



EUROPESE COMMISSIE

JURIDISCHE DIENST

Brussel, 18 november 2013
sj.c(2013)3758914

**Aan de president en de rechters
van het Hof van Justitie van de Europese Unie**

Schriftelijke opmerkingen

ingediend, overeenkomstig artikel 23, tweede alinea, van het protocol betreffende het statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie,

door de **Europese Commissie**,

vertegenwoordigd door Jean-François Brakeland en Klára Talabér-Ritz, leden van haar Juridische Dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende ten kantore van Merete Clausen, eveneens lid van haar Juridische Dienst, BECH gebouw, L-2721 Luxemburg, en ermee instemmende dat de betekening van alle processtukken via e-Curia geschiedt,

in

zaak C-369/13

Gielen e.a.

betreffende het verzoek van de Rechtbank Oost-Brabant te 's-Hertogenbosch (Nederland) om een prejudiciële beslissing, krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, betreffende de uitleg van artikel 2, sub a, b, d en f, van verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren¹ en van artikel 2, sub a, b en f van verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren².

¹ PB L 047 van 18.02.2004, blz. 1.

² PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1.

1. Inleiding

1. Bij beslissing van 21 juni 2013 (hierna: de verwijzingsbeslissing) heeft de Rechtbank Oost-Brabant (hierna: de verwijzende rechter) uw Hof een aantal prejudiciële vragen voorgelegd die verband houden met de draagwijdte van het begrip "drugsprecursoren" in de relevante wetgeving van de Europese Unie.
2. In het bijzonder vraagt de verwijzende rechter zich af of een stof genaamd "alfa-phenylacetoacetonitril" (hierna: "APAAN") binnen het toepassingsgebied van verordeningen nr. 273/2004 en 111/2005 valt, zonder daarin expliciet te worden vermeld, omdat deze stof een grondstof uitmaakt voor de vervaardiging van benzylmethylketon (hierna: "BMK"), een drugsprecursor die wel expliciet in de bijlagen van verordening 273/2004 resp. 111/2005 voorkomt en die tot amfetamine kan omgezet worden.
3. Dit verzoek is gerezen in het kader van een strafrechtelijke procedure tegen N.F. Gielen, M.M.J. Geerings, F.A.C. Pruijboom en A.A. Pruijboom, die verdacht worden APAAN binnen het Europese douanegebied te hebben ingevoerd zonder de nodige machtiging.

2. De relevante wettelijke bepalingen

4. "Drugsprecursoren" zijn stoffen die vaak worden gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen. Ze maken het voorwerp van internationale (op VN-vlak), EU en nationale regels uit.

2.1. De EU wetgeving

2.1.1. De huidige wetgeving over drugsprecursoren

5. Teneinde misbruik van deze stoffen te voorkomen stelt de relevante Europese wetgeving een aantal toezichtsmaatregelen in plaats. De Unie wetgeving m.b.t. drugsprecursoren heeft twee luiken :
 - een intern luik, met name verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en van de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren, die artikel 95 EG-Verdrag (nu artikel 114 VWEU) als wettelijke basis heeft, en

- een extern luik, met name verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Gemeenschap en derde landen in drugsprecursoren, die artikel 133 EG-Verdrag (nu artikel 207 VWEU) als wettelijke basis heeft.
6. In beide gevallen zijn de door de Europese wetgeving opgelegde toezichtsmaatregelen van toepassing op "*geregistreerde stoffen*".
 7. Luidens artikel 2, onder a) van verordening 273/2004 is een "*geregistreerde stof*"

"elk in bijlage I genoemde stof, met inbegrip van mengsels en natuurproducten die dergelijke stoffen bevatten. Uitgesloten zijn geneesmiddelen (zoals gedefinieerd in Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik(13)), farmaceutische preparaten, mengsels, natuurproducten en andere preparaten die geregistreerde stoffen bevatten die zodanig zijn vermengd dat ze niet gemakkelijk met eenvoudige of economisch rendabele middelen kunnen worden gebruikt of geëxtraheerd."
 8. Bijlage I geeft op limitatieve wijze de lijst van de stoffen die "geregistreerde stoffen" zijn in de zin van artikel 2, onder a), van verordening 273/2004. 23 stoffen komen op deze lijst voor. APAAN, die het Chemical Abstracts Service Registry Number (hierna: CAS-nummer) 4468-48-8 heeft, wordt niet in Bijlage I vermeld.
 9. De definitie van "geregistreerde stof" in verordening 111/2005 is volledig dezelfde: de tekst van artikel 2, onder a), van verordening 111/2005 stemt overeen met die van artikel 2, onder a), van verordening 273/2004, en de lijst van de 23 stoffen in de bijlage bij verordening 111/2005 is dezelfde als die in bijlage I bij verordening 273/2004.
 10. Luidens artikel 2, onder b) van verordening 273/2004 en van verordening 111/2005 is een "*niet-geregistreerde stof*"

"elke stof die niet in bijlage I wordt genoemd, maar waarvan bekend is dat ze is gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen of psychotrope stoffen."

11. Luidens artikel 2, onder d) van verordening 273/2004 is een "marktaandeelnemer"

"elke natuurlijke of rechtspersoon die betrokken is bij het in de handel brengen van geregistreerde stoffen."

12. Luidens artikel 2, onder c) van verordening 273/2004 betekent "in de handel brengen"

"elke levering, al dan niet tegen betaling, van geregistreerde stoffen in de Gemeenschap, dan wel, met het oog op de levering ervan in de Gemeenschap, de opslag, vervaardiging, productieverwerking, de handel, distributie of handelsbemiddeling in deze stoffen."

13. Onder artikel 2 van verordening 111/2005 zijn de volgende definities van toepassing

c) "invoer": elke binnenkomst in het douanegebied van de Gemeenschap van geregistreerde stoffen die de status van niet-communautaire goederen hebben, met inbegrip van tijdelijke opslag, plaatsing in een vrije zone of een vrij entrepot, plaatsing onder een schorsingsprocedure en het in het vrije verkeer brengen in de zin van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek;

d) "uitvoer": elk vertrek van geregistreerde stoffen uit het douanegebied van de Gemeenschap, met inbegrip van het vertrek van geregistreerde stoffen waarvoor een douaneaangifte vereist is en het vertrek van geregistreerde stoffen na de opslag ervan in een vrije zone van controletype I of een vrij entrepot in de zin van Verordening (EEG) nr. 2913/92;

e) "intermediaire activiteiten": activiteiten in verband met het regelen van de aan- of verkoop dan wel levering van geregistreerde stoffen die wordt verricht door een natuurlijk of rechtspersoon om tot een overeenkomst te komen tussen twee partijen of waarbij wordt opgetreden namens ten minste één van deze partijen zonder in het bezit te zijn van deze stoffen of controle te hebben over het uitvoeren van een dergelijke transactie; deze definitie omvat tevens elke activiteit die wordt uitgevoerd door een natuurlijk of rechtspersoon die in de Gemeenschap is gevestigd en betrekking heeft op de aan- of verkoop dan wel levering van geregistreerde stoffen zonder dat deze stoffen in het douanegebied van de Gemeenschap worden binnengebracht.

f) "marktdeelnemer": elke natuurlijke of rechtspersoon die betrokken is bij de in- en uitvoer van geregistreerde stoffen of hiermee verband houdende intermediaire activiteiten, met inbegrip van personen die als zelfstandige douaneaangiften doen voor klanten, hetzij als hoofdactiviteit hetzij als nevenactiviteit in verband met een andere activiteit.

14. Artikel 9, lid 1, van verordening 273/2004 en artikel 10, lid 1, van verordening 111/2005 laten de Commissie toe richtsnoeren ten behoeve van de chemische industrie op te stellen en bij te werken, om de samenwerking tussen de bevoegde instanties, de marktdeelnemers en de chemische industrie te vergemakkelijken, met name ten aanzien van niet-geregistreerde stoffen. Artikel 9, lid 2, resp. artikel 10, lid 2, bepalen

"2. De richtsnoeren omvatten met name:

- a) informatie over manieren om verdachte transacties te herkennen en te melden;*
- b) een geregeld bijgewerkte lijst van niet-geregistreerde stoffen, om de industrie in staat te stellen vrijwillig op de handel in deze stoffen toe te zien;*
- c) andere eventueel nuttig geachte informatie³."*

15. Op basis van deze bepaling heeft de Commissie een "EU Monitoring List of Non-Controlled Chemicals" opgesteld. Deze lijst wordt niet gepubliceerd, maar wordt naar de bevoegde instanties van de Lidstaten verzonden, die ze op hun beurt op een door hen gepast geachte wijze verspreiden.
16. APAAN werd tot deze Monitoring List op 6 oktober 2011 door de Commissie toegevoegd, en dus vanaf dat tijdstip tot een systeem van vrijwillig toezicht door de industrie onderworpen.
17. Artikel 12 van verordening 273/2004 bepaalt dat

"de lidstaten stellen de sancties vast die bij overtreding van deze verordening worden opgelegd en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verordening wordt toegepast. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

18. Een gelijkaardige bepaling is bevat in artikel 31 van verordening 111/2005.

2.1.2. Toekomstige wetgeving

19. Op 27 september 2012 heeft de Commissie twee voorstellen tot wijziging van verordeningen 273/2004⁴ resp. 111/2005⁵ goedgekeurd.

20. Voor de bespreking van onderhavige zaak is het van belang te noteren dat tijdens de legislatieve besprekingen in het Parlement en de Raad over deze twee voorstellen, de Raad voorgesteld heeft om APAAN expliciet in de lijst van geregistreerde stoffen in Bijlage I bij verordening 273/2004 en de bijlage bij verordening 111/2005 toe te voegen. Dit amendement werd door de andere instellingen formeel op 23 oktober 2013 aanvaard⁶, samen met de volledige compromis tekst waarmee de wetgevers in overeenstemming zijn. De twee verordeningen, en bijgevolg de inschrijving van APAAN op de lijst van geregistreerde stoffen, zouden in principe tegen het einde van 2013 in werking kunnen treden.

2.1.3. Andere relevante wetgeving

21. Ook relevant voor de interpretatie van het begrip "geregistreerde stof" is de definitie van de term "*mengsel*" in de wetgeving m.b.t. chemische producten.

22. Artikel 2, onder 8, van verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels⁷ definieert "*mengsel*" als

"een mengsel of oplossing bestaande uit twee of meer stoffen".

23. Artikel 3, onder 2, 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

³ Punt c) wordt niet vermeld in verordening 111/2005.

⁴ COM(2012)548 van 27 september 2012.

⁵ COM(2012)521 van 27 september 2012.

⁶ Zie de wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 23 oktober 2013 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 273/2004 inzake drugsprecursoren (COM(2012)0548 – C7-0319/2012 – 2012/0261(COD))

⁷ PB L 353 van 31.12.2008, blz. 1.

autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)⁸ definieert een "preparaat" eveneens als "een mengsel of oplossing bestaande uit twee of meer stoffen".

2.2. Het nationaal recht

24. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat Nederland de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën⁹ (hierna: WVMC) goedgekeurd heeft om strafrechtelijke toepassing te kunnen geven aan de verplichtingen die uit verordeningen 273/2004 en 111/2005 voortvloeien.
25. Het toepassingsgebied van de WVMC is daarom hetzelfde als dat van de twee verordeningen.
26. Voorts bepaalt de WVMC dat een opzettelijke overtreding van haar bepalingen als een economisch misdrijf aangemerkt is, die een maximale strafbedreiging van zes jaar gevangenisstraf kent.

3. Hoofdeding en prejudiciële vragen

27. De vier verdachten worden voor de strafrechter van 's-Hertogenbosch vervolgd omdat ze APAAN binnen het Europese douanegebied hebben ingevoerd vanuit China (via Duitsland) zonder in het bezit te zijn van de nodige vergunning, in strijd met de WVMC.
28. Zoals hoger vermeld komt APAAN niet voor op de lijst van geregistreerde stoffen als bedoeld in bijlage I bij verordening 273/2004 en de bijlage bij verordening 111/2005.
29. De verwijzende rechter beschikt echter over een verslag van het Nederlands Forensisch Instituut, dat o.a. de volgende feitelijke vaststellingen bevat:

⁸ PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1.

⁹ Wet van 16 maart 1995, houdende regelen met betrekking tot de vervaardiging, het in de handel brengen en de in-, uit- en doorvoer van bepaalde chemicaliën ter voorkoming van misbruik, zoals gewijzigd.

- APAAN kan worden gebruikt als een grondstof voor de synthese van benzylmethylketon (hierna : BMK), een stof die wél op de lijst van geregistreerde stoffen voorkomt (met CAS-nummer 78-93-3);
 - in vrijwel alle tot nu toe onderzochte zaken blijkt de BMK nog aantoonbare hoeveelheden APAAN te bevatten;
 - de synthese van BMK is eigenlijk de bekendste toepassing van APAAN (vroeger werd APAAN gebruikt in de vervaardiging van kleurstoffen en in fotografische emulsies);
 - de vervaardiging van BMK uit APAAN is een relatief eenvoudig proces dat met eenvoudige apparatuur en chemicaliën uitgevoerd kan worden.
30. De verwijzende rechter stelt ook feitelijk vast, dat de vervaardiging van BMK uit APAAN economisch rendabel is, aangezien de waarde van BMK (in het criminele circuit) ongeveer het tienvoudige bedraagt van het totaal van de aanschaf- en transportkosten van het APAAN, vermeerderd met de kosten van de omzetting van APAAN naar BMK.
31. Op basis van het nauw technisch en economisch verband tussen APAAN en BMK, heeft de verwijzende rechter twijfels over de mogelijke toepassing van verordeningen 273/2004 en 111/2005 en bijgevolg van de WVMC. Hij stelt bijgevolg de volgende prejudiciële vragen aan Uw Hof:
- 1a. Kan de chemische stof alfa-phenylacetonitril (CAS nummer 4468-48-8, verder aan te duiden als APAAN) worden gelijkgesteld met de geregistreerde stof l-fenyl-2-propanon (CAS-nummer 103-79-7, verder aan te duiden als BMK)? Met name vraagt de rechtbank aan te geven of de Nederlandse aanduiding "bevatten", resp. de Engelse begrippen "containing" en Franse "contenant" zo moeten worden uitgelegd dat de stof BMK als zodanig reeds aanwezig dient te zijn in de stof APAAN. Indien vraag 1a ontkennend wordt beantwoord wil de rechtbank onder I. de navolgende, aanvullende, vragen aan het Hof voorleggen:
 - 1b. Moet APAAN wel of niet gezien worden als (een) "stoffen (...), die zodanig zijn vermengd dat genoemde stoffen niet gemakkelijk of met economisch rendabele middelen kunnen worden gebruikt of geëxtraheerd"

en "substance that is compounded in such a way that it cannot be easily used or extracted by readily applicable or economically viable means" en "une autre préparation contenant un au plus de substances classifiées qui sont composées de manière telle que ces substances ne peuvent pas être facilement utilisées, ni extraites par des moyens aisés à mettre en oeuvre ou économiquement viables" ? Uit de bijlage 3 blijkt het volgens de politie te gaan om een betrekkelijk overzichtelijk, wellicht zelfs eenvoudig, omzettingsproces.

1c. Is het bij de beantwoording van vraag Ib., meer in het bijzonder: het onderdeel "economische rendabele middelen/economically viable means/économiquement viable", van belang dat met de omzetting van APAAN naar BMK klaarblijkelijk -zij het op illegale wijze- zeer aanzienlijke geldbedragen (kunnen) worden verdiend, wanneer verdere verwerking van APAAN naar BMK en/of amfetamine slaagt en/of bij de (illegale) handel van het uit APAAN verkregen BMK 'l

2. Het begrip "marktdeelnemer" wordt omschreven in artikel 2 onder d van de Verordening 273/2004 en in artikel 2 onder f van de Verordening 111/2005. Bij de beantwoording van de volgende vraag verzoekt de rechtbank er van uit te gaan dat er sprake is van een geregistreerde stof in de zin van artikel 2 onder a. of daarmee gelijk gestelde stof in de zin van "bijlage I geregistreerde stoffen in de zin van artikel 2 onder a)" van de Verordeningen.

Dient onder dit begrip 'marktdeelnemer' tevens een natuurlijk persoon worden verstaan die, al dan niet samen met (een) andere rechtsperso(o)n(en) en/of natuurlijke perso(o)n(en), een geregistreerde stof (opzettelijk) zonder vergunning voorhanden heeft, zonder verder bijkomende verdachte omstandigheden?

4. Beantwoording van de prejudiciële vragen

4.1. Algemene beschouwingen

32. Het doel van de Europese (en internationale) reglementering van precursoren is toezicht te garanderen over de handel van stoffen, die grotendeels volkomen legaal is, maar soms misbruikt wordt om verdovende middelen te vervaardigen.
33. Dit doel wordt verwezenlijkt omdat, zodra een product een "geregistreerde stof" is, marktdeelnemers, exporteurs and importeurs tot een groot aantal procedurele en substantiële verplichtingen verbonden zijn, onder de controle van de bevoegde autoriteiten van de Lidstaten.
34. Het opleggen van bijzondere toezichtsverplichtingen heeft volgens de Commissie tot gevolg dat het toepassingsgebied van de betrokken wetgeving, en meer precies de definitie van "geregistreerde stof", niet extensief mag geïnterpreteerd worden, maar enkel op basis van de tekst zelf van artikel 2 van de verordeningen, en volgens objectieve criteria. Op zulke manier zal de voorspelbaarheid van de wettelijke norm best gewaarborgd worden voor economische operatoren. Deze benadering stemt ook overeen met het legaliteitsbeginsel dat in artikel 49 lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevestigd wordt.

4.2. De eerste vraag

4.2.1. Punt a) van de eerste vraag

35. Artikel 2, onder a, eerste zin, van verordeningen 273/2004 resp. 111/2005 voorziet enkel twee positieve omstandigheden waarbij een stof als een "geregistreerde stof" kan beschouwd worden:
- 1) de betrokken stof komt in bijlage I resp. in de bijlage voor, of
 - 2) de betrokken stof is een mengsel of een natuurproduct die een in bijlage I resp. de bijlage vermelde stof bevat.
36. Het betekent dus dat de relevante reglementering het concept van "gelijkgestelde stoffen", die de verwijzende rechter in zijn eerste vraag gebruikt, niet hanteert.

37. Aangezien APAAN (nog) niet op de lijst in bijlage I bij verordening 273/2004 resp. in de bijlage bij verordening 111/2005 voorkomt, noch een natuurproduct is, kan APAAN enkel als een geregistreerde stof beschouwd worden als het een mengsel is die een geregistreerde stof, *in casu* BMK, bevat.
38. De Commissie beschouwt dat dit niet het geval is, voor de volgende redenen.
39. Onder de algemene chemische wetgeving bestaat een mengsel "uit twee of meer stoffen". Dit betekent dat de stoffen als dusdanig moeten bestaan, en dat hun bestaan onafhankelijk is van het al dan niet bestaan van het mengsel.
40. Luidens verordening 273/2004 resp. 111/2005 moet het mengsel een geregistreerde stof "bevatten", m.a.w. volgens het Van Dale woordenboek "inhouden". Het begrip "bevatten" houdt ook in, dat de constitutieve elementen zonder (chemisch) omzettingsproces aanwezig moet zijn in het geheel, zoals water in een fles, of goud in een steen. Het autonoom bestaan van de deel-stof moet dus het bestaan van het mengsel voorafgaan, om daarin "bevat" te worden.
41. Opdat APAAN een mengsel zou kunnen zijn, moet APAAN dus uit BMK en andere stoffen bestaan. Dit betekent, zoals de verwijzende rechter correct vaststelt, dat de stof BMK als zodanig al aanwezig dient te zijn in de stof APAAN.
42. Uit de door de verwijzende rechter vastgestelde feiten, meer bepaald uit het kennisdocument van het Nederlands Forensisch Instituut¹⁰, blijkt dat de technische werkelijkheid het tegenovergestelde is, aangezien BMK na APAAN verschijnt.
43. Punt 3 van de technische analyse toont inderdaad aan, dat de vervaardiging van BMK een omzettingsproces is, en niet een extraheringsproces¹¹. Het is door de toevoeging van water en zuur (zwavelzuur, zoutzuur of fosforzuur) tot de stof APAAN (C₁₀H₉NO), en de verwarming van het mengsel gedurende een aantal uur, dat de ruwe BMK (C₉H₁₀O) wordt bekomen (met bijkomende productie van CO₂ en ammoniumzout). De omzetting van APAAN tot BMK eist een hydrolytische reactie.

¹⁰ Bijlage 2 bij de verwijzingsbeslissing.

¹¹ Omzetting ("conversion") is ook systematisch gebruikt in het document "Conversion of APAAN into BMK" van de Nederlandse Politieagentschap, beschikbaar op de website van de Raad van Europa <http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/Source/Documents/APAAN-2013.pdf>

44. Dit wordt bevestigd door het feit dat, volgens het kennisdocument¹², "*in vrijwel alle tot nu toe onderzochte zaken, de BMK nog aantoonbare hoeveelheden APAAN bleek te bevatten.*" Volgens de deskundigen is het dus de BMK die APAAN "bevat", niet het tegenovergestelde.
45. Zoals hoger vermeld is de Commissie van mening dat APAAN een niet-geregistreerde stof is in de zin van artikel 2, onder b, sinds 6 oktober 2011, en ze zal een geregistreerde stof worden door inschrijving op de lijst in bijlage I bij verordening 273/2004 en in de bijlage bij verordening 111/2005, vanaf de datum van inwerkingtreding van de verordeningen tot wijziging van de twee vermelde wetteksten.
46. In conclusie stelt de Commissie voor vraag 1a als volgt te antwoorden:

De uitdrukking "mengsels die dergelijke stoffen bevatten" in artikel 2, onder a, eerste zin, van verordening 273/2004 en van verordening 111/2005 moet in die zin geïnterpreteerd worden dat de dergelijke stoffen in kwestie als zodanig vooraf aanwezig dienen te zijn in het mengsel. Deze bepaling lijst op limitatieve en objectieve wijze de omstandigheden waarbij een stof als een geregistreerde stof kan beschouwd worden, en voorziet geen omstandigheid waarbij een niet-geregistreerde stof met een geregistreerde stof gelijkgesteld zou kunnen worden.

4.2.2 Voorwaardelijke punten b) en c)

47. De twee aanvullende vragen onder Vraag 1 zijn voorwaardelijk, maar het is niet duidelijk of ze van de eerste zin van Vraag 1 afhangen, of wel van de tweede zin. Hoewel volgens de interpretatie van de Commissie de stof APAAN geen geregistreerde stof is in de zin van de betrokken EU wetgeving, wenst de Commissie de volgende opmerkingen te maken.
48. In essentie probeert de verwijzingsrechter de tweede zin van artikel 2, onder a), van verordening 273/2004 resp. 111/2005 te hanteren om het bestaan van een geregistreerde stof vast te stellen. Volgens de Commissie is zulke benadering niet in overeenstemming met de tekst van de toepasselijke wettelijke bepalingen.

¹² Bij punt 5.

49. Ten eerste is een *a contrario* interpretatieve benadering niet verenigbaar met de structuur van de betrokken bepaling.
50. Artikel 2, onder a, heeft twee delen. De eerste zin van deze bepaling definieert op positieve wijze wat een geregistreerde stof is. De tweede zin bepaalt de stoffen die uitgesloten zijn van zo gedefinieerde "geregistreerde stoffen". Dit heeft tot gevolg dat een stof die niet onder de eerste zin valt, logischerwijze ook niet onder de tweede zin kan vallen, omdat ze niet uitgesloten kan zijn van een geheel waartoe ze niet behoort.
51. Ten tweede is het ook niet mogelijk om een specifieke interpretatie van "mengsel" van de tweede zin van artikel 2, onder a, uit te trekken, die op economische criteria zou berusten.
52. Het doel van de tweede zin is om mengsels die wél "geregistreerde stoffen" zijn bij werking van de eerste zin van artikel 2, onder a, toch niet als dusdanig te beschouwen, en dus van de werking van de verordeningen uit te sluiten, omdat het in werkelijkheid moeilijk is om terug de originele deel-stoffen te verkrijgen. Deze regel berust op de juridische fictie dat de originele deel-stof eigenlijk definitief verdwenen is, omdat het technisch en/of economisch gezien te moeilijk is om ze opnieuw tot leven te brengen.
53. Maar deze zin bepaalt absoluut niet dat een stof een geregistreerde stof wordt, omdat het niet moeilijk is om daarmee een mengsel te maken dat wel een geregistreerde stof is. M.a.w. heeft de tweede zin enkel tot doel mengsels uit te sluiten, en niet deel-stoffen in te sluiten in het begrip "geregistreerde stoffen".
54. Om een *probatio ad absurdum* te gebruiken, het is niet omdat water wordt gebruikt in het relatief eenvoudig en rendabel omzettingsproces van APAAN in BMK, dat water plotseling een geregistreerde stof wordt in de zin van de Europese wetgeving.
55. Uiteindelijk wenst de Commissie de aandacht te vestigen op het risico een subjectieve economische test te gebruiken voor de bepaling van de toezichtsverplichtingen die uit de definitie van geregistreerde stoffen voortvloeien. De toepassing van de drugsprecursorenwetgeving moet op objectieve criteria steunen, om de nodige voorspelbaarheid te bieden aan economische operatoren en

aan de bevoegde autoriteiten die de reglementering (zo nodig, strafrechtelijk) op de grond moeten implementeren.

56. In conclusie stelt de Commissie voor dat het in het licht van het antwoord op vraag 1a, het niet nodig is om een antwoord te geven aan vragen 1b en 1c.

4.3. De tweede vraag

57. In zijn tweede vraag verzoekt de verwijzende rechter er van uit te gaan dat er sprake is van een geregistreerde stof in de zin van artikel 2, onder a, van de relevante verordeningen. Zoals hoger aangetoond is APAAN geen geregistreerde stof, en de tweede vraag is bijgevolg volledig hypothetisch en niet van dien aard om een oplossing tot het concreet geschil te bieden.
58. De Commissie wenst echter de volgende opmerkingen te maken.
59. Ten eerste blijkt uit de definitie van een "marktdeelnemer" in artikel 2 van de betrokken verordeningen dat de beschrijving van zijn activiteiten volledig objectief is. Dit betekent dat een persoon een marktdeelnemer is zodra ze een geregistreerde stof in de Unie levert, of bij de invoer of uitvoer van de geregistreerde stof betrokken is. Een levering of een invoer is een objectieve gebeurtenis, dat volledig onafhankelijk is van om het even welke bijkomende omstandigheid (zij het verdacht of niet).
60. Ten tweede maakt het houden van een vergunning geen deel uit van de definitie van marktdeelnemer. Zoals blijkt uit artikel 3, lid 2, van verordening 273/2004 is het houden van een voorafgaande vergunning één van de verplichtingen die op marktdeelnemers wordt opgelegd als gevolg van hun hoedanigheid als marktdeelnemer, maar is niet een wezenlijk element om als marktdeelnemer beschouwd te worden. Marktdeelnemers die geen vergunning hebben blijven marktdeelnemers in de zin van artikel 2 van de verordening, maar schenden hun verplichtingen onder artikel 3 van de verordening. Dezelfde redenering kan worden toegepast voor wat betreft de vergunningsplicht onder artikel 6 van verordening 111/2005.
61. In conclusie stelt de Commissie voor vraag 2 als volgt te antwoorden

Het begrip "marktdelnemer" wordt op objectieve en exhaustieve wijze door artikel 2, onder d, van verordening 273/2004 en artikel 2, onder f, van verordening 111/2005 gedefinieerd. Dit heeft tot gevolg dat bijkomende omstandigheden, zoals het niet-houden van de vereiste vergunning, niet relevant zijn voor de toepassing van deze definitie.

5. Conclusie

62. In het licht van het voorgaande stelt de Commissie het Hof voor de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

- 1. De uitdrukking "mengsels die dergelijke stoffen bevatten" in artikel 2, onder a, eerste zin, van verordening 273/2004 en van verordening 111/2005 moet in die zin geïnterpreteerd worden dat de dergelijke stoffen in kwestie als zodanig vooraf aanwezig dienen te zijn in het mengsel. Deze bepaling lijst op limitatieve en objectieve wijze de omstandigheden waarbij een stof als een geregistreerde stof kan beschouwd worden, en voorziet geen omstandigheid waarbij een niet-geregistreerde stof met een geregistreerde stof gelijk zou kunnen gesteld worden.**
- 2. Het begrip "marktdelnemer" wordt op objectieve en exhaustieve wijze door artikel 2, onder d, van verordening 273/2004 en artikel 2, onder f, van verordening 111/2005 gedefinieerd. Dit heeft tot gevolg dat bijkomende omstandigheden, zoals het niet-houden van de vereiste vergunning, niet relevant zijn voor de toepassing van deze definitie.**

Jean-François BRAKELAND

Klára TALABER-RITZ

Gemachtigden voor de Commissie