Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
16 päivänä marraskuuta 2023[1]

Asia C-654/22

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (Itä-Flanderin alioikeus, Gentin istuntopaikka, siviiliasioiden jaosto, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EY) N:o 1907/2006 – Kemikaalien rekisteröinti, arviointi, lupamenettelyt ja rajoitukset – REACH – Soveltamisala – Aineita, jotka ovat tullivalvonnassa, koskeva poikkeus – Rekisteröintivelvollisuus – Maahantuoja – Maahantuonti – Rekisteröintivelvollinen henkilö

I Johdanto

1. Urea on tuttu monille kuluttajille dieselkäyttöisissä moottoriajoneuvoissa käytettävänä aineena, josta käytetään nimitystä AdBlue.[2] Sen käyttö vähentää typen oksidien vapautumista. Urealla on kuitenkin myös monia muita käyttötarkoituksia, esimerkiksi maataloudessa tai lääke- ja kosmetiikkateollisuudessa. Tästä syystä sitä valmistetaan unionissa tai tuodaan unioniin vuosittain yli 10 miljoonaa tonnia.

2. Ei ole tiedossa, että siitä aiheutuisi erityisiä vaaroja.[3] Maahantuojien on kuitenkin REACH-asetuksen[4] mukaisesti rekisteröitävä kyseinen aine Euroopan kemikaalivirastossa (ECHA) maahantuonnin yhteydessä. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä on siten selvitettävä, onko yritystä, joka tilaa ureaa kolmannesta maasta, pidettävä sen maahantuojana ja koskeeko rekisteröintivelvollisuus näin ollen sitä vai voivatko muut henkilöt kuin tilaaja ottaa ureaa vastaan järjestämällä sen tuonnin.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Kyseinen nimitys on suojattu Saksan autoteollisuuden kattojärjestön tavaramerkeillä 003945938, 008526717 ja W01042880.

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

4 Kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006 (EUVL 2006, L 396, s. 1); asian kannalta merkityksellinen on REACH-asetus sellaisena kuin se on muutettuna 11.6.2019 annetulla komission asetuksella (EU) 2019/957 (EUVL 2019, L 154, s. 37).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. REACH-asetuksen aihe ja keskeiset periaatteet käyvät ilmi sen 1 artiklasta:

”1. Tämän asetuksen tarkoituksena on varmistaa korkeatasoinen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu, mukaan lukien vaihtoehtoisten keinojen edistäminen aineiden vaarojen arvioimiseksi, sekä aineiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla samalla kilpailukykyä ja innovointia edistäen.

– –

3. Tämä asetus perustuu periaatteeseen, jonka mukaan valmistajien, maahantuojien ja jatkokäyttäjien on varmistettava, että he valmistavat, saattavat markkinoille tai käyttävät sellaisia aineita, jotka eivät vaikuta haitallisesti ihmisten terveyteen tai ympäristöön. Asetuksen säännökset perustuvat ennalta varautumisen periaatteeseen.”

4. REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta ”aineisiin sellaisenaan, seoksessa tai esineessä, jotka ovat tullin valvonnassa, edellyttäen ettei niitä käsitellä eikä prosessoida, ja jotka ovat väliaikaisessa varastossa tai vapaa-alueella tai vapaavarastossa jälleenvientiä varten tai kauttakuljetettavana”.

5. REACH-asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa selvennetään tätä poikkeusta seuraavasti:

”Aineita, jotka ovat tullin valvonnassa väliaikaisessa varastossa, vapaa-alueella tai vapaavarastossa jälleenvientiä varten tai kauttakuljetettavana, ei käytetä tässä asetuksessa tarkoitetulla tavalla ja ne olisi sen vuoksi jätettävä sen soveltamisalan ulkopuolelle. – –”

6. REACH-asetuksen 3 artiklan 10–13 alakohdassa määritellään eri käsitteitä seuraavasti:

”10. ’maahantuonnilla’ [tarkoitetaan] fyysistä tuomista yhteisön tullialueelle;

11. ’maahantuojalla’ [tarkoitetaan] yhteisön alueelle sijoittautunutta luonnollista tai oikeushenkilöä, joka vastaa maahantuonnista;

12. ’markkinoille saattamisella’ [tarkoitetaan] toimittamista tai tarjoamista kolmannelle osapuolelle joko maksua vastaan tai maksutta. Maahantuontia pidetään markkinoille saattamisena;

13. ’jatkokäyttäjällä’ [tarkoitetaan] yhteisön alueelle sijoittautunutta luonnollista tai oikeushenkilöä, joka ei ole valmistaja eikä maahantuoja ja joka käyttää ainetta joko sellaisenaan tai seoksessa omassa teollisessa tai ammatillisessa toiminnassaan. Jakelija tai kuluttaja ei ole jatkokäyttäjä. Jälleentuojaa, joka kuuluu 2 artiklan 7 kohdan c alakohdan poikkeuksen soveltamisalaan, pidetään jatkokäyttäjänä”.

7. REACH-asetuksen 5 artiklassa säädetään aineen rekisteröimättä jättämisen seurauksista seuraavaa:

”Jollei 6, 7, 21 ja 23 artiklasta muuta johdu, aineita sellaisenaan, seoksissa tai esineissä ei saa valmistaa yhteisössä eikä saattaa markkinoille, jollei niitä ole rekisteröity tämän osaston asiaa koskevien säännösten mukaisesti, kun sitä edellytetään.”

8. REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa asetetaan rekisteröintivelvollisuus seuraavasti:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, valmistajan tai maahantuojan, joka valmistaa tai tuo ainetta joko sellaisenaan tai yhdessä tai useammassa seoksessa vuodessa yhden tonnin tai enemmän, on toimitettava rekisteröinti kemikaalivirastolle.”

9. Tämän rekisteröintivelvollisuuden tehtävä ilmenee REACH-asetuksen johdanto-osan 16, 17 ja 19 perustelukappaleesta seuraavasti:

”(16) Tässä asetuksessa vahvistetaan sellaisenaan, seoksissa tai esineissä olevien aineiden valmistajien, maahantuojien ja jatkokäyttäjien erityiset tehtävät ja velvollisuudet. Tämä asetus perustuu periaatteeseen, jonka mukaan teollisuuden olisi aineita valmistaessaan, maahan tuodessaan, käyttäessään tai markkinoille saattaessaan osoitettava sellaista vastuuta ja huolellisuutta, joka on tarpeen sen varmistamiseksi, että kohtuudella ennakoitavissa olosuhteissa ei vaikuteta haitallisesti ihmisten terveyteen tai ympäristöön.

(17) Aineista sellaisenaan, seoksissa ja esineissä olisi koottava kaikki saatavissa oleva ja asiaankuuluva tieto, jotta autetaan vaarallisten ominaisuuksien tunnistamisessa, ja riskinhallintatoimenpiteisiin liittyvät suositukset olisi välitettävä järjestelmällisesti läpi toimitusketjujen, niin kuin se on kohtuudella tarpeen ihmisten terveydelle tai ympäristölle haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. – –

– –

(19) Tämän vuoksi rekisteröintiä koskevissa säännöksissä vaaditaan valmistajia ja maahantuojia tuottamaan tietoja valmistamistaan tai maahantuomistaan aineista, käyttämään näitä tietoja kyseisiin aineisiin liittyvien riskien arvioimiseen ja laatimaan ja suosittamaan asianmukaisia riskinhallintatoimenpiteitä. Jotta varmistetaan, että valmistajat ja maahantuojat todella täyttävät nämä velvollisuudet, sekä avoimuuden vuoksi rekisteröinnin pitäisi edellyttää, että nämä toimittavat kaikki nämä tiedot sisältävän asiakirja-aineiston kemikaalivirastolle. Rekisteröityjen aineiden liikkuminen sisämarkkinoilla olisi sallittava.”

10. REACH-asetuksen 7 artiklassa säädetään esineiden sisältämien aineiden rekisteröinnistä ja ilmoittamisesta ja sen 8 artiklassa unionin ulkopuolelle sijoittautuneen valmistajan ainoan edustajan nimittämisestä. Jos tällainen edustaja on nimitetty, valmistajan tuotteiden maahantuojia pidetään jatkokäyttäjinä, joita rekisteröintivelvollisuus ei koske.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö

11. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja lisätiedoista, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toimittanut unionin tuomioistuimen pyynnöstä, ilmenevät seuraavat tosiseikat.

12. Transvostok Group Limited (jonka kotipaikka lienee Kyproksella) lastasi 3.7.2019 Venäjän Mustanmeren rannikolla sijaitsevassa Kavkazin satamassa Dreymoor Fertilizers Overseas PTE LTD:n (kotipaikka Singapore) ja Belor-Eurofert GmbH:n (kotipaikka Bamberg, Saksa) laskuun yhteensä 7 873,167 tonnia ureaa MV ”HC SVEA KIM” -nimiseen alukseen. Urean oli alun perin valmistanut Maryssa Turkmenistanissa sijaitseva yritys.

13. NV Triferto Belgium (kotipaikka Gent, Belgia) (jäljempänä Triferto) tilasi 7.7.2019 Dreymoorilta yhteensä 4 000 tonnia ureaa toimitusehdolla CFR Gent (Incoterms 2010). Incoterms on lyhenne sanoista ”International Commercial Terms” (kansainvälisen kaupan toimituslausekkeet). Yksi näistä lausekkeista on CFR, joka on lyhenne sanoista ”cost and freight” (kuljetus ja rahti maksettuina). Se tarkoittaa, että myyjä vastaa rahtikustannuksista mutta ei siitä riskistä, että tavarat menetetään kuljetuksen aikana. Kyseisessä sopimuksessa toimituspaikaksi oli määritetty Gent.

14. Belor toi 9.8.2019 Dreymoorin toimeksiannosta urealastin Euroopan unioniin Gentissä sijaitsevaan tullivarastoon. Siellä Belor antoi muille yrityksille erilaisia lastin purkamiseen ja varastointiin liittyviä toimeksiantoja. Belor oli rekisteröinyt urean aiemmin REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna maahantuojana ECHAssa. Se jätti myös kyseistä ainetta koskevan tulli-ilmoituksen.

15. Ensimmäisen oston ja tilauksen jälkeen Triferto osti 21.8.2019 vielä 700 tonnia ja 26.8.2019 lisäksi 1 176,173 tonnia kyseisestä toimituksesta toimitusehdolla CIF Gent (Incoterms 2010). CIF on lyhenne sanoista ”cost, insurance and freight” (kuljetus, vakuutus ja rahti maksettuina) ja tarkoittaa, että myyjä paitsi vastaa kuljetuskustannuksista myös vakuuttaa tavarat.

16. Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu (Belgian liittovaltion kansanterveys-, elintarvikeketjun turvallisuus- ja elinympäristöasioiden ministeriö, jäljempänä FOD Volksgezondheid) havaitsi 11.2.2020 tekemässään tarkastuksessa, että Triferto oli ostanut vuonna 2019 edellä mainitut määrät ureaa.

17. Dreymoorilla ja Belorilla on sopimus, jossa Belor vahvistaa olevansa vastuussa 46 prosenttisen urean fyysisestä maahantuonnista Euroopan unioniin MV ”HC SVEA KIM” -aluksella ”REACH-asetuksen suuntaviivojen mukaisesti”.

18. FOD Volksgezondheid kuitenkin katsoo, että REACH-asetuksen 6 artiklassa, luettuna yhdessä 3 artiklan kanssa, tarkoitettuna maahantuojana ei ole pidettävä Beloria vaan Trifertoa. Sen olisi siten pitänyt rekisteröidä urea, mitä se ei ole tehnyt. FOD Volksgezondheid määräsi näin ollen Trifertolle 32 856,00 euron suuruisen seuraamusmaksun.

19. FOD Volksgezondheid ja Triferto ovat molemmat vaatineet, että Rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen Afdeling Gent (Itä-Flanderin alioikeus, istuntopaikka Gent, siviiliasioiden jaosto, Belgia) tutkii seuraamusmaksun lainmukaisuuden.

20. Mainittu Rechtbank on tästä syystä esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohtaa sekä 3 artiklan 10 ja 11 alakohtaa tulkittava siten, että rekisteröintivelvollisuus koskee henkilöä, joka tilaa tai ostaa aineen EU:n ulkopuolelle sijoittautuneelta valmistajalta, vaikka kaikki fyysiseen tuomiseen unionin tullialueelle liittyvät järjestelyt hoitaa kolmas osapuoli, joka myös nimenomaisesti vahvistaa olevansa niistä vastuussa?

Onko edelliseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, koskeeko tilattu tai ostettu määrä vain osaa (vaikkakin tonnia suurempaa määrää) saman EU:n ulkopuolelle sijoittautuneen valmistajan valmistamasta suuremmasta erästä samaa ainetta, jonka kyseinen kolmas osapuoli tuo unionin tullialueelle varastoitavaksi siellä tullivarastoon?

2) Onko REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että myös aine, joka varastoidaan tullivarastoon (merkitsemällä menettelyssä J koodi 71 00 yhtenäisasiakirjan kohtaan 37), jää REACH-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle siihen asti, kunnes se myöhemmässä vaiheessa poistetaan varastosta ja asetetaan toiseen tullimenettelyyn (esimerkiksi luovutetaan vapaaseen liikkeeseen)?

Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohtaa sekä 3 artiklan 10 ja 11 alakohtaa tulkittava siten, että tällaisissa olosuhteissa rekisteröintivelvollisuus on henkilöllä, joka on ostanut aineen suoraan unionin ulkopuolelta ja joka pyytää sen toimittamista (tuomatta itse aiemmin ainetta fyysisesti unionin tullialueelle), myös jos kolmas yritys, joka on tuonut aineen aiemmin fyysisesti unionin tullialueelle, on jo rekisteröinyt aineen?”

21. Triferto, Belgian kuningaskunta ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia ja osallistuivat 12.10.2023 pidettyyn istuntoon.

IV Oikeudellinen arviointi

22. Ensimmäisessä kysymyksessä ja toisen kysymyksen toisessa osassa Rechtbank tiedustelee, ketä on pidettävä REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettuna ainemäärän maahantuojana, jonka on rekisteröitävä kyseinen aine ECHAssa. Tämän kysymyksen selventämiseksi on järkevää tutkia ensin toisen kysymyksen ensimmäinen osa, jolla pyritään määrittämään, minä ajankohtana riidanalainen ainemäärä tuotiin unioniin.

A Maahantuonnin ajankohta

23. Toisen kysymyksen ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, jäävätkö aineet, jotka varastoidaan tullivarastossa (merkitsemällä menettelyssä J koodi 71 00 yhtenäisasiakirjan 37 kohtaan), REACH-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle siihen asti, kunnes ne myöhemmässä vaiheessa poistetaan varastosta ja asetetaan toiseen tullimenettelyyn (esimerkiksi luovutetaan vapaaseen liikkeeseen).

24. Voi vaikuttaa yllättävältä, että tämä kysymys koskee tullisäännöksiä, mutta se perustuu REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan kyseistä asetusta ei sovelleta aineisiin, joihin sovelletaan tiettyjä tullisääntelyjä.

25. Jos tätä poikkeusta voitaisiin soveltaa käsiteltävässä asiassa, urea olisi tosin tuotu fyysisesti unionin tullialueelle, mutta sitä ei olisi vielä tuotu REACH-asetuksen 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitetulla tavalla maahan, niin kauan kuin kyseistä asetusta ja siten myöskään tätä määritelmää ei 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla voida soveltaa.

26. Käytännössä tällä kysymyksellä pyritään siis selvittämään, tuotiinko riidanalainen ainemäärä maahan vasta, kun se luovutettiin Trifertolle, vai jo sinä ajankohtana, kun Belor toi sen ensimmäisen kerran unionin tullialueelle ja varastoi tullivarastossa.

27. REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että asetusta ei sovelleta aineisiin, ”jotka ovat tullin valvonnassa, edellyttäen ettei niitä käsitellä eikä prosessoida, ja jotka ovat väliaikaisessa varastossa tai vapaa-alueella tai vapaavarastossa jälleenvientiä varten tai kauttakuljetettavana”.

28. Tämä REACH-asetuksen poikkeus käsittää aineet, jotka ovat tullivalvonnassa. Näin on oletettava olevan pääasiassa, koska ennakkoratkaisukysymyksen mukaan urea varastoitiin tullivarastossa merkitsemällä menettelyssä J koodi 71 00 yhtenäisasiakirjan 37 kohtaan.

29. Kyseistä poikkeusta sovelletaan kuitenkin vain, jos ensinnäkin täyttyy se kielteinen edellytys, ettei kyseistä ainetta käsitellä eikä prosessoida, ja jos aineeseen toiseksi sovelletaan jotakin kolmesta erityisestä tullisääntelystä.

30. Ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly viitteitä siitä, että ureaa olisi käsitelty tai prosessoitu ennen kuin se luovutettiin Trifertolle. Siten on katsottava, että mainittu kielteinen edellytys täyttyi käsiteltävässä asiassa.

31. Belgian näkemyksestä poiketen toinen edellytys, nimittäin jonkin kolmesta erityisestä tullisääntelystä soveltaminen, ei kuitenkaan täyttynyt.

32. Ennakkoratkaisukysymyksen mukaan urea varastoitiin tullivarastossa merkitsemällä menettelyssä J koodi 71 00 yhtenäisasiakirjan 37 kohtaan. Tämä käy ilmi myös yhtenäisasiakirjan 37 kohdassa olevasta koodista 71 00. Se nimittäin tarkoittaa, että tavara asetettiin tullivarastointimenettelyyn (71) eikä edeltävää tullimenettelyä ollut (00).[5]

33. Tullivarastossa varastoinnista säädetään tullikoodeksin[6] VII osaston 3 luvun 2 jaksossa (240–242 artikla). Tullivarastossa varastointi on erityinen tullimenettely. Se ei kuitenkaan ole yksikään REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainituista kolmesta erityisestä tullisääntelystä.

34. Tullikoodeksin 5 artiklan 11 ja 17 alakohdassa sekä 144–152 artiklassa tarkoitettu tavaroiden väliaikainen varastointi on ensimmäinen erityinen tullisääntely, joka mainitaan REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa. Siinä on kyse vaihtoehdosta tullimenettelyyn asettamiselle, siis myös tullivarastossa varastoinnille.

[5] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 täydentämisestä unionin tullikoodeksin tiettyjä säännöksiä koskevilla siirtymäsäännöksillä sikäli kuin asiaankuuluvat sähköiset järjestelmät eivät ole vielä toiminnassa ja komission delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 muuttamisesta 17.12.2015 annettu komission delegoitu asetus (EU) 2016/341 (EUVL 2016, L 69, s. 1), erityisesti lisäys D1.

[6] Unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 952/2013 (EUVL 2013, L 269, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 17.4.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/632 (EUVL 2019, L 111, s. 54).

35. Toinen REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittu tullimenettely on varastointi vapaa-alueella jälleenvientiä varten. Se tosin muistuttaa hyvin läheisesti tullivarastossa varastointia, mutta siitä säädetään tullikoodeksin VII osaston 3 luvun eri jaksossa, nimittäin 3 jaksossa (243–249 artikla; ks. myös 5 artiklan 14 alakohta, muttei 270 artikla). Molemmat varastointimuodot ovat erityisiä tullimenettelyjä. Ne sulkevat näin ollen toisensa pois.

36. REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa samoin mainittu varastointi vapaavarastossa kuului vanhassa tullikoodeksissa,[7] jota sovellettiin REACH-asetuksen antamisajankohtana, vielä samojen säännösten alaan kuin varastointi vapaa-alueella; vapaavarastosta ei kuitenkaan säädetä enää nykyisin. Vapaavarastoa ei etenkään pidä rinnastaa tullivarastoon, josta säädettiin samoin jo vanhassa tullikoodeksissa ja joka kuului siinä eri säännösten alaan kuin vapaavarasto.

37. REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielisessä versiossa kolmannesta erityisestä tullisääntelystä käytetään nimitystä ”Transitverkehr” (suomenkielisessä versiossa ”kauttakuljetettavana”). Tätä käsitettä ei kuitenkaan käytetä tullikoodeksissa. REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan englannin- ja ranskankielisissä versioissa käytetään sitä vastoin käsitettä ”transit”, joka sisältyy tullikoodeksin vastaaviin kieliversioihin. Tästä käytetään tullikoodeksin saksankielisessä versiossa ilmaisua ”Versand” (passitusmenettely). Käsitteen ”Transitverkehr” käyttö saksankielisessä versiossa johtuu näin ollen nähdäkseni käännösvirheestä.

38. Passitusmenettely vaihtoehtona varastoinnille käsittää muita erityisiä tullimenettelyjä, joista säädetään tullikoodeksin VII osaston 2 luvussa ja jotka siten sulkevat myöskin pois varastoinnin tullivarastossa.

39. Yhteenvetona voidaan todeta, että aineet, joita varastoidaan tullivarastossa, eivät kuulu REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan, koska niihin ei sovelleta mitään siinä mainituista erityisistä tullisääntelyistä. REACH-asetusta voidaan siten soveltaa tällaisiin aineisiin. Näin ollen ne tuodaan 3 artiklan 10 alakohdan määritelmän mukaisesti maahan jo silloin, kun ne tuodaan fyysisesti unionin tullialueelle, ja ne on rekisteröitävä ECHAssa jo ennen tätä ajankohtaa.

40. Tämä lopputulos on REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvän poikkeuksen tavoitteen mukainen. REACH-asetuksella ei nimittäin pyritä sääntelemään aineiden vientiä vaan ainoastaan varmistamaan tavaroiden vapaa liikkuvuus ja suojelun korkea taso sisämarkkinoilla.[8] REACH-asetuksen johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan valmistajien, maahantuojien ja jatkokäyttäjien olisi aineita valmistaessaan, maahan tuodessaan, käyttäessään tai markkinoille saattaessaan osoitettava sellaista vastuuta ja huolellisuutta, joka on tarpeen sen varmistamiseksi, että kohtuudella ennakoitavissa olosuhteissa ei vaikuteta haitallisesti ihmisten terveyteen tai ympäristöön.

41. Tästä syystä REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tavarat on tarkoitus vapauttaa kyseisen asetuksen vaatimuksista, kun – kuten kolmen mainitun tullisääntelyn tapauksessa – on oletettava, että ne ovat unionissa ainoastaan väliaikaisesti eikä niitä käsitellä eikä prosessoida. Kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa

[7] Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (EYVL 1992, L 302, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 13.4.2005 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 648/2005 (EUVL 2005, L 117, s. 13), 166–181 artikla.

[8] Ks. tuomio 27.4.2017, Pinckernelle (C-535/15, EU:C:2017:315, erityisesti 43 kohta).

todetaan, tällaisia aineita ei käytetä REACH-asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Tässä tapauksessa on epätodennäköistä, että asianomaisiin aineisiin liittyvät riskit toteutuisivat unionissa. Erityisen vaarallisiin aineisiin voidaan kuitenkin soveltaa erityissäännöksiä. [9]

42. Jos ainetta sitä vastoin käsitellään tai prosessoidaan unionissa, REACH-asetusta on sovellettava unionissa tavoitellun suojan tason takaamiseksi. Siinä tapauksessa on nimittäin toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta aineeseen liittyvät riskit eivät toteudu käsittelyn tai prosessoinnin yhteydessä. Sillä, sovelletaanko aineeseen tai siitä valmistettuihin tuotteisiin tullisääntelyjä, joiden tarkoituksena on niiden myöhempi vienti unionista, ei sitä vastoin ole merkitystä tämän riskin hallinnan kannalta.

43. Toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on näin ollen vastattava, että REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä poikkeusta sovelletaan vain, jos kyseisiin aineisiin sovelletaan jotakin siinä mainituista erityisistä tullisääntelyistä eli jos ne ovat väliaikaisessa varastossa (tullikoodeksin 5 artiklan 11 ja 17 alakohta sekä 144–152 artikla), vapaa-alueella jälleenvientiä varten (tullikoodeksin 5 artiklan 14 alakohta ja 243–249 artikla, ei kuitenkaan 270 artikla) tai kauttakuljetettavana passitusmenettelyssä (tullikoodeksin 226–236 artikla) eikä niitä käsitellä eikä prosessoida siellä.

B Maahantuojan määrittäminen

44. Seuraavaksi on tutkittava, onko henkilöä, joka tilaa tai ostaa tietyn määrän ainetta Euroopan unionin ulkopuolelle sijoittautuneelta valmistajalta, pidettävä REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja 3 artiklan 10 alakohdassa tarkoitettuna aineen maahantuojana, jonka on rekisteröitävä kyseinen aine ECHAssa.

45. Aineen maahantuontia pidetään REACH-asetuksen 3 artiklan 12 alakohdan mukaisesti markkinoille saattamisena. Koska aine voidaan saattaa markkinoille saman asetuksen 5 artiklan mukaan vain, jos se on rekisteröity, se voidaan siten tuoda maahan vasta rekisteröinnin jälkeen. REACH-asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa säädetään jopa, että aine voidaan tuoda maahan vain, jos ECHA ei kolmen viikon kuluessa rekisteröinnistä ilmoita rekisteröinnissä olevista puutteista.

46. Kuka on kuitenkin velvollinen rekisteröimään aineen? REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan maahantuojan, joka tuo ainetta vuodessa yhden tonnin tai enemmän, on toimitettava rekisteröinti ECHAlle. Sen 3 artiklan 11 alakohdan määritelmän mukaan maahantuojalla tarkoitetaan unionin alueelle sijoittautunutta luonnollista tai oikeushenkilöä, joka vastaa maahantuonnista. Saman artiklan 10 alakohdan mukaan maahantuonnilla taas tarkoitetaan fyysistä tuomista unionin tullialueelle.

47. Aineiden maahantuonnissa rekisteröintivelvollisuus riippuu näin ollen siitä, kuka *vastaa* fyysisestä tuomisesta unionin tullialueelle.

48. Vastaa-sanan yleisen merkityksen perusteella vastuullisia voisi olla lukuisia. Jos REACH-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeusta ei voida soveltaa, MV ”HC SVEA KIM” -aluksen miehistö ja etenkin sen kapteeni sekä kuljetusyritys ovat suoraan vastuussa aineen fyysisestä tuomisesta. Ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan kuitenkin päätellä, että Belor toi aineen maahan Euroopan unioniin, siis oletettavasti antoi toimeksiannon sen kuljettamisesta ja valvoi

[9] Ks. esim. vaarallisten kemikaalien viennistä ja tuonnista 4.7.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 649/2012 (EUVL 2012, L 201, s. 60).

sitä. Myös kyseinen yritys saattaa siten vastata maahantuonnista. Belor toimi kuitenkin Dreymoorin toimeksiannosta, minkä vuoksi viimeksi mainittu voisi puolestaan vastata maahantuonnista. Koska kyseinen toimeksianto perustuu ainakin osittain siihen, että Triferto oli jo ostanut ja tilannut suuren osan toimituksesta, myös se saattaisi olla vastuussa.

49. REACH-asetuksen 3 artiklan 11 alakohdan ja 6 artiklan tarkoituksena ei kuitenkaan ole – toisin kuin esimerkiksi rikosoikeudessa – yksilöidä kaikkia vastuullisia ja määrätä niille seuraamuksia sen mukaan, miten ne ovat osallistuneet tekoon. Sen johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan on pikemminkin tarkoitus varmistaa, että aineista kootaan kaikki saatavissa oleva ja asiaankuuluva tieto, jotta autetaan vaarallisten ominaisuuksien tunnistamisessa. Jotta näiden tietojen saataville asettamisesta aiheutuvat kulut jaetaan asianmukaisesti aineen käyttäjien kesken, jokainen unionissa valmistettava tai unioniin tuotava ainemäärä on rekisteröitävä. Tämän vuoksi on tarpeen, mutta myös riittävää, että yksi ainoa henkilö rekisteröi kyseisen ainemäärän.

50. REACH-asetuksesta ja etenkin sen 3 artiklan 11 alakohdasta on kuitenkin vain rajallista hyötyä tämän henkilön yksilöimisessä, koska käsite ”vastata”, sellaisena kuin sitä kuvataan edellä 48 kohdassa, on hyvin laaja. Vastuullisten joukkoa rajaa tosin se, että ainoastaan unionin alueelle sijoittautuneet henkilöt tulevat kyseeseen maahantuojina, mikä sulkee pois etenkin Dreymoorin ja ehkä myös aluksen kapteenin ja miehistön. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa mahdollisina vastuullisina kyseeseen tulevat kuitenkin ainakin Triferto ja Belor.

51. ECHA esittää rekisteröintivelvollisuutta koskevissa ohjeissaan, että maahantuoja ratkaistaan yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella. Se määrittää tämän perusteella esimerkiksi, kuka on vastuussa maahantuonnista tietyissä tilanteissa. Monissa tapauksissa maahantuojana on pidettävä tavaran lopullista vastaanottajaa eli sitä, joka on tilannut ja ostanut maahantuodun aineen, tietyissä tapauksissa kuitenkin myös henkilöä, joka järjestää maahantuonnin.[10] Komissio ja Belgia vetoavat väitteissään näihin ohjeisiin.

52. ECHAlla ei kuitenkaan ole toimivaltaa konkretisoida REACH-asetuksen 3 artiklan 11 alakohtaa sitovan tulkinnan muodossa, kuten se myös nimenomaisesti korostaa ohjeissaan.[11] Tästä syystä kyseiset ohjeet eivät ole sitovia; niistä voidaan kuitenkin saada hyödyllisiä viitteitä määrittelemättömän oikeudellisen käsitteen, kuten maahantuonnista *vastaavan henkilön*, tulkintaan. Vaikuttaakin vakuuttavalta, että usein toimituksen lopullinen vastaanottaja on päävastuussa maahantuonnista, koska sillä on intressi siihen, että toimitus tuodaan unioniin. Ilman sen aloitetta aineen maahantuonti ei myöskään pääsääntöisesti tapahtuisi. Myyjällä on useimmiten tosin myös tällainen intressi, mutta se ei tule REACH-asetuksen 3 artiklan 11 alakohdan nojalla kyseeseen maahantuonnista vastaavana henkilönä, jos se ei ole – kuten käsiteltävässä asiassa – sijoittautunut unionin alueelle.

53. Ostajan intressi maahantuontiin ei kuitenkaan sulje pois sitä, että tavaran vastaanottajan sijasta joku toinen henkilö – tässä tapauksessa Belor – *ottaa* vastuun, jolloin siitä tulee REACH-asetuksen 3 artiklan 11 alakohdassa tarkoitettu maahantuoja ja rekisteröintivelvollinen.

54. Tähän ei voi yleensä riittää pelkkä ilmoitus tai myöskään sopimus, koska muutoin olisi pelättävissä, että REACH-asetuksen mukaisia maahantuojan velvollisuuksia kierretään. On estettävä etenkin se, että aineen tosiasiallinen maahantuoja jakaa maahantuomansa määrän eri ”näennäisille maahantuojille”, joilla ei vähäisemmän ainemäärän vuoksi ole

[10] Euroopan kemikaalivirasto, Rekisteröintiohjeet, elokuu 2021, versio 4.0, s. 20.

[11] Em. rekisteröintiohjeet, s. 2. Ks. tuomio 13.7.2023, komissio v. CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561, 123 kohta).

rekisteröintivelvollisuutta tai velvollisuutta toimittaa laajempia tietoja. REACH-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröintivelvollisia ovat nimittäin ainoastaan maahantuojat, jotka tuovat ainetta vuodessa yhden tonnin tai enemmän, ja sen 12 artiklan mukaan rekisteröintivelvollisuudet lisääntyvät, kun vuosittaiset tuontimäärät maahantuojaa kohti kasvavat (10, 100 tai 1 000 tonnia).

55. Rekisteröinti ei myöskään ole pelkkä muodollisuus vaan edellyttää huomattavaa vaivannäköä. Rekisteröijän onkin toimitettava REACH-asetuksen 10 artiklan ja eri liitteiden mukaisesti aineesta kattava asiakirja-aineisto ja kemikaaliturvallisuusraportti. Rekisteröinnin jälkeen rekisteröijällä on myös 22 artiklan nojalla muita tiedonantovelvollisuuksia.

56. Vastuun ja rekisteröintivelvollisuuden pätevä ottaminen edellyttää siten ainakin maahantuontiin osallistuvien toimijoiden perusteltua luottamusta siihen, että henkilöllä, joka ottaa vastuun, on tarvittava tietämys ja voimavarat mainittujen velvollisuuksien täyttämiseksi. Nämä toimijat, etenkään aineen tilaaja, eivät saa luottaa tähän sokeasti, vaan niiden on tehtävä valinta tarvittavaa huolellisuutta noudattaen ja ainakin ennen maahantuontia selvitettävä, että rekisteröijä on tosiasiallisesti rekisteröinyt ainemäärän ECHAssa.

57. Jos henkilö, joka ottaa vastuun maahantuonnista, on kuitenkin – kuten käsiteltävässä asiassa – tosiasiallisesti täyttänyt maahantuojan velvollisuudet, toisin sanoen etenkin rekisteröinyt toimituksen ECHAssa ja myös järjestänyt toimituksen fyysisen tuomisen unioniin, ja jos ei ole viitteitä REACH-asetuksen mukaisten velvollisuuksien kiertämisestä tai täyttämättä jättämisestä, vaikuttaa perustellulta hyväksyä vastuun ottaminen. Toisin kuin Belgia katsoo, ratkaisevaa ei sitä vastoin ole se, perustuuko tämän vastuun ottaminen tavaran ostajan kanssa tehtyyn sopimukseen vai muihin seikkoihin – tässä tapauksessa Dreymoorin ja Belorin väliseen sopimukseen.

58. REACH-asetuksen 8 artiklassa jopa säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta tehdä sopimus sellaisen toimijan kanssa, joka ei ole sijoittautunut unioniin, tietyssä tapauksessa, nimittäin silloin, jos unionin ulkopuolelle sijoittautunut aineen valmistaja nimittää yhteisestä sopimuksesta unioniin sijoittautuneen luonnollisen tai oikeushenkilön täyttämään yksinomaisena edustajanaan maahantuojien velvollisuudet. Maahantuojat on siten vapautettava rekisteröintivelvollisuudesta, sillä niitä pidetään tässä tapauksessa jatkokäyttäjinä.

59. Kuten myös komissio istunnossa totesi, nämä yksinomaista edustajaa koskevat säännökset eivät ole esteenä rekisteröintivelvollisuuden ottamiselle muissa tapauksissa. On tosin niin, ettei REACH-asetukseen sisälly sen 8 artiklaa vastaavaa säännöstä siitä, että maahantuontiin osallistuvat toimijat voisivat sopia, kuka täyttää rekisteröintivelvollisuuden. Koska asetuksessa ei kuitenkaan määritetä yksiselitteisesti, mille henkilölle tämä velvollisuus asetetaan, mutta samanaikaisesti siinä lähdetään siitä, että maahantuodut ainemäärät rekisteröidään vain kerran, on oltava mahdollista sopia siitä, kuka hoitaa tämän velvollisuuden.

60. Tämän REACH-asetuksen 3 artiklan 11 alakohdan ja 6 artiklan tulkinnan etuna on myös se, että se kattaa myös tapauksen, jossa Dreymoorin kaltainen unionin ulkopuolelle sijoittautunut yritys tuo maahan toisen valmistajan valmistaman ainemäärän ilman, että sillä on tälle ainemäärälle jo ostajia unionissa. Tässä tapauksessa kukaan ei nimittäin voisi rekisteröidä toimitusta, jolloin maahantuonti olisi lainvastaista. Tällainen yritys ei olisi aineen valmistaja eikä voisi siksi nimittää yksinomaista edustajaa 8 artiklan nojalla. Se ei myöskään voisi rekisteröidä toimitusta itse, ellei se ole sijoittautunut unioniin. Ja jos ostajat eivät ole vielä tiedossa, myöskään ne eivät voi ottaa vastuuta maahantuonnista. Tällaisen tuonnin mahdollistamiseksi unioniin sijoittautuneen toimijan on siksi voitava ottaa vastuu maahantuonnista.

61. Pääasian oikeudenkäynnissä tällainen ratkaisu olisi välttämätön ainakin niiden määrien osalta, jotka Triferto on ostanut vasta maahantuonnin jälkeen, mahdollisesti myös sen 2 000 tonnia käsittävän lastin osan osalta, jonka olinpaikasta unionin tuomioistuin ei ole tietoinen. Toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan annetun vastauksen perusteella ainakin myöhemmin Trifertolle myydyt määrät olisi nimittäin tuotu jo maahan ennen kuin ostaja oli tiedossa.

62. Ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen toiseen osaan on siten vastattava, että ostaja, joka ostaa yli tonnin unioniin maahantuotua ainetta, ei ole REACH-asetuksen 3 artiklan 10 ja 11 alakohdan sekä 6 artiklan nojalla velvollinen rekisteröimään kyseistä ainetta itse, jos toinen unioniin sijoittautunut henkilö on ottanut vastuun aineen maahantuonnista ja rekisteröinyt aineen ja jos ei ole viitteitä velvollisuuksien kiertämisestä aineen rekisteröinnin yhteydessä.

V Ratkaisuehdotus

63. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1907/2006 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä poikkeusta sovelletaan vain, jos kyseisiin aineisiin sovelletaan jotakin siinä mainituista erityisistä tullisääntelyistä eli jos ne ovat väliaikaisessa varastossa (unionin tullikoodeksista 9.10.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 952/2013 5 artiklan 11 ja 17 alakohta sekä 144–152 artikla), vapaa-alueella jälleenvientiä varten (tullikoodeksin 5 artiklan 14 alakohta ja 243–249 artikla, ei kuitenkaan 270 artikla) tai kauttakuljetettavana passitusmenettelyssä (tullikoodeksin 226–236 artikla) eikä niitä käsitellä eikä prosessoida siellä.

2) Ostaja, joka ostaa yli tonnin unioniin maahantuotua ainetta, ei ole asetuksen N:o 1907/2006 3 artiklan 10 ja 11 alakohdan sekä 6 artiklan nojalla velvollinen rekisteröimään kyseistä ainetta itse, jos toinen unioniin sijoittautunut henkilö on ottanut vastuun aineen maahantuonnista ja rekisteröinyt aineen ja jos ei ole viitteitä velvollisuuksien kiertämisestä aineen rekisteröinnin yhteydessä.