Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 16 november 2023 [1]

Mål C-654/22

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

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent [domstol i första instans, Östflandern, avdelningen för Gent, tvistemålsenheten, Belgien])

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EG) nr 1907/2006 – Registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier – Reach – Tillämpningsområde – Undantag för ämnen som är föremål för tullövervakning – Registreringsplikt – Importör – Import – Registreringspliktig person”

I. Inledning

1. Många konsumenter kommer i kontakt med urea i form av ett drivmedel för dieselmotorfordon, det så kallade AdBlue.[2] Denna användning minskar utsläppen av kväveoxider. Det finns emellertid även många andra användningsområden för detta ämne, till exempel inom jordbruket eller inom läkemedels- och kosmetikaindustrin (”urea”). Mer än tio miljoner ton urea tillverkas därför i eller importeras till unionen årligen.

2. Särskilda risker är inte kända.[3] Ändock ska importörer enligt Reach-förordningen[4] vid import registrera detta ämne hos Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa). I förevarande mål om förhandsavgörande måste det därför klargöras om ett företag som beställer urea från ett tredjeland ska anses vara importör, vilket i så fall innebär att beställaren ska fullgöra registreringsplikten, eller om andra personer än denna beställare kan ta över denna skyldighet genom att organisera importen.

[1] Originalspråk: tyska.

[2] Denna beteckning skyddas av varumärkena 003945938, 008526717 och W01042880 som tillhör den tyska bilindustriföreningen.

[3] ECHA, Substance Infocard Urea, https://www.echa.europa.eu/de/substance-information/-/substanceinfo/100.000.286.

[4] 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); lydelsen i kommissionens förordning (EU) 2019/957 av den 11 juni 2019 (EUT L 154, 2019, s. 37) är tillämplig.

II. Tillämpliga bestämmelser

3. Reach-förordningens syfte och grundläggande principer framgår av artikel 1:

”1. 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.

2. …

3. 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.”

4. Enligt artikel 2.1 b i Reach-förordningen är förordningen inte tillämplig på ”ämnen – som sådana eller ingående i en blandning eller vara – som är föremål för tullövervakning, förutsatt att de inte genomgår någon behandling eller bearbetning, och som befinner sig i tillfällig förvaring, i frizoner eller frilager för att återexporteras eller i transitering”.

5. I skäl 10 i Reach-förordningen förklaras detta undantag enligt följande:

”Ämnen som är föremål för tullövervakning och som är i tillfällig förvaring, i frizoner eller frilager för att återexporteras, eller som transiteras, används inte i den mening som avses i denna förordning och bör därför inte heller omfattas av förordningens tillämpningsområde. …”

6. I artikel 3 leden 10–13 definieras olika begrepp:

”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.

13. *nedströmsanvändare*: en fysisk eller juridisk person, annan än tillverkaren eller importören, som är etablerad i gemenskapen och använder ett ämne – antingen som sådant eller ingående i en blandning – i sin industriella eller professionella verksamhet. En distributör eller konsument är inte en nedströmsanvändare. En återimportör som undantas enligt artikel 2.7 c skall betraktas som en nedströmsanvändare.”

7. I artikel 5 i Reach-förordningen regleras följderna av utebliven registrering:

”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.”

8. I artikel 6.1 i Reach-förordningen föreskrivs en registreringsplikt:

”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.”

9. Denna registreringsplikts funktion framgår av skälen 16, 17 och 19 i Reach-förordningen:

”(16) I denna förordning fastställs särskilda ansvarsområden och skyldigheter för tillverkare, importörer och nedströmsanvändare av ämnen som sådana, i blandningar och i varor. Denna förordning grundas på principen att industrin bör tillverka, importera eller använda ämnen eller släppa ut dem på marknaden med sådan ansvarskänsla och sådan försiktighet som kan krävas för att se till att människors hälsa och miljön under rimligen förutsebara förhållanden inte påverkas negativt.

(17) All tillgänglig och relevant information om ämnen som sådana, i blandningar och i varor bör samlas in och användas för att kunna identifiera farliga egenskaper, och rekommendationer om riskhanteringsåtgärder bör systematiskt vidarebefordras genom distributionskedjan i den utsträckning det rimligen kan behövas för att förhindra skadliga hälso- och miljöeffekter. …

…

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

10. I artikel 7 i Reach-förordningen regleras registrering och anmälan av ämnen som ingår i varor. I artikel 8 föreskrivs att en tillverkare som inte är etablerad i unionen får utse en enda representant. Om en sådan representant har utsetts, anses importörerna av tillverkarens produkter vara nedströmsanvändare som inte behöver fullgöra registreringsplikten.

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

11. Följande faktiska omständigheter framgår av begäran om förhandsavgörande och de kompletterande uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat på begäran av EU-domstolen.

12. Transvostok Group Limited (som förmodligen är etablerat i Cypern) har den 3 juli 2019 i hamnen i Kavkaz vid den ryska Svartahavskusten lastat totalt 7 873,167 ton urea på fartyget MV ”HC SVEA KIM” för Dreymoor Fertilizers Overseas PTE LTD:s (som är etablerat i Singapore) och Belor-Eurofert GmbH:s (som är etablerat i Bamberg, Tyskland) räkning. Ursprungligen hade ett bolag i Mary, Turkmenistan, tillverkat urean.

13. NV Triferto Belgium, som är etablerat i Gent, Belgien (nedan kallad Triferto), gjorde den 7 juli 2019 en beställning hos Dreymoor om totalt 4 000 ton urea CFR Ghent (Incoterms 2010). Incoterms står för ”International Commercial Terms” (internationella handelsklausuler). En av dessa klausuler är CFR som är en förkortning för ”cost and freight” (kostnad och frakt). Detta betyder att säljaren bär fraktkostnaderna, men inte risken för att varorna går förlorade under transporten. Enligt det aktuella avtalet är platsen för leverans Gent.

14. Den 9 augusti 2019 importerade Belor, på uppdrag av Dreymoor, lasten av urea till ett tullager i Gent i Europeiska unionen. Där lämnade Belor, i samband med landning och lagring av lasten, olika uppdrag till ytterligare företag. Innan dess hade Belor som importör i den mening som avses i artikel 6.1 i Reach-förordningen registrerat urean hos Echa. Belor ingav även tulldeklarationen för detta ämne.

15. Efter det första köpet och avropet har Triferto från denna leverans köpt och avropat ytterligare 700 ton den 21 augusti 2019 och 1 176,173 ton den 26 augusti 2019 enligt klausulen CIF Ghent (Incoterms 2010). CIF är en förkortning för ”cost, insurance and freight” och betyder att säljaren inte bara står för fraktkostnaderna utan dessutom även försäkrar varorna.

16. Vid en inspektion den 11 februari 2020 fick Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (den federala myndigheten för folkhälsa, livsmedelssäkerhet och miljö, nedan kallat FOD Volksgezondheid) information om att Triferto år 2019 hade köpt de nämnda mängderna urea från Dreymoor.

17. Det finns ett avtal mellan Dreymoor och Belor, i vilket Belor bekräftar att bolaget ”i enlighet med Reach-direktiven” ansvarar för den fysiska införseln av 46-procentig urea till Europeiska unionen med fartyget MV ”HC SVEA KIM”.

18. FOD Volksgezondheid anser emellertid att det inte är Belor, utan Triferto, som ska betraktas vara importören i den mening som avses i artikel 6 jämförd med artikel 3 i Reach-förordningen. Triferto borde därför ha registrerat urean, vilket bolaget inte hade gjort. FOD Volksgezondheid har därför ålagt Triferto att betala böter om 32 856,00 euro.

19. FOD Volksgezondheid och Triferto väckte gemensamt talan vid Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (domstol i första instans, Östflandern, avdelningen för Gent, tvistemålsenheten, Belgien) för att få till stånd en prövning av böternas lagenlighet.

20. Rechtbank hänskjuter därför följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

1) Ska artikel 6.1 och artikel 3 led 10 och led 11 i Reach-förordningen tolkas så, att registreringsplikten åvilar den som beställer eller köper ett ämne från en tillverkare som är etablerad utanför Europeiska unionen, även om samtliga formaliteter avseende den fysiska införseln till Europeiska unionens tullområde faktiskt fullgörs av en tredje part, vilken även uttryckligen bekräftar sitt ansvar i det avseendet?

   Är det av betydelse för svaret på denna fråga om den beställda eller köpta mängden endast utgör en del (dock mer än ett ton) av en större last av samma ämne som härrör från samma tillverkare, vilken är etablerad utanför unionen, och som av nämnda tredje part förs in till unionens tullområde för att lagras i ett tullager där?

2) Ska artikel 2.1 b i Reach-förordningen tolkas så, att även ämnen som lagras i ett tullager (genom att de hänförts till förfarandet J – kod 71 00 i fält 37 i det administrativa enhetsdokumentet) ska undantas från tillämpningsområdet för Reach-förordningen fram till dess att de i ett senare skede avlägsnas och hänförs till ett annat tullförfarande (till exempel övergång till fri omsättning)?

   Om så är fallet, ska artikel 6.1 och artikel 3 led 10 och led 11 i Reach-förordningen tolkas så, att registreringsplikten under sådana omständigheter åvilar den som har köpt ämnet direkt utanför unionen och gjort ett avrop på det (utan att först fysiskt ha fört in ämnet i unionens tullområde), även om ämnet redan registrerats av det tredje bolaget som vid en tidigare tidpunkt fysiskt hade fört in ämnet i unionens tullområde?

21. Triferto, Konungariket Belgien och Europeiska kommissionen inkom med skriftliga synpunkter och deltog i den muntliga förhandlingen den 12 oktober 2023.

IV. Rättslig bedömning

22. Rechtbank har ställt den första frågan och den andra delen av den andra frågan för att få klarhet i vem som, i den mening som avses i artikel 6.1 och artikel 3 led 10 i Reach-förordningen, ska anses vara en importör av en mängd av ett ämne som ska registreras vid Echa. För att klargöra denna fråga är det lämpligt att börja med en prövning av den andra frågans första del som går ut på att fastställa vid vilken tidpunkt den aktuella mängden av ämnet importerades till unionen.

A. Datum för import

23. Den hänskjutande domstolen önskar med den andra frågans första del få veta om ämnen som (genom att de hänförs till förfarandet J – kod 71 00 i fält 37 i det administrativa enhetsdokumentet) lagras i ett tullager inte omfattas av Reach-förordningens tillämpningsområde fram till dess att de i ett senare skede avlägsnas och hänförs till ett annat tullförfarande (till exempel övergång till fri omsättning).

24. Det kan förefalla förvånande att denna fråga avser tullbestämmelser, men detta följer av artikel 2.1 b i Reach-förordningen, enligt vilken förordningen inte är tillämplig på ämnen som omfattas av vissa tullförfaranden.

25. Om detta undantag var tillämpligt i förevarande fall, hade urean visserligen inledningsvis fysiskt förts in i unionens tullområde, men ämnet vid den tidpunkten ännu inte kunnat betraktas som ”importerat” i den mening som avses i artikel 3 led 10 i Reach-förordningen, eftersom förordningen och därmed också definitionen av begreppet ”import” enligt artikel 2.1 b inte fick tillämpas.

26. I praktiken syftar denna fråga således till att klargöra huruvida den omtvistade mängden av ämnet importerades till unionen först i och med överlämnandet till Triferto eller redan vid den tidpunkten då Belor första gången fysiskt förde in den i unionens tullområde och lagrade den i ett tullager där.

27. I artikel 2.1 b i Reach-förordningen föreskrivs att förordningen inte ska tillämpas på ämnen ”som är föremål för tullövervakning, förutsatt att de inte genomgår någon behandling eller bearbetning, och som befinner sig i tillfällig förvaring, i frizoner eller frilager för att återexporteras eller i transitering”.

28. Detta undantag från Reach-förordningen omfattar ämnen som är föremål för tullövervakning. En tillämpning av undantaget kan presumeras i målet vid den nationella domstolen, eftersom urean enligt tolkningsfrågan hänfördes till förfarandet J – kod 71 00 i fält 37 i det administrativa enhetsdokumentet och lagrades i ett tullager.

29. För att undantaget ska vara tillämpligt krävs emellertid därutöver för det första att även det negativa villkoret som innebär att ämnet i fråga varken genomgår någon behandling eller bearbetning är uppfyllt, och för det andra att ämnet omfattas av ett av tre särskilda tullförfaranden.

30. I begäran om förhandsavgörande finns inga uppgifter om att urean hade behandlats eller bearbetats innan den överlämnades till Triferto. Därmed är utgångspunkten att det negativa villkoret i målet vid den nationella domstolen var uppfyllt.

31. Till skillnad från vad Konungariket Belgien har gjort gällande var det andra villkoret emellertid inte uppfyllt, nämligen att ett av de tre särskilda tullförfarandena hade aktualiserats.

32. Enligt tolkningsfrågan lagrades urean i ett tullager genom att hänföras till förfarandet J – kod 71 00 i fält 37 i det administrativa enhetsdokumentet. Även kod 71 00 i fält 37 i det administrativa enhetsdokumentet utvisar detta. Koden betyder nämligen att varan hänfördes till tullagerförfarandet (71) och inte varit föremål för ett tullförfarande tidigare (00). [5]

33. Lagring i ett tullager regleras i avdelning VII, kapitel 3, avsnitt 2 i tullkodexen (artikel 240–242). [6] Det är ett särskilt tullförfarande. Det är dock inte något av de tre i artikel 2.1 b i Reach-förordningen nämnda särskilda tullförfarandena.

34. Den tillfälliga förvaringen av varor enligt artikel 5 led 11 och led 17 samt artiklarna 144–152 i tullkodexen är det första särskilda tullförfarande som nämns i artikel 2.1 b i Reach-förordningen. Härvid handlar det om ett alternativ till att hänföras till ett tullförfarande, det vill säga även till lagring i ett tullager.

35. Det andra i artikel 2.1 b i Reach-förordningen anförda tullförfarandet avser lagring i en frizon för återexport. Det är visserligen ett förfarande som liknar lagringen i ett tullager, men det regleras i ett annat avsnitt under avdelning VII, kapitel 3 i tullkodexen, närmare bestämt i avsnitt 3 (artiklarna 243–249, se även artikel 5 led 14, dock inte artikel 270). Båda formerna av lagring är särskilda tullförfaranden. De utesluter således varandra.

[5] Se kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/341 av den 17 december 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller övergångsregler för vissa bestämmelser i unionens tullkodex i de fall de relevanta elektroniska systemen ännu inte är i funktion, och om ändring av kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 (EUT L 69, 2016, s. 1), se särskilt tillägg D1.

[6] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/632 av den 17 april 2019 (EUT L 111, 2019, s. 54).

36. Lagring i ett frilager, som också nämns i artikel 2.1 b samt i skäl 10 i Reach-förordningen, omfattades i den tidigare tullkodexen [7], vilken gällde när Reach-förordningen antogs, alltjämt av samma reglering som lagring i en frizon, men det finns i dagsläget inga föreskrifter om frilager längre. I synnerhet kan ett frilager inte likställas med ett tullager, vilket också reglerades i den tidigare tullkodexen, men som där omfattades av andra regler än ett frilager.

37. I den tyska språkversionen av artikel 2.1 b i Reach-förordningen betecknas det tredje särskilda tullförfarandet ”Transitverkehr” [transitering]. Detta begrepp förekommer emellertid inte i tullkodexen. I den engelska och den franska språkversionen av artikel 2.1 b i Reach-förordningen används emellertid begreppet ”transit”, vilket är ett begrepp som förekommer i de motsvarande språkversionerna av tullkodexen. Detta begrepp betecknas ”Versand” [transitering] i den tyska språkversionen av tullkodexen. Tillämpningen av begreppet ”Transitverkehr” i den tyska språkversionen av Reach-förordningen härrör enligt min mening från ett översättningsfel.

38. Transitering omfattar som ett alternativ till lagring ytterligare särskilda tullförfaranden som regleras i avdelning VII, kapitel 2 i tullkodexen och som därmed likaså utesluter lagring i ett tullager.

39. Sammanfattningsvis kan konstateras att ämnen som lagras i ett tullager inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.1 b i Reach-förordningen, eftersom de inte omfattas av någon av de särskilda tullförfaranden som nämns i denna bestämmelse. Förordningen är således tillämplig på sådana ämnen. De importeras således i den mening som avses med definitionen i artikel 3 led 10 redan i och med den fysiska införseln i unionens tullområde. Det erfordras redan före denna tidpunkt en registrering hos Echa.

40. Denna slutsats är i linje med syftet med undantaget i artikel 2.1 b i Reach-förordningen. Reach-förordningen syftar i själva verket inte till att reglera export av ämnen, utan endast till att säkerställa den fria rörligheten av varor och en hög skyddsnivå på den inre marknaden. [8] Inom denna ram ska tillverkare, importörer och nedströmsanvändare av ämnen enligt skäl 16 tillverka, importera eller använda ämnen eller släppa ut dem på marknaden med sådan ansvarskänsla och sådan försiktighet som kan krävas för att se till att människors hälsa och miljön under rimligen förutsebara förhållanden inte påverkas negativt.

41. Det är skälet till att artikel 2.1 b i Reach-förordningen undantar varor från Reach-förordningens krav i sådana fall som de tre anförda tullförfarandena, då det kan antas att varorna endast tillfälligt befinner sig i unionen utan att genomgå någon ytterligare behandling eller bearbetning där. I skäl 10 har det redogjorts för att sådana ämnen inte används i den mening som avses i Reach-förordningen. I dessa fall framstår det som osannolikt att de risker som är förknippade med respektive ämne förverkligas i unionen. Mycket farliga ämnen kan emellertid omfattas av särskilda regleringar. [9]

42. Om ämnet däremot behandlas eller bearbetas i unionen ska Reach-förordningen tillämpas för att säkerställa den inom unionen eftersträvade skyddsnivån. I ett sådant fall ska nämligen de nödvändiga åtgärderna vidtas så att de med det aktuella ämnet förknippade riskerna inte

[7] Artiklarna 166–181 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2005 av den 13 april 2005 (EUT L 117, 2005, s. 13).

[8] Se EU-domstolens dom av den 27 april 2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, särskilt punkt 43).

[9] Se till exempel Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 649/2012 av den 4 juli 2012 om export och import av farliga kemikalier (EUT L 201, 2012, s. 60).

förverkligas när ämnet behandlas eller bearbetas. Huruvida ämnet eller de med ämnet tillverkade produkterna är föremål för tullförfaranden som syftar till efterföljande export är utan betydelse för riskhanteringen.

43. Mot denna bakgrund ska den första delen av den andra frågan besvaras på så sätt, att undantaget i artikel 2.1 b i Reach-förordningen endast ska tillämpas när de aktuella ämnena omfattas av ett av de där anförda särskilda tullförfarandena, närmare bestämt tillfällig förvaring (artikel 5 led 11 och led 17 samt artiklarna 144–152 i tullkodexen), lagring i frizoner för återexport (artikel 5 led 14 och artiklarna 243–249, dock inte artikel 270 i tullkodexen) och transitering (artiklarna 226–236 i tullkodexen) under förutsättning att de varken behandlas eller bearbetas i unionen.

B. Fastställande av importör

44. I nästa led ska det prövas huruvida den som beställer eller köper en viss mängd av ett ämne från en tillverkare som är etablerad utanför Europeiska unionen ska betraktas som importör med skyldighet att registrera ämnet hos Echa i den mening som avses i artikel 6.1 och artikel 3 led 10 i Reach-förordningen.

45. Import av ett ämne betraktas som ett utsläppande på marknaden enligt artikel 3 led 12 i Reach-förordningen. Eftersom ett ämne enligt artikel 5 endast får släppas ut på marknaden om det har registrerats, får det därför importeras först efter registreringen. I artikel 21.1 föreskrivs till och med att import endast är tillåten om Echa inte inom tre veckor efter registreringen reklamerar brister i registreringsanmälan.

46. Men vem är skyldig att fullgöra registreringsplikten? Enligt artikel 6.1 i Reach-förordningen ska den importör som för in ett ämne i mängder på minst ett ton per år lämna in en registreringsanmälan till Echa. I artikel 3 led 11 definieras en importör som en fysisk eller juridisk person som är etablerad i unionen och som ansvarar för importen. Import i sin tur definieras enligt artikel 3 led 10 som fysisk införsel till unionens tullområde.

47. Vid import av ämnen beror registreringsplikten således på vem som är *ansvarig* för den fysiska införseln till unionens tullområde.

48. Enligt vanligt språkbruk skulle man kunna tänka sig ett flertal olika ansvariga. Om undantaget enligt artikel 2.1 b i Reach-förordningen inte är tillämpligt, bär både besättningen, i synnerhet befälhavaren på fartyget MC ”HC SVEA KIM”, och transportföretaget det direkta ansvaret för den fysiska införseln. Av begäran om förhandsavgörande framgår emellertid att bolaget Belor har importerat ämnet till Europeiska unionen, det vill säga förmodligen gett transportören i uppdrag att genomföra transporten och även kontrollerat transportören. Även detta bolag kan således vara ansvarigt för importen. Men Belor är uppdragstagare till Dreymoor som därför också självt skulle kunna hållas ansvarigt. Eftersom detta uppdrag, åtminstone delvis, bygger på den omständigheten att Triferto redan hade köpt och beställt en stor andel av leveransen skulle även Triferto kunna vara ansvarigt.

49. Artikel 3 led 11 och artikel 6 i Reach-förordningen har emellertid – till skillnad från exempelvis straffrätten – inte som målsättning att identifiera alla ansvariga och att sanktionera dem i förhållande till sin delaktighet i gärningen. Enligt skäl 17 handlar det snarare om att säkerställa att all tillgänglig relevant information om ämnen samlas in och används för att kunna identifiera farliga egenskaper. För att på ett lämpligt sätt fördela bördan för tillhandahållandet av

denna information mellan ämnets användare ska alla mängder av ämnen som tillverkas i eller importeras till unionen registreras. Det är därför nödvändigt, men också tillräckligt, att en enda person registrerar ämnets aktuella mängd.

50. Reach-förordningen, och särskilt artikel 3 led 11, är emellertid endast i begränsad utsträckning till hjälp för att kunna identifiera denna person, eftersom begreppet ”ansvarig” är mycket brett, vilket jag har redogjort för under punkt 48 ovan. Visserligen begränsas kretsen av ansvariga personer av att endast personer som är etablerade i unionen kan komma i fråga som importörer, vilket explicit utesluter Dreymoor och transportföretaget, och eventuellt även befälhavaren och besättningen på fartyget. I förevarande fall kvarstår emellertid åtminstone Triferto och Belor som möjliga ansvariga.

51. I sin vägledning om registrering föreslår Echa att identifieringen av importören ska fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. På grundval av detta ges exempel på vem som ska vara ansvarig i vissa situationer. I många fall ska den slutliga mottagaren av varan, det vill säga den som har beställt och köpt det importerade ämnet, anses vara importör, även om den person som organiserar importen under vissa omständigheter också kan anses vara importör. [10] Kommissionen och Konungariket Belgien har i sina inlagor åberopat denna vägledning.

52. Echa har emellertid inte befogenhet att konkretisera vad som menas med artikel 3 led 11 i Reach-förordningen genom en bindande tolkning, vilket Echa har betonat i sin vägledning. [11] Denna vägledning är därför inte bindande, men den kan vara till hjälp vid tolkningen av ett otydligt rättsligt begrepp, såsom begreppet ”ansvarig” för importen. Det förefaller därför övertygande att den slutliga mottagaren av leveransen ofta bör bära huvudansvaret, eftersom den har ett intresse av att leveransen förs in till unionen. Utan den slutliga mottagarens initiativ skulle i regel ingen import av ämnet äga rum. Även om säljaren för det mesta också har ett sådant intresse kan den ändå inte betraktas vara ansvarig i den mening som avses i artikel 3 led 11 i Reach-förordningen när den, som i förevarande fall, inte är etablerad i unionen.

53. Köparens intresse av att importen äger rum utesluter emellertid inte att en annan person – i förevarande fall Belor – i stället för varans mottagare *tar över ansvaret* och därigenom blir både importör i den mening som avses i artikel 3 led 11 i Reach-förordningen och registreringspliktig.

54. Enbart en förklaring eller till och med ett kontrakt är i regel inte tillräckligt för ett sådant ändamål, eftersom det annars skulle kunna finnas en risk för att en importör kringgår sina skyldigheter enligt Reach-förordningen. Det är i synnerhet nödvändigt att förhindra att den faktiska importören av ämnet fördelar sin importerade mängd mellan olika ”skenimportörer”, som var och en ligger under tröskeln för registreringsplikten eller en tröskel för plikten att lämna mer omfattande information. Enligt artikel 6.1 är i själva verket endast importörer som importerar mer än ett ton per år registreringspliktiga, och enligt artikel 12 medför större årliga mängder per importör (10, 100 eller 1 000 ton) en mer omfattande registreringsplikt.

55. Registreringen är för övrigt inte en ren formalitet utan kräver en betydande arbetsinsats. Enligt artikel 10 och olika bilagor i Reach-förordningen ska registranten således lämna in ett omfattande registreringsunderlag om ämnet och en kemikaliesäkerhetsrapport. Dessutom åläggs registranten efter registreringen ytterligare informationsplikter enligt artikel 22.

[10] Europeiska kemikaliemyndigheten, Vägledning om registrering, augusti 2021, version 4.0, s. 20 i den svenska utgåvan.

[11] Ibid s. 2. Se även EU-domstolens dom av den 13 juli 2023, kommissionen/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, punkt 123).

56. Ett effektivt övertagande av ansvaret och registreringsplikten förutsätter således åtminstone att de aktörer som är delaktiga i importen har berättigade förväntningar på att den person som övertar ansvaret har de kunskaper och resurser som krävs för att fullgöra dessa skyldigheter. Dessa aktörer, i synnerhet beställaren av ämnet, får inte lita blint på detta, utan måste utöva tillbörlig aktsamhet vid urvalet och åtminstone före importen kräva in ett intyg om att registranten faktiskt har registrerat mängden av ämnet hos Echa.

57. Om emellertid den person som övertar ansvaret för importen – som i det aktuella fallet – faktiskt har uppfyllt importörens skyldigheter, närmare bestämt har registrerat leveransen hos Echa, och även i övrigt som huvudsaklig aktör har organiserat den fysiska införseln av leveransen till unionen, samt om det inte finns några tecken på ett kringgående eller ett åsidosättande av skyldigheter enligt Reach-förordningen, förefaller det rimligt att godta övertagandet av ansvaret. Till skillnad från Konungariket Belgiens uppfattning i frågan är det inte avgörande huruvida detta övertagande av ansvaret grundar sig på ett kontrakt med varans köpare eller på andra omständigheter – i förevarande fall en överenskommelse mellan Dreymoor och Belor.

58. I artikel 8 i Reach-förordningen föreskrivs till och med uttryckligen att det i ett särskilt fall är möjligt att avtala med en aktör som är etablerad utanför unionen, närmare bestämt när en tillverkare av ett ämne som är etablerad utanför unionen genom en ömsesidig överenskommelse utser en person som är etablerad i unionen till sin enda representant för att fullgöra de skyldigheter som åligger importörer. I och med det ska importörer befrias från registreringsplikten, eftersom de i detta fall betraktas som nedströmsanvändare.

59. Som även kommissionen konstaterade vid den muntliga förhandlingen utgör denna reglering om den enda representanten inget hinder för ett övertagande av registreringsplikten i andra fall. Det förhåller sig visserligen så att förordningen inte innehåller någon bestämmelse som är jämförbar med artikel 8 i Reach-förordningen om att de aktörer som är delaktiga i importen kan komma överens om vem som ska fullgöra registreringsplikten. Eftersom förordningen emellertid inte på ett entydigt sätt anger vilken person som åläggs denna plikt, men samtidigt förutsätter att importerade mängder av ämnen bara registreras en enda gång, måste det vara möjligt att komma överens om vem som ska åläggas denna skyldighet.

60. Denna tolkning av artikel 3 led 11 och artikel 6 i Reach-förordningen har för övrigt den fördelen att den även täcker en situation då ett kommersiellt företag som är etablerat utanför unionen, såsom Dreymoor, till unionen importerar en mängd av ett ämne som framställts av en annan tillverkare utan att redan förfoga över köpare i unionen. I ett sådant fall skulle nämligen ingen kunna registrera leveransen, varför det skulle vara rättsstridigt att importera. Ett sådant kommersiellt företag skulle inte vara tillverkare av ämnet och skulle därför inte kunna utse en enda representant enligt artikel 8. Det skulle inte heller vara möjligt för det kommersiella företaget att själv registrera leveransen om det inte är etablerat i unionen. Och om köparna ännu inte är identifierade kan inte heller dessa bära ansvaret för importen. För att möjliggöra en sådan form av import måste det därför vara möjligt att en aktör som är etablerad i unionen tar över ansvaret för importen.

61. I målet vid den nationella domstolen hade en sådan lösning varit nödvändig, åtminstone för de mängder som Triferto köpte först efter importen, och möjligen även för den del av lasten, närmare bestämt 2 000 ton, som EU-domstolen inte har fått information om vart den tagit vägen. Enligt svaret på den första delen av den andra frågan hade åtminstone de mängder som senare såldes till Triferto nämligen redan importerats innan en köpare fanns.

62. Den första frågan och den andra delen av den andra frågan ska således besvaras på så sätt att den som köper mer än ett ton av ett ämne som importerats till unionen enligt artikel 3 led 10 och led 11 och artikel 6 i Reach-förordningen inte är skyldig att registrera detta ämne själv, om en annan person som är etablerad i unionen har tagit över ansvaret för importen av ämnet och fullföljt registreringen, och det inte finns några uppgifter som tyder på att de skyldigheter som är förknippade med ämnets registrering har kringgåtts.

V. Förslag till avgörande

63. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen ska besvara begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

1. Undantaget i artikel 2.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier är endast tillämpligt om de aktuella ämnena omfattas av något av de särskilda tullförfaranden som anges i den artikeln, närmare bestämt tillfällig förvaring (artikel 5 led 11 och led 17 samt artiklarna 144–152 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen), lagring i frizoner för återexport (artikel 5 led 14 och artiklarna 243–249, dock inte artikel 270 i tullkodexen) eller transitering (artiklarna 226–236 i tullkodexen) och som varken behandlas eller bearbetas där.

2. Enligt artikel 3 led 10 och led 11 samt artikel 6 i förordning nr 1907/2006 är köparen av mer än ett ton av ett ämne som importerats till unionen inte skyldig att själv registrera detta ämne om en annan person som är etablerad i unionen har tagit över ansvaret för importen av ämnet och fullföljt registreringen och det inte finns några uppgifter som tyder på att de skyldigheter som är förknippade med ämnets registrering har kringgåtts.