ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

15 september 2022*

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Cosmetische producten – Verordening (EG) nr. 1223/2009 – Artikel 27 – Vrijwaringsclausule – Artikel 27, lid 1 – Werkingssfeer – Nationale voorlopige vrijwaringsmaatregelen – Algemene maatregel – Toepassing op een categorie cosmetische producten die dezelfde stof bevatten – Individuele maatregel – Toepassing op een specifiek geïdentificeerd cosmetisch product – Voorlopige nationale maatregel waarbij bepaalde vermeldingen op het etiket van een categorie van niet af, uit of weg te spoelen producten die fenoxyethanol bevatten verplicht worden gesteld”

In zaak C-4/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 23 december 2020, ingekomen bij het Hof op 4 januari 2021, in de procedure

Fédération des entreprises de la beauté

tegen

Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM),

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl (rapporteur) en M. L. Arastey Sahún, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 januari 2022,

gelet op de opmerkingen van:

– de Fédération des entreprises de la beauté, vertegenwoordigd door A. Bost en M. Ragot, avocats,

* Procestaal: Frans.

– de Franse regering, vertegenwoordigd door G. Bain en T. Stéhelin als gemachtigden,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Karra, I. Kotsoni en O. Patsopoulou als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Sanfrutos Cano en F. Thiran als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 maart 2022,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 27 van verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (PB 2009, L 342, blz. 59).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Fédération des entreprises de la beauté (beroepsorganisatie van ondernemingen in de cosmeticasector; hierna: „FEBEA”) en de Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM, nationaal agentschap voor de veiligheid van geneesmiddelen en gezondheidsproducten) over de vordering tot vernietiging van het besluit van ANSM waarbij bepaalde vermeldingen op het etiket van een categorie van niet af, uit of weg te spoelen producten die fenoxyethanol bevatten verplicht worden gesteld.

Toepasselijke bepalingen

3 De overwegingen 3, 4, 16, 17 en 58 van verordening nr. 1223/2009 luiden als volgt:

„(3) Deze verordening beoogt procedures te vereenvoudigen en terminologie te stroomlijnen waardoor de administratieve belasting en dubbelzinnigheden worden verminderd. Bovendien versterkt zij bepaalde elementen van het wettelijk kader voor cosmetica, zoals controle op de markt, om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen.

(4) Deze verordening harmoniseert in hoge mate de regels in de [Europese] Gemeenschap om tot een interne markt voor cosmetische producten te komen en tevens een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen.

[…]

(16) Om de veiligheid van op de markt geïntroduceerde cosmetische producten te waarborgen moeten deze producten overeenkomstig goede productiepraktijken worden geproduceerd.

(17) Met het oog op een doelmatig markttoezicht moet een productinformatiedossier op één enkel adres in de Gemeenschap ter gerede beschikking staan van de bevoegde instantie van de lidstaat waar het dossier zich bevindt.

[…]

(58) Om cosmetische producten aan te pakken die de volksgezondheid in gevaar kunnen brengen, hoewel zij aan de voorschriften van deze verordening voldoen, moet een vrijwaringprocedure worden ingevoerd."

4 Artikel 1 van deze verordening bepaalt:

„In deze verordening worden regels vastgesteld waaraan alle cosmetische producten die op de markt worden aangeboden, moeten voldoen om de werking van de interne markt en een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen."

5 Artikel 2, lid 1, onder a) tot en met c), van die verordening bevat de volgende definities:

„a) cosmetische producten: alle stoffen of mengsels die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met de delen van het menselijke lichaamsoppervlak (opperhuid, beharing, haar, nagels, lippen en uitwendige geslachtsorganen) of met de tanden en kiezen en de mondslijmvliezen, met het uitsluitende of hoofdzakelijke oogmerk deze te reinigen, te parfumeren, het uiterlijk ervan te wijzigen en/of voornoemde lichaamsdelen te beschermen of in goede staat te houden of lichaamsgeuren te corrigeren;

b) stof: een chemisch element en de verbindingen ervan, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de vervaardiging ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit ervan en alle onzuiverheden ten gevolge van het toegepaste procedé, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder aantasting van de stabiliteit van de stof of wijziging van de samenstelling ervan;

c) mengsel: een mengsel of oplossing bestaande uit twee of meer stoffen".

6 Artikel 4 van deze verordening, met als opschrift „Verantwoordelijke persoon", luidt als volgt:

„1. Er mogen alleen cosmetische producten op de markt worden gebracht waarvoor een rechtspersoon of een natuurlijke persoon als binnen de Gemeenschap verantwoordelijke persoon is aangewezen.

2. Voor alle cosmetische producten die op de markt worden gebracht, waarborgt de verantwoordelijke persoon de naleving van de in deze verordening vastgelegde relevante verplichtingen.

[…]"

7 Artikel 5 van verordening nr. 1223/2009, met als opschrift „Verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke persoon", bepaalt:

„1. De verantwoordelijke persoon garandeert de naleving van artikel 3, artikel 8, artikel 10, artikel 11, artikel 12, artikel 13, artikel 14, artikel 15, artikel 16, artikel 17, artikel 18, artikel 19, leden 1, 2 en 5, alsmede artikel 20, artikel 21, artikel 23 en artikel 24.

2. Verantwoordelijke personen die van mening zijn of redenen hebben om aan te nemen dat een door hen in de handel gebracht cosmetisch product niet conform is met deze verordening, nemen

onmiddellijk de nodige corrigerende maatregelen om het product conform te maken of zo nodig uit de handel te nemen of terug te roepen.

Bovendien brengen de verantwoordelijke personen, indien het cosmetisch product een risico voor de volksgezondheid inhoudt, de bevoegde nationale instanties van de lidstaten waar zij het product op de markt hebben aangeboden en van de lidstaat waar het productinformatiedossier ter beschikking is hiervan onmiddellijk op de hoogte, waarbij zij in het bijzonder de non-conformiteit en de genomen corrigerende maatregelen uitvoerig beschrijven.

3. Op verzoek van de bevoegde nationale instanties verlenen de verantwoordelijke personen medewerking aan elke maatregel om de risico's van de door hen op de markt aangeboden cosmetische producten weg te nemen. Voorts verstrekken de verantwoordelijke personen op een met redenen omkleed verzoek van een bevoegde nationale instantie aan deze laatste alle benodigde informatie en documentatie om de conformiteit van specifieke aspecten van het product aan te tonen in een taal die deze instantie gemakkelijk kan begrijpen."

8 Artikel 6 van deze verordening bevat regels betreffende de verplichtingen van distributeurs.

9 Artikel 8 van deze verordening bevat regels inzake goede productiepraktijken.

10 Artikel 9 van deze verordening, met als opschrift „Vrij verkeer", luidt:

„Het is de lidstaten niet toegestaan het op de markt aanbieden van cosmetische producten die beantwoorden aan de voorschriften van deze verordening, te weigeren, te verbieden of te beperken om redenen betreffende de eisen die in deze verordening zijn vervat."

11 Artikel 11 van die verordening, met als opschrift „Productinformatiedossier", bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„1. Wanneer een cosmetisch product op de markt wordt gebracht, houdt de verantwoordelijke persoon een productinformatiedossier voor dat product bij. Het productinformatiedossier wordt bewaard voor een periode van 10 jaar te rekenen vanaf de datum waarop de laatste partij cosmetische producten op de markt werd gebracht.

2. Het productinformatiedossier bevat de volgende informatie en gegevens, die zo nodig worden geactualiseerd:

a) een beschrijving van het cosmetische product waaruit duidelijk blijkt dat het productinformatiedossier bij dit product hoort;

b) het in artikel 10, lid 1, bedoelde productveiligheidsrapport;

c) een beschrijving van de productiemethode en een verklaring over de in artikel 8 bedoelde naleving van de goede productiepraktijken;

d) wanneer de aard of de werking van het cosmetische product dit rechtvaardigt, bewijzen van de werking waarop het cosmetische product aanspraak maakt;

e) gegevens over eventuele dierproeven die door de fabrikant, zijn gevolmachtigden of zijn leveranciers zijn verricht betreffende de ontwikkeling of veiligheidsbeoordeling van het cosmetische product of de ingrediënten daarvan, met inbegrip van eventuele dierproeven die zijn verricht om te voldoen aan de voorschriften van derde landen.

3. De verantwoordelijke persoon houdt op zijn adres, dat op het etiket is vermeld, het productinformatiedossier in elektronische of andere vorm ter gerede beschikking van de bevoegde instantie van de lidstaat waar het dossier wordt bewaard.

De gegevens uit het productinformatiedossier moeten beschikbaar zijn in een voor de bevoegde instanties van de lidstaat gemakkelijk te begrijpen taal."

12 Artikel 13 van verordening nr. 1223/2009, met als opschrift „Notificatie", bepaalt in de leden 1 tot en met 5 en 7:

„1. Alvorens een cosmetisch product op de markt te brengen, dient de verantwoordelijke persoon de volgende informatie via elektronische weg bij de [Europese] Commissie in:

a) de categorie van het cosmetische product en de benaming of benamingen ervan, aan de hand waarvan de specifieke identificatie ervan mogelijk is;

b) naam en adres van de verantwoordelijke persoon die het productinformatiedossier ter gerede beschikking houdt;

c) in geval van import, het land van oorsprong;

d) de lidstaat waar het cosmetische product op de markt wordt geïntroduceerd;

e) de contactgegevens van een natuurlijke persoon die zo nodig kan worden benaderd;

f) de aanwezigheid van stoffen in de vorm van nanomaterialen en:
   i) hun identificatie, met inbegrip van de chemische benaming (IUPAC) en andere descriptoren als omschreven in punt 2 van de inleiding bij de bijlagen II tot en met VI van deze verordening;
   ii) de redelijkerwijs te verwachten blootstellingsvoorwaarden;

g) de naam en het Chemical Abstracts Service (CAS)- of EC-nummer van stoffen die overeenkomstig bijlage VI, deel 3, bij 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)] zijn ingedeeld als kankerverwekkend, mutageen of giftig voor de voortplanting (CMR) van categorie 1A of 1B;

h) de raamreceptuur om in geval van gezondheidsproblemen een snelle en afdoende medische behandeling mogelijk te maken.

De eerste alinea is ook van toepassing op cosmetische producten die overeenkomstig richtlijn 76/768/EEG [van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de

wetgevingen der lidstaten inzake cosmetische producten (PB 1976, L 262, blz. 169)] zijn aangemeld.

2. Wanneer het cosmetisch product op de markt wordt gebracht, geeft de verantwoordelijke persoon de Commissie kennis van het oorspronkelijke etiket en verstrekt hij, indien redelijkerwijs leesbaar, een foto van de desbetreffende verpakking.

3. Met ingang van 11 juli 2013 verstrekt een distributeur die in een lidstaat een cosmetisch product aanbiedt dat al in een andere lidstaat op de markt is gebracht en die op eigen initiatief enig element van de etikettering van dat product vertaalt om aan de nationale wetgeving te voldoen, via elektronische weg de volgende informatie aan de Commissie:

a) de categorie van het cosmetische product, de benaming ervan in de lidstaat van verzending en de benaming ervan in de lidstaat waar het wordt aangeboden, waarmee specifieke identificatie mogelijk wordt gemaakt;

b) de lidstaat waar het cosmetische product wordt aangeboden;

c) zijn naam en adres;

d) naam en adres van de verantwoordelijke persoon die het productinformatiedossier ter gerede beschikking houdt.

4. Indien een cosmetisch product met ingang 11 juli 2013 niet langer op de markt wordt gebracht, deelt de distributeur die dat product na die datum in een lidstaat introduceert de verantwoordelijke persoon de volgende gegevens mee:

a) de categorie van het cosmetische product, de benaming ervan in de lidstaat van verzending en de benaming ervan in de lidstaat waar het wordt aangeboden, waarmee specifieke identificatie mogelijk wordt gemaakt;

b) de lidstaat waar het cosmetische product wordt aangeboden;

c) zijn naam en adres.

Op basis van die gegevens verstrekt de verantwoordelijke persoon de in lid 1 van dit artikel bedoelde informatie via elektronische weg aan de Commissie, indien er geen kennisgevingen overeenkomstig artikel 7, lid 3, en artikel 7 bis, lid 4, van richtlijn 76/768/EEG zijn verricht in de lidstaat waar het cosmetische product wordt aangeboden.

5. De Commissie stelt de in lid 1, onder a) tot en met g), en de leden 2 en 3 bedoelde informatie onverwijld elektronisch ter beschikking van alle bevoegde instanties.

De bevoegde instanties mogen deze informatie slechts gebruiken in het kader van het markttoezicht, de evaluatie en de consumentenvoorlichting in de context van de artikelen 25, 26 en 27.

[…]

7. Wanneer de in de leden 1, 3 en 4 vastgestelde informatie wordt gewijzigd, verstrekken de verantwoordelijke persoon en de distributeur onverwijld een actuele versie."

13 Artikel 14 van deze verordening, met als opschrift „Beperkingen voor de in de bijlagen vermelde stoffen", bepaalt in lid 1:

„Onverminderd artikel 3 mogen cosmetische producten geen van de volgende stoffen bevatten:

a) verboden stoffen

– verboden stoffen genoemd in bijlage II;

b) aan beperkingen onderworpen stoffen

– aan beperkingen onderworpen stoffen die niet in overeenstemming met de in bijlage III gestelde beperkingen zijn gebruikt;

c) kleurstoffen
   i) andere dan in bijlage IV genoemde kleurstoffen en kleurstoffen die in die bijlage worden genoemd, maar niet onder de in die bijlage vastgestelde voorwaarden worden gebruikt, met uitzondering van de in lid 2 bedoelde haarkleuringsproducten;
   ii) onverminderd de punten b), d) onder i), en e) onder i), stoffen die in bijlage IV worden genoemd, maar die niet voor gebruik als kleurstof bedoeld zijn en die niet onder de in die bijlage vastgestelde voorwaarden worden gebruikt.

d) conserveermiddelen
   i) andere conserveermiddelen dan die welke in bijlage V worden genoemd en conserveermiddelen die in die bijlage worden genoemd, maar die niet onder de in die bijlage vastgestelde voorwaarden worden gebruikt;
   ii) onverminderd de punten b), c), onder i), en e), onder i), stoffen die in bijlage V worden genoemd, maar die niet voor gebruik als conserveermiddelen bedoeld zijn en die niet onder de in die bijlage vastgestelde voorwaarden worden gebruikt.

e) Uv-filters
   i) uv-filters met uitzondering van die welke in bijlage VI worden genoemd en uv-filters die in die bijlage worden genoemd, maar die niet onder de in die bijlage vastgestelde voorwaarden worden gebruikt;
   ii) onverminderd de punten b), c), onder i), en d), onder i), stoffen die in bijlage VI worden genoemd, maar die niet voor gebruik als uv-filters bedoeld zijn en die niet onder de in die bijlage vastgestelde voorwaarden worden gebruikt."

14 Artikel 22 van deze verordening, met als opschrift „Controle op de markt", bepaalt in de eerste alinea:

„De lidstaten houden toezicht op de naleving van deze verordening via controle op de markt van de cosmetische producten die op de markt worden aangeboden. Zij verrichten op gepaste schaal passende controles op cosmetische producten en op marktdeelnemers, via het productinformatiedossier en, indien van toepassing, door middel van fysieke en laboratoriumcontroles op basis van geschikte monsters."

15 Artikel 24 van deze verordening, met als opschrift „Informatie over stoffen”, luidt als volgt:

„In geval van ernstige twijfel over de veiligheid van een in cosmetische producten aanwezige stof mag de bevoegde instantie van een lidstaat waar een product op de markt wordt aangeboden dat een dergelijke stof bevat, in een met redenen omkleed verzoek van de verantwoordelijke persoon verlangen dat hij een lijst indient van alle cosmetische producten waarvoor hij verantwoordelijk is en die deze stof bevatten. Op de lijst wordt de concentratie van deze stof in de cosmetische producten vermeld.

De bevoegde instanties mogen de in dit artikel bedoelde informatie gebruiken in het kader van het markttoezicht, de evaluatie en de consumentenvoorlichting in de context van de artikelen 25, 26 en 27.”

16 Artikel 25 van verordening nr. 1223/2009, met als opschrift „Niet-naleving door de verantwoordelijke persoon”, bepaalt:

„1. Onverminderd lid 4 verlangen de bevoegde instanties van de verantwoordelijke persoon dat hij alle passende maatregelen neemt, met inbegrip van corrigerende maatregelen waardoor het cosmetisch product aan de eisen voldoet, het uit de handel nemen of het binnen een uitdrukkelijk vermelde redelijke termijn terugroepen van het product, overeenkomstig de aard van het risico, wanneer aan een van de volgende punten niet wordt voldaan:

a) de in artikel 8 bedoelde goede productiepraktijken;

b) de in artikel 10 bedoelde beoordeling van de veiligheid;

c) de eisen die in artikel 11 aan het productinformatiedossier worden gesteld;

d) de eisen die in artikel 12 aan bemonstering en analyse worden gesteld;

e) de eisen die in artikel 13 en artikel 16 aan de kennisgeving worden gesteld;

f) de in de artikelen 14, 15 en 17 bedoelde beperkingen voor bepaalde stoffen;

g) de eisen die in artikel 18 aan dierproeven worden gesteld;

h) de eisen die in artikel 19, leden 1, 2, 5 en 6, aan de etikettering worden gesteld;

i) de eisen die in artikel 20 aan beweringen inzake producten worden gesteld;

j) de in artikel 21 bedoelde toegang tot gegevens voor het publiek;

k) de in artikel 23 bedoelde mededeling van ernstige ongewenste bijwerkingen;

l) de eisen die in artikel 24 aan informatie over stoffen worden gesteld.

[…]

3. De verantwoordelijke persoon zorgt ervoor dat de in lid 1 bedoelde maatregelen worden toegepast op alle desbetreffende producten die in de Gemeenschap op de markt worden aangeboden.

[…]”

17 Artikel 26 van deze verordening, met als opschrift „Niet-naleving door de distributeurs”, luidt:

„De bevoegde instanties verlangen van de distributeurs dat zij alle passende maatregelen nemen, met inbegrip van het nemen van corrigerende maatregelen waardoor het cosmetisch product aan de eisen voldoet, het uit de handel nemen of het binnen een redelijke termijn terugroepen van het product, overeenkomstig de aard van het risico, wanneer niet aan de voorschriften van artikel 6 is voldaan.”

18 Artikel 27 van die verordening, met als opschrift „Vrijwaringsclausule”, bepaalt:

„1. Indien een bevoegde instantie, voor producten die aan de voorschriften van artikel 25, lid 1, voldoen, vaststelt of redelijke gronden heeft om te vrezen dat een op de markt gebracht cosmetisch product een ernstig risico voor de volksgezondheid kan vormen, neemt zij alle passende voorlopige maatregelen om ervoor te zorgen dat het betrokken cosmetisch product of de betrokken cosmetische producten uit de handel worden genomen, worden teruggeroepen of de beschikbaarheid ervan anderszins wordt beperkt.

2. De bevoegde instantie stelt de Commissie en de bevoegde instanties van de andere lidstaten onmiddellijk in kennis van de genomen maatregelen en eventuele ondersteunende gegevens.

Voor de toepassing van de eerste alinea wordt gebruikgemaakt van het informatie-uitwisselingssysteem van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2001/95/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PB 2002, L 11, blz. 4)].

Artikel 12, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 2001/95/EG is van toepassing.

3. De Commissie stelt zo spoedig mogelijk vast of de in lid 1 bedoelde voorlopige maatregelen al dan niet gerechtvaardigd zijn. Hiertoe raadpleegt de Commissie waar mogelijk de belanghebbende partijen, de lidstaten en het [Wetenschappelijk Comité voor consumentenveiligheid (WCCV)].

4. Indien de voorlopige maatregelen gerechtvaardigd zijn, is artikel 31, lid 1, van toepassing.

5. Indien de voorlopige maatregelen niet gerechtvaardigd zijn, stelt de Commissie de lidstaten hiervan in kennis en trekt de betrokken bevoegde instantie deze voorlopige maatregelen in.”

19 Artikel 28 van verordening nr. 1223/2009, met als opschrift „Goede administratieve praktijken”, luidt:

„1. Krachtens de artikelen 25 en 27 genomen beslissingen worden nauwkeurig gemotiveerd. Zij worden door de bevoegde instantie onverwijld ter kennis van de verantwoordelijke persoon gebracht, die tegelijkertijd wordt ingelicht over de rechtsmiddelen die hem volgens de wetgeving van de betrokken lidstaat ter beschikking staan en over de termijnen die hij daarbij in acht moet nemen.

2. Behalve indien onmiddellijke maatregelen noodzakelijk zijn wegens een ernstig risico voor de volksgezondheid, krijgt de verantwoordelijke persoon de gelegenheid zijn standpunt kenbaar te maken alvorens een beslissing wordt genomen.

3. In voorkomend geval zijn de voorschriften van de leden 1 en 2 van toepassing op de distributeur voor wat betreft alle overeenkomstig de artikelen 26 en 27 genomen besluiten."

20 De artikelen 29 en 30 van deze verordening vormen hoofdstuk IX ervan, dat betrekking heeft op administratieve samenwerking, en zorgen respectievelijk voor samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten onderling alsook met de Commissie en voor samenwerking inzake de controle van productinformatiedossiers.

21 Artikel 31, leden 1 en 2, van deze verordening, met als opschrift „Wijziging van de bijlagen", bepaalt:

„1. Indien zich als gevolg van het gebruik van bepaalde stoffen in cosmetische producten een mogelijk risico voor de volksgezondheid voordoet dat voor de gehele Gemeenschap moet worden aangepakt, mag de Commissie na raadpleging van het WCCV de bijlagen II tot en met VI dienovereenkomstig aanpassen.

Deze maatregelen, die beogen niet-essentiële onderdelen van deze verordening te wijzigen, worden vastgesteld volgens de in artikel 32, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

De Commissie mag om dwingende urgente redenen de in artikel 32, lid 4, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing toepassen.

2. Na raadpleging van het WCCV kan de Commissie de bijlagen III tot en met VI en VIII wijzigen om deze aan de vooruitgang van de techniek en de wetenschap aan te passen.

Deze maatregelen, die beogen niet-essentiële onderdelen van deze verordening te wijzigen, worden vastgesteld volgens de in artikel 32, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing."

22 Fenoxyethanol is opgenomen onder referentienummer 29 van bijlage V bij verordening nr. 1223/2009, die een lijst bevat van conserveermiddelen die in cosmetische producten zijn toegestaan en volgens welke de concentratie van deze substantie in gebruiksklare cosmetische producten tot 1 % van de formule moet worden beperkt.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 Bij besluit van 13 maart 2019 heeft de directeur-generaal van ANSM met gebruikmaking van de vrijwaringsclausule van artikel 27 van verordening nr. 1223/2009 bijzondere voorwaarden vastgesteld voor het gebruik van niet af, uit of weg te spoelen cosmetische producten die fenoxyethanol bevatten, onder meer op basis van een eerder door die instantie uitgevoerde risicobeoordeling (hierna: „besluit van 13 maart 2019"). Met dit besluit werd de voorlopige verplichting opgelegd om, uiterlijk negen maanden na de bekendmaking van dit besluit op de website van ANSM, op de etikettering van deze op de Franse markt aangeboden producten, met uitzondering van deodorants, haarstylingsproducten en make-upproducten en ongeacht de concentratie fenoxyethanol, te vermelden dat dergelijke producten niet geschikt zijn voor gebruik op de billen van kinderen van drie jaar of jonger.

24 Na de toezending van dat besluit aan de Commissie heeft het hoofd van de afdeling „Technologie voor consumenten, milieu en gezondheid" van het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf bij brief van 27 november 2019 (hierna: „brief van 27 november 2019") aan de directeur-generaal van ANSM meegedeeld dat de maatregel in het besluit van 13 maart 2019 een maatregel van algemene strekking was die van toepassing was op een categorie cosmetische producten die een bepaalde stof bevatten, zodat deze niet als een toepassing van de in artikel 27 van de verordening opgenomen „vrijwaringsclausule" kon worden beschouwd. Bij brief van 6 december 2019 heeft de directeur-generaal van ANSM geantwoord dat hij voornemens was zijn besluit van 13 maart 2019 voorlopig te handhaven in afwachting van het besluit dat de Commissie overeenkomstig artikel 27, lid 3, zou nemen.

25 FEBEA, verzoekster in het hoofdgeding, heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot vernietiging van het besluit van 13 maart 2019. Zij betoogt met name dat dit besluit verordening nr. 1223/2009 schendt, aangezien het, zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van de vrijwaringsclausule van artikel 27 van deze verordening, een etiketteringsverplichting oplegt waarin deze verordening niet voorziet en die dus in strijd is met het in artikel 9 van deze verordening neergelegde beginsel van vrij verkeer van cosmetische producten.

26 De verwijzende rechter merkt op dat de bij het besluit van 13 maart 2019 voorgeschreven etikettering een beperking vormt van het op de markt aanbieden van niet af, uit of weg te spoelen cosmetische producten die fenoxyethanol bevatten en aan de voorschriften van verordening nr. 1223/2009 voldoen. Aangezien een dergelijke beperking in strijd is met artikel 9 van die verordening, is deze rechter van oordeel dat zij enkel kan worden gebaseerd op artikel 27 van die verordening.

27 Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of de brief van 27 november 2019 al dan niet een voorbereidende handeling vormt voor het besluit van de Commissie waarbij wordt bepaald of een voorlopige maatregel al dan niet gerechtvaardigd is op grond van artikel 27, lid 3, van verordening nr. 1223/2009. Indien er sprake is van een voorbereidende handeling, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de nationale rechter in afwachting van het besluit van de Commissie uitspraak kan doen over de rechtmatigheid van een voorlopige maatregel en, zo ja, of op grond van artikel 27, lid 1, van deze verordening voorlopige maatregelen kunnen worden vastgesteld die van toepassing zijn op een categorie producten die dezelfde stof bevatten. Indien de brief van 27 november 2019 als een „definitief besluit" van de Commissie moet worden aangemerkt, vraagt de verwijzende rechter zich af of, en zo ja onder welke voorwaarden, de geldigheid van een dergelijk besluit voor de nationale rechter kan worden aangevochten.

28 In die omstandigheden heeft de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet de brief van 27 november 2019 van het hoofd van de afdeling ‚Technologie voor consumenten, milieu en gezondheid' van het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf van de Commissie – gelet op de formulering van deze brief en op het ontbreken van enig element waaruit blijkt dat aan het personeelslid dat deze brief heeft ondertekend, de bevoegdheid is gedelegeerd om namens de Commissie een besluit te nemen – worden beschouwd als een handeling ter voorbereiding van het besluit waarbij de Commissie op grond van artikel 27, lid 3, van verordening [nr. 1223/2009]

vaststelt of een voorlopige maatregel van een lidstaat al dan niet gerechtvaardigd is, dan wel als een dergelijk besluit, waarin het definitieve standpunt van de Commissie tot uitdrukking wordt gebracht?

2) Indien de brief van 27 november 2019 moet worden beschouwd als een handeling ter voorbereiding van het besluit waarbij de Commissie op grond van artikel 27, lid 3, van verordening [nr. 1223/2009] vaststelt of een voorlopige maatregel van een lidstaat al dan niet gerechtvaardigd is, kan de nationale rechter dan – wanneer hem een kwestie wordt voorgelegd over de rechtmatigheid van een door een nationale instantie op grond van lid 1 van dat artikel genomen voorlopige maatregel – in afwachting van het besluit van de Commissie uitspraak doen over de vraag of die voorlopige maatregel in overeenstemming met dat artikel is, en zo ja, in welke mate en op welke punten, dan wel moet hij de voorlopige maatregel in overeenstemming met dat artikel achten zolang de Commissie niet heeft verklaard dat die maatregel ongerechtvaardigd is?

3) Indien de voorgaande vraag bevestigend wordt beantwoord, moet artikel 27 van verordening [nr. 1223/2009] dan aldus worden uitgelegd dat op grond daarvan voorlopige maatregelen kunnen worden genomen voor een categorie van producten die dezelfde stof bevatten?

4) Indien de brief van 27 november 2019 moet worden beschouwd als een besluit waarin het definitieve standpunt van de Commissie inzake de voorlopige maatregel in kwestie tot uitdrukking wordt gebracht, kan de geldigheid van dat besluit dan worden betwist voor de nationale rechter, hoewel tegen dat besluit geen beroep tot nietigverklaring is ingesteld op grond van artikel 263 [VWEU], mede gelet op het feit dat de formulering van die brief de indruk wekte dat het slechts om een voorbereidende handeling ging en dat [ANSM], de instantie aan welke die brief was gericht, daarop heeft geantwoord met de mededeling dat zij het niet eens was met de inhoud daarvan en de voorlopige maatregel zou handhaven totdat de [Commissie] – die zelf niet heeft geantwoord – een definitief standpunt innam?

5) Indien het antwoord op de voorgaande vraag bevestigend luidt: is de brief van 27 november 2019 ondertekend door een personeelslid aan wie de bevoegdheid is gedelegeerd om namens de Commissie het besluit te nemen, en is de brief – gelet op de uitlegging die aan artikel 27 van verordening [nr. 1223/2009], juncto artikel 31 van dezelfde verordening, moet worden gegeven – geldig voor zover deze gebaseerd is op het feit dat de vrijwaringsclausule van dit artikel 27 ‚betrekking heeft op individuele maatregelen met betrekking tot op de markt gebrachte cosmetische producten en niet op maatregelen van algemene strekking die van toepassing zijn op een categorie producten die een bepaalde stof bevatten'?

6) Indien de voorgaande vraag bevestigend wordt beantwoord of indien de brief van 27 november 2019 in het kader van het onderhavige geding niet meer kan worden aangevochten, moet dan de op grond van artikel 27 van verordening [nr. 1223/2009] genomen voorlopige maatregel worden geacht van meet af aan in strijd te zijn met deze verordening, dan wel pas vanaf de kennisgeving van die brief aan [ANSM] of na een redelijke termijn die loopt vanaf deze kennisgeving en die beoogt de intrekking van de maatregel mogelijk te maken, mede gelet op de onzekerheid omtrent de draagwijdte van de brief en op het feit dat de Commissie niet heeft geantwoord op de mededeling van [ANSM] dat het ‚besluit van 13 maart 2019 voorlopig [zou worden gehandhaafd] in afwachting van het besluit van de Commissie overeenkomstig artikel 27 van verordening [nr. 1223/2009]'?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Derde vraag

29 Met zijn derde vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde instantie van een lidstaat algemene voorlopige maatregelen kan nemen die gelden voor een categorie producten die dezelfde stof bevatten.

30 Om te beginnen zij opgemerkt dat het begrip „cosmetisch product" in artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 1223/2009 wordt gedefinieerd als „alle stoffen of mengsels die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met de delen van het menselijke lichaamsoppervlak (opperhuid, beharing, haar, nagels, lippen en uitwendige geslachtsorganen) of met de tanden en kiezen en de mondslijmvliezen, met het uitsluitende of hoofdzakelijke oogmerk deze te reinigen, te parfumeren, het uiterlijk ervan te wijzigen en/of voornoemde lichaamsdelen te beschermen of in goede staat te houden of lichaamsgeuren te corrigeren".

31 Voorts wordt in de inleiding bij de bijlagen II tot en met VI bij deze verordening een onderscheid gemaakt tussen producten die wel of niet worden af-, uit- of weggespoeld, en worden daarnaast ook acht gebruiksmogelijkheden voor cosmetische producten genoemd en gedefinieerd, te weten haarproducten, huidproducten, lipproducten, gezichtsproducten, nagelproducten, mondproducten, producten die op de slijmvliezen worden aangebracht en oogproducten.

32 Vastgesteld moet dus worden dat een cosmetisch product niet beperkt is tot de stoffen waaruit het bestaat, maar dat het naast deze stoffen wordt gekenmerkt door de categorie cosmetische producten waartoe het behoort en het gebruik waarvoor het bestemd is.

33 Ook moet worden benadrukt dat uit het geheel van de bepalingen van verordening nr. 1223/2009 – met name artikel 1 van deze verordening, gelezen in het licht van de overwegingen 3 en 4 ervan – blijkt dat die verordening tot doel heeft de in de Europese Unie geldende regels uitputtend te harmoniseren om een interne markt voor cosmetische producten tot stand te brengen en tevens een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen [arrest van 17 december 2020, A.M. (Etikettering van cosmetische producten), C-667/19, EU:C:2020:1039, punt 27].

34 Daartoe heeft de Uniewetgever in verordening nr. 1223/2009 eisen vastgesteld waaraan cosmetische producten moeten voldoen en die met name betrekking hebben op de vraag of dergelijke producten veilig zijn voor de gezondheid van de mens, zodat overeenkomstig artikel 9 ervan het de lidstaten niet toegestaan is het op de markt aanbieden van cosmetische producten die beantwoorden aan de voorschriften van deze verordening, te weigeren, te verbieden of te beperken om redenen betreffende de eisen die in deze verordening zijn vervat.

35 Door middel van de eisen van verordening nr. 1223/2009 heeft de Uniewetgever dus, zonder een stelsel van voorafgaande vergunning voor cosmetische producten in te voeren, de doelstelling van het vrije verkeer van cosmetische producten in overeenstemming gebracht met de doelstelling om de gezondheid van de mens te beschermen.

36 In het bijzonder moet worden opgemerkt dat, teneinde dit hoge niveau van bescherming te waarborgen, elk cosmetisch product dat in de Unie op de markt wordt gebracht veilig moet zijn voor de gezondheid van de mens, de veiligheid van het product aan de hand van de relevante

informatie moet zijn beoordeeld en een rapport over deze veiligheid moet worden opgesteld en aan het informatiedossier van het cosmetisch product moet worden toegevoegd (arrest van 12 april 2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Derhalve vooronderstelt het in de Unie op de markt brengen van een cosmetisch product alsook het vrije verkeer ervan op die markt dat de vraag of dit product veilig is voor de gezondheid van de mens, is beoordeeld aan de hand van de specifiek in verordening nr. 1223/2009 bepaalde regels (arrest van 12 april 2018, Fédération des entreprises de la beauté, C-13/17, EU:C:2018:246, punt 25).

38 Tot die eisen behoren met name de naleving van de goede productiepraktijken als bedoeld in artikel 8 van deze verordening en de naleving van de in artikel 14 van deze verordening neergelegde beperkingen en verboden betreffende de samenstelling van cosmetische producten.

39 Uit dat artikel 14 blijkt immers dat cosmetische producten niet de in bijlage II bij deze verordening genoemde verboden stoffen mogen bevatten, noch andere kleurstoffen, conserveermiddelen en uv-filters dan die welke respectievelijk in de bijlagen IV, V en VI bij deze verordening worden genoemd, en voorts dat deze producten geen stoffen, kleurstoffen en conserveermiddelen mogen bevatten die niet in overeenstemming met de respectievelijk in de bijlagen III tot en met VI bij verordening nr. 1223/2009 gestelde beperkingen worden gebruikt.

40 Stoffen worden aan een beoordeling onderworpen, zodat de lijsten in die bijlagen kunnen worden opgesteld en kunnen worden aangepast aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang bij de inwerkingtreding en de daaropvolgende toepassing van richtlijn 76/768, en vervolgens ook van verordening nr. 1223/2009.

41 Bovendien heeft de Uniewetgever, ter verzekering van de naleving van de eisen van verordening nr. 1223/2009 waar het met name gaat om eerbiediging van de bescherming van de gezondheid van de mens, ten eerste mechanismen ingesteld voor de beoordeling van de veiligheid van cosmetische producten die op de markt worden gebracht, en ten tweede voorzien in twee mechanismen op grond waarvan de lidstaten maatregelen kunnen nemen in geval van door cosmetische producten veroorzaakte risico's.

42 Zo moet volgens de artikelen 4 en 5 van deze verordening, teneinde met name de naleving van de eisen voor de veiligheidsbeoordeling van cosmetische producten te verzekeren, voor elk cosmetisch product dat op de markt wordt aangeboden een verantwoordelijke persoon worden aangewezen, die toeziet op de naleving van de in deze verordening vastgelegde relevante verplichtingen.

43 Voorts kunnen de lidstaten op grond van de artikelen 25 en 26 van deze verordening van de verantwoordelijke persoon respectievelijk distributeurs verlangen dat zij alle passende maatregelen nemen, met inbegrip van corrigerende maatregelen waardoor het cosmetisch product aan de eisen voldoet, het uit de handel nemen of het binnen een redelijke termijn terugroepen van het product, overeenkomstig de aard van het risico, wanneer wordt vastgesteld dat niet is voldaan aan de eisen van deze verordening waarvan de naleving tot de verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke persoon behoort of dat niet is voldaan aan de op distributeurs rustende verplichtingen.

44 Artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009, waarvan de verwijzende rechter om uitlegging verzoekt, bepaalt dat indien de lidstaten voor producten die aan de voorschriften van artikel 25, lid 1, van die verordening voldoen, vaststellen of redelijke gronden hebben om te vrezen dat een op de markt gebracht cosmetisch product een ernstig risico voor de volksgezondheid kan vormen, zij alle passende voorlopige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het betrokken cosmetisch product of de betrokken cosmetische producten uit de handel worden genomen, worden teruggeroepen of de beschikbaarheid ervan anderszins wordt beperkt.

45 Volgens FEBEA en de Commissie kunnen op grond van deze bepaling slechts individuele voorlopige maatregelen worden getroffen voor een specifiek product dat op de markt wordt aangeboden. De Franse en de Griekse regering zijn daarentegen van mening dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat algemene voorlopige maatregelen kunnen worden vastgesteld die van toepassing zijn op een categorie producten die dezelfde stof bevatten, en verwijzen met name naar het in verordening nr. 1223/2009 gelegde verband tussen cosmetische producten en stoffen alsmede naar de door deze verordening nagestreefde doelstelling van bescherming van de gezondheid van de mens.

46 Artikel 27, lid 1, van deze verordening kan echter niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten toestaat algemene voorlopige maatregelen vast te stellen die niet van toepassing zijn op een of meer afzonderlijk identificeerbare cosmetische producten, maar op een categorie producten die dezelfde stof bevatten.

47 In dit verband zij eraan herinnerd dat voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling waarvan de bewoordingen niet uitdrukkelijk naar het nationale recht verwijzen, volgens vaste rechtspraak van het Hof niet alleen rekening moet worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt [zie in die zin arrest van 17 december 2020, A.M. (Etikettering van cosmetische producten), C-667/19, EU:C:2020:1039, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

48 Wat in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 27, lid 1, van deze verordening betreft, moet worden vastgesteld dat deze bepaling slechts ziet op cosmetische producten, en niet op de stoffen waaruit zij zijn samengesteld.

49 Het is juist dat, zoals de Franse regering betoogt, artikel 2, lid 1, onder a), van verordening nr. 1223/2009, door het begrip „cosmetisch product” te definiëren als „alle stoffen of mengsels die bestemd zijn om in aanraking te worden gebracht met de delen van het menselijke lichaamsoppervlak” een verband legt tussen het begrip „cosmetische product” en het begrip „stof”.

50 Zoals in de punten 30 tot en met 32 van het onderhavige arrest reeds is vastgesteld, wordt een cosmetisch product, gelet op het bij deze verordening ingevoerde stelsel, evenwel geïdentificeerd aan de hand van de naam ervan en wordt het niet alleen gekenmerkt door de stoffen waaruit het is samengesteld, maar ook door de categorie cosmetische producten waartoe het behoort en door het gebruik waarvoor het bestemd is.

51 In de tweede plaats vindt de uitlegging van deze bepaling dat de bevoegde instanties van de lidstaten geen algemene voorlopige maatregelen kunnen nemen voor een categorie producten die dezelfde stof bevatten, steun in de context van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009.

52 Ten eerste moet de reikwijdte van de in die bepaling genoemde mogelijkheid voor de bevoegde instanties van de lidstaten om voorlopige vrijwaringsmaatregelen vast te stellen, worden bepaald aan de hand van het in de artikelen 14 en 31 van deze verordening neergelegde regelgevingsstelsel inzake het gebruik van stoffen in cosmetische producten.

53 Door het gebruik van bepaalde stoffen te verbieden en het gebruik van de in de bijlagen bij verordening nr. 1223/2009 toegelaten stoffen nauwkeurig te regelen door vermelding van de soort producten of lichaamsdelen waarvoor de stof is bestemd en van de maximumconcentratie van die stof in het gebruiksklare product, heeft de Uniewetgever het gebruik van stoffen in cosmetische producten op het niveau van de Unie uitputtend geharmoniseerd. Met de bijlagen bij deze verordening heeft de Uniewetgever ook de reikwijdte van artikel 27, lid 1, van die verordening beperkt. Een „ernstig risico voor de volksgezondheid" in de zin van deze bepaling ziet op grond van de verboden en beperkingen die zijn neergelegd in de bijlagen II tot en met VI bij deze verordening namelijk alleen op bepaalde cosmetische producten die een stof in een bepaalde concentratie bevatten en die bestemd zijn voor een specifiek gebruik of een specifiek deel van het lichaam en, in voorkomend geval, voor een concreet bepaalde en geïdentificeerde groep consumenten.

54 Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat volgens artikel 27, lid 4, van verordening nr. 1223/2009, indien de voorlopige maatregelen gerechtvaardigd zijn, artikel 31, lid 1, van deze verordening van toepassing is, zodat de Commissie na raadpleging van het WCCV de bijlagen II tot en met VI bij deze verordening dienovereenkomstig kan aanpassen.

55 Dit mechanisme weerspiegelt immers het in verordening nr. 1223/2009 gemaakte onderscheid tussen de regulering van de markt van cosmetische producten en het toezicht op deze markt.

56 Uit hoofdstuk VII van deze verordening volgt dat het markttoezicht op cosmetische producten aan de lidstaten toekomt. Krachtens artikel 22 van de verordening moeten zij de op de markt gebrachte cosmetische producten controleren en overeenkomstig de artikelen 23 en 24 van de verordening informatie over die producten verzamelen.

57 Deze controles en informatie kunnen, zoals blijkt uit artikel 23, lid 5, en artikel 24, tweede alinea, van verordening nr. 1223/2009, met name worden gebruikt voor markttoezicht in het kader van de artikelen 25 tot en met 27 van deze verordening.

58 Bijgevolg is de in artikel 27, lid 1, van deze verordening genoemde mogelijkheid voor de bevoegde instanties van de lidstaten om voorlopige vrijwaringsmaatregelen vast te stellen een instrument om toezicht te houden op de markt voor cosmetische producten.

59 De middels de bijlagen II tot en met VI bij verordening nr. 1223/2009 doorgevoerde harmonisering van de voorschriften voor het gebruik van stoffen in cosmetische producten valt daarentegen onder de marktregulering, die tot de bevoegdheid van de Commissie behoort.

60 Het in artikel 27, lid 4, van verordening nr. 1223/2009 gelegde verband tussen cosmetische producten en stoffen weerspiegelt derhalve de omstandigheid dat het potentiële gevaar van een stof in de regel door de lidstaten wordt gedetecteerd via het toezicht op cosmetische producten en op het niveau van de Unie wordt aangepakt door wijziging van de desbetreffende bijlage bij die verordening.

61 Hieruit volgt dat de bevoegde instanties van de lidstaten in het kader van hun markttoezicht op grond van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 weliswaar individuele voorlopige maatregelen kunnen treffen met betrekking tot een of meer specifieke producten die op de markt worden aangeboden, maar dat zij niet bevoegd zijn om de uitputtende harmonisatie waarin deze verordening voorziet, eenzijdig ter discussie te stellen door, zoals in de onderhavige zaak, bepaalde specifieke gebruiksmogelijkheden van een stof af te raden of het gebruik van een door deze verordening toegelaten stof te verbieden, ook al is het maar tijdelijk.

62 Ten tweede mag de uitlegging van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 geen afbreuk doen aan de samenhang van het bij deze verordening ingevoerde stelsel.

63 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 28, lid 1, van deze verordening krachtens de artikelen 25 en 27 van die verordening genomen beslissingen door de bevoegde instantie onverwijld ter kennis van de verantwoordelijke persoon worden gebracht. Bovendien is de verantwoordelijke persoon volgens artikel 4 van verordening nr. 1223/2009 verantwoordelijk voor een cosmetisch product, en niet voor een stof.

64 Het zou inconsistent zijn om de bevoegde instanties van de lidstaten ter wille van de snelheid toe te staan algemene voorlopige maatregelen te nemen die van toepassing zijn op een categorie cosmetische producten die dezelfde stof bevatten, maar hen tegelijkertijd te verplichten deze maatregelen ter kennis te brengen van de voor het cosmetische product verantwoordelijke persoon.

65 In de derde plaats zou een uitlegging van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 in die zin dat de bevoegde instanties van de lidstaten bevoegd zijn om algemene voorlopige maatregelen te nemen die van toepassing zijn op een categorie producten die dezelfde stof bevatten, afbreuk doen aan de door deze verordening nagestreefde doelstelling wat de werking van de interne markt betreft.

66 Dienaangaande zij in herinnering gebracht dat deze verordening beoogt de regels in de Unie in hoge mate te harmoniseren om tot een interne markt voor cosmetische producten te komen en tevens een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen.

67 Zoals blijkt uit de punten 30 tot en met 44 van het onderhavige arrest, wordt er met de eisen waaraan cosmetische producten moeten voldoen, met name wat betreft veiligheid en samenstelling, voor gezorgd dat deze twee doelstellingen in acht worden genomen en met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

68 Door het opstellen van lijsten van stoffen waarvan het gebruik in cosmetische producten verboden is en door het gebruik van bepaalde stoffen in dergelijke producten te regelen, beoogt verordening nr. 1223/2009 dus op het niveau van de Unie te waarborgen dat cosmetische producten die in overeenstemming zijn met deze verordening en op de markt worden gebracht, niet bestaan uit stoffen waarvan het gevaar is aangetoond, zodat een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid wordt bereikt.

69 Aangezien het gebruik van toegelaten stoffen in cosmetische producten in de bijlagen bij verordening nr. 1223/2009 strikt is geregeld door vermelding van de soort producten of lichaamsdelen waarvoor de stof is bestemd en van de maximumconcentratie van die stof in het

gebruiksklare product, kunnen cosmetische producten die voldoen aan de eisen van artikel 25, lid 1, van deze verordening, bovendien slechts in specifieke omstandigheden een „ernstig risico voor de volksgezondheid" in de zin van artikel 27, lid 1, van deze verordening vormen.

70 Teneinde de twee doelstellingen van verordening nr. 1223/2009 met elkaar in overeenstemming te brengen en rekening houdend met de waarborgen die zijn ingesteld met de lijsten in de bijlagen II tot en met VI bij deze verordening, is de reikwijdte van artikel 27, lid 1, van deze verordening noodzakelijkerwijs beperkt, zodat deze bepaling geen onevenredige inbreuken, ook niet tijdelijk, op het vrije verkeer van cosmetische producten mogelijk maakt en dus slechts betrekking kan hebben op specifiek geïdentificeerde cosmetische producten.

71 De door de Franse regering aangevoerde praktische moeilijkheden doen niet af aan deze uitlegging van artikel 27, lid 1.

72 Ten eerste moet worden vastgesteld dat de bezorgdheid van deze regering over het aantal producten waarop een op grond van artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 genomen voorlopige maatregel betrekking kan hebben, ongegrond is. Zoals namelijk uit punt 69 van het onderhavige arrest volgt, heeft het ernstige risico voor de volksgezondheid dat ertoe kan leiden dat de bevoegde instantie van een lidstaat op grond van artikel 27, lid 1, van deze verordening een voorlopige vrijwaringsmaatregel neemt, in beginsel slechts betrekking op een zeer beperkt aantal cosmetische producten die tot een bepaalde categorie cosmetische producten behoren, die bestemd zijn voor een bepaald gebruik en voor bepaalde delen van het lichaam en die een stof in een bepaalde concentratie bevatten. Wanneer deze bepaling aldus wordt uitgelegd dat op grond daarvan slechts individuele voorlopige maatregelen kunnen worden genomen voor een of meer specifieke producten die op de markt worden gebracht, heeft zij dus niet tot gevolg dat de nationale instanties een buitensporig groot aantal voorlopige maatregelen moeten nemen en is er geen sprake van administratieve overbelasting voor deze instanties of voor de Commissie.

73 Ten tweede voorziet verordening nr. 1223/2009 weliswaar niet in een mechanisme van voorafgaande vergunning voor het in de handel brengen van cosmetische producten, maar kunnen de bevoegde instanties van de lidstaten met behulp van de mechanismen van deze verordening snel bepalen welke producten bestemd zijn voor hetzelfde gebruik en een bepaalde stof bevatten, alsmede overeenkomstig artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 passende voorlopige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het betrokken product of de betrokken producten worden teruggeroepen of de beschikbaarheid ervan anderszins wordt beperkt.

74 Verordening nr. 1223/2009 voert immers mechanismen in voor de centralisatie en uitwisseling van informatie over cosmetische producten, waarmee dankzij de administratieve samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten en met de Commissie wordt verzekerd dat deze informatie snel en gemakkelijk toegankelijk is voor de bevoegde nationale instanties.

75 Zo zijn deze instanties overeenkomstig artikel 30 van deze verordening verplicht samen te werken teneinde de controle van het productinformatiedossier te waarborgen, welk dossier op grond van artikel 11 van die verordening wordt verstrekt voor elk cosmetisch product dat door de verantwoordelijke persoon op de markt wordt gebracht. Bovendien moet de in artikel 13 van verordening nr. 1223/2009 genoemde informatie, die bij de Commissie wordt ingediend en door haar wordt gecentraliseerd, in het kader van de bij artikel 29 van deze verordening ingestelde samenwerking worden uitgewisseld om zo nodig in de context van de artikelen 25 tot en met 27 van deze verordening voor markttoezicht te worden gebruikt.

76 Voorts kunnen de bevoegde instanties van de lidstaten waar een product dat een bepaalde stof bevat op de markt wordt gebracht, op grond van artikel 24 van verordening nr. 1223/2009 van de verantwoordelijke persoon verlangen dat hij een lijst indient van alle cosmetische producten waarvoor hij verantwoordelijk is en die deze stof bevatten.

77 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde instantie van een lidstaat geen algemene voorlopige maatregelen kan nemen die gelden voor een categorie producten die dezelfde stof bevatten.

Eerste, tweede en vierde tot en met zesde vraag

78 Met zijn eerste en zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie van het Hof te vernemen hoe de brief van 27 november 2019 moet worden gekwalificeerd en, voor het geval dat deze brief wordt aangemerkt als een „voorbereidende handeling" voor het besluit van de Commissie waarbij wordt bepaald of een voorlopige maatregel van een lidstaat al dan niet gerechtvaardigd is op grond van artikel 27, lid 3, van verordening nr. 1223/2009 en dat de Commissie bijgevolg geen definitief besluit heeft vastgesteld, op welke wijze de nationale rechter een dergelijke voorlopige maatregel moet toetsen.

79 Voor het geval dat de brief van 27 november 2019 als een „besluit van de Commissie" op grond van artikel 27, lid 3, van verordening nr. 1223/2009 wordt aangemerkt, vraagt de verwijzende rechter zich in zijn vierde tot en met zesde vraag af onder welke voorwaarden de rechtmatigheid van dat besluit kan worden betwist en welke gevolgen hieruit voortvloeien voor de geldigheid van de voorlopige nationale maatregel.

80 Deze vragen zijn gebaseerd op de aanname dat artikel 27 van verordening nr. 1223/2009 van toepassing is op het hoofdgeding. Uit het antwoord op de derde vraag volgt dat artikel 27, lid 1, van verordening nr. 1223/2009 het niet mogelijk maakt dat de bevoegde instantie van een lidstaat algemene voorlopige maatregelen neemt voor een categorie producten die dezelfde stof bevatten, zodat het besluit van 13 maart 2019 niet onder deze bepaling valt.

81 Hieruit volgt dat, gelet op het antwoord op de derde vraag, de eerste, de tweede en de vierde tot en met de zesde vraag niet hoeven te worden beantwoord.

Kosten

82 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 27, lid 1, van verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten moet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instantie van een lidstaat geen algemene voorlopige maatregelen kan nemen die gelden voor een categorie producten die dezelfde stof bevatten.

ondertekeningen