



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. februar 2015 \*

»Præjudiciel forelæggelse — narkotikaprækursorer — overvågning af handel mellem medlemsstaterne — forordning (EF) nr. 273/2004 — overvågning af handel mellem Den Europæiske Union og tredjelande — forordning (EF) nr. 111/2005 — begrebet »registrerede stoffer« — stoffet »Alfa-phenylacetonitril« (APAAN) — det registrerede stof »1-phenyl-2-propanon« (BMK)«

I sag C-369/13,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank Oost-Brabant 's-Hertogenbosch (Nederlandene) ved afgørelse af 21. juni 2013, indgået til Domstolen den 1. juli 2013, i straffesagerne mod

**N. F. Gielen,**

**M.M.J. Geerings,**

**F.A.C. Pruijboom,**

**A.A. Pruijboom,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász og D. Šváby (refererende dommer),

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den nederlandske regering ved K. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved L. Banciella Rodríguez-Miñón, som befuldmægtiget
- Europa-Kommissionen ved J.-F. Brakeland og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

\* Processprog: nederlandsk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, litra a), b), d) og f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 om narkotikaprækursorer (EUT L 47, s. 1) og artikel 2, litra a) og f), i Rådets forordning (EF) nr. 111/2005 af 22. december 2004 om regler for overvågning af handel med narkotikaprækursorer mellem Fællesskabet og tredjelande (EUT 2005 L 22, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med straffesager indledt mod N.F. Gielen, M.M.J. Geerings, F.A.C. Pruijboom og A.A. Pruijboom for indførsel og/eller eksport inden for det europæiske toldområde af et stof benævnt »Alfa-phenylacetoacetonitril« (herefter »APAAN«) uden at have erhvervet den hertil påkrævede licens, og subsidiært for, igen uden licens, at have været i besiddelse af og markedsført det nævnte stof.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Med henblik på at undgå ulovlig anvendelse af de stoffer, der hyppigt benyttes ved ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer, har EU-lovgiver vedtaget overvågnings- og kontrolforanstaltninger bestående af en intern foranstaltning i form af forordning nr. 273/2004 og en ekstern foranstaltning i form af forordning nr. 111/2005.

Forordning nr. 273/2004

- 4 13. og 17. betragtning til forordning nr. 273/2004 har følgende ordlyd:  
»(13) Et betydeligt antal andre stoffer, hvoraf mange forhandles lovligt i store mængder, er blevet identificeret som prækursorer til ulovlig fremstilling af syntetisk narkotika og psykotrope stoffer. Hvis disse stoffer underkastes samme strenge kontrolforanstaltninger som de stoffer, der er opført i bilag I, vil det føre til unødige handelshindringer i form af erhvervsudøvelseslicenser og dokumentation af transaktioner. Der bør derfor på fællesskabsplan fastlægges en mere smidig ordning for underretning af medlemsstaternes kompetente myndigheder om sådanne transaktioner.

[...]

- (17) Målene med denne forordning, nemlig at harmonisere overvågningen af handelen med narkotikaprækursorer og undgå, at de anvendes til ulovlig fremstilling af syntetisk narkotika og psykotrope stoffer, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, og de kan derfor på grund af handelens internationale dimension og dens skiftende karakter bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan således vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

5 Forordningens artikel 2, litra a), b), d) og f), fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

a) »[R]egistrerede stoffer«: de stoffer, som er opført i bilag I, herunder blandinger og naturprodukter, der indeholder sådanne stoffer. Herfra er undtaget lægemidler som defineret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/83/EF af 6. november 2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler [(EFT L 311, s. 67)], farmaceutiske præparater, blandinger, naturprodukter og andre præparater, der indeholder registrerede stoffer, men er sammensat på en sådan måde, at disse stoffer ikke let kan benyttes eller udskilles ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk fordelagtige midler.

b) »[I]kke-registrerede stoffer«: stoffer, som ikke er opført i bilag I, men hvis anvendelse ved ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer er blevet fastslået.

[...]

d) »[E]rhvervsdrivende«: fysisk eller juridisk person, som er beskæftiget med markedsføring af registrerede stoffer.

[...]

f) »[S]ærlig licens«: en licens, der er udstedt til en bestemt type erhvervsdrivende.

[...]«

6 Det fremgår af forordningens artikel 3, stk. 2, at »[d]er skal stilles krav om, at erhvervsdrivende skal erhverve en licens udstedt af de kompetente myndigheder, før de må være i besiddelse af eller markedsføre de i kategori 1 i bilag I registrerede stoffer«.

7 Forordningens artikel 9 bestemmer:

»1. For at fremme samarbejdet mellem de kompetente myndigheder, de erhvervsdrivende og den kemiske industri, navnlig med hensyn til ikke-registrerede stoffer, udarbejder og ajourfører Kommissionen efter proceduren i artikel 15, stk. 2, en vejledning til brug for den kemiske industri.

2. Vejledningen skal navnlig indeholde:

a) information om, hvordan mistænkelige transaktioner identificeres og indberettes

b) en løbende ajourført liste over ikke-registrerede stoffer, således at industrien frivilligt kan kontrollere handelen med disse stoffer

c) andre nyttige oplysninger.

[...]«

8 Bilag I til forordning nr. 273/2004 indeholder listen over »registrerede stoffer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004, hvilke i kategori 1 omfatter »1-phenyl-2-propanon« (herefter »BMK«). APAAN er derimod ikke omfattet heraf.

Forordning nr. 111/2005

- 9 Det i artikel 2, litra a), i forordning nr. 111/2005 definerede begreb »registrerede stoffer« er i det væsentlige identisk med det, der er indeholdt i artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004. Bilaget til forordning nr. 111/2005, hvortil samme forordnings artikel 2, litra a), henviser, er ligeledes i det væsentlige identisk med bilag I til forordning nr. 273/2004.
- 10 Artikel 2, litra f), i forordning nr. 111/2005 definerer begrebet »virksomheder« som »alle fysiske eller juridiske personer, som er beskæftiget med import eller eksport af registrerede stoffer eller formidlingsvirksomhed i tilknytning hertil, herunder personer, der som selvstændige erhvervsdrivende udfærdiger toldangivelser for kunder, enten som hovederhverv eller som bierhverv«.
- 11 Forordningens artikel 6, stk. 1, fastsætter:

»Bortset fra toldklarerere og transportvirksomheder, som udelukkende optræder i denne egenskab, skal virksomheder etableret i Fællesskabet inden for import-, eksport- eller formidlingsvirksomhed, hvori der indgår registrerede stoffer opført under kategori 1 i bilaget, være i besiddelse af en licens. Licensen skal være udstedt af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor virksomheden er etableret.

[...]«

- 12 Forordningens artikel 10 bestemmer:

»1. For at lette samarbejdet mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, virksomheder etableret i Fællesskabet og den kemiske industri, navnlig for så vidt angår ikke-registrerede stoffer, fastsætter og ajourfører Kommissionen retningslinjer i samarbejde med medlemsstaterne.

2. I disse retningslinjer findes bl.a.:

- a) oplysninger om, hvordan mistænkelige transaktioner opdages og indberettes
- b) en jævnlige ajourført liste over ikke-registrerede stoffer, der gør det muligt for virksomhederne på frivillig basis at overvåge handelen med sådanne stoffer.

[...]«

- 13 Forordning nr. 273/2004 og forordning nr. 111/2005 er blevet ændret ved henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1258/2013 af 20. november 2013 (EUT L 330, s. 21) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1259/2013 af 20. november 2013 (EUT L 330, s. 30). Foruden de indførte ændringer af begrebet »registrerede stoffer« som omhandlet i de to førstnævnte forordninger er APAAN herved blevet opført på listen over de »registrerede stoffer«, som er opført i bilag I til forordning nr. 273/2004 og bilaget til forordning nr. 111/2005. Da forordning nr. 1258/2013 og nr. 1259/2013 imidlertid først trådte i kraft den 30. december 2013, finder de ikke anvendelse på tvisten i hovedsagen.

*Nederlandsk ret*

- 14 Forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005 er blevet gennemført i Nederlandene ved Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën (lov om forebyggelse af misbrug af kemiske stoffer, herefter »WVMC«).

15 Artikel 2, litra a), i WVMC fastsætter:

»Det er forbudt at handle i strid med de forskrifter, der er fastsat i eller i medfør af:

a. artikel 3, stk. 2 og 3, og artikel 8 i forordning nr. 273/2004, artikel 6, stk. 1, artikel 8, stk. 1, artikel 9, artikel 12, stk. 1, og artikel 20 i forordning nr. 111/2005 [...]«

16 En forsættelig tilsidesættelse af denne bestemmelse udgør en økonomisk lovovertrædelse, der straffes med fængsel i op til seks år.

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

17 F. Gielen, M.J. Geerings, F.A.C. Pruijboom og A.A. Pruijboom er blevet retsforfulgt på grundlag af artikel 2 i WVMC for import og/eller eksport inden for det europæiske toldområde af stoffet APAAN, som de nederlandske myndigheder anser for at være omfattet af den klassificering som »registrerede stoffer«, der er indeholdt i kategori 1 i bilaget til forordning nr. 111/2005. Subsidiært, og på samme grundlag, foreholdes de ligeledes at have været i besiddelse af og markedsført dette stof, der anses for at henhøre under kategori 1 i bilag I til forordning nr. 273/2004, uden licens.

18 Den 2. januar 2013 tilsagde Openbaar Ministerie de tiltalte, der aktuelt er varetægtsfængslet, til at give møde for den forelæggende ret.

19 I forbindelse med denne procedure har Rechtbank Oost-Brabant 's-Hertogenbosch konstateret, at APAAN ikke udtrykkeligt er opført på listen over de »registrerede stoffer«, der er omfattet af kategori 1 i bilag I til forordning nr. 273/2004 og i bilaget til forordning nr. 111/2005. Ved anvendelse af bl.a. legalitetsprincippet burde transaktioner vedrørende dette stof følgelig ikke kunne anledning til retsforfølgelse på grundlag af artikel 2, litra a), i WVMC.

20 Alligevel, og til trods for en retspraksis, der taler herimod, udelukker den forelæggende ret ikke, at dette stof ikke desto mindre kan klassificeres som »registrerede stoffer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005, henset til dels den omstændighed, at APAAN let kan omdannes til BMK, hvilket registreret stof er omfattet af kategori 1 i de relevante bilag til disse forordninger, dels den omstændighed, at der kan drages betragtelige økonomiske fordele af denne omdannelse.

21 Selv om det antages, at APAAN skal klassificeres som »registrerede stoffer« som omhandlet i de nævnte forordningers artikel 2, litra a), er den forelæggende ret ligeledes i tvivl om rækkevidden af begrebet »erhvervsdrivende«/[»virksomheder«], der er defineret i [henholdsvis] artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 og artikel 2, litra f), i forordning nr. 111/2005.

22 På denne baggrund har Rechtbank Oost-Brabant 's-Hertogenbosch besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Kan det kemiske stof [APAAN] sidestilles med [BMK]? Rechtbank ønsker navnlig oplyst, om det nederlandske udtryk »bevatten«, henholdsvis det engelske udtryk »containing« og det franske udtryk »contenant« [det danske udtryk »indeholder«], skal fortolkes således, at stoffet BMK som sådan allerede skal findes i stoffet APAAN.

b) Såfremt det første spørgsmål skal besvares benægtende [...]:

Skal APAAN anses for et af de »stoffer [...] die zodanig zijn vermengd dat genoemde stoffen niet gemakkelijk of met economisch rendabele middelen kunnen worden gebruikt of geëxtraheerd«, [»stoffer[, der] er sammensat på en sådan måde, at disse stoffer ikke let kan

benyttes eller udskilles ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk fordelagtige midler«], og »substance that is compounded in such a way that it cannot be easily used or extracted by readily applicable or economically viable means« og »une autre préparation contenant un ou plus de substances classifiées qui sont composées de manière telle que ces substances ne peuvent pas être facilement utilisées ni extraites par des moyens aisés à mettre en œuvre ou économiquement viables«? Ifølge de i bilag 3 indeholdte oplysninger fra politiet synes der at være tale om en relativ overskuelig, sandsynligvis endog simpel omdannelsesproces.

c) Er det af betydning for besvarelsen af spørgsmål 1b), navnlig med hensyn til formuleringen »economische rendabele middelen/economically viable means/économiquement viable« [økonomisk fordelagtige midler], at der åbenbart (kan) opnås en stor økonomisk fortjeneste ved – den ulovlige – omdannelse af APAAN til BMK, når APAAN kan forarbejdes til BMK og/eller amfetamin og/eller det af APAAN udvundne BMK bringes (ulovligt) i omsætning?

2) Begrebet »erhvervsdrivende«[/»virksomheder«] defineres i artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 og artikel 2, litra f), i forordning nr. 111/2005. Der anmodes om, at det ved besvarelsen af det følgende spørgsmål lægges til grund, at der er tale om et registreret stof som omhandlet i artikel 2, litra a), eller om et stof, der skal sidestilles hermed som omhandlet i forordningernes bilag I, Registrerede stoffer, jf. artikel 2, litra a).

Skal der ved begrebet »erhvervsdrivende«[/»erhvervsdrivende«] ligeledes forstås en fysisk person, der alene eller sammen med en eller flere juridiske personer og/eller en eller flere andre fysiske personer (forsætligt) har et registreret stof i sin besiddelse uden tilladelse, uden at der foreligger andre forhold, som giver anledning til mistanke?»

23 Den forelæggende ret anmodede i sin anmodning om præjudiciel afgørelse om, at der anvendtes en fremskyndet procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement.

24 Da der imidlertid ikke forelå uopsættelighed, blev anmodningen forkastet ved Domstolens præsidents kendelse Gielen m.fl. (sag C-369/13, EU:C:2013:708).

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Om det første spørgsmål*

25 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005 skal fortolkes således, at klassificeringen som »registrerede stoffer« i disse bestemmelsers forstand ikke finder anvendelse på et stof som APAAN, der ikke er omfattet af bilag I til forordning nr. 273/2004 eller af bilaget til forordning nr. 111/2005, men som ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk fordelagtige midler som omhandlet i disse forordninger kan omdannes til et stof, der er opført i nævnte bilag.

26 Indledningsvis bemærkes, at i artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004 og forordning nr. 111/2005 er begrebet »registrerede stoffer« defineret som ethvert stof, der er opført i de relevante bilag til disse forordninger, herunder blandinger og naturprodukter, der indeholder sådanne stoffer, med undtagelse af lægemidler som defineret ved direktiv 2001/83, farmaceutiske præparater, blandinger, naturprodukter og andre præparater, der indeholder registrerede stoffer, men er sammensat på en sådan måde, at disse stoffer ikke let kan benyttes eller udskilles ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk fordelagtige midler.



- 27 Det følger af ordlyden af disse bestemmelser, at listen over de stoffer, der er opført i de relevante bilag til forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005, er udtømmende, og følgelig, at det alene er de stoffer, der udtrykkeligt står på den opførte liste i de nævnte bilag, der kan være genstand for en klassificering som »registrerede stoffer« i disse forordningers forstand, hvorved ethvert stof, der kan sidestilles med et registreret stof, er udelukket.
- 28 Denne strenge fortolkning bekræftes dels af den omstændighed, at forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005 ikke indeholder nogen angivelse, der gør det muligt at fastslå, at EU-lovgiver har ønsket at fastsætte et sådant begreb om sidestillede stoffer, dels af 13. betragtning til forordning nr. 273/2004, hvoraf det fremgår, at EU-lovgiver fremhæver, at det vil føre til unødige handelshindringer, hvis samtlige de stoffer, der er prækursorer for syntetisk narkotika og psykotrope stoffer, underkastes samme strenge kontrolforanstaltninger som de stoffer, der er opført i bilag I til forordning nr. 273/2004.
- 29 Det fremgår ligeledes af den sædvanlige betydning af ordet »indeholder«, som er anvendt i definitionen af »registrerede stoffer«, at når der er tale om farmaceutiske præparater, blandinger, naturprodukter og andre præparater, er det et krav for at klassificere sådanne produkter som »registrerede stoffer«, at produkterne som sådan indeholder et stof opført i de relevante bilag til disse forordninger, dvs. at stoffet udgør en af produkternes bestanddele.
- 30 I den foreliggende sag er det ubestridt, at APAAN for det første ikke er opført på listen over de registrerede stoffer som omhandlet i artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005, der er opført i de relevante bilag til disse forordninger, i den affattelse heraf, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, og at BMK for det andet som sådan ikke indgår i APAAN's sammensætning.
- 31 I sidstnævnte henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, der på dette punkt er blevet bekræftet af bemærkningerne fra samtlige interesserede parter, som har afgivet indlæg i den foreliggende procedure, at fremstillingen af BMK ud fra APAAN ikke foregår ved udskillelse, men ved hydrolyse af APAAN, hvilket forudsætter en omdannelse af sidstnævnte.
- 32 Som det imidlertid fremgår af denne doms præmis 29, kan et produkt ikke klassificeres som »registrerede stoffer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005, når produktet ikke som sådan indeholder et stof opført i bilag I til forordning nr. 273/2004 og bilaget til forordning nr. 111/2005, men der ud fra produktet kan opnås et sådant stof ved hjælp af en omdannelsesproces.
- 33 Da de relevante bilag til forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005 ikke indeholder nogen udtrykkelig angivelse af APAAN, kan dette stof følgelig ikke klassificeres som »registrerede stoffer« som omhandlet i disse forordningers artikel 2, litra a), eller som et stof, der er sidestillet med et sådant stof.
- 34 I denne henseende, og henset til, at BMK som sådan ikke er indeholdt i sammensætningen af APAAN, er den af den forelæggende ret anførte omstændighed, hvorefter processen med omdannelse af APAAN til BMK er relativt ukompliceret og økonomisk fordelagtig, uden betydning.
- 35 Denne konklusion ændres ikke af det formål, der forfølges med forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005, således som denne fremgår af 13. betragtning til førstnævnte forordning, eller af den i 17. betragtning til samme forordning omhandlede skiftende karakter af handelen med narkotika, således som Kongeriget Nederlandene har gjort gældende.
- 36 Selv om formålet med disse forordninger ganske vist er at bekæmpe den ulovlige anvendelse af stoffer, der hyppigt benyttes ved ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, ved at indføre en ordning med overvågning af handelen med disse stoffer ledsaget af effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner, forholder det sig ikke desto mindre således, at de nævnte forordningers

repressive formål hverken kan have indflydelse på definitionen af begrebet »registrerede stoffer« eller på den eventuelle klassificering af de pågældende stoffer som registrerede stoffer på grundlag af denne definition (jf. analogt dom D. og G., C-358/13 og C-181/14, EU:C:2014:2060, præmis 49).

- 37 Dette må gælde så meget desto mere, som EU-lovgiver i artikel 9 i forordning nr. 273/2004 og artikel 10 i forordning nr. 111/2005 har fastsat en mekanisme med samarbejde mellem medlemsstaterne, de erhvervsdrivende og den kemiske industri med henblik på at kontrollere trafikken med »ikke-registrerede stoffer«, der i disse forordningers artikel 2, litra b), er defineret som de stoffer, hvorom det, selv om de ikke er opført i de relevante bilag til disse forordninger, er blevet fastslået, at de har tjent til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer.
- 38 På grundlag af ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra a), i forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005 skal fortolkes således, at klassificeringen som »registrerede stoffer« i disse bestemmelsers forstand ikke finder anvendelse på et stof som APAAN, der ikke er omfattet af bilag I til forordning nr. 273/2004 eller af bilaget til forordning nr. 111/2005, heller ikke selv om stoffet ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk fordelagtige midler som omhandlet i disse forordninger let kan omdannes til et stof, der er opført i nævnte bilag.

#### *Om det andet spørgsmål*

- 39 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det andet spørgsmål.

#### **Sagens omkostninger**

- 40 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

**Artikel 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 om narkotikaprækursorer og i Rådets forordning (EF) nr. 111/2005 af 22. december 2004 om regler for overvågning af handel med narkotikaprækursorer mellem Fællesskabet og tredjelande skal fortolkes således, at klassificeringen som »registrerede stoffer« i disse bestemmelsers forstand ikke finder anvendelse på et stof som Alfa-phenylacetonitril, der ikke er omfattet af bilag I til forordning nr. 273/2004 eller af bilaget til forordning nr. 111/2005, heller ikke selv om stoffet ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk fordelagtige midler som omhandlet i disse forordninger let kan omdannes til et stof, der er opført i nævnte bilag.**

Underskrifter