



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
E. TANCHEV  
van 21 december 2016<sup>1</sup>

**Zaak C-535/15**

**Freie und Hansestadt Hamburg  
tegen  
Jost Pinckernelle**

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Registratie, evaluatie, autorisatie en beperking van chemische stoffen (REACH) — Materiële werkingssfeer van de verplichting tot registratie bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen („ECHA”) — Verbod op de uitvoer uit de Unie van niet bij invoer geregistreerd nicotinesulfaat, opgelegd door een instantie van een lidstaat — Artikel 5 van verordening (EG) nr. 1907/2006 — Artikel 126 van verordening nr. 1907/2006 betreffende sancties wegens niet-naleving”

1. De vraag die in deze zaak aan het Hof wordt voorgelegd, betreft de materiële werkingssfeer van de registratievereisten van artikel 5 van verordening (EG) nr. 1907/2006<sup>2</sup> (hierna: „REACH-verordening”). Het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter, Duitsland) vraagt met name of een publiek orgaan van een lidstaat, zoals de Freie und Hansestadt Hamburg (hierna: „stad Hamburg”), aan een handelaar die een chemische stof, in dit geval nicotinesulfaat, in de Unie heeft geïmporteerd zonder te voldoen aan het vereiste van registratie bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen (hierna: „ECHA”), kan weigeren toestemming te verlenen om de chemische stof uit te voeren uit de Unie. De stad Hamburg wil dit doen op de grond dat de uitvoer van het bewuste nicotinesulfaat een opzichzelfstaande inbreuk op artikel 5 van de REACH-verordening vormt.

### **I – Juridisch kader**

#### **A – Unierecht**

2. De overwegingen 2, 3, 7 en 122 van de REACH-verordening luiden:

„(2) De interne markt voor stoffen kan alleen efficiënt werken als de eisen voor stoffen niet wezenlijk verschillen van lidstaat tot lidstaat.

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> — Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1). De in casu relevante versie van de REACH-verordening is die zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 (PB 2009, L 164, blz. 7).

(3) Om een duurzame ontwikkeling te bereiken moet bij de onderlinge aanpassing van de stoffenwetgeving voor een hoog beschermingsniveau voor de gezondheid van de mens en milieu worden gezorgd. Deze wetgeving moet niet-discriminerend worden toegepast, ongeacht of de stoffen op de interne markt of internationaal overeenkomstig de internationale verplichtingen van de Gemeenschap worden verhandeld.

[...]

(7) Met het oog op de integriteit van de interne markt en een hoog beschermingsniveau voor de gezondheid van de mens, en met name van werknemers, en voor het milieu, moet ervoor worden gezorgd dat bij de vervaardiging van stoffen in de Gemeenschap aan de communautaire wetgeving wordt voldaan, ook als die stoffen worden uitgevoerd.

[...]

(122) Met het oog op transparantie, onpartijdigheid en samenhang van de handhavingsactiviteiten van de lidstaten moeten de lidstaten een geschikt kader instellen voor sancties nodig om bij niet-naleving doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen, daar niet-naleving tot schade voor de gezondheid van de mens en voor het milieu kan leiden.”

3. Artikel 1 van de REACH-verordening heeft als opschrift „Doel en toepassingsgebied”. Artikel 1, lid 1, luidt:

„Het doel van deze verordening is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten.”

4. Artikel 3 van de REACH-verordening („Definities”) bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

7) ‚registrant’: de fabrikant, of importeur van een stof, dan wel de producent of importeur van een voorwerp, die een registratie voor een stof indient;

[...]

9) ‚fabrikant’: een in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de Gemeenschap een stof vervaardigt;

10) ‚invoer’: het binnen het douanegebied van de Gemeenschap brengen;

11) ‚importeur’: een in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die voor de invoer verantwoordelijk is;

12) ‚in de handel brengen’: het aan een derde leveren of beschikbaar stellen, ongeacht of dit tegen betaling dan wel om niet geschiedt. Invoer wordt beschouwd als in de handel brengen;

[...]”

5. Artikel 5 van de REACH-verordening („Zonder gegevens geen handel”) luidt:

„Behoudens de artikelen 6, 7, 21 en 23 mogen stoffen als zodanig en stoffen in preparaten of in voorwerpen die, in de gevallen waarin dit vereist is, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van deze titel zijn geregistreerd, niet in de Gemeenschap worden vervaardigd of in de handel gebracht.”

6. Artikel 6, lid 1, van de REACH-verordening („Algemene registratieplicht voor stoffen als zodanig of in preparaten”) bepaalt:

„Behalve wanneer in deze verordening anders is bepaald, dient elke fabrikant of importeur die een stof, als zodanig of in een of meer preparaten, in hoeveelheden van 1 ton of meer per jaar vervaardigt of invoert, een registratie bij het Agentschap in.”

7. Artikel 126 van de REACH-verordening („Sancties”) bepaalt:

„De lidstaten stellen de sancties vast die van toepassing zijn op schendingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en ontmoedigend zijn. [...]”

## ***B – Nationaal recht***

8. De relevante nationaalrechtelijke bepalingen zijn opgenomen in het Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (wet inzake de bescherming tegen gevaarlijke stoffen, „Chemikaliengesetz”; hierna: „ChemG”), in de redactie bekendgemaakt op 28 augustus 2013 (BGBl. I, blz. 3498-3991), en in het Hamburger Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Hamburgse wet inzake de bescherming van de openbare orde en veiligheid; hierna: „SOG”) van 14 maart 1966 (bekendgemaakt in HmbGVBl., blz. 77).

9. De §§ 21, 23 en 27b van het ChemG luiden als volgt:

### ***„§ 21 Toezicht***

- (1) De bevoegde deelstaatautoriteiten houden toezicht op de uitvoering van deze wet en de op deze wet gebaseerde regelingen, voor zover in deze wet niet anders is bepaald.
- (2) Lid 1 is ook van toepassing op EG- of EU-verordeningen die betrekking hebben op de in deze wet geregelde materie, voor zover het toezicht op de uitvoering is opgedragen aan de lidstaten. [...]  
[...]

### ***„§ 23 Officiële aanwijzingen***

- (1) De bevoegde deelstaatautoriteit kan per geval de noodzakelijke aanwijzingen geven ter beëindiging van geconstateerde overtredingen of ter voorkoming van toekomstige overtredingen van deze wet of van de op grond van deze wet vastgestelde regelingen of van een in § 21, lid 2, eerste volzin, genoemde EG- of EU-verordening.

[...]

**„§ 27b Overtredingen van verordening (EG) nr. 1907/2006**

- (1) Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete wordt gestraft hij die een overtreding begaat van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) [...], doordat hij
1. in strijd met artikel 5 een stof als zodanig, in een mengsel of in een voorwerp, vervaardigt of in de handel brengt.

[...]

10. § 3, lid 1, SOG, in de hier van belang zijnde versie van 16 juni 2005 (HmbGVBI, blz. 233), luidt:

**„§ 3 Taken**

- (1) De bestuursorganen nemen in het kader van hun bevoegdheden en na afweging van de betrokken belangen de maatregelen die per geval noodzakelijk zijn ter bescherming van de gemeenschap of het individu, teneinde dreigende gevaren voor de openbare orde en veiligheid af te wenden of verstoringen van de openbare orde en veiligheid te beëindigen (veiligheidsmaatregelen).

[...]

**II – Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag**

11. Verzoeker, Pinckernelle, handelt in chemische stoffen. Hij vordert nietigverklaring van een besluit van 29 juni 2009 van de stad Hamburg (hierna: „besluit”), waarbij hem toestemming werd geweigerd voor de uitvoer van een partij van 19,4 ton nicotinesulfaat (hierna: „partij”) naar een derde land, in casu Rusland, die hij op een tijdstip na 1 december 2008 vanuit China in de Europese Unie had ingevoerd. Nicotinesulfaat wordt in Rusland gebruikt als desinfectiemiddel in stallen en in de industrie<sup>3</sup>. Het mag evenwel in de Unie niet voor dit doel worden gebruikt en is aan strikte beperkingen onderworpen.<sup>4</sup>

12. Tevoren had de Hamburgse rivierpolitie en de dienst economische zaken en openbare werken van de stad Hamburg in het kader van een strafrechtelijk onderzoek beslag gelegd op de partij, in de loods in Hamburg waar deze zich nog steeds bevindt. Bij aanwijzingen van 23 februari 2009 en 18 mei 2009 gelastte de stad Hamburg dat de partij de loods niet mocht verlaten.<sup>5</sup> De aanwijzing van 18 mei 2009 voegde hieraan toe, dat dit alleen mogelijk zou zijn met voorafgaande toestemming van de stad Hamburg.<sup>6</sup>

13. Pinckernelle had de partij niet voorafgaand aan de invoer volgens artikel 28 van de REACH-verordening gepreregistreerd, noch vond registratie volgens artikel 6 van die verordening plaats. Volgens het besluit van de stad Hamburg bevond het nicotinesulfaat zich illegaal in Hamburg: uitvoer ervan naar een niet-lidstaat kon die situatie niet rechtmatig maken, maar vormde op zichzelf een inbreuk op de openbare orde en veiligheid.

3 — Volgens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

4 — Ibidem. De Commissie verwijst onder meer naar verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden (PB 2012, L 167, blz. 1).

5 — Volgens de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

6 — Ibidem.

14. Pinckernelle bestreed dat besluit voor het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg), maar zijn beroep werd verworpen. Op het door Pinckernelle ingestelde hoger beroep vernietigde het Oberverwaltungsgericht (bestuursrechter in tweede aanleg) bij uitspraak van 25 februari 2014 de beslissing van het Verwaltungsgericht. Het verklaarde het besluit nietig en droeg de stad Hamburg op toestemming te geven voor de uitvoer van de partij. Het Oberverwaltungsgericht overwoog dat de voorgenomen uitvoer van een in strijd met artikel 5 van de REACH-verordening ingevoerde stof geen nieuwe schending van artikel 5 juncto artikel 3, punt 12, van de REACH-verordening opleverde, indien de stof – zoals hier – niet beschikbaar was voor de Europese markt wegens een verbod op het gebruik ervan.

15. De stad Hamburg heeft bij de verwijzende rechter beroep tot „Revision” ingesteld tegen deze uitspraak.

16. Los van de bestuursrechtelijke procedure waarvan de verwijzingsbeschikking deel uitmaakt, is Pinckernelle evenwel in een strafzaak in Duitsland veroordeeld tot een gevangenisstraf van 18 maanden, met een proeftijd van drie jaar, en betaling van een geldboete van 340 000 EUR, wegens het plegen van strafbare feiten bij de verhandeling van chemische stoffen (hierna: „strafprocedure”).<sup>7</sup> Die procedure was niet ingeleid door de stad Hamburg maar door de strafvervolgingsautoriteit.<sup>8</sup>

17. Het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter, Duitsland) verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 5 van de REACH-verordening aldus te worden uitgelegd dat, onverminderd de artikelen 6, 7, 21 en 23 van de REACH-verordening, stoffen enkel uit het grondgebied van de Unie mogen worden uitgevoerd indien zij in de gevallen waarin dit is vereist, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van titel II van de REACH-verordening zijn geregistreerd?”

18. De stad Hamburg, de Duitse en de Italiaanse regering, alsmede de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van Italië hebben alle, evenals de vertegenwoordiger van Pinckernelle, pleidooi gehouden op de terechtzitting van 28 september 2016.

### III – Analyse

#### A – Inleiding

19. Nicotinesulfaat is een ontvlambaar product dat toxisch kan zijn voor mensen bij inademing, contact met de huid, of indien het op andere wijze wordt ingenomen. Het kan op lange termijn eveneens schadelijk zijn voor het aquatisch milieu, omdat het toxisch is voor marineorganismen en de biodiversiteit kan aantasten.<sup>9</sup>

20. De REACH-verordening heeft tot doel de aan chemische stoffen verbonden risico's tijdens de gehele aanbodsketen op een veilige wijze te beheersen<sup>10</sup>, vanaf de fabricage en invoer van chemische stoffen tot en met de consumptie van producten die chemische stoffen bevatten, en tot op zekere hoogte ook de verwijdering van chemische stoffen. De verordening bestrijkt dan ook een enorm

7 — De vertegenwoordiger van Pinckernelle verklaarde ter terechtzitting dat de strafprocedure in januari 2012 werd afgesloten.

8 — Volgens de mondelinge opmerkingen van de stad Hamburg.

9 — Zie bijlage III bij de REACH-verordening alsmede <https://echa.europa.eu/substance-information/-/substanceinfo/100.000.551>.

10 — Bergkamp, L., en Penman, M., „Introduction”, in Bergkamp, L. (ed.), *The European Union Reach Regulation for Chemicals: Law and Practice*, Oxford University Press, 2013, blz. 1, op blz. 2.

gebied.<sup>11</sup> Maar strekt de materiële werkingssfeer zich eveneens uit tot de uitvoer van producten die niet in de Europese Unie zijn vervaardigd maar bij de invoer ervan ten onrechte niet werden geregistreerd bij het ECHA? Dat is in wezen de kwestie waarover het Hof in de onderhavige zaak wordt verzocht zich uit te spreken.

21. Alvorens in te gaan op de vraag van het Bundesverwaltungsgericht, moet worden aangetekend dat deze nauw is afgebakend.

22. Zoals de Commissie ter terechtzitting opmerkte, wordt het Hof gevraagd zich uit te spreken over de delicate vraag of de uitvoer van niet bij de invoer geregistreerde chemische stoffen naar een derde land vanuit de Unie een inbreuk vormt op artikel 5 van de REACH-verordening die losstaat en moet worden onderscheiden van de niet-naleving van artikel 5 van de REACH-verordening die zich voordeed bij de invoer ervan. Mijn analyse zal derhalve overwegend aan die vraag zijn gewijd.

23. Zoals blijkt uit de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen, vraagt de beslechting van het geschil tussen partijen om een klassieke exercitie van wetsuitlegging, in het bijzonder van de betekenis van de term „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening.

24. Betekenen de woorden „in de handel gebracht” in artikel 5, dat dit artikel is beperkt tot chemische stoffen die op de interne markt van de Unie in de handel zijn gebracht<sup>12</sup>, met uitsluiting van chemische stoffen die een handelaar heeft bestemd voor uitvoer zonder bij invoer in de Unie te registreren, zoals Pinckernelle en de Commissie betogen, of betekenen zij dat artikel 5 geldt wanneer chemische stoffen op ongeacht welke markt ter wereld in de handel worden gebracht, met inbegrip van niet bij invoer geregistreerde stoffen die naar derde landen worden uitgevoerd, zoals de stad Hamburg, Duitsland, en Italië betogen?

25. Aan de hand van de door het Hof aanvaarde uitleggingsmethoden kom ik tot de conclusie dat de term „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening moet worden uitgelegd als verwijzend naar de interne markt van de Unie. Mijn redenen hiervoor zet ik in deel III B hieronder uiteen.

26. Dit daargelaten, is op de terechtzitting twijfel gerezen of er, niettegenstaande de krachtens artikel 126 van de REACH-verordening op Duitsland rustende verplichtingen, ooit een doeltreffende, evenredige en ontmoedigende sanctie is opgelegd ter zake van de (illegale) invoer van de partij. De vertegenwoordiger van Pinckernelle stelde dat het achterwege laten van registratie van de partij aan de orde is gekomen in de strafprocedure (waarin een straf voor schending van artikel 5 van de REACH-verordening werd opgelegd), maar de vertegenwoordiger van de stad Hamburg verklaarde dat die zaak niet de bewuste partij betrof. Volgens de stad Hamburg had de strafprocedure betrekking op valse verklaringen van Pinckernelle over andere chemische stoffen, en op een poging om in Europa verboden chemische stoffen onder valse benamingen te verkopen. Als dit inderdaad het geval is, is het mogelijk dat de schending van de REACH-verordening die zich voordeed toen Pinckernelle de partij invoerde in de Unie, tot op heden onbestraft is gebleven, afgezien van de inbeslagneming.

27. Uit deze overwegingen, alsmede uit argumenten aangevoerd door Duitsland en de stad Hamburg betreffende de noodzaak van een uitlegging van artikel 5 van de REACH-verordening die geen ruimte laat voor lacunes in de toepassing ervan, blijkt dat het niet mogelijk is om dat artikel, en de toepasselijkheid ervan op de uitvoer van niet bij invoer geregistreerde stoffen, uit te leggen in het luchtledige, zonder daarbij de verplichtingen van de lidstaat uit hoofde van artikel 126 van de REACH-verordening inzake sancties te betrekken.

11 – Ibidem.

12 – Onverminderd het feit dat de REACH-verordening geldt voor IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. Zie de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, bijlage II, deel II (PB 1994, L 1, blz. 3). Overigens spreek ik in deze conclusie van de „Europese Gemeenschap” wanneer de REACH-verordening dat doet.

28. Ik zal daarom in deel III C enige opmerkingen wijden aan de context waarbinnen mijn antwoord op de gestelde vraag moet worden gelezen.<sup>13</sup>

29. Ten slotte vond er ter terechtzitting een gedachtewisseling plaats of een bevestigende beantwoording van de vraag zoals geformuleerd door de nationale rechter zou leiden tot een inbreuk op het beginsel „ne bis in idem”, dat in het Unierecht is verankerd door artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Gezien het ontbreken van een verwijzing naar dit beginsel in de verwijzingsbeschikking<sup>14</sup> en de bestaande feitelijke onduidelijkheid over de verhouding tussen de straf- en de bestuursrechtelijke procedure in deze zaak, staat dit ter beoordeling aan het Bundesverwaltungsgericht, dat het recht heeft om opnieuw prejudiciële vragen te stellen op grond van artikel 267 VWEU.<sup>15</sup>

## ***B – Uitlegging van artikel 5 van de REACH-verordening***

### *1. Aanpak*

30. Zoals een auteur heeft opgemerkt<sup>16</sup>, bestaat de REACH-verordening niet uit één regeling, maar uit meerdere regelingen die in één tekst bijeen zijn gebracht. Het overgrote deel van de materiële voorschriften van de verordening is ondergebracht in acht titels ervan. Titel I bevat algemene bepalingen. Titel II regelt de registratie van chemische stoffen. Titel III bestrijkt het gezamenlijk gebruik van gegevens en het voorkomen van onnodige proeven. Titel IV betreft informatie in de toeleveringsketen. Titel V gaat over downstreamgebruikers, terwijl titel VI regels geeft over de beoordeling, titel VII over autorisaties, en titel VIII over beperkingen.

31. Ik merk nu reeds op dat niet alleen artikel 5 van de REACH-verordening (in titel II) gebruikmaakt van de woorden „in de handel gebracht” of van andere tijdvormen van „brengen” in combinatie met de woorden „in de handel”. Hetzelfde doet artikel 1, lid 2, van hoofdstuk 1 van titel I, het gedeelte van de verordening dat het doel en de werkingssfeer ervan betreft, en vervolgens titel IV over informatie in de toeleveringsketen (artikel 31, lid 5), titel VII over autorisaties [artikel 56, lid 1, artikel 58, lid 1, onder c)] en titel VIII over beperkingen (artikel 67, leden 1 en 3, artikel 68, lid 1, en artikel 69, leden 1 en 4).

32. Voorts is de REACH-verordening, zoals Duitsland zegt in zijn schriftelijke opmerkingen, een noviteit in de zin dat deze op Unieniveau een alomvattend stelsel in het leven roept voor de regulering van chemische stoffen, dat wordt beheerd door een pan-Europese autoriteit, het ECHA, ingesteld bij titel X van de verordening.

33. In het belang van de samenhang en de rechtszekerheid<sup>17</sup>, en gelet op de erkenning door het Hof van het „geïntegreerde” karakter van het door de REACH-verordening ingevoerde stelsel<sup>18</sup>, wijs ik een benadering af waarin de betekenis van „in de handel gebracht” (en de diverse tijdvormen daarvan) zou verschillen afhankelijk van het artikel of de titel van de REACH-verordening waarin de uitdrukking

13 — Arrest van 27 oktober 2009, ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 — De in de verwijzingsbeschikking vervatte gegevens dienen niet alleen om het Hof in staat te stellen om bruikbare antwoorden te geven, maar ook om de regeringen van de lidstaten en andere belanghebbenden de mogelijkheid te geven om opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof. Zie conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Banif Plus Bank (C-312/14, EU:C:2015:621, punten 20 en 21).

15 — Het Hof boog zich over een combinatie van straf- en bestuursrechtelijke sancties voor de toepassing van het Unierecht, en het in artikel 50 van het Handvest vervatte beginsel *ne bis in idem* in zijn arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

16 — Bergkamp, t.a.p., blz. 2.

17 — Deze overwegingen spelen een rol in het witboek van de Commissie, dat het voorstel voor de REACH-verordening bevat (COM/2003/0644 definitief – COD 2003/0256, bijvoorbeeld op blz. 2-5).

18 — Arresten van 10 september 2015, FCD en FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punt 32), en 17 maart 2016, Canadian Oil Company Sweden en Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, punt 25).

voorkomt. Een dergelijke benadering laat zich niet rijmen met artikel 3, punt 12, van de REACH-verordening, dat een definitie van „in de handel brengen” geeft die op alle titels van toepassing is, noch met de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke aan de structuur of de algemene opzet van de Uniehandeling waarin een bepaling voorkomt, informatie kan worden ontleend over de daaraan toe te kennen betekenis.<sup>19</sup>

34. De REACH-verordening verwijst evenmin naar de wetgeving van de lidstaten waar het de vaststelling van de draagwijdte van „in de handel gebracht” betreft. Derhalve moet daaraan in de gehele Unie een autonome en eenvormige uitlegging worden gegeven<sup>20</sup>, die wordt bepaald door de in het Unierecht erkende uitleggingsmethoden<sup>21</sup>.

## 2. Betekenis

### a) Taalversies

35. De schriftelijke opmerkingen van de stad Hamburg, Duitsland, Italië en de Commissie bevatten alle een bespreking van de verschillende taalversies van artikel 5 van de REACH-verordening ter bepaling van de betekenis van de term „in de handel gebracht”. De hoofdlijnen daarvan zijn als volgt.

36. Volgens de schriftelijke opmerkingen van Duitsland is artikel 5 in feite niet dubbelzinnig, in de zin dat de zinsnede „in de handel gebracht” in artikel 5, of zelfs in artikel 3, punt 12, van de REACH-verordening geen territoriale beperking impliceert. Duitsland verwijst voor deze uitlegging van „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening naar de Duitse, de Engelse en de Franse taalversie.

37. Italië en de stad Hamburg betogen dat het ontbreken van specifieke woorden in artikel 5 van de REACH-verordening die „in de handel brengen” op dezelfde wijze aan „in de Gemeenschap” koppelen als in de omschrijving „worden vervaardigd” in dat artikel, betekent dat voor het „in de handel brengen” van stoffen geen territoriale beperking tot de Unie geldt. Volgens de stad Hamburg zou het eenvoudig gebruik van de woorden „interne markt” hebben geleid tot de door Pinckernelle en de Commissie voorgestane beperking van artikel 5 van de REACH-verordening, als dit de Uniewetgever voor ogen had gestaan. Zowel de stad Hamburg als Italië betoogt dat niets in artikel 3, punt 12, van de REACH-verordening erop wijst dat dit anders zou zijn.

19 — Bijvoorbeeld arrest van 31 maart 1998, Frankrijk en Société commercial des potasses et de l'azote en Entreprise minière et chimique/Commissie (C-68/94 en C-30/95, EU:C:1998:148), punt 168.

20 — Bijvoorbeeld arrest van 9 november 2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, punt 26).

21 — Over de door het Hof van Justitie gehanteerde uitleggingsmethoden, zie bijvoorbeeld Lenaerts, K., en Gutiérrez-Fons, J., „To Say What the Law of the EU is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice”, (2014) 20, *Columbia Journal of European Law*, blz. 3; Sebastian Martens, A.E., *Methodenlehre des Unionsrechts*, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, 2013; Beck, G., *The Legal Reasoning of the Court of Justice*, Hart Publishing, 2012, met name hoofdstuk 7.



38. De Commissie betoogt dat er acht taalversies zijn waarin de woorden „in de Gemeenschap” in artikel 5 van de REACH-verordening zowel van toepassing zijn op de vervaardiging als het in de handel brengen, drie taalversies die dubbelzinnig zijn, en tien waarin de territoriale beperking „in de Gemeenschap” enkel lijkt te zijn verbonden aan vervaardiging.<sup>22</sup> De Commissie betoogt derhalve dat de enige manier om een uitlegging te vermijden die indruist tegen de wettekst van de acht taalversies waarin „in de Gemeenschap” zowel op het in de handel brengen als op de vervaardiging slaat, is om de door haar voorgestelde uitlegging van artikel 5 van de REACH-verordening over te nemen.<sup>23</sup>

39. Wanneer er tussen de verschillende taalversies van een tekst van de Unie verschillen bestaan, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling rekening worden gehouden met de algemene opzet en context van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt, alsmede met de doelstelling ervan.<sup>24</sup> Daarnaast kan ook de ontstaansgeschiedenis van een bepaling van Unierecht relevante gegevens voor de uitlegging ervan bevatten.<sup>25</sup> Ik zal de term „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening uitleggen in het licht van deze beginselen.

#### *b) Algemene opzet en context*

40. In het kader van de uitlegging van Uniehandelingen bestrijkt de „context” verschillende referentiepunten. Het kan daarbij gaan om een vergelijking met wetgeving die vooraf ging aan de handeling in kwestie maar daarbij is ingetrokken<sup>26</sup>, of om Uniewetgeving die materieel in een bepaald opzicht verband houdt met die handeling of daaraan gekoppeld is.<sup>27</sup> En voorts om de context van de betrokken bepaling ten opzichte van de andere bepalingen van de Uniehandeling waarvan deze deel uitmaakt en de brede opzet van die handeling.

41. Wat het eerste referentiepunt aangaat, komt geen bijzonder belang toe aan de omstandigheid dat twee van de voorgangers van de REACH-verordening (die daarbij werden ingetrokken) clausules kenden met een uitdrukkelijk territoriale beperking tot de interne markt van de Unie, waar de REACH-verordening zelf deze niet bevat.<sup>28</sup> Wat het tweede referentiepunt betreft, acht ik het niet van doorslaggevend belang of de REACH-verordening behoort tot de maatregelen die vallen onder de

22 — De Commissie vermeldt in haar schriftelijke opmerkingen dat de Spaanse, de Litouwse en de Duits taalversie voor tweërlei uitleg vatbaar zijn. De Bulgaarse, de Estse, de Finse, de Griekse, de Italiaanse, de Nederlandse, de Poolse en de Portugese versie wekken, evenals de Franse en de Engelse versie, de indruk dat „in de Gemeenschap” alleen verwijst naar de vervaardiging. De Deense, de Letse, de Hongaarse, de Roemeense, de Slowaakse, de Zweedse, de Sloveense en de Tsjechische versie zijn duidelijk en koppelen „in de Gemeenschap” zowel aan de vervaardiging als aan het in de handel brengen.

23 — Aan alle taalversies komt evenveel gewicht toe, ongeacht welk deel van de bevolking van de lidstaten de taal in kwestie spreekt. Zie arrest van 2 april 1998, EMU Tabac e.a. (C-296/95, EU:C:1998:152, punt 36).

24 — Arrest van 18 september 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arresten van 22 juni 2016, Thomas Philipps (C-419/15, EU:C:2016:468, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en 4 februari 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Arrest van 27 oktober 2016, Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:815, punt 39).

26 — Bijvoorbeeld de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Carrefour Hypermarchés (C-562/15, EU:C:2016:781, punt 23) (nog aanhangig).

27 — Voor een gedetailleerde bespreking zie Beck, t.a.p., voetnoot 21, op blz. 193. Zie bijvoorbeeld arresten van 16 juli 1998, Gut Springenheide en Tusky (C-210/96, EU:C:1998:369), punten 28-30), en 27 september 2001, Bacardi (C-253/99, EU:C:2001:490, punt 50).

28 — Zie artikel 1, lid 1 en artikel 1, lid 2, onder b), van richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten (PB 1976, L 262, blz. 201), en artikel 1, lid 1, van richtlijn 91/155/EEG van de Commissie van 5 maart 1991 houdende beschrijving en vaststelling van de wijze van uitvoering van het systeem voor specifieke informatie inzake gevaarlijke preparaten krachtens artikel 10 van richtlijn 88/379/EEG (PB 1991, L 76, blz. 35).

mededeling van de Commissie van 2016 inzake de uitvoering van de productvoorschriften van de Unie (de „Blauwe Gids”)<sup>29</sup>, noch ken ik belang toe aan de stelling in dit document dat voor harmonisatiedoeleinden een product in de handel wordt gebracht wanneer het voor het eerst op de Uniemarkt wordt aangeboden.<sup>30</sup>

42. Ik beschouw beide referentiepunten namelijk als aanwijzingen voor een weerlegbaar vermoeden dat Uniewetgeving die uitdrukkelijk het in de handel brengen van een product op „de interne markt” regelt, dezelfde betekenis heeft wanneer deze wetgeving spreekt van „in de handel brengen” („placing on the market”). Dit vermoeden kan worden weerlegd door toepassing van de regels voor de uitlegging van Uniehandelingen, zodat bijvoorbeeld een ondubbelzinnige verwijzing naar een specifieke geografische markt die niet de interne markt is, normaal gesproken in haar kennelijke betekenis wordt opgevat.<sup>31</sup>

43. Dergelijke woorden komen evenwel niet voor in artikel 5 van de REACH-verordening, en de bepalingen van de verordening die erop wijzen dat zij bedoeld is om alleen chemische stoffen te bestrijken die binnen de interne markt in de handel worden gebracht, vormen een duidelijke meerderheid ten opzichte van de aanwijzingen voor een bedoeling aan de kant van de Uniewetgever om chemische stoffen te reguleren die in derde landen in de handel worden gebracht.

44. Overweging 2 spreekt bijvoorbeeld van de efficiënte werking van „[d]e interne markt voor stoffen” (mijn cursivering) als doel van de REACH-verordening<sup>32</sup>, terwijl voorts artikel 1, met het opschrift „Doel en toepassingsgebied”, bepaalt dat het waarborgen van „het vrije verkeer van stoffen op de interne markt” een van de doelstellingen van de REACH-verordening is. Een vermelding in de overwegingen of in titel I („[Algemene aspecten]”) van een doelstelling die verband houdt met de regulering van chemische stoffen die in derde landen in de handel worden gebracht, schittert door afwezigheid.

45. Zoals hierboven opgemerkt, zijn er afgezien van artikel 5 andere bepalingen van de REACH-verordening die spreken van het „in de handel brengen” van stoffen zonder de toevoeging „op de interne markt”<sup>33</sup>, en ik geef toe dat dit gebrek aan consistentie ongelukkig is. Ik geef ook toe dat de definitie van „in de handel brengen” in artikel 3, punt 12, niet uitdrukkelijk verwijst naar de interne markt. Vanuit een bredere optiek bekeken laat de REACH-verordening echter zien dat telkens wanneer de woorden „in de handel brengen” of tijdvormen daarvan worden gebruikt, deze meestal worden ingeperkt door de context van de „interne” markt van de Unie, zodat de uitvoer van niet bij de invoer geregistreerde chemische stoffen van de materiële werkingssfeer wordt uitgesloten.

46. Met name geldt voor de gehele tekst van de REACH-verordening dat de nabijheid van de zinsnede „in de handel” tot een andere bepaling de betekenis van die uitdrukking dikwijls beperkt tot de interne markt van de Unie.<sup>34</sup> Bij andere gelegenheden leidt de koppeling van die uitdrukking aan een artikel van de REACH-verordening tot hetzelfde resultaat.

29 — PB 2016, C 272, blz. 1. Het door het ECHA vastgestelde richtsnoer betreffende artikel 5 van de REACH-verordening bevat geen enkele aanwijzing dat artikel 5 de uitvoer van niet bij invoer geregistreerde stoffen bestrijkt. Ik teken evenwel aan dat de richtsnoeren van het ECHA juridisch niet bindend zijn. Zie arrest FCD en FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punten 28 en 29), en de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi van 28 september 2016 in de gevoegde zaken Polynt/ECHA, en Hitachi Chemical Europe en Polynt/ECHA (C-323/15 P en C-324/15 P, EU:C:2016:727).

30 — Blauwe Gids, ibidem, blz. 18.

31 — Over de relatie tussen letterlijke betekenis, doel en context, zie arrest van 27 oktober 2016, Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:815, punten 37-39). Vergelijk de conclusie van advocaat-generaal Bobek in die zaak (EU:C:2016:534, met name punt 38). Als de letterlijke betekenis van een bepaling tot een onzinnig resultaat zou leiden, moet die betekenis worden bijgesteld: zie punt 37 van de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak European Federation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:179) en de daar aangehaalde rechtspraak.

32 — Overwegingen vervullen een tweeledige functie, namelijk voor de uitlegging van de betrokken bepalingen en ter vaststelling van het doel van de maatregel in kwestie. Zie Beck, t.a.p. op blz. 191.

33 — Zie hierboven, punt 31.

34 — Voor een voorbeeld van de analyse van de positie van een bepaling in de opzet van een regeling teneinde de betekenis ervan te bepalen, zie de conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl in de zaak Transport Maatschappij Traffic (C-247/04, EU:C:2005:277, punten 20-25).

47. Dit is bijvoorbeeld het geval bij artikel 3, punt 12, waarvan de tweede volzin bepaalt dat invoer „wordt beschouwd als in de handel brengen”. „Invoer” wordt in artikel 3, punt 10, namelijk gedefinieerd als „het binnen het douanegebied van de Gemeenschap brengen”.

48. Artikel 56, lid 1, in titel VII inzake autorisaties bepaalt dat een fabrikant, importeur of downstreamgebruiker een stof niet „in de handel” mag brengen. Het wordt echter onmiddellijk voorafgegaan door artikel 55, dat als doel van titel VII de goede werking van de interne markt noemt.

49. Volgens artikel 56, lid 1, onder e), eveneens in titel VII, mag een stof „in de handel gebracht” worden wanneer autorisatie is verleend aan een directe downstreamgebruiker. De definitie van downstreamgebruiker in artikel 3, punt 13, koppelt deze evenwel aan „in de Gemeenschap gevestigde” natuurlijke of rechtspersonen.

50. Artikel 68 in titel VIII inzake beperkingen heeft als opschrift „Invoering van nieuwe beperkingen en wijziging van bestaande beperkingen”. Het verwijst naar onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens of voor het milieu verbonden aan onder meer „het in de handel brengen”, maar koppelt dit onmiddellijk aan het vereiste dat dit wordt aangepakt „op Gemeenschapsniveau”.<sup>35</sup>

51. Ik vermeld voorts artikel 31, lid 5, in titel IV betreffende informatie in de toeleveringsketen. Het impliceert dat „in de handel brengen” doelt op de interne markt van de Unie, aangezien het daarin bedoelde veiligheidsinformatieblad moet worden verstrekt in de taal van de betrokken lidstaat (tenzij door die lidstaat of -staten anders wordt bepaald).

52. Ten slotte – het belangrijkste – moet artikel 5 zelf ook worden uitgelegd als verwijzend naar de „interne” markt wanneer artikel 6 naar behoren in aanmerking wordt genomen. Artikel 5 móét in de context van artikel 6 worden gelezen, omdat het begint met de woorden „behoudens de artikelen 6 [en andere]”. Verder moet volgens artikel 5 de registratie in de gevallen waarin dit vereist is, plaatsvinden overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van deze titel. Artikel 6 van de REACH-verordening, dat de registratie van stoffen als zodanig of in preparaten regelt, lijkt de voor de registratie van de onderhavige partij relevante bepaling.<sup>36</sup>

53. Artikel 6 legt de registratieverplichtingen echter op aan de „fabrikant of importeur” en rept niet van een exporteur. Dit is wellicht niet verrassend, aangezien de definitie van „registrant” in artikel 3, punt 7, dit evenmin doet, maar „registrant” definieert als „de fabrikant, of importeur van een stof, dan wel de producent of importeur van een voorwerp, die een registratie voor een stof indient”.

54. We kunnen wel stellen dat de REACH-verordening zich – met meer dan 40 verwijzingen – overwegend bezig houdt met de activiteiten van importeurs en fabrikanten.<sup>37</sup> Artikel 1, lid 3, betreffende het doel en het toepassingsgebied van de REACH-verordening, bepaalt dat de verordening „is gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Zij is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.” Artikel 1, lid 3, legt evenwel geen verplichtingen op aan exporteurs.

35 — De verwijzing naar „in de handel brengen” in artikel 69, leden 1 en 4, van de REACH-verordening, betreffende de opstelling van voorstellen door de Commissie in het geval van een risico voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, moet eveneens worden beperkt tot voorstellen voor een aanpak op het niveau van de Gemeenschap.

36 — Niets in het dossier wijst erop dat de partij een artikel bevat bedoeld in één van de in artikel 7 bedoelde bepalingen. Zie in het algemeen arrest van 10 september 2015, FCD en FMB (C-106/14, EU:C:2015:576).

37 — Ook aan downstreamgebruikers worden veel regels gesteld, maar vooral in titel V.

55. De REACH-verordening bevat relatief weinig verwijzingen naar de activiteiten van exporteurs, en niet één daarvan ondersteunt de stelling dat de uitvoer van niet bij invoer in de Unie geregistreerde chemische stoffen naar derde landen een nieuwe en opzichzelfstaande inbreuk op artikel 5 zou vormen.

56. Overweging 7 betreft de vervaardiging van stoffen en noemt als doel de integriteit van de interne markt. De laatste zinsnede van die overweging „ook als die stoffen worden uitgevoerd” is dan ook bedoeld om te voorkomen dat in de interne markt gevestigde fabrikanten zich aan de materiële werkingssfeer van de REACH-verordening proberen te onttrekken met het argument dat de in zulke processen gebruikte chemische stoffen zijn bestemd voor de uitvoer. Ik kom tot deze opvatting omdat artikel 3, punt 9, van de verordening een „fabrikant” definieert als „een in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de Gemeenschap een stof vervaardigt”.

57. Bovendien bevat de REACH-verordening een *lex specialis* voor chemische stoffen die, na te zijn geregistreerd in de Unie, worden uitgevoerd en vervolgens weer ingevoerd. Artikel 2, lid 7, onder c), in titel I voorziet namelijk in een vrijstelling van de verplichting tot registratie van titel II, de verplichtingen voor downstreamgebruikers van titel V, en de beoordelingsverplichting van titel VI, wanneer stoffen worden uitgevoerd door een actor in de toeleveringsketen en opnieuw ingevoerd in de Unie door dezelfde of een andere actor in de toeleveringsketen. Deze vrijstelling is van toepassing wanneer de actor aantoont dat i) de wederingevoerde stof dezelfde is als de uitgevoerde stof, en ii) hij overeenkomstig artikel 31 of 32 van de REACH-verordening alle relevante informatie over de uitgevoerde stof heeft ontvangen.<sup>38</sup>

58. Artikel 2, lid 7, onder c), van de REACH-verordening vormt derhalve een aanwijzing dat de materiële werkingssfeer ten aanzien van de uitvoer van chemische stoffen is beperkt tot stoffen die opnieuw worden ingevoerd. Artikel 2, lid 1, onder b), van de REACH-verordening, dat stoffen die onder douanetoezicht vallen, uitzondert van de verordening mits ze (onder meer) zijn bestemd voor wederuitvoer of in transitio zijn<sup>39</sup>, wijst in dezelfde richting, evenals het feit dat een afzonderlijke Unieverordening (nr. 649/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen<sup>40</sup>) bijzondere voorschriften en procedures vaststelt voor de uitvoer van chemische stoffen die binnen de Unie verboden of aan strenge beperkingen onderworpen zijn.<sup>41</sup>

59. Een auteur heeft betoogd dat „aangezien de REACH-verordening niet geldt voor het gebruik van chemische stoffen buiten de Europese Unie, het logisch is om deze term zo uit te leggen dat hieronder alleen gebruikers vallen die zich binnen de Europese Unie bevinden. De verplichtingen die in werking treden door het in de handel brengen zouden insgelijks geacht moeten worden alleen van toepassing te zijn op het in de handel brengen op de markt van de Unie, zonder inbegrip van markten daarbuiten.”<sup>42</sup> Ik ben tot de slotsom gekomen dat een analyse aan de hand van de context van artikel 5 van de REACH-verordening dit standpunt ondersteunt.

38 — Artikel 31 bevat voorschriften voor veiligheidsinformatiebladen, en artikel 32 betreft de verplichting om aan de verdere toeleveringsketen informatie door te geven over stoffen als zodanig of in preparaten waarvoor geen veiligheidsinformatieblad vereist is.

39 — Zie ook overweging 10. Ik ben van mening dat bijlage XVII bij de REACH-verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 552/2009, deze uitlegging ondersteunt waar zij de toepassing van krachtens richtlijn 76/769 vastgestelde beperkingen uitsluit voor exporten onder de REACH-verordening.

40 — PB 2012, L 201, blz. 60.

41 — Zie Commissiedocument CA/20/2012 van 9 maart 2012, „10th Meeting of the Competent Authorities for REACH and CLP (CARACAL)”, blz. 2.

42 — Bergkamp, L., en Herbatschek, K., „Key concepts and Scope”, in Bergkamp, L. (ed.), t.a.p. blz. 40-73.

*c) Ontstaansgeschiedenis*

60. Het Hof kreeg bijzonder weinig materiaal ter beschikking over de ontstaansgeschiedenis van de REACH-verordening waaruit bleek van een bedoeling van de Uniewetgever dat de registratievereisten van artikel 5 van de REACH-verordening zouden gelden voor de uitvoer van niet bij invoer registreerde stoffen.<sup>43</sup> Wel heeft Duitsland een wijziging van het ontwerpartikel 64, lid 1, inzake verboden en beperkingen op stoffen voorgesteld, in die zin dat het betrekking zou hebben op „leveren of beschikbaar stellen” op de markt. Dit voorstel lijkt evenwel enkel betrekking te hebben op titel VIII van het Commissievoorstel, inzake verboden en beperkingen. Het lijkt bovendien primair te beogen dat de regels inzake verboden en beperkingen telkens van toepassing zijn wanneer een chemische stof op de markt wordt gebracht, en niet alleen de eerste maal dat dit gebeurt, en niet zozeer op de uitvoer te zijn gericht. Wel dicht dit document aan Duitsland het standpunt toe, dat de definitie van „in de handel brengen” mede omvat „het leveren van een stof aan een derde in een ander land (*uitvoer*)” (cursivering in originele tekst). Hieraan wordt echter toegevoegd dat „bij ontbreken van consensus op dit punt, dit wellicht opheldering behoeft”.<sup>44</sup>

61. Die opheldering kwam, maar na de totstandkomingsfase, in de vorm van een toelichting van de Commissie op haar standpunt dat „in de handel brengen” in artikel 3, punt 12, van de REACH-verordening het in de handel brengen van chemische stoffen op de markt van de Unie betekent.<sup>45</sup> Duitsland wees dit standpunt van de hand.<sup>46</sup>

62. Afzonderlijk beschouwd volstaat dit materiaal niet om een intentie van de Uniewetgever aan te tonen dat de term „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening ook de markten van derde landen zou bestrijken<sup>47</sup>, en mijns inziens laat ook het Commissievoorstel een dergelijke lezing niet toe.

*d) Doel*

63. Het Hof overwoog recent in zijn arrest van 17 maart 2016, *Canadian Oil Company Sweden en Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171) dat de „voornaamste beginselen” die het geïntegreerde systeem van de REACH-verordening voor de controle op chemische stoffen beheersen, door de Europese Commissie werden uiteengezet in de inleiding tot haar voorstel voor een verordening COM(2003) 644 definitief van 29 oktober 2003. Het overwoog het volgende:

„Daarin wordt ‚het REACH-systeem’ omschreven als allereerst de registratie waarvoor ‚het bedrijfsleven [...] informatie [verzamelt] over de stoffen en [...] die [gebruikt] om de stoffen veilig te beheren’, vervolgens de ‚beoordeling [waardoor] erop [kan] worden vertrouwd dat het bedrijfsleven zijn plichten vervult’, en de vergunningverlening voor de zeer zorgwekkende stoffen waarvan ‚de gebruiksrisico’s [...] afdoende beheerst zijn of [waarvan] de sociaaleconomische voordelen zwaarder wegen dan de risico’s en er geen geschikte substituten of alternatieve technieken zijn’. Tot slot dienen de ‚beperkingen [...] als vangnet om risico’s te beheren die niet afdoende elders in het REACH-systeem worden behandeld’.”<sup>48</sup>

43 — Het belang van de ontstaansgeschiedenis van een bepaling voor de uitlegging ervan werd recent genoemd door het Hof in het arrest van 27 oktober 2016, *Commissie/Duitsland* (C-220/15, EU:C:2016:815, punt 39).

44 — Werkdocument 168/05 van de Raad, Ad-hocwerkgroep voor chemische stoffen, 30 mei 2005, blz. 3.

45 — Voor het standpunt van de Commissie, zie Doc CA/20/2012, 9 maart 2012, „10<sup>th</sup> meeting of the Competent Authorities for REACH and CLP (CARACAL) 21-22-23 March 2012”.

46 — 10th CARACAL meeting, follow up. Duits commentaar op document CA/20/2012, „Clarification on the concept of placing on the market”.

47 — In haar schriftelijke opmerkingen betoogt de Commissie voorts dat de uitdrukking „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening werd opgenomen naar aanleiding van een wijzigingsvoorstel van de Nederlandse regering, en dat dit voorstel niet beoogde om de uitvoer van niet bij invoer geregistreerde stoffen onder de werking van de REACH-verordening te brengen. De Commissie verwijst naar: Raad van de Europese Unie, DG C I, werkdocument 214/05, (Ad-hocwerkgroep voor chemische stoffen), Brussel, 11 juli 2005.

48 — Punt 25, met verwijzing naar het arrest van 10 september 2015, *FCD en FMB* (C-106/14, EU:C:2015:576, punt 32).

64. Het is niet logisch te rijmen met de op de registratie volgende doelstellingen van het REACH-systeem – beoordeling, autorisatie en beperking – om hieronder ook chemische stoffen te laten vallen die, na aanvankelijk zonder registratie te zijn ingevoerd, zijn bestemd om het douanegebied van de Unie te verlaten. Niet de minste reden hiervoor is gelegen in de praktische moeilijkheden die het ECHA, evenals elke ander orgaan van de Unie of van een lidstaat, zou hebben om toezicht te houden op, en het beheer te voeren over stoffen die eenmaal het douanegebied van de Unie hebben verlaten; voorts heeft het Hof geoordeeld dat „de hoofddoelstelling” van de verordening is om toezicht te houden op chemische stoffen wanneer deze als zodanig of in een mengsel aanwezig zijn.<sup>49</sup>

65. Zoals de stad Hamburg ter terechtzitting heeft opgemerkt zal zij, wanneer de partij eenmaal in Rusland is, niet in staat zijn er de hand op te leggen. Met andere woorden, in de REACH-verordening ontbreekt het aan bepalingen die de autoriteiten van de Unie of de lidstaten de bevoegdheden en de mogelijkheden bieden om toezicht uit te oefenen op chemische stoffen die in derde landen in de handel zijn gebracht. Een uitlegging van artikel 5 van de REACH-verordening die de nuttige werking van een dergelijk doelstelling zou ondersteunen, lijkt derhalve niet gepast.<sup>50</sup>

66. De onderhavige zaak verschilt mijns inziens dan ook van het probleem waarover het Hof zich recent heeft uitgelaten in het arrest van 21 september 2016, European Confederation for Cosmetic Ingredients (C-592/14, EU:C:2016:703), waarin het buiten de Unie testen op dieren van ingrediënten voor cosmetica werd geacht te vallen binnen de werkingssfeer van artikel 18, lid 1, onder b), van verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten<sup>51</sup>. Dit arrest werd gewezen in de context van een verzoek van een vakvereniging van producenten van ingrediënten voor cosmetische producten in de Europese Unie, te bepalen welk gevaar op strafrechtelijke sancties haar leden liepen indien zij in het Verenigd Koninkrijk cosmetische producten op de markt zouden brengen met ingrediënten waarvoor buiten de Unie dierproeven waren verricht (punten 12 tot en met 15 van het arrest). Daar ging het dus niet om de vraag of de Unie de praktische middelen miste om het testen van de ingrediënten op dieren te regelen, aangezien enkel bij invoer zou worden opgetreden.

67. Het is waar dat artikel 106 van de REACH-verordening voorziet in de deelname van derde landen aan het werk van het ECHA, dat artikel 107 van de REACH-verordening de mogelijkheid biedt dat vertegenwoordigers van internationale organisaties als waarnemers aan de werkzaamheden van het Agentschap deelnemen, dat artikel 120 van de REACH-verordening de samenwerking met derde landen en internationale organisaties betreft, en dat artikel 77, lid 2, onder a), van de REACH-verordening het ECHA-secretariaat verplicht om de registratie van ingevoerde stoffen volgens titel II te faciliteren op een wijze die overeenkomt met de internationale handelsverplichtingen van de Unie jegens derde landen.

68. Ik geef me ook rekenschap van de twee internationale milieuinstrumenten die de REACH-verordening noemt, te weten het uitvoeringsplan dat op 4 september 2002 tijdens de Wereldtop voor duurzame ontwikkeling te Johannesburg is aangenomen (overweging 4) en de strategische aanpak voor het internationaal beheer van chemische stoffen (Strategic Approach to International Chemical Management – SAICM), aangenomen op 6 februari 2006 in Dubai (overweging 6).

49 — Arrest van 10 september 2015, FCD en FMB (C-106/14, EU:C:2015:576, punt 49). In het arrest van 13 mei 2014, Google Spain en Google (C-131/12, EC:C:2014:317, punt 54), heeft het Hof opgemerkt dat „de Uniewetgever, door te voorzien in een bijzonder ruime territoriale werkingssfeer, wenste te vermijden dat een persoon van de door [de in die zaak betrokken] richtlijn gewaarborgde bescherming zou worden uitgesloten en dat deze bescherming zou worden omzeild”. Uitgaande van de uitleggingsregels voor Uniewetgeving kan hetzelfde niet worden gezegd ten aanzien van de REACH-verordening.”

50 — Over de rol van het leerstuk van het *effet utile* bij de uitlegging van Uniemaatregelen, zie de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Commissie/Duitsland (C-220/15, EU:C:2016:534, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 — PB 2009, L 342, blz. 59.

69. Geen van de bovengenoemde bepalingen van de REACH-verordening of enig ander instrument inzake internationale milieubescherming waarop in deze zaak een beroep is gedaan<sup>52</sup>, brengt een verplichting mee voor de Europese Unie om zeggenschap te aanvaarden over chemische stoffen die uit haar douanegebied zijn uitgevoerd.<sup>53</sup> Wanneer die grens eenmaal is overschreden, is de Unie, op zijn minst in praktisch opzicht, noodzakelijkerwijs beperkt in haar mogelijkheden om een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid en het milieu te waarborgen, als bedoeld artikel 1, lid 1, en in de overwegingen 1 en 3 van de REACH-verordening.<sup>54</sup>

70. Dit leidt tot de slotsom dat, indien artikel 5 van de REACH-verordening in zijn huidige bewoordingen „weinig coherent is en ongeschikt” voor de nagestreefde doelstelling, het aan de Uniewetgever staat „om daaraan iets te doen en passende maatregelen te nemen”<sup>55</sup>, met name gezien de complexe repercussies die een uitbreiding van de materiële werkingssfeer van de REACH-verordening zou hebben op de uitvoer van stoffen die bij invoer niet zijn geregistreerd.<sup>56</sup>

### ***C – Artikel 126 van de REACH-verordening***

71. Het staat vast dat de stad Hamburg geen rechterlijk bevel tot registratie van de partij volgens de artikelen 5 en 6 van de REACH-verordening heeft gevorderd. Volgens de verwijzingsbeschikking is het volgens het Duitse bestuursrecht mogelijk om een dergelijke registratie in rechte af te dwingen. Een van de advocaten-generaal bij het Hof merkte al in 2009 in de eerste prejudiciële zaak over de REACH-verordening, op dat „de registratie van stoffen juist [dient] ter verbetering van de informatie over hun risico's”.<sup>57</sup>

52 – Duitsland voerde ook argumenten aan gebaseerd op hoofdstuk 19 van de „Agenda 21”, een niet-bindend, vrijwillig uitgevoerd actieplan van de Verenigde Naties met betrekking tot duurzame ontwikkeling, dat is voortgekomen uit de Wereldconferentie over de aarde (VN-conferentie voor milieu en ontwikkeling), in 1992 gehouden in Rio de Janeiro, Brazilië (<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>).

53 – Wat de rol van door de Unie gesloten internationale instrumenten betreft als hulpmiddel bij de uitlegging zie arrest van 11 april 2013, HK Danmark (C-335/11 en C-337/11, EU:C:2013:222, punten 37 en 39).

54 – De lastige vraag van de extraterritoriale jurisdictie volgens het Unierecht ligt momenteel bij het Hof. Zie, in de context van het mededingingsrecht, de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de zaak Intel Corporation/Commissie (C-413/14 P, EU:C:2016:788). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak InnoLux/Commissie (C-231/14 P, EU:C:2015:292).

55 – Zie arrest van 23 maart 2000, Met-Trans en Saggol (C-310/98 en C-406/98, EU:C:2000:154, punt 47). Dit geldt ook voor de zorgen van de verwijzende rechter met betrekking tot de artikelen 21 en 23 van de REACH-verordening.

56 – Duitsland en de stad Hamburg hebben hun bezorgdheid geuit, dat het Unierecht onvoldoende waarborgen zou bieden om de invoer in de Unie van levensmiddelen die buiten de Unie met gevaarlijke chemische stoffen zijn gecontamineerd, te voorkomen. Dit wordt tegengesproken door de Commissie, die in haar schriftelijke opmerkingen verwijst naar verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB 2004, L 139, blz. 1), verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55) en verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB 2005, L 70, blz. 1). De oplossing van een probleem met zoveel facetten als dit, kan het best worden overgelaten aan de Uniewetgever, evenals de gecompliceerde vraag van het evenwicht tussen de verantwoordelijkheid die de Unie op zich heeft genomen voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu enerzijds en haar verplichtingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie anderzijds, gezien het delicate karakter van de bezwaren die de handelspartners van de Unie in het Technical Barriers to Trade Committee van die organisatie hebben geuit tegen de REACH-registratievereisten. Voor een recente bespreking, zie Korkea-aho, E., „Effects of the EU Chemicals Regulation REACH in a globalized internal market”, 53 (2016), *Common Market Law Review*, blz. 764.

57 – Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak S.P.C.M. e.a. (C-558/07, EU:C:2009:142, punt 82). Zie ook arrest van 7 juli 2009 in die zaak (EU:C:2009:430, punt 52).

72. Deze situatie is zorgwekkend: als de strafprocedure niet de onderhavige partij betrof, zoals hierboven vermeld, dan is ter zake van de schending van artikel 5 van de REACH-verordening bij de invoer wellicht nog altijd niet de door artikel 126 van de REACH-verordening verlangde doeltreffende, evenredige en ontmoedigende sanctie opgelegd. Bovendien is het mogelijk dat Pinckernelle, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft gesteld, de REACH-verordening in verschillende opzichten heeft geschonden.<sup>58</sup>

73. In het licht van het hoge niveau van gezondheids- en milieubescherming dat de REACH-verordening in artikel 1, lid 1, en in de overwegingen 1 en 3 verlangt, en het hoge niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu die uit hoofde van artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een bestanddeel vormen van het Uniebeleid<sup>59</sup>, verplicht artikel 126 van de REACH-verordening de lidstaten ervoor te zorgen dat de sancties die voor de handhaving van deze verordening worden ingezet een afspiegeling vormen van de ernst van de niet-naleving daarvan<sup>60</sup>, niettegenstaande de beoordelingsvrijheid die de lidstaten bij ontbreken van harmonisatie in zoverre toekomt.<sup>61</sup> Voorts moeten inbreuken op de REACH-verordening worden bestraft volgens materiële en formele voorwaarden die overeenstemmen met die waaronder vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht worden bestraft.<sup>62</sup> Over het geheel genomen moet het stelsel van sancties afschrikkend zijn<sup>63</sup>

74. De bevoegde autoriteiten van de lidstaat mogen derhalve alle of sommige van de volgende sancties toepassen om niet-registratie volgens de REACH-verordening te bestraffen.<sup>64</sup> Voor welk middel wordt gekozen, zal onvermijdelijk afhangen van alle omstandigheden van het specifieke geval. De mogelijkheden omvatten: i) bevelen waarbij registratie wordt gelast; ii) alle nodige voorlopige maatregelen<sup>65</sup>, zoals bevelen tot beslaglegging op chemische stoffen hangende de uitkomst van handhavingprocedures, zodat uitvoer praktisch gesproken onmogelijk wordt gemaakt; iii) oplegging van boetes, en iv) in ernstige gevallen oplegging van strafsancities.<sup>66</sup>

58 — De Commissie noemt: invoer zonder registratie in strijd met artikel 5, het niet-opstellen van een chemisch veiligheidsrapport in strijd met artikel 14, verkoop van nicotinesulfaat aan klanten in Duitsland, Nederland en Polen zonder een veiligheidsinformatieblad in te vullen overeenkomstig artikel 31, en gebruik van nicotinesulfaat in de zin van artikel 3, punt 24, (door opslag), dat niet dan na registratie was toegestaan. Zie ook de vereisten van verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1907/2006 (PB 2008, L 353, blz. 1).

59 — Zie ook artikel 191, lid 2, VWEU en artikel 3, lid 3, VEU. Voor een recente analyse van de betekenis van een „hoog niveau van milieubescherming” in het beleid van de Unie, zie de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Associazione Italia Nostra Onlus* (C-444/15, EU:C:2016:665, punten 24-35).

60 — Arresten van 9 november 2016, *Home Credit Slovakia* (C-42/15, EU:C:2016:842, punt 63), en 9 juni 2016, *Nutrivet* (C-69/15, EU:C:2016:425, punten 48-56).

61 — Arrest van 26 november 2015, *Total Waste Recycling* (C-487/14, EU:C:2015:780, punt 52).

62 — Bijvoorbeeld arresten van 27 maart 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais* (C-565/12, EU:C:2014:190, punt 44), en 13 november 2014, *Reindl* (C-443/13, EU:C:2014:2370, punt 38).

63 — Arrest van 27 maart 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais* (C-565/12, EU:C:2014:190). Voor een recent commentaar op strafbepalingen, zie Ensig Sorensen, K., „Member States’ Implementation of Penalties to Enforce EU Law: Balancing the Avoidance of Enforcement Deficits and the Protection of Individuals”, 40 (2015), *European Law Review*, blz. 811.

64 — Details over de middelen die lidstaten gebruiken voor de handhaving van het REACH-systeem zijn te vinden op de website van directoraat-generaal XI van de Europese Commissie. Zie [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report\\_reach\\_penalties.pdf](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/pdf/report_reach_penalties.pdf). Zie ook Milieu Ltd, „Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States” ([http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement\\_en.htm#top-page](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/enforcement_en.htm#top-page)).

65 — Arrest van 10 september 2014, *Kušionová* (C-34/13, EU:C:2014:2189, punt 67).

66 — Over het naast elkaar bestaan van nationale registratievereisten voor chemische stoffen en die van de Unie, zie arrest van 17 maart 2016, *Canadian Oil Company Sweden en Rantén* (C-472/14, EU:C:2016:171), en de conclusie van advocaat-generaal Sharpston (EU:C:2015:809, met name punt 41). De advocaat-generaal merkt daar op dat „het Zweedse productenregister en het Unieregister aanzienlijk van elkaar verschillen qua toepassingsgebied en de gedetailleerdheid van de informatie die zij bezitten”.



75. Bij de oplegging van sancties door een lidstaat ter handhaving van het REACH-stelsel moeten uiteraard de in het Handvest van de Unie beschermde grondrechten in acht worden genomen<sup>67</sup> en algemene rechtsbeginselen als het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de gekozen sanctie of sancties geschikt moeten zijn voor de verwezenlijking van de door de REACH-verordening nagestreefde doelen, en niet verder mogen gaan dan vereist is voor het bereiken daarvan.<sup>68</sup> Dit is het moment voor een handelaar om bijvoorbeeld te betogen dat registratie onevenredig hoge kosten meebrengt, of dat de door de autoriteit van de lidstaat gekozen sanctie anderszins buitensporig is.

76. Ten slotte wil ik onderstrepen dat de beginselen die ik hier heb uiteengezet, zowel gelden voor de invoer van chemische stoffen die op de interne markt van de Unie in de handel worden gebracht, als voor de invoer in de Unie van stoffen die zijn bestemd voor uitvoer naar derde landen, zoals voortvloeit uit de gehechtheid aan non-discriminatie die wordt uitgesproken in de tweede zin van overweging 3 van de REACH-verordening.

77. Hoewel ik begrip heb voor de zorgen van Duitsland en de stad Hamburg dat een uitlegging van de term „in de handel gebracht” in artikel 5 van de REACH-verordening die niet de uitvoer van niet bij invoer geregistreerde chemische stoffen omvat, de deur kan openen voor wetteloze importeurs die de Unievereisten voor de registratie van chemische stoffen willens en wetens schenden in de overtuiging dat zij die stoffen toch weer kunnen uitvoeren, kan dit scenario mijns inziens worden vermeden door een strenge toepassing van de artikelen 5, 6, 7 en 126 van de REACH-verordening in onderlinge samenhang.

#### IV – Conclusie

78. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vraag van het Bundesverwaltungsgericht te beantwoorden als volgt:

„Artikel 5 van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009, moet aldus worden uitgelegd dat, onverminderd alle vereisten van de artikelen 6, 7, 21, 23 en 126 van de REACH-verordening, stoffen die niet overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van titel II van de REACH-verordening zijn geregistreerd, uit het grondgebied van de Unie mogen worden uitgevoerd.”

67 — Zie bijvoorbeeld arresten van 30 juni 2016, Toma en Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, punt 46), en Câmpean (C-200/14, EU:C:2016:494, punt 70), en 10 september 2014, Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, punten 45-47).

68 — Voor een recent voorbeeld van toepassing van het evenredigheidsbeginsel op een sanctie opgelegd wegens het toebrengen van schade aan het milieu, zie arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 44): „De bevoegde nationale autoriteiten [moeten] alle specifieke feitelijke en juridische omstandigheden van het geval [...] in aanmerking nemen teneinde te bepalen of aan een exploitant een sanctie moet worden opgelegd en, zo ja, welke. Bij deze beoordeling dient met name rekening te worden gehouden met de [handelwijze] van de exploitant, en dient te worden nagegaan of de exploitant te goeder trouw was dan wel frauduleuze bedoelingen had.”