Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Siebte Kammer)

14. November 2013*

„REACH — Übergangsmaßnahmen bezüglich der Beschränkungen, die für die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Cadmium und Cadmiumverbindungen gelten — Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 — Beschränkungen der Verwendung von Cadmiumpigmenten in Kunststoffen — Offensichtlicher Ermessensfehler — Risikobewertung“

In der Rechtssache T-456/11

International Cadmium Association (ICdA) mit Sitz in Brüssel (Belgien),

Rockwood Pigments (UK) Ltd mit Sitz in Stoke-on-Trent (Vereinigtes Königreich),

James M Brown Ltd mit Sitz in Stoke-on-Trent,

Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwälte K. Van Maldegem und R. Cana, dann R. Cana,

Klägerinnen,

gegen

Europäische Kommission, zunächst vertreten durch P. Oliver und E. Manhaeve als Bevollmächtigte im Beistand von K. Sawyer, Barrister, dann durch P. Oliver und E. Manhaeve,

Beklagte,

wegen teilweiser Nichtigerklärung der Verordnung (EU) Nr. 494/2011 der Kommission vom 20. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich Anhang XVII (Cadmium) (ABl. L 134, S. 2), soweit die Verwendung von Cadmiumpigmenten in anderen Kunststoffen als denjenigen beschränkt wird, in denen die Verwendung vor dem Erlass der Verordnung Nr. 494/2011 beschränkt wurde,

erlässt

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

unter Mitwirkung, zum Zeitpunkt der Beratung, des Präsidenten A. Dittrich (Berichterstatter) sowie der Richterin I. Wiszniewska-Białecka und des Richters M. Prek,

Kanzler: S. Spyropoulos, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 27. Juni 2013

* Verfahrenssprache: Englisch.

folgendes

Urteil

Vorgeschichte des Rechtsstreits

1 Die erste Klägerin, die International Cadmium Association (ICdA), ist ein internationaler Verband ohne Gewinnerzielungsabsicht mit Sitz in Belgien. Ihre Mitglieder sind Hersteller, Verbraucher, Verarbeiter und Wiederverwerter von Cadmium und Cadmiumverbindungen. Laut ihrer Satzung besteht ihr Auftrag darin, die Interessen der Cadmiumbranche zu fördern, einschließlich der Vertretung ihrer Mitglieder vor jeder privaten oder öffentlichen Einrichtung und jeder nationalen oder internationalen Behörde. Die zweite und die dritte Klägerin, Rockwood Pigments (UK) Ltd und James M Brown Ltd, sind Mitglieder der ICdA. Ihre Haupttätigkeit ist die Herstellung von Cadmiumpigmenten, d. h. Cadmiumsulfoselenidorange (CAS-Nr. 1256-57-4), Cadmiumsulfoselenidrot (CAS-Nr. 58339-34-7) und Cadmiumzinksulfid (CAS-Nr. 8048-07-5), innerhalb der Europäischen Union und ihr Verkauf in der gesamten Europäischen Union und weltweit.

2 Cadmium (CAS-Nr. 7440-43-9) ist ein Nebenmetall, das in der Umwelt über natürliche Ressourcen, Prozesse wie die Erosion und Abnutzung von Felsen und Böden oder besondere Ereignisse wie Waldbrände oder Vulkanausbrüche vorkommt. Dieser chemische Stoff wird zu kommerziellen Zwecken hergestellt, vor allem als Nebenprodukt der Zink- und in geringerem Umfang der Kupfer- und Bleiherstellung. Für einige der beabsichtigten Verwendungen wird das Cadmiummetall zu Cadmiumverbindungen verarbeitet oder umgewandelt. Cadmiumpigmente sind stabile anorganische Farbstoffe, die als Spektrum leuchtender Orange-, Rot-, Gelb- und Brauntöne hergestellt werden können. Diese Pigmente werden für Kunststoffe verwendet.

3 Cadmium wurde durch die Richtlinie 2004/73/EG der Kommission vom 29. April 2004 zur neunundzwanzigsten Anpassung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe an den technischen Fortschritt (ABl. L 152, S. 1) als krebserzeugender, erbgutverändernder und fortpflanzungsgefährdender Stoff eingestuft. Diese Einstufung wurde von der Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 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. L 353, S. 1) übernommen.

4 Am 27. Juli 1976 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (ABl. L 262, S. 201). Mit der Richtlinie 91/338/EWG vom 18. Juni 1991 zur zehnten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG (ABl. L 186, S. 59) beschränkte der Rat das Inverkehrbringen und die Verwendung von Cadmium und Cadmiumverbindungen, so dass sie u. a. nicht für die Einfärbung der aus den in der Richtlinie 91/338 aufgezählten Ausgangsstoffen und Zubereitungen hergestellten Fertigerzeugnisse und nicht als Stabilisierungsmittel in den abschließend aufgeführten Fertigerzeugnissen aus Vinylchloridpolymeren und -copolymeren (PVC) zugelassen waren.

5 Am 23. März 1993 verabschiedete der Rat die Verordnung (EWG) Nr. 793/93 zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe (ABl. L 84, S. 1). Nach Art. 8 der genannten Verordnung erstellt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Absprache mit den Mitgliedstaaten regelmäßig Listen mit Vorrang zu prüfender Stoffe oder Stoffgruppen, die wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt besonderer Aufmerksamkeit bedürfen. Gemäß Art. 10 der Verordnung wird für jeden Stoff auf den Prioritätenlisten ein Mitgliedstaat benannt, der

für die Bewertung der Risiken dieses Stoffs für Mensch und Umwelt sowie gegebenenfalls für die Vorlage einer Strategie zur Begrenzung dieser Risiken, einschließlich Kontrollmaßnahmen und/oder Überwachungsprogrammen, zuständig ist.

6 Durch die Verordnung (EG) Nr. 143/97 der Kommission vom 27. Januar 1997 zur Festlegung der dritten Prioritätenliste gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 (ABl. L 25, S. 13) wurden Cadmium und Cadmiumoxid (CAS-Nr. 1306-19-0) in diese Liste aufgenommen, und das Königreich Belgien wurde als für die Bewertung dieser Stoffe zuständiger Mitgliedstaat benannt.

7 Im September 1998 wurde der Bericht „Bewertung der Gesundheits- und Umweltrisiken im Zusammenhang mit dem in bestimmten Erzeugnissen enthaltenen Cadmium und der Wirkungen zusätzlicher Beschränkungen seiner Verwendung und Vermarktung“, den ein beratendes Büro mit Sitz im Vereinigten Königreich für die Kommission ausgearbeitet hatte (im Folgenden: Bericht von 1998), fertiggestellt.

8 In einem Gutachten von 1999 formulierte der Wissenschaftliche Ausschuss „Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt“, der gemäß dem Beschluss 97/579/EG der Kommission vom 23. Juli 1997 zur Einsetzung der Wissenschaftlichen Ausschüsse im Bereich der Verbrauchergesundheit und der Lebensmittelsicherheit (ABl. L 237, S. 18) eingesetzt worden war, Kritikpunkte gegenüber dem Bericht von 1998. Um auf diese Kritikpunkte eingehen zu können, gab die Kommission den Bericht „Gesundheits- und Umweltrisiken im Zusammenhang mit der Verwendung von Cadmium als Farbstoff oder Stabilisierungsmittel in Polymeren und Metallbeschichtungen“ in Auftrag, den ein anderes beratendes Büro mit Sitz im Vereinigten Königreich am 19. Dezember 2000 fertigstellte (im Folgenden: Bericht von 2000). Am 30. Oktober 2001 legte der Wissenschaftliche Ausschuss „Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt“ ein Gutachten zum Bericht von 2000 vor.

9 Der Risikobewertungsbericht der Union in Bezug auf Cadmium und Cadmiumoxid, der vom Königreich Belgien erstellt worden war und dessen Teil I, der sich auf die Umwelt bezog, Gegenstand eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Ausschusses „Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt“ vom 28. März 2004 gewesen war, wurde 2007 veröffentlicht. Der Bericht enthielt Feststellungen zur Notwendigkeit, die Risiken in Bezug auf die Exposition von Umwelt und menschlicher Gesundheit gegenüber Cadmium und Cadmiumoxid zu beschränken.

10 Nach der Veröffentlichung des Risikobewertungsberichts der Union verabschiedete die Kommission nach Art. 11 Abs. 2 der Verordnung Nr. 793/93 die Empfehlung vom 29. Mai 2008 über Risikobegrenzungsmaßnahmen für die Stoffe Cadmium und Cadmiumoxid (ABl. L 156, S. 22) sowie die Mitteilung über die Ergebnisse der Risikobewertung und über die Risikobegrenzungsstrategien für die Stoffe Cadmium und Cadmiumoxid (ABl. 2008, C 149, S. 6). Hinsichtlich der Risiken für Arbeitnehmer im Zusammenhang mit Cadmium und Cadmiumoxid empfahl die Kommission in der Mitteilung, u. a. Grenzwerte für die Exposition am Arbeitsplatz festzulegen. Im Hinblick auf die Risiken, denen Verbraucher durch Cadmium ausgesetzt sind, empfahl die Kommission in der Mitteilung gemäß der Richtlinie 76/769 eine Beschränkung des Inverkehrbringens und der Verwendung cadmiumhaltiger Lote und Schmuckgegenstände. Was die mit Cadmium und Cadmiumoxid verbundenen Risiken für die über die Umwelt exponierte Bevölkerung betrifft, empfahl die Kommission in der Mitteilung, eine Überprüfung der Höchstgehalte von Cadmium und Cadmiumoxid in Lebensmitteln, die Festsetzung eines Grenzwerts für den Cadmiumgehalt in Tabakmischungen/-blättern und die Festsetzung von Höchstkonzentrationen für Cadmium in Düngemitteln in Betracht zu ziehen.

11 Die Verordnung Nr. 793/93 und die Richtlinie 76/769 wurden gemäß Art. 139 der 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 Chemikalienagentur, 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. L 396, S. 1) mit Wirkung vom 1. Juni 2008 bzw. 1. Juni 2009 aufgehoben.

12 Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 552/2009 der Kommission vom 22. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung Nr. 1907/2006 hinsichtlich Anhang XVII (ABl. L 164, S. 7) wurden die Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung von Cadmium und Cadmiumverbindungen, die ursprünglich durch die Richtlinie 91/338 eingeführt worden waren, in Anhang XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 übertragen, der Beschränkungen der Herstellung, des Inverkehrbringens und der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe, Gemische und Erzeugnisse enthält.

13 Art. 137 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1907/2006 enthält Übergangsmaßnahmen. Nach dieser Bestimmung erstellt die Kommission bis zum 1. Juni 2010 erforderlichenfalls den Entwurf einer Änderung des Anhangs XVII, der etwaigen Risikobewertungen und empfohlenen Strategien zur Begrenzung der Risiken, die nach Art. 11 der Verordnung Nr. 793/93 auf Gemeinschaftsebene angenommen wurden, entspricht, sofern er Vorschläge für Beschränkungen nach Titel VIII der Verordnung Nr. 1907/2006 enthält, über die aber noch keine Entscheidung gemäß der Richtlinie 76/769 getroffen worden ist.

14 Im Mai 2010 erstellte die Kommission den Entwurf einer Änderung des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 in Bezug auf Cadmium, der den für die Verordnungen Nrn. 1907/2006 und 1272/2008 zuständigen Behörden unterbreitet wurde und gemäß dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse der Welthandelsorganisation (WTO), das in Anhang 1A des durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche (ABl. L 336, S. 1) genehmigten Übereinkommens zur Errichtung der WTO aufgeführt ist, bei der WTO angemeldet wurde. Der Änderungsentwurf enthielt eine abschließende Aufzählung von Kunststoffen, in denen die Verwendung von Cadmium und Cadmiumverbindungen beschränkt wurde.

15 Am 21. Oktober 2010 wurde der Änderungsentwurf Gegenstand einer Stellungnahme des Forums für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung der Verordnung Nr. 1907/2006, das in Art. 76 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung genannt ist und ein Netz der Behörden der Mitgliedstaaten koordiniert, die für die Durchsetzung dieser Verordnung zuständig sind.

16 Am 5. November 2010 unterbreitete die Kommission dem nach Art. 133 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1907/2006 eingerichteten Ausschuss eine modifizierte Fassung des Entwurfs zur Änderung von Anhang XVII der Verordnung in Bezug auf Cadmium. Nach dieser Fassung, die vom Ausschuss auf seiner Sitzung vom 25. November 2010 erörtert wurde, waren die vorgeschlagenen Beschränkungen nicht mehr auf die Verwendung von Cadmium und Cadmiumverbindungen in bestimmten Kunststoffen begrenzt, sondern sie galten für alle Kunststoffe.

17 Am 20. Mai 2011 verabschiedete die Kommission die Verordnung (EU) Nr. 494/2011 zur Änderung der Verordnung Nr. 1907/2006 hinsichtlich Anhang XVII (Cadmium) (ABl. L 134, S. 2, im Folgenden: angefochtene Verordnung), der eine auf den gleichen Tag datierte Folgenabschätzung beigefügt war. Diese Verordnung galt gemäß ihrem Art. 2 Abs. 2 ab dem 10. Dezember 2011. Art. 1 der angefochtenen Verordnung enthielt eine Änderung von Eintrag 23 des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 1907/2006. Nach dieser Änderung durften Cadmium und Cadmiumverbindungen nicht mehr in Gemischen und Erzeugnissen verwendet werden, die aus synthetischen organischen Polymeren (im Folgenden: Kunststoffe) hergestellt werden, mit Ausnahme von Erzeugnissen, die aus Sicherheitsgründen mit cadmiumhaltigen Gemischen gefärbt sind.

Verfahren und Anträge der Parteien

18 Mit Klageschrift, die am 12. August 2011 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Klägerinnen die vorliegende Klage erhoben.

19 Mit Schreiben, das am 16. Mai 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Kommission einen von ihr verabschiedeten Verordnungsentwurf, der Eintrag 23 von Anhang XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 ändert, übermittelt und darauf hingewiesen, dass die Klägerinnen ab dem Inkrafttreten dieses Entwurfs kein Rechtsschutzinteresse mehr hätten. Mit am 4. Juli 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz haben die Klägerinnen zu diesem Schreiben Stellung genommen.

20 Am 18. September 2012 hat die Kommission auf der Grundlage dieses Verordnungsentwurfs die Verordnung (EU) Nr. 835/2012 zur Änderung der Verordnung Nr. 1907/2006 hinsichtlich Anhang XVII (Cadmium) (ABl. L 252, S. 1) verabschiedet.

21 Mit am 12. Oktober 2012 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz haben die Klägerinnen bestätigt, dass ihr Rechtsschutzinteresse nach der Verabschiedung der Verordnung Nr. 835/2012 fortbestehe.

22 Mit Schreiben, das am 11. Februar 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, haben die Klägerinnen beantragt, der Akte zwei neue Beweismittel zu ihrem Rechtsschutzinteresse nach der Verabschiedung der Verordnung Nr. 835/2012 beizufügen, und zwar zwei Dokumente der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA), welche die Einleitung eines Beschränkungsverfahrens gemäß Art. 69 der Verordnung Nr. 1907/2006 in Bezug auf Cadmium und Cadmiumverbindungen in Kunststoffen betreffen. Diesem Antrag wurde durch Beschluss des Präsidenten der Siebten Kammer vom 18. Februar 2013 stattgegeben. Mit am 6. März 2013 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangenem Schriftsatz hat die Kommission zum Schreiben vom 11. Februar 2013 Stellung genommen.

23 Das Gericht (Siebte Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.

24 Im Rahmen prozessleitender Maßnahmen gemäß Art. 64 seiner Verfahrensordnung hat das Gericht die Kommission aufgefordert, Dokumente vorzulegen und eine schriftliche Frage zu beantworten. Die Kommission ist diesem Ersuchen fristgemäß nachgekommen.

25 In der Sitzung vom 27. Juni 2013 haben die Parteien mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

26 Die Klägerinnen beantragen,

— die Klage für zulässig und begründet zu erklären;

— die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, soweit die Verwendung von Cadmiumpigmenten in anderen Kunststoffen als denjenigen beschränkt wird, in denen die Verwendung vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

27 Die Kommission beantragt,

— die Klage für unbegründet zu erklären;

— den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

Zum Rechtsschutzinteresse der Klägerinnen

28 Die Kommission bestreitet das Vorliegen eines Rechtsschutzinteresses der Klägerinnen. Aufgrund des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 835/2012 hätten die Klägerinnen jegliches Rechtsschutzinteresse verloren. Die Verordnung führe nämlich die Beschränkungen für als Pigmente verwendete Cadmiumverbindungen rückwirkend zum Zeitpunkt der Geltung der angefochtenen Verordnung wieder so ein, wie sie vor der Verabschiedung der angefochtenen Verordnung bestanden hätten. In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission außerdem geltend gemacht, die Klägerinnen hätten kein Rechtsschutzinteresse, soweit ihr Nichtigkeitsantrag auf andere Cadmiumpigmente als Cadmiumsulfoselenidorange, Cadmiumsulfoselenidrot und Cadmiumzinksulfid gerichtet sei. Die zweite und die dritte Klägerin stellten nämlich nur diese Cadmiumpigmente her.

29 Da die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Klage und insbesondere das Rechtsschutzinteresse zu den unverzichtbaren Prozessvoraussetzungen gehören, hat das Gericht von Amts wegen zu prüfen, ob ein Kläger ein Interesse an der Nichtigerklärung der von ihm angefochtenen Maßnahme hat (vgl. Urteil des Gerichts vom 18. März 2009, Shanghai Excell M&E Enterprise und Shanghai Adeptech Precision/Rat, T-299/05, Slg. 2009, II-565, Randnr. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Nach ständiger Rechtsprechung muss das Rechtsschutzinteresse eines Klägers im Hinblick auf den Klagegegenstand bei Klageerhebung gegeben sein; andernfalls ist die Klage unzulässig. Das Rechtsschutzinteresse muss bis zum Erlass der gerichtlichen Entscheidung weiter vorliegen – andernfalls ist der Rechtsstreit in der Hauptsache erledigt –, was voraussetzt, dass die Klage der Partei, die sie erhoben hat, im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 17. April 2008, Flaherty u. a./Kommission, C-373/06 P, C-379/06 P und C-382/06 P, Slg. 2008, I-2649, Randnr. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung) und dass diese Partei ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung nachweist (vgl. Urteil des Gerichts vom 19. Juni 2009, Socratec/Kommission, T-269/03, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

31 Ebenfalls nach der Rechtsprechung muss der Kläger selbst sein Rechtsschutzinteresse, das die wesentliche Grundvoraussetzung für jede Klage darstellt, nachweisen (Beschluss des Präsidenten der Zweiten Kammer des Gerichtshofs vom 31. Juli 1989, S./Kommission, 206/89 R, Slg. 1989, 2841, Randnr. 8, und Urteil des Gerichts vom 14. April 2005, Sniace/Kommission, T-141/03, Slg. 2005, II-1197, Randnr. 31).

32 Erstens ist in Bezug auf das Rechtsschutzinteresse der Klägerinnen an der Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung, soweit sie andere als die drei von der zweiten und der dritten Klägerin hergestellten Cadmiumpigmente betrifft, im Stadium der Erhebung der vorliegenden Klage festzustellen, dass die Klägerinnen keinen Beweis vorgelegt haben, aus dem sich ergibt, dass eine solche Nichtigerklärung ihnen einen Vorteil verschaffen würde. Im Hinblick auf diese anderen Pigmente haben die Klägerinnen ihr Rechtsschutzinteresse nämlich im Wesentlichen darauf gestützt, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass die zweite und die dritte Klägerin künftig auch andere Cadmiumpigmente als Cadmiumsulfoselenidorange, Cadmiumsulfoselenidrot und Cadmiumzinksulfid herstellen würden. Da die Herstellung anderer als der drei genannten Cadmiumpigmente durch diese Klägerinnen jedoch rein hypothetisch ist und von ihnen keine Beweise für dieses Vorbringen angeboten wurden, haben sie kein bestehendes und gegenwärtiges Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung, soweit sie andere als die drei von der zweiten und der dritten Klägerin hergestellten Cadmiumpigmente betrifft. Folglich kann die vorliegende Klage zu diesem Zeitpunkt nur insoweit als zulässig angesehen werden, als sie Cadmiumsulfoselenidorange, Cadmiumsulfoselenidrot und Cadmiumzinksulfid betrifft (im Folgenden: streitige Cadmiumpigmente).

33 Was zweitens den Einwand betrifft, die Klägerinnen hätten durch das Inkrafttreten der Verordnung Nr. 835/2012 ihr Rechtsschutzinteresse verloren, machen die Klägerinnen geltend, diese Verordnung sehe nicht die Aufhebung der angefochtenen Verordnung vor. Nach ihrer Auffassung besteht das Rechtsschutzinteresse fort, da erstens sich die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung auf eine etwaige künftig von der Kommission zu verabschiedende Beschränkung der Verwendung von Cadmium auswirke und zweitens die Feststellung der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verordnung die Grundlage für eine Schadensersatzklage bilde.

34 Nach der Rechtsprechung kann ein Kläger weiterhin ein Interesse daran haben, die Nichtigerklärung einer Handlung eines Organs zu beantragen, erstens, damit vermieden wird, dass sich der Rechtsverstoß, der dieser Handlung seinem Vorbringen nach anhaftet, in Zukunft wiederholt (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juni 2007, Wunenburger/Kommission, C-362/05 P, Slg. 2007, I-4333, Randnr. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung), und zweitens, um vom Unionsrichter feststellen zu lassen, dass ihm gegenüber rechtswidrig gehandelt wurde, damit er aufgrund dieser Feststellung eine Klage auf angemessenen Ersatz des durch die angefochtene Handlung entstandenen Schadens erheben kann (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 5. März 1980, Könecke Fleischwarenfabrik/Kommission, 76/79, Slg. 1980, 665, Randnrn. 8 und 9, vom 31. März 1998, Frankreich u. a./Kommission, C-68/94 und C-30/95, Slg. 1998, I-1375, Randnr. 74, und Urteil Shanghai Excell M&E Enterprise und Shanghai Adeptech Precision/Rat, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnr. 53).

35 Ohne dass zu entscheiden wäre, ob im Hinblick darauf, zu verhindern, dass ein behaupteter Rechtsverstoß sich in Zukunft wiederholt, weiterhin ein Rechtsschutzinteresse besteht, ist festzustellen, dass die Klägerinnen zumindest weiterhin ein Interesse an einer Grundlage für eine etwaige Haftungsklage haben.

36 Erstens besteht nämlich der Gegenstand des Rechtsstreits fort, da die angefochtene Verordnung von der Kommission nicht förmlich aufgehoben wurde (vgl. in diesem Sinne Urteil Wunenburger/Kommission, oben in Randnr. 34 angeführt, Randnr. 48, und Urteil Shanghai Excell M&E Enterprise und Shanghai Adeptech Precision/Rat, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnr. 47).

37 Zweitens zieht die durch die Verordnung Nr. 835/2012 erfolgte Aufhebung der mit der angefochtenen Verordnung eingeführten Beschränkungen für die streitigen Cadmiumpigmente rückwirkend zum Geltungsbeginn der angefochtenen Verordnung für sich genommen nicht die Verpflichtung des Unionsrichters nach sich, wegen fehlenden Streitgegenstands oder Rechtsschutzinteresses zum Zeitpunkt des Erlasses des Urteils den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt zu erklären (vgl. in diesem Sinne Urteil Wunenburger/Kommission, oben in Randnr. 34 angeführt, Randnr. 47). Die Nichtigerklärung der bereits durchgeführten angefochtenen Verordnung kann den Klägerinnen weiterhin einen Vorteil verschaffen, selbst wenn die durch die Verordnung eingeführten streitigen Beschränkungen mittlerweile rückwirkend zum Geltungsbeginn der angefochtenen Verordnung aufgehoben wurden. Die angefochtene Verordnung konnte nämlich in der Zeit, in der sie die Beschränkungen für die streitigen Cadmiumpigmente anordnete, d. h. ab dem Beginn ihrer Geltung am 10. Dezember 2011 bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 835/2012 am 19. September 2012 Rechtswirkungen hervorrufen (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 6. Juni 2013, Ayadi/Kommission, C-183/12 P, Randnr. 79, und Urteil des Gerichts vom 25. März 1999, Gencor/Kommission, T-102/96, Slg. 1999, II-753, Randnr. 41).

38 Drittens untersagte die angefochtene Verordnung in diesem Zeitraum die Verwendung der streitigen Cadmiumpigmente in Gemischen und Erzeugnissen, die aus Kunststoffen hergestellt werden, mit Ausnahme von Erzeugnissen, die aus Sicherheitsgründen mit cadmiumhaltigen Gemischen gefärbt sind. Die Klägerinnen haben unter diesen Umständen weiterhin ein Interesse an der Feststellung der Teilrechtswidrigkeit der angefochtenen Verordnung, denn zum einen wäre diese Feststellung für den Unionsrichter im Rahmen einer Schadensersatzklage bindend, und zum anderen könnte sie Grundlage für etwaige außergerichtliche Verhandlungen zwischen der Kommission und den Klägerinnen wegen

Ersatzes des von ihnen geltend gemachten Schadens sein (vgl. in diesem Sinne Urteil Shanghai Excell M&E Enterprise und Shanghai Adeptech Precision/Rat, oben in Randnr. 29 angeführt, Randnrn. 54 und 55).

39 Angesichts der vorstehenden Erwägungen haben die Klägerinnen nach der Verabschiedung der Verordnung Nr. 835/2012 weiterhin ein Interesse daran, die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung zu beantragen, soweit sie die Verwendung der streitigen Cadmiumpigmente in anderen Kunststoffen als denjenigen beschränkt hat, in denen die Verwendung vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde.

Zur Begründetheit

40 Die Klägerinnen stützen ihre Klage auf acht Klagegründe: erstens Verstoß gegen Art. 137 Abs. 1 Buchst. a und Art. 68 bis 73 der Verordnung Nr. 1907/2006, zweitens offensichtlicher Ermessensfehler, drittens Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, viertens Verstoß gegen die Verordnung Nr. 1907/2006, soweit die angefochtene Verordnung eine Gruppe von Stoffen, und zwar Cadmiumverbindungen, Beschränkungen unterwirft, ohne die Stoffe einzeln zu prüfen, fünftens Verstoß gegen das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse der WTO, sechstens Verletzung der Verfahrensrechte der Klägerinnen, siebtens Verstoß gegen die Begründungspflicht und achtens Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

41 Es erscheint angebracht, zunächst den zweiten Klagegrund zu prüfen, der sich auf einen offensichtlichen Ermessensfehler stützt.

42 Dieser Klagegrund besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil betrifft die fehlende Risikobewertung, und der zweite Teil bezieht sich auf das Fehlen einer Folgenabschätzung im Hinblick auf die durch die angefochtene Verordnung auferlegten Beschränkungen der Verwendung von Cadmiumpigmenten.

43 Zum ersten Teil, der die fehlende Risikobewertung betrifft, machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe insofern einen offensichtlichen Ermessensfehler begangen, als sie die Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung der von Cadmium zu unterscheidenden streitigen Cadmiumpigmente in anderen Kunststoffen als denjenigen, in denen die Verwendung vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt worden sei, nicht geprüft habe. Diese Cadmiumpigmente seien ausdrücklich von der harmonisierten Klassifizierung der Gefahren im Zusammenhang mit Cadmiumverbindungen gemäß Anhang VI der Verordnung Nr. 1272/2008 ausgenommen.

44 Die angefochtene Verordnung wurde auf der Grundlage von Art. 131 der Verordnung Nr. 1907/2006 erlassen. Aus Art. 1 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1907/2006 ergibt sich, dass diese Verordnung ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt, einschließlich der Förderung alternativer Beurteilungsmethoden für von Stoffen ausgehende Gefahren, sicherstellen sowie den freien Verkehr von Stoffen im Binnenmarkt gewährleisten und gleichzeitig die Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation bewirken soll. In Anbetracht der Erwägungsgründe 87, 89 und 91 der Verordnung Nr. 1907/2006 ist festzustellen, dass der Gesetzgeber als Hauptziel der Einführung neuer Beschränkungen und der Änderung der in Titel VIII der Verordnung vorgesehenen bestehenden Beschränkungen das erste dieser drei Ziele festgelegt hat, nämlich die Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juli 2009, S.P.C.M. u. a., C-558/07, Slg. 2009, I-5783, Randnr. 45).

45 Um diese Ziele in einem komplexen technischen, sich ständig weiterentwickelnden Rahmen wie im vorliegenden Fall wirksam verfolgen zu können, verfügen die Unionsbehörden über ein weites Ermessen insbesondere in Bezug auf die Beurteilung der hoch komplexen wissenschaftlichen und technischen tatsächlichen Umstände bei der Festlegung von Art und Umfang der Maßnahmen, die sie

erlassen, während die Kontrolle durch den Unionsrichter auf die Prüfung beschränkt ist, ob die Ausübung eines solchen Ermessens nicht offensichtlich fehlerhaft ist oder einen Ermessensmissbrauch darstellt oder ob die Unionsbehörden die Grenzen ihres Ermessens offensichtlich überschritten haben. In einem solchen Kontext darf der Unionsrichter nämlich nicht seine Beurteilung der tatsächlichen Umstände wissenschaftlicher und technischer Art an die Stelle derjenigen der Organe setzen, denen allein der AEU-Vertrag diese Aufgabe anvertraut hat (vgl. in diesem Sinne Urteile des Gerichtshofs vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 28, und vom 21. Juli 2011, Etimine, C-15/10, Slg. 2010, I-6681, Randnrn. 59 und 60).

46 Zu berücksichtigen ist jedoch, dass sich das weite Ermessen der Unionsbehörden, das eine begrenzte gerichtliche Kontrolle seiner Ausübung impliziert, nicht ausschließlich auf die Art und die Tragweite der zu erlassenden Bestimmungen, sondern in bestimmtem Umfang auch auf die Feststellung der Grunddaten bezieht. Für eine solche gerichtliche Kontrolle, auch wenn sie begrenzt ist, ist es jedoch erforderlich, dass die Unionsbehörden, die den in Rede stehenden Rechtsakt erlassen haben, in der Lage sind, vor dem Unionsrichter zu belegen, dass sie beim Erlass des Rechtsakts ihr Ermessen tatsächlich ausgeübt haben, was voraussetzt, dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit diesem Rechtsakt geregelt werden sollte, berücksichtigt worden sind (vgl. in diesem Sinne Urteil Afton Chemical, oben in Randnr. 45 angeführt, Randnrn. 33 und 34).

47 Auch wenn die angefochtene Verordnung in der vorliegenden Rechtssache zwar unter Rückgriff auf die in Art. 137 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1907/2006 genannten Übergangsmaßnahmen erlassen wurde, müssen für eine Änderung von Anhang XVII dieser Verordnung dennoch die in ihrem Art. 68 genannten Voraussetzungen vorliegen. Die in Art. 137 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1907/2006 genannten Übergangsmaßnahmen sind nämlich Verfahrensbestimmungen und können als solche nur die in den Art. 69 bis 73 dieser Verordnung vorgesehenen Verfahrensregeln und nicht die in ihrem Art. 68 genannten materiellen Voraussetzungen für den Erlass neuer und die Änderung geltender Beschränkungen ersetzen. Außerdem geht aus Art. 137 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1907/2006 hervor, dass Vorschläge für Beschränkungen Titel VIII dieser Verordnung, d. h. den Art. 68 bis 73, entsprechen müssen.

48 Der Erlass neuer Beschränkungen für die streitigen Cadmiumpigmente durch die angefochtene Verordnung setzte somit voraus, dass die in Art. 68 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1907/2006 vorgesehenen Bedingungen erfüllt waren. Diese Bestimmung sieht vor, dass in Fällen, in denen die Herstellung, die Verwendung oder das Inverkehrbringen von Stoffen ein unannehmbares Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt mit sich bringen, das unionsweit behandelt werden muss, Anhang XVII der Verordnung geändert wird, indem neue Beschränkungen der Herstellung, der Verwendung oder des Inverkehrbringens von Stoffen als solchen, in Gemischen oder in Erzeugnissen erlassen werden. Bei jeder derartigen Entscheidung sind die sozioökonomischen Auswirkungen einschließlich der Verfügbarkeit von Alternativen zu berücksichtigen.

49 Folglich setzte der Erlass der angefochtenen Verordnung voraus, dass die Kommission berechtigterweise der Ansicht sein musste, dass die Verwendung der streitigen Cadmiumpigmente in anderen Kunststoffen als denjenigen, in denen die Verwendung vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde, ein unannehmbares Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt mit sich bringe, das unionsweit behandelt werden müsse.

50 Selbst wenn man davon ausgeht, dass, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, die nach Art. 137 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1907/2006 getroffenen Maßnahmen nicht den in Art. 68 der Verordnung vorgesehenen materiellen Voraussetzungen, sondern den vor Erlass dieser Verordnung geltenden Regelungen, d. h. Art. 11 der Verordnung Nr. 793/93, genügen müssen, ist festzustellen, dass die zuletzt genannte Vorschrift ebenfalls vorsah, dass beschränkende Maßnahmen nur auf der Grundlage einer Risikobewertung erlassen werden dürfen.

51 Angesichts des Vorbringens der Klägerinnen ist daher zu prüfen, ob die angefochtene Verordnung insoweit auf einem offensichtlichen Ermessensfehler der Kommission beruht, als keine Bewertung der Risiken, die durch die streitigen Cadmiumpigmente in anderen Kunststoffen als denjenigen, in denen die Verwendung dieser Pigmente vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde, entstehen, vorgenommen wurde.

52 Dabei muss die von wissenschaftlichen Experten vorgenommene wissenschaftliche Risikobewertung der Kommission eine so zuverlässige und fundierte Information vermitteln, dass sie die volle Tragweite der aufgeworfenen wissenschaftlichen Frage erfassen und ihre Politik in Kenntnis der Sachlage bestimmen kann. Wenn sie keine willkürlichen Maßnahmen erlassen will, die auf keinen Fall durch den Vorsorgegrundsatz gerechtfertigt werden können, hat die Kommission daher darauf zu achten, dass die von ihr getroffenen Maßnahmen, auch wenn es sich um vorbeugende Maßnahmen handelt, auf eine wissenschaftliche Risikobewertung gestützt sind, die unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls so erschöpfend wie möglich ist (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 11. September 2002, Pfizer Animal Health/Rat, T-13/99, Slg. 2002, II-3305, Randnr. 162).

53 Die Kommission räumt ein, dass der Risikobewertungsbericht der Union die Cadmiumpigmente nur indirekt, d. h. soweit Produktionsstätten von Cadmiumpigmenten betroffen sind, behandelt. Dies wird durch die Erwägungsgründe 1 und 2 der Verordnung Nr. 835/2012 bestätigt, aus denen hervorgeht, dass die Ausdehnung der Beschränkung in Bezug auf die Verwendung von Cadmium und Cadmiumverbindungen in allen Kunststoffen nicht auf den Bericht gestützt war. Die Kommission macht jedoch geltend, dass ihre Entscheidung, die Beschränkung der Verwendung aller Cadmiumverbindungen als Farbstoffe auf andere Kunststoffe als diejenigen, in denen die Verwendung vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde, auszudehnen, auf der Berücksichtigung anderer Informationsquellen beruht habe.

54 Hierzu verweist sie erstens auf die Entschließung des Rates vom 25. Januar 1988 über ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung durch Cadmium (ABl. C 30, S. 1). In dieser Entschließung erkannte der Rat an, dass die Cadmiumexposition von Mensch und Umwelt aus unterschiedlichen Quellen stammt, u. a. aus Emissionen aus der Abfallbeseitigung. Zwar ist das Vorbringen der Klägerinnen, die Kommission habe sich nicht auf diese Entschließung stützen können, da sie vor der Einführung der Beschränkungen nach der Richtlinie 91/338 verabschiedet worden sei, zurückzuweisen. Die Entschließung empfiehlt nämlich ein schrittweises Vorgehen, und nichts deutet darauf hin, dass dieses Vorgehen mit der Richtlinie 91/338 abgeschlossen worden wäre. Die Entschließung als solche enthält jedoch keine Bewertung der Risiken durch Cadmiumpigmente in Kunststoffen.

55 Die Kommission verweist zweitens auf den Bericht von 2000, der sich auf den Bericht von 1998 stützt und den Cadmiumanteil, der während der Produktlebensdauer aus pigmentierten Kunststoffen freigesetzt wird, auf 0,005 % schätzt. Der Bericht von 2000, der Gegenstand eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Ausschusses „Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt“ vom 30. Oktober 2001 war, identifizierte die Verbrennung von cadmiumpigmenthaltigen Kunststoffen sowie die Deponierung und entsprechende Versickerung von Kunststoffabfällen und Asche aus Verbrennungsanlagen als Ursachen für Cadmium in der Umwelt. Es konnte jedoch keine Feststellung dazu getroffen werden, woher genau das Cadmium stammte, das im Deponiesickerwasser entdeckt worden war.

56 Die Klägerinnen machen hierzu geltend, die Kommission habe sich nicht auf den Bericht von 2000 stützen können, da er vor dem Risikobewertungsbericht der Union fertiggestellt worden sei. Angesichts des weiten Ermessens der Kommission, das auch für die Feststellung von Grunddaten gilt (siehe oben, Randnr. 46), stand es der Kommission zwar frei, wissenschaftliche Daten zu berücksichtigen, die aus anderen Quellen als dem Risikobewertungsbericht der Union stammten, wie z. B. dem Bericht von 2000. Außerdem weist der Risikobewertungsbericht der Union in Teil I Nr. 0.1.1 darauf hin, dass er weder alle von Cadmium und Cadmiumoxid betroffenen Bereiche noch alle Verbindungen dieser Stoffe betrifft. Darüber hinaus verweist er auf einige andere Studien, ohne

diese abschließend aufzuzählen. Der Umstand, dass der Risikobewertungsbericht der Union, der von 2007 datiert, nicht die Ergebnisse des Berichts von 2000 enthält, beweist jedoch, dass die Relevanz des Berichts von 2000 begrenzt ist. Dies wird durch das Gutachten des Wissenschaftlichen Ausschusses „Toxizität, Ökotoxizität und Umwelt“ zu dem genannten Bericht bestätigt, wonach die Ergebnisse des Berichts nicht isoliert verwendet werden dürfen und die Bedeutung der potenziellen Risiken durch die im Bericht erwähnten Verwendungen von Cadmium in einem größeren Kontext zu bewerten ist.

57 Drittens verweist die Kommission auf die Studie „Das Verhalten von PVC in Deponien“, die im Jahr 2000 von einem deutschen Unternehmen für die Kommission erstellt worden sei und in der festgestellt werde, dass das säurebildende Stadium der Frühentwicklung von Deponien die hohe Wirksamkeit der Auswaschung belege. Der Studie zufolge ist der pH-Wert des Deponiesickerwassers aufgrund des Säuregehalts der in der Flüssigphase entstehenden Gärungsprodukte niedrig und können sich in dieser Phase Schwermetalle zersetzen. Die Kommission ist der Auffassung, dies sei in Bezug auf die Freisetzung von Cadmiumionen wichtig, selbst wenn sie aus Verbindungen stammten, die als unlöslich definiert seien, wie z. B. Cadmiumpigmente.

58 In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen der Klägerinnen zurückzuweisen, wonach der Umstand, dass die Kommission diese Studie der dritten Klägerin nicht auf ihren am 24. Mai 2011 gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) gestellten Antrag auf Zugang zu allen Dokumenten betreffend die Ausarbeitung des Änderungsentwurfs zu Anhang XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 übermittelt habe, beweise, dass die Kommission ihre Risikobewertung nicht auf dieses Dokument gestützt habe.

59 Die Kommission weist darauf hin, dass sie das Dokument nicht übermittelt habe, weil es kein Dokument sei, das die Ausarbeitung des genannten Entwurfs betreffe, da es sich nicht um ein Dokument handle, das aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen oder des für die Ausarbeitung des Entwurfs relevanten Verwaltungsverfahrens vorgeschrieben sei. Wie aus den Akten hervorgeht, übermittelte die Kommission der dritten Klägerin auf ihren Antrag hin 47 Dokumente. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Kommission ihren Verpflichtungen aus der Verordnung Nr. 1049/2001 insofern nicht nachgekommen ist, als sie nicht alle relevanten Dokumente übermittelt hat, wäre dieser Umstand nicht als Nachweis dafür geeignet, dass die Kommission die genannten Dokumente nicht im Rahmen ihrer Risikobewertung berücksichtigt hat. Bei dem Verfahren, das zu einer Änderung von Anhang XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 führt, und dem Verfahren betreffend den Antrag auf Zugang zu Dokumenten der Kommission gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 handelt es sich nämlich um eigenständige Verfahren, die voneinander unabhängig sind.

60 Es ist jedoch festzustellen, dass, wie die Klägerinnen geltend machen, die Studie „Das Verhalten von PVC in Deponien“ sich nur auf PVC bezieht. Zwar enthält die Studie Angaben zur Bewertung der Risiken im Zusammenhang mit Cadmiumpigmenten, doch ist ihr Wert in Bezug auf andere Kunststoffe als PVC begrenzt.

61 Die Erwägungsgründe der angefochtenen Verordnung betreffen nur das Verbot des Einsatzes von Cadmium in allen aus PVC hergestellten Erzeugnissen (Erwägungsgründe 9 bis 12 der angefochtenen Verordnung), ohne sich auf andere Kunststoffe zu beziehen, und gemäß Eintrag 23 Abs. 4 von Anhang XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung ist PVC der einzige Kunststoff, für den eine spezielle Ausnahme von den streitigen Beschränkungen vorgesehen ist, und zwar für aus PVC-Abfall hergestellte Gemische, die als „Recycling-PVC“ bezeichnet werden. Außerdem enthält der Entwurf zur Änderung des Anhangs XVII der Verordnung Nr. 1907/2006, den die Kommission den für die Verordnungen Nrn. 1907/2006 und 1272/2008 zuständigen Behörden für deren Sitzung vom 15. bis 17. Juni 2010 im Stadium der Ausarbeitung der angefochtenen Verordnung unterbreitete, den Vorschlag „Verbot des Einsatzes von Cadmium in allen PVC-haltigen Kunststoffen“, und dieser Vorschlag könnte so verstanden werden, dass er nicht für „alle Kunststoffe, einschließlich PVC“ gilt. Angesichts der vorstehenden Erwägungen

geht aus der Studie „Das Verhalten von PVC in Deponien“ nicht hervor, dass die Kommission auch die Frage geprüft hat, ob das Verhalten anderer Kunststoffe als PVC sich vom Verhalten von PVC in Bezug auf Cadmiumpigmente unterscheidet, und es ist auch nicht ersichtlich, in welchem Maß gegebenenfalls alle anderen von den streitigen Beschränkungen betroffenen Kunststoffe in dieser Hinsicht mit PVC vergleichbar sind.

62 Viertens verweist die Kommission auf die Mitteilung über die Ergebnisse der Risikobewertung und über die Risikobegrenzungsstrategien für die Stoffe Cadmium und Cadmiumoxid, wonach die Umweltexposition gegenüber Cadmium auf der Grundlage aller bekannten anthropogenen Cadmiumemissionen berechnet wird, d. h. u. a. Cadmium, das Hersteller und Verarbeiter von Cadmium/Cadmiumoxid emittieren, Cadmium aus diffusen Quellen wie aus Düngemitteln, der Stahlerzeugung, der Öl- und Kohleverbrennung, dem Verkehr, der Abfallverbrennung und Deponien. In Bezug auf die Bewertung der Risiken für die menschliche Gesundheit verweist die Mitteilung als Begründung für die Schlussfolgerung, dass besondere Risikobegrenzungsmaßnahmen erforderlich seien, darauf, dass Bedenken hinsichtlich Gentoxizität und Karzinogenität infolge umweltbedingter Exposition bei allen Szenarios bestünden, da es sich bei dem Stoff um ein Karzinogen ohne Schwellenwert handle. In Bezug auf die Bewertung der Risiken für die Umwelt verweist die Mitteilung u. a. auf Bedenken hinsichtlich einer Deponie, die zu direkten Einträgen in Oberflächengewässer führe, hinsichtlich der Gewässer im Vereinigten Königreich und in der belgischen Region Wallonien, in denen die Cadmiumkonzentration erhöht sei, und hinsichtlich der Böden im Vereinigten Königreich auf regionaler Ebene.

63 Die Mitteilung enthält eine Darstellung der im Risikobewertungsbericht der Union aufgeführten Ergebnisse der Risikobewertung und der Strategien, die für die Begrenzung der mit Cadmium und Cadmiumoxid verbundenen Risiken empfohlen werden. Wie jedoch bereits festgestellt wurde (siehe oben, Randnr. 53), behandelt der Risikobewertungsbericht der Union Cadmiumpigmente nur indirekt, d. h. soweit Produktionsstätten von Cadmiumpigmenten betroffen sind.

64 Außerdem war die Verwendung von Cadmiumpigmenten zwar aufgrund der Richtlinie 91/338 vor Inkrafttreten der angefochtenen Verordnung in zahlreichen Kunststoffen beschränkt (siehe oben, Randnr. 4), und diese Beschränkungen wurden gemäß der Verordnung Nr. 552/2009 in Anhang XVII der Verordnung Nr. 1907/2006 übertragen (siehe oben, Randnr. 12). Wie die Klägerinnen jedoch zu Recht geltend machen, waren die streitigen Cadmiumpigmente ausdrücklich von der harmonisierten Klassifizierung der Gefahren im Zusammenhang mit Cadmiumverbindungen gemäß Anhang VI der Verordnung Nr. 1272/2008 ausgenommen.

65 Fünftens verweist die Kommission auf die Studie „Prüfung des Antrags auf Abweichung in Bezug auf die Verwendung von Schwermetallen in Kunststoffkästen und -paletten“ vom 29. September 2008, die das Verhalten von Cadmium und Schwermetallpigmenten in Deponien betrifft. Die Studie enthält den Auszug eines Berichts des Nordischen Ministerrats von 2003, dem zufolge Cadmium in Deponien eine geringe Mobilität aufweist und ein vollständiges Auswaschen durch den Regen mehrere Hundert bis mehrere Tausend Jahre und in bestimmten Fällen sogar noch länger dauern kann, jedoch kein Beweis dafür vorliegt, dass Deponien als permanente Cadmiumeinschließung angesehen werden können. Ferner hebt die Studie hervor, dass die Stabilität von Schwermetallen von der Unversehrtheit des Kastens bzw. der Palette abzuhängen scheint. Die Studie bezieht sich auf einen dokumentierten Fall, aus dem hervorgeht, dass die Lagerung im Freien von Polyethylengranulat hoher Dichte (PEHD), das außen mit Cadmiumpigmenten eingefärbt wurde, nach fünf bis sechs Jahren zu erhöhten Cadmiumkonzentrationen im Boden und in den benachbarten Fließgewässern führte. Außerdem bezieht sich die Studie auf zwei weitere Studien. Der ersten Studie zufolge besitzen die gelben Cadmiumsulfidpigmente – außer bei Feuchtigkeit - eine hervorragende Beständigkeit und sind daher nicht sehr anfällig gegenüber äußeren Veränderungen. Aus der zweiten Studie geht hervor, dass Cadmiumpigmente lichtbeständig sind, jedoch durch Licht (ultraviolette Strahlung), Luft und Wasser langsam zu löslichen Sulfaten oxidiert werden können. Diese Fotooxidation ist der Studie zufolge bei Cadmiumgelb stärker ausgeprägt als bei Cadmiumrot. Die Studie belegt jedoch, dass

Lichtbeständigkeit und Langlebigkeit vom Pigment und vom Träger, in dem das Pigment verwendet wird, abhängen, d. h. davon, ob die Kästen oder Paletten im Ganzen oder in granulierter Form vorliegen.

66 In diesem Zusammenhang ist das Vorbringen der Klägerinnen, wonach der Umstand, dass die Kommission der dritten Klägerin auf ihren Zugangsantrag vom 24. Mai 2011 nicht diese Studie sowie den Bericht des Nordischen Ministerrats übermittelt habe, beweist, dass die Kommission ihre Risikobewertung nicht auf diese Dokumente gestützt hat, aus den gleichen Gründen, wie sie oben in den Randnrn. 59 und 60 dargelegt wurden, zurückzuweisen.

67 Wie die Klägerinnen jedoch zu Recht geltend machen, sind diese Studie und der darin erwähnte Bericht des Nordischen Ministerrats für die Feststellung der Risiken, die durch die streitigen Cadmiumpigmente in anderen Kunststoffen als denjenigen, in denen die Verwendung dieser Pigmente vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde, von begrenzter Relevanz.

68 Erstens bezieht sich der Bericht des Nordischen Ministerrats nämlich nicht auf den Einsatz von Cadmiumpigmenten, sondern auf das allgemeine Verhalten von Cadmium in Deponien. Auch wenn darin im Übrigen festgestellt wird, dass Cadmium in Deponien eine geringe Mobilität aufweist und ein vollständiges Auswaschen durch den Regen mehrere Hundert bis mehrere Tausend Jahre und in bestimmten Fällen sogar noch länger dauern kann, obgleich kein Beweis dafür vorliegt, dass Deponien als ständige Cadmiumeinschließung angesehen werden können, bildet dieser Bericht offensichtlich keine ausreichende Grundlage für die Bewertung der Risiken, die mit dem Einsatz der streitigen Cadmiumpigmente in Kunststoffen verbunden sind.

69 Was zweitens den Inhalt der Studie betrifft, untersucht diese zwar auch das Verhalten von Cadmiumpigmenten in Deponien. Das Vorbringen der Klägerinnen, wonach die Kommission keinen Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Cadmiumpigmenten und dem Einsickern in die Deponien nachgewiesen hat und die Hauptquelle von Cadmium in Deponien dem Risikobewertungsbericht der Union zufolge Cadmiumoxid ist, ist in diesem Zusammenhang zurückzuweisen. Die Studie verweist nämlich ausdrücklich auf einen Fall, in dem die Lagerung von PEHD-Granulat, das mit Cadmiumpigmenten eingefärbt war, zu einer Verunreinigung des Bodens und des Wassers führte, die von Cadmium, das längere Zeit schlechtem Wetter ausgesetzt war, verursacht wurde. Selbst wenn man im Übrigen davon ausgeht, dass Cadmiumoxid die Hauptquelle von Cadmium in Deponien ist, hängen die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt, wie die Kommission zu Recht geltend macht, von den in der Umwelt vorhandenen absoluten Mengen und den Veränderungen der Löslichkeit aufgrund von Umweltbedingungen und dem Abbau der Cadmiumpigmente ab.

70 Allerdings enthält die Studie, auch wenn sie hervorhebt, dass die Beständigkeit gegenüber Licht und schlechtem Wetter u. a. vom Träger abhängt, in dem das Cadmiumpigment verwendet wird, d. h. davon, ob die Kästen oder Paletten im Ganzen oder in granulierter Form vorliegen, keine Ausführungen zum Vorhandensein und zum Verhalten von Cadmiumpigmenten in verschiedenen Kunststoffen. In der vorliegenden Rechtssache steht jedoch gerade die Bewertung der Risiken in Frage, die durch die Verwendung der streitigen Cadmiumpigmente in anderen Kunststoffen als denjenigen, in denen die Verwendung der Pigmente vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde, entstehen. Im Übrigen betraf die Studie nur Kunststoffe, die speziell für die Herstellung von Kästen und Paletten verwendet wurden.

71 Nach alledem geht aus der Akte nicht hervor, dass die Kommission alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation, die mit der angefochtenen Verordnung geregelt werden sollte, berücksichtigt hat. Indem sie auf der Grundlage der oben in den Randnrn. 54 bis 70 genannten wissenschaftlichen Gesichtspunkte feststellte, dass ein Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bestehe, das unionsweit behandelt werden müsse, beging die Kommission somit einen offensichtlichen Ermessensfehler.

72 Folglich ist dem ersten Teil des vorliegenden Klagegrundes zu folgen.

73 Angesichts der vorstehenden Erwägungen und ohne dass über den zweiten Teil des vorliegenden Klagegrundes und die anderen Klagegründe zu entscheiden wäre, ist der Klage stattzugeben und die angefochtene Verordnung teilweise für nichtig zu erklären, soweit die Verwendung der streitigen Cadmiumpigmente in anderen Gemischen und Erzeugnissen auf Kunststoffbasis als denjenigen beschränkt wird, in denen die Verwendung vor dem Erlass der angefochtenen Verordnung beschränkt wurde. Im Übrigen ist die Klage dagegen als unzulässig abzuweisen.

Kosten

74 Nach Art. 87 § 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt, die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt. Da die Kommission in der vorliegenden Rechtssache mit ihren Anträgen im Wesentlichen unterlegen ist, erscheint es bei angemessener Berücksichtigung der Umstände des Falles geboten, ihr 90 % ihrer eigenen Kosten und 90 % der Kosten der Klägerinnen aufzuerlegen und den Klägerinnen 10 % ihrer eigenen Kosten und 10 % der Kosten der Kommission aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Siebte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Verordnung (EU) Nr. 494/2011 der Kommission vom 20. Mai 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich Anhang XVII (Cadmium) wird für nichtig erklärt, soweit die Verwendung von Cadmiumsulfoselenidorange (CAS-Nr. 1256-57-4), Cadmiumsulfoselenidrot (CAS-Nr. 58339-34-7) und Cadmiumzinksulfid (CAS-Nr. 8048-07-5) in anderen Gemischen und Erzeugnissen auf Basis synthetischer organischer Polymere als denjenigen beschränkt wird, in denen die Verwendung vor dem Erlass der Verordnung Nr. 494/2011 beschränkt wurde.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Die Europäische Kommission trägt 90 % ihrer eigenen Kosten und 90 % der Kosten, die der International Cadmium Association (ICdA), der Rockwood Pigments (UK) Ltd und der James M Brown Ltd entstanden sind.**

4. **ICdA, Rockwood Pigments (UK) und James M Brown tragen 10 % ihrer eigenen Kosten und 10 % der Kosten der Kommission.**

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. November 2013.

Unterschriften