Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
TAMARA ĆAPETA
vom 6. Februar 2025 [1]

Verbundene Rechtssachen C-71/23 P und C-82/23 P

Französische Republik
gegen
Europäische Kommission,
CWS Powder Coatings GmbH,
Billions Europe Ltd,
Cinkarna Metalurško-kemična Industrija Celje d.d. (Cinkarna Celje d.d.),
Evonik Operations GmbH,
Kronos Titan GmbH,
Precheza a.s.,
Tayca Corp.,
Tronox Pigments (Holland) BV,
Venator Germany GmbH,
Brillux GmbH & Co. KG,
Daw SE (C-71/23 P)
und
Europäische Kommission
gegen
CWS Powder Coatings GmbH,
Billions Europe Ltd,
Cinkarna Metalurško-kemična Industrija Celje d.d. (Cinkarna Celje d.d.),
Evonik Operations GmbH,
Kronos Titan GmbH,
Precheza a.s.,
Tayca Corp.,
Tronox Pigments (Holland) BV,
Venator Germany GmbH,
Brillux GmbH & Co. KG,

Daw SE (C-82/23 P)

[1] Originalsprache: Englisch.

„Rechtsmittel – Schutz der menschlichen Gesundheit – Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 – Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen – Delegierte Verordnung (EU) 2020/217 – Einstufung von Titandioxid als karzinogener Stoff der Kategorie 2 bei Einatmen – Kriterien für die Einstufung eines Stoffes als karzinogen – Intensität der gerichtlichen Kontrolle bei wissenschaftlichen Fragen – Begriff ‚intrinsische Eigenschaften'"

I. Einleitung

1. Recht und Wissenschaft haben einen gemeinsamen Nenner – sie sind oft durch Unsicherheit gekennzeichnet [2].

2. Richter sind zwar befugt und ausgebildet, mit der Unbestimmtheit des Gesetzes umzugehen, aber sie sind keine Wissenschaftler und verfügen nicht über die notwendige Sachkunde, um über die Verwertbarkeit widersprüchlicher oder schlicht unschlüssiger wissenschaftlicher Erkenntnisse zu entscheiden.

3. Eine Reihe von Rechtsakten der Union, darunter die Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 [3], um die es im vorliegenden Fall geht, ermächtigt die Einrichtungen der Europäischen Union und die Europäische Kommission, auf der Grundlage wissenschaftlicher Bewertungen Entscheidungen zu erlassen.

4. Welche Rolle spielt der Richter, wenn eine Verwaltungsentscheidung, die auf nicht schlüssigen wissenschaftlichen Nachweisen beruht, Gegenstand eines Rechtsstreits wird? Wie können Richter eine solche Entscheidung überprüfen – und somit ihre Aufgabe in einem auf Rechtsstaatlichkeit basierenden Rechtssystem wahrnehmen –, ohne gleichzeitig in den der Verwaltung übertragenen Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung über wissenschaftliche Unsicherheit einzugreifen? Es ist nicht das erste Mal, dass die Unionsgerichte mit solchen Fragen befasst werden.

5. Im vorliegenden Fall geht es um das Urteil in der Rechtssache CWS Powder Coatings u. a./Kommission [4], in dem das Gericht die Entscheidung der Kommission, Titandioxid als Stoff einzustufen, bei dem der Verdacht auf eine karzinogene Wirkung beim Menschen besteht, für nichtig erklärt hat.

2 In Bezug auf die Wissenschaft vgl. z. B. Pouyot, R. V., „Science and Environmental Policy – making them compatible", *BioScience*, Bd. 49(4), 1999, S. 281 bis 286 (S. 282), mit der Feststellung, dass „die Wissenschaft naturgemäß immer mit Unsicherheit behaftet ist".

3 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (ABl. 2008, L 353, S. 1) (im Folgenden: CLP-Verordnung).

4 Urteil vom 23. November 2022, CWS Powder Coatings u. a./Kommission (T-279/20, T-283/20 und T-288/20, EU:T:2022:725) (im Folgenden: angefochtenes Urteil).

6. Die französische Regierung und die Kommission haben gegen dieses Urteil Rechtsmittel eingelegt. Diese Rechtsmittel betreffen im Kern zwei Fragen: erstens, ob das Gericht die Grenzen der zulässigen gerichtlichen Kontrolle einer Kommissionsentscheidung überschritten hat, zweitens, ob das Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, indem es den in der CLP-Verordnung verwendeten Begriff „intrinsische Eigenschaften" restriktiv ausgelegt hat [5].

II. Vorgeschichte des Rechtsstreits

A. Vorbemerkungen zum Einstufungsverfahren

7. Die CLP-Verordnung regelt die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, die in der Union in Verkehr gebracht werden. Ihr Zweck besteht darin, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sowie den freien Verkehr von Stoffen, Gemischen und Erzeugnissen zu gewährleisten [6].

8. Um diese Ziele zu erreichen, sieht die CLP-Verordnung vor, dass die Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen und Gemischen, einschließlich Karzinogenen, im Hinblick auf bestimmte Gefahren auf Unionsebene harmonisiert werden sollte [7]. Sie legt somit ein Verfahren für die Vornahme einer harmonisierten Einstufung und Kennzeichnung solcher Stoffe und Gemische fest (im Folgenden: Einstufungsverfahren).

9. Zusammenfassend sieht dieses Verfahren vor, dass die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats oder ein Hersteller, Importeur oder nachgeschalteter Anwender eines Stoffes einen Vorschlag vorlegt [8]. Der Ausschuss für Risikobeurteilung (im Folgenden: RAC) der Europäischen Chemikalienagentur (im Folgenden: ECHA) gibt dann innerhalb von 18 Monaten nach Eingang des Vorschlags eine Stellungnahme ab und gibt den Beteiligten Gelegenheit, sich zu dieser Stellungnahme zu äußern [9]. Anschließend leitet die ECHA die Stellungnahme des RAC sowie etwaige Bemerkungen zur Entscheidung an die Kommission weiter. Gelangt die Kommission zu der Auffassung, dass eine Harmonisierung der Einstufung und Kennzeichnung des betreffenden Stoffes angezeigt ist, kann sie die CLP-Verordnung ändern, um „[sie] an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt anzupassen" [10]. Diese Anpassung wird in Form einer Verordnung vorgenommen.

5 Zum Zeitpunkt der Abfassung der vorliegenden Schlussanträge ist die Frage, wie der Begriff „intrinsische Eigenschaften" im Rahmen der CLP-Verordnung zu verstehen ist, offenbar auch in der am 24. März 2023, LAT Nitrogen Piesteritz und Cornerstone/ECHA (T-167/23), und in der am 27. März 2024, PMC Vlissingen Netherlands/Kommission (T-169/24), erhobenen Klage gegenständlich. Im Übrigen hat das Gericht in den Urteilen vom 27. November 2024, Evonik Operations/Kommission (T-449/22, EU:T:2024:866, Rn. 118 bis 120), und vom 27. November 2024, BASF u. a./Kommission (T-453/22, nicht veröffentlicht, EU:T:2024:867, Rn. 52 bis 54), die im angefochtenen Urteil vertretene Auslegung bestätigt. Dementsprechend wird das Urteil des Gerichtshofs über die vorliegenden Rechtsmittelverfahren hinaus richtungweisend sein.

6 Vgl. erster Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 1 der CLP-Verordnung.

7 Vgl. in diesem Sinne achter Erwägungsgrund der CLP-Verordnung.

8 Vgl. Art. 37 Abs. 2 und 3 der CLP-Verordnung.

9 Vgl. Art. 37 Abs. 4 der CLP-Verordnung.

10 Vgl. Art. 53 Abs. 1 und 77. Erwägungsgrund der CLP-Verordnung.

10. Der RAC formuliert seinen Einstufungsvorschlag, indem er die von den Herstellern, Importeuren und nachgeschalteten Anwendern ermittelten Informationen über die physikalische Gefahr, die Gesundheitsgefahr oder die Umweltgefahr eines bestimmten Stoffes im Hinblick auf ihre Angemessenheit, Zuverlässigkeit und wissenschaftliche Validität prüft [11]. Diese Informationen werden dann anhand der Einstufungskriterien der CLP-Verordnung bewertet [12].

11. Die relevanten Kriterien für die Bestimmung der Karzinogenität eines Stoffes finden sich in Anhang I Abschnitt 3.6 der CLP-Verordnung [13].

12. Der Begriff „karzinogen“ wird darin definiert als „[e]in Stoff oder ein Gemisch, der/das Krebs erzeugen oder die Krebshäufigkeit erhöhen kann … Bei Stoffen, die in ordnungsgemäß durchgeführten Tierstudien gutartige und bösartige Tumore induziert haben, ist ebenfalls von der Annahme auszugehen, dass die Exposition eines Menschen gegenüber dem Stoff wahrscheinlich Krebs erzeugen kann, sofern nicht eindeutige Nachweise dafür vorliegen, dass der Mechanismus der Tumorbildung beim Menschen nicht von Bedeutung ist“ [14].

13. Die Einstufung eines Stoffes als karzinogen beinhaltet zwei miteinander in Zusammenhang stehende Prozesse: die Bewertung der Stärke der Beweiskraft der Nachweise und die Berücksichtigung aller anderen maßgeblichen Informationen [15].

14. Anhand dieser Kriterien können karzinogene Stoffe in eine der zwei Kategorien eingestuft werden, die in Anhang I Tabelle 3.6.1 in der CLP-Verordnung aufgeführt sind:

11 Vgl. Art. 5 der CLP-Verordnung.

12 Vgl. Art. 9 der CLP-Verordnung.

13 Gemäß Art. 36 Abs. 1 Buchst. c der CLP-Verordnung.

14 Vgl. Anhang I Abschnitt 3.6.1.1. der CLP-Verordnung.

15 Vgl. Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.2 der CLP-Verordnung.

Tabelle 3.6.1

Gefahrenkategorien für karzinogene Stoffe

Kategorien	Kriterien
KATEGORIE 1:	Bekanntermaßen oder wahrscheinlich beim Menschen karzinogen Ein Stoff wird anhand epidemiologischer und/oder Tierversuchsdaten als karzinogen der Kategorie 1 eingestuft. Die Einstufung eines Stoffes kann weiter wie folgt differenziert werden:
Kategorie 1A:	Kategorie 1A für Stoffe, die bekanntermaßen beim Menschen karzinogen sind; die Einstufung erfolgt überwiegend aufgrund von Nachweisen beim Menschen;
Kategorie 1B	Kategorie 1B, für Stoffe, die wahrscheinlich beim Menschen karzinogen sind; die Einstufung erfolgt überwiegend aufgrund von Nachweisen bei Tieren. Die Einstufung in Kategorie 1A und 1B beruht auf der Aussagekraft der Nachweise in Verbindung mit zusätzlichen Hinweisen (siehe Abschnitt 3.6.2.2). Diese Nachweise können entweder: — aus epidemiologischen Studien, die einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Exposition von Menschen gegenüber einem Stoff und der Entwicklung von Krebs herstellen (bekanntes Humankarzinogen), oder — aus Tierversuchen stammen, deren Beweiskraft ausreicht (1), eine karzinogene Wirkung beim Tier (wahrscheinliches Humankarzinogen) nachzuweisen. Darüber hinaus kann es im Einzelfall aufgrund einer wissenschaftlichen Beurteilung gerechtfertigt sein, eine Entscheidung über die wahrscheinliche karzinogene Wirkung beim Menschen auf Untersuchungen zu stützen, die nur begrenzte Nachweise auf eine karzinogene Wirkung beim Menschen in Verbindung mit begrenzten Nachweisen bei Versuchstieren ergaben.
KATEGORIE 2	Verdacht auf karzinogene Wirkung beim Menschen Die Einstufung eines Stoffes in Kategorie 2 erfolgt aufgrund von Nachweisen aus Studien an Mensch und/oder Tier, die jedoch nicht hinreichend genug für eine Einstufung des Stoffes in Kategorie 1A oder 1B sind, anhand der Aussagekraft der Nachweise und zusätzlicher Hinweise (siehe Abschnitt 3.6.2.2). Solche Nachweise können entweder aus Studien beim Menschen, die einen Verdacht auf karzinogene Wirkung (1) begründen, oder aus Tierstudien, die einen Verdacht karzinogene Wirkungen ergeben, stammen.

Der im vorliegenden Verfahren in Rede stehende Stoff Titandioxid wurde als karzinogener Stoff der Kategorie 2 eingestuft.

15. Eine Einstufung in diese Kategorie erfolgt, wenn aufgrund von Nachweisen aus Studien am Menschen und/oder an Tieren lediglich *der Verdacht* besteht, dass ein Stoff oder ein Gemisch beim Menschen eine karzinogene Wirkung hat, diese Nachweise jedoch nicht hinreichend überzeugend für eine Einstufung dieses Stoffes in Kategorie 1 sind. Demgegenüber setzt die Einstufung in Kategorie 1 voraus, dass ein Stoff entweder *bekanntermaßen* eine karzinogene Wirkung hat, was durch epidemiologische Studien belegt ist, die einen kausalen Zusammenhang zwischen der Exposition von Menschen gegenüber diesem Stoff und der Entwicklung von Krebs nachweisen (Kategorie 1A), oder dass der betreffende Stoff *wahrscheinlich* eine karzinogene Wirkung hat, was durch Tierversuche belegt ist, deren *Beweiskraft ausreicht*, eine karzinogene Wirkung beim Tier nachzuweisen (Kategorie 1B).

16. Unabhängig davon, ob die Einstufung auf der Grundlage ausreichender oder begrenzter Nachweise erfolgt, müssen diese Nachweise aus „zuverlässigen und anerkannten Untersuchungen“ stammen [16]. Der erste Kernpunkt der vorliegenden Rechtsmittel bezieht sich

[16] Vgl. Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung.

auf die Frage, ob eine Studie, die für die Feststellung der Karzinogenität des betreffenden Stoffes – Titandioxid – herangezogen wurde, bei dieser Einstufung zu Recht als „zuverlässig" angesehen wurde.

17. Abgesehen von Studien am Menschen und Tierversuchen müssen bei der Feststellung, dass ein Stoff wahrscheinlich eine krebserzeugende Gefahr für den Menschen darstellt, noch weitere Faktoren berücksichtigt werden, die in Anhang I Abschnitte 3.6.2.2.4 bis 3.6.2.2.6 der CLP-Verordnung aufgeführt sind. Zu den aufgezählten zusätzlichen Faktoren gehören die „Expositionswege" [17] und die „Wirkungsweise und ihre Relevanz beim Menschen" [18].

18. Lassen sich die Kriterien für die Einstufung aufgrund der Unsicherheit der ermittelten wissenschaftlichen Informationen nicht direkt anwenden, muss gemäß Art. 9 Abs. 3 der CLP-Verordnung und Anhang I Abschnitt 1.1.1.3 der CLP-Verordnung eine Bewertung der „Beweiskraft der Nachweise" vorgenommen werden. Diese Bewertung erfordert die Beurteilung durch Experten, bei der *„alle verfügbaren Informationen*, die für die Gefahrenbestimmung relevant sind, *im Zusammenhang betrachtet werden"* [19].

19. In diesem Rahmen „[erhält] [d]ie Qualität und Schlüssigkeit der Daten … eine angemessene Gewichtung. … Sowohl positive als auch negative Befunde sind in einer Ermittlung der Beweiskraft zusammen zu berücksichtigen." [20]

20. Schließlich ergibt sich aus Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung, dass die Einstufung eines Stoffes als karzinogen Stoffe mit der „intrinsischen Eigenschaft", Krebs zu erzeugen, betrifft. Der zweite Hauptstreitpunkt in den vorliegenden Rechtsmitteln ist die Auslegung dieses Begriffs, d. h. der „intrinsischen Eigenschaften" eines Stoffes, der in der CLP-Verordnung weder definiert noch näher erläutert wird.

B. Einstufungsverfahren im vorliegenden Fall und seine Auswirkungen

21. Im Mai 2016 legte die Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Nationale Agentur für Lebensmittelsicherheit, Umweltsicherheit und Arbeitsschutz [ANSES], Frankreich) (im Folgenden: zuständige französische Behörde) der ECHA ein Dossier vor, in dem sie die harmonisierte Einstufung und Kennzeichnung von Titandioxid als karzinogenen Stoff bei Einatmen Kategorie 1B (Carc. 1B, H350i) vorschlug [21].

22. Der in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Stoff Titandioxid ist ein anorganischer chemischer Stoff mit der Molekularformel TiO_2.

23. Es wird unter der EG-Nr. 236-675-5 [22] geführt und kommt in verschiedenen Partikelgrößen im Mikro- und Nanobereich vor.

17 Vgl. Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.6 Buchst. h der CLP-Verordnung.

18 Vgl. Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.6 Buchst. k der CLP-Verordnung.

19 Hervorhebung nur hier.

20 Vgl. Anhang I Abschnitt 1.1.1.3 der CLP-Verordnung.

21 Diese Vorlage erfolgte auf der Grundlage von Art. 37 Abs. 1 der CLP-Verordnung, wonach „[e]ine zuständige Behörde … der Agentur einen Vorschlag für eine harmonisierte Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen … vorlegen [kann]".

22 Die EG-Nummer ist eine eindeutige siebenstellige Kennzahl für chemische Stoffe. Das Kurzprofil von Titandioxid auf der Website der ECHA ist abrufbar unter: https://echa.europa.eu/brief-profile/-/briefprofile/100.033.327.

24. Aufgrund seiner Fähigkeit, ultraviolette Strahlung zu absorbieren, wird Titandioxid in Pulverform in verschiedenen Produkten verwendet, meist als Pigment, das eine weiße Farbe und Deckkraft verleiht.

25. Dementsprechend wird Titandioxid u. a. in Farben, Beschichtungsstoffen, Lacken, Kunststoffen, Laminatpapier, kosmetischen Produkten (einschließlich Zahnpasta und Sonnenschutzmittel), Arzneimitteln und Spielzeug verwendet [23].

26. Die zuständige französische Behörde stützte ihren Einstufungsvorschlag im Wesentlichen auf vier Inhalationsstudien. Zwei dieser Studien zeigten eine Tumorentwicklung infolge einer Titandioxidexposition (Studie von Lee [1985] und Studie von Heinrich [1995]) auf, während die beiden anderen Studien keine Tumorentwicklung aufzeigten (Studie von Muhle [1989] und Studie von Thyssen [1978]) [24].

27. Nach der Durchführung von Konsultationen übergab die ECHA die Angelegenheit an den RAC. Am 14. September 2017 nahm der RAC einstimmig eine Stellungnahme zur Einstufung von Titandioxid als karzinogen der Kategorie 2 bei Einatmen an (im Folgenden: Stellungnahme des RAC) [25].

28. Die darin enthaltene Schlussfolgerung beruht auf der Bewertung der Beweiskraft der Nachweise und ist durch zwei unterschiedliche Feststellungen gekennzeichnet.

29. Zum einen kam der RAC zu dem Ergebnis, dass Studien beim Menschen oder Tierversuche keine hinreichenden Nachweise erbracht haben, um eine Einstufung von Titandioxid als karzinogener Stoff der Kategorie 1A oder 1B zu rechtfertigen. Mit anderen Worten vertrat er die Ansicht, dass es keine hinreichenden Nachweise dafür gebe, dass Titandioxid „bekanntermaßen“ oder „wahrscheinlich“ eine karzinogene Wirkung habe.

30. Zum anderen stellte der RAC fest, dass es hinreichende Nachweise für die Einstufung als karzinogener Stoff der Kategorie 2 gebe, u. a. aufgrund von 1. Toxizitätsdaten einschließlich der in Nr. 27 der vorliegenden Schlussanträge erwähnten Lee- und Heinrich-Studien [26], 2. der „Wirkungsweise“ bei Ratten [27], 3. Studien zu „Unterschieden zwischen den Spezies“ [28], 4. Nachweisen aus Studien zu anderen schwer löslichen Partikeln mit geringer Toxizität [29], 5. der

23 Während der Stoff in der Vergangenheit auch als Lebensmittelfarbstoff zum Einsatz kam, wurde die Zulassung von Titandioxid als Lebensmittelzusatzstoff durch die Verordnung (EU) 2022/63 der Kommission vom 14. Januar 2022 zur Änderung der Anhänge II und III der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf den Lebensmittelzusatzstoff Titandioxid (E171) (ABl. 2022, L 11, S. 1) aufgehoben, nachdem die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (im Folgenden; EFSA) Bedenken geäußert hatte, dass der Verzehr von Titandioxidpartikeln die DNA schädigen könnte (d. h., dass sie „genotoxische“ Eigenschaften haben könnten). Vgl. auch EFSA, „Safety assessment of titanium dioxide (E171) as a food additive“ (Bewertung der Sicherheit von Titandioxid [E171] als Lebensmittelzusatzstoff), *EFSA Journal*, 2021, Bd. 19(5), 6585.

24 In der mündlichen Verhandlung hat die französische Regierung erläutert, dass ihr Einstufungsvorschlag auf der Lee-Studie beruhe, da sie die Heinrich-Studie für nicht hinreichend zuverlässig halte. Der RAC habe seinerseits seine Stellungnahme jedoch auf die Heinrich-Studie gestützt, die er als zuverlässig erachte, während er die Lee-Studie für weniger zuverlässig halte.

25 ECHA, Ausschuss für Risikobeurteilung, „Opinion proposing harmonised classification and labelling at EU level of titanium dioxide“ (Stellungnahme betreffend den Vorschlag einer harmonisierten Klassifizierung und Kennzeichnung von Titandioxid auf Ebene der EU) (EG-Nr.: 236-675-5; CAS-Nr.: 13463-67-7), Bericht Nr. CLH-O-0000001412-86-163/F, die am 14. September 2017 angenommen wurde.

26 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 10 bis16.

27 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 19 und 20.

28 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 20 bis 26 und 39.

29 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 15 und 21 bis 25.

Schlussfolgerung einer Arbeitsgruppe der Internationalen Agentur für Krebsforschung, dass es „hinreichende Nachweise“ für die karzinogene Wirkung von Titandioxid bei Versuchstieren gebe [30], und 6. Humandaten aus epidemiologischen Studien [31].

31. Auf der Grundlage der Stellungnahme des RAC erarbeitete die Kommission den Entwurf einer Verordnung zur harmonisierten Einstufung und Kennzeichnung u. a. von Titandioxid, der vom 11. Januar bis zum 8. Februar 2019 Gegenstand einer öffentlichen Konsultation war.

32. Am 18. Februar 2020 wurde die Delegierte Verordnung (EU) 2020/217 der Kommission [32] (im Folgenden: streitige Verordnung) veröffentlicht.

33. Mit der streitigen Verordnung werden die erforderlichen Änderungen an der CLP-Verordnung vorgenommen, um der sich daraus ergebenden Einstufung von Titandioxid Rechnung zu tragen [33]. In der Tabelle in Anhang VI wurde unter der Indexnr. 022-006-00-2 die harmonisierte Einstufung von Titandioxid „in Pulverform mit einem Anteil von 1 % oder mehr an Partikeln mit einem aerodynamischen Durchmesser ≤ 10 µm“ als karzinogener Stoff der Kategorie 2 mit dem kodierten Gefahrenhinweis „H351 (Einatmen)“ eingefügt [34].

34. Im fünften Erwägungsgrund der streitigen Verordnung heißt es: „In seiner wissenschaftlichen Stellungnahme vom 14. September 2017 über den Stoff Titandioxid hat der RAC vorgeschlagen, diesen Stoff als ‚karzinogen bei Einatmen‘ (Kategorie 2) einzustufen. Da die krebserregende Wirkung von Titandioxid auf die Lungen mit dem Einatmen von lungengängigen Titandioxidpartikeln sowie der Ablagerung und der schlechten Löslichkeit der Partikel in der Lunge in Verbindung gebracht wird, ist es angezeigt, die lungengängigen Titandioxidpartikel im Eintrag zu Titandioxid festzulegen. Es wird davon ausgegangen, dass die abgelagerten Partikel, nicht aber gelöstes Titandioxid, die beobachtete Toxizität in der Lunge und die anschließende Entwicklung von Tumoren verursachen. Um eine ungerechtfertigte Einstufung nicht gefährlicher Formen des Stoffes zu vermeiden, sollten spezifische Anmerkungen für die Einstufung und Kennzeichnung des Stoffes und der ihn enthaltenden Gemische aufgenommen werden. Da sich gefährlicher Staub oder gefährliche Tröpfchen bei der Verwendung von titandioxidhaltigen Gemischen bilden könnten, ist es außerdem notwendig, die Verwender über die Vorsichtsmaßnahmen zu informieren, die getroffen werden müssen, um die Gefahr für die menschliche Gesundheit möglichst gering zu halten.“

35. Zu den Anmerkungen, die die Einstufung in der streitigen Verordnung ergänzen, gehört die Anmerkung W. In dieser Anmerkung heißt es:

„Es wurde festgestellt, dass die Gefahr einer karzinogenen Wirkung dieses Stoffes besteht, wenn lungengängiger Staub in Mengen eingeatmet wird, die zu einer signifikanten Beeinträchtigung der natürlichen Reinigungsmechanismen für Partikel in den Lungen führen.

Diese Anmerkung soll die spezifische Toxizität des Stoffes beschreiben und stellt kein Kriterium für die Einstufung gemäß dieser Verordnung dar.“ [35]

30 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 27.

31 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 27 bis 32.

32 Delegierte Verordnung vom 4. Oktober 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 und zur Berichtigung der Verordnung (ABl. 2020, L 44, S. 1, berichtigt in ABl. 2021, L 214, S. 72).

33 Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 9 bis 13).

34 Vgl. streitige Verordnung, S. 11.

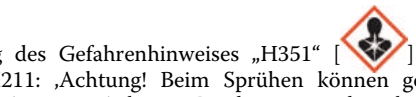
35 Vgl. streitige Verordnung, S. 8.

36. Aufgrund der Änderungen durch die streitige Verordnung und gemäß Art. 4 Abs. 10 der CLP-Verordnung dürfen Titandioxid und titandioxidhaltige Gemische „erst dann in Verkehr gebracht [werden], wenn sie dieser Verordnung entsprechen“. Das bedeutet, dass auch titandioxidhaltige Produkte mit bestimmten Warnhinweisen und Kennzeichnungsetiketten sowie gegebenenfalls mit einem entsprechenden Sicherheitsdatenblatt gekennzeichnet sein müssen [36].

37. Die Einstufung eines Stoffes als „krebserregend“ hat auch außerhalb des durch die CLP-Verordnung geschaffenen Rahmens Konsequenzen.

38. Wie die Klägerinnen im ersten Rechtszug in den Rechtssachen T-279/20 und T-288/20 erläutern, führt eine solche Einstufung u. a. zu einem Verwendungsverbot von Titandioxid bei der Herstellung von kosmetischen Mitteln und Spielzeug [37], einer Einstufung dieses Stoffes als gefährlicher Abfall und damit verbundenen Handlungspflichten [38] sowie dem möglichen Ausschluss von der Verwendung bestimmter Verbraucherinformationen wie dem EU-Umweltzeichen [39].

39. Gleichwohl bedeutet eine Einstufung in Kategorie 2 nicht zwangsläufig ein absolutes Verwendungsverbot für einen Stoff. Beispielsweise sehen sowohl die Kosmetikverordnung als auch die Spielzeugrichtlinie jeweils ein Verfahren vor, mit dem ein Stoff, der gemäß der CLP-Verordnung als karzinogen, mutagen oder reproduktionstoxisch eingestuft ist, für sicher erklärt werden kann [40]. Auf der Grundlage dieser Verfahren wurde eine Verordnung erlassen, die die weitere Verwendung von Titandioxid in kosmetischen Mitteln erlaubt [41], bzw. in einem Bericht bestätigt, dass von der Verwendung von Titandioxid in Spielzeug kein oder nur ein vernachlässigbares Risiko für Kinder ausgehe [42]. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Schlussanträge verhandeln die Mitgesetzgeber über einen Vorschlag für eine Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug, in der bestimmte Verwendungen von Titandioxid für sicher erklärt werden sollen [43].

36 Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 9 zur Verwendung des Gefahrenhinweises „H351“ [] sowie Rn. 12 zum Anbringen des Kennzeichnungsetiketts mit den Hinweisen „EUH211: ‚Achtung! Beim Sprühen können gefährliche lungengängige Tröpfchen entstehen. Aerosol oder Nebel nicht einatmen‘“ und „EUH212: ‚Achtung! Bei der Verwendung kann gefährlicher lungengängiger Staub entstehen. Staub nicht einatmen‘“).

37 Vgl. hierzu Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (ABl. 2009, L 342, S. 59, im Folgenden: Kosmetikverordnung) und Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. 2009, L 170, S. 1, im Folgenden: Spielzeugrichtlinie).

38 Vgl. hierzu Art. 3 Nr. 2 sowie Kapitel III und VI von Anhang III und den dortigen Eintrag H 7 „krebserzeugend“ der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. 2008, L 312, S. 3).

39 Vgl. hierzu Kriterien 5 und 5(a) des Anhangs des Beschlusses 2014/312/EU der Kommission vom 28. Mai 2014 zur Festlegung der Umweltkriterien für die Vergabe des EU-Umweltzeichens für Innen- und Außenfarben und -lacke (ABl. 2014, L 164, S. 45).

40 Vgl. Art. 15 der Kosmetikverordnung bzw. Art. 46 der Spielzeugrichtlinie.

41 Verordnung (EU) 2021/850 der Kommission vom 26. Mai 2021 zur Änderung und Berichtigung des Anhangs II und zur Änderung der Anhänge III, IV und VI der Verordnung Nr. 1223/2009 (ABl. 2021, L 188, S. 44).

42 Vgl. Wissenschaftlicher Ausschuss „Gesundheits-, Umwelt- und neu auftretende Risiken“ (SCHEER), *Stellungnahme zur Sicherheit von Titandioxid in Spielzeug*, 12. Oktober 2023.

43 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/48/EG (COM[2023] 462 final vom 28. Juli 2023). Vgl. auch Generalsekretariat des Rates, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/48/EG, ST 9740/1/24-REV-1, S. 18.

C. Angefochtenes Urteil

40. Am 12. und 13. Mai 2020 erhoben die CWS Powder Coatings GmbH (in der Rechtssache T-279/20), die Billions Europe Ltd, die Cinkarna Metalurško-kemična Industrija Celje d.d., die Evonik Operations GmbH, die Kronos Titan GmbH, die Precheza a.s., die Tayca Corporation, die Tronox Pigments (Holland) B.V., die Venator Germany GmbH (in der Rechtssache T-283/20), die Brillux GmbH & Co. KG und die DAW SE (in der Rechtssache T-288/20), die alle Lieferantinnen oder nachgeschaltete Anwenderinnen von Titandioxid auf dem Unionsmarkt sind (im Folgenden zusammen: Klägerinnen im ersten Rechtszug), Klagen auf Nichtigerklärung der streitigen Verordnung [44].

41. Am 23. November 2022 erließ das Gericht das angefochtene Urteil, mit dem es die streitige Verordnung aus zwei Gründen für nichtig erklärt hat: 1. Der RAC habe mögliche Unterschiede in der Partikeldichte, die in einer der Studien (Heinrich-Studie) verwendet worden seien, um die Entwicklung von Tumoren nach Titandioxidexposition nachzuweisen, nicht berücksichtigt, und 2. er habe den Begriff „intrinsische Eigenschaften“ im Sinne der CLP-Verordnung falsch ausgelegt und sei so zu dem Schluss gekommen, dass Titandioxid eine „intrinsische Eigenschaft“ habe, Krebs zu erzeugen.

1. Erster Grund für die Nichtigerklärung: die Partikeldichte von Titandioxid

42. Der erste Grund für die Nichtigerklärung bezog sich im Wesentlichen darauf, dass der RAC in seiner Stellungnahme einen möglichen Unterschied in der Partikeldichte zwischen Titandioxidpartikeln in Mikro- und Nanogröße bei der Berechnung der maximal verträglichen Dosis bei der Inhalation von Titandioxidpartikeln durch Ratten nicht berücksichtig habe [45].

43. Dieser Diskussionspunkt ergibt sich aus dem Versuch des RAC, der Kritik an der Lee-Studie, dass der experimentelle Expositionsgrad in dieser Studie die maximal verträgliche Dosis „deutlich überschritten“ habe [46], entgegenzutreten.

44. Eine Exposition, bei der die maximal verträgliche Dosis eines chemischen Stoffes überschritten wird, ist deshalb von Bedeutung, weil eine solche Dosis Wirkungen hervorrufen kann, „die als sekundäre Folge zu einer Tumorentwicklung führen können, die nicht mit dem intrinsischen Potenzial des Stoffes selbst zusammenhängt, bei niedrigeren und weniger toxischen Dosen Tumore zu verursachen“ [47]. Wenn also festgestellt werden kann, dass in einer Studie die maximal verträgliche Dosis überschritten wurde, lässt sich aus einer solchen Studie möglicherweise nicht zuverlässig schließen, dass die getestete Substanz die intrinsischen Eigenschaften eines Karzinogens aufweist.

44 Mit Entscheidung des Präsidenten der Neunten Kammer des Gerichts vom 11. März 2022 wurden die Rechtssachen T-279/20, T-283/20 und T-288/20 zu gemeinsamem mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer das Verfahren beendender Entscheidung verbunden.

45 Während die CLP-Verordnung nicht auf den Begriff „maximal verträgliche Dosis“ Bezug nimmt, beschreibt die ECHA in ihren *Leitlinien zur Anwendung der CLP-Kriterien*, Leitlinien zur Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (CLP), Version 5.0, Juli 2017 (im Folgenden: CLP-Leitlinien), auf S. 385 die maximal verträgliche Dosis als „die höchste Dosis der Prüfsubstanz während des Tierversuchs, bei der zu erwarten ist, dass sie die normale Lebenserwartung des Tieres nicht durch andere Wirkungen als eine karzinogene Wirkung beeinträchtigt“.

46 Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 16.

47 Vgl. CLP-Leitlinien, S. 385.

45. Zur Beurteilung, ob die maximal verträgliche Dosis in den Heinrich- und Lee-Studien überschritten wurde, zog der RAC die von „Morrow“ (in zwei Studien aus den Jahren 1988 und 1992) vorgeschlagene Überlastungsberechnung (im Folgenden: Morrow-Überlastungsberechnung) heran [48].

46. Zwar ist es nicht notwendig, die Analyse im Detail zu erörtern, es ist jedoch festzuhalten, dass die Stellungnahme des RAC zu dem Schluss kam, dass die Expositionsdosen und damit die Lungenüberlastung in der Lee-Studie übermäßig gewesen seien [49].

47. Bezüglich der Heinrich-Studie enthält die Stellungnahme des RAC dagegen keine derartige Schlussfolgerung.

48. Die vom Gericht gegen die streitige Verordnung und damit auch gegen die Stellungnahme des RAC erhobenen Einwände betrafen die Feststellung des RAC, dass die Heinrich-Studie relevant sei.

49. Erstens hat das Gericht in dem angefochtenen Urteil festgestellt, dass die Heinrich-Studie im Sinne der Stellungnahme des RAC die „maßgebliche“ Studie sei. Die in Rede stehende Gefahreneinstufung beruhe daher auf der Heinrich-Studie, und „[d]ie anderen Studien, einschließlich der Lee-Studie, wurden nur ergänzend berücksichtigt …“ [50].

50. Zweitens hat das Gericht ausgeführt, dass „unstreitig [ist], dass in der Heinrich- und der Lee-Studie die Dichte der getesteten Partikel nicht angegeben war“ [51]. Diese Studien enthielten nur „Angaben über bestimmte Eigenschaften dieser Partikel, nämlich, dass es sich um Mikropartikel (Lee-Studie) bzw. um ‚P25‘-Nanopartikel (Heinrich-Studie) handelte“ [52].

51. In dem angefochtenen Urteil wurde sodann festgestellt, dass diese „P25“-Partikel dazu neigten, Agglomerate zu bilden [53], was zu einer geringeren Partikeldichte führe als vom RAC angenommen: „[D]as Agglomerat [bildet] Hohlräume …, die eine geringere Dichte aufweisen als das Material.“ [54]

52. Drittens heißt es in dem angefochtenen Urteil: „Indem der RAC einen einer Partikeldichte von 4,3 g/cm^3 entsprechenden Dichtewert und mithin eine stets höhere Dichte als die Dichte der Agglomerate von Titandioxidnanopartikeln heranzog …, hat er nicht alle relevanten Gesichtspunkte des vorliegenden Falls berücksichtigt, nämlich die Eigenschaften der in der Heinrich-Studie getesteten Partikel, insbesondere ihre Größe (Nanopartikel) und ihre Art (‚P25‘), den Umstand, dass diese Partikel dazu neigten, Agglomerate zu bilden, sowie den Umstand, dass die Dichte von Partikelagglomeraten geringer ist als die Partikeldichte und Partikelagglomerate deshalb mehr Volumen in den Alveolarmakrophagen der Lungen belegen“ [55].

48 Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 52) und Stellungnahme des RAC, S. 17. In Rn. 86 des angefochtenen Urteils hat das Gericht ausgeführt, dass „die Morrow-Überlastungsberechnung die Menge der eingeatmeten Partikel und die Beeinträchtigung des Funktionierens des Reinigungsmechanismus für Partikel in Relation setzt zu dem Volumen der Alveolarmakrophagen der Lunge, das von den Partikeln belegt wird“.

49 Angefochtenes Urteil (Rn. 90). Vgl. auch Stellungnahme des RAC, S. 39, in der es heißt, „der RAC vertritt die Auffassung, dass die Expositionsbedingungen eine übermäßige Exposition darstellen, was für sich allein bereits die Ergebnisse der Studie von Lee u. a. (1985) zum Zweck der Einstufung invalidiert“.

50 Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 75 bis 78 und 121).

51 Angefochtenes Urteil (Rn. 92).

52 Angefochtenes Urteil (Rn. 92).

53 Angefochtenes Urteil (Rn. 100 und 107).

54 Angefochtenes Urteil (Rn. 99).

55 Angefochtenes Urteil (Rn. 100).

53. Das Gericht ist schließlich zu dem Ergebnis gelangt, dass „der RAC dadurch, dass er die oben in Rn. 100 genannten Gesichtspunkte [Partikelagglomeration und dementsprechend geringere Dichte] außer Acht ließ, nicht alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt [hat], um die Lungenüberlastung bei der Heinrich-Studie mittels der Morrow-Überlastungsberechnung zu berechnen, und damit einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen [hat]. Das Ergebnis der Anwendung der Berechnung auf diese Studie wird durch diesen Fehler unplausibel, und infolgedessen … auch die Schlussfolgerungen des RAC, wonach die Lungenüberlastung im Rahmen dieser Studie annehmbar gewesen sei und deren Ergebnisse für die Bewertung des karzinogenen Potenzials von Titandioxid hinreichend verlässlich, relevant und angemessen seien [56].

54. Da die Heinrich-Studie nicht hinreichend verlässlich und angemessen im Sinne von Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung sei, um die beanstandete Einstufung und Kennzeichnung zu stützen [57], und angesichts dessen, dass sie für die Beurteilung „ausschlaggebend“ gewesen sei, hat das Gericht festgestellt, dass ein solcher offensichtlicher Fehler die Nichtigerklärung der streitigen Verordnung rechtfertige [58].

2. Zweiter Grund für die Nichtigerklärung: die Auslegung des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“

55. Der zweite Grund für die Nichtigerklärung ergab sich aus der Einschätzung des RAC, dass Titandioxid „ein Stoff mit der intrinsischen Eigenschaft, Krebs zu erzeugen“, sei und daher als karzinogener Stoff eingestuft werden sollte.

56. In dem angefochtenen Urteil hat das Gericht die Ansicht vertreten, dass diese Feststellung mit einem offensichtlichen Fehler behaftet sei, da sie auf einer unzutreffenden Auslegung des in Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung verwendeten Begriffs „intrinsische Eigenschaften“ beruhe [59].

57. In diesem Zusammenhang hat das Gericht ausgeführt, dass der Begriff „intrinsische Eigenschaften“, der in der CLP-Verordnung nicht definiert sei, „in seinem wörtlichen Sinne dahin auszulegen ist, dass er die ‚Eigenschaften eines Stoffes, die ihm eigen sind‘, bezeichnet“ [60].

58. Diese Auslegung stehe im Einklang mit den Zielen und dem Zweck der CLP-Verordnung, den im Rahmen des Global Harmonisierten Systems zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (im Folgenden: GHS) vereinbarten Einstufungskriterien und dem Umstand, dass sich die harmonisierte Einstufung und Kennzeichnung auf eine *Gefahrenbewertung* und nicht auf eine *Risikobewertung* beziehe [61].

59. Im Licht dieser Definition hat das Gericht sodann ausgeführt, dass die in der Stellungnahme des RAC beschriebene Wirkungsweise der Karzinogenität nicht von einer intrinsischen Eigenschaft der Titandioxidpartikel, Krebs zu erzeugen, herrühren könne [62].

56 Angefochtenes Urteil (Rn. 103).

57 Angefochtenes Urteil (Rn. 121).

58 Vgl. in diesem Sinne angefochtenes Urteil (Rn. 121 und 122).

59 Angefochtenes Urteil (Rn. 160).

60 Angefochtenes Urteil (Rn. 138).

61 Angefochtenes Urteil (Rn. 139 bis 141).

62 Angefochtenes Urteil (Rn. 156 bis 160).

60. Insoweit hat es darauf hingewiesen, dass der Stellungnahme des RAC zufolge „die beobachtete Toxizität … nicht durch die Eigenschaften der Titandioxidpartikel als solche verursacht [wird], sondern durch die Ablagerung dieser Partikel in den Alveolarmakrophagen der Lunge in Mengen, die ausreichen, um zu einer Lungenüberlastung zu führen, die die signifikante Beeinträchtigung der Reinigungsmechanismen für Partikel in den Lungen nach sich zieht“ [63].

61. „Jedoch kann nicht davon ausgegangen werden“, so das Gericht weiter, dass eine Ansammlung von Titandioxidpartikeln in der Lunge in Mengen, die ausreichen, um eine signifikante Beeinträchtigung der Reinigungsmechanismen für Partikel hervorzurufen, „von den intrinsischen Eigenschaften der in Rede stehenden Partikel herrührt“ [64].

62. Vielmehr handele es sich bei dieser Wirkungsweise um eine „Gefahr, die nicht unter das Einstufungskriterium für die Gefahr der Karzinogenität gemäß Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der [CLP-Verordnung] fällt, nämlich dass es sich um einen Stoff mit der intrinsischen Eigenschaft, Krebs zu erzeugen, handeln muss“ [65].

63. Das Gericht hat seine Auslegung zum einen auf die Anmerkung W gestützt, die seiner Auffassung nach eine Gefahr beschreibt, die nicht unter den Begriff „intrinsische Eigenschaft“, Krebs zu erzeugen, falle [66], und zum anderen auf die Tatsache, dass der RAC selbst zu dem Schluss gekommen sei, dass die Wirkungsweise der Karzinogenität von Titandioxid bei Ratten nicht als eine „‚intrinsische Toxizität‘ im klassischen Sinn“ angesehen werden könne [67].

D. Verfahren vor dem Gerichtshof

64. Mit ihren am 8. Februar bzw. am 14. Februar 2023 eingelegten Rechtsmitteln beantragen die französische Regierung und die Kommission, das angefochtene Urteil aufzuheben, die darin behandelten Klagegründe zurückzuweisen, die Rechtssache zur Entscheidung über die noch nicht geprüften Klagegründe an das Gericht zurückzuverweisen und die Kostenentscheidung vorzubehalten.

65. Diese Rechtsmittel werden durch die ECHA und die Regierungen der Niederlande und Schwedens unterstützt.

66. Die mündliche Verhandlung hat am 7. November 2024 stattgefunden. In dieser haben die Kommission, die französische Regierung, die Klägerinnen im ersten Rechtszug in den Rechtssachen T-279/20 und T-288/20, die Klägerinnen im ersten Rechtszug in der Rechtssache T-283/20 sowie der Conseil Européen de l’Industrie Chimique – European Chemical Industry Council (Cefic) mündliche Ausführungen gemacht.

63 Angefochtenes Urteil (Rn. 156).

64 Angefochtenes Urteil (Rn. 158).

65 Angefochtenes Urteil (Rn. 159).

66 Angefochtenes Urteil (Rn. 159).

67 Angefochtenes Urteil (Rn. 154).

III. Würdigung

67. Die vorliegenden Schlussanträge gliedern sich wie folgt. Ich werde zunächst die beiden Hauptrechtsmittelgründe erörtern – das Gericht habe seine Befugnis zur gerichtlichen Kontrolle überschritten (A) und den Begriff „intrinsische Eigenschaften" fehlerhaft ausgelegt (B) – und dem Gerichtshof vorschlagen, beiden Rechtsmittelgründen stattzugeben. Sodann werde ich die Rechtsmittelgründe prüfen, die sich auf die Verfälschung von Beweismitteln (C) und auf einen Begründungsmangel (D) beziehen. Im Ergebnis werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur Entscheidung über die übrigen Klagegründe an das Gericht zurückzuverweisen (Abschnitt IV).

A. Das Gericht hat seine gerichtliche Kontrollbefugnis überschritten

68. Mit ihrem jeweils zweiten Rechtsmittelgrund machen die französische Regierung und die Kommission geltend, das Gericht habe im Rahmen des in den Nrn. 43 bis 55 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten ersten Grundes für die Nichtigerklärung die Grenzen der zulässigen gerichtlichen Kontrolle überschritten.

69. Die Parteien machen im Wesentlichen geltend, dass das Gericht über die Prüfung eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers hinausgegangen sei und seine eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen des RAC gesetzt habe, als es diesen im Zusammenhang mit der Morrow-Überlastungsberechnung gerügt habe, einen niedrigeren Dichtewert als denjenigen zugrunde gelegt zu haben, den das Gericht für angemessen halte.

70. Ich schließe mich in diesem Punkt der Auffassung der französischen Regierung und der Kommission an.

71. In seiner Rechtsprechung hat der Gerichtshof in zwei Gruppen von Urteilen einen Ansatz entwickelt, nach dem sich seine gerichtliche Kontrollbefugnis auf die Feststellung beschränkt, ob die Verwaltung einen „offensichtlichen" Fehler begangen hat. Die erste Gruppe von Urteilen betrifft Sachverhalte, in denen der Unionsgesetzgeber der Kommission bei der Wahl zwischen verschiedenen möglichen Regelungsoptionen ein Ermessen eingeräumt hat[68]. Ermessen bedeutet in diesem Sinne die *Befugnis, politische Entscheidungen zu treffen*[69]. Das Ermessen ist nie unbegrenzt, sondern wird durch die Verfassungsgrundsätze, durch die Grundrechte und, im Fall des Ermessens der Regulierungsbehörden, durch das anwendbare Recht begrenzt. Den Unionsgerichten kommt die Aufgabe zu, die Einhaltung der Regeln und Grundsätze bei der Ausübung des Ermessens zu überprüfen.

[68] Vgl. z. B. Urteile vom 12. Juli 2005, Alliance for National Health u. a. (C-154/04 und C-155/04, EU:C:2005:449, Rn. 52), vom 7. Juli 2009, S.P.C.M. u. a. (C-558/07, EU:C:2009:430, Rn. 42), vom 22. Dezember 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, Rn. 82), und vom 22. November 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, Rn. 36).

[69] Vgl. hierzu Mendes, J., „Bounded Power in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU", *The Modern Law Review*, Bd. 80(3), 2017, S. 461, der Ermessen beschreibt als „das Fehlen von Rechtsnormen oder -grundsätzen, deren Auslegung die in einem bestimmten Fall anzuwendende Lösung aufzeigen könnte".

72. Die zweite Gruppe von Urteilen, die oft als Entscheidungen zur Ermessensausübung bezeichnet werden, betrifft Sachverhalte, in denen die Entscheidung der Verwaltung auf komplexen wissenschaftlichen, wirtschaftlichen oder technischen Beurteilungen beruht [70]. Ich ziehe es vor, solche Fälle als Entscheidungen zu bezeichnen, in denen es um die *Beurteilung komplexer Sachverhalte* geht und nicht um die Ausübung von Ermessen [71]. Während die Beurteilung komplexer Sachverhalte nicht unbedingt bedeutet, dass politische Entscheidungen getroffen werden, räumt der rechtliche Rahmen, in dem diese Beurteilung erfolgt, der Verwaltung in bestimmten Situationen einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Reaktion auf die festgestellten Sachverhalte ein.

73. Der vorliegende Fall gehört zu dieser zweiten Gruppe von Urteilen.

74. Im vorliegenden Verfahren geht es bei der Einstufung eines Produkts gemäß der CLP-Verordnung um die Ermittlung und Mitteilung der potenziellen Gefahr, die von einem Stoff für die menschliche Gesundheit ausgehen kann. Eine Gefahreneinstufung ist nur der erste Teil eines Entscheidungsverfahrens, das auf einer Risikobewertung beruht [72].

75. Die Bewertung der Gefahren ist jedoch etwas anderes als die anschließende Risikobewertung und die darauf basierende Entscheidung. Die Gefahreneinstufung hängt von der wissenschaftlichen Beurteilung der potenziellen Auswirkungen eines zu prüfenden Stoffes ab. Allerdings ist die Frage, ob es bei Vorliegen einer Gefahr erforderlich ist, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, und unter welchen Umständen solche Maßnahmen ergriffen werden sollten, eine politische Entscheidung, die auf einer Risikobewertung und einer Abwägung mit anderen Interessen beruht [73].

76. In der CLP-Verordnung hat der Unionsgesetzgeber bereits festgelegt, wie im Fall der Ermittlung einer Gefahr durch die Kommission zu verfahren ist. So hat der Gesetzgeber entschieden, dass die Öffentlichkeit über eine festgestellte Gefahr informiert werden muss, indem diese Informationen im entsprechenden Anhang der CLP-Verordnung bereitgestellt werden, und dass der betreffende gefährliche Stoff entsprechend zu kennzeichnen und zu verpacken ist.

70 Vgl. z. B. Urteile vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, Rn. 14), vom 21. Juli 2011, Nickel Institute (C-14/10, EU:C:2011:503, Rn. 60) (im Folgenden: Urteil Nickel Institute), vom 21. Juli 2011, Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, Rn. 60) (im Folgenden: Urteil Etimine), vom 22. November 2017, Kommission/Bilbaína de Alquitranes u. a. (C-691/15 P, EU:C:2017:882, Rn. 34) (im Folgenden: Urteil Bilbaína), und vom 9. März 2023, PlasticsEurope/ECHA (C-119/21 P, EU:C:2023:180, Rn. 46).

71 Einige Wissenschaftler unterscheiden diesbezüglich zwischen „kognitiven“ und „volitiven“ Beurteilungen, vgl. z. B. Nehl, H. P., „Judicial review of complex socio-economic, technical, and scientific assessments“, in Mendes, J. (Hrsg.), *EU Executive Discretion and the Limits of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019, S. 162 und 163.

72 Gemäß der Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips (KOM[2000] 1 endgültig vom 2. Februar 2000), Nr. 5.1.2, umfasst die Risikobewertung vier Schritte: Ermittlung der Gefahren, Beschreibung der Gefahren, Abschätzung des Risikos und Beschreibung des Risikos. In Anhang III dieser Mitteilung werden die ersten beiden Schritte wie folgt beschrieben: „Gefahrenermittlung bedeutet, die biologischen und chemischen Agenzien oder physikalischen Einwirkungen, die negative Auswirkungen haben können, zu identifizieren. … Bei der Gefahrenbeschreibung werden Eigenart und Schweregrad der mit den ursächlichen Agenzien oder Tätigkeiten verbundenen negativen Auswirkungen quantitativ und/oder qualitativ bestimmt. Auf dieser Stufe ist zu ermitteln, in welchem Verhältnis die Menge des gefährlichen Stoffes zu seinen Wirkungen steht.“

73 Vgl. z. B. Vos, E., „The European Court of Justice in the face of scientific uncertainty and complexity“, in Dawson, M., de Witte, B., und Muir, E. (Hrsg.), *Judicial activism at the European Court of Justice*, Edward Elgar, 2013, S. 142 bis 166, der auf den S. 164 und 165 darauf hinweist, dass „die Risikobewertung nicht neutral ist, sondern ein soziales Konstrukt und als solches ein politischer Akt“. In diesem Sinne kann sich eine Entscheidung, die unter Anwendung des Vorsorgeprinzips getroffen wird, hinsichtlich der gerechtfertigten Beschränkungen, die eine Maßnahme auferlegen kann, erheblich von einer Entscheidung unterscheiden, die in Bezug auf die gleiche Art von Risiko ohne Anwendung dieses Prinzips getroffen wird.

77. Dementsprechend verfügt die Kommission bei der Entscheidung über die harmonisierte Einstufung eines Stoffes als schädlich für die menschliche Gesundheit meines Erachtens über sehr wenig politischen Ermessensspielraum[74]. Bei Fallgestaltungen wie derjenigen in der vorliegenden Rechtssache ist die Kommission verpflichtet – und hat in dieser Hinsicht keine Wahl –, einen Stoff entweder als karzinogenen Stoff der Kategorie 1A oder 1B einzustufen, wenn schlüssige wissenschaftliche Nachweise vorliegen, dass dieser Stoff bei Menschen oder Tieren Krebs erzeugt[75], oder, wenn nur begrenzte und nicht schlüssige Studien vorliegen, die aber dennoch auf eine potenzielle Karzinogenität hinweisen, diesen Stoff als karzinogenen Stoff der Kategorie 2 einzustufen[76]. Umgekehrt ist es der Kommission grundsätzlich verwehrt, einen Stoff als karzinogen einzustufen, wenn keine wissenschaftlichen Untersuchungen vorliegen, die auf eine krebserregende Wirkung schließen lassen.

78. Die Klägerinnen im ersten Rechtszug haben die von der Kommission vorgenommene Einstufung von Titandioxid als karzinogener Stoff der Kategorie 2 mit der Begründung beanstandet, dass die Heinrich-Studie nicht als zuverlässiger Nachweis für die Karzinogenität dieses Stoffes angesehen werden könne. Denn laut der CLP-Verordnung müssten die wissenschaftlichen Nachweise, auf die sich die Kommission stützen könne, aus „zuverlässigen“ Studien stammen[77].

79. Diese Beurteilung der Zuverlässigkeit, die einer wissenschaftlichen Bewertung unterliegt, hat für den vorliegenden Fall dennoch weitreichende Konsequenzen, da die Kommission, wie ich erläutert habe, Titandioxid grundsätzlich nicht als karzinogenen Stoff einstufen kann, wenn die Heinrich-Studie nicht als zuverlässig angesehen werden kann und keine andere zuverlässige Studie vorliegt, auf die sie ihre Entscheidung stützen könnte.

80. Daher könnte die von der Kommission gebilligte Beurteilung der Zuverlässigkeit der Heinrich-Studie durch den RAC im vorliegenden Fall erhebliche Auswirkungen auf die Rechte und Interessen der Klägerinnen im ersten Rechtszug haben, die Hersteller oder nachgeschaltete Anwender von Titandioxid sind. Somit muss eine gerichtliche Nachprüfung der Kommissionsentscheidung möglich sein.

81. Es bleibt jedoch die Frage: Was genau kann Gegenstand der Kontrolle durch die Unionsgerichte sein?

82. Das Bestehen wissenschaftlicher Ungewissheit bedeutet, dass die Ergebnisse einer Studie unterschiedliche Interpretationen zulassen. Dies ist vergleichbar mit der Unsicherheit von Rechtsnormen, wenn ein und dieselbe Vorschrift auf unterschiedliche Weise verstanden werden kann.

74 Die CLP-Verordnung wurde nämlich u. a. deshalb erlassen, um den Prozess der Gefahreneinstufung zu regeln. Gemäß ihres Art. 1 Abs. 1 Buchst. a harmonisiert dieser Rechtsakt die Kriterien für die Einstufung von Stoffen und Gemischen sowie die Vorschriften für die Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, die als gefährlich eingestuft wurden. Die Kriterien für die Einstufung der Gefahren sind daher weitgehend in dem Rechtsakt selbst enthalten.

75 Vgl. Anhang I Tabelle 3.6.1 der CLP-Verordnung, wiedergegeben in Nr. 14 der vorliegenden Schlussanträge.

76 Bei der Entscheidung für diese zweite Option dürfte sich der Unionsgesetzgeber vom Vorsorgeprinzip haben leiten lassen. Der Gerichtshof hat bereits bestätigt, dass dieser Grundsatz im Rahmen der Einstufung von chemischen Stoffen gemäß der CLP-Verordnung anwendbar ist, vgl. Urteil vom 16. Juni 2022, SGL Carbon u. a./Kommission (C-65/21 P und C-73/21 P bis C-75/21 P, EU:C:2022:470, Rn. 97). Vgl. allgemein zum Vorsorgeprinzip Donati, A., *Le principe de précaution en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Brüssel, 2021, S. 49 ff., und Goldner Lang, I., „‚Laws of Fear' in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19“, *European Journal of Risk Regulation*, Bd. 14(1), 2023, S. 141 bis 164.

77 Vgl. Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung.

83. In Fällen von Rechtsunsicherheit übertragen die Verträge dem Gerichtshof die Aufgabe der endgültigen Auslegung. Anders ausgedrückt: Es ist Sache des Gerichtshofs, die „richtige“ Auslegung zu wählen. In Fällen wissenschaftlicher Ungewissheit, die sich bei der Ermittlung und Einstufung gefährlicher Stoffe auswirkt, überträgt die CLP-Verordnung der Kommission die Aufgabe der endgültigen Auslegung, die diese ihrerseits auf der Grundlage einer Bewertung durch den RAC vornimmt. Anders ausgedrückt: Die Kommission wählt die „richtige“ Auslegung wissenschaftlicher Daten.

84. Das Gericht kann daher seine eigene wissenschaftliche Beurteilung nicht an die Stelle derjenigen der Kommission setzen [78]. Damit würde es in die Zuständigkeit der Verwaltung eingreifen.

85. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber (oder die Verträge) die Unionsgerichte nicht ermächtigt hat, in Fällen wissenschaftlicher Ungewissheit die endgültige Auslegung vorzunehmen, lässt sich wahrscheinlich damit erklären, dass die Unionsgerichte nicht über das erforderliche Fachwissen verfügen, um verschiedene mögliche Auslegungen wissenschaftlicher Ergebnisse zu verstehen und zwischen ihnen zu wählen. Gerichte sind keine Wissenschaftler und können es auch nicht werden [79].

86. Was also können die Unionsgerichte prüfen, um festzustellen, ob die Kommission einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat?

87. In der vom Gericht im angefochtenen Urteil angeführten Rechtsprechung wird der verfahrensrechtliche Prüfungsmaßstab eingehalten [80]. Dieser Maßstab wird häufig wie folgt umschrieben: „[W]enn sich eine Partei darauf beruft, das zuständige Organ habe einen offensichtlichen [Beurteilungsfehler] begangen, [haben die Unionsgerichte] zu kontrollieren, ob dieses Organ sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls untersucht hat, auf die die betreffende Beurteilung gestützt ist“ [81]. Diese Beurteilung wird als Kontrolle der Sorgfaltspflicht verstanden, die sich aus dem Recht auf eine gute Verwaltung ergibt [82].

88. Um eine solche Kontrolle ausüben zu können, müssen sich die Unionsgerichte mitunter tief in die wissenschaftliche Materie einarbeiten. Nur so ist es ihnen unter Umständen möglich, die sich widersprechenden Argumente der Parteien vollständig zu erfassen und die relevanten wissenschaftlichen Gesichtspunkte herauszuarbeiten, was wiederum eine Voraussetzung für die Prüfung ist, ob die Kommission „alle relevanten Gesichtspunkte“ berücksichtigt hat. Sich einen Teil der für den Fall entscheidungserheblichen wissenschaftlichen Materie anzueignen und diese zu verstehen, macht die Unionsgerichte jedoch nicht zu wissenschaftlichen Sachverständigen. Die Unionsgerichte können nämlich nicht ihr eigenes Verständnis an die Stelle desjenigen der

78 Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil Nickel Institute (Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung), in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass „[i]n einem solchen Kontext … der Unionsrichter nämlich nicht seine Beurteilung der tatsächlichen Umstände wissenschaftlicher und technischer Art an die Stelle derjenigen der Organe setzen [darf], denen allein der EG-Vertrag diese Aufgabe anvertraut hat“.

79 Vgl. in diesem Sinne Fn. 73 der vorliegenden Schlussanträge, Vos, E., S. 164 (der die Ansicht vertritt, „dass Richter Richter bleiben [sollten]. Sie sollten keine ‚Amateurwissenschaftler‘ werden“), und Jasanoff, S., „Judging Science: Issues, Assumptions, Models“, *Report of the 1997 Forum for State Court Judge*: *Scientific Evidence in the Courts, Concepts & Controversies*, Roscoe Pound Foundation, 1997, S. 19 (der erklärt, dass „Richter Mythen sowohl der ‚reinen Wissenschaft‘ als auch der ‚Junk Science‘ zurückweisen müssen. … Vor allem müssen sie an der Überzeugung festhalten, dass die Gerichte kein Forum für die endgültige Klärung wissenschaftlicher Streitigkeiten sind, sondern ihre Aufgabe darin besteht, in Einzelfällen Recht zu sprechen und dabei alle verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse heranzuziehen, die den Schwellenwert für Relevanz und Zuverlässigkeit erreichen“).

80 Angefochtenes Urteil (Rn. 42).

81 Vgl. Urteil Bilbaína (Rn. 35).

82 Vgl. Urteil Bilbaína (Rn. 35), insbesondere unter Bezugnahme auf das Urteil vom 4. April 2017, Bürgerbeauftragter/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Kommission setzen, ungeachtet dessen, wie viel von der Materie, die den wissenschaftlichen Hintergrund einer bestimmten Entscheidung bildet, sich diese Gerichte im Laufe des Verfahrens angeeignet haben. Dies ist insofern von rechtlicher Bedeutung, als dadurch das in den Verträgen vorgesehene institutionelle Gleichgewicht gewahrt wird.

89. Bei der Ausübung seiner Funktion als Rechtsmittelinstanz, d. h. bei der Prüfung, ob sich das Gericht tatsächlich auf eine verfahrensrechtliche Kontrolle beschränkt hat, kann sich der Gerichtshof nicht damit begnügen, zu prüfen, ob das Gericht *in seinen Ausführungen* behauptet, eine verfahrensrechtliche Kontrolle auszuüben. Vielmehr muss er beurteilen, was dieses Gericht *in der Sache* entschieden hat [83].

90. Mit anderen Worten muss der Gerichtshof prüfen, ob das Gericht eine Entscheidung für nichtig erklärt hat, weil es zu dem Schluss gelangt ist, dass die Kommission die dafür relevanten Gesichtspunkte *nicht berücksichtigt habe*, oder weil es die Auffassung vertritt, dass die Kommission diese Gesichtspunkte falsch *ausgelegt habe*.

91. Der Gerichtshof muss vorliegend eine Entscheidung zwischen zwei Möglichkeiten treffen. Entweder hat das Gericht die streitige Verordnung für nichtig erklärt, weil die Kommission bei der Bestimmung des bei der Anwendung der Morrow-Überlastungsberechnung geeigneten Dichtewerts das Phänomen der Agglomeration von Titandioxidnanopartikeln nicht berücksichtigt hat. In einem solchen Fall hätte das Gericht bei der Beurteilung der Entscheidung der Kommission keinen Rechtsfehler begangen. Oder das Gericht hat die streitige Verordnung für nichtig erklärt, weil die Kommission trotz Berücksichtigung aller relevanten wissenschaftlichen Daten zum falschen Ergebnis gekommen ist.

92. Wie die französische Regierung vorgetragen hat, hätte sich das Gericht, um den Rahmen der verfahrensrechtlichen Kontrolle nicht zu überschreiten, darauf beschränken müssen, zu prüfen, ob dem RAC (i) die Möglichkeit der Agglomeration von Titandioxidnanopartikeln bekannt war und (ii) er alle Gesichtspunkte, die seiner Ansicht nach für die Bestimmung der relevanten Dichte von Titandioxidpartikeln in diesem bestimmten Szenario erforderlich waren, mit der gebotenen Objektivität geprüft hat. Sofern sich diese Gesichtspunkte aus dem ihm vorliegenden Akteninhalt ergeben, kann das Gericht die Entscheidung der Kommission nicht wegen eines offensichtlichen Fehlers für nichtig erklären. Das Gericht muss die wissenschaftliche Schlussfolgerung der Kommission, auch wenn es diese nicht teilt, seinen Erwägungen zugrunde legen.

[83] In diesem Zusammenhang erläutert Leonelli in einer ausgezeichneten Analyse der Rechtsprechung, dass die Grenze zwischen verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Kontrolle leicht verschwimmen kann, und zeigt auf, wie die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Kontrolle im Urteil Bilbaína die materiell-rechtlichen Auswirkungen der Anwendung unterschiedlicher wissenschaftlicher Methoden verschleiert. Vgl. Leonelli, G. C., „The fine line between procedural and substantive review in cases involving complex technical-scientific evaluations: Bilbaína“, *Common Market Law Review*, Bd. 55(4), 2018, S. 1230.

93. Wie das Gericht in dem angefochtenen Urteil selbst bestätigt hat, hat der RAC das Phänomen der Agglomeration und dessen möglichen Einfluss auf den für die Morrow-Überlastungsberechnung heranzuziehenden Dichtewert in seiner Stellungnahme berücksichtigt. Trotz dieser Bewertung kam der RAC zu dem Schluss, dass es angemessen sei, den Standardwert für die Dichte zu verwenden [84].

94. Das Gericht hat sich dieser Schlussfolgerung im angefochtenen Urteil nicht angeschlossen. Es hat erklärt, dass die Berücksichtigung des Standardwerts für die Dichte von Titandioxidpartikeln bei der Anwendung der Morrow-Überlastungsberechnung fehlerhaft gewesen sei und dass unter den gegebenen Umständen ein niedrigerer Dichtewert hätte verwendet werden müssen.

95. Damit hat das Gericht die Auslegung der relevanten Gesichtspunkte durch die Kommission beanstandet, es hat es abgelehnt, diese Auslegung seinen Erwägungen zugrunde zu legen, und es hat seine eigene Beurteilung an die Stelle derjenigen der Kommission gesetzt.

96. Indem das Gericht über die Prüfung der Frage, ob die Verwaltung alle Umstände, die sie nach dem Stand der Wissenschaft berücksichtigen musste, kannte und geprüft hat, hinausgegangen ist, hat es die Grenzen seiner gerichtlichen Kontrollbefugnis überschritten.

97. Daraus folgt, dass das Gericht die Entscheidung der Kommission nicht deshalb für nichtig erklärt hat, weil dieses Organ nicht alle relevanten (wissenschaftlichen) Gesichtspunkte berücksichtigt hätte, sondern weil es die Art und Weise beanstandet hat, wie die Verwaltung diese Gesichtspunkte gewürdigt hat.

98. Meines Erachtens wäre eine Nichtigerklärung der streitigen Verordnung auch dann noch möglich, wenn die von der Kommission gewählte Variante wissenschaftlich unmöglich wäre. In Anbetracht zweier unterschiedlicher, aber möglicher Interpretationen der wissenschaftlichen Daten stand es dem Gericht jedoch nicht zu, diese Wahl zu treffen, sondern es hätte die von der Kommission getroffene Wahl zugrunde legen müssen.

99. Dies vorausgeschickt, habe ich dennoch Verständnis für das von den Klägerinnen im ersten Rechtszug in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument, dass aus der Stellungnahme des RAC nicht eindeutig hervorgehe, warum sich der Ausschuss für den Standardwert der Partikeldichte entschieden habe, obwohl ihm das Phänomen der Agglomeration bekannt gewesen sei. In ihrer Antwort erklärten die Kommission und die ECHA, dass die Wahl des Standardwerts für die Dichte erst nach Fertigstellung der Stellungnahme des RAC thematisiert worden sei und die Stellungnahme daher keine Ausführungen dazu enthalte. Wenn der Standardwert für die Dichte von Titandioxidpartikeln ein Kriterium darstellte, das der RAC nach dem derzeitigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse von sich aus hätte prüfen müssen, hätte er meines Erachtens in seinem Bericht die Gründe für die Wahl des geeigneten Dichtewerts erläutern müssen. Eine unzureichende Erläuterung in einem Bericht lässt jedoch für sich genommen nicht

[84] Vgl. hierzu angefochtenes Urteil (Rn. 98 und 105) sowie Stellungnahme des RAC, S. 8 (in denen hervorgehoben wird, dass dem RAC bekannt gewesen sei, dass „Primärpartikel, insbesondere Nanoprimärpartikel, dazu neigen, Agglomerate zu bilden“), und angefochtenes Urteil (Rn. 105) sowie Stellungnahme des RAC, S. 17 (in denen hervorgehoben wird, dass es der RAC auf der Grundlage der ihm vorliegenden Nachweise für angebracht gehalten habe, den Standardwert für die Dichte von Titandioxidpartikeln bei der Anwendung der Morrow-Überlastungsberechnung zum Vergleich der Heinrich- und Lee-Studien zu verwenden). Vgl. auch Stellungnahme des RAC, S. 12, in Bezug auf die Eigenschaften der in der Heinrich-Studie getesteten Partikel („Ultrafeines TiO_2 [P25, Degussa, klassisches TiO_2-Testmaterial in Nanogröße; in diesem Fall ohne weitere Charakterisierung der Reinheit] mit einer Primärpartikelgröße von 15-40 nm und einer Zusammensetzung von ~80 % Anatas und ~20 % Rutil wurde verwendet, um eine Prüfatmosphäre mit einem MMAD von 0,8 µm [GSD von 1,80] zu erzeugen“).

den Schluss zu, dass der RAC nicht alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigt habe. Diese Frage betrifft die Begründung, die der Stellungnahme des RAC und damit auch der streitigen Verordnung zugrunde liegt.

100. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, dem jeweils zweiten Rechtsmittelgrund der französischen Regierung und der Kommission stattzugeben.

B. Das Gericht hat den Begriff „intrinsische Eigenschaften" fehlerhaft ausgelegt und angewandt

101. Mit ihrem vierten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-71/23 P und ihrem dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-82/23 P machen die französische Regierung bzw. die Kommission geltend, dass das Gericht einen Rechtsfehler begangen habe, als es die Auffassung vertreten habe, dass die Kommission den Begriff „intrinsische Eigenschaften" fehlerhaft angewandt habe. Die Parteien tragen im Wesentlichen vor, das Gericht habe den Begriff „intrinsische Eigenschaften" im Sinne von Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung falsch verstanden und daher fehlerhaft angewandt, als es festgestellt habe, dass die Kommission bei der Einstufung von Titandioxid als karzinogenen Stoff der Kategorie 2 einen offensichtlichen Fehler begangen habe.

102. Die Auslegung von Begriffen des Unionsrechts fällt in den Zuständigkeitsbereich der Unionsgerichte [85].

103. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe ist der Gerichtshof, anders als bei der Auslegung von wissenschaftlichen Erkenntnissen, nicht durch den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts eingeschränkt, der seine Befugnisse durch diejenigen der Unionsverwaltung begrenzt.

104. Vielmehr werden hier der Verwaltung durch das Gesetz – im vorliegenden Fall die CLP-Verordnung – Einschränkungen auferlegt. Derselbe verfassungsrechtliche Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, der den Gerichtshof verpflichtet, die von der Verwaltung vorgenommene Beurteilung komplexer wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und technischer Gesichtspunkte zur Grundlage seiner Erwägungen zu machen, *verlangt* daher, dass der Gerichtshof seine umfassenden Befugnisse zur Kontrolle der Auslegung des Rechts durch die Verwaltung ungehindert ausüben kann [86].

105. Folglich war das Gericht befugt, den Begriff „intrinsische Eigenschaft" auszulegen.

[85] Vgl. z. B. Urteil vom 13. Februar 1979, Hoffmann-La Roche/Kommission (85/76, EU:C:1979:36, Rn. 89), zur Auslegung des Begriffs „marktbeherrschende Stellung", wie er sich aus Art. 102 AEUV ergibt, vom 14. November 1984, Intermills/Kommission (323/82, EU:C:1984:345, Rn. 16 ff.), zur Auslegung des Begriffs „Beteiligte" im Sinne von Art. 108 Abs. 2 AEUV, und vom 13. Dezember 1989, Brother International (C-26/88, EU:C:1989:637, Rn. 11), zur Auslegung des Begriffs „Subvention", wie er nunmehr in Art. 3 der Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. 2016, L 176, S. 55) enthalten ist.

[86] Bis zum Jahr 2024 verfolgten die US-Gerichte einen völlig anderen Ansatz als die Unionsgerichte. Seit der Entscheidung des US Supreme Courts (Oberster Gerichtshof der Vereinigten Staaten) in der Rechtssache Chevron v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984), S. 843 (im Folgenden: Urteil Chevron), war ein Richter verpflichtet, die Auslegung eines unbestimmten Gesetzes durch eine Verwaltungsbehörde zu übernehmen, sofern diese Auslegung eine „zulässige Auslegung des Gesetzes" darstellte (Urteil Chevron, S. 843). Im Juni 2024 verwarf der US Supreme Court die Chevron-Doktrin jedoch und stellte fest, dass der amerikanische Administrative Procedure Act „auf das traditionelle Verständnis der richterlichen Funktion abstellt, wonach Gerichte bei der Auslegung von Rechtsvorschriften nach eigenem Ermessen zu entscheiden haben, sodass das Fachwissen einer Behörde die gerichtliche Entscheidung beeinflussen, aber nicht binden kann" (Loper Bright Enterprises et al. v. Raimondo, Secretary of Commerce, et al., 603 U.S. 369 [2024], S. 16 und 35).

106. Im vorliegenden Fall wird mit den Rechtsmitteln geltend gemacht, dass diese Auslegung des Gerichts rechtsfehlerhaft sei. Ich stimme dieser Auffassung zu.

107. Aus Anhang I Abschnitt 3.6.2.2.1 der CLP-Verordnung ergibt sich, dass „[d]ie Einstufung als karzinogen … Stoffe mit der intrinsischen Eigenschaft, Krebs zu erzeugen, [betrifft]".

108. Der Begriff der intrinsischen Eigenschaft findet sich auch in mehreren anderen Bestimmungen der CLP-Verordnung: in ihrem 27. Erwägungsgrund [87] und in ihrem Anhang I Abschnitte 3.4.2.2.2.2 [88], 4.1.1.1 und 4.1.2.4 [89]. Dieser Begriff wird jedoch in der CLP-Verordnung nicht definiert und in keiner der Bestimmungen, in denen er erwähnt wird, näher erläutert. Somit reicht der Wortlaut allein nicht aus, um den gewollten Sinn dieses Begriffs zu verstehen.

109. In einem solchen Fall ist es notwendig, über den Wortlaut hinauszugehen und auch den Zusammenhang zu untersuchen, in dem der Begriff „intrinsische Eigenschaften" steht, und die Ziele, die mit der Regelung verfolgt werden, zu der er gehört [90].

110. Im angefochtenen Urteil ist das Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass der Begriff „intrinsische Eigenschaften" in seinem wörtlichen Sinne auszulegen sei, der seiner Ansicht nach „die ‚Eigenschaften eines Stoffes, die ihm eigen sind'", ist [91].

111. Abgesehen davon, dass das Gericht nicht erläutert, warum eine solche Definition dem Wortsinn dieses Begriffs entsprechen soll, wirft dieser Vorschlag noch weitere Probleme auf [92].

112. Zum einen ist, wie die Kommission geltend macht, diese Art von Definition ein Zirkelschluss bzw. tautologisch. Es ist fast so, als sagte man, „intrinsische Eigenschaft" bedeutet intrinsische Eigenschaft.

113. Zum anderen ist, wie auch die französische Regierung erläutert, eine solche Definition nicht sehr aussagekräftig: Man kann einer Auslegung des Begriffs „intrinsische Eigenschaften" als „die Eigenschaften eines Stoffes, die ihm eigen sind", ohne Weiteres zustimmen. Allein aus der Definition des Gerichts lässt sich jedoch nicht nachvollziehen, warum es der Auffassung ist, dass die Heinrich-Studie nicht als Nachweis für die intrinsische Eigenschaft von Titandioxid, Krebs zu erzeugen, herangezogen werden kann.

87 In diesem Erwägungsgrund wird die Anwendung alternativer Methoden zu Tierversuchen gefordert, um u. a. Informationen über die intrinsischen Eigenschaften von Stoffen und Gemischen zu gewinnen.

88 Dieser Abschnitt befindet sich in dem Teil von Anhang I der CLP-Verordnung, in dem es um hautgefährdende Stoffe geht. Der einschlägige Satz lautet: „Derartige Befunde müssen deshalb sorgfältig bewertet werden, weil die Häufigkeit der Fälle neben den intrinsischen Stoffeigenschaften auch Faktoren wie die Exposition, Bioverfügbarkeit, individuelle Prädisposition und die ergriffenen Vorsichtsmaßnahmen widerspiegelt."

89 Diese Abschnitte befinden sich in dem Teil, in dem es um gewässergefährdende Stoffe geht. Laut Abschnitt 4.1.1.1 bedeutet „[a]kute aquatische Toxizität: die intrinsische Eigenschaft eines Stoffes, einen Organismus kurzfristig zu schädigen", und „[c]hronische aquatische Toxizität: die intrinsische Eigenschaft eines Stoffes, schädliche Wirkungen bei Wasserorganismen hervorzurufen im Zuge von Expositionen, die im Verhältnis zum Lebenszyklus des Organismus bestimmt werden". In Abschnitt 4.1.2.4 heißt es: „Die intrinsischen Eigenschaften, die zur Einordnung eines Stoffes in eine chronische (langfristige) Gefahrenkategorie dienen, sind das Fehlen einer schnellen Abbaubarkeit und/oder ein Potenzial zur Biokonzentration in Kombination mit akuter Toxizität."

90 Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 17. November 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12), und vom 7. Juni 2005, VEMW u. a. (C-17/03, EU:C:2005:362, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

91 Angefochtenes Urteil (Rn. 138).

92 Schon eine kurze Internetrecherche ergibt Nachweise, dass in verschiedenen Wissenschaftsbereichen unterschiedliche Interpretationen der intrinsischen Eigenschaften eines Stoffes vertreten werden. Auch in der Philosophie, einschließlich der Philosophie der Physik, ist das Verständnis dieses Begriffs alles andere als einfach. Vgl. hierzu „Intrinsic vs. Extrinsic Properties", Stanford Encyclopaedia of Philosophy, abrufbar unter: https://plato.stanford.edu/entries/intrinsic-extrinsic/.

114. In der Tat ergibt sich der Fehler, den das Gericht bei der Auslegung des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“ begangen hat, nicht zwangsläufig aus dem Wortlaut, den es seiner Definition zugrunde gelegt hat – „die Eigenschaften eines Stoffes, die ihm eigen sind“. Vielmehr offenbart sich der Fehler des Gerichts in der Art und Weise, wie es diese Auslegung angewandt hat.

115. Im angefochtenen Urteil schließt das Gericht einen möglichen Zusammenhang zwischen der karzinogenen Wirkung von Titandioxid in Pulverform bei Einatmen und seinen intrinsischen Eigenschaften aus. Es kommt zu diesem Ergebnis, weil 1. die Karzinogenität nur dann auftrete, wenn eine bestimmte Menge dieses Stoffes eingeatmet werde, und 2. die Karzinogenität nur durch eine Entzündung aufgrund der Ansammlung von Titandioxidpartikeln in der Lunge hervorgerufen werde. Nach dem Verständnis des Gerichts handelt es sich dabei um extrinsische Eigenschaften des Stoffes [93].

116. Ein solches Verständnis des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“ ist meines Erachtens zu eng gefasst. Auch wenn das Gericht erklärt hat, dass seine Auslegung mit den Zielen und dem Zweck der CLP-Verordnung sowie den GHS-Kriterien im Einklang stehe [94], neige ich dazu, mich den gegenteiligen Argumenten der Rechtsmittelführerinnen anzuschließen.

117. Meines Erachtens ist der Begriff „intrinsische Eigenschaften“ im Licht seines Kontexts und des Zwecks der CLP-Verordnung weit auszulegen. Im Folgenden werde ich diese Auffassung untermauern, indem ich mich zunächst mit dem Zweck und der internen Struktur der CLP-Verordnung befasse, bevor ich mich anschließend ihrem äußeren Kontext zuwenden werde.

Zweck der CLP-Verordnung

118. Erstens zielt die CLP-Verordnung darauf ab, „ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt … zu gewährleisten“ [95]. Dieses Ziel soll durch die „Harmonisierung der Kriterien für die Einstufung von Stoffen und Gemischen“ erreicht werden, indem anhand dieser Kriterien gefährliche Stoffe und Gemische ermittelt werden und die Öffentlichkeit durch eine Liste der als gefährlich eingestuften Stoffe und Gemische entsprechend informiert wird [96]. Das Verfahren zur Ermittlung und Listung von Stoffen, die die intrinsische Eigenschaft haben, Krebs zu erzeugen, dient daher dem Zweck, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zu gewährleisten.

119. Ziel der CLP-Verordnung ist die Ermittlung und Einstufung *aller* chemischen Stoffe und Gemische, die bekanntermaßen oder wahrscheinlich eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen oder bei denen ein solcher Verdacht besteht. Stoffe und Gemische, die nicht unter die Verordnung fallen, wie z. B. radioaktive Stoffe, sind von ihrem Anwendungsbereich ausdrücklich ausgenommen [97].

93 Der Unterschied zwischen „intrinsischen“ und „extrinsischen“ Eigenschaften wird häufig am Beispiel des Unterschieds zwischen Masse und Gewicht erläutert. Die Masse ist eine intrinsische Eigenschaft eines Körpers, während sein Gewicht von der Schwerkraft des Planeten abhängt, auf dem sich der Körper befindet und somit eine extrinsische Eigenschaft ist. Im vorliegenden Fall scheint das Gericht die Form (Pulverform), die Menge (mit mindestens 1 % Partikel mit aerodynamischem Durchmesser ≤ 10 µm), die Nichtlöslichkeit und die Wirkungsweise (Inhalation), durch die Titandioxid Krebs erzeugt, als Eigenschaften zu verstehen, die diesem Stoff nicht eigen sind, d. h., um meine Analogie zu verwenden, als sein „Gewicht“ und nicht als seine „Masse“.

94 Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 139 und 140).

95 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der CLP-Verordnung.

96 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. a, d und e der CLP-Verordnung.

97 Vgl. hierzu Art. 1 Abs. 2 der CLP-Verordnung.

120. Es scheint daher auf der Hand zu liegen, dass der Begriff „intrinsische Eigenschaften“ in Ermangelung einer anderen Definition auch Gefahren umfassen muss, die von einer bestimmten Form, einem bestimmten Aggregatzustand, einem bestimmten Merkmal oder einer bestimmten Verwendung eines Stoffes ausgehen und nicht nur auf die chemische Zusammensetzung dieses Stoffes beschränkt werden kann.

121. Insofern bedeutet der Umstand, dass nachweislich nur eine bestimmte Menge eines Stoffes unter bestimmten Umständen Krebs verursachen kann, nicht, dass *dieser* Stoff nicht die „intrinsische Eigenschaft“ hat, Krebs zu erzeugen [98]. Das Ziel, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit sicherzustellen, würde untergraben, wenn die Ermittlung und Listung eines Schadens, der nur durch das Einatmen einer bestimmten Menge eines Stoffes verursacht wird, unterbliebe.

122. Ebenso liefe es dem Ziel, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zu gewährleisten, zuwider, wenn ein Stoff nicht als krebserregend gelistet würde, weil die wissenschaftliche Studie, die seine schädliche Wirkung nachgewiesen hat, so ausgelegt werden könnte, dass diese Wirkung die Folge einer Entzündung ist, die durch die Ansammlung von Partikeln dieses Stoffes in der Lunge und nicht durch die unmittelbare Einwirkung des Stoffes auf die Lungenzellen selbst hervorgerufen wird [99].

123. Wie von der ECHA in der mündlichen Verhandlung erläutert, reicht die Durchführung einer experimentellen Studie mit einem bestimmten Stoff und die Beobachtung einer schädlichen Wirkung für sich genommen aus, um einen Zusammenhang zwischen diesem Stoff und der Wirkung herzustellen, und kann daher – vorbehaltlich der Bewertung der Beweiskraft der Nachweise – zu dem Schluss führen, dass von diesem bestimmten Stoff eine potenzielle Gefahr ausgeht.

124. Die Beschränkung des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“ auf die chemische Zusammensetzung eines Stoffes unter Ausschluss seiner anderen Merkmale, wie z. B. seiner schlechten Löslichkeit, oder die Forderung, dass dieser Stoff „als solcher“ in jeder Form und ungeachtet der Art der Wechselwirkung mit dem menschlichen Körper die Fähigkeit haben muss, Krebs zu erzeugen, würde daher eine Reihe wichtiger Indikatoren für die potenziellen Gefahren dieses Stoffes aus dem durch die CLP-Verordnung geschaffenen Rahmen ausschließen. Auch dies liefe dem Zweck der Verordnung, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zu gewährleisten, zuwider.

[98] Wie auch die schwedische Regierung ausführt, hängt die „intrinsische Eigenschaft“, Schäden zu verursachen, untrennbar mit der verwendeten Dosis zusammen. Aus diesem Grund sind experimentelle Tierversuche so angelegt, dass den Versuchstieren unterschiedliche Dosen eines Stoffes verabreicht werden. Die Tatsache, dass schädliche Wirkungen bei höheren, nicht aber bei niedrigeren Dosen des Stoffes nachgewiesen werden können, schließt nicht aus, dass eine „intrinsische Eigenschaft“ des Stoffes als ursächlich für die schädlichen Wirkungen angesehen wird.

[99] Bei der Anhörung wies der Cefic darauf hin, dass auch andere Stoffe mit ähnlichen Eigenschaften (wie ihre schlechte Löslichkeit) bei einer ähnlichen Wirkungsweise (z. B. Einatmen großer Mengen) Krebs verursachen könnten. Dies zeige, dass der Krebs nicht durch die intrinsische Eigenschaft der Prüfsubstanz erzeugt werde, sondern eine sekundäre Folge einer Entzündung sei, die durch die Ansammlung großer Partikelmengen beispielsweise in der Lunge hervorgerufen werde. Doch selbst wenn, wie von der französischen Regierung vorgebracht, die Stellungnahme des RAC tatsächlich keine Angaben darüber enthielte, ob die karzinogenen Wirkungen allein auf eine Entzündung infolge der Ansammlung von Partikeln in der Lunge oder auf die Eigenschaft von Titandioxid zurückzuführen sind, oxidativen Stress zu erzeugen, der zu einer Genotoxizität führen kann, oder ob beide Mechanismen zum Tragen kommen, schließt doch keine dieser Möglichkeiten die Schlussfolgerung aus, dass die intrinsischen Eigenschaften von Titandioxid zur Entstehung von Krebs führen können.

Interne Struktur der CLP-Verordnung

125. Für eine weite Auslegung des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“ sprechen möglicherweise auch Argumente, die sich auf die innere Kohärenz der CLP-Verordnung in ihrer Gesamtheit stützen.

126. So beziehen sich, wie die schwedische Regierung und die Kommission zu Recht ausführen, Art. 5 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 6 und Art. 9 Abs. 5 der CLP-Verordnung, die zu Titel II („Gefahreneinstufung“) und dem in dieser Verordnung vorgesehenen System der Selbsteinstufung gehören, bei der Definition der gefährlichen Eigenschaften eines Stoffes, wie z. B. seiner Karzinogenität, durchweg auf die „Formen oder Aggregatzustände“ eines Stoffes. Entgegen der vom Gericht im angefochtenen Urteil [100] vertretenen Auffassung gelten diese Vorschriften entsprechend, wenn die Kommission eine harmonisierte Einstufung eines Stoffes gemäß Titel V der CLP-Verordnung vornimmt [101].

127. In ähnlicher Weise differenziert die CLP-Verordnung verschiedene Gefahrenklassen nach Expositionswegen. Das gilt z. B. für die Gefahrenklasse „akute Toxizität“ in Anhang I Teil 3.1, die in akute orale Toxizität, akute dermale Toxizität und akute inhalative Toxizität unterteilt ist (vgl. Abschnitt 3.1.1.2). Inhalative Toxizität ist ihrerseits nach Anhang I Abschnitt 3.1.2.1 in Gas, Dämpfe, Staub und Nebel differenziert, woraus sich eine klare Unterscheidung hinsichtlich des Aggregatzustands eines Stoffes ergibt.

128. Schließlich kann eine weite Auslegung dieses Begriffs durch den Wortlaut der CLP-Verordnung im Abschnitt über Umweltgefahren bestätigt werden. So bezeichnet beispielsweise Anhang I Abschnitt 4.1.2.4 der CLP-Verordnung das „Fehlen einer schnellen Abbaubarkeit und/oder ein Potenzial zur Biokonzentration in Kombination mit akuter Toxizität“ als intrinsische Eigenschaften, die für die Einstufung eines Stoffes als umweltgefährdend relevant sind [102].

129. Daraus folgt, dass die einzige Lesart des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“, die der internen Struktur der CLP-Verordnung entspricht, diejenige ist, die sich nicht allein auf die chemische Zusammensetzung des Stoffes beschränkt.

Äußerer Kontext der CLP-Verordnung

130. Der gleiche Schluss zugunsten einer weiten Auslegung des Begriffs „intrinsische Eigenschaften“ ergibt sich auch aus der Betrachtung der Verwendung dieses Begriffs im GHS.

131. Insoweit weise ich darauf hin, dass die CLP-Verordnung darauf abzielt, die Kohärenz zwischen den Begriffen, die auf der Ebene der Vereinten Nationen im GHS und auf der Ebene der Union in der CLP-Verordnung verwendet werden, zu wahren [103].

100 Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 165 und 166).

101 So sieht beispielsweise Art. 4 Abs. 3 der CLP-Verordnung vor, dass in einem Fall, in dem für den fraglichen Stoff noch kein Eintrag existiert, die Einstufung gemäß den Bestimmungen von Titel II der CLP-Verordnung erfolgt.

102 Siehe Nr. 89 der vorliegenden Schlussanträge.

103 Vgl. zwölfter Erwägungsgrund der CLP-Verordnung, in dem es heißt: „Die Terminologie und die Begriffsbestimmungen in dieser Verordnung sollten mit … den auf Ebene der VN im GHS festgelegten Definitionen [übereinstimmen], damit eine größtmögliche Einheitlichkeit in der Anwendung des Chemikalienrechts in der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Welthandel gewährleistet wird.“

132. Soweit der Begriff „intrinsische Eigenschaften“ im GHS vorkommt, wird er nicht restriktiv beschrieben: Im GHS bezieht sich der Begriff der intrinsischen Eigenschaften auf die „Fähigkeit eines Stoffes, in normale biologische Prozesse einzugreifen“ [104].

133. Folglich würde die restriktive Auslegung des Gerichts die Abstimmung zwischen der CLP-Verordnung und dem GHS stören und diesem Begriff – entgegen dem vom Unionsgesetzgeber in dieser Verordnung formulierten Ziel – eine unionsspezifische Bedeutung verleihen.

134. Nicht zuletzt steht die oben vorgeschlagene weite Auslegung auch im Einklang mit der REACH-Verordnung [105].

135. Insoweit weise ich darauf hin, dass im zwölften Erwägungsgrund der CLP-Verordnung ausdrücklich festgehalten ist, dass ihre Terminologie und die Begriffsbestimmungen mit denen der REACH-Verordnung übereinstimmen sollten.

136. Der letztgenannte Rechtsakt, der die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe regelt, definiert einen „Stoff“ zwar anhand seiner chemischen Zusammensetzung [106], legt aber auch spezifische Merkmale fest, die für die Identifizierung des betreffenden Stoffes erforderlich sind. Zu diesen Merkmalen gehören die Partikelgröße, die Form und weitere morphologische Merkmale [107].

137. Daraus folgt, dass der Begriff „intrinsische Eigenschaften“ aus Gründen der äußeren Kohärenz der CLP-Verordnung nicht allein auf die chemische Zusammensetzung beschränkt werden darf.

Zwischenergebnis

138. Aus all diesen Gründen hat das Gericht einen Rechtsfehler begangen, indem es den Begriff „intrinsische Eigenschaften“ eng ausgelegt hat.

[104] Vgl. Nr. 1.1.2.6.2.1 des GHS. Vgl. auch Nr. 4.1.1.1 und die Definition des Begriffs „chronische aquatische Toxizität“ im GHS als „die intrinsische Eigenschaft eines Stoffes, schädliche Wirkungen bei Wasserorganismen hervorzurufen im Zuge von Expositionen im Wasser, die im Verhältnis zum Lebenszyklus des Organismus bestimmt werden“. Ferner heißt es in Nr. 3.6.2.2 des GHS, dass „die Einstufung als karzinogen aufgrund von Nachweisen [erfolgt], die in zuverlässigen und anerkannten Prüfmethoden gewonnen wurden, und Stoffe mit der intrinsischen Eigenschaft, solche toxischen Wirkungen hervorzurufen, [betrifft]“. Vgl. schließlich Fn. 1 zu Nr. 1.1.1.6 des GHS, in der erläutert wird, dass „in bestimmten Fällen auch Gefahren zu berücksichtigen sind, die sich aus anderen Eigenschaften ergeben, wie dem Aggregatzustand des Stoffes oder des Gemisches … oder den Eigenschaften von Stoffen, die durch bestimmte chemische Reaktionen hervorgerufen werden“.

[105] Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. 2006, L 396, S. 1) (im Folgenden: REACH-Verordnung).

[106] Vgl. Art. 3 Abs. 1 der REACH-Verordnung, der einen „Stoff“ definiert als „chemisches Element und seine Verbindungen in natürlicher Form oder gewonnen durch ein Herstellungsverfahren, einschließlich der zur Wahrung seiner Stabilität notwendigen Zusatzstoffe und der durch das angewandte Verfahren bedingten Verunreinigungen, aber mit Ausnahme von Lösungsmitteln, die von dem Stoff ohne Beeinträchtigung seiner Stabilität und ohne Änderung seiner Zusammensetzung abgetrennt werden können“.

[107] Vgl. z. B. Anhang VI Abschnitt 2.4 der REACH-Verordnung. Vgl. auch achter Erwägungsgrund der Verordnung (EU) 2018/1881 der Kommission vom 3. Dezember 2018 zur Änderung der Anhänge I, III, VI, VII, VIII, IX, X, XI und XII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) zwecks Berücksichtigung der Nanoformen von Stoffen (ABl. 2018, L 308, S. 1), in dem es heißt: „Bei Nanoformen sollten als Teil der Angaben zur Zusammensetzung des Stoffes unter der Rubrik ‚Stoffbezeichnung‘ bestimmt[e] Mindestangaben zur Beschreibung gemacht werden. Partikelgröße, Form und Oberflächeneigenschaften einer Nanoform können deren toxikologisches oder ökotoxikologische[s] Profil, Exposition und Verhalten in der Umwelt beeinflussen.“

139. Entgegen der Auffassung des Gerichts ist es für die Gefahreneinstufung von Titandioxid unerheblich, dass die Toxizität der Stellungnahme des RAC zufolge nicht auf die Eigenschaften dieses Stoffes, „die ihm eigen sind“, zurückzuführen ist [108].

140. Wie ich bereits erläutert habe, kommt es darauf an, dass der RAC in seiner Stellungnahme auf der Grundlage der Form, der Größe und der schlechten Löslichkeit von Titandioxid zu der Schlussfolgerung kam – der sich die Kommission angeschlossen hat –, dass bei Einatmen bestimmter Mengen in der Lunge toxische Wirkungen beobachtet werden können, die zur Entwicklung von Tumoren führen.

141. Da diese Gesichtspunkte bei richtiger Auslegung unter den Begriff „Stoff mit der intrinsischen Eigenschaft, Krebs zu erzeugen“ fallen, hat die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie beim Erlass der streitigen Verordnung der Stellungnahme des RAC gefolgt ist.

142. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Urteilen Nickel Institute und Etimine lässt keine anderen Schlussfolgerungen zu. Das Gericht hat aus den Ausführungen im Urteil Nickel Institute Schlüsse gezogen, ohne dabei den Kontext der fraglichen Feststellung zu berücksichtigen [109]. Wie die französische Regierung hervorhebt, hat der Gerichtshof in diesem Urteil jedoch nicht entschieden, dass die Bewertung der durch die intrinsischen Eigenschaften eines Stoffes bedingten Gefahren zwingend unabhängig vom Grad der Exposition gegenüber dem Stoff oder von seiner Wirkungsweise sein muss. Stattdessen hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Bewertung der Gefahren eines Stoffes „unabhängig vom Ort der Verwendung des Stoffes … wirksam erfolgen [*kann*]“ [110], selbst wenn die zugrunde liegende Bewertung nur unter Laborbedingungen stattfindet.

143. Ähnlich hat der Gerichtshof im Urteil Etimine, das in der mündlichen Verhandlung erörtert worden ist, nicht ausgeschlossen, dass die intrinsischen Eigenschaften eines Stoffes für die Bewertung der Gefahren anhand von Tierversuchen ermittelt werden können, bei denen der Stoff oral verabreicht wurde [111] – trotz des Vorbringens, dass dieser Stoff normalerweise über die Atemluft oder über die Haut aufgenommen werde [112].

144. Schließlich wird das von mir vorgeschlagene Ergebnis auch nicht durch die Erklärung in der Stellungnahme des RAC berührt, dass Titandioxid keine intrinsische Eigenschaft im „klassischen Sinn“ habe, Krebs zu erzeugen. Abgesehen davon, dass nicht klar ist, was der RAC unter intrinsischer Toxizität im „klassischen Sinn“ versteht, kam der Ausschuss dennoch zu dem Schluss, dass die Heinrich-Studie den Nachweis erbringe, dass Titandioxid eine intrinsische Eigenschaft habe, Krebs zu erzeugen, wenn auch nicht im „klassischen Sinn“.

108 Vgl. hierzu angefochtenes Urteil (Rn. 156).

109 In Rn. 39 des angefochtenen Urteils hat sich das Gericht auf Rn. 82 des Urteils Nickel Institute bezogen, um darauf hinzuweisen, dass die Bewertung der durch die intrinsischen Eigenschaften eines Stoffes bedingten Gefahren nicht auf die bestimmten Verwendungen beschränkt werden dürfe. Rn. 82 des Urteils Nickel Institute lautet vollständig wie folgt: „Eine Bewertung der durch die Eigenschaften der Stoffe bedingten Gefahren darf – anders als eine Risikobewertung – nicht auf bestimmte Verwendungen beschränkt werden und kann unabhängig vom Ort der Verwendung des Stoffes (innerhalb oder außerhalb eines Labors), vom Expositionsweg und vom Grad der Exposition wirksam erfolgen.“

110 Vgl. Urteil Nickel Institute (Rn. 82) (Hervorhebung nur hier).

111 Vgl. in diesem Sinne Urteil Etimine (Rn. 75), das lautet: „Eine Bewertung der durch die Eigenschaften der Stoffe bedingten Gefahren darf – anders als eine Risikobewertung – nicht auf bestimmte Verwendungen beschränkt werden und kann unabhängig vom Ort der Verwendung des Stoffes, vom Expositionsweg (Verzehr, Einatmen oder Hautresorption) und vom Grad der Exposition wirksam erfolgen.“

112 Vgl. in diesem Sinne Urteil Etimine (Rn. 70).

145. Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, auch dem vierten Rechtsmittelgrund der französischen Regierung in der Rechtssache C-71/23 P und dem dritten Rechtsmittelgrund der Kommission in der Rechtssache C-82/23 P stattzugeben und den betreffenden Teil der Klage zurückzuweisen.

C. Das Gericht hat nicht die ihm vorgelegten Beweise verfälscht, sondern die Grundsätze der CLP-Verordnung missachtet

146. Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes der französischen Regierung in der Rechtssache C-71/23 P und mit dem ersten Rechtsmittelgrund der Kommission in der Rechtssache C-82/23 P wird gerügt, das Gericht habe die ihm vorgelegten Beweise verfälscht. Erstens machen sowohl die französische Regierung als auch die Kommission geltend, dass das Gericht die ihm vorgelegten Beweise verfälscht habe, als es festgestellt habe, dass die Heinrich-Studie für den Vorschlag des RAC zur Kennzeichnung von Titandioxid als krebserzeugend „maßgeblich“ gewesen sei [113]. Zweitens ergänzt die Kommission, dass das Gericht die Beweise auch dadurch verfälscht habe, das es zu dem Schluss gekommen sei, dass die Morrow-Überlastungsberechnung für die Untermauerung der Stellungnahme des RAC hinsichtlich des annehmbaren Grades der Lungenüberlastung „ausschlaggebend“ gewesen sei [114]. Mit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes der französischen Regierung in der Rechtssache C-71/23 P wird geltend gemacht, dass das Gericht, indem es die Heinrich-Studie als „maßgeblich“ eingestuft habe, auch gegen die in der CLP-Verordnung aufgestellten Grundsätze für die Einstufung von Stoffen als karzinogen verstoßen habe.

147. Ich kann mich in Bezug auf dieses Vorbringen kurz fassen.

148. Erstens genügt es für das Geltendmachen einer Verfälschung von Beweisen nicht, darzutun, dass ein Dokument vernünftigerweise anders ausgelegt werden könnte, als das Gericht es getan hat [115].

149. Vielmehr ist erforderlich, dass das Gericht die Grenzen einer verständigen Würdigung dieses Dokuments offensichtlich überschritten oder ihm eine seinem Wortlaut widersprechende Lesart hat angedeihen lassen [116].

150. Ich bin nicht davon überzeugt, dass dies in dem angefochtenen Urteil geschehen ist.

151. Wie sich aus dem jeweiligen Vorbringen der französischen Regierung und der Kommission ergibt, beanstanden diese Parteien das Verständnis der Stellungnahme des RAC durch das Gericht insoweit, als der Heinrich-Studie und der Morrow-Überlastungsberechnung mehr Gewicht beigemessen werde, als es ihrer Ansicht nach in der Stellungnahme der Fall gewesen sei.

[113] Dieser Teil der von der französischen Regierung und der Kommission eingelegten Rechtsmittel richtet sich gegen Rn. 74 des angefochtenen Urteils.

[114] Dieser Teil des Rechtsmittels der Kommission richtet sich gegen Rn. 120 des angefochtenen Urteils.

[115] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 10. Februar 2011, Activision Blizzard Deutschland/Kommission (C-260/09 P, EU:C:2011:62, Rn. 54), vom 26. September 2013, Frankreich/Kommission (C-115/12 P, EU:C:2013:596, Rn. 60), und vom 27. Juni 2024, Kommission/Servier u. a. (C-176/19 P, EU:C:2024:549, Rn. 128 und die dort angeführte Rechtsprechung) (alle in Bezug auf Dokumente, bei denen mehrere vernünftige Auslegungen möglich waren).

[116] Vgl. insbesondere Urteil vom 25. Februar 2021, Dalli/Kommission (C-615/19 P, EU:C:2021:133, Rn. 139 und die dort angeführte Rechtsprechung).

152. Diese Parteien legen jedoch nicht dar, dass die vom Gericht vorgenommene Auslegung der Stellungnahme des RAC die Grenzen einer verständigen Würdigung überschritten hätte.

153. Tatsächlich hat der RAC in seiner Stellungnahme die Heranziehung der Lee-Studie als Grundlage für die Einstufung insoweit abgelehnt, als sie keinen „entscheidenden" Einfluss auf die Einstufung von Titandioxid haben sollte [117]. In Anbetracht der Tatsache, dass die Heinrich-Studie eine der „beiden Schlüsselstudien zur Karzinogenität" [118] war (und abgesehen von der Lee-Studie auch die einzige andere Studie war, die eine Entwicklung von Tumoren aufzeigte), ist es nicht unvernünftig – wenn auch im Hinblick auf das anwendbare rechtliche Kriterium falsch –, aus den Erklärungen des RAC zu folgern, dass die Heinrich-Studie für die daraus resultierende Einstufung von Titandioxid „maßgeblich" war. Da der RAC in seiner Stellungnahme selbst den Rückgriff auf die Morrow-Überlastungsberechnung für erforderlich hielt – obwohl es sich dabei nicht um ein „allgemein anerkanntes Konzept" handele –, um die in der Heinrich-Studie gewonnenen Erkenntnisse zu bestätigen, ist es nicht unvernünftig, diese Berechnung als „ausschlaggebend für die Schlussfolgerungen des RAC" zu bezeichnen [119].

154. Daher bin ich der Auffassung, dass der erste Teil des ersten Rechtsmittelgrundes der französischen Regierung in der Rechtssache C-71/23 P und der erste Rechtsmittelgrund der Kommission in der Rechtssache C-82/23 P als unbegründet zurückzuweisen sind.

155. Zweitens liegt es meines Erachtens auf der Hand, dass die französische Regierung und die Kommission tatsächlich die Einführung eines neuen Maßstabs, nämlich den der „Maßgeblichkeit", in das in Art. 9 Abs. 3 der CLP-Verordnung und in Anhang I Abschnitt 1.1.1.3 der CLP-Verordnung vorgesehene rechtliche Kriterium beanstanden.

156. Genau diese Frage wirft die französische Regierung im zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-82/23 P auf [120], und ich schließe mich dem an.

157. Wie diese Partei, unterstützt von der Kommission, der ECHA sowie der schwedischen und der niederländischen Regierung zu Recht hervorhebt, müssen bei der Ermittlung der „Beweiskraft der Nachweise" alle verfügbaren Informationen, die für die Gefahrenbestimmung relevant sind, im Zusammenhang betrachtet werden.

158. Im angefochtenen Urteil hat das Gericht jedoch den Begriff der „Maßgeblichkeit" eingeführt, um die Nachweise zu bewerten, auf die sich der RAC bei der Einstufung von Titandioxid als karzinogen gestützt hat [121].

159. Dieser Begriff, der impliziert, dass ein Nachweis gegenüber einem anderen ausschlaggebend ist, kommt in der CLP-Verordnung nicht vor.

[117] Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 39 („der RAC vertritt die Auffassung, dass die Expositionsbedingungen eine übermäßige Exposition darstellen, was für sich allein bereits die Ergebnisse der Studie von Lee u. a. [1985] zum Zweck der Einstufung invalidiert") und S. 35 („Wegen der gänzlichen Aussetzung der Lungenreinigungsfunktion stellt der RAC fest, dass die Ergebnisse der Rattenstudie von Lee u. a. [1985] keinen entscheidenden Einfluss auf die Einstufung von Titandioxid haben sollten"). Vgl. auch Stellungnahme des RAC, S. 36.

[118] Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 13.

[119] Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 120) und Stellungnahme des RAC, S. 17.

[120] Die Kommission beanstandet diesen Punkt in der Rechtssache C-71/23 P nicht.

[121] Vgl. angefochtenes Urteil (insbesondere Rn. 76 bis 78, 120 und 121).

160. Tatsächlich steht dieser Begriff im Widerspruch zu dem Ansatz, verschiedene Nachweise gegeneinander abzuwägen, um – auch unter Berücksichtigung der Ziele der CLP-Verordnung – ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit zu erreichen. Es handelt sich also um das genaue Gegenteil einer Ermittlung der „Beweiskraft der Nachweise".

161. Es mag daher wenig überraschen, dass dieser Begriff in der Stellungnahme des RAC nicht verwendet wurde [122].

162. Unter diesen Umständen verstößt das Gericht, wie die französische Regierung geltend macht, gegen den vom Unionsgesetzgeber vorgegebenen rechtlichen Rahmen, wenn es bei der Prüfung der Stellungnahme des RAC auf den Begriff „Maßgeblichkeit" abstellt.

163. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes der französischen Regierung in der Rechtssache C-71/23 P und den ersten Rechtsmittelgrund der Kommission in der Rechtssache C-82/23 P als unbegründet zurückzuweisen, dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes der französischen Regierung in der Rechtssache C-71/23 P stattzugeben und den betreffenden Teil der Klage insoweit zurückzuweisen.

D. Das Gericht hat nicht gegen seine Begründungspflicht verstoßen

164. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-82/23 P macht die französische Regierung geltend, das Gericht habe gegen seine Begründungspflicht verstoßen, als es befunden habe, dass die in der Stellungnahme des RAC beschriebene Wirkungsweise der Karzinogenität nicht von einer „intrinsischen Eigenschaft" von Titandioxid herrühren könne [123].

165. Die Begründungspflicht ist in Art. 296 AEUV verankert und wird in Art. 36 und Art. 53 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union aufgegriffen. Sie stellt somit ein wesentliches Formerfordernis dar [124].

166. Dieses Erfordernis ist jedoch von der Stichhaltigkeit der Begründung zu unterscheiden, die zur materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Frage gehört [125].

[122] Vgl. Stellungnahme des RAC, S. 39, in der es heißt, der „RAC vertritt die Auffassung, dass die Ergebnisse aus tierexperimentellen Studien und aus Humandaten eine Einstufung von Titandioxid als Karzinogen der Kategorie 1A oder 1B nicht stützen. Der RAC hat auch geprüft, ob die Kriterien für eine Einstufung von TiO_2 als karzinogener Stoff der Kategorie 2 erfüllt sind oder ob es angemessener ist, von einer Einstufung als Karzinogen abzusehen. Bei der Abwägung der Gründe für eine Einstufung in Kategorie 2 oder dem Absehen von einer Einstufung hat der RAC die Versuchsbedingungen in den Inhalationsstudien an Ratten und die Unterschiede zwischen den Spezies sorgfältig untersucht." Vgl. auch Stellungnahme des RAC, S. 35, in der erläutert wird, dass „der RAC im Zusammenhang mit der von ihm bevorzugten Bewertung der Beweiskraft der Nachweise zusätzliche Erwägungen für die Einstufung erörtert hat … Der RAC hält es für wesentlich, zusätzlich die folgenden Gesichtspunkte zu berücksichtigen: das Konzept der Lungenüberlastung, insbesondere die damit verbundene Wirkungsweise der Genotoxizität und Karzinogenität sowie die Unterschiede zwischen den Spezies, einschließlich der Berücksichtigung der Relevanz von Daten aus Tierversuchen für den Menschen".

[123] Dieser Rechtsmittelgrund scheint sich gegen die Rn. 157 und 158 des angefochtenen Urteils zu richten.

[124] Vgl. hierzu Urteile vom 20. März 1959, Nold/Hohe Behörde (18/57, EU:C:1959:6, S. 113), und vom 2. September 2021, EPSU/Kommission (C-928/19 P, EU:C:2021:656, Rn. 108 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[125] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. April 1998, Kommission/Sytraval und Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, Rn. 66 bis 68), und vom 6. Oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Rat (C-134/19 P, EU:C:2020:793, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

167. Im vorliegenden Fall beanstandet die französische Regierung insbesondere die Schlussfolgerung des Gerichts, dass Titandioxid nicht die Eigenschaften habe, Krebs zu erzeugen, wenn es nicht in bestimmten Mengen eingeatmet werde, und dass die Menge der eingeatmeten Partikel nur „eines der Schlüsselelemente der festgestellten Toxizität“ darstelle [126].

168. Zwar kann eine widersprüchliche Begründung für sich genommen einen Verstoß gegen die Verpflichtung aus Art. 296 AEUV darstellen, wenn sie es den Betroffenen nicht ermöglicht, die Gründe zu erfahren, auf denen das angefochtene Urteil beruht [127].

169. Aber selbst wenn man die von der französischen Regierung hervorgehobenen Aussagen als widersprüchlich einstufte, bin ich nicht der Ansicht, dass das Gericht allein aufgrund dieser Aussagen zu der Auffassung gelangt ist, dass die in der Stellungnahme des RAC beschriebene „Wirkungsweise“ der Karzinogenität nicht von einer „intrinsischen Eigenschaft“ der Titandioxidpartikel, Krebs zu erzeugen, herrühren könne.

170. In der Tat legt das Gericht ausführlich dar, wie es zu diesem Schluss gekommen ist [128].

171. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, dass das angefochtene Urteil es allen Beteiligten, insbesondere der französischen Regierung und der Kommission, ermöglicht, die Gründe zu erfahren, auf denen das angefochtene Urteil beruht. Darüber hinaus liefert es dem Gerichtshof ausreichende Angaben, um seine Kontrollaufgabe im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels wahrzunehmen.

172. Wie die Klägerinnen im ersten Rechtszug im Wesentlichen vorbringen, scheint sich der von der französischen Regierung vorgetragene Begründungsmangel auf die Richtigkeit der gezogenen Schlussfolgerung zu beziehen, die zur *Begründetheit* des angefochtenen Urteils gehört. Die französische Regierung kann sich daher nicht darauf berufen, dass das Gericht seine Begründungspflicht verletzt habe.

173. Unter diesen Umständen schlage ich dem Gerichtshof vor, den dritten Rechtsmittelgrund der französischen Regierung in der Rechtssache C-82/23 P als unbegründet zurückzuweisen.

IV. Konsequenzen

174. Nach Art. 61 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist.

175. Im vorliegenden Fall ist diese Voraussetzung nicht erfüllt.

126 Angefochtenes Urteil (Rn. 158).

127 Vgl. u a. Urteil vom 20. September 2016, Mallis u. a./Kommission und EZB (C-105/15 P bis C-109/15 P, EU:C:2016:702, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

128 Vgl. angefochtenes Urteil (Rn. 135 bis 177).

176. Im angefochtenen Urteil hat das Gericht nur eine begrenzte Anzahl von Argumenten geprüft, die im Zusammenhang mit der Dichte und der stoffspezifischen Beschaffenheit von Titandioxidpartikeln vorgebracht wurden [129]. Es hat auch nicht alle von den Klägerinnen im ersten Rechtszug geltend gemachten Klagegründe geprüft [130].

177. Da diese beiden Umstände Tatsachenwürdigungen voraussetzen, die den Erlass zusätzlicher prozessleitender Maßnahmen oder einer Beweisaufnahme durch den Gerichtshof erfordern würden, kann der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache nicht selbst entscheiden [131].

178. Ich bin daher der Ansicht, dass die Rechtssache an das Gericht zurückzuverweisen ist [132].

V. Ergebnis

179. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

– das Urteil vom 23. November 2022, CWS Powder Coatings u. a./Kommission (T-279/20, T-283/20 und T-288/20, EU:T:2022:725), aufzuheben;

– die Sache zur Entscheidung über die übrigen Klagegründe an das Gericht zurückzuverweisen;

– die Entscheidung über die Kosten vorzubehalten.

[129] Vgl. hierzu angefochtenes Urteil (Rn. 122 und 178).

[130] Wie in Rn. 21 des angefochtenen Urteils ausgeführt, hat sich das Gericht auf die Prüfung des zweiten Klagegrundes, des ersten und des fünften Teils des siebten Klagegrundes und des achten Klagegrundes in den verbundenen Rechtssachen T-279/20 und T-288/20 sowie die Prüfung des ersten Klagegrundes in der Rechtssache T-283/20 beschränkt. Damit bleiben alle in den Rn. 22 bis 27 des angefochtenen Urteils zusammengefassten Klagegründe unberücksichtigt.

[131] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. September 2023, Land Rheinland-Pfalz/Deutsche Lufthansa (C-466/21 P, EU:C:2023:666, Rn. 112).

[132] Vgl. die Alternative in Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union.