CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 10 december 2015 [1]

Zaak C-472/14

Canadian Oil Company Sweden AB
Anders Rantén
tegen
Riksåklagaren

[Verzoek om een prejudiciële beslissing van de Högsta domstol (hooggerechtshof, Zweden)]

„Registratie en beoordeling van en autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) — Toepassingsgebied van de harmonisatie — Registratie van chemische stoffen bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen voordat zij in de handel worden gebracht — Gelijktijdige verplichting om chemische producten te registreren die in het kader van de bedrijfsvoering in een lidstaat zijn vervaardigd of ingevoerd — Artikelen 34 VWEU en 36 VWEU — Kwantitatieve invoerbeperking — Rechtvaardiging — Bescherming van het leven en de gezondheid van de mens en van het milieu — Evenredigheid”

1. Met zijn verzoek om een prejudiciële beslissing wenst de Högsta domstol (hooggerechtshof, Zweden; hierna: „verwijzende rechter”) te vernemen of enerzijds het vereiste in de REACH-verordening [2] om kennisgeving te doen van chemische stoffen die moeten worden geregistreerd en anderzijds Verdragsbepalingen die het vrije verkeer van goederen garanderen, eraan in de weg staan dat lidstaten op het nationale niveau een vergelijkbaar vereiste van kennisgeving en registratie van dergelijke stoffen invoeren. Hoeveel ruimte blijft er over voor lidstaten om een eigen beleid te voeren aangaande het vervaardigen, in de handel brengen of gebruik van chemische producten?

Wetgeving

Unierecht

2. Overeenkomstig artikel 34 VWEU zijn „[k]wantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking [...] tussen de lidstaten verboden”. Op grond van artikel 36 VWEU mogen de lidstaten redelijke beperkingen stellen aan het verkeer van goederen indien dit is gerechtvaardigd op bepaalde toelaatbare gronden, waaronder de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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 L 396, blz. 1). De versie van de REACH-verordening die relevant is voor de feiten in het hoofdgeding is die welke laatstelijk is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 (PB 2009 L 164, blz. 7).

3. De considerans van de REACH-verordening bevat de volgende relevante overwegingen:

„[...]

(16) Deze verordening bevat specifieke eisen en verplichtingen voor producenten, importeurs en downstreamgebruikers van stoffen als zodanig, in preparaten of voorwerpen. [...]

[...]

(19) [...] de registratiebepalingen [verplichten] de fabrikanten en importeurs ertoe gegevens te verzamelen over de stoffen die zij vervaardigen of invoeren, deze gegevens te gebruiken om de risico's van deze stoffen te beoordelen en geschikte risicobeheersmaatregelen op te stellen en aan te bevelen. Om te zorgen dat zij deze verplichting ook nakomen, en omwille van de transparantie, moeten zij voor de registratie bij het [Europees] Agentschap [voor chemische stoffen] een dossier met al deze informatie indienen.[3] Geregistreerde stoffen moeten op de interne markt kunnen circuleren.

(20) [...] Indien het Agentschap in samenwerking met de lidstaten meent dat er reden is om aan te nemen dat een stof een risico voor de gezondheid van de mens of voor het milieu oplevert, moet het Agentschap, na de invoering ervan in het communautaire voortschrijdende actieplan, ervoor zorgen dat deze stoffen worden geëvalueerd, waartoe zij een beroep doen op de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

(21) Hoewel de informatie over stoffen uit een beoordeling allereerst moet worden gebruikt door fabrikanten en importeurs om de risico's van hun stoffen te beoordelen, kan zij ook worden gebruikt om een autorisatie- of beperkingsprocedure volgens deze verordening of een risicobeheersprocedure volgens andere communautaire wetgeving in te leiden; daarom moet ervoor worden gezorgd dat de bevoegde instanties over deze informatie beschikken en deze voor die procedures kunnen gebruiken.

[...]

(44) Om tot een geharmoniseerd, eenvoudig systeem te komen moeten alle registraties bij het Agentschap worden ingediend. [...]

[...]

(103) Het Agentschap moet via het Comité van de lidstaten zoeken naar overeenstemming tussen de instanties van de lidstaten over specifieke punten die een geharmoniseerde aanpak vereisen.

[...]

(105) Gelet op de toegenomen verantwoordelijkheid van natuurlijke of rechtspersonen voor het veilige gebruik van chemische stoffen, moet de handhaving worden versterkt. Het Agentschap moet de lidstaten daarom een forum bieden waarop zij informatie kunnen uitwisselen en hun activiteiten voor de handhaving van de stoffenwetgeving kunnen coördineren. [...]

[...]

3 — Hierna zal ik de term „Agentschap" aanhouden.

(119) De bevoegde instanties in de lidstaten nemen niet alleen deel aan de uitvoering van de Gemeenschapswetgeving, maar moeten, daar zij dicht bij de betrokkenen in de lidstaten staan, ook een rol spelen bij de informatie-uitwisseling over de risico's van stoffen en de verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen ingevolge de stoffenwetgeving; tegelijk is voor de samenhang en efficiëntie van de communicatie in het algemeen een nauwe samenwerking tussen het Agentschap, de Commissie en de bevoegde instanties in de lidstaten nodig.

[...]"

4. Het doel van de REACH-verordening is volgens artikel 1, lid 1, ervan 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. Volgens artikel 1, lid 2, stelt de REACH-verordening bepalingen vast voor stoffen en preparaten die van toepassing zijn op de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van die stoffen als zodanig of in preparaten of voorwerpen, alsmede op het in de handel brengen van preparaten. In artikel 1, lid 3, wordt onder meer bepaald dat de REACH-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.

5. Artikel 3 bevat de volgende definities:

„(1) ‚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 dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd;

(2) ‚preparaat': een mengsel of oplossing bestaande uit twee of meer stoffen;

(3) ‚voorwerp': een object waaraan tijdens de productie een speciale vorm, oppervlak of patroon wordt gegeven waardoor zijn functie in hogere mate wordt bepaald dan door de chemische samenstelling;

[...]

(13) ‚downstreamgebruiker': elke in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke persoon of rechtspersoon, niet zijnde een fabrikant of importeur, die een stof, hetzij als zodanig, hetzij in een preparaat, gebruikt bij zijn industriële activiteiten of beroepsactiviteiten. Distributeurs en consumenten zijn geen downstreamgebruikers. [...]

(37) ‚blootstellingsscenario': de reeks voorwaarden, met inbegrip van operationele voorwaarden en risicobeheersmaatregelen, waarin wordt beschreven hoe de stof wordt vervaardigd of gedurende de levenscyclus wordt gebruikt en hoe de fabrikant of importeur de blootstelling van mens en milieu beheerst of downstreamgebruikers aanbeveelt deze te beheersen. Deze blootstellingsscenario's kunnen, naargelang het geval, één specifiek proces of gebruik, dan wel meerdere processen of gebruiken betreffen;

[...]"

6. Artikel 5 („Zonder gegevens geen handel”), dat zich in Titel II („Registratie van stoffen”) bevindt, bepaalt het volgende: „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.”

7. Overeenkomstig artikel 6, lid 1, 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, behalve wanneer in de REACH-verordening anders is bepaald. Overeenkomstig artikel 7, lid 1, dient zo ook de producent of importeur van voorwerpen voor elke in die voorwerpen opgenomen stof een registratie in bij het Agentschap indien de stof in hoeveelheden van in totaal meer dan één ton per jaar per producent of importeur in die voorwerpen aanwezig is en de stof is bedoeld om bij normale of redelijkerwijs te voorziene gebruiksomstandigheden vrij te komen.

8. Op grond van artikel 10, onder a), moet een dergelijke registratie vergezeld gaan van een technisch dossier dat in het bijzonder de identiteit van de fabrikant(en) of importeur(s), de identiteit van de stof, informatie over de vervaardiging en het gebruik van de stof (elk geïdentificeerd gebruik van de registrant weergevende), de indeling en etikettering van de stof, en richtsnoeren voor een veilig gebruik van de stof omvat; gedetailleerde vereisten met betrekking tot wat voor informatie het technische dossier moet bevatten, zijn te vinden in de bijlagen VI tot en met XI bij de REACH-verordening. Overeenkomstig artikel 10, onder b), dient kennisgeving aan het Agentschap ook vergezeld te gaan van een chemisch veiligheidsrapport.

9. Artikel 37, lid 4, eerste alinea, bepaalt dat de downstreamgebruiker van een stof, als zodanig of in een preparaat, een chemisch veiligheidsrapport opstelt voor elk gebruik dat niet overeenkomt met de voorwaarden die beschreven zijn in een blootstellingsscenario dat, of in voorkomend geval in een gebruiks- en blootstellingscategorie die, hem in een veiligheidsinformatieblad is verstrekt, of voor elk gebruik dat hem door zijn leverancier is afgeraden. Overeenkomstig artikel 38, leden 1 en 2, moet de downstreamgebruiker in dat geval, alvorens te beginnen of door te gaan met een bepaald gebruik van een door een actor eerder in de toeleveringsketen overeenkomstig artikel 6 geregistreerde stof, het Agentschap informeren over onder andere zijn identiteit en contactgegevens, het registratienummer van de stof(fen), indien beschikbaar, de identiteit van de stof(fen), de identiteit van de fabrikant(en), de importeur(s), of andere leveranciers, en een beknopte algemene beschrijving van de vorm(en) van gebruik alsmede van de voorwaarden voor de vorm(en) van gebruik.

10. In beginsel maakt artikel 56, lid 1, het in de handel brengen van stoffen die zijn opgenomen in bijlage XIV afhankelijk van autorisatie van de Commissie. Artikel 56, lid 2, stelt in wezen dat een downstreamgebruiker een stof waarvoor goedkeuring vereist is, zonder goedkeuring mag gebruiken, mits dat gebruik voldoet aan de voorwaarden van een voor dat gebruik aan een actor eerder in de toeleveringsketen verleende autorisatie. Artikel 57 somt de categorieën van stoffen op die kunnen worden opgenomen in bijlage XIV. Die categorieën omvatten stoffen die voldoen aan de criteria voor indeling als kankerverwekkend, mutageen of giftig voor de voortplanting.[4] Artikel 59 beschrijft de procedure voor de opstelling van een lijst van stoffen die in aanmerking komen voor mogelijke opname in de lijst van bijlage XIV. Overeenkomstig artikel 59, lid 3, kan elke lidstaat een dossier overeenkomstig bijlage XV opstellen voor stoffen die naar zijn oordeel aan de criteria van artikel 57 voldoen en dat dossier naar het Agentschap zenden.[5]

4 — Die onderverdeling is te vinden in richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PB L 196, blz. 1).

5 — Bijlage XV geeft aan dat een dergelijk voorstel in het bijzonder de identiteit van de betreffende stof(fen), beschikbare informatie betreffende het gebruik en de blootstelling en informatie betreffende alternatieve stoffen en technieken moet omvatten.

11. Artikel 67, lid 1, bepaalt dat een stof als zodanig of in een preparaat of voorwerp waarvoor in bijlage XVII een beperking is opgenomen, in beginsel niet mag worden vervaardigd, in de handel worden gebracht of worden gebruikt tenzij aan de voorwaarden van die beperking wordt voldaan. Artikel 68, lid 1, bepaalt het volgende: „Wanneer aan de vervaardiging, het gebruik of het in de handel brengen van stoffen een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van de mens of voor het milieu is verbonden dat een aanpak op gemeenschapsniveau vereist, wordt bijlage XVII [...] zodanig gewijzigd dat [...] nieuwe beperkingen worden gesteld of bestaande beperkingen [...] worden gewijzigd [...]". Artikel 69, lid 4, vermeldt dat indien een lidstaat van oordeel is dat de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van een stof als zodanig of in een preparaat of voorwerp een risico voor de gezondheid van de mens of voor het milieu met zich meebrengt dat niet afdoende wordt beheerst en moet worden aangepakt op Unieniveau, hij een dossier bij het Agentschap indient dat voldoet aan de eisen van bijlage XV, teneinde de procedure voor beperkingen in te leiden.

12. Op grond van artikel 76, lid 1, onder e), is een Comité lidstaten, dat verantwoordelijk is voor het oplossen van potentiële meningsverschillen over ontwerpbesluiten die door het Agentschap of de lidstaten zijn voorgesteld, en over voorstellen voor de vaststelling van zeer zorgwekkende stoffen, onderdeel van het Agentschap.

13. Artikel 125 vereist dat de lidstaten „een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten" onderhouden. Artikel 117, gelezen in samenhang met artikel 127, vereist dat de lidstaten bij de Commissie elke vijf jaar een verslag indienen over de werking van de REACH-verordening op hun respectievelijke grondgebied, met paragrafen over beoordeling en handhaving met betrekking tot de resultaten van de officiële inspecties die in de voorgaande verslagperiode zijn gedaan.

14. Artikel 128 luidt als volgt:

„1. Onverminderd lid 2 mogen de lidstaten de vervaardiging, de invoer, het in de handel brengen of het gebruik van een stof, als zodanig of in een preparaat of voorwerp, die binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt en aan deze verordening voldoet, en in voorkomend geval aan communautaire uitvoeringsbesluiten daarvan, niet verbieden, beperken of belemmeren.

2. Deze verordening belet niet dat de lidstaten voor de bescherming van werknemers, de gezondheid van de mens en het milieu, nationale regels handhaven of vaststellen die van toepassing zijn in gevallen waarin deze verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik niet harmoniseert."

Zweeds recht

15. Op grond van hoofdstuk 14, § 12, van de Miljöbalk (hierna: „milieuwet") moeten chemische producten die in het kader van de bedrijfsvoering in Zweden worden vervaardigd of ingevoerd, worden geregistreerd in een register (hierna: „Zweeds productenregister") dat wordt bijgehouden door de bevoegde nationale instantie. Onder chemisch product wordt krachtens hoofdstuk 14, §2, lid 1, van de milieuwet verstaan: een chemische stof die of een mengsel van chemische stoffen dat geen handelswaar is.

16. Een persoon die opzettelijk of uit nalatigheid zich niet houdt aan de verplichting tot kennisgeving met het oog op de registratie op grond van hoofdstuk 14, § 12, is schuldig aan de belemmering van milieutoezicht en krijgt derhalve een geldboete of een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar op grond van hoofdstuk 29, § 5, lid 5, van de milieuwet.

17. De regering heeft uitvoering gegeven aan hoofdstuk 14, § 12, van de milieuwet in de Förordning om kemiska produkter och biotekniska organismer (verordening betreffende chemische producten en biotechnische organismen, hierna: „verordening"). Op grond van de verordening is een persoon die in het kader van de bedrijfsvoering honderd kilogram of meer chemische stof per jaar vervaardigd in Zweden of dergelijke hoeveelheden in die lidstaat invoert in wezen verplicht de Kemikalieinspektion (hierna: „chemicaliëninspectie") van die vervaardiging of invoer in kennis te stellen. [6]

18. Op grond van hoofdstuk 3, § 4, van de Föreskrifter om kemiska produkter och biotechniska organismer van de chemicaliëninspectie (voorschriften betreffende chemische producten en biotechnische organismen; hierna: „voorschriften van de chemicaliëninspectie") dient de aangifte met name de volgende informatie te bevatten: i) de naam, het adres en het telefoonnummer van de aangifteplichtige; ii) de productnaam en de eventuele gemeenschappelijke benaming; iii) het statistieke nummer; iv) of de aangifteplichtige een producent is of een importeur van het product uit de interne markt of uit een derde land; v) of aan het product een nieuwe handelsnaam, productbenaming of productaanduiding is gegeven; vi) of het product is bestemd voor persoonlijk gebruik door consumenten; vii) het voornaamste gebruik van het product, of, indien het als een ingrediënt wordt gebruikt bij de vervaardiging als beginproduct, de geschatte procentuele verdeling van het gebruik van het product over ten hoogste drie verschillende bedrijfstakken; viii) voor producten die door de aangifteplichtige worden uitgevoerd, het geschatte percentage aan uitvoer; ix) de functie van het product; x) de stofnaam en het gehalte aan alle bestanddelen, waaronder die welke zijn ingedeeld als met name kankerverwekkend, mutageen, giftig voor de voortplanting of allergeen; xi) in het geval van bepaalde verven, vernissen of producten voor het overspuiten van voertuigen, de subcategorie waartoe het product behoort en het gehalte aan vluchtige organische stoffen in gram/liter in de vorm die het product heeft wanneer het klaar is voor gebruik; en xii) welke stoffen in het product conserveringsmiddelen vormen, alsmede het gehalte aan elk van deze stoffen.

19. In de voorschriften van de chemicaliëninspectie is bepaald dat de naam, het adres en het telefoonnummer van de aangifteplichtige zo spoedig mogelijk moeten worden medegedeeld en ten laatste bij aanvang van de werkzaamheden. De overige informatie moet uiterlijk worden verstrekt op 28 februari van het kalenderjaar dat volgt op het tijdstip waarop de verplichting ontstond om aangifte te doen van het product.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

20. Op 24 april 2013 veroordeelde het Hovrätt över Skåne och Blekinge (gerechtshof van Skåne en Blekinge; hierna: „Hovrätt") Anders Rantén wegens belemmering van milieutoezicht op grond van hoofdstuk 29, § 5, lid 5, van de milieuwet. Rantén had op 28 februari 2010 bij de chemicaliëninspectie geen aangifte gedaan van het feit dat Canadian Oil Company Sweden AB (hierna: „Canadian Oil") in 2009 392 ton chemische producten in Zweden had ingevoerd. [7] Aangezien Rantén de voor die invoer verantwoordelijke was, legde het Hovrätt hem een geldboete op van 100 SEK per dag maal zestig dagen. [8] Het Hovrätt legde daarnaast Canadian Oil daarnaast een bedrijfsboete op van 200 000 SEK. [9]

21. In de procedure in het hoofdgeding staat vast dat Canadian Oil die chemicaliën in Zweden invoerde onder naleving van de aangiftevereisten van de REACH-verordening.

6 — In de verwijzingsbeslissing wordt deze regel slechts genoemd met betrekking tot de invoer van chemische stoffen in Zweden. Uit de schriftelijke opmerkingen van Zweden en van de Commissie blijkt echter dat hij ook van toepassing is op de vervaardiging van chemische stoffen.

7 — Uit de bij het Hof neergelegde nationale stukken blijkt dat Canadian Oil chemische producten uit andere lidstaten van de Europese Unie invoert.

8 — In totaal is dat een bedrag van ongeveer 640 EUR tegen de dagkoers op het moment van schrijven van deze conclusie.

9 — Dat is een bedrag van ongeveer 21 300 EUR tegen de dagkoers op het moment van schrijven van deze conclusie.

22. Rantén en Canadian Oil zijn in beroep gegaan tegen de beslissing van het Hovrätt bij de verwijzende rechter, die de behandeling van de zaak heeft geschorst en heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Is het in strijd met [de REACH-verordening] dat degene die in het kader van de bedrijfsvoering in Zweden een chemisch product invoert – waarvoor een aangifteplicht bestaat op grond van REACH –, daarvan op grond van de Zweedse wetgeving aangifte moet doen bij de chemicaliëninspectie met het oog op registratie in het Zweedse productenregister?

2) Indien het antwoord op vraag 1 ontkennend luidt, is de Zweedse aangifteplicht dan in strijd met artikel 34 VWEU, met inachtneming van de uitzonderingen als bedoeld in artikel 36 VWEU?"

23. De verzoekende partijen in het hoofdgeding hebben zeer korte schriftelijke opmerkingen ingediend, waarin zij in wezen aangaven dat zij alles handhaafden wat zij bij de verwijzende rechter hadden aangevoerd. Ook de regeringen van Denemarken, Finland, Zweden en Noorwegen hebben schriftelijke opmerkingen ingediend, alsook de Europese Commissie. De verzoekende partijen in het hoofdgeding, de regeringen van Zweden en Noorwegen, alsook de Commissie hebben ter terechtzitting op 10 september 2015 mondelinge opmerkingen gemaakt.

Beoordeling

Voorafgaande opmerkingen

24. Uit het hoofdgeding is duidelijk dat er een mate van overlap bestaat tussen het nationale aangifte- en registratievereiste in kwestie in dat geding en het aangifte- en registratievereiste op grond van de REACH-verordening.[10] Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of dat tweede vereiste de lidstaat ruimte laat om een aanvullende aangifte en registratie van chemische producten te vereisen.

25. Die vraag richt zich op de *invoer* van chemische producten in Zweden. Zij komt echter in dezelfde bewoordingen op bij de *vervaardiging* van chemische producten in die lidstaat. Zowel invoer als vervaardiging is onderworpen aan het aanvullende aangifte- en registratievereiste waarvan in het hoofdgeding sprake is.[11] Dienovereenkomstig zou mijn gedachtegang over vraag 1 ook gelden voor de vervaardiging van chemische producten. Vraag 2 daarentegen raakt in het bijzonder aan de belemmering die het aangiftevereiste met betrekking tot de registratie van chemische producten in het Zweedse productenregister kan vormen voor het vrije verkeer van goederen, voor zover zij geldt voor chemische producten die vanuit andere lidstaten in Zweden worden ingevoerd.

26. Vervolgens staat vast dat de geldboetes die in het hoofdgeding aan Rantén en Canadian Oil zijn opgelegd slechts kunnen worden gehandhaafd, indien het aangifte- en registratievereiste in kwestie strookt met de REACH-verordening en met de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU.

27. Tijdens de mondelinge behandeling besteedden de verzoekers in het hoofdgeding enige tijd aan de leges die Zweden lijkt te vragen voor het vervaardigen of invoeren van chemische producten. Zij voerden in wezen aan dat die leges, die worden berekend op basis van in het Zweedse productenregister geregistreerde hoeveelheden, geen verband houden met de daadwerkelijke kosten die de bevoegde instanties maken voor het toezicht op chemische producten en het vrije verkeer in de

10 — Voor een gedetailleerdere vergelijking van de reikwijdte van de twee vereisten, zie de punten 40-44 hieronder.

11 — Hoofdstuk 14, §12, van de milieuwet.

interne markt belemmeren, voor zover zij worden opgelegd bij de invoer van chemische producten in Zweden. Canadian Oil voegde daaraan toe dat die leges een zware last vormen voor het midden- en kleinbedrijf en dat zij derhalve niet stroken met het oogmerk dat is weergegeven in overweging 8 van de REACH-verordening [12].

28. Deze verwijzingsbeslissing heeft echter uitsluitend betrekking op de vraag of het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat eist dat degenen die in het kader van de bedrijfsvoering een chemisch product in die lidstaat invoeren, aangifte doen bij een nationale instantie met het oog op registratie in een register voor chemische producten. De verwijzende rechter verlangt geen verduidelijking over de vraag of mogelijke leges die in rekening worden gebracht voor in Zweden ingevoerde chemische producten, stroken met het Unierecht. [13]

29. Tot slot zal het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen van bijzonder belang zijn in Denemarken, Finland en Noorwegen [14], waar registers voor chemische producten bestaan die vergelijkbaar zijn met het Zweedse productenregister en die de informatie delen in de SPIN-gegevensbank (Substances in Preparations in the Nordic Countries) [15].

Staat de REACH-verordening eraan in de weg dat een lidstaat voor chemische producten die op zijn grondgebied worden ingevoerd aangifte eist met het oog op registratie in een register voor chemische producten, zelfs als voor die producten op grond van die verordening al een aangifte- en registratieplicht bestaat (vraag 1)?

30. Vraag 1 ziet voornamelijk op de uitlegging van artikel 128 van de REACH-verordening. Artikel 128, lid 1, verzet zich in beginsel ertegen dat lidstaten het verkeer van stoffen die binnen de werkingssfeer van de verordening vallen en aan de verordening voldoen, verbieden, beperken of belemmeren. Dat betekent in het bijzonder dat stoffen waarvoor op grond van de REACH-verordening een aangifte- en registratieplicht bestaat (zoals voor de 392 ton in Zweden ingevoerde chemische stoffen in het hoofdgeding) in beginsel op de interne markt kunnen circuleren, nadat zij in het Unieregister zijn geregistreerd. [16]

31. Volgens de inleidende zin van artikel 128, lid 1, is die regel echter van toepassing „[o]nverminderd lid 2”. Volgens die bepaling staat het lidstaten vrij voor de bescherming van werknemers, de gezondheid van de mens en het milieu, nationale regels te handhaven of vast te stellen die van toepassing zijn in gevallen waarin die verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van chemische stoffen niet harmoniseert.

12 — Volgens die overweging „[...] moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen van de verordening voor de kleine en middelgrote ondernemingen en elke discriminatie jegens deze bedrijven moet worden vermeden”.

13 — Begrijpelijkerwijs verschaft de verwijzende rechter derhalve geen informatie over de wettelijke basis voor die leges, de hoogte ervan of hoe zij worden berekend. Hij verwijst enkel naar het oordeel van het Hovrätt dat het productenregister waarvan in het hoofdgeding sprake is, onder andere wordt gebruikt als de basis voor het in rekening brengen van chemische leges, waarmee toezichtsactiviteiten worden gefinancierd (punt 25 van de verwijzingsbeslissing).

14 — De REACH-verordening is van toepassing in Noorwegen als gevolg van besluit nr. 25/2008 van het Gemengd Comité van de EER van 14 maart 2008 tot wijziging van bijlage II (Technische voorschriften, normen, keuring en certificatie) bij de EER-Overeenkomst (PB 2008 L 182, blz. 11).

15 — Deze gegevensbank kan op het volgende adres online worden geraadpleegd: http://195.215.202.233/DotNetNuke/default.aspx.

16 — Overweging 19. Er kan aan nadere voorwaarden moeten worden voldaan alvorens een stof op de interne markt kan circuleren (zie met name de artikelen 56, lid 1, en 67, lid 1, van de REACH-verordening).

32. Artikel 128, lid 2, kwam niet voor in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie [17]. Evenwel werd in debatten in de Raad „herinnerd aan het belang van het behoud van de nationale vermogens om op uitdagingen te reageren en van de handhaving van het vermogen inzake beoordeling van stoffen die een risico voor de gezondheid en/of het milieu kunnen inhouden” [18]. Een meerderheid binnen de Raad was er derhalve voorstander van die bijkomende bepaling op te nemen [19], hetgeen bevestigt dat de REACH-verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik slechts in bepaalde gevallen harmoniseert. [20]

33. Artikel 128, lid 2, bevat in feite twee voorwaarden. Ten eerste is de aan de lidstaten verleende flexibiliteit beperkt tot situaties waarin de REACH-verordening de voorschriften voor de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van chemische stoffen *niet* harmoniseert. [21] Ten tweede moeten nationale maatregelen die op die grondslag zijn getroffen, beogen de werknemers, de gezondheid van de mens of het milieu te beschermen.

34. Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale aangifte- en registratievereiste beoogt uiteindelijk de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen. [22] Het punt waar het hier dus om gaat, is of de bepalingen van de REACH-verordening op grond waarvan chemische stoffen moeten worden gemeld en geregistreerd een mate van harmonisatie tot gevolg hebben, die een dergelijke nationaal vereiste uitsluit.

35. Zoals het Hof recentelijk heeft geoordeeld, voert de REACH-verordening een geïntegreerd systeem in voor het toezicht op chemische stoffen, met inbegrip van registratie, evaluatie en goedkeuring, samen met mogelijke beperkingen van het gebruik ervan. [23] De belangrijkste beginselen van die aspecten waren door de Commissie voorgesteld in de inleiding bij haar voorstel, dat het REACH-systeem als volgt omschrijft: ten eerste, registratie (het bedrijfsleven moet relevante informatie verzamelen over de stoffen en die gegevens gebruiken om die stoffen veilig te beheren); vervolgens evaluatie (een controle of het bedrijfsleven zijn plichten vervult) en goedkeuring van zeer zorgwekkende stoffen (mits de gebruiksrisico's afdoende beheerst zijn, de sociaaleconomische voordelen zwaarder wegen dan de risico's en er geen geschikte substituten of alternatieve technieken zijn) en tot slot een beperkingsprocedure (die dient als vangnet om risico's te beheren die niet afdoende elders in het REACH-systeem worden geadresseerd). [24]

36. Overeenkomstig die beginselen legt de REACH-verordening de verantwoordelijkheid voor het beoordelen van chemische stoffen bij het bedrijfsleven. Hiertoe voorziet zij in verschillende informatiemechanismen die in de gehele toeleveringsketen aan de identificatie van gevaarlijke eigenschappen en aan de risicobeheersing moeten bijdragen, teneinde de schadelijke gevolgen voor de

17 — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Chemicaliënagentschap en tot wijziging van richtlijn 1999/45/EG en verordening (EG) inzake persistente organische stoffen, COM(2003) 644 def. Artikel 125 van het voorstel bevatte alleen de essentie van het latere artikel 128, lid 1, van de REACH-verordening.

18 — Persmededeling bij de 2665e vergadering van de Raad Concurrentievermogen (Interne Markt, Industrie en Onderzoek) van 6 en 7 juni 2005 in Luxemburg, C/05/133, blz. 9.

19 — Gemeenschappelijke richtsnoeren van het secretariaat-generaal van de Raad inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Chemicaliënagentschap en tot wijziging van richtlijn 1999/45/EG en verordening (EG) inzake persistente organische stoffen, en inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 67/548/EEG van de Raad teneinde deze aan te passen aan de verordening (EG) van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen, document nr. 15472/05 van de Raad, 8 december 2005, blz. 6.

20 — Zie in die zin arrest Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, punt 33.

21 — Daarentegen hebben lidstaten alleen onder de strikte procedurele en inhoudelijke voorwaarden van artikel 129 van de REACH-verordening het recht om vrijwaringsmaatregelen te treffen die afwijken van de geharmoniseerde regels.

22 — Zie verder inzake deze doeleinden, punt 40 hierna.

23 — Arrest FCD en FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, punt 32.

24 — Arrest FCD en FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, punt 32.

gezondheid van de mens of het milieu te voorkomen.[25] Fabrikanten en importeurs zijn derhalve met name verplicht gegevens te verzamelen over de stoffen die zij vervaardigen of invoeren, deze gegevens te gebruiken om de risico's van deze stoffen te beoordelen en geschikte risicobeheersmaatregelen op te stellen en aan te bevelen.[26] Zolang producenten of importeurs die informatie niet met het oog op registratie aan het Agentschap hebben medegedeeld, mogen de betrokken stoffen niet in de Europese Unie worden vervaardigd of in de handel worden gebracht (het beginsel van „zonder gegevens geen handel").

37. Tegen die achtergrond zal ik nu nagaan of de REACH-verordening in de weg staat aan een nationaal aangifte- en registratievereiste zoals dat waarvan sprake is in het hoofdgeding, rekening houdende met de doeleinden van die verordening en de daaruit voortvloeiende mate van harmonisatie die ermee wordt bereikt.

38. In het arrest Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri[27] schiep het Hof duidelijkheid over de mate waarin de REACH-verordening *beperkingen* van het gebruik van stoffen harmoniseert. Het Hof oordeelde dat „aan de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van een in artikel 67, lid 1, van de REACH-verordening bedoelde stof geen andere voorwaarden [kunnen] worden verbonden dan die welke in die bepaling zijn gesteld en die, zoals blijkt uit de artikelen 68, lid 1, en 69 van die verordening, tegemoetkomen aan de noodzaak van een ‚aanpak op gemeenschapsniveau'".[28] Bijgevolg werd het stellen van andere voorwaarden dan die uit de REACH-verordening, in beginsel onverenigbaar geacht met de doeleinden van die verordening en meer in het bijzonder de artikelen 67 en 128 ervan.[29] Naar mijn mening dient dezelfde redenering logischerwijs te worden toegepast op de autorisatie van stoffen. Stoffen die naar behoren zijn geautoriseerd door de Commissie onderwerpen aan een bijkomende autorisatie op nationaal niveau, zou duidelijk het geïntegreerde systeem van autorisatie, zoals opgezet door de REACH-verordening, ondermijnen en in het verlengde daarvan het beginsel van artikel 128, lid 1, dat stoffen die aan die verordening voldoen vrijelijk op de interne markt mogen circuleren.[30]

39. De redenering van het Hof met betrekking tot de mate van harmonisatie die door de REACH-verordening is bereikt aangaande *beperkingen* (en inderdaad *autorisaties*) kan naar mijn mening evenwel niet worden toegepast in de onderhavige zaak, die betrekking heeft op de mate van harmonisatie inzake de *registratie* van stoffen. Het in het hoofdgeding aan de orde zijnde aangifte- en registratievereiste is geen eerste vereiste voor het in Zweden in de handel brengen van een chemisch product. Met name uit § 4 van de voorschriften van de chemicaliëninspectie komt naar voren dat bedoeld vereiste veeleer een formaliteit is die voortvloeit uit de vervaardiging dan wel de invoer van chemische producten. Daarnaast blijkt uit de stukken waarover het Hof beschikt dat het niet-voldoen aan dat vereiste het verhandelen van die producten niet onrechtmatig maakt. Het resulteert eerder in een boete of een gevangenisstraf voor degenen die hun aangifteplicht hebben veronachtzaamd.[31]

40. Daarnaast beoogt het Zweedse productenregister een overzicht te verschaffen van chemische producten (dat wil zeggen, chemische stoffen en mengsels van chemische stoffen die geen handelswaar zijn)[32] die in het kader van de bedrijfsvoering in Zweden zijn vervaardigd of ingevoerd en van het doel waarvoor zij worden gebruikt. Dat overzicht heeft verschillende functies.[33] Ten eerste wordt het door

25 — Arrest FCD en FMB, C-106/14, EU:C:2015:576, punt 33.

26 — Overweging 19 van de REACH-verordening.

27 — C-358/11, EU:C:2013:142.

28 — Arrest Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, punt 35.

29 — Arrest Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, punten 37 en 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

30 — Een dergelijke bijkomende goedkeuring zou alleen mogelijk zijn op grond van de vrijwaringsclausule van artikel 129 van de REACH-verordening.

31 — Zie punt 16 hiervoor.

32 — Hoofdstuk 14, § 2, lid 1, van de milieuwet.

33 — De opmerkingen van de Zweedse regering en van de Commissie komen op dat punt overeen wat betreft de samenvatting van het oordeel van het Hovrätt in de verwijzingsbeslissing, die de verwijzende rechter niet ter discussie stelt.

de chemicaliëninspectie en andere instanties gebruikt als een gegevensbank om toezicht te houden op chemische producten. Die gegevensbank voorziet die instanties, voordat enige inspectie plaatsvindt, van nuttige informatie over economische actoren en de producten die zij vervaardigen of invoeren. Het helpt de instanties derhalve de installaties te selecteren die op basis van een risicoanalyse moeten worden geïnspecteerd. Ter terechtzitting noemde de Zweedse regering als andere instanties dan de chemicaliëninspectie die de gegevensbank gebruiken, gifcentra, brandweerkorpsen (die bijvoorbeeld informatie nodig kunnen hebben over welke chemicaliën aanwezig zijn op de plaats van een ongeval), lichamen die verantwoordelijk zijn voor het inspecteren van geclassificeerde installaties, en lokale overheden. Ten tweede dient de informatie in het Zweedse productenregister als de grondslag voor het berekenen van chemische leges, waarmee wordt beoogd het toezicht op chemische producten te financieren. Ten derde helpt het Zweedse productenregister bij het verschaffen van statistieken, waaronder officiële statistieken over het gebruik en de verkoop van chemicaliën, en maakt het het mogelijk om tendensen te analyseren. Ten slotte gebruiken de bevoegde nationale instanties het Zweedse productenregister bij het opstellen van milieubeleid, waaronder beleid op Unieniveau, en voor onderzoeksdoeleinden.

41. Deze doeleinden en de daaruit volgende noodzaak om een overzicht te hebben van de chemische producten die in Zweden in het kader van de bedrijfsvoering worden vervaardigd of ingevoerd, waaronder hun precieze locatie in die lidstaat, verklaren waarom het Zweedse productenregister en het Unieregister aanzienlijk van elkaar verschillen qua toepassingsgebied en de gedetailleerdheid van de informatie die zij bezitten.

42. Registratie op grond van de REACH-verordening betreft de vervaardiging of het in de handel brengen van stoffen in de Europese Unie als geheel, overeenkomstig het oogmerk om een geïntegreerd systeem op Unieniveau op te zetten.[34] Die registratie vereist van het bedrijfsleven dat het relevante informatie verzamelt over zijn stoffen en dat het die gegevens gebruikt om deze veilig te beheren. Het verschaft echter geen overzicht van de productie en het op de markt brengen van stoffen in iedere lidstaat afzonderlijk.

43. Het staat derhalve vast dat de REACH-verordening in beginsel niet vereist dat downstreamgebruikers stoffen registeren.[35] Alleen wanneer hij in wezen van plan is een bepaald gebruik te maken van een geregistreerde stof waarvoor nog geen registratie bestaat of waarvan het gebruik hem door zijn leverancier is afgeraden, dient een downstreamgebruiker het Agentschap zijn identiteit, zijn contactgegevens en de stoffen die hij gebruikt, mee te delen.[36] Bijgevolg, zoals de Zweedse regering en de Commissie terecht hebben opgemerkt, geeft het Unieregister geen systematische informatie aan nationale instanties over waar in de Europese Unie een geregistreerde stof wordt gebruikt door downstreamgebruikers en in welke hoeveelheden. Daarentegen moet een downstreamgebruiker die ten minste honderd kilogram per jaar aan chemisch product in Zweden invoert, aangifte doen bij de chemicaliëninspectie.

44. De specifieke doeleinden van het Zweedse productenregister verklaren ook waarom de twee registers een verschillend toepassingsgebied hebben wat betreft de categorieën chemische producten die moeten worden geregistreerd en de informatie die voor ieder product beschikbaar is. Het aangifte- en registratievereiste van de milieuwet geldt voor producenten en importeurs van chemische producten in Zweden voor zover zij ten minste honderd kilogram aan chemisch product per jaar vervaardigen of invoeren. Registratie in het Unieregister geldt daarentegen slechts voor een producent of een importeur van een stof, als zodanig of in één of meerdere preparaten, in hoeveelheden van één

34 — Zie punt 35 hiervoor.

35 — Behalve wanneer de downstreamgebruiker ook een producent is van voorwerpen waarin een stof aanwezig is die moet worden geregistreerd op grond van artikel 7 van de REACH-verordening.

36 — Artikel 37, lid 4, juncto artikel 38 van de REACH-verordening.

ton of meer per jaar.[37] Daarnaast geldt het in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale aangifte- en registratievereiste voor alle chemische producten, derhalve met inbegrip van *mengsels* van chemische stoffen, terwijl op grond van de REACH-verordening alleen *stoffen* zelf moeten worden geregistreerd (zelfs wanneer zij onderdeel zijn van een preparaat of een voorwerp).[38] Daarnaast hebben sommige van de categorieën van informatie die vereist zijn op grond van de voorschriften van de chemicaliëninspectie uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking op mengsels[39] of gaan zij (meer in het algemeen) verder dan de informatie die wordt vereist op grond van de REACH-verordening.[40]

45. Volgens mij wijzen noch de tekst noch de doeleinden van de REACH-verordening erop dat een lidstaat niet van producenten en importeurs van chemische producten kan eisen dat zij een nationale instantie informatie verschaffen, zoals die welke het Zweedse productenregister bevat, teneinde doeleinden zoals hierboven in punt 40 uiteengezet na te streven. Overweging 44 van de REACH-verordening, die luidt dat „alle registraties bij het Agentschap [moeten] worden ingediend", geldt derhalve alleen voor gebieden die door de REACH-verordening zijn geharmoniseerd.

46. Het lijkt mij, daarentegen, aannemelijk dat een register voor chemische producten, zoals dat waarvan in het hoofdgeding sprake is, het doel van de REACH-verordening bevordert om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu, naast het vrije verkeer van stoffen op de interne markt, te garanderen.

47. Ten eerste, zoals de regeringen van Finland, Zweden en Noorwegen, en de Commissie in wezen aanvoeren, kan een register voor chemische producten, zoals het in het hoofdgeding aan de orde zijnde register, de bevoegde nationale instanties helpen om na te gaan of economische operatoren voldoen aan hun verplichtingen onder de REACH-verordening. Het kan bijvoorbeeld worden gebruikt om na te gaan of een producent of een importeur van een stof, als zodanig of in een preparaat, of een producent of een importeur van voorwerpen waarin een stof aanwezig is, de minimale hoeveelheid hebben bereikt, waarbij zij verplicht worden tot registratie op grond van artikel 6 of 7 van de REACH-verordening. Het kan ook nuttig zijn om na te gaan of een downstreamgebruiker een stof waarvoor autorisatie is vereist, gebruikt overeenkomstig de voorwaarden van een voor dat gebruik aan een actor eerder in de toeleveringsketen verleende autorisatie.[41] Een register voor chemische producten als in het hoofdgeding kan derhalve deel uitmaken van het stelsel van officiële controles dat een lidstaat opzet overeenkomstig artikel 125 van de REACH-verordening en kan die lidstaat uiteindelijk helpen bij het vervullen van zijn verslagleggingsverplichtingen op grond van de artikelen 117 en 127.

48. Ten tweede kan een dergelijk register als grondslag dienen voor een lidstaat om wijzigingen voor te stellen van de lijsten van stoffen die op grond van de REACH-verordening onderworpen zijn aan autorisatie of beperking(en).

49. De ruime dekking van het Zweedse productenregister geeft de bevoegde instanties meer ruimte om inspecties uit te voeren inzake de vervaardiging of het gebruik van chemische producten in Zweden, vanaf bepaalde hoeveelheden en in het kader van de bedrijfsvoering. Dit komt in het bijzonder door het feit dat het aangifte- en registratievereiste in kwestie de vervaardiging en invoer van zowel *mengsels* van chemische stoffen als chemische stoffen als zodanig bestrijkt en van toepassing is op een persoon die ten minste honderd kilogram chemisch product per jaar (een tiende van de

37 — Artikel 6, lid 1, van de REACH-verordening. Zo dient ook een importeur of een producent van voorwerpen alleen voor elke in die voorwerpen opgenomen stof een registratie in bij het Agentschap indien onder andere de stof in hoeveelheden van in totaal meer dan één ton per jaar per producent of importeur in die voorwerpen aanwezig is (artikel 7, lid 1).

38 — Ter terechtzitting bevestigde de Zweedse regering dat ongeveer negentig procent van alle registraties in het Zweedse productenregister betrekking hebben op mengsels van chemische stoffen.

39 — Bijvoorbeeld de gedachtestreepjes van § 4 van de voorschriften van de chemicaliëninspectie die betrekking hebben op verven, vernissen en producten voor het overspuiten van voertuigen, en conserveringsmiddelen in producten.

40 — Bijvoorbeeld de gedachtestreepjes van § 4 van de voorschriften van de chemicaliëninspectie die betrekking hebben op de functie van het product of op producten die als beginproduct worden gebruikt bij de vervaardiging.

41 — Artikel 56, lid 2, van de REACH-verordening.

drempelhoeveelheid van de artikelen 6 en 7 van de REACH-verordening) vervaardigt of invoert. Dergelijke inspecties kunnen bijvoorbeeld een volgens de bevoegde instanties onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van de mens of het milieu aan het licht brengen, dat op een gemeenschapsbrede grondslag moet worden aangepakt en voortvloeit uit de vervaardiging, het gebruik of het in de handel brengen van een stof. [42] In een dergelijk geval kan Zweden voorstellen om of een nieuwe beperking toe te voegen aan een bestaande beperking van de lijst in bijlage XVII, of die te wijzigen, door overeenkomstig artikel 69, lid 4, en bijlage XV van de REACH-verordening bij het Agentschap een dossier in te dienen. [43] Dit illustreert inderdaad de centrale rol die de Uniewetgever de lidstaten heeft gegeven om niet alleen afzonderlijk toe te zien op de naleving van de REACH-verordening, maar om ook via het Agentschap informatie uit te wisselen (met name via het Comité lidstaten dat is ingesteld op grond van artikel 76, lid 1, onder e), van de REACH-verordening) om bestaande regels te beoordelen en waar nodig verdere harmonisatie voor te stellen. [44]

50. Ik kom derhalve tot de conclusie dat artikel 128 van de REACH-verordening er niet aan in de weg staat dat een lidstaat bepalingen vaststelt – zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen van de milieuwet, de verordening en de voorschriften van de chemicaliëninspectie – op grond waarvan een persoon die in het kader van de bedrijfsvoering een bepaalde hoeveelheid chemische producten per jaar op het grondgebied van die lidstaat invoert, van die invoer aangifte moet doen bij een overheidsinstantie met het oog op registratie in een register voor chemische producten, zulks teneinde het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen.

Staan de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU in de weg aan een aangifte- en registratievereiste zoals dat welk in het hoofdgeding aan de orde is (vraag 2)?

51. Aangezien de in geding zijnde nationale bepalingen niet binnen het toepassingsgebied vallen van de met de REACH-verordening bereikte harmonisatie, is het noodzakelijk om vraag 2 met betrekking tot het vrije verkeer van goederen te behandelen. [45] Is het aangifte- en registratievereiste van hoofdstuk 14, § 12, van de milieuwet en ten uitvoer gelegd in de verordening en de voorschriften van de chemicaliëninspectie een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU voor zover het van toepassing is op chemische producten die afkomstig zijn uit andere lidstaten? Indien dit het geval is, is bedoeld vereiste gerechtvaardigd door het oogmerk het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen?

52. Iedere maatregel van een lidstaat die al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, de handel binnen de Europese Unie kan belemmeren, moeten worden geacht een gelijke werking als kwantitatieve beperkingen in de zin van artikel 34 VWEU te hebben. [46] Met name invoerformaliteiten kunnen de handel op de interne markt belemmeren en de toegang tot de markt van goederen die rechtmatig in andere lidstaten zijn vervaardigd en in de handel gebracht. [47]

42 — Artikel 68, lid 1, van de REACH-verordening.

43 — Dat dossier moet de identificatie van de stof en de voorgestelde beperking(en) bevatten, een bondige motivering, informatie over het gevaar en het risico, informatie over alternatieve stoffen en technieken, informatie over de vraag waarom een gemeenschapsbrede grondslag is vereist en informatie over de sociaaleconomische impact van de voorgestelde beperking.

44 — Zie met name de overwegingen 20, 21, 103, 105 en 119.

45 — Zie bijvoorbeeld naar analogie de arresten ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punten 49 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Radlberger Getränkegesellschaft en S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punten 56 en 57.

46 — De bekende „Dassonville-formule” (arrest Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, punt 5). Zie, meest recentelijk, het arrest Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

47 — Zie onder andere arrest Ahokainen en Leppik, C-434/04, EU:C:2006:609, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

53. Terwijl het in het hoofdgeding aan de orde zijnde aangifte- en registratievereiste geen eerste vereiste is om een chemisch product in Zweden in de handel te brengen [48], kunnen het verplichte karakter, de gedetailleerde aard van de informatie die de registrant de chemicaliëninspectie moet verschaffen en het opleggen van boetes bij niet-naleving alle beperkende gevolgen hebben voor het vrije verkeer van chemische producten die uit andere lidstaten in Zweden worden ingevoerd. [49]

54. De Zweedse regering voert aan dat een dergelijke beperking is gerechtvaardigd met het oog op het door de in geding zijnde nationale bepalingen nagestreefde oogmerk van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens. [50]

55. Overeenkomstig artikel 36 VWEU, vormt artikel 34 VWEU geen beletsel voor invoerverboden of -beperkingen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van met name de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en in verhouding staan tot die doeleinden. Daarenboven is het vaste rechtspraak dat bepaalde „verplichte vereisten", zoals milieubescherming, nationale maatregelen die het handelsverkeer op de interne markt kunnen belemmeren en waarvoor niet de uitzondering van artikel 36 VWEU geldt, kan rechtvaardigen, mits de betrokken maatregelen zonder onderscheid van toepassing zijn op binnenlandse goederen en goederen die afkomstig zijn uit andere lidstaten [51] evenredig zijn aan het beoogde doel. [52] Dat betekent dat de nationale maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en zij niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. [53]

56. In onderhavige zaak beoogt het nationale vereiste in kwestie onder andere het milieu te beschermen en is het van toepassing op zowel invoer als vervaardiging van chemische producten. Het maakt derhalve geen onderscheid tussen binnenlandse en ingevoerde producten.

57. Aangezien de bescherming van enerzijds het milieu en anderzijds het leven en de gezondheid van de mens nauw met elkaar verbonden doelstellingen zijn, is het aangewezen deze samen te onderzoeken. [54]

58. Wat het eerste deel van de evenredigheidstoets betreft, is het duidelijk dat het Zweedse productenregister geschikt is als waarborg voor het bereiken van de meeste van de hiervoor in punt 40 uiteengezette doeleinden. Ten eerste verschaft dat register de bevoegde instanties nuttige informatie om vast te stellen waar zij op basis van een risicobeoordeling inspecties moeten uitvoeren. Bijgevolg vergemakkelijkt het waarschijnlijk het toezicht op de vervaardiging of het gebruik van chemische producten in het kader van de bedrijfsvoering in Zweden. Dat toezicht omvat de garantie dat economische operatoren handelen onder naleving van hun verplichtingen op grond van de REACH-verordening. [55] Daarnaast genereert de gegevensbank in het Zweedse productenregister statistieke gegevens over het gebruik en de verkoop van chemicaliën en maakt hij het mogelijk om tendensen te analyseren, bijvoorbeeld met betrekking tot de categorieën en hoeveelheden door het Zweedse bedrijfsleven gebruikte gevaarlijke stoffen of de verhouding van dergelijke in Zweden ingevoerde producten in vergelijking met die welke daar zijn vervaardigd. Ten slotte staat vast dat het Zweedse productenregister (en waarschijnlijk ook de cijfers en de analyses van de tendensen die het mogelijk maakt) de bevoegde nationale instanties nuttige informatie kan verschaffen bij het opstellen van milieubeleid.

48 — Punt 39 hiervoor.

49 — Zie naar analogie arrest Kieffer en Thill, C-114/96, EU:C:1997:316, punt 28.

50 — Zie punt 34 hiervoor.

51 — Zie bijvoorbeeld arrest Aragonesa de Publicidad Exterior en Publivia, C-1/90 en C-176/90, EU:C:1991:327, punt 13.

52 — Zie bijvoorbeeld de arresten Commissie/Denemarken, 302/86, EU:C:1988:421, punten 9 en 12; Commissie/Oostenrijk, C-320/03, EU:C:2005:684, punt 70, en Mickelsson en Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, punt 32.

53 — Zie onder andere arrest ATRAL, C-14/02, EU:C:2003:265, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

54 — Zie naar analogie arrest Mickelsson en Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, punt 33.

55 — Zie punt 47 hiervoor.

59. Daarentegen ben ik er niet van overtuigd dat het Zweedse productenregister een geschikt instrument is om te helpen snel en gepast te reageren op ongevallen zoals vergiftiging of brand in installaties waar chemische producten worden opgeslagen of verwerkt. De meeste informatie over chemische producten hoeft niet onmiddellijk na invoer aan de chemicaliëninspectie te worden medegedeeld. Die informatie wordt pas verwacht vóór 28 februari van het kalenderjaar volgend op het ontstaan van de aangifteplicht. Dientengevolge is het zeer wel mogelijk dat de bevoegde Zweedse instanties *niet* over de noodzakelijke informatie zullen beschikken om gepast te reageren op een ongeval met chemische producten. De informatie kan (volkomen wettig) nog niet zijn medegedeeld. [56]

60. Wat het tweede deel van de evenredigheidstoets betreft, het in het hoofdgeding aan de orde zijnde aangifte- en registratievereiste lijkt mij niet verder te gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de doeleinden te bereiken die hiervoor in punt 58 zijn uiteengezet.

61. Ten eerste lijken de effecten van dat vereiste op het handelsverkeer op de interne markt beperkt te zijn. [57] Het vormt geen beletsel voor het in Zweden in de handel brengen van chemische producten die uit andere lidstaten afkomstig zijn. [58]

62. Ten tweede ben ik het eens met de regeringen van Denemarken en Zweden dat alleen door het globale overzicht van chemische producten in Zweden, dat door het Zweedse productenregister wordt geboden, de verschillende hierboven in punt 40 beschreven functies kunnen worden vervuld (binnen de grenzen die in punt 58 zijn aangegeven) en bijgevolg het niveau van milieubescherming en bescherming van het leven en de gezondheid van de mens dat Zweden wenst te waarborgen, kan worden bereikt. Het op grond van de REACH-verordening opgezette register verschaft dat overzicht niet. [59]

Conclusie

63. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de door de Högsta domstol (hooggerechtshof, Zweden) voorgelegde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„Noch artikel 128 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), noch de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU, moeten aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat een lidstaat bepalingen vaststelt – zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bepalingen in de nationale wetgeving – op grond waarvan een persoon die in het kader van de bedrijfsvoering een bepaalde hoeveelheid chemisch product per jaar op het grondgebied van die lidstaat invoert, van die invoer aangifte moet doen bij een overheidsinstantie met het oog op registratie in een register voor chemische producten, zulks teneinde het milieu en de gezondheid van de mens te beschermen."

56 — Natuurlijk kan relevante informatie om andere redenen bij de bevoegde instanties beschikbaar zijn. Ter terechtzitting legde de Zweedse regering uit dat bijvoorbeeld het vervoer van gevaarlijke stoffen onderworpen kan zijn aan afzonderlijke nationale of lokale regelgeving. Relevante informatie kan ook beschikbaar zijn ten gevolge van het aangiftevereiste van artikel 6 van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PB 1997 L 10, blz. 13) (de „Seveso II-richtlijn"). Die bepaling is met ingang van 1 juni 2015 vervangen door artikel 7 van richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van richtlijn 96/82/EG van de Raad (PB 2012, L 197, blz. 1) (de „Seveso III-richtlijn").

57 — Ik benadruk wederom dat de argumentatie hier betrekking heeft op de aangifteplicht als zodanig en niet op mogelijke leges die Zweden kennelijk in rekening brengt voor chemische producten die op zijn grondgebied worden ingevoerd.

58 — Zie punt 39 hiervoor.

59 — Zie de punten 42 en 43 hiervoor.