

100

Chroomtrioxide –
Europese Unie

Hof van Justitie van de Europese Unie
13 juli 2017, zaak C-651/15 P,
ECLI:EU:C:2017:543
(mr. Regan, mr. Fernlund, mr. Rodin)
Noot W.Th. Douma

Hogere voorziening. Autorisatie. Chemische stoffen. Carcinogeniteit. Vrijstelling. Chroomtrioxide. Chroomzuur. Chroom VI. Zeer zorgwekkende stoffen. Autorisatieverplichting. Galvanisering. Oppervlaktebehandeling. Kankerverwekkende stof.

[Verordening EU nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) art. art. 55, 57, 58 lid 2 en Bijlage XIV; Verordening EU nr. 348/2013 van de Commissie tot wijziging van bijlage XIV bij de REACH verordening]

In 2013 werd de stof chroomtrioxide (ook wel chroomzuur genoemd) via een Europese Commissie-verordening als zeer zorgwekkende stof in bijlage XIV bij de REACH-verordening opgenomen, met name omdat het om een kankerverwekkende stof gaat. Dat had tot gevolg dat de stof niet meer mag worden gebruikt zonder autorisatie door de Commissie. Die autorisatieplicht geldt niet indien er voor bepaalde vormen van gebruik van een zeer zorgwekkende stof een vrijstelling wordt toegekend op basis van art. 58 lid 2 REACH. Dergelijke vrijstellingen werden niet door de Commissie voorgesteld. Tegen met name het laatste punt hadden veel gebruikers van chroomtrioxide bezwaren. Maar liefst 186 verzoekers die de stof verder wilden blijven gebruiken voor met name oppervlaktebehandeling en galvanisering dienden een verzoek tot nietigverklaring van de Commissie-verordening in. Dat verzoek werd in eerste instantie door het Gerecht van de Europese Unie afgewezen. De hier besproken zaak betreft het hoger beroep dat tegen die uitspraak werd aangetekend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). De verzoekers hadden naar voren gebracht dat artikel 58 lid 2 REACH verkeerd werd uitgelegd door het Gerecht. Die bepaling maakt het mogelijk om vormen van gebruik of categorieën van gebruik van de autorisatieplicht vrij te stellen, mits het risico naar behoren wordt beheerst op grond van de bestaande 'specifieke gemeenschapswetgeving'

die 'minimumeisen' aan het gebruik van de stof stelt in verband met de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu. Het Gerecht had gesteld dat een tweetal door de verzoekers aangevoerde Europese richtlijnen betreffende de bescherming van werknemers tegen risico's van chemische, carcinogene of mutagene agentia op het werk géén 'specifieke gemeenschapswetgeving' vormde in de zin van artikel 58 lid 2 REACH, onder andere omdat die richtlijnen geen bepaalde, uitdrukkelijk genoemde stoffen omvatten. Volgens de verzoekers beheersen de twee richtlijnen de risico's die de werknemers lopen door het gebruik van chroomtrioxide juist wel en voerden voor het HvJ EU daarom aan dat het Gerecht de REACH-bepaling verkeerd had geïnterpreteerd.

Het HvJ EU stelt dat de voorwaarden van art. 58 lid 2 cumulatief zijn en restrictief dienen te worden uitgelegd, omdat het om een afwijking van de hoofdregel gaat, die er op gericht is zeer zorgwekkende stoffen op den duur te vervangen. Het HvJ EU legt uit dat de door de verzoekers voorgestane uitleg van artikel 58 lid 2 REACH er onder meer op zou neerkomen dat alle carcinogene stoffen van categorie I of II van de autorisatieplicht zouden moeten worden vrijgesteld voor beroepsmatige doeleinden. Dat is echter niet verenigbaar met de bewoordingen en ook niet met de doelstelling van de autorisatieregeling waarin dit deel van REACH voorziet waar het zeer zorgwekkende stoffen betreft, zoals de carcinogene stoffen van categorie I of II. Het Gerecht heeft dus terecht vastgesteld dat de aangevoerde richtlijnen geen specifieke bepaling voor chroomtrioxide bevatten die minimeisen voor de bescherming van de menselijke gezondheid of het milieu in geval van gebruik van die stof oplegt en heeft dus terecht geconcludeerd dat de eerste voorwaarde van art. 58 lid 2 REACH niet vervuld was, aldus het HvJEU. Het hoger beroep wordt daarom verworpen.

Verein zur Wahrung von Einsatz und Nutzung von Chromtrioxid und anderen Chrom-VI-Verbindungen in der Oberflächentechnik eV (VECCO) e.a. t Europese Commissie

Arrest

1 Met hun hogere voorziening vorderen Verein zur Wahrung von Einsatz und Nutzung von Chromtrioxid und anderen Chrom-VI-Verbindungen in der Oberflächentechnik eV (VECCO) en de 185 overige verzoeksters waarvan de naam voorkomt op de lijst in bijlage I bij het onderhavige arrest (hierna, samen: „VECCO e.a.”) vernietig-

ging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 25 september 2015, VECCO e.a./Commissie (T 360/13, hierna: „bestreden arrest”, EU:T:2015:695), waarbij het Gerecht heeft verworpen hun beroep strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening (EU) nr. 348/2013 van de Commissie van 17 april 2013 tot wijziging van bijlage XIV bij verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) (PB 2013, L 108, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 1 van verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1, met rectificatie in PB 2007, L 136, blz. 3), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 (PB 2008, L 353, blz. 1) (hierna: „REACH-verordening”), met het opschrift „Doel en toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1:

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

3 Artikel 55 van de REACH-verordening bepaalt het volgende:

„Deze titel heeft tot doel de goede werking van de interne markt te waarborgen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de risico’s van zeer zorgwekkende stoffen naar behoren worden beheerst en dat deze stoffen gestaag worden vervangen door geschikte alternatieve stoffen of technieken, mits

die economisch haalbaar en technisch uitvoerbaar zijn. Hiertoe analyseren alle fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers die een autorisatieaanvraag doen of er alternatieven beschikbaar zijn en overwegen zij de risico’s, alsmede de technische en economische haalbaarheid van vervanging.”

4 Artikel 57 van de REACH-verordening somt de criteria op om de stoffen in bijlage XIV bij die verordening op te nemen.

5 Artikel 58 van de REACH-verordening bevat de volgende bepalingen:

„1. Wanneer wordt besloten stoffen als bedoeld in artikel 57 in bijlage XIV op te nemen, wordt dat besluit volgens de in artikel 133, lid 4, bedoelde procedure genomen. In het besluit worden van elke stof de volgende gegevens vermeld:

a) de identiteit van de stof overeenkomstig punt 2 van bijlage VI;

b) de in artikel 57 bedoelde intrinsieke eigenschap of eigenschappen van de stof;

[...]

d) in voorkomend geval, herbeoordelingstermijnen voor bepaalde vormen van gebruik;

e) eventueel van de autorisatieplicht vrijgestelde vormen van gebruik of categorieën van gebruik, en de eventuele voorwaarden voor die vrijstellingen.

2. Vormen van gebruik of categorieën van gebruik kunnen van de autorisatieplicht worden vrijgesteld, mits het risico naar behoren wordt beheerst op grond van de bestaande specifieke gemeenschapswetgeving die minimumeisen aan het gebruik van de stof stelt in verband met de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu. Bij de vaststelling van die vrijstellingen wordt in het bijzonder rekening gehouden met de evenredigheid van het risico voor de gezondheid van de mens en voor het milieu met de aard van de stof, bijvoorbeeld wanneer het risico verandert naargelang de fysische vorm.

[...]

6 De artikelen 60 tot en met 64 van de REACH-verordening hebben betrekking op de procedure voor de verlening van autorisaties.

Voorgeschiedenis van het geding

7 Uit de punten 1 tot en met 9 van het bestreden arrest volgt dat chroomtrioxide bij verordening nr. 348/2013 in bijlage XIV bij de REACH-verordening is opgenomen zonder dat een vrijstelling

op grond van artikel 58, lid 2, van deze verordening is toegekend voor sommige vormen van gebruik of categorieën van gebruik van die stof.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

8 Op 8 juli 2013 hebben VECCO e.a. beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 348/2013 ingesteld. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht dat beroep verworpen en VECCO e.a. verwezen in de kosten.

Conclusies van partijen voor het Hof

9 VECCO e.a. verzoeken het Hof, het bestreden arrest te vernietigen en op hun beroep ten gronde te beslissen of de zaak voor beslissing ten gronde terug te verwijzen naar het Gerecht.

10 De Europese Commissie verzoekt het Hof, de hogere voorziening af te wijzen en VECCO e.a. te verwijzen in de kosten.

11 De Franse Republiek, die is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie, en het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA), dat in eerste aanleg heeft geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie, verzoeken het Hof, de hogere voorziening te verwerpen.

Hogere voorziening

12 VECCO e.a. voeren drie middelen aan. Het eerste en het tweede middel zijn ontleend aan schending van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening. Het derde middel is ontleend aan een onjuiste beoordeling. Het tweede en het derde middel worden subsidiair aangevoerd, voor het geval het eerste middel mocht worden aanvaard.

Eerste middel: schending van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening

Argumenten van partijen

13 Het eerste middel van de hogere voorziening is gericht tegen de punten 28 tot en met 53 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat noch richtlijn 98/24/EG van de Raad van 7 april 1998 betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk (14e bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) (PB 1998, L 131, blz. 11), noch richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene

of mutagene agentia op het werk (Zesde bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG van de Raad) (PB 2004, L 158, blz. 50), „specifieke gemeenschapswetgeving” vormt die „minimumeisen” stelt in de zin van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening. VECCO e.a. verwijten het Gerecht, aan die bepaling een onjuiste uitlegging te hebben gegeven.

14 In de punten 40 tot en met 44 en 50 tot en met 53 van het bestreden arrest heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de vrijstelling van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening enkel geldt voor instrumenten van afgeleid recht die betrekking hebben op bepaalde, uitdrukkelijk genoemde stoffen.

15 Volgens VECCO e.a. geldt de vrijstelling van artikel 58, lid 2, van REACH-verordening niet voor de stoffen, maar voor het gebruik van de stoffen. De aan de orde zijnde stoffen hoeven dus niet uitdrukkelijk te worden vermeld in de betrokken wetgeving. VECCO e.a. beklemtonen in dit verband dat het ECHA in een document met het opschrift „Voorbereiding van de derde ontwerp-aanbeveling voor in bijlage XIV op te nemen stoffen – Algemene benadering” heeft erkend dat de wijzen van gebruik die onder de afwijking vallen mede de indelingen van de mate van gevaarlijkheid van een stof (carcinogeen, mutageen, reproductietoxisch) bevatten. Anders dan het Gerecht in punt 41 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, worden met deze uitlegging het doel en de werking van de REACH-verordening niet echt in gevaar gebracht.

16 Volgens VECCO e.a. moet op grond van doelstelling van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening eerst de vraag worden beantwoord of de wetgeving van de Unie volstaat om een goede beheersing van de risico's mogelijk te maken. De drie criteria van die bepaling, te weten „specifieke gemeenschapswetgeving” die „minimumeisen” oplegt om te waarborgen dat „het risico naar behoren wordt beheerst”, moeten dus samen, in het licht van die doelstelling, worden beoordeeld en niet, zoals het Gerecht heeft gedaan, afzonderlijk.

17 VECCO e.a. merken op dat het Gerecht bij een juiste uitlegging van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening eerst de vraag zou hebben onderzocht of de richtlijnen 98/24 en 2004/37 „specifiek” het aan de orde zijnde gebruik van chroomtrioxide in de industrie van de oppervlak-

tebehandelingen en galvanisering regelen, in de tweede plaats, indien dat het geval is, zou hebben vastgesteld of die bestaande wetgeving „minimum-eisen” oplegt en, in de derde plaats, zou hebben onderzocht of die minimumeisen volstaan om de risico's te beheersen.

18 Het eerste criterium van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening, betreffende het voorhanden zijn van „specifieke” wetgeving van de Unie, is volgens VECCO e.a. vervuld aangezien de vormen of de categorieën van gebruik waarvoor vrijstelling is gevraagd, te weten oppervlaktebehandeling en galvanisering met gebruikmaking van chroomtrioxide, vallen onder de vormen van gebruik bedoeld in richtlijn 98/24 en, wegens de classificatie van die stof als carcinogeen, richtlijn 2004/37.

19 Aangaande het tweede in voormelde bepaling genoemde criterium merken VECCO e.a. op dat het Gerecht in de punten 37 en 43 van het bestreden arrest de in de richtlijnen 98/24 en 2004/37 vastgelegde „minimumeisen” heeft opgesomd. Het heeft echter niet beoordeeld of met die eisen ook inderdaad een goede beheersing van de risico's voor de werknemers in de industrie van oppervlaktebehandeling en galvanisering kan worden bereikt.

20 Het Gerecht heeft in punt 40 van het bestreden arrest ten onrechte geoordeeld dat richtlijn 98/24 enkel een algemeen kader vastlegt dat aangeeft welke verplichtingen rusten op de werkgever die zijn werknemers aan chemische risico's blootstelt. Het Gerecht heeft bovendien in punt 44 van het bestreden arrest geoordeeld dat, aangezien richtlijn 98/24 geen maximumwaarde voor de beroepsmatige blootstelling aan de betrokken stof vaststelt, zij niet kan worden geacht „minimumeisen” in de zin van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening te bevatten.

21 VECCO e.a. zijn van oordeel dat de vaststelling van maximumwaarden voor beroepsmatige blootstelling niet de enige en evenmin de beste methode is voor het beheer van chemische risico's. Het ontbreken van die maximumwaarden voor chroomtrioxide wettigt nog niet de conclusie dat de richtlijnen geen „minimumeisen” in de zin van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening stellen.

22 VECCO e.a. leveren kritiek op punt 64 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat niet kon worden nagegaan of aan dat criterium werd voldaan wegens het ontbreken

van specifieke gemeenschapswetgeving die minimumeisen oplegde. Die „oppervlakkige” uitlegging gaat rechteens voorbij aan de algehele doelstelling van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening en, in feite, aan alle in de zaak overgelegde bewijsstukken, waaruit moet blijken dat de risico's die de werknemers in de industrie van oppervlaktebehandeling en galvanisering lopen door het gebruik van chroomtrioxide door de wetgeving van de Unie goed worden beheerst.

23 De Commissie verwerpt de door VECCO e.a. voorgestane uitlegging volgens welke artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening voor vormen van gebruik en niet voor stoffen geldt. Die instelling sluit zich aan bij de redenering van het Gerecht dat niet hoefde te worden ingegaan op de door de richtlijnen 98/24 en 2004/37 gedekte vormen van gebruik, aangezien die richtlijnen niet specifiek gelden voor chroomtrioxide.

24 Het ECHA sluit zich aan bij het betoog van de Commissie. De wetgever heeft niet voorzien in een automatische vrijstelling van het autorisatiestelsel voor alle onder de richtlijnen 98/24 en 2004/37 vallende vormen van gebruik.

25 Hetzelfde is het geval met de Franse Republiek, die van oordeel is dat de richtlijnen 98/24 en 2004/37 geen specifieke gemeenschapswetgeving vormen die minimumeisen opleggen op het gebied van de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu in geval van gebruik van de stof, in de zin van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening.

Beoordeling door het Hof

26 Om te antwoorden op dat eerste middel van de hogere voorziening moet de context waarin de in artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening bedoelde vrijstellingsregeling van toepassing is in herinnering worden gebracht.

27 In dit verband volgt uit artikel 1, lid 1, van de REACH-verordening dat deze verordening tot doel heeft, een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, daaronder begrepen de bevordering van alternatieve methoden voor de beoordeling van de gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten. Daartoe stelt die verordening een geïntegreerd systeem in voor de controle op chemische stoffen, met inbegrip van de registratie, de beoordeling, de autorisatie en de eventuele beper-

kingen van het gebruik ervan (zie onder meer arrest van 15 maart 2017, *Polynt/ECHA*, C 323/15 P, EU:C:2017:207, punt 20).

28 Zoals met name in de overwegingen 69 en 70 van de REACH-verordening wordt benadrukt, moet op grond van die verordening aan zogenaamde „zeer risicovolle” stoffen zorgvuldig aandacht worden besteed. Die stoffen zijn immers aan de autorisatieregeling van titel VII van die verordening onderworpen. Uit artikel 55 van die verordening volgt dat die autorisatieregeling tot doel heeft „de goede werking van de interne markt te waarborgen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de risico’s van zeer zorgwekkende stoffen naar behoren worden beheerst en dat deze stoffen gestaag worden vervangen door geschikte alternatieve stoffen of technieken, mits die economisch haalbaar en technisch uitvoerbaar zijn” (zie onder meer arrest van 15 maart 2017, *Polynt/ECHA*, C 323/15 P, EU:C:2017:207, punt 21).

29 De eerste fase van die autorisatieregeling betreft de procedure van identificatie van zeer zorgwekkende stoffen aan de hand van de criteria van artikel 57 van de REACH-verordening. De tweede fase bestaat in de opname van die stoffen op de lijst van autorisatieplichtige stoffen, die bijlage XIV bij die verordening vormt, en de derde en laatste fase betreft de procedure die, in voorkomend geval, tot de autorisatie van een zeer zorgwekkende stof leidt (zie onder meer arrest van 15 maart 2017, *Polynt/ECHA*, C 323/15 P, EU:C:2017:207, punt 22).

30 Om de samenhangendheid te waarborgen tussen de in titel VII van de REACH-verordening neergelegde autorisatieregeling en de overige wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de Unie waarmee de gezondheid van de mens of het milieu moeten worden beschermd tegen de risico’s in verband met het gebruik van chemische stoffen, mogen op grond van artikel 58, lid 2, van die verordening bepaalde vormen van gebruik of categorieën van gebruik van de autorisatieplicht worden vrijgesteld, „mits het risico naar behoren wordt beheerst op grond van de bestaande specifieke gemeenschapswetgeving die minimumeisen aan het gebruik van de stof stelt in verband met de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu”.

31 Uit die bepaling volgt duidelijk dat bepaalde vormen van gebruik of categorieën van gebruik van de autorisatieplicht mogen worden vrijgesteld indien aan twee voorwaarden wordt voldaan. Die

voorwaarden houden in dat „specifieke gemeenschapswetgeving [...] minimumeisen aan het gebruik van de stof stelt in verband met de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu” en dat „het risico naar behoren wordt beheerst”. Uit de duidelijke bewoordingen van die bepaling volgt ook dat die voorwaarden cumulatief zijn, zodat, zoals het Gerecht in hoofdzaak in de punten 32 en 64 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, reeds wanneer aan een van die voorwaarden niet wordt voldaan, de vrijstelling moet worden geweigerd.

32 Voor het overige is een restrictieve uitlegging van die bepaling geboden omdat zij een afwijkende bepaling is.

33 Wat de vraag betreft of de richtlijnen 98/24 en 2004/37 onder de eerste van die voorwaarden vallen, moet worden vastgesteld of die richtlijnen kunnen worden beschouwd als specifieke wetgeving die minimumeisen voor de bescherming van de gezondheid van de mens of het milieu in geval van gebruik van de stof oplegt.

34 Volgens vaste rechtspraak moeten de betekenis en de draagwijdte van de uitdrukking „specifieke wetgeving”, waarvoor de REACH-verordening geen definitie geeft, worden bepaald in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis, met inachtneming van de context waarin zij wordt gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie naar analogie arrest van 24 juni 2015, *Hotel Sava Rogaska*, C 207/14, EU:C:2015:414, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 De gebruikelijke betekenis van het adjectief „specifiek” duidt in de omgangstaal op hetgeen bij een zaak hoort, op wat er bijzonder voor is en ze onderscheidt van de andere zaken, en is dus tegengesteld aan wat algemeen is. Overeenkomstig die gebruikelijke betekenis moet de uitdrukking „specifieke wetgeving” in artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening aldus worden uitgelegd dat zij, op zijn minst, doelt op iedere richtlijn of iedere verordening waarin bijzondere regels voor de betrokken stof zijn neergelegd. Die uitdrukking duidt op het tegendeel van een wetgeving die een algemeen en abstract gedefinieerde groep stoffen of categorie gebruiken regelt.

36 VECCO e.a. betogen echter dat de in artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening bedoelde vrijstelling vormen van gebruik of categorieën van gebruik betreft en niet de stoffen. Om te bepa-

len of die vrijstelling toepasselijk is zou dus niet zozeer moeten worden onderzocht of de betrokken stof in de betrokken wetgeving uitdrukkelijk wordt vermeld, maar veeleer of ingevolge die wetgeving in de praktijk de risico's die aan de betrokken vormen van gebruik of categorieën gebruik verbonden zijn naar behoren kunnen worden beheerst. Het Gerecht heeft dan ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de richtlijnen 98/24 en 2004/37 geen specifieke wetgeving vormen die minimumeisen stelt, op grond dat die richtlijnen chroomtrioxide niet uitdrukkelijk vermelden.

37 Dienaangaande zij opgemerkt dat de eerste volzin van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening weliswaar niet het begrip stof, en uitsluitend de begrippen vormen van gebruik of categorieën van gebruik hanteert, maar dat neemt niet weg dat het vrijstellingsmechanisme een onlosmakelijk verband tussen een stof en de vormen of categorieën van gebruik ervan impliceert.

38 De REACH-verordening strekt blijkens haar opschrift en haar algemene economie ertoe, de stoffen te reguleren. De in titel VII van die verordening neergelegde autorisatieregeling is meer in het bijzonder bedoeld voor de stoffen die, wegens hun kenmerkende eigenschappen, als zeer zorgwekkend worden beschouwd en daarom op den duur moeten worden vervangen.

39 Zoals blijkt uit artikel 55 van dezelfde verordening, kunnen die stoffen slechts op de markt worden gebracht op basis van een autorisatie waardoor moet worden gewaarborgd dat de aan het gebruik ervan verbonden risico's naar behoren worden beheerst. Dat is de reden waarom aan de toekenning van een autorisatie op basis van artikel 60 van dezelfde verordening een evaluatie van de risico's onder de in artikel 64 van die verordening vastgelegde voorwaarden voorafgaat.

40 Voor het overige moeten in het besluit om een stof in bijlage XIV bij de REACH-verordening op te nemen, overeenkomstig artikel 58, lid 1, onder e), van die verordening met name de vormen of categorieën van gebruik die in voorkomend geval zijn vrijgesteld van de autorisatieplicht en de eventuele voorwaarden voor deze vrijstellingen worden vermeld.

41 Zoals het Gerecht bovendien, in hoofdzaak, terecht in de punten 41 en 44 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, zou de door VECCO e.a. voorgestane uitlegging van artikel 58, lid 2, van

de REACH-verordening er onder meer op neerkomen dat iedere carcinogene stof van categorie I of II noodzakelijkerwijs van de autorisatieplicht zou moeten worden vrijgesteld voor de vormen van gebruik ervan voor beroepsmatige doeleinden, op grond dat richtlijn 2004/37 die vormen van soort gebruik regelt voor alle carcinogene stoffen. Een dergelijke uitlegging is onverenigbaar zowel met de bewoordingen als met de doelstelling van de autorisatieregeling waarin titel VII van REACH-verordening voorziet voor zeer zorgwekkende stoffen, zoals de carcinogene stoffen van categorie I of II.

42 Nu het Gerecht in de onderhavige zaak terecht heeft vastgesteld dat de richtlijnen 98/24 en 2004/37 geen specifieke bepaling voor chroomtrioxide bevatten die minimumeisen voor de bescherming van de menselijke gezondheid of het milieu in geval van gebruik van die stof oplegt, heeft het Gerecht dan ook met de motivering in de punten 37 tot en met 45 van het bestreden arrest geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat die richtlijnen geen „specifieke wetgeving” in de zin van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening vormen. Het Gerecht heeft dus in punt 63 het bestreden arrest op goede gronden geconcludeerd dat de eerste van de twee door die bepaling gestelde voorwaarden niet vervuld was en daarmee in punt 66 van het bestreden arrest de verwerping van het aan schending van artikel 58, lid 2, van de REACH-verordening ontleende middel kunnen rechtvaardigen.

43 Uit een en ander volgt dat het eerste middel van de hogere voorziening op die enkele grond ongegrond moet worden verklaard.

44 Het tweede en het derde middel van de hogere voorziening zijn subsidiair aangevoerd, voor het geval het eerste middel mocht worden aanvaard. Aangezien het eerste middel is verworpen, kunnen het tweede en het derde middel van de hogere voorziening niet slagen.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.
- 2) Verein zur Wahrung von Einsatz und Nutzung von Chromtrioxid und anderen Chrom-VI-Verbindungen in der Oberflächentechnik eV (VECCO) en de overige partijen waarvan de naam voorkomt in bijlage I bij het onderhavige arrest, worden behalve in hun eigen kosten in de kosten van de Europese Commissie veroordeeld.

3) De Franse Republiek en het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) zullen hun eigen kosten dragen.

NOOT

Uniek aan deze zaak is dat er maar liefst 186 verzoekers zijn. Hun namen worden bij uitzondering niet individueel genoemd aan het begin van het arrest, maar in een (hier niet opgenomen) bijlage aan het einde ervan. De stof wordt door hen met name gebruikt bij de oppervlaktebehandeling van metalen en in houtconserveringsmiddelen. Dat deze verzoekers probeerden aan te tonen dat de twee door hen aangehaalde richtlijnen zouden verzekeren dat werknemers niet ziek worden van werken met chroomtrioxide is kras te noemen, aangezien die richtlijnen geen grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling aan chroomtrioxide bevatten. De afwijzing van hun hoger beroep is alleen al om die reden dan ook terecht en in overeenstemming met het uitgangspunt van het Europese milieurecht dat de bescherming van mens en milieu voorop dient te staan en dat juist bij gevaarlijke stoffen uitzonderingen op de hoofdregel strikt dienen te worden uitgelegd. In dit tijdschrift werd onlangs nog een andere uitspraak van het HvJ EU besproken inzake een andere zeer zorgwekkende chemische stof, MHPA, waar het verzoek van een producent ook werd afgewezen.¹

Bedrijven mogen chroomtrioxide in de Europese Unie overigens vrij blijven gebruiken tot 21 september 2017, de zogeheten *sunset date*. Na die datum mag dit ingevolge de hier besproken uitspraak alleen maar als hiervoor autorisatie is verleend door de Europese Commissie. De basis voor een aanvraag is een zogeheten Sociaal Economische Analyse (SEA) waarmee bedrijven nut en noodzaak voor het mogen blijven gebruiken van chroom moeten aantonen. De eerste verzoeker in de hier besproken uitspraak (VECCO) en anderen hebben zulke autorisatieaanvragen al ingediend. Hun aanvragen worden behandeld door het Europees Chemie Agentschap

(ECHA), die een advies uitbrengt. Zoals gezegd is het aan de Europese Commissie voorbehouden om al dan niet autorisatie te verlenen.

Overeenkomstig artikel 60(4) REACH kan zo'n autorisatie verleend worden indien bij het gebruik van de zeer zorgwekkende stof de sociaal-economische voordelen zwaarder wegen dan het risico voor de gezondheid van de mens en er geen geschikte alternatieve stoffen of technieken bestaan die technisch of economisch haalbaar zijn. De Commissie verleende inmiddels een tweetal autorisaties voor het gebruik van chroomtrioxide (tot 2027 en 2029, waarna een herbeoordeling zal plaatsvinden), terwijl er nog een twintigtal aanvragen in behandeling zijn.² De stof chroomtrioxide is de meest gebruikte stof van de groep chroomverbindingen die als chroom VI wordt aangeduid. Chroom VI werd bekend en berucht in Nederland via een rapportage van EenVandaag uit 2014.³ Het kwam in hoge concentraties voor in verf waarmee (voormalig) medewerkers van het Ministerie van Defensie tot het eind van de 20^e /begin 21^e eeuw jarenlang zouden hebben gewerkt zonder daarbij de juiste beschermingsmiddelen te hebben gebruikt. Daardoor zouden er veel mensen ziek zijn geworden en een aantal personen is inmiddels zelfs overleden. Defensie gelastte een onderzoek door het RIVM dat aanvankelijk in 2016 klaar zou zijn, maar midden 2017 nog steeds niet af is. In de tussentijd werd op 1 maart 2015 een coulaneregeling van kracht.⁴ Zonder aansprakelijkheid te erkennen geeft de regeling de mogelijkheid aan de betrokken (voormalig) werknemers een financiële tegemoetkoming aan te vragen. Later volgt dan een eventuele resterende schadevergoeding. De hoogte van de tegemoetkoming wordt bepaald op basis van de ernst van de aandoening, en varieert van 3.000 tot maximaal 15.000 euro voor ernstig zieken. Defensie stelt

1 HvJ EU 15 maart 2017, C-324/15 P, ECLI:EU:C:2017:208, *Polynt t ECHA*, «JM» 2017/61, m.nt. Douma.

2 Zie Europese Commissie, *REACH Authorisation Decisions*, versie 23 juni 2017.

3 Uitzending van 8 juli 2014. Zie http://www.een-vandaag.nl/binnenland/52568/oud_defensiepersoneel_ernstig_ziek_door_werk.

4 Tijdelijke regeling tegemoetkoming en ondersteuning slachtoffers blootstelling chroom VI houdende stoffen defensie, Ministeriële regeling van 27 februari 2015, nr. BS/20115005602, Staatscourant 5 maart 2015, Nr. 6329.

volgens een voorlichtende website wel als voorwaarde dat er “sterke aanwijzingen” moeten zijn dat werken met chroom VI de ziekte kan hebben veroorzaakt.⁵ In de coulanceregeling resulteerde dit in een lijst met ziektes waarvoor het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCVB) dergelijke sterke aanwijzingen vond voor een verband met chroom VI-blootstelling.⁶ Tegelijkertijd werd ook een aantal ziektes waarvoor slechts “bepaalde aanwijzingen” werd gevonden voor een causaal verband met chroom VI op de coulancelijst gezet, waardoor er ook voor die ziektes een tegemoetkoming kan worden aangevraagd.⁷ Wat opvalt is dat de regeling géén ziektes omvat die voortvloeien uit de effecten op de voortplanting en op de (embryonale) ontwikkeling van mensen. Uit onderzoek van onder andere de Gezondheidsraad is inmiddels gebleken dat chroom VI-effecten op de voortplanting en op de (embryonale) ontwikkeling van dieren heeft en volgens diezelfde Gezondheidsraad kan worden aangenomen dat deze effecten ook relevant voor mensen zijn.⁸ Het RIVM is dergelijke aandoeningen daarom ook gaan onderzoeken en met name of deze het gevolg kunnen zijn van blootstelling aan chroom VI op de werkplek. De minister heeft in dit verband toegezegd dat de lijst met aandoeningen in de coulanceregeling zal worden aangepast als de uitkomst van het RIVM-deelonderzoek daartoe aanleiding geeft.⁹

De tekst van de coulanceregeling laat zien dat als een medewerker gedurende een periode van in totaal minimaal een jaar daadwerkelijk met chroom VI werkte in een van de opgesomde functies en leidt aan een van de genoemde

ziektes (waarbij het zoals gezegd zowel om de sterke als de beperkte aanwijzingen gaat), hij of zij aanspraak kan maken op een tegemoetkoming. Het RIVM-onderzoek voor Defensie zal verder dienen te bepalen welke ziekten aan het werken met chroom VI zonder adequate beschermingsmiddelen te wijten zijn.

Zo’n 760 Defensie-medewerkers met uiteenlopende ziekten deden een beroep op de coulanceregeling en 279 van hen kregen een uitkering.¹⁰ Er werden 474 aanvragen afgewezen omdat deze niet voldeden aan de voorwaarden op het gebied van de aandoening, de functie of de duur van de blootstelling. Daartegen werd in 153 gevallen bezwaar aangetekend wat in 69 keer (gedeeltelijk) gegrond werd verklaard. Er zijn acht beroepszaken aanhangig bij rechtbanken die nog niet tot een uitspraak hebben geleid.¹¹

Indien er uiteindelijk tot schadevergoedingen wordt besloten zullen uitgekeerde tegemoetkomingen daarop in korting worden gebracht (artikel 4.1 coulanceregeling). De tegemoetkoming wordt niet terugggevorderd indien uit later onderzoek blijkt dat er geen sprake is van werkgeversaansprakelijkheid of dat er geen sprake is van causaliteit tussen het werken met chroom VI houdende stoffen en de aandoening (artikel 4.2 lid 1 coulanceregeling). Een aantal ernstig zieke voormalig werknemers heeft inmiddels al schadevergoeding gevorderd van het Ministerie van Defensie.

Uit de berichtgeving over deze kwestie blijkt dat er nog steeds met chroom VI-houdende verf gewerkt wordt bij Defensie, waarbij inmiddels wel betere beschermingsmiddelen worden gebruikt, zodat werknemers geen huidcontact met de stof maken of deze inademen. Tot 21 september 2017 is dat nog toegestaan onder REACH, daarna zal er in principe om autorisatie moeten worden verzocht.¹² Voor toepassing door onze strijdkrachten bestaat er de mogelijkheid dat de

5 Zie Informatiepuntchroom6.nl-overig-abp.

6 Te weten longkanker, neuskanker, allergisch contacteczeem, allergisch beroepsastma, chroomzweren en neusseptumperforatie.

7 Te weten maagkanker en andere gastro-intestinale kanker, chronische longaandoeningen, nieraanandoeningen en immunologische aandoeningen anders dan allergie.

8 Gezondheidsraad, *Chromium VI compounds. Evaluation of the effects on reproduction, recommendation for classification*, 18 mei 2016. Zie ook RIVM, ‘Chroom-VI en ziekten: wat is er bekend uit de wetenschap?’, 19 maart 2017.

9 Brief van de Minister van Defensie van 25 januari 2017, TK 34 550 X, nr. 67.

10 Drost Letselschade, Vertraging in onderzoek chroom-6 bij Defensie, 22 juni 2017.

11 Brief van de Minister van Defensie van 22 juni 2017, ‘Stand van zaken chroomhoudende verf’, TK 34 550 X, nr. 100.

12 Henri van Veen, ‘Vergoeding voor militairen die werkten met gifverf chroom-6’, De Gelderlander, 2 maart 2015.

lidstaten in specifieke gevallen bepaalde stoffen van de toepassing van de verordening kunnen vrijstellen “wanneer zulks noodzakelijk is in het belang van de defensie”, ingevolge art. 2 lid 3 REACH.

W.Th. Douma

101

Duurzaam biogas –
Zweden

Hof van Justitie van de Europese Unie

22 juni 2017, zaak nr. C-549/15,

ECLI:EU:C:2017:490

(mr. Ilešić, mr. Prechal, mr. Rosas, mr. Toader,
mr. Jarašiūnas)

Noot W.Th. Douma

Prejudiciële verwijzing. Hernieuwbare energie. Massabalanssysteem. Duurzaamheidscriteria. Geldigheid. Biogas. Gasnet. Invoer. Vrij verkeer van goederen. Noodzakelijkheid. Evenredigheidsbeginsel.

[Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen art. 17, 18 lid 1; VWEU art. 34, 114]

Het Zweedse Energieagentschap weigert in Duitsland geproduceerd en volgens de regels van de Europese Richtlijn 2009/28 inzake hernieuwbare energie gecertificeerd duurzaam biogas als duurzaam te erkennen. De reden daarvoor is dat het gas via Duitse en Deense openbare gasleidingen naar Zweden wordt vervoerd waardoor er niet aan een in de Zweedse wetgeving neergelegde eis inzake een “duidelijk bepaalde locatie” voor een zogeheten massabalans wordt voldaan. Het massabalans-systeem is opgenomen in de Richtlijn om te garanderen dat biogas voldoet aan de voorgescreven duurzaamheidscriteria. Als het gas via bijvoorbeeld vrachtauto's naar Zweden zou worden gebracht zou dat probleem niet bestaan. Verder zou het ook geen probleem zijn geweest als het gas elders in Zweden was geproduceerd en gecertificeerd en vervolgens via het Zweedse gasnet was getransporteerd. Het bedrijf E.ON Biofor dat het Duitse gas wilde invoeren ging tegen het besluit van het Zweedse Energieagentschap in beroep. De Zweedse bestuursrechter legde een aantal vragen voor aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU).

Het HvJ EU stelt allereerst vast dat artikel 18, lid 1 van de Richtlijn inzake hernieuwbare energie geen verplichting met zich meebrengt om toe te staan dat biogas dat voldoet aan de duurzaamheidscriteria van artikel 17 van die richtlijn en bestemd is om te worden gebruikt als biobrandstof, wordt ingevoerd via hun gekoppelde nationale gasnetten. Vervolgens legt het Hof uit dat eerstgenoemde bepaling niet strijdig is met art. 34 VWEU.

Het HvJ EU acht de Zweedse eisen uiteindelijk strijdig met het Europese recht. Het Hof overwoog dienaangaande dat de Richtlijn inzake hernieuwbare energie de wijze van garanderen van het voldoen aan de duurzaamheidscriteria niet volledig harmoniseert. Daardoor bestaat er een zekere beleidsruimte voor de nationale autoriteiten om een eigen massabalanssysteem in te stellen. Indien zo'n systeem de invoer uit andere lidstaten belemmert dient aan art. 34 VWEU getoetst te worden, dat invoerbelemmeringen verbiedt. Dergelijke belemmeringen zijn weliswaar toegestaan in verband met de bescherming van het leven en de gezondheid van mensen, dieren en planten (art. 36 VWEU) en het milieu (ingevolge de rechtspraak van het HvJ EU) en beide doeleinden zijn geholpen bij meer duurzame energiebronnen, maar ze dienen wel noodzakelijk en evenredig te zijn.

Het Zweedse Energieagentschap heeft echter op geen enkele wijze aangetoond dat het zich niet zou kunnen vergewissen van het duurzame karakter van het uit andere lidstaten via gekoppelde nationale gasnetten ingevoerde biogas. Dat zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door van de betrokken marktpartijen de overlegging te verlangen van de door het nationale recht voorgeschreven gegevens, waarbij bijvoorbeeld rekening kan worden gehouden met de informatie en documenten uit het Duitse massabalanssysteem. Zodoende heeft het Energieagentschap niet aangetoond dat het litigieuze bevel werkelijk noodzakelijk is om zeker te kunnen zijn van de duurzaamheid van het uit andere lidstaten via gasleidingen ingevoerde biogas. Daarom is een dergelijke maatregel in strijd met het evenredigheidsbeginsel en kan deze niet worden gerechtvaardigd.

E.ON Biofor Sverige AB t Statens energimyndighet

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging en de geldigheid van artikel 18, lid 1, van richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuw-