde.

47. Ved import af stoffer afhænger forpligtelsen til at foretage registrering således af, hvem der er *ansvarlig* for den fysiske indførelse til Unionens toldområde.

48. Ud fra ordenes almindelige betydning kan man forestille sig en række ansvarlige. Hvis undtagelsen i REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b), ikke finder anvendelse, er besætningen, navnlig kaptajnen på skibet MV »HC SVEA KIM« samt transportvirksomheden direkte ansvarlige for den fysiske indførelse. Det fremgår imidlertid af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at virksomheden Belor har importeret stoffet til Den Europæiske Union, dvs. formentlig engagerede og førte tilsyn med transportøren. Denne virksomhed kan således også være ansvarlig for importen. Belor handler imidlertid på vegne Dreymoor, som derfor selv kan være ansvarlig. Da denne ordre i det mindste delvist beror på, at Triferto allerede havde købt og bestilt en stor del af leverancen, kan Triferto ligeledes være ansvarlig.

49. REACH-forordningens artikel 3, nr. 11), og artikel 6 har imidlertid – i modsætning til eksempelvis strafferetten – ikke til formål at identificere alle ansvarlige og straffe dem i forhold til deres deltagelse i overtrædelsen. Derimod bør det i henhold til 17. betragtning sikres, at alle tilgængelige og relevante oplysninger om stoffer indsamles med henblik på at lette identifikationen af farlige egenskaber. For at sikre en passende fordeling af byrden ved at formidle disse informationer mellem brugerne af stoffet er det nødvendigt at registrere enhver mængde stof, der fremstilles i eller importeres til Unionen. Det er derfor nødvendigt, men også tilstrækkeligt, at en enkelt person registrerer den pågældende mængde stof.

50. REACH-forordningen og navnlig artikel 3, nr. 11), er dog af begrænset nytte til identifikation af denne person, da begrebet »ansvarlig« som anført ovenfor i punkt 48 er meget bredt. Kredsen af ansvarlige begrænses ganske vist af, at kun personer etableret i Unionen kommer i betragtning

som importører, hvilket navnlig udelukker Dreymoor og måske også skibets kaptajn og besætning. I den foreliggende sag er i det mindste Triferto og Belor dog fortsat potentielle ansvarlige.

51. ECHA har i sin vejledning om registreringspligten foreslået, at det ud fra omstændighederne i det konkrete tilfælde afgøres, hvem der er importør. Agenturet bestemmer på dette grundlag gennem eksempler, hvem der skal være ansvarlig i bestemte situationer. I mange tilfælde skal den endelige modtager af varen, dvs. den, der har bestilt og købt det importerede stof, betragtes som importør, men under visse omstændigheder også den person, som tilrettelægger importen [10]. Kommissionen og Belgien har påberåbt sig denne vejledning i deres argumentation.

52. ECHA har ganske vist ikke beføjelse til at konkretisere REACH-forordningens artikel 3, nr. 11), i form af en bindende fortolkning, hvilket agenturet også udtrykkeligt har fremhævet i sin vejledning [11]. Denne vejledning er derfor ikke bindende, men kan være et nyttigt bidrag til fortolkningen af et ikke nærmere defineret retsbegreb som begrebet den for importen *ansvarlige*. Det forekommer således overbevisende, at den endelige modtager af leverancen ofte bør bære hovedansvaret, fordi den pågældende har en interesse i, at leverancen indføres til Unionen. Uden dennes initiativ ville der i reglen ikke ske import af stoffet. Køberen har ganske vist som oftest ligeledes en sådan interesse, men kommer i henhold til REACH-forordningens artikel 3, nr. 11), ikke på tale som ansvarlig, når den pågældende – som i den foreliggende sag – ikke er etableret i Unionen.

53. Køberens interesse i importen udelukker ganske vist ikke, at en anden person – i denne sag Belor – *påtager sig* ansvaret i stedet for modtageren af varen og dermed bliver importør som omhandlet i REACH-forordningens artikel 3, nr. 11), og indtræder i registreringspligten.

54. I denne henseende er en simpel erklæring eller en kontrakt i reglen ikke tilstrækkelig, da der ellers ville være grund til at frygte en omgåelse af importørens forpligtelser i henhold til REACH-forordningen. Det bør navnlig forhindres, at den faktiske importør af stoffet fordeler sin importerede mængde på forskellige »pro forma importører«, der hver især holder sig under tærsklen for registreringspligten eller en tærskel for mere omfattende oplysninger. I henhold til artikel 6, stk. 1, er det nemlig kun importører, der importerer mere end 1 ton pr. år, der er underlagt registreringspligten, og i henhold til artikel 12 udvides registreringspligterne, når der foreligger større årlige mængder pr. år pr. importør (10, 100 eller 1 000 ton).

55. Registreringen er i øvrigt ikke en ren formalitet, men er forbundet med et betydeligt arbejde. Registranten skal således i henhold til REACH-forordningens artikel 10 og forskellige bilag indsende et omfattende dossier om stoffet og en kemikaliesikkerhedsrapport. Desuden er registranten efter registreringen underlagt yderligere informationspligter i henhold til artikel 22.

56. En gyldig overtagelse af ansvaret og registreringspligten forudsætter derfor i det mindste, at de aktører, der er involveret i importen, har en begrundet tillid til, at den person, der påtager sig ansvaret, er i besiddelse af den fornødne viden og de nødvendige ressourcer til at opfylde de nævnte forpligtelser. Disse aktører, navnlig den person, der bestiller stoffet, må ikke stole blindt herpå, men skal udvise den fornødne omhu ved udvælgelsen og i det mindste inden importen få dokumenteret, at registranten rent faktisk har registreret mængden af stof hos ECHA.

[10] – Det Europæiske Kemikalieagentur, Vejledning om registrering, august 2021, version 4.0, s. 21.

[11] – Ibidem, s. 2. Jf. dom af 13.7.2023, Kommissionen mod CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, præmis 123).

57. Hvis den person, der påtager sig ansvaret for importen, imidlertid – som i den foreliggende sag – rent faktisk har opfyldt importørens forpligtelser, dvs. navnlig har registreret leverancen hos ECHA, samt tillige i øvrigt på afgørende vis tilrettelagt den fysiske indførelse af leverancen til Unionen, og der ikke foreligger tegn på omgåelse eller tilsidesættelse af forpligtelser i henhold til REACH-forordningen, forekommer det fornuftigt at acceptere, at der er sket overtagelse af ansvaret. I modsætning til Belgiens opfattelse er det derimod ikke afgørende, om denne overtagelse hviler på en kontrakt med køberen af varen eller på andre omstændigheder – i denne sag aftalen mellem Dreymoor og Belor.

58. REACH-forordningens artikel 8 fastsætter endog i et særligt tilfælde udtrykkeligt muligheden for at indgå en aftale med en aktør, der ikke er etableret i Unionen, nemlig når producenten af et stof, etableret uden for Unionen, ved gensidig aftale udpeger en person etableret i Unionen til som hans enerepræsentant at opfylde de forpligtelser, der er pålagt importører. Importører skal med denne bestemmelse fritages for registreringspligten, da de i så fald betragtes som downstream-brugere.

59. Som Kommissionen ligeledes konstaterede i retsmødet, hindrer disse bestemmelser om enerepræsentanten ikke, at registreringspligten overtages i andre tilfælde. Det er ganske vist korrekt, at forordningen ikke indeholder en bestemmelse, der kan sammenlignes med REACH-forordningens artikel 8 om, at de aktører, der er involveret i importen, kan aftale, hvem der skal opfylde registreringspligten. Da forordningen imidlertid ikke entydigt fastlægger, hvilken person denne pligt pålægges, men samtidig lægger en enkelt registrering af importerede mængder stof til grund, må det være muligt at aftale, hvem der skal påtage sig denne forpligtelse.

60. Denne fortolkning af REACH-forordningens artikel 3, nr. 11), og artikel 6 har i øvrigt den fordel, at den tillige omfatter den situation, hvor en handelsvirksomhed etableret uden for Unionen som Dreymoor importerer en mængde stof, der er fremstillet af en anden producent, til Unionen uden allerede at have modtagere i Unionen. I dette tilfælde er der nemlig ingen, der kan foretage registrering af leverancen, og dermed må der retligt set ikke ske import. En sådan handelsvirksomhed er ikke producent af stoffet og kan derfor ikke udpege en enerepræsentant i henhold til artikel 8. Virksomheden kan heller ikke selv registrere leverancen, når den ikke er etableret i Unionen. Og er modtagerne heller ikke kendt, kan disse heller ikke bære ansvaret for importen. For at muliggøre sådanne importer skal en aktør etableret i Unionen derfor kunne påtage sig ansvaret for importen.

61. I hovedsagen er en sådan løsning i det mindste nødvendig for de mængder, som Triferto først har købt efter importen, herunder eventuelt også for den del af ladningen, nemlig 2 000 ton, hvis placering Domstolen ikke er blevet oplyst om. Ifølge besvarelsen af den første del af det andet spørgsmål var nemlig i det mindste de mængder, der senere blev solgt til Triferto, allerede blevet importeret, inden modtageren var kendt.

62. Det første spørgsmål og den anden del af det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at køberen af mere end 1 ton af et stof, der importeres til Unionen, i henhold til REACH-forordningens artikel 3, nr. 10) og 11), og artikel 6 ikke er forpligtet til selv at registrere dette stof, når en anden person etableret i Unionen har påtaget sig ansvaret for importen af stoffet og har foretaget registreringen, og når der ikke er grundlag for at antage, at forpligtelser, der er forbundet med registreringen af stoffet, omgås.

V. Forslag til afgørelse

63. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»1) Undtagelsen i artikel 2, stk. 1, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier finder kun anvendelse, når de pågældende stoffer er omfattet af en af de særlige toldordninger, der er nævnt deri, nemlig den midlertidige opbevaring [artikel 5, nr. 11) og 17), samt artikel 144-152 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9.10.2013 om EU-toldkodeksen], oplagringen i frizoner med henblik på reeksport [toldkodeksens artikel 5, nr. 14), og artikel 243-249, men ikke artikel 270] eller forsendelsen (toldkodeksens artikel 226-236), og dér hverken er genstand for behandling eller forarbejdning.

2) I henhold til artikel 3, nr. 10) og 11), og artikel 6 i forordning nr. 1907/2006 er køberen af mere end 1 ton af et stof, der importeres til Unionen, ikke forpligtet til selv at registrere dette stof, når en anden person etableret i Unionen har påtaget sig ansvaret for importen af stoffet og har foretaget registreringen, og når der ikke er grundlag for at antage, at forpligtelser, der er forbundet med registreringen af stoffet, omgås.«