

## MRF 2022.151

EU-Domstolens dom af 16. juni 2022, 4. afd., de forenede sager C-65/21 P og C-73/21 P – C-75/21 P, SGL Carbon mod Kommissionen

***Ikke grundlag for at underkende Rettens frifindelse af Kommissionen for erstatningsansvar for fejl i risikovurdering ved klassificeringen af kultjære som giftigt, da fejlen ikke var tilstrækkeligt kvalificeret henset navnlig til de komplekse retlige og videnskabelige rammer for vurderingen af stoffet, uanset det var en fejl, at Retten anførte, at forsigtighedsprincippet fandt anvendelse, da denne fejl ikke havde betydning for frifindelsen.***

Sagen angik et erstatningssøgsmål efter TEUF art. 268 mod Kommissionen anlagt af SGL Carbon SE og tre andre kemikalieproducenter for det økonomiske tab, som selskaberne var påført ved, at Kommissionen fejlagtigt ved forordning nr. 944/2013 havde klassificeret beg, kultjære-, højtemperaturs- (CTPHT) som giftigt for vandmiljøet. Forudgående havde selskaberne ved sagsanlæg mod Kommissionen fået medhold i, at klassificeringen var forkert, fordi Kommissionen havde anvendt en risikovurderingsmetode, hvor der var set bort fra andre relevante faktorer end de i metodologien oplyste, hvilket betød, at den faktiske vandopløselighed var 71.000 gange lavere end den hypotetiske opløselighed beregnet på grundlag af den teoretiske metode (sag C-691/15 P – trykt i MAD 2017.406). På denne baggrund anlagde selskaberne erstatningssøgsmål efter TEUF art. 340(2) mod Kommissionen og krævede erstatning for de omkostninger, som selskaberne var blevet påført ved den fejlagtige klassificering. Kommissionen, der var støttet af Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) og Spanien, gjorde gældende, at der ikke var handlet ansvarspådragende, da fejlen ikke var tilstrækkeligt kvalificeret, at der ikke var påvist et tab, og at der manglende årsagsforbindelse. Ved Rettens domme i sag T-635/18 (se **MRF 2020.23**), T-638/18, T-639/18 og T-645/18 blev Kommissionen frifundet for erstatningsansvar, da Retten ikke fandt, at Kommissionens fejl var tilstrækkeligt kvalificeret til at være ansvarspådragende. I den forbindelse anførte Retten i sag T-635/18 i præmis 107-109: ”Selv om forsigtighedsprincippet ikke nævnes udtrykkeligt i forordning nr. 1272/2006, kan der ikke ses bort fra dette princip, som bl.a. ligger til grund for bestemmelserne i forordning nr. 1907/2006, ved klassificeringen af kemiske stoffer og blandinger, som er et område, der er snævert forbundet med det område, der er omhandlet af forordning nr. 1907/2006. Forsigtighedsprincippet, som er et generelt princip i EU-retten, bemyndiger i tilfælde af usikkerhed de

kompetente myndigheder til at træffe passende foranstaltninger til at forebygge visse potentielle risici for den offentlige sundhed, sikkerheden og miljøet uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko [...]. Det er i denne sammenhæng, at forordning nr. 1272/2008 tillægger Kommissionen kompetence til at klassificere kemiske stoffer. Som det ses af denne sag, kan udøvelsen af denne kompetence gøre det nødvendigt at drage konklusioner om komplekse stoffers toksicitet. Udøvelsen af denne kompetence risikerer faktisk at blive hindret til skade for de ovennævnte formål, såfremt en stillingtagen til klassificeringen af komplekse stoffer kunne medføre, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, uden at den videnskabelige kompleksitet og usikkerheden som følge af klassificeringen samt kompleksiteten ved de gældende lovgivningsmæssige rammer tages i betragtning som faktorer, der kan gøre en potentiel fejl undskyldelig. Under alle omstændigheder udgør Kommissionens fejl ikke en adfærd grænsende til vilkårlighed [...]. I modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, giver det forhøjede resultat, som anvendelsen af summationsmetoden førte til i den foreliggende sag, ikke mulighed for at konkludere, at Kommissionen har udvist en adfærd grænsende til vilkårlighed”. De fire selskaber ankede dommen til EU-Domstolen, hvor de bl.a. gjorde gældende, at Retten fejlagtigt havde lagt til grund, at forsigtighedsprincippet fandt anvendelse, selv om forsigtighedsprincippet først kan påberåbes af myndigheder som grundlag for begrænsninger, når der foreligger en risikovurdering. EU-Domstolen bemærkede hertil (præmis 96-102): ”Forsigtighedsprincippet indebærer, at der, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den hævdede risikoforeligger, som

følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser ikke er overbevisende, men at sandsynligheden for en reel skade på den offentlige sundhed varer ved, dersom risikoen indtræder, begrundet forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger [...] Dette princip finder følgelig bl.a. anvendelse i forbindelse med klassificeringen af et stof på grundlag af forordning nr. 1272/2008, når vurderingen af de risici, som dette stof indebærer for miljøet og menneskers sundhed, efterlader usikkerhed. [...] Det fremgår imidlertid hverken af Rettens dom [fra 2015], hvori det blev fastslået, at Kommissionen havde behæftet klassificeringen af CTPHT med et åbenbart fejlskøn, eller af Domstolens dom (C-691/15 P) [...], at der var en usikkerhed mht. CTPHT's risiko for toksicitet for vandmiljøet, således at Kommissionen havde

grundlag for at påberåbe sig forsigtighedsprincippet. Eftersom Retten og Domstolen har fastslået, at Kommissionen havde behæftet sin risikovurdering med denne fejl, kan det ikke hævdes, at denne fejlagtige vurdering gav anledning til usikkerhed om omfanget af disse risici. Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at forsigtighedsprincippet fandt anvendelse i forbindelse med klassificeringen af CTPHT, således at den fejl, som Kommissionen havde begået i denne sammenhæng, ikke kunne medføre, at Unionen ifaldt ansvar uden for kontraktforhold. Det fremgår imidlertid af de appellerede domme [...], at det kun var for fuldstændighedens skyld, at Retten fastslog, at forsigtighedsprincippet ligeledes kunne begrunde en sådan klassificering". Under hensyn hertil afviste EU-Domstolen, at fejlen kunne anses for ansvarspådragende.

**Kommentar:** *Dommen tydeliggør forsigtighedsprincippets anvendelsesområde og tydeliggør ligeledes, at en fejlagtig anvendelse af forsigtighedsprincippet til aktiviteter, hvor der ikke er usikkerhed om risikoen, kan føre til, at afgørelser er ugyldige, men ikke nødvendigvis er ansvarspådragende for den myndighed, der fejlagtigt har anvendt forsigtighedsprincippet.*

---

## DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. juni 2022 (\*)

»Appeller – miljø – forordning (EF) nr. 1272/2008 – klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger – forordning (EU) nr. 944/2013 – klassificering af beg, kultjære-, højtemperaturs- som et stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410) – annullation – erstatningsøgsmål«

I de forenede sager C-65/21 P og C-73/21 P – C-75/21 P,

angående fire appeller i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 2. februar 2021,

**SGL Carbon SE**, Wiesbaden (Tyskland) (C-65/21 P),

**Química del Nalón SA**, tidligere Industrial Química del Nalón SA, Oviedo (Spanien) (C-73/21 P),

**Deza a.s.**, Valašské Meziříčí (Den Tjekkiske Republik) (C-74/21 P),

**Bilbaína de Alquitranes SA**, Lutzana-Baracaldo (Spanien) (C-75/21 P),

ved advokats M. Grunchard, P. Sellar og K. Van Maldegem,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

**Europa-Kommissionen** ved A. Dawes, R. Lindenthal og K. Talabér-Ritz, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

**Kongeriget Spanien** ved L. Aguilera Ruiz og M.J. Ruiz Sánchez, som befuldmægtigede,

**Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA)** ved W. Broere, M. Heikkilä og S. Mahoney, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne S. Rodin, J.-C. Bonichot (refererende dommer), L.S. Rossi og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. februar 2022,

afsagt følgende

**Dom**

- 1 I appelskrifterne har SGL Carbon SE, Química del Nalón SA, tidligere Industrial Química del Nalón SA, Deza a.s. og Bilbaína de Alquitranes SA nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets domme af 16. december 2020, henholdsvis SGL Carbon mod Kommissionen (T-639/18, ikke trykt i Sml., herefter »den første appellerede dom«, EU:T:2020:628), Industrial Química del Nalón mod Kommissionen (T-635/18, herefter »den anden appellerede dom«, EU:T:2020:624), Deza mod Kommissionen (T-638/18, ikke trykt i Sml., herefter »den tredje appellerede dom«, EU:T:2020:627) og Bilbaína de Alquitranes mod Kommissionen (T-645/18, ikke trykt i Sml., herefter »den fjerde appellerede dom«, EU:T:2020:629) (herefter samlet »de appellerede domme«), hvorved Retten frifandt Kommissionen i de sager, som appellanterne havde anlagt med påstand om erstatning for det tab, som de havde lidt på grund af vedtagelsen af Kommissionens forordning (EU) nr. 944/2013 af 2. oktober 2013 om ændring, med henblik på tilpasning til den tekniske og videnskabelige udvikling, af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger (EUT 2013, L 261, s. 5, herefter »den omtvistede forordning«), hvorved beg, kultjære-, højtemperaturs- blev klassificeret som et stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410).

### Retsforskrifter

- 2 Femte til ottende betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1272/2008 af 16. december 2008 om klassificering, mærkning og emballering af stoffer og blandinger og om ændring og ophævelse af direktiv 67/548/EØF og 1999/45/EF og om ændring af forordning (EF) nr. 1907/2006 (EUT 2008, L 353, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 286/2011 af 10. marts 2011 (EUT 2011, L 83, s. 1) (herefter »forordning nr. 1272/2008«), har følgende ordlyd:

- »(5) For at fremme den verdensomspændende handel og samtidig beskytte menneskers sundhed og miljøet er der over en periode på 12 år omhyggeligt blevet udarbejdet harmoniserede kriterier for klassificering og mærkning i FN-regi, hvilket har ført til det globalt harmoniserede system for klassificering og mærkning af kemikalier (i det følgende benævnt »GHS«).
- (6) Denne forordning kommer, efter at Det Europæiske Fællesskab flere gange i erklæringer har bekræftet sin hensigt om at bidrage til den globale harmonisering af kriterierne for klassificering og mærkning, ikke kun på FN-plan, men også ved hjælp af gennemførelse af internationalt aftalte GHS-kriterier i fællesskabslovgivningen.
- (7) Virksomhedernes fordele vil blive øget i takt med, at flere lande i verden vedtager GHS-kriterierne i deres lovgivning. Fællesskabet bør gå i spidsen for denne proces for at få andre lande til at tilslutte sig og for at sikre en konkurrencemæssig fordel for industrien i Fællesskabet.
- (8) De[t] er derfor af afgørende betydning at harmonisere bestemmelserne og kriterierne for klassificering og mærkning af stoffer, blandinger og visse nærmere bestemte artikler inden for Fællesskabet under hensyntagen til klassificeringskriterierne og mærkningsreglerne i GHS, men også ved at bygge videre på de 40 års erfaringer, der er opnået ved gennemførelse af den nuværende fællesskabslovgivning på kemikalieområdet og ved at opretholde det beskyttelsesniveau, der er opnået gennem systemet med harmonisering af klassificering og mærkning i EF-fareklasser, der endnu ikke indgår i GHS, samt gennem de nuværende regler for mærkning og emballering.«

- 3 Artikel 1, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1272/2008 har følgende ordlyd:

»Formålet med denne forordning er at sikre et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, samtidig med at der sikres fri bevægelighed for stoffer [og] blandinger [...] ved:

- a) harmonisering af kriterierne for klassificering af stoffer og blandinger og af reglerne for mærkning og emballering af farlige stoffer og blandinger

[...]«

- 4 Denne forordnings artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Et stof eller en blanding, der opfylder de kriterier vedrørende fysiske farer, sundhedsfarer eller miljøfarer, der er fastlagt i del 2-5 i bilag I, er farligt og skal klassificeres ifølge de fareklasser, der er fastlagt i det pågældende bilag.«

- 5 Den nævnte forordnings artikel 37 vedrører »procedure[n] for harmonisering af klassificering og mærkning af stoffer«. Denne artikel fastsætter følgende i stk. 1:

»En kompetent myndighed kan til agenturet fremsende et forslag til harmoniseret klassificering og mærkning af stoffer og, hvis det er relevant, specifikke koncentrationsgrænser eller [multiplikationsfaktorer (herefter »M-faktorer«)] eller et forslag til revision heraf.«

- 6 I henhold til samme forordnings artikel 37, stk. 4, vedtager Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) udvalg for risikovurdering (herefter »RAC«), der er oprettet i henhold til artikel 76, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1, og berigtiget i EUT 2007, L 136, s. 3), en udtalelse om ethvert forslag »fremsendt i henhold til stk. 1 eller 2 inden 18 måneder efter modtagelse af forslaget, idet de berørte parter gives mulighed for at fremsætte kommentarer«, og ECHA »fremsender denne udtalelse og eventuelle kommentarer til Kommissionen«.

- 7 Proceduren for vedtagelse af forslag til klassificeringer er fastsat i artikel 37, stk. 5, i forordning nr. 1272/2008 som følger:

»Hvis Kommissionen finder, at harmoniseringen af klassificeringen og mærkningen af det pågældende stof er hensigtsmæssig, skal den uden unødige forsinkelser forelægge et udkast til afgørelse om indførelse af stoffet sammen med den relevante klassificering og de relevante mærkningselementer i tabel 3.1 i del 3 i bilag VI samt, hvis det er relevant, de specifikke koncentrationsgrænser eller M-faktorer.

[...]«

- 8 Bilag I til denne forordning har overskriften »Klassificerings- og mærkningskrav for farlige stoffer og blandinger«. Indledningen til dette bilag præciserer bl.a., at det fastsætter kriterierne for klassificering af stoffer og blandinger i fareklasser.

- 9 Punkt 4.1.1.1 i bilag I til nævnte forordning har følgende ordlyd:

»a) Ved »akut toksicitet for vandmiljøet« forstås et stofs iboende egenskab til at skade en organisme, der lever i vand, når vandmiljøet kortvarigt eksponeres for stoffet.

[...]

g) Ved »kronisk toksicitet for vandmiljøet« forstås et stofs iboende egenskab til at forårsage skadelige virkninger i organismer, der lever i vand, under eksponeringer af vandmiljøet, der bestemmes i relation til organismens livscyklus.

[...]«

- 10 Dette bilags punkt 4.1.3 med overskriften »Klassificeringskriterier for blandinger« bestemmer:

»4.1.3.1. Klassificeringssystemet for blandinger dækker alle de klassificeringskategorier, der anvendes for stoffer, dvs. akut kategori 1 og kronisk kategori 1 til 4. For at anvende alle foreliggende data til klassificering af blandingsens farer med hensyn til vandmiljøet gælder følgende, hvor det er relevant:

En blandings »relevante bestanddele« er de bestanddele, som er klassificeret i »akut kategori 1« eller »kronisk kategori 1« og er til stede i en koncentration på 0,1% (w/w) eller derover, samt dem, som er klassificeret i »kronisk kategori 2«, »kronisk kategori 3« eller »kronisk kategori 4« og er til stede i en koncentration på 1,0% (w/w) eller derover, medmindre der er en formodning (f.eks. i tilfælde af meget toksiske bestanddele (jf. 4.1.3.5.5.5)) om, at en bestanddel, der er til stede i en mindre koncentration, alligevel kan være relevant for klassificering af blandingen som farlig for vandmiljøet. For stoffer, der er klassificeret i »akut kategori 1« eller »kronisk kategori 1«, er den koncentration, der generelt tages i betragtning (0,1/M%) (M-faktoren er forklaret i 4.1.3.5.5.5).

4.1.3.2. Fremgangsmåden for klassificering for farer for vandmiljøet er inddelt i trin og afhænger af typen af oplysninger, der foreligger for selve blandingen og for dens bestanddele. I figur 4.1.2 er den proces, der skal følges, skitseret.

Elementer i den trinvisse fremgangsmåde omfatter:

- klassificering på grundlag af testede blandinger
- klassificering på grundlag af brobygningsprincipper (»bridging principles«)
- anvendelse af »summation af klassificerede komponenter« og/eller »additivitetsformel«.

11 Det nævnte bilags punkt 4.1.3.5.5 med overskriften »Summationsmetoden« bestemmer:

»[...]

4.1.3.5.5.1.1. For så vidt angår stofklassificeringskategorierne kronisk kategori 1 til 3, afviger de tilgrundliggende toksicitetskriterier med en faktor på 10, når man bevæger sig fra én kategori til en anden. Stoffer med klassificering i et højt toksicitetsbånd bidrager derfor til klassificering af en blanding i et lavere bånd. Ved beregningen af disse klassifikationskategorier skal der derfor tages hensyn til bidrag fra alle stoffer, der klassificeres i kronisk kategori 1, 2 eller 3.

4.1.3.5.5.1.2. Når en blanding indeholder bestanddele, der er klassificeret i akut kategori 1 eller kronisk kategori 1, skal man være opmærksom på, at sådanne bestanddele, når deres akutte toksicitet ligger under 1 mg/l og/eller kroniske toksicitet ligger under 0,1 mg/l (hvis ikke-hurtigt nedbrydelig) og 0,01 mg/l (hvis hurtigt nedbrydelig) bidrager til blandingens toksicitet, selv i en lille koncentration. Aktive bestanddele i pesticider besidder ofte en sådan høj toksicitet for vandmiljøet, men det samme gælder også for visse andre stoffer som f.eks. organiske metalforbindelser. Under disse omstændigheder fører anvendelsen af de normale generiske koncentrationsgrænser til en »underklassificering« af blandingen. Der skal derfor anvendes multiplikationsfaktorer for at tage hensyn til meget toksiske bestanddele, som beskrevet i punkt 4.1.3.5.5.5.«

12 Samme bilag har i punkt 4.1.3.5.5.3 med overskriften »Klassificering i akut kategori 1« følgende ordlyd:

»4.1.3.5.5.3.1. Først behandles bestanddele, der er klassificeret i akut kategori 1. Hvis summen af koncentrationerne (i%) af disse bestanddele multipliceret med deres tilsvarende M-faktorer er over 25%, klassificeres hele blandingen som akut kategori 1.

[...]«

13 Bilag I til forordning nr. 1272/2008 bestemmer følgende i punkt 4.1.3.5.5.4 med overskriften »Klassificering i kronisk kategori 1, 2, 3 og 4«:

»4.1.3.5.5.4.1 Først behandles bestanddele, der er klassificeret i kronisk kategori 1. Hvis summen af koncentrationerne (i%) af disse bestanddele multipliceret med deres tilsvarende M-faktorer

er større end eller lig med 25%, klassificeres blandingen i kronisk kategori 1. Hvis resultatet af beregningen er en klassificering af blandingen som kronisk kategori 1, er klassificeringsproceduren afsluttet.«

14 Dette bilags punkt 4.1.3.5.5.5 med overskriften »Blandinger med meget toksiske bestanddele« bestemmer:

»4.1.3.5.5.1. Bestanddele med toksiciteter i akut kategori 1 og kronisk kategori 1 på under 1 mg/l og/eller kroniske toksiciteter under 0,1 mg/l (hvis de ikke er hurtigt nedbrydelige) og 0,01 mg/l (hvis de er hurtigt nedbrydelige) bidrager til blandingens toksicitet selv ved lave koncentrationer og skal normalt tillægges forhøjet vægt ved anvendelse af metoden »summation af klassificeringer«. Når en blanding indeholder komponenter klassificeret i akut eller kronisk kategori 1, gælder et af følgende:

- Den trinvis metode beskrevet i punkt 4.1.3.5.5.3 og 4.1.3.5.5.4 bruges med anvendelse af en vægtet sum ved multiplikation af koncentrationerne af komponenter i akut kategori 1 og kronisk kategori 1 med en faktor, i stedet for blot en sammenlægning af procenttallene. Dette betyder, at koncentrationen af »akut kategori 1« i venstre kolonne i tabel 4.1.1 og koncentrationen af »kronisk kategori 1« i venstre kolonne i tabel 4.1.2 multipliceres med den relevante multiplikationsfaktor. De multiplikationsfaktorer, der skal anvendes på disse bestanddele, defineres ved anvendelse af toksicitetsværdien, som sammenfattet i tabel 4.1.3. For at kunne klassificere en blanding indeholdende akutte/kroniske kategori 1-bestanddele, skal den, der foretager klassificeringen, derfor have oplysninger om værdien af M-faktoren for at kunne anvende summationsmetoden.

[...]«

### **Sagernes baggrund og de appellerede domme**

15 SGL Carbon (sag C-65/21 P) er moderselskabet i en koncern, der fremstiller kul- og grafitprodukter, hvori beg, kultjære-, højtemperaturs- (herefter »CTPHT«) er et af råmaterialerne. Química del Nalón (sag C-73/21 P), Deza (sag C-74/21 P) og Bilbaína de Alquitrans (sag C-75/21 P) er producenter af dette stof.

16 Sagerens baggrund er gengivet på følgende måde i de appellerede dommes præmis 16-23:

»16 CTPHT er i henhold til beskrivelsen i tabel 3.1 og 3.2 i bilag VI til forordning nr. 1272/2008 resten fra destillationen af højtemperatursstenkulstjære, et sort, fast stof med et blødgøringspunkt omtrent fra 30 °C til 180 °C, som hovedsageligt består af en sammensat blanding af aromatiske carbonhydrider, bestående af tre- eller flerleddede kondenserede ringe. [...] CTPHT bruges primært til at fremstille bindemidler til elektroder til aluminiums- og stålindustrien.

17 I september 2010 indgav Kongeriget Nederlandene et dossier til ECHA i henhold til artikel 37 i forordning nr. 1272/2008 med forslag om klassificering af CTPHT som kræftfremkaldende stof i kategori 1A (H350), mutagent stof i kategori 1B (H340), reproduktionstoksisk stof i kategori 1B (H360FD), stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410).

18 Efter at have modtaget bemærkninger til det pågældende dossier under en offentlig høring fremsendte ECHA dette dossier til RAC.

19 Den 21. november 2011 vedtog RAC en udtalelse om CTPHT, som ved enstemmighed tiltrådte Kongeriget Nederlandenes forslag. Denne udtalelse var ledsaget af et baggrundsdokument med RAC's detaljerede analyse [...] og et dokument med Kongeriget Nederlandenes svar på de bemærkninger, der var fremsat til denne medlemsstats dossier.

- 20 Hvad angår klassificeringen af CTPHT som stof med toksicitet for vandmiljøet anførte RAC i udtalelsen, som Kongeriget Nederlandene havde foreslået i sit dossier fremsendt til ECHA, at denne klassificering ikke kunne støttes på oplysninger fra et studie, der fulgte »*Water-Accommodated Fraction*«-tilgangen. RAC begrundede denne betragtning ved at anføre, dels at disse oplysninger var opnået uden stråling af ultraviolette stråler (UV), selv om visse polycykliske aromatiske hydrocarbonbestanddele (»PAH«) af CTPHT er fototoksiske, og dels at de pågældende undersøgelser var blevet udført med kun én prøve. Som Kongeriget Nederlandene havde foreslået i sit dossier fremsendt til ECHA, fandt udvalget således, at klassificeringen af dette stof skulle støttes på en anden tilgang, som bestod i at anse CTPHT for at være en blanding. Efter denne metode blev de 16 PAH'er af CTPHT, som er defineret som prioriterede stoffer af det amerikanske Environmental Protection Agency (EPA), og for hvilke der forelå tilstrækkelige data om virkning og eksponering, analyseret separat i overensstemmelse med deres toksicitet for vandmiljøet. Ved at anvende en metode, som er omhandlet i punkt 4.1.3.5.5 i bilag I til forordning nr. 1272/2008, og som omfatter beregning af summen af de resultater, der er opnået ved at tildele [M-faktorer] til de forskellige PAH'er for at tillægge meget toksiske bestanddele af CTPHT mere vægt (herefter »summationsmetoden«), viste denne analyse ifølge RAC's udtalelse, at CTPHT skulle klassificeres som stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410).
- 21 Den 2. oktober 2013 vedtog Europa-Kommissionen på grundlag af RAC's udtalelse [den omtvistede] forordning [...]. I medfør af artikel 1, nr. 2), litra a), nr. i), og artikel 1, nr. 2), litra b), nr. i), i [den omtvistede] forordning [...], sammenholdt med forordningens bilag II og IV, blev CTPHT klassificeret som kræftfremkaldende stof i kategori 1A (H350), mutagent stof i kategori 1B (H340), reproduktionstoksisk stof i kategori 1B (H360FD), stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410). I medfør af artikel 3, stk. 3, i [den omtvistede] forordning [...] har denne klassificering fundet anvendelse siden den 1. april 2016. Ifølge femte betragtning til [den omtvistede] forordning [...] fastsattes en længere frist for CTPHT, inden anvendelsen af den harmoniserede klassificering blev obligatorisk, for at disse erhvervsdrivende kunne overholde de forpligtelser, der følger af de nye harmoniserede klassificeringer for stoffer, som er meget giftige for vandlevende organismer, og som kan forårsage langtidsvirkninger i vandmiljøet, navnlig forpligtelserne i artikel 3 i og bilag III til i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/68/EF af 24. september 2008 om indlandstransport af farligt gods (EUT 2008, L 260, s. 13).
- 22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. december 2013, som blev registreret under sagsnummer T-689/13, anlagde [appellanterne og en række andre selskaber] sag med påstand om delvis annullation af [den omtvistede] forordning [...], for så vidt som den klassificerede CTPHT som stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410).
- 23 Ved dom af 7. oktober 2015, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767), annullerede Retten [den omtvistede] forordning [...], for så vidt som den klassificerede CTPHT som stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410).«
- 17 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. december 2015 iværksatte Kommissionen appel til prøvelse af dommen af 7. oktober 2015, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767).
- 18 Ved dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), forkastede Domstolen den af Kommissionen iværksatte appel.

### Sagerne for Retten og de appellerede domme

- 19 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 23. oktober 2018 anlagde appellanterne og to andre selskaber hver især et erstatningssøgsmål med påstand om erstatning for det tab, som de mente at have lidt som følge af den ulovlige klassificering ved den omtvistede forordning af CTPHT som stof



med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410).

- 20 De gjorde for det første gældende, at den ulovlige karakter af denne klassificering som fastslået ved Rettens dom af 7. oktober 2015, *Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen* (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767), og stadfæstet ved Domstolens dom af 22. november 2017, *Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl.* (C-691/15<sup>o</sup>P, EU:C:2017:882), udgjorde en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder. For det andet gjorde de gældende, at denne ulovlighed havde påført dem et økonomisk tab på sammenlagt 1 022 172 EUR og en række yderligere omkostninger: først omkostningerne ved tilpasningen af emballeringen og ved transportmetoderne, som de følger af De Forenede Nationers modelbestemmelser for transport af farligt gods, dvs. bl.a. den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej, reglementet for international befordring af farligt gods med jernbane og den internationale kode for søtransport af farligt gods; dernæst de yderligere omkostninger ved den i den omtvistede forordning fastsatte klassificering med henblik på at ajourføre sikkerhedsdatabladene i overensstemmelse med forordning nr. 1907/2006 og endelig omkostningerne med henblik på at efterkomme Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EU af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer og om ændring og efterfølgende ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF (EUT 2012, L 197, s. 1), som den ulovlige klassificering af CTPHT havde medført for dem.
- 21 Ved seks domme afsagt den 16. december 2020, herunder de appellerede domme, frifandt Retten Kommissionen i disse erstatningssøgsmål ved identisk affattede domme med den begrundelse, at den første betingelse for, at Unionen ifalder ansvar uden for kontraktforhold, nemlig at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, ikke var opfyldt.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

- 22 Ved afgørelse af 19. oktober 2021 blev sagerne C-65/21 P og C-73/21 P – C-75/21 P forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.
- 23 Appellanterne har med deres respektive enslydende appeller nedlagt følgende påstande:
- De appellerede domme ophæves.
  - Sagerne hjemvises til Retten.
  - Afgørelsen om sagsomkostningerne i det foreliggende søgsmål udsættes, idet Retten træffer afgørelse herom efter en fornyet behandling af sagerne.
- 24 Kommissionen, Kongeriget Spanien og ECHA har nedlagt følgende påstande:
- Appellerne forkastes.
  - Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

### **Om appellerne**

- 25 Til støtte for appellerne har appellanterne fremsat seks anbringender:

#### ***Det første anbringende***

##### *Parternes argumentation*

- 26 Appellanterne har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl i den første appellerede doms præmis 71, i den anden appellerede doms præmis 72, i den tredje appellerede doms præmis 69 og i den fjerde appellerede doms præmis 72, idet den afviste anbringendet om, at Kommissionen havde

tilsidesat sin forpligtelse til at udvise omhu med den begrundelse, at dette anbringende ikke var blevet fremført specifikt og selvstændigt i stævningerne. Retten fandt med urette, at der skulle sondres mellem dette anbringende og anbringendet om, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at undlade at tage hensyn til et relevant forhold med henblik på klassificeringen af CTPHT. Da appellanterne i stævningerne har gjort gældende, at Kommissionen har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, var der ikke derudover behov for at fremføre anbringendet om, at Kommissionen har tilsidesat sin pligt til at udvise omhu.

- 27 Kommissionen har, støttet af ECHA og den spanske regering, bestridt denne argumentation og er af den opfattelse, at det første anbringende skal forkastes.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 28 I de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms præmis 26, afviste Retten anbringendet om Kommissionens tilsidesættelse af sin pligt til at udvise omhu med den begrundelse, at appellanterne ikke specifikt og selvstændigt havde påberåbt sig denne tilsidesættelse i deres stævninger, men kun i deres replikker, og at dette anbringende heller ikke kunne anses for at være en uddybning af et anbringende, der allerede var indeholdt i disse stævninger.
- 29 Appellanterne har i det væsentlige gjort gældende, at anbringendet om en tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu ikke adskiller sig fra det anbringende om et åbenbart urigtigt skøn, som de havde fremsat i deres stævninger, og blot udgør en uddybning heraf.
- 30 Forpligtelsen til at udvise omhu, der er uløseligt forbundet med princippet om god forvaltningsskik og almindeligvis finder anvendelse på Unionens forvaltnings handlinger i forholdet til offentligheden, pålægger denne forvaltning at handle med omhyggelighed og omtanke (dom af 16.12.2008, Masdar (UK) mod Kommissionen, C-47/07 P, EU:C:2008:726, præmis 92 og 93, og af 4.4.2017, Ombudsmanden mod Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, præmis 34).
- 31 Forpligtelsen påhviler Unionens institutioner under udøvelsen af deres skønsbeføjelse. Når en part gør gældende, at den kompetente institution har anlagt et åbenbart urigtigt skøn, skal Unionens retsinstanser således efterprøve, om denne institution omhyggeligt og upartisk har undersøgt alle relevante forhold i den pågældende sag (dom af 18.7.2007, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen, C-326/05 P, EU:C:2007:443, præmis 77, og af 22.11.2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl., C-691/15 P, EU:C:2017:882, præmis 35).
- 32 Det følger af denne praksis fra Domstolen, at anbringendet om tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu ofte er sammenfaldende med anbringendet om et åbenbart urigtigt skøn. En omhyggelig og upartisk hensyntagen til alle relevante forhold i den pågældende sag er ganske vist ikke i sig selv tilstrækkelig til at forhindre den berørte institution i at anlægge et åbenbart urigtigt skøn. Ikke desto mindre er denne institutions tilsidesættelse af sin forpligtelse til at udvise omhu den mest almindelige årsag.
- 33 Dette er navnlig tilfældet med det åbenbart urigtige skøn, som Kommissionen anlagde i det foreliggende tilfælde, da den klassificerede CTPHT som stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410) på grundlag af dets bestanddele, som Retten konstaterede i præmis 30 i dom af 7. oktober 2015, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767), med den begrundelse, at Kommissionen havde »undladt at opfylde sin forpligtelse til at tage hensyn til alle relevante forhold og omstændigheder«. I præmis 55 i dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882, præmis 55), bekræftede Domstolen Rettens konstatering.
- 34 Det fremgår af punkt 55, 46, 46 og 45 i stævningerne fra henholdsvis SGL Carbon, Química del Nalón, Deza og Bilbaína de Alquitranes, at disse sidstnævnte kritiserede Kommissionen for at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Dette åbenbart urigtige skøn udgør i øvrigt selve grundlaget for deres erstatningspåstande, således som Retten bemærkede i den første appellerede doms præmis 61, i den anden appellerede doms præmis 62, i den tredje appellerede doms præmis 59 og i den fjerde appellerede doms præmis 62.

- 35 Retten begik følgerig en retlig fejl, da den afviste anbringendet om tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu med den begrundelse, at det ikke udgjorde en uddybning af et anbringende, der allerede var indeholdt i stævningerne, men et selvstændigt anbringende, der var fremsat for sent.
- 36 Den omstændighed, at anbringendet om tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu med urette blev anset for at være selvstændigt og følgerig blev afvist som for sent fremsat, har imidlertid ikke haft betydning for prøvelsen af søgsmålet i første instans, eftersom dette argument, således som det fremgår af denne doms præmis 32 og 33, er sammenfaldende med argumentet om et åbenbart urigtigt skøn, der er blevet gjort gældende i stævningerne, således som det følger af denne doms præmis 34, og som Retten undersøgte og forkastede. Desuden og under alle omstændigheder tog Retten i sidste punktum i den første appellerede doms præmis 114, i den anden appellerede doms præmis 115, i den tredje appellerede doms præmis 112 og i den fjerde appellerede doms præmis 115 materiel stilling til anbringendet om tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu, selv om det var for fuldstændighedens skyld, og den fandt, at denne tilsidesættelse ikke var tilstrækkelig kvalificeret til, at Unionen ifaldt ansvar.
- 37 Det følger heraf, at det første anbringende må forkastes som uvirksomt.

### ***Det fjerde anbringende***

#### *Parternes argumentation*

- 38 Med det fjerde anbringende i appellanternes respektive appelskrifter, hvilket anbringende skal efterprøves efter det første anbringende, eftersom det ligesom det første anbringende vedrører en angivelig tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu, har appellanterne gjort gældende, at Retten har foretaget en urigtig anvendelse af kriteriet om forsigtighed og omhu. Til støtte for dette anbringende har appellanterne henvist til den første appellerede doms præmis 104 og 105, den anden appellerede doms præmis 105 og 106, den tredje appellerede doms præmis 102 og 103 samt den fjerde appellerede doms præmis 105 og 106.
- 39 Med dette anbringendes første led har appellanterne kritiseret Retten for, at den, idet den støttede sig på RAC's udtalelse, undersøgte, om opløseligheden udtrykkeligt var nævnt i forordning nr. 1272/2008 som et af de relevante forhold, i stedet for at undersøge, om Kommissionen havde overholdt det faste retsprincip, som kræver, at der tages hensyn til alle relevante forhold. Rettens argumentation er derfor irrelevant for deres stævninger.
- 40 Med dette anbringendes andet led har appellanterne anført, at Retten ikke udelukkende burde have taget hensyn til RAC's udtalelse for at vurdere, om Kommissionen havde handlet med forsigtighed og omhu, da dette udvalg ikke selv har en forpligtelse til at udvise forsigtighed og omhu.
- 41 Kommissionen, støttet af ECHA og den spanske regering, har bestridt, at dette anbringende er velbegrundet.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 42 Med det fjerde anbringendes første led har appellanterne i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en fejl, da den fastslog, at den af Kommissionen begåede ulovlighed havde bestået i en tilsidesættelse af forordning nr. 1272/2008, selv om denne ulovlighed, således som de havde anført i stævningerne, bestod i en manglende hensyntagen til alle relevante forhold, dvs. en tilsidesættelse af forpligtelsen til at udvise omhu.
- 43 Som Retten anførte i de appellerede domme, forudsætter Unionens ansvar uden for kontraktforhold, at en række betingelser er opfyldt, nemlig at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er en årsagsforbindelse mellem tilsidesættelsen af den forpligtelse, der påhviler den, som har udstedt retsakten, og de skadelidtes tab (dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 44 Hvad angår den første af disse betingelser fastslog Retten henholdsvis i den første appellerede doms præmis 61, i den anden appellerede doms præmis 62, i den tredje appellerede doms præmis 59 og i den fjerde appellerede doms præmis 62, »at den tilsidesatte regel, som først Retten og siden Domstolen fastslog i deres respektive domme, fremgår af punkt 4.1.3.5.5 i bilag I til den nævnte forordning, og at det drejer sig om summationsmetoden«.
- 45 Det bemærkes, at denne metode til klassificering af farlige blandinger for vandmiljøet går ud på at beregne summen af koncentrationerne af de bestanddele, der henhører under kategorierne akut eller kronisk toksicitet, hver især vægtet med den M-faktor, der svarer til deres toksicitetsprofil. Som Domstolen bemærkede i præmis 51 i dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), er den nævnte metode baseret på den antagelse, at de bestanddele, der tages i betragtning, er 100% opløselige. Bestanddelene i CTPHT kan imidlertid kun i begrænset omfang frigives fra CTPHT, og stoffet er meget stabilt, således som Retten med rette fastslog i præmis 32 i dom af 7. oktober 2015, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767).
- 46 Af denne konstatering udledte Retten i sidstnævnte doms præmis 30 ikke, at Kommissionen havde tilsidesat summationsmetoden, men at den havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved anvendelsen af denne metode med henblik på at beregne CTPHT's toksicitet for vandmiljøet. I præmis 49-55 i dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), fandt Domstolen, at denne vurdering fra Retten ikke var behæftet med en retlig fejl.
- 47 I denne henseende bemærkes, at Unionen kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, uden at en bestemt bestemmelse er blevet tilsidesat. Det fremgår nemlig af Domstolens faste praksis, at der ligeledes kan ifaldes ansvar, når en EU-institution anvender en bestemt retsregel, der har til formål at tillægge borgere rettigheder, og denne institution åbenbart og groft overskrider grænserne for sin skønsbeføjelse (jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55, af 4.7.2000, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, C-352/98 P, EU:C:2000:361, præmis 43, og af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 30).
- 48 I det foreliggende tilfælde synes den konstatering, som Retten foretog i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms 44, hvorefter Kommissionen tilsidesatte summationsmetoden, at underkende både rækkevidden af Rettens dom af 7. oktober 2015, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767), og af Domstolens dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882).
- 49 Det fremgår imidlertid af en samlet læsning af de appellerede domme, at karakteriseringen af Kommissionens retsstridige adfærd som en tilsidesættelse af reglen om summationsmetoden ikke svarer til Rettens endelige stillingtagen i de nævnte domme.
- 50 I denne henseende bemærkes, at Retten i den første appellerede doms præmis 89, i den anden appellerede doms præmis 90, i den tredje appellerede doms præmis 87 og i den fjerde appellerede doms præmis 90 erklærede, at den ville undersøge, om »Kommissionens tilsidesættelse« var tilstrækkeligt karakteriseret i lyset af de betragtninger, som havde ført til, at Retten i dom af 7. oktober 2015, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767), og derefter Domstolen i dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), konstaterede, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved klassificeringen af CTPHT. I forbindelse med denne undersøgelse bemærkede Retten i øvrigt i den første appellerede doms præmis 100, i den anden appellerede doms præmis 101, i den tredje appellerede doms præmis 98 og i den fjerde appellerede doms præmis 101, at Kommissionen i dommene om annulation »ved anvendelsen af summationsmetoden« havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn.
- 51 Selv om Retten i visse af de appellerede dommes præmisser nævnte tilsidesættelsen af reglen om summationsmetoden, tilsigtede den under disse omstændigheder reelt at henviser til Kommissionens urigtige anvendelse heraf.

- 52 Som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, rejste Retten følgelig ikke tvivl om konstateringerne i dommene om annullation, hvorefter den omtvistede retsakts ulovlighed skyldtes Kommissionens åbenbart urigtige skøn, der bestod i, at der ikke blev taget hensyn til alle relevante forhold og omstændigheder ved klassificeringen af CTPHT.
- 53 Det skal i denne henseende bemærkes, at i modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende inden for rammerne af det fjerde anbringendes første led, er efterprøvelsen i de appellerede dommes anfægtede præmisser af spørgsmålet om, hvorvidt opløseligheden udtrykkeligt var nævnt i forordning nr. 1272/2008, relevant med henblik på at vurdere, om den fejl, som Kommissionen begik, og som blev konstateret af Retten og derefter af Domstolen, var forsætlig eller uundskyldelig.
- 54 Det fjerde anbringendes første led må derfor forkastes.
- 55 Med samme anbringendes andet led, der er rettet mod den første appellerede doms præmis 104 og 105, den anden appellerede doms præmis 105 og 106, den tredje appellerede doms præmis 102 og 103 samt den fjerde appellerede doms præmis 105 og 106, har appellanterne kritiseret Retten for, at den udelukkende henviste til RAC's udtalelse, da den konkluderede, at Kommissionen havde handlet, som en normalt forsigtig og påpasselig administration ville have handlet, og ikke tog hensyn til, at dette udvalg ikke havde en forpligtelse til at udvise forsigtighed og omhu.
- 56 Det bemærkes for det første, at Retten med henblik på at vurdere grovheden af det urigtige skøn, som Kommissionen havde anlagt i forbindelse med klassificeringen af CTPHT, i den første appellerede doms præmis 88-108, i den anden appellerede doms præmis 89-109, i den tredje appellerede doms præmis 86-106 og i den fjerde appellerede doms præmis 89-109, analyserede andre forhold end RAC's rapport, som specifikt er behandlet i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i den foregående præmis. Det kan følgelig ikke gøres gældende, at Retten udelukkende baserede sig på RAC's udtalelse for at konkludere, at Kommissionen havde handlet, som en normalt forsigtig og påpasselig administration ville have handlet.
- 57 For det andet må det konstateres, at Retten ikke i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms præmis 56, anførte, at RAC havde en forpligtelse til at udvise forsigtighed og omhu. Selv om appellanterne har ønsket at kritisere Retten for, at den fandt, at Kommissionen kunne henholde sig til RAC's udtalelse og med denne frigøre sig fra sin forpligtelse til at udvise forsigtighed og omhu, finder dette anbringende følgelig ingen støtte i disse præmisser.
- 58 Det følger af det ovenstående, at det fjerde anbringendes andet led skal forkastes som ugrundet.
- 59 Det følger heraf, at det fjerde appelanbringende skal forkastes i sin helhed.

### ***Det andet anbringende***

#### *Parternes argumentation*

- 60 Appellanterne har gjort gældende, at Retten i den første appellerede doms præmis 98, i den anden appellerede doms præmis 99, i den tredje appellerede doms præmis 96 og i den fjerde appellerede doms præmis 99 konkluderede, at punkt 4.1.3.5.5 i bilag I til forordning nr. 1272/2008 ikke på tidspunktet for vedtagelsen af den omtvistede forordning kunne anses for at være en klar regel hvad angik Kommissionens skønsmargen ved anvendelsen af summationsmetoden. Ifølge disse parter er denne konklusion baseret på en misforståelse af deres argumentation. De gjorde i deres stævninger gældende, at Kommissionen havde undladt at tage hensyn til et relevant forhold, nemlig CTPHT's opløselighed, selv om Kommissionen ifølge fast retspraksis burde have taget hensyn til alle relevante forhold, såsom opløseligheden. Ved besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende bestemmelse var en klar regel, koncentrerede Retten sig således om et argument, som appellanterne ikke havde fremført.
- 61 Retten konstaterede dernæst, at den nævnte bestemmelse ikke udtrykkeligt nævnte, at der skulle tages hensyn til opløseligheden af et bestemt stof. Ifølge appellanterne kan den manglende udtrykkelige henvisning til et bestemt punkt i en EU-retsakt ikke fritage Kommissionen for forpligtelsen til at tage

hensyn til alle relevante forhold. Retten så bort fra det almindelige retsprincip om, at der uafhængigt af tekstens ordlyd skal tages hensyn til alle relevante forhold.

62 Ifølge appellanterne er de faktuelle og videnskabelige vanskeligheder, der er forbundet med klassificeringen af stoffer, som beskrevet af Retten, desuden ikke relevante, for så vidt som det – idet der i det foreliggende tilfælde var tale om at evaluere CTPHT's »toksicitet i vandmiljøet« – var åbenbart, at der skulle tages hensyn til opløseligheden af dette stof. Rettens bemærkninger i den første appellerede doms præmis 96 og 97, i den anden appellerede doms præmis 97 og 98, i den tredje appellerede doms præmis 94 og 95 og i den fjerde appellerede doms præmis 97 og 98 er derfor ikke relevante, henset til den klare og faste retspraksis, der er nævnt i præmis 35 i Domstolens dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), som pålægger Kommissionen at tage hensyn til alle relevante forhold i forbindelse ved klassificeringen af et stof, når den udøver sin skønsbeføjelse.

63 Kommissionen har, støttet af ECHA og den spanske regering, bestridt denne argumentation.

#### *Domstolens bemærkninger*

64 Som det blev anført i denne doms præmis 43, kan en ulovlighed begået af en EU-institution kun medføre, at denne ifalder ansvar, såfremt ulovligheden er tilstrækkeligt kvalificeret.

65 Blandt de forhold, som Unionens retsinstanser kan være foranlediget til at tage i betragtning for at vurdere, om denne betingelse er opfyldt, er bl.a. i henhold til Domstolens faste praksis, hvor klar og præcis den tilsidesatte eller forkert anvendte bestemmelse er, hvor vidt et skøn denne bestemmelse overlader EU-myndigheden og en eventuel retlig fejl eller vurderings undskyldelige eller uundskyldelige karakter (jf. i denne retning bl.a. dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 55 og 56, af 25.1.2007, Robins m.fl., C-278/05, EU:C:2007:56, præmis 70, og af 19.6.2014, Specht m.fl., C-501/12 – C-506/12, C-540/12 og C-541/12, EU:C:2014:2005, præmis 102).

66 Følgelig tilkommer det Unionens retsinstanser, når de skal vurdere, om en ulovlighed begået af en institution kan medføre, at Unionen ifalder ansvar, at undersøge alle relevante forhold i denne henseende, såsom de ovennævnte forhold, selv hvis parterne ikke har gjort dem gældende.

67 Det følger heraf, at appellanterne ikke kan kritisere Retten for, at den i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms præmis 60, udtalte sig om, hvor klar summationsmetoden var, med den begrundelse, at de ikke selv havde henvist til dette forhold i deres skriftlige indlæg.

68 Selv hvis det antages, at appellanterne desuden har haft til hensigt materielt at kritisere Rettens vurdering i de samme præmisser i de appellerede domme, hvorefter reglen i punkt 4.1.3.5.5 i bilag I til forordning nr. 1272/2008 er uklar, har de imidlertid ikke fremført argumenter, der kan rejse tvivl om denne vurdering, som er støttet på konstateringen af, at ordlyden af denne regel ikke nævner, at dens anvendelighed kan variere alt efter blandingens opløselighed.

69 Det følger af det ovenstående, at det andet appelanbringende skal forkastes.

#### *Det tredje anbringende*

##### *Parternes argumentation*

70 Appellanterne har kritiseret Retten for, at den i den første appellerede doms præmis 105 og 107, i den anden appellerede doms præmis 106 og 108, i den tredje appellerede doms præmis 103 og 105 og i den fjerde appellerede doms præmis 106 og 108 fastslog, at de retlige rammer for det foreliggende tilfælde var komplekse, og at denne kompleksitet kunne undskylde det forhold, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til CTPHT's opløselighed inden for rammerne af anvendelsen af summationsmetoden.

71 Med henblik på at begrænse sagsomkostningerne udtalte Retten nemlig selv i præmis 22 i kendelse af 25. september 2019, Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen (T-689/13 DEP, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:698), at samme retsregel var klar. Appellanterne er derfor af den opfattelse, at Retten

ved ikke at give nogen begrundelse for denne uoverensstemmelse har givet en utilstrækkelig begrundelse for sin afgørelse i strid med artikel 36 og artikel 53, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol.

- 72 Kommissionen er, støttet af ECHA og den spanske regering, af den opfattelse, at dette anbringende skal forkastes.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 73 Det skal indledningsvis bemærkes, at der ikke er noget modsætningsforhold mellem på den ene side konstateringen i de appellerede domme af, at de retlige rammer for klassificeringen af CTPHT er komplekse, og på den anden side argumentationen i præmis 22 i kendelse af 25. september 2019, *Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen* (T-689/13 DEP, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:698), hvorefter de spørgsmål, der blev rejst ved klassificeringen af CTPHT i forbindelse med søgsmålet til prøvelse af denne klassificering, ikke var atypiske og komplekse på en sådan måde, at de begrundede henvisningen af undersøgelsen af denne sag til et udvidet dommerkollegium.

- 74 Appellanterne har endvidere ikke redegjort for, hvorledes den forskel, som de hævder findes mellem de appellerede domme og denne kendelse med hensyn til, hvor klar summationsmetoden er, hvis denne forskel anses for godtgjort, i sig selv kan medføre, at de nævnte domme bliver ulovlige.

- 75 Under alle omstændigheder følger det af fast retspraksis, at Rettens forpligtelse til at begrunde sine domme i princippet ikke indebærer, at den skal begrunde den løsning, som den vælger i én sag, i forhold til den løsning, som den vælger i en anden sag, der er indbragt for den, selv om den vedrører den samme afgørelse (jf. i denne retning dom af 11.7.2013, *Team Relocations m.fl. mod Kommissionen*, C-444/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:464, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis, og af 26.1.2017, *Duravit m.fl. mod Kommissionen*, C-609/13 P, EU:C:2017:46, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

- 76 Det følger af det ovenstående, at det tredje appelanbringende skal forkastes.

#### *Det femte anbringende*

##### *Parternes argumentation*

- 77 Med det femte anbringende har appellanterne kritiseret den utilstrækkelige begrundelse i præmis 110 og 112 i den første appellerede dom, i præmis 102 og 113 i den anden appellerede dom, i præmis 99 og 110 i den tredje appellerede dom og i præmis 102 og 113 i den fjerde appellerede dom.

- 78 Med dette anbringendes første led har appellanterne gjort gældende, at Retten ikke, som den gjorde i den første appellerede doms præmis 101, i den anden appellerede doms præmis 102, i den tredje appellerede doms præmis 99 og i den fjerde appellerede doms præmis 102, kunne kvalificere Kommissionens tilgang som »[streng]« og »forsigtig«, selv om denne var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

- 79 Med anbringendets andet led har appellanterne gjort gældende, at begrundelsen i den første appellerede doms præmis 112, i den anden appellerede doms præmis 113, i den tredje appellerede doms præmis 110 og i den fjerde appellerede doms præmis 113 er selvmodsigende, for så vidt som Retten fastslog, for det første, at grundene til, at CTPHT ikke havde været genstand for en ny klassificering, efter at denne var blevet underkendt, ikke var kendte, og, for det andet, at manglen på en ny klassificering viste vanskelighederne ved den korrekte anvendelse af summationsmetoden og således var til hinder for, at den fejl, som Kommissionen havde begået, kunne kvalificeres som »uagtsom«.

- 80 Kommissionen er, støttet af ECHA og den spanske regering, af den opfattelse, at dette anbringende ikke kan tiltrædes.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 81 Med anbringendets første led har appellanterne kritiseret Retten for, at den i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms præmis 78, fastslog, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde havde anlagt en streng og forsigtig tilgang med den begrundelse, at den »[havde] anvendt summationsmetoden, idet den [strengt havde fulgt] ordlyden af [punkt 4.1.3.5.5 i bilag I til forordning nr. 1272/2008]«, at den »tilsigtede at handle inden for grænserne af sine beføjelser, hvilket generelt kan anses for at være en forsigtig tilgang«, og – idet den henviste til punkt 75 i generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:646) – at »princippet om en sådan [tilgang] kun kan roses«.
- 82 Det bemærkes, at denne argumentation hviler på en fejlagtig læsning af de appellerede domme.
- 83 For det første kvalificerede Retten i modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, ikke Kommissionens tilgang i det foreliggende tilfælde som »forsigtig«, men anførte blot, at en institution generelt bør handle inden for grænserne af sine beføjelser. Retten fremhævede hovedsageligt, at Kommissionen havde til hensigt at handle under overholdelse af sine beføjelser, og at dens fejlurdering følgelig ikke var begået forsætligt eller uagtsomt.
- 84 For det andet undlod Retten ikke i slutningen af den første appellerede doms præmis 101, den anden appellerede doms præmis 102, den tredje appellerede doms præmis 99 og den fjerde appellerede doms præmis 102 samt i begyndelsen af de følgende præmisser i disse domme at henvise til, at Kommissionens tilgang i det foreliggende tilfælde havde vist sig at være fejlagtig, og at den af Retten og Domstolen var blevet anset for at være behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.
- 85 Følgelig er appellanternes klagepunkt i det femte anbringendes første led ugrundet.
- 86 Samme anbringendes andet led omhandler den angivelige selvmodsigende begrundelse i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i præmis 79, hvori Retten drog konsekvenserne af den omstændighed, der er nævnt i den første appellerede doms præmis 111, i den anden appellerede doms præmis 112, i den tredje appellerede doms præmis 109 og i den fjerde appellerede doms præmis 112, hvorefter Kommissionen ikke på datoen for de appellerede domme og efter Domstolens dom af 22. november 2017, Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), der stadfæstede den delvise annullation af den omtvistede forordning, havde foretaget en ny klassificering af CTPHT.
- 87 Det må fastslås, således som appellanterne har gjort gældende, at begrundelsen i disse præmisser er selvmodsigende. Selv om Retten i første punktum medgav, at der ikke kunne drages nogen konklusion på grundlag af, at der ikke var blevet foretaget en ny klassificering af CTPHT – fordi den tidligere var blevet underkendt – da grundene herfor var ukendte, anførte den i de følgende sætninger, at denne omstændighed »kan være udtryk for de vanskeligheder, der er forbundet med at anvende summationsmetoden korrekt«, og at »[d]en omstændighed, at Kommissionens fejl er vanskelig at afhjælpe, som det muligvis er blevet fremhævet i den foreliggende sag, er [...] til hinder for, at denne fejl kan kvalificeres som [uagtsom]«.
- 88 Denne selvmodsigelse kan imidlertid ikke begrunde en ophævelse af de appellerede domme.
- 89 Det skal nemlig bemærkes, at Retten konkluderede, at det åbenbart urigtige skøn, som Kommissionen havde anlagt, var undskyldeligt, efter at dette var blevet påvist i den første appellerede doms præmis 99-113, i den anden appellerede doms præmis 100-114, i den tredje appellerede doms præmis 97-111 og i den fjerde appellerede doms præmis 100-114.
- 90 De præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms præmis 79, og som kritiseres i forbindelse med det femte anbringendes andet led, vedrører følgelig kun et accessorisk aspekt af den begrundelse, som Retten anførte til støtte for de appellerede dommes konklusion, hvilken begrundelse hovedsageligt forklarer den undskyldelige karakter af Kommissionens åbenbart urigtige skøn som følge af kompleksiteten af klassificeringen af et stof og vanskeligheden ved at fortolke reglen om summationsmetoden. Appellerne indeholder imidlertid ingen argumenter med henblik på at godtgøre, at denne begrundelse er utilstrækkelig i sin helhed. Det følger heraf, at det andet led i det femte anbringende ikke kan begrunde en ophævelse af de appellerede domme, og at det følgelig må forkastes.



## *Det sjette anbringende*

### *Parternes argumentation*

- 91 Appellanterne har foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl i den første appellerede doms præmis 106 og 108, i den anden appellerede doms præmis 107 og 109, i den tredje appellerede doms præmis 104 og 106 og i den fjerde appellerede doms præmis 107 og 109, idet den fastslog, at Kommissionens tilgang kunne begrundes med henvisning til forsigtighedsprincippet.
- 92 Ifølge appellanterne forudsætter anvendelsen af forsigtighedsprincippet, at der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, og at der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har.
- 93 Dette princip finder ikke anvendelse i forbindelse med klassificeringen af et stof, hvilket fremgår af det forhold, at princippet ikke er nævnt i forordning nr. 1272/2008. Det nævnte princip kan nemlig først påberåbes efter en risikovurdering, således som Domstolen fastslog i dom af 1. oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800). Det er først efter en risikovurdering, at de kompetente myndigheder kan påberåbe sig forsigtighedsprincippet med henblik på at begrunde begrænsninger. Forsigtighedsprincippet kan derimod ikke påberåbes på et tidligere trin.
- 94 Kommissionen har, støttet af ECHA og den spanske regering, bestridt denne argumentation.

### *Domstolens bemærkninger*

- 95 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om artikel 191, stk. 2, TEUF fastsætter, at miljøpolitikken bl.a. bygger på forsigtighedsprincippet, finder dette princip ligeledes anvendelse i forbindelse med Unionens andre politikker, herunder navnlig politikken for beskyttelse af den offentlige sundhed, og når EU-institutionerne inden for den fælles landbrugspolitik eller det indre marked vedtager foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed (dom af 1.10.2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 96 Forsigtighedsprincippet indebærer, at der, når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har. Hvis det viser sig ikke at være muligt med sikkerhed at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang den hævdede risiko foreligger, som følge af, at resultaterne af de foretagne undersøgelser ikke er overbevisende, men at sandsynligheden for en reel skade på den offentlige sundhed varer ved, dersom risikoen indtræder, begrundes forsigtighedsprincippet restriktive foranstaltninger (dom af 1.10.2019, Blaise m.fl., C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).
- 97 Dette princip finder følgelig bl.a. anvendelse i forbindelse med klassificeringen af et stof på grundlag af forordning nr. 1272/2008, når vurderingen af de risici, som dette stof indebærer for miljøet og menneskers sundhed, efterlader usikkerhed.
- 98 Det var således med rette, at Retten i de præmisser i de appellerede domme, der er nævnt i denne doms præmis 91, fastslog, at »[der ikke kan ses bort fra] forsigtighedsprincippet [...] ved klassificeringen af kemiske stoffer og blandinger«, at dette princip »i tilfælde af usikkerhed [bemyndiger] de kompetente myndigheder til at træffe passende foranstaltninger til at forebygge visse potentielle risici for den offentlige sundhed, sikkerheden og miljøet uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko«, og at klassificeringen af kemiske stoffer og blandinger forfølger »formålet om at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau under fuld overholdelse af forsigtighedsprincippet«.
- 99 Af disse grunde fandt Retten i det mindste implicit, at forsigtighedsprincippet finder anvendelse i det foreliggende tilfælde og kunne have begrundet klassificeringen af CTPHT som stof med akut toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H400) og med kronisk toksicitet for vandmiljøet i kategori 1 (H410). Denne fortolkning af de appellerede domme, som appellanterne har fremført, understøttes i den første appellerede doms præmis 105, i den anden appellerede doms præmis 106, i den tredje appellerede

doms præmis 103 og i den fjerde appellerede doms præmis 106 af henvisningen til en »situation med usikkerhed om CTPHT's præcise sammensætning«.

- 100 Det fremgår imidlertid hverken af Rettens dom af 7. oktober 2015, *Bilbaína de Alquitranes m.fl. mod Kommissionen* (T-689/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:767), hvori det blev fastslået, at Kommissionen havde behæftet klassificeringen af CTPHT med et åbenbart fejlskøn, eller af Domstolens dom af 22. november 2017, *Kommissionen mod Bilbaína de Alquitranes m.fl.* (C-691/15 P, EU:C:2017:882), hvorved appellen til prøvelse af denne første dom blev forkastet, at der var en usikkerhed med hensyn til CTPHT's risiko for toksicitet for vandmiljøet, således at Kommissionen havde grundlag for at påberåbe sig forsigtighedsprincippet. Eftersom Retten og Domstolen har fastslået, at Kommissionen havde behæftet sin risikovurdering med denne fejl, kan det ikke hævdes, at denne fejlagtige vurdering gav anledning til usikkerhed om omfanget af disse risici.
- 101 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl, idet den fastslog, at forsigtighedsprincippet fandt anvendelse i forbindelse med klassificeringen af CTPHT, således at den fejl, som Kommissionen havde begået i denne sammenhæng, ikke kunne medføre, at Unionen ifaldt ansvar uden for kontraktforhold.
- 102 Det fremgår imidlertid af de appellerede domme, og nærmere bestemt af den første appellerede doms præmis 106, af den anden appellerede doms præmis 107, af den tredje appellerede doms præmis 104 og af den fjerde appellerede doms præmis 107, at det kun var for fuldstændighedens skyld, at Retten fastslog, at forsigtighedsprincippet ligeledes kunne begrunde en sådan klassificering. Som det bl.a. fremgår af den første appellerede doms præmis 114, af den anden appellerede doms præmis 115, af den tredje appellerede doms præmis 112 og af den fjerde appellerede doms præmis 115, anførte Retten nemlig, at den fejl, som Kommissionen havde begået, ikke kunne medføre, at Unionen ifaldt ansvar uden for kontraktforhold, hovedsageligt henset til kompleksiteten af klassificeringen af et stof og vanskeligheden ved at fortolke reglen om summationsmetoden.
- 103 Det sjette appelanbringende er derfor uvirksomt og skal forkastes.
- 104 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at appellerne skal forkastes.

### Sagsomkostninger

- 105 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Ifølge samme reglements artikel 138, stk. 1, der i henhold til artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 106 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, fastsætter, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.
- 107 Det bestemmes i procesreglementets artikel 184, stk. 4, at Domstolen, når en intervenient i første instans deltager i appelsagen, kan bestemme, at den pågældende skal bære sine egne omkostninger.
- 108 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanterne pålægges at betale sagsomkostningerne, og appellanterne har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og at betale de omkostninger, som Kommissionen har afholdt.
- 109 Kongeriget Spanien og ECHA, intervenienter i første instans, bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

- 1) **Appellerne forkastes.**
- 2) **SGL Carbon SE, Química del Nalón SA, Deza a.s. og Bilbaína de Alquitranes SA bærer deres egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.**

**3) Kongeriget Spanien og Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter

---

\* Processprog: engelsk.