Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu kahdeksas jaosto)

16 päivänä joulukuuta 2020*

Sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu – Ympäristö – Tiettyjen aineiden ja seosten luokitus, merkinnät ja pakkaaminen – Aineen ”piki, kivihiiliterva, korkealämpötilainen” luokittelu Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) – Sellaisen oikeussäännön riittävän ilmeinen rikkominen, jolla annetaan yksityisille oikeuksia

Asiassa T-635/18,

Industrial Química del Nalón, SA, kotipaikka Oviedo (Espanja), edustajinaan asianajajat K. Van Maldegem, M. Grunchard, S. Saez Moreno ja P. Sellar,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään M. Wilderspin, R. Lindenthal ja K. Talabér-Ritz,

vastaajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään L. Aguilera Ruiz,

ja

Euroopan kemikaalivirasto (ECHA), asiamiehinään M. Heikkilä ja W. Broere,

väliintulijoina,

jossa on kyse SEUT 268 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta sen vahingon korvaamiseksi, joka kantajalle on väitetysti aiheutunut aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1272/2008 muuttamisesta sen mukauttamiseksi tekniseen ja tieteelliseen kehitykseen 2.10.2013 annetun komission asetuksen (EU) N:o 944/2013 (EUVL 2013, L 261, s. 5), jossa aine ”piki, kivihiiliterva, korkealämpötilainen” luokiteltiin Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410), antamisesta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Svenningsen sekä tuomarit R. Barents, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä ja J. Laitenberger (esittelevä tuomari),

kirjaaja: E. Coulon,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Aineiden ja seosten luokituksesta, merkinnöistä ja pakkaamisesta sekä direktiivien 67/548/ETY ja 1999/45/EY muuttamisesta ja kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1272/2008 (EUVL 2008, L 353, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 10.3.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 286/2011 (EUVL 2011, L 83, s. 1), 1 artiklan mukaan sen ”tarkoituksena on varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso sekä aineiden [ja] seosten – – vapaa liikkuvuus a) yhdenmukaistamalla aineiden ja seosten luokituskriteerit sekä vaarallisten aineiden ja seosten merkintöjä ja pakkaamista koskevat säännöt”.

2 Asetuksen N:o 1272/2008 johdanto-osan viidennessä, kuudennessa, seitsemännessä ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Luokitusten ja merkintöjen yhdenmukaistettuja kriteerejä on valmisteltu huolellisesti 12 vuoden ajan kansainvälisellä tasolla Yhdistyneiden Kansakuntien (YK:n) puitteissa maailmanlaajuisen kaupankäynnin helpottamiseksi ja samalla ihmisen terveyden ja ympäristön suojelemiseksi, ja tämän työn tuloksena on syntynyt kemikaalien maailmanlaajuisesti yhdenmukaistettu luokitus- ja merkintäjärjestelmä (Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals), jäljempänä ’GHS’.

(6) Ennen tämän asetuksen antamista on annettu useita julistuksia, joissa yhteisö on vahvistanut aikomuksensa osallistua luokitusta ja merkintöjä koskevien kriteerien maailmanlaajuiseen yhdenmukaistamiseen sekä YK:n tasolla että sisällyttämällä kansainvälisesti sovitut GHS-kriteerit yhteisön lainsäädäntöön.

(7) Yrityksille koituvat edut lisääntyvät, kun yhä useammat maailman maat ottavat GHS-kriteerit käyttöön lainsäädännössään. Yhteisön olisi oltava tämän prosessin kärjessä muiden maiden kannustamiseksi seuraamaan esimerkkiä kilpailuedun luomiseksi teollisuudelle yhteisön toimialueella.

(8) Siksi on erittäin tärkeää, että aineiden, seosten ja tiettyjen erityisten esineiden luokitusta ja merkintöjä koskevat säännökset ja kriteerit yhdenmukaistetaan yhteisössä niin, että otetaan huomioon GHS:n luokituskriteerit ja merkintäsäännöt, mutta hyödynnetään myös 40 vuoden aikana saatu kokemus yhteisön nykyisen kemikaalilainsäädännön soveltamisesta ja pidetään yllä suojelun taso, joka on saavutettu yhdenmukaistetun luokitus- ja merkintäjärjestelmän avulla, ottamalla mukaan toistaiseksi vielä GHS:ään kuulumattomia yhteisön vaaraluokkia sekä nykyisiä merkintä- ja pakkaamissääntöjä.”

3 Asetuksen N:o 1272/2008 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ainetta tai seosta, joka täyttää liitteessä I olevassa 2–5 osassa säädetyt fysikaalisiin, terveydelle aiheutuviin tai ympäristövaaroihin liittyvät kriteerit, pidetään vaarallisena, ja se on luokiteltava mainitussa liitteessä säädettyjen vaaraluokkien mukaisesti.”

4 Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I vahvistetaan vaarallisten aineiden ja seosten vaaraluokkien luokituskriteerit.

5 Liitteessä I olevassa 4.1.1.1 kohdassa ”myrkyllisyys vesieliöille” määritellään seuraavasti:

”a) ’Välittömällä myrkyllisyydellä vesieliöille’ tarkoitetaan aineen sisäistä ominaisuutta aiheuttaa vahinkoa vesieliöille vesiympäristössä tapahtuvassa lyhytaikaisessa altistumisessa kyseiselle aineelle.

– –

g) ’Kroonisella myrkyllisyydellä vesieliöille’ tarkoitetaan aineen sisäistä ominaisuutta aiheuttaa haitallisia vaikutuksia vesieliöille, kun vesiympäristön välityksellä tapahtuvan altistumisen aika on pitkä verrattuna eliön elinkaareen.

– –”

6 Seosten luokituskriteereistä säädetään tarkemmin liitteessä I olevassa 4.1.3 kohdassa:

”4.1.3.1 Seosten luokitusjärjestelmä kattaa kaikki aineille käytettävät kategoriat eli välittömän vaarallisuuden kategorian 1 ja kroonisen vaarallisuuden kategoriat 1–4. Jotta seoksen vesiympäristölle aiheuttamien vaarojen luokituksessa voitaisiin hyödyntää kaikki saatavissa olevat tiedot, tarvittaessa sovelletaan seuraavaa:

Seoksen ’merkitykselliset aineosat’ ovat ne, jotka luokitellaan kategoriaan välitön 1 tai krooninen 1 ja joita on seoksessa vähintään 0,1 painoprosenttia, sekä ne, jotka luokitellaan kategoriaan krooninen 2, krooninen 3 tai krooninen 4 ja joita seoksessa on vähintään 1 painoprosentti, ellei ole syytä olettaa (kuten erittäin myrkyllisten aineosien tapauksessa, katso 4.1.3.5.5.5 jakso), että aineosa, jota on seoksessa vähemmän, voi silti olla merkityksellinen luokiteltaessa seos sen vesiympäristölle aiheuttamien vaarojen kannalta. ’Välitön, kategoria 1’- tai ’krooninen, kategoria 1’ -luokiteltujen aineiden yhteydessä huomioon otettava pitoisuus on yleensä (0,1/M) prosenttia. (M-kerroin selostetaan 4.1.3.5.5.5 jaksossa).

4.1.3.2 Vesiympäristölle aiheutuvien vaarojen luokituksessa käytetään vaiheittaista lähestymistapaa, joka riippuu saatavilla olevista seosta ja sen aineosia koskevista tiedoista. Kaaviossa 4.1.2 on esitetty noudatettava menettely.

Vaiheittaisen lähestymistavan tekijöitä ovat:

– seoksilla tehtyihin testeihin perustuva luokitus;

– päättelysääntöihin perustuva luokitus;

– ’luokiteltujen aineosien yhteenlasku ja/tai yhteenlaskukaava’.”

7 Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa, jonka otsikko on ”Yhteenlaskumenetelmä”, säädetään seuraavaa:

”4.1.3.5.5.1.1 Kun aine luokitellaan kategorioihin krooninen 1–3, myrkyllisyyskriteerit muuttuvat kertoimella 10 siirryttäessä yhdestä kategoriasta toiseen. Erittäin myrkylliseksi luokitellut aineet vaikuttavat siksi seoksen luokitukseen alhaisempaan myrkyllisyyskategoriaan. Näiden luokituskategorioiden laskemisessa on siksi otettava huomioon kaikkien niiden aineiden vaikutus, jotka on luokiteltu kategorioihin krooninen 1, 2 tai 3.

4.1.3.5.5.1.2 Jos seos sisältää aineosia, jotka on luokiteltu kategoriaan välitön 1 tai kategoriaan krooninen 1, on kiinnitettävä huomiota siihen, että tällaiset aineosat, kun niiden välitön myrkyllisyys on alle 1 mg/l ja/tai krooninen myrkyllisyys on alle 0,1 mg/l (jos ne eivät ole nopeasti hajoavia) ja alle 0,01 mg/l (jos ne ovat nopeasti hajoavia), vaikuttavat seoksen myrkyllisyyteen jo pieninä pitoisuuksina.

Torjunta-aineiden sisältämät tehoaineet ovat usein erittäin myrkyllisiä vesieliöille, mutta niin myös eräät muutkin aineet, kuten organometalliset yhdisteet. Näissä olosuhteissa normaalien yleisten pitoisuusrajojen soveltaminen johtaa seoksen aliluokitukseen. Erittäin myrkyllisten aineosien huomioon ottamiseksi on siksi sovellettava M-kertoimia, kuten 4.1.3.5.5.5 jaksossa selostetaan."

8 Siltä osin kuin on kyse luokituksesta kategoriaan välitön 1, asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5.3.1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Ensin tarkastellaan kaikkia kategoriaan välitön 1 luokiteltuja seoksen aineosia. Jos kyseisten aineosien pitoisuuksien (%) summa vastaavilla M-kertoimilla kerrottuna on ≥ 25 %, koko seos luokitellaan kategoriaan välitön 1."

9 Siltä osin kuin on kyse luokituksesta kategorioihin krooninen 1, 2, 3 ja 4, asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5.4.1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Ensin tarkastellaan kaikkia kategoriaan krooninen 1 luokiteltuja seoksen aineosia. Jos kyseisten aineosien pitoisuuksien (%) summa vastaavilla M-kertoimilla kerrottuna on vähintään 25 %, seos luokitellaan kategoriaan krooninen 1. Jos laskutoimituksen tuloksena on seoksen luokitus kategoriaan krooninen 1, luokitusmenettely on saatettu loppuun."

10 Seoksista, joissa on erittäin myrkyllisiä aineosia, säädetään samassa liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5.5 jaksossa seuraavaa:

"4.1.3.5.5.5.1 Kategorian välitön 1 ja kategorian krooninen 1 aineosat, joiden myrkyllisyys on alle 1 mg/l ja/tai krooninen myrkyllisyys alle 0,1 mg/l (jos aine ei ole nopeasti hajoava) ja 0,01 mg/l (jos aine on nopeasti hajoava), lisäävät seoksen myrkyllisyyttä jopa matalina pitoisuuksina, ja niitä painotetaan yleensä enemmän sovellettaessa seoksen luokiteltujen aineosien yhteenlaskuun perustuvaa luokitustapaa. Jos seos sisältää välittömän tai kroonisen myrkyllisyyden kategoriaan 1 luokiteltuja aineosia, sovelletaan yhtä seuraavista lähestymistavoista:

– Edellä 4.1.3.5.5.3 ja 4.1.3.5.5.4 jaksossa kuvattu vaiheittainen lähestymistapa, jolloin käytetään painotettua summaa kertomalla kategoriaan välitön 1 tai kategoriaan krooninen 1 luokiteltujen aineosien pitoisuudet M-kertoimella sen sijaan, että pelkästään laskettaisiin prosenttiosuudet yhteen. Tämä merkitsee sitä, että kategoriaan välitön 1 luokitellun aineosan pitoisuus taulukon 4.1.1 vasemmassa sarakkeessa ja kategoriaan krooninen 1 luokitellun aineosan pitoisuus taulukon 4.1.2 vasemmassa sarakkeessa kerrotaan asianmukaisella M-kertoimella. Näihin aineosiin sovellettavat M-kertoimet määritetään käyttämällä myrkyllisyysarvoja, jotka esitetään taulukossa 4.1.3. Kategorioihin välitön 1 tai krooninen 1 luokiteltuja aineosia sisältävän seoksen luokittelemiseksi luokittelijan on tunnettava M-kertoimen arvo voidakseen soveltaa yhteenlaskumenetelmää.

– –"

11 Liitteessä I olevassa taulukossa 4.1.3 määritetään seosten erittäin myrkyllisten aineosien M-kertoimet niiden myrkyllisyysarvon mukaan.

12 Hallinnollisesta menettelystä asetuksen N:o 1272/2008 37 artiklan 1 kohdassa, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat ehdottaa aineelle yhdenmukaistettua luokitusta, säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi toimittaa kemikaalivirastolle ehdotuksen, joka koskee aineiden yhdenmukaistettua luokitusta ja merkintöjä ja soveltuvin osin erityisiä pitoisuusrajoja tai M-kertoimia taikka ehdotuksen niiden tarkistamiseksi."

13 Asetuksen N:o 1272/2008 37 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta 18.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1907/2006 (EUVL 2006, L 396, s. 1; oikaisu EUVL 2007, L 136, s. 3), 76 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla perustettu kemikaaliviraston riskinarviointikomitea (jäljempänä riskinarviointikomitea) antaa lausunnon ”kaikista 1 ja 2 kohdan mukaisesti toimitetuista ehdotuksista 18 kuukauden kuluessa ehdotuksen vastaanottamisesta niin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus esittää huomautuksensa”, ja että kemikaalivirasto ”toimittaa lausunnon ja mahdolliset huomautukset komissiolle”.

14 Asetuksen N:o 1272/2008 37 artiklan 5 kohdassa säädetään aineille ehdotettujen luokitusten hyväksymismenettelystä seuraavaa:

”Jos komissio katsoo, että kyseisen aineen luokituksen ja merkintöjen yhdenmukaistaminen on asianmukaista, se toimittaa ilman aiheetonta viivästystä ehdotuksen päätökseksi kyseisen aineen ja asiaankuuluvan luokituksen ja merkintöjen sekä soveltuvin osin erityisten pitoisuusrajojen ja M-kertoimien sisällyttämisestä liitteessä VI olevan 3 osan taulukkoon 3.1.

_ _”

Asian taustat

15 Kantaja, Industrial Química del Nalón, SA, valmistaa ainetta ”piki, kivihiiliterva, korkealämpötilainen” (jäljempänä CTPHT). Kantajan toiminta on keskittynyt hiilikemian alalle ja perustuu CTPHT:n tislaukseen. CTPHT on koksin valmistuksessa syntyvä sivutuote, jota käytetään harkkoraudan tuotantoon masuuneissa. Kantaja harjoittaa hiilikemian alan toimintaansa Trubiassa (Espanja) sijaitsevassa tuotantolaitoksessa usealla itsenäisellä tehtaalla, jotka toimivat integroituna tuotantoyksikkönä.

16 Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä VI olevissa taulukoissa 3.1 ja 3.2 olevan kuvauksen mukaan CTPHT on tisle, joka saadaan korkean lämpötilan kivihiilitervan jaetislauksesta. Se on musta kiintoaine, jonka pehmenemispiste on välillä 30 °C–180 °C, ja se koostuu pääasiassa kompleksisesta kolme- tai useampijäsenisten kondensoituneiden aromaattisten rengashiilivetyjen seoksesta. Kyseinen aine kuuluu koostumukseltaan tuntemattomiin tai vaihteleviin aineisiin, kompleksisiin reaktiotuotteisiin tai biologisiin materiaaleihin, koska sen kemiallista koostumusta ei ole voitu täydellisesti tunnistaa. CTPHT:tä käytetään pääasiallisesti elektrodien sideaineiden tuottamiseen alumiini- ja terästeollisuudelle.

17 Alankomaiden kuningaskunta toimitti syyskuussa 2010 ECHA:lle asiakirja-aineiston, jossa ehdotettiin asetuksen N:o 1272/2008 37 artiklan mukaisesti CTPHT:n luokittelua kategorian 1A (H350) syöpää aiheuttavaksi aineeksi, kategorian 1B (H340) perimää vaurioittavaksi aineeksi, kategorian 1B (H360FD) lisääntymiselle vaaralliseksi aineeksi, kategorian 1 (H400) vesiympäristölle välittömästi vaaralliseksi aineeksi (jäljempänä Aquatic Acute 1) ja kategorian 1 (H410) vesiympäristölle kroonisesti vaaralliseksi aineeksi (jäljempänä Aquatic Chronic 1).

18 Saatuaan tätä asiakirja-aineistoa koskevia huomautuksia julkisessa kuulemisessa ECHA siirsi kyseisen asiakirja-aineiston riskienarviointikomitealle.

19 Riskienarviointikomitea antoi 21.11.2011 CTPHT:tä koskevan lausunnon, jossa hyväksyttiin yksimielisesti Alankomaiden kuningaskunnan esittämä ehdotus. Lausuntoon oli liitetty tausta-asiakirja, joka sisälsi riskienarviointikomitean tekemän yksityiskohtaisen analyysin (jäljempänä tausta-asiakirja), sekä asiakirja, joka sisälsi Alankomaiden kuningaskunnan vastaukset sen toimittamasta asiakirja-aineistosta esitettyihin huomautuksiin.

20 CTPHT:n luokittelusta vesiympäristölle myrkylliseksi aineeksi riskienarviointikomitea totesi lausunnossaan, kuten Alankomaiden kuningaskunta oli ECHA:lle toimittamassaan asiakirja-aineistossa ehdottanut, ettei luokittelu voinut perustua WAF-menetelmällä (Water-Accommodated Fraction) tehtyjen tutkimusten tuloksiin. Riskienarviointikomitea perusteli tätä näkemystä yhtäältä sillä, että nämä tiedot oli saatu tutkimuksista, joissa ainetta ei ollut altistettu ultraviolettisäteilylle, vaikka tietyt CTPHT:n sisältämät polysykliset aromaattiset hiilivedyt (jäljempänä PAH-yhdisteet) ovat fototoksisia, ja toisaalta sillä, että kyseiset tutkimukset oli tehty ainoastaan pistekuormakokeella. Kuten Alankomaiden kuningaskunta oli ECHA:lle toimittamassaan asiakirja-aineistossa ehdottanut, riskienarviointikomitea katsoi, että kyseisen aineen luokituksen oli perustuttava eri menetelmään, jossa CTPHT:tä pidetään seoksena. Kyseisessä menetelmässä CTPHT:n aineosiin sisältyvät 16 PAH-yhdistettä, jotka Environmental Protection Agency (Yhdysvaltain ympäristövirasto, jäljempänä EPA) on määritellyt ensisijaisiksi aineiksi ja joista oli saatavana riittävästi vaikutus- ja altistustietoja, analysoitiin kukin erikseen niiden vesiympäristölle myrkyllisten vaikutusten mukaisesti. Riskienarviointikomitean lausunnon mukaan tämä analyysi, jossa sovelletussa asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevan 4.1.3.5.5 kohdan mukaisessa menetelmässä kunkin PAH-yhdisteen M-kertoimilla kerrotut pitoisuudet laskettiin yhteen, jotta CTPHT:n erittäin myrkyllisiä aineosia voitiin painottaa enemmän (jäljempänä yhteenlaskumenetelmä), osoitti, että CTPHT oli luokiteltava Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410).

21 Euroopan komissio antoi 2.10.2013 riskienarviointikomitean lausunnon perusteella asetuksen (EU) N:o 944/2013, jolla asetusta N:o 1272/2008 muutettiin sen mukauttamiseksi tekniseen ja tieteelliseen kehitykseen (EUVL 2013, L 261, s. 5). Asetuksen N:o 944/2013 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan i alakohdassa ja b alakohdan i alakohdassa, luettuina yhdessä saman asetuksen liitteiden II ja IV kanssa, CTPHT luokiteltiin kategorian 1A (H350) syöpää aiheuttavaksi aineeksi, kategorian 1B (H340) perimää vaurioittavaksi aineeksi, kategorian 1B (H360FD) lisääntymiselle vaaralliseksi aineeksi, kategorian 1 (H400) vesiympäristölle välittömästi vaaralliseksi aineeksi (Aquatic Acute 1) ja kategorian 1 (H410) vesiympäristölle kroonisesti vaaralliseksi aineeksi (Aquatic Chronic 1). Asetuksen N:o 944/2013 3 artiklan 3 kohdan mukaan tätä luokitusta oli määrä soveltaa 1.4.2016 alkaen. Asetuksen N:o 944/2013 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan CTPHT:lle oli kuitenkin säädettävä pitemmästä siirtymäajasta ennen kuin yhdenmukaistettua luokitusta on alettava soveltaa, jotta toiminnanharjoittajat voivat noudattaa velvoitteita, jotka ovat seurausta uusien yhdenmukaistettujen luokitusten osoittamisesta aineille, jotka on luokiteltu erittäin myrkyllisiksi vesieliöille ja jotka voivat aiheuttaa pitkäaikaisia vaikutuksia vesiympäristöön; kyse on erityisesti velvoitteista, jotka vahvistetaan vaarallisten aineiden sisämaankuljetuksista 24.9.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/68/EY (EUVL 2008, L 260, s. 13) 3 artiklassa ja liitteessä III.

22 Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 20.12.2013 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, joka kirjattiin numerolla T-689/13 ja jolla vaadittiin asetuksen N:o 944/2013 osittaista kumoamista siltä osin kuin siinä luokiteltiin CTPHT Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410).

23 Unionin yleinen tuomioistuin kumosi 7.10.2015 antamallaan tuomiolla Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) asetuksen N:o 944/2013 siltä osin kuin siinä luokiteltiin CTPHT Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410).

24 Tarkemmin ottaen unionin yleinen tuomioistuin totesi 7.10.2015 antamansa tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) 30–34 kohdassa muun muassa seuraavaa:

”30 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen, kun se luokitteli CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sen aineosien perusteella eikä noudattanut velvollisuuttaan tarkastella kaikkia merkityksellisiä seikkoja ottaakseen asianmukaisesti huomioon 16 PAH-yhdisteen esiintyvyyttä CTPHT:ssä ja niiden kemiallisia vaikutuksia.

31 Tausta-asiakirjan 7.6 kohdan mukaan CTPHT:n luokittelussa sen aineosien perusteella on lähdetty siitä oletuksesta, että kaikki CTPHT:n sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat vesifaasiin ja ovat siten vesieliöiden saatavilla. Lisäksi tausta-asiakirjassa mainitaan, että tämän seurauksena CTPHT:n myrkyllisyys on todennäköisesti arvioitu liian suureksi ja että koska veteen sekoittuneen osuuden (WAF) koostumuksesta ei ole varmuutta, kyseistä myrkyllisyysarviota voidaan pitää pahimpana mahdollisena skenaariona.

32 Komissio ja ECHA eivät kumpikaan kyenneet unionin yleisessä tuomioistuimessa osoittamaan, että luokitellessaan CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sillä oletuksella, että kaikki kyseiseen aineeseen sisältyvät PAH-ainesosat liukenevat veteen ja ovat siten vesieliöiden saatavilla, komissio otti huomioon sen, että tausta-asiakirjan 1.3 kohdan, jonka otsikko on ”Fysikaaliskemialliset ominaisuudet”, mukaan CTPHT:n ainesosia vapautuu CTPHT:stä vain vähän ja että aine on erittäin vakaa.

33 Ensinnäkään CTPHT:tä koskevassa riskienarviointikomitean lausunnossa sen paremmin kuin tausta-asiakirjassakaan ei esitetä mitään perusteita, jotka osoittaisivat, että oletettaessa, että kaikki tämän aineen sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat vesifaasiin ja ovat vesieliöiden saatavilla, olisi otettu huomioon CTPHT:n heikko vesiliukoisuus. – –

34 Toiseksi on huomattava, että tausta-asiakirjan 1.3 kohdan mukaan CTPHT:n vesiliukoisuus suhteessa kuormitukseen on enintään 0,0014 prosenttia. CTPHT:n heikon vesiliukoisuuden huomioon ottaen komissio ei ole millään tavoin osoittanut, että se saattoi lähteä aineen luokituksessa siitä oletuksesta, että kaikki CTPHT:n sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat vesifaasiin ja ovat vesieliöiden saatavilla. Tausta-asiakirjan taulukosta 7.6.2 ilmenee, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä koostuu näistä 16 PAH-yhdisteestä. Olettaessaan, että kaikki nämä PAH-yhdisteet liukenevat veteen, komissio on siten lähtenyt luokituksessaan siitä oletuksesta, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä voi liueta veteen. Kuten tausta-asiakirjan 1.3 kohdasta ilmenee, tämä arvo ei kuitenkaan ole realistinen, koska aineen enimmäisliukoisuus on enintään 0,0014 prosenttia.”

25 Komissio teki unionin tuomioistuimen kirjaamoon 17.12.2015 jättämällään kirjelmällä valituksen 7.10.2015 annetusta tuomiosta Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767). Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

26 Kantaja esitti 24.3.2016 SEUT 278 ja SEUT 279 artiklan perusteella hakemuksen asetuksen N:o 944/2013 täytäntöönpanon ja sen vaikutusten lykkäämisestä siihen asti, kunnes unionin tuomioistuin on ratkaissut komission valituksen.

27 Täytäntöönpanon lykkäämistä ja välitoimia koskeva hakemus hylättiin 7.7.2016 annetulla määräyksellä komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P-R, ei julkaistu, EU:C:2016:597) sillä perusteella, että haetut toimenpiteet eivät olleet riittävän kiireellisiä.

28 Unionin tuomioistuin hylkäsi komission valituksen 22.11.2017 antamallaan tuomiolla komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:646) esittämän näkemyksen mukaisesti.

29 Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin totesi tuomionsa 39, 41–47 ja 51–55 kohdassa seuraavaa:

”39 On totta, ettei asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa tarkastella muiden kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti tarkoitettujen kriteerien soveltamista. On kuitenkin todettava, ettei missään säännöksessä nimenomaisesti kielletä [koostumukseltaan tuntemattomiin tai vaihteleviin aineisiin, kompleksisiin reaktiotuotteisiin tai biologisiin materiaaleihin kuuluvan] aineen luokittelun kannalta mahdollisesti merkityksellisten muiden seikkojen huomioon ottamista.

– –

41 – – ilmaisujen ’tarvittaessa’ (kohdan englanninkielisessä versiossa ’where appropriate’) ja ’kaikki saatavissa olevat tiedot’ käyttäminen horjuttaa tulkintaa, jonka mukaan muiden kuin yhteenlaskumenetelmän yhteydessä nimenomaisesti säädettyjen tietojen huomioon ottaminen olisi kaikissa tilanteissa poissuljettua.

42 Lisäksi asetuksen N:o 1272/2008 johdanto-osan neljännestä, viidennestä, kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on tahtonut ’osallistua luokitusta ja merkintöjä koskevien kriteerien yleiseen yhdenmukaistamiseen sekä YK:n tasolla että sisällyttämällä kansainvälisesti sovitut GHS-kriteerit yhteisön lainsäädäntöön’. Kyseisen asetuksen liitteessä I toistetaankin lähes kaikki GHS-säännökset sanatarkasti.

43 – – GHS:n, erityisesti sen liitteen 9, jonka otsikko on ’Opas vesiympäristölle aiheutuvista vaaroista’, tekstistäkin ilmenee, että aineista vesiympäristölle aiheutuvien vaarojen luokittelussa käytettävä menettelyllinen lähestymistapa on herkkä muun muassa siksi, että ilmaisu ’aine’ kattaa laajan joukon kemianteollisuuden tuotteita, joista suuri osa on hyvin vaikea luokitella joustamattomiin kriteereihin perustuvan järjestelmän avulla’. Kyseisessä asiakirjassa korostetaan luokittelusta ’jopa asiantuntijoille seuraavia vaikeita monitahoisia tulkintaongelmia’ erityisesti niin sanottujen ’kompleksisten tai monia aineosia sisältävien aineiden’ osalta, joiden ’biohajoavuus-, bioakkumulaatio-, jakautumiskerroin- ja vesiliukoisuusominaisuudet aiheuttavat tulkintaongelmia, koska seoksen kaikki aineosat voivat käyttäytyä eri tavalla’.

44 Kyseisen asiakirjan laatijat ovat näin halunneet kiinnittää huomiota GHS:n mukaisiin vesiympäristölle aiheutuvien vaarojen luokittelua koskeviin menettelykriteereihin kiinteästi liittyviin rajoituksiin tiettyjen sellaisten aineiden osalta, joille on luonteenomaista muun muassa niiden kompleksisuus, pysyvyys tai heikko liukenevuus.

45 Unionin lainsäätäjä on sisällyttänyt GHS-säännökset asetuksen N:o 1272/2008 liitteeseen I ilmaisematta aikomusta poiketa kyseisestä lähestymistavasta. Tässä tilanteessa ei voida katsoa, että unionin lainsäätäjä olisi sivuuttanut kyseisiä menettelyllisiä rajoituksia, kun se sisällytti GHS:n asetukseen N:o 1272/2008.

46 Yhteenlaskumenetelmän joustamaton ja automaattinen soveltaminen kaikissa tilanteissa voi johtaa siihen, että sellaisen [koostumukseltaan tuntemattomiin tai vaihteleviin aineisiin, kompleksisiin reaktiotuotteisiin tai biologisiin materiaaleihin kuuluvan] aineen, jonka aineosista vain harvat ovat tunnettuja, vaarallisuutta vesiympäristölle aliarvioidaan. Tällaista lopputulosta ei voida pitää asetuksella N:o 1272/2008 tavoitellun ympäristön ja kansanterveyden suojelua koskevan päämäärän mukaisena.

47 – – kun komissio soveltaa yhteenlaskumenetelmää ratkaistakseen, onko [koostumukseltaan tuntemattomiin tai vaihteleviin aineisiin, kompleksisiin reaktiotuotteisiin tai biologisiin materiaaleihin kuuluva] aine vesiympäristölle välittömästi ja kroonisesti myrkyllinen, sen ei tarvitse rajoittaa arviointiaan pelkästään asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin seikkoihin siten, että muut seikat sivuutetaan. Komission on huolellisuusvelvoitteensa mukaisesti tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti muut seikat, joilla on merkitystä, vaikka niistä ei nimenomaisesti säädetä mainituissa säännöksissä.

– –

51 Asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa tarkoitettu luokittelumenetelmä perustuu olettamaan, jonka mukaan huomioon otettavat aineosat ovat 100-prosenttisesti liukenevia. Kyseisen olettaman perusteella yhteenlaskumenetelmään kuuluu, ettei aineosien pitoisuus ylitä 25 prosentin raja-arvoa, ja siinä lasketaan näin ollen välittömän ja kroonisen myrkyllisyyden kategorioihin kuuluvien aineosien pitoisuuksien – painotettuna kunkin niistä myrkyllisyysprofiilia vastaavalla M-kertoimella – summa.

52 Kyseiseen menetelmään kuuluu kuitenkin erottamattomasti se, että sen luotettavuus kärsii tilanteissa, joissa aineosien painotettu summa ylittää 25 prosentin raja-arvoa vastaavan pitoisuustason vähemmässä määrin kuin kyseessä olevan aineen havaitun, kokonaisuutena tarkasteltavan liukoisuusasteen ja hypoteettisen 100 prosentin liukoisuusasteen suhde. Tällaisissa tilanteissa nimittäin on mahdollista, että yhteenlaskumenetelmä johtaa yksittäistapauksissa lainsäädännön mukaista 25 prosentin raja-arvoa suurempaan tai pienempään tulokseen sen mukaan, otetaanko huomioon aineosien vai kokonaisuutena tarkasteltavan aineen hypoteettinen liukenevuusaste.

53 On riidatonta, että riskinarviointikomitean lausuntoon liitetyn selvityksen liitteessä I olevasta taulukosta 7.6.2 ilmenee, että yhtäältä yhteenlaskumenetelmä johtaa tulokseen 14 521 prosenttia ja että toisaalta kyseinen tulos on 581 kertaa suurempi kuin siihen, että 25 prosentin raja-arvo ylittyy M-kertoimella painottamisen jälkeen, vaadittava vähimmäistaso. On myös riidatonta, että kyseisen asiakirjan 1.3 kohdasta, jonka otsikko on ’Fysikaaliskemialliset ominaisuudet’, ilmenee lisäksi, että CTPHT:n liukenevuus veteen oli enintään 0,0014 prosenttia eli noin 71 000 kertaa vähemmän kuin huomioon otettujen aineosien osalta käytetty hypoteettinen 100 prosentin liukenevuus.

54 Niinpä unionin yleinen tuomioistuin totesi [7.10.2015 antamansa tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767)] 34 kohdassa tosiseikastoa vääristämättä ja sen oikeudellista luokittelua koskevaa virhettä tekemättä, että ’olettaessaan, että kaikki [aineosat] liukenevat veteen, komissio on siten lähtenyt luokituksessaan siitä oletuksesta, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä voi liueta veteen. Kuten [riskinarviointikomitean lausuntoon liitetyn] tausta-asiakirjan 1.3 kohdasta ilmenee, tämä arvo ei kuitenkaan ole realistinen, koska aineen enimmäisliukoisuusaste on 0,0014 prosenttia’.

55 Unionin yleinen tuomioistuin totesi [7.10.2015 antamansa tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767)] 32 kohdassa, että ’komissio ja ECHA eivät kumpikaan [ole] kyenneet – – osoittamaan, että komissio [oli ottanut] huomioon sen, että [riskinarviointikomitean lausuntoon liitetyn] tausta-asiakirjan 1.3 kohdan, jonka otsikko on ’Fysikaaliskemialliset ominaisuudet’, mukaan CTPHT:n aineosia vapautuu CTPHT:stä vain vähän ja että aine on erittäin vakaa’, ja se saattoi mainitun tuomion 30 kohdassa todeta oikeudellista virhettä tekemättä, että ’komissio [oli tehnyt] ilmeisen arviointivirheen, kun se luokitteli CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sen aineosien perusteella eikä noudattanut velvollisuuttaan tarkastella kaikkia merkityksellisiä seikkoja ottaakseen asianmukaisesti huomioon 16 PAH-yhdisteen esiintyvyyttä CTPHT:ssä ja niiden kemiallisia vaikutuksia’.”

30 Komissio julkaisi 9.7.2018 Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL 2018, C 239, s. 3) ilmoituksen, jossa todettiin, että unionin yleisen tuomioistuimen vahvistama asetuksen N:o 944/2013 osittainen kumoaminen pysyy voimassa eikä CTPHT:tä ”luokitella enää vaaraluokkaan ja kategoriaan Aquatic Acute 1 ja Aquatic Chronic 1”.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

31 Kantaja nosti nyt käsiteltävän SEUT 268 artiklaan perustuvan vahingonkorvauskanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 23.10.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä.

32 Espanjan kuningaskunta ja ECHA pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.2.2019 ja 7.3.2019 jättämillään väliintulohakemuksilla saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina tukeakseen komission vaatimuksia.

33 Kantaja pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 13.3.2019, 5.4.2019, 29.5.2019, 31.5.2019 ja 21.8.2019 toimittamillaan erillisillä asiakirjoilla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 144 artiklan 2 kohdan nojalla tiettyjen kanteen liitteisiin, vastineeseen, kantajan vastaukseen ja sen liitteisiin sekä vastaajan vastaukseen sisältyvien tietojen käsittelemistä luottamuksellisina Espanjan kuningaskuntaan ja ECHA:han nähden.

34 Vastine toimitettiin unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 14.3.2019.

35 Kantaja toimitti vastauksensa 17.5.2019.

36 Unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 20.5.2019 antamillaan määräyksillä Espanjan kuningaskunnan ja ECHA:n väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

37 Espanjan kuningaskunta ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.7.2019 ja 30.8.2019 toimittamillaan asiakirjoilla vastustavansa luottamuksellista käsittelyä koskevia pyyntöjä. ECHA vahvisti 9.7.2019 ja 5.9.2019 toimittamillaan asiakirjoilla, ettei se vastusta luottamuksellista käsittelyä koskevia pyyntöjä.

38 Vastaajan vastaus toimitettiin 24.7.2019.

39 Espanjan kuningaskunta ja ECHA toimittivat kumpikin väliintulokirjelmänsä 6.9.2019.

40 Jaostojen kokoonpanon muututtua asia jaettiin uudelle esittelevälle tuomarille, joka kuuluu kahdeksanteen jaostoon.

41 Luottamuksellista käsittelyä koskevat pyynnöt hylättiin unionin yleisen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtajan 25.11.2019 antamalla määräyksellä siltä osin kuin oli kyse Espanjan kuningaskunnasta.

42 Kantaja vaati 8.1.2020 unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan c alakohdan nojalla, että menettelyä lykätään siihen asti, kunnes asiassa T-638/18 on pidetty istunto, jossa tarkastellaan ensisijaisesti kysymystä Euroopan unionin vastuun syntymisestä, ja kunnes unionin yleinen tuomioistuin on antanut tätä kysymystä koskevan ratkaisunsa. Komissio ilmoitti 28.1.2020 päivätyllä kirjeellä suostuvansa asian käsittelyn lykkäämiseen.

43 Kahdeksas jaosto päätti 2.4.2020 olla lykkäämättä menettelyä.

44 Unionin yleinen tuomioistuin päätti 20.4.2020 kahdeksannen jaoston ehdotuksesta työjärjestyksensä 28 artiklan mukaisesti siirtää asian laajennetun ratkaisukokoonpanon käsiteltäväksi.

45 Unionin yleinen tuomioistuin esitti 22.4.2020 prosessinjohtotoimenpiteenä kirjallisia kysymyksiä asianosaisille, jotka vastasivat niihin määräajassa.

46 Unionin yleinen tuomioistuin pyysi 15.6.2020 prosessinjohtotoimenpiteenä asianosaisia esittämään huomautuksensa unionin yleisen tuomioistuimen 22.4.2020 esittämiin kirjallisiin kysymyksiin saaduista vastauksista. Asianosaiset toimittivat huomautuksensa määräajassa.

47 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu kahdeksas jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa menettelyn suullisen vaiheen. Asianosaiset kuitenkin ilmoittivat 8.6.2020 päivätyllä kirjeellä, etteivät niiden edustajat voi olla läsnä istunnossa, joka oli määrätty pidettäväksi unionin yleisen tuomioistuimen toimipaikassa Luxemburgissa (Luxemburg), ja että ne luopuvat oikeudestaan tulla kuulluiksi kyseisessä istunnossa, ellei siihen ole käytännössä mahdollista osallistua videoyhteyden avulla. Tässä tilanteessa ja koska unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu kahdeksas jaosto) katsoi saaneensa asiakirja-aineistosta ja erityisesti asianosaisten kirjallisiin kysymyksiin antamista vastauksista sekä asianosaisten näistä vastauksista esittämistä huomauksista riittävästi tietoa, se päätti työjärjestyksensä 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti päättää menettelyn suullisen vaiheen.

48 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi ja hyväksyy sen

– velvoittaa komission korvaamaan kantajalle aiheuttamansa vahingon

– velvoittaa komission maksamaan kantajalle korvauksen vahingosta, joka tälle on aiheutunut välittömänä seurauksena lainvastaisesta luokittelusta ja jonka määräksi arvioidaan yhteensä 652 733 euroa taikka määrä, jonka kantaja oikeudenkäynnin aikana osoittaa perustelluksi tai jonka unionin yleinen tuomioistuin vahvistaa

– vaihtoehtoisesti määrää ennen pääasian ratkaisua, että komission on korvattava aiheutettu vahinko, ja velvoittaa asianosaiset esittämään unionin yleiselle tuomioistuimelle kohtuullisessa ajassa tuomion antamisesta numerotiedot asianosaisten kesken sovitun korvauksen määrästä tai sen varalta, etteivät asianosaiset pääse sovintoon, velvoittaa asianosaiset esittämään samassa määräajassa vaatimuksensa ja täsmälliset numerotiedot niiden tueksi

– velvoittaa komission maksamaan kantajalle viivästyskoron korkokannan mukaista hyvityskorkoa vahingon aiheutumisesta lähtien (eli lainvastaisen luokituksen voimaantulopäivästä tai vahingon ilmenemispäivästä lähtien)

– velvoittaa komission maksamaan suoritettavalle rahamäärälle viivästyskorkoa 8 prosentin korkokannan tai unionin yleisen tuomioistuimen vahvistaman muun asianmukaisen korkokannan mukaan laskettuna tuomion antopäivästä maksun tapahtumiseen asti

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut kokonaisuudessaan.

49 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää vahingonkorvauskanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– toissijaisesti ja siltä varalta, että unionin yleinen tuomioistuin ratkaisee vastuuasian kantajan hyväksi, myöntää asianosaisille kuusi kuukautta aikaa päästä sovintoon vahingonkorvauksen määrästä.

50 Espanjan kuningaskunta vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää vahingonkorvauskanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

51 ECHA vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää vahingonkorvauskanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

52 Kantaja väittää vahingonkorvausvaatimuksensa tueksi, että CTPHT:n lainvastaisesta luokittelusta Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410), sellaisena kuin se tehdään asetuksessa N:o 944/2013, aiheutui sille aineellinen vahinko, jonka suuruudeksi se arvioi 652 733 euroa. Yhtäältä tämä vahinko vastaa kustannuksia, joita kantajalle aiheutui pakkauksen muuttamisesta ja kuljetusjärjestelyistä, sellaisina kuin ne on määritelty vaarallisten tavaroiden kuljetuksia koskevissa YK:n mallimääräyksissä eli vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä tiekuljetuksista tehdyssä sopimuksessa, vaarallisten aineiden kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevassa ohjesäännössä ja vaarallisten tavaroiden kansainvälisistä sisävesikuljetuksista tehdyssä sopimuksessa. Toisaalta kantaja vetoaa vahinkoon, joka sille aiheutui lisäkustannuksista, jotka syntyivät, kun se joutui asetuksen N:o 1907/2006 mukaisesti ajantasaistamaan käyttöturvallisuustiedotteensa asetuksessa N:o 944/2013 tehdyn luokituksen seurauksena.

53 Komissio, jota Espanjan kuningaskunta ja ECHA tukevat, väittää ensinnäkin, ettei se ole riittävän ilmeisellä tavalla rikkonut sellaista oikeussääntöä, jolla annetaan yksityisille oikeuksia, toiseksi, ettei kantaja ole osoittanut todellisen ja varman vahingon olemassaoloa, ja kolmanneksi, ettei kantaja ole näyttänyt toteen, että lainvastaisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys.

54 On todettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä, joita ovat oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen, syntynyt vahinko sekä syy-yhteys toimen antajalla olevan velvollisuuden laiminlyönnin ja vahinkoa kärsineille henkilöille aiheutuneen vahingon välillä (ks. tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä myös ilmenee, että jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, kanne on kokonaisuudessaan hylättävä, eikä ole tarpeen tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun muita edellytyksiä (ks. tuomio 15.9.1994, KYDEP v. neuvosto ja komissio, C-146/91, EU:C:1994:329, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 Ensin mainitusta edellytyksestä kantaja väittää, että CTPHT:n lainvastainen luokittelu Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410), kuten unionin tuomioistuin totesi 22.11.2017 annetussa tuomiossa komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882), merkitsee sellaisen oikeussäännön, jolla annetaan yksityisille oikeuksia, riittävän ilmeistä rikkomista.

57 Arvioitaessa, onko komissio syyllistynyt lainvastaisuuteen, joka on omiaan synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun, on ensin tarkastettava, onko kantaja osoittanut, että käsiteltävässä asiassa on rikottu oikeussääntöä, jossa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla annetaan yksityisille oikeuksia, ja onko kyseisen säännön rikkominen ollut oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla riittävän ilmeistä.

Sen oikeussäännön luonne, jota komissio väitetysti rikkoi antaessaan asetuksen N:o 944/2013

58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusnormilla on tarkoitus antaa yksityisille oikeuksia silloin, kun rikkominen koskee säännöstä tai määräystä, josta seuraavia oikeuksia kansallisten tuomioistuinten on suojeltava, jolloin kyseisellä säännöksellä tai määräyksellä on välitön oikeusvaikutus, jonka tehtävänä on suojata yksityisten etuja tai jossa annetaan yksityisille sellaisia oikeuksia, joiden sisältö voidaan riittävästi yksilöidä (ks. tuomio 16.10.2014, Evropaïki Dynamiki v. komissio, T-297/12, ei julkaistu, EU:T:2014:888, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Kantaja katsoo, että säännöt, joita komissio rikkoi, sisältyvät asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohtaan eli yhteenlaskumenetelmään, sekä komission huolellisuusvelvoitteeseen, joka on erottamaton osa hyvän hallinnon periaatetta. Näillä säännöillä yhdessä luettuina annetaan yksityisille oikeuksia, joiden nojalla nämä voivat suojella oman yrityksensä intressejä, koska komissio on velvollinen toimimaan huolellisesti luokitellessaan aineita.

60 Vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen kantaja täsmensi, että sen mukaan asetuksen N:o 1272/2008 säännöksillä voidaan suojella yksityisten intressejä, koska niillä asetetaan tai tiukennetaan velvoitteita, joita kantajan kaltaisten toimijoiden on noudatettava voidakseen käyttää oikeuttaan saattaa markkinoille luokiteltuja kemiallisia aineita ja seoksia. Tältä osin kantaja viittaa erityisesti kyseisen asetuksen 4 artiklan 10 kohtaan, jossa säädetään, että ”aineita ja seoksia ei saa saattaa markkinoille, jos ne eivät ole tämän asetuksen mukaisia”. Virheellinen luokitus loukkaa kantajan oikeutta saattaa markkinoille aineita ja seoksia, jotka ovat in fine kyseisen asetuksen mukaisia.

61 Komissio, jota Espanjan kuningaskunta ja ECHA tukevat, sitä vastoin väittää, ettei asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevilla säännöksillä eikä etenkään kyseisen liitteen 4.1.3.5.5 kohdassa tarkoitetulla yhteenlaskumenetelmällä anneta yksityisille oikeuksia. Näihin GHS:ään perustuviin säännöksiin, jotka komission mukaan ovat puhtaasti menetelmällisiä, on koottu tekniset ja tieteelliset kriteerit aineiden ja seosten luokittelulle aineiden sisäisten ominaisuuksien perusteella. Yhteenlaskumenetelmää koskevat säännöt, jotka sisältyvät mainitun asetuksen liitteeseen I, on yksinkertaisesti laadittu aineiden ja seosten vaarallisuuden määrittämiseksi sen mukaan, miten myrkyllisiä ne ovat vesiympäristölle tieteellisen näytön perusteella, eikä kyseisissä säännöissä edellytetä yksityisten intressien punnintaa. Niihin ei myöskään sisälly menettelysääntöjä, joiden tarkoituksena on suojella yksityisten intressejä. Alkuperäisen luokitteluehdotuksen esittänyt yritys sen paremmin kuin riskienarviointikomitea tai komissiokaan eivät siten ole velvollisia punnitsemaan yksityisten intressejä.

62 Tästä on todettava, että 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) ja 7.10.2015 annetun tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) mukaan komissio teki ilmeisen arviointivirheen, kun se sovelsi asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa tarkoitettua yhteenlaskumenetelmää. Erityisesti 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) 47 kohdasta ilmenee, että ”kun komissio soveltaa yhteenlaskumenetelmää ratkaistakseen, onko [koostumukseltaan tuntemattomiin tai vaihteleviin aineisiin, kompleksisiin reaktiotuotteisiin tai biologisiin materiaaleihin kuuluva] aine vesiympäristölle välittömästi ja kroonisesti myrkyllinen, sen ei tarvitse rajoittaa arviointiaan pelkästään asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin seikkoihin siten, että muut seikat sivuutetaan”. 7.10.2015 annetun tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) 32 kohdan mukaan komissio ja ECHA eivät kumpikaan kyenneet osoittamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa, että komissio oli ottanut huomioon CTPHT:n heikon liukenevuuden. Näin ollen on todettava, että oikeussääntö, jota käsiteltävässä asiassa on rikottu, kuten unionin yleinen tuomioistuin ja myöhemmin unionin tuomioistuin tuomioissaan katsoivat, sisältyy kyseisen asetuksen liitteessä I olevaan 4.1.3.5.5 kohtaan ja että kyse on yhteenlaskumenetelmästä.

63 On todettava, että asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa vahvistettu yhteenlaskumenetelmä on vesiympäristölle vaarallisten seosten luokitusmenetelmä. Tarkkaan ottaen kyseisellä menetelmällä ei sellaisenaan anneta yksityisille mitään oikeuksia. Sitä vastoin, kuten kantaja lähinnä väittää, seoksen luokitteleminen vesiympäristölle vaaralliseksi aineeksi näiden säännösten nojalla on omiaan luomaan kantajan kaltaisille toimijoille velvollisuuksia, joita näiden on tapauksen mukaan noudatettava voidakseen saattaa markkinoille tällaisen seoksen, tai tiukentamaan niitä.

64 Käsiteltävässä asiassa on korostettava, että asetuksen N:o 1272/2008 tarkoituksena on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan varmistaa paitsi ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso myös aineiden vapaa liikkuvuus.

65 Koska siis aineiden ja seosten yhdenmukaistettu luokitus synnyttää kemikaalien valmistajille ja toimittajille tiettyjä velvoitteita, jotka ovat edellytyksenä niiden osallistumiselle kemiallisten aineiden ja seosten vapaaseen liikkuvuuteen, se vaikuttaa väistämättä myös näiden toimijoiden taloudellisiin intresseihin. Tämä ilmenee muun muassa asetuksen N:o 944/2013 johdanto-osan neljännestä ja viidennestä perustelukappaleesta, joissa mainitaan, että toimijat tarvitsevat aikaa mukauttaakseen aineiden ja seosten merkinnät ja pakkaukset uusiin luokituksiin sekä myydäkseen olemassa olevat varastonsa.

66 Siltä osin kuin on kyse erityisesti käsiteltävässä asiassa rikotusta erityissäännöstä eli yhteenlaskumenetelmästä, sellaisena kuin se vahvistetaan asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa, on todettava, että sen tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa seoksen vaarallisuuden määrittäminen teknisten ja tieteellisten kriteerien perusteella sen mukaan, miten myrkyllinen se on vesiympäristölle, kun otetaan huomioon erityisesti seoksen kunkin aineosan myrkyllisyys vesiympäristölle, jotta se voitaisiin luokitella. Tämän myrkyllisyyteen liittyvän vaarallisuusarvioinnin ulkopuolelle on rajattu kaikki seikat, jotka eivät liity aineen sisäisiin ominaisuuksiin. Missään ei nimenomaisesti säädetä, että menetelmää sovellettaessa on punnittava yksityisten intressejä.

67 Yhteenlaskumenetelmää on siten pidettävä menettelysääntöön verrattavana menetelmällisenä sääntönä, jonka ainoana tarkoituksena on ohjeistaa, miten kemiallisten seosten vaarallisuutta arvioidaan niiden sisäisten ominaisuuksien perusteella, eikä suojella yksityisten intressejä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 13.9.2007, Common Market Fertilizers v. komissio, C-443/05 P, EU:C:2007:511, 143–145 kohta ja tuomio 29.4.2020, Tilly-Sabco v. komissio, T-437/18, ei julkaistu, EU:T:2020:159, 52 kohta).

68 Tätä tulkintaa tukee se, että unionin tuomioistuimen 22.11.2017 antamassa tuomiossa komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) ja unionin yleisen tuomioistuimen 7.10.2015 antamassa tuomiossa Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) ei kummassakaan katsottu, että ilmeinen arviointivirhe aiheutui siitä, että komissio laiminlöi CTPHT:n valmistajien ja toimittajien intressit. Kyseisissä tuomioissa päinvastoin todettiin, että kyseessä oli ilmeinen arviointivirhe, koska komissio ei yhteenlaskumenetelmää soveltaessaan ottanut huomioon seoksen heikkoa liukoisuutta sinänsä, eli seikkaa, joka voi vaikuttaa seoksen vaarallisuuteen vesiympäristölle. Toisin sanoen kyseisen säännön rikkominen, joka edellä mainituissa tuomioissa todettiin, koski ainoastaan sen teknisen ja tieteellisen ulottuvuuden virheellistä arviointia.

69 Koska yhteenlaskumenetelmää koskeva sääntö ei lähtökohtaisesti ole tarkoitettu yksityisten intressien suojelemiseen, kantaja ei stricto sensu voi vedota sen rikkomiseen vahingonkorvausvaatimuksensa tueksi.

70 Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin katsoo, ettei edellä 58 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä välttämättä suljeta pois sitä, että sellaisen oikeussäännön, jonka tarkoituksena ei ole antaa stricto sensu yksityisille oikeuksia, vaan joka voi ennemminkin johtaa yksityisiä koskevien velvoitteiden asettamiseen tai niiden tiukentamiseen muiden unionin oikeussääntöjen nojalla, rikkomisen voidaan katsoa olevan

sellainen, että se voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun. Kuten unionin tuomioistuin nimittäin totesi edellytyksistä, joiden täyttyessä kansainvälisen tapaoikeuden periaatteisiin voidaan vedota (tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym., C-366/10, EU:C:2011:864, 107 kohta), voitaisiin katsoa, että unionin toimielimen lainvastaisella toiminnalla, joka vaikuttaa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan, joka muodostuu tämän oikeuksista ja vastaavasti myös tämän velvollisuuksista, voidaan tietyissä tapauksissa perustella sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen, olipa kyse sitten oikeuksien loukkaamisesta tai lainvastaisten velvollisuuksien säätämisestä tai niiden tiukentamisesta. Tällaisen oikeusaseman loukkaamisen kannalta ei välttämättä ole käsiteltävän asian olosuhteissa merkitystä sillä, onko viranomaisen väitetysti lainvastainen toiminta koskenut oikeuksien loukkaamista vai onko se johtanut velvollisuuksien säätämiseen tai niiden tiukentamiseen unionin oikeuden nojalla. Vaikka yhteenlaskumenetelmää koskevalla säännöllä ei sinänsä annetakaan oikeuksia yksityisille, käsiteltävässä asiassa on kuitenkin selvitettävä, ovatko yhteenlaskumenetelmän virheellisestä soveltamisesta syntyneet velvollisuudet omiaan vaikuttamaan kantajan oikeusasemaan niin, että kantajalla voidaan in fine katsoa olevan subjektiivinen oikeus yhteenlaskumenetelmän moitteettomaan soveltamiseen, vai ovatko nämä velvollisuudet päinvastoin pelkästään kyseisen säännön soveltamisen välillinen seuraus, joka vaikuttaa pelkästään kantajan taloudelliseen tilanteeseen.

71 Joka tapauksessa vastauksella siihen kysymykseen, voidaanko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan vahingonkorvausvaatimuksen tueksi vedota yhteenlaskumenetelmää koskevan säännön, johon CTPHT:n lainvastainen luokittelu perustuu, rikkomiseen kantajan oikeusasemaan vaikuttavien velvollisuuksien säätämisen tai niiden tiukentamisen kannalta, on merkitystä käsiteltävän asian ratkaisemisessa vain, jos rikkominen on oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla riittävän ilmeistä, mikä on tutkittava seuraavaksi.

72 Hyvän hallinnon periaatteeseen sisältyvän huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä, sellaisena kuin kantaja sen esittää vastauskirjelmässään, on todettava, että muodollisesti kantaja ei kannekirjelmässään erityisesti ja itsenäisesti väittänyt vahingonkorvausvaatimuksensa tueksi, että huolellisuusvelvoitetta oli laiminlyöty. Ei myöskään vaikuta siltä, että tätä väitettä voitaisiin pitää aikaisemman kannekirjelmässä esitetyn perustelun laajentamisena. Näin ollen vahingonkorvausvaatimus on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se perustuu huolellisuusvelvoitteen laiminlyöntiin, kuten komissio väitti huomautuksissaan kantajan tätä koskevaan kirjalliseen kysymykseen antamista vastauksista.

Yhteenlaskumenetelmää koskevan säännön väitetyn rikkomisen vakavuus

73 Edellytyksestä, jonka mukaan oikeussäännön on oltava riittävän ilmeinen, jotta se synnyttäisi sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun, kantaja väittää, että 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) ja 7.10.2015 annetun tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) sanamuoto ei jätä tilaa epäilykselle siitä, että komission tekemä ilmeinen arviointivirhe eli se, että komissio arvioi väärin harkintavaltansa laajuuden hyväksymällä CTPHT:n lainvastaisen luokituksen, merkitsee juuri tämänluonteista rikkomista.

74 Kantaja väittää, että vahingonkorvauskanteen yhteydessä on tutkittava huolellisesti ne asianomaisen unionin toimielimen toimet, teot ja käyttäytyminen, jotka edelsivät vahingon aiheutumista. Käsiteltävässä asiassa nämä toimet, teot ja käyttäytyminen osoittavat selvästi, että komissio katsoi, ettei sillä ole yhteenlaskumenetelmän soveltamisessa lainkaan harkintavaltaa. Käsiteltävän vahingonkorvauskanteen yhteydessä on näin ollen katsottava, että sääntö, jota rikottiin, oli sääntö, jossa ei jätetä lainkaan harkintavaltaa, jolloin jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan 4.7.2000 annetun tuomion Bergaderm ja Goupil v. komissio (C-352/98 P, EU:C:2000:361) mukaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen.

75 Kantaja väittää 14.7.1967 annettuun tuomioon Kampffmeyer ym. v. komissio (5/66, 7/66, 13/66–16/66 ja 18/66–24/66, ei julkaistu, EU:C:1967:31) tukeutuen, että koska komissio kieltäytyi käyttämästä harkintavaltaansa ja pitäytyi tällä kannalla siihen asti, kunnes sen unionin tuomioistuimessa tekemä valitus hylättiin, se ”sovelsi väärin olennaisia aineellisoikeudellisia sääntöjä”, mikä kantajan mukaan on sovellettava arviointiperusteena käsiteltävän asian yhteydessä.

76 Lisäksi kantaja väittää, ettei kyseisessä lainsäädännössä ollut puutteita ja ettei komissio siten voi vedota tekstien epäselvyyteen eikä ”puolustella itseään siirtämällä vastuun tehdystä virheestä Euroopan parlamentille ja neuvostolle”. Lainsäädäntö on sitä paitsi aina ollut täysin selvää siltä osin kuin on kyse siitä, oliko komissiolla harkintavaltaa tarkastellessaan CTPHT:n luokittelua. Tältä osin kantaja tukeutuu erityisesti 22.5.2014 annettuun määräykseen Bilbaína de Alquitranes ym. v. ECHA (C-287/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:599) ja 7.3.2013 annettuun tuomioon Bilbaína de Alquitranes ym. v. ECHA (T-93/10, EU:T:2013:106), jotka vahvistavat, vaikkakin asetuksen N:o 1907/2006 asiayhteydessä, että komissio voi harkintavaltansa nojalla poiketa säädetyistä säännöistä hylätäkseen perusteettomat päätelmät, jos kyseisiä sääntöjä sovelletaan tiukasti.

77 Kantaja korostaa erityisesti komission yhteenlaskumenetelmällä laskemien tulosten epärealistisuutta, mihin myös unionin tuomioistuin kiinnitti huomiota 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) 53 kohdassa. Sen mukaan edellä mainitun asian kantajat olivat valittaneet komissiolle näiden tulosten absurdiudesta useaan otteeseen ennen asetuksen N:o 944/2013 antamista sekä asiassa T-689/13 käydyn kirjallisen menettelyn aikana. Komission ratkaisun seurauksena CTPHT luokiteltiin vesiympäristölle vaaralliseksi aineeksi, vaikka se ei kantajan mukaan liukene veteen, vaan päinvastoin kiinteytyy ja vajoaa veteen. Kantajan mukaan tällainen ratkaisu on 5.12.1979 annetussa tuomiossa Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komissio (116/77 ja 124/77, EU:C:1979:273) tarkoitetulla tavalla ”lähes mielivaltainen”, eikä tavanomaisesti varovainen viranomainen olisi tehnyt tällaista ratkaisua.

78 Lopuksi kantaja väittää, että komission päätökset valittaa 7.10.2015 annetusta tuomiosta Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) ja vastustaa väliaikaista lykkäystä koskevaa hakemusta vielä pahensivat ja pitkittivät sen tekemää virhettä.

79 Komissio, jota Espanjan kuningaskunta ja ECHA tukevat, kiistää nämä väitteet.

80 Aluksi on muistutettava, että unionin yleisen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkästään oikeudellisen toimen lainvastaisuutta koskevan toteamuksen perusteella ei voida katsoa, vaikka kyseinen lainvastaisuus onkin sinänsä valitettava, että sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen edellytys, joka koskee unionin toimielinten moititun toiminnan lainvastaisuutta, on täyttynyt (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2011, Sison v. neuvosto, T-341/07, EU:T:2011:687, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Oikeuskäytännön mukaan näet vahingonkorvauskanne on tarkoitettu itsenäiseksi oikeussuojakeinoksi, jolla on oma tehtävänsä oikeussuojakeinojen järjestelmässä ja jonka nostamisen edellytykset määräytyvät sen erityisen tarkoituksen perusteella (tuomio 17.12.1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling ym. v. neuvosto ja komissio, 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, EU:C:1981:311, 4 kohta). Vahingonkorvauskanteella ei siten pyritä varmistamaan mistä tahansa lainvastaisuudesta aiheutuneen vahingon korvaamista (tuomio 3.3.2010, Artegodan v. komissio, T-429/05, EU:T:2010:60, 51 kohta).

81 Tältä osin on muistutettava, että riittävän ilmeistä rikkomista koskevalla edellytyksellä pyritään kyseisen lainvastaisen toimen luonteesta riippumatta välttämään se, että uhka siitä, että kyseessä oleva toimielin saattaisi joutua vastaamaan asianomaisten yritysten väittämistä vahingoista, estää kyseistä toimielintä käyttämästä täysimääräisesti toimivaltaansa yleisen edun mukaisesti sekä normatiivisessa toiminnassaan tai talouspoliittisia valintoja sisältävässä toiminnassaan että hallinnollisen toimivaltansa alalla, ilman että yksityiset voisivat kuitenkaan jäädä vastuuseen räikeiden ja anteeksiantamattomien laiminlyöntien seurauksista (ks. tuomio 3.3.2010, Artegodan v. komissio, T-429/05, EU:T:2010:60, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Komission toimen, joista kantajan väittämät vahingot johtuvat, mahdollista kumoamista, vaikka tällaisesta kumoamisesta päätettäisiin unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa, joka julistetaan ennen vahingonkorvauskanteen nostamista, ei voida pitää näyttönä, jota ei voida kumota, tämän toimielimen toimesta tapahtuneesta riittävän ilmeisestä rikkomisesta, jonka nojalla unionin vastuu voitaisiin todeta suoraan lain nojalla (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2019, Export Development Bank of Iran v. neuvosto, T-553/15, ei julkaistu, EU:T:2019:308, 55 kohta).

83 Ratkaiseva peruste sen toteamiseksi, että edellytys siitä, etteivät kyseisen toimielimen räikeiden ja anteeksiantamattomien laiminlyöntien seuraukset saa jäädä yksityisten vastattaviksi, täyttyy, on kyseisen toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen (ks. vastaavasti tuomio 4.7.2000, Bergaderm ja Goupil v. komissio, C-352/98 P, EU:C:2000:361, 43 kohta ja tuomio 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 30 kohta). Harkintavallan rajojen ilmeisen ja vakavan ylittämisen käsitettä ei pidä sekoittaa ilmeisen arviointivirheen käsitteeseen, vaan ne on erotettava toisistaan. Jos nimittäin tätä eroa ei tehdä, mikä tahansa ilmeinen arviointivirhe ja siten mikä tahansa virhe, jonka unionin viranomainen tekee tilanteessa, jossa sillä on harkintavaltaa, voisi synnyttää sille sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun. Kuten edellä jo mainittiin, asiaa koskevassa oikeuskäytännössä ei suinkaan katsota, että mikä tahansa lainvastainen toiminta voi jo sinällään olla tällaisen vastuun perustana. Sen määrittämiseksi, onko kyseessä tällainen rikkominen, on siis ratkaisevaa harkintavalta, joka kyseisellä toimielimellä oli. Oikeuskäytännössä vahvistetuista arviointiperusteista ilmenee, että jos kyseessä olevan toimielimen harkintavalta on erittäin vähäinen tai jopa olematon, jo pelkän unionin oikeuden rikkomisen voidaan näin ollen katsoa muodostavan riittävän ilmeisen rikkomisen (ks. tuomio 23.11.2011, Sison v. neuvosto, T-341/07, EU:T:2011:687, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 Oikeuskäytännössä ei kuitenkaan vahvisteta mitään automaattista yhteyttä yhtäältä sen, että asianomaisella toimielimellä ei ole harkintavaltaa, ja toisaalta sen välillä, että rikkominen luonnehditaan unionin oikeuden riittävän ilmeiseksi rikkomiseksi (ks. tuomio 3.3.2010, Artegodan v. komissio, T-429/05, EU:T:2010:60, 59 kohta).

85 Vaikka nimittäin asianomaisen toimielimen harkintavallan laajuus on ratkaiseva, se ei kuitenkaan ole yksinomainen arviointiperuste. Lisäksi on otettava huomioon muun muassa säänneltävien tilanteiden monitahoisuus ja lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet (ks. tuomio 23.11.2011, Sison v. neuvosto, T-341/07, EU:T:2011:687, 36 ja 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja yleisemmin se ala, ne edellytykset taikka se asiayhteys, joissa rikottu sääntö koskee kyseistä unionin toimielintä tai elintä (ks. tuomio 4.4.2017, Euroopan oikeusasiamies v. Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 Tästä seuraa, että unionin vastuu voi syntyä pelkästään sen perusteella, että toimielimen todetaan syyllistyneen sääntöjenvastaisuuteen, jollaista tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen ei olisi vastaavissa olosuhteissa tehnyt (tuomio 3.3.2010, Artegodan v. komissio, T-429/05, EU:T:2010:60, 62 kohta).

87 Tältä osin oikeuskäytännössä on lisäksi täsmennetty, että lakiin perustuvan velvollisuuden laiminlyöntiä voidaan pitää riittävän ilmeisenä unionin oikeuden rikkomisena, joka synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun, vain, jos se sisältää selvästi oikeussäännön vastaisen toimen, joka aiheuttaa vakavaa vahinkoa toimielimen ulkopuolisille eduille ja jota ei voida perustella eikä selittää erityisillä pakotteilla, jotka objektiivisesti kohdistuvat yksikköön sen toimiessa normaalisti (tuomio 9.9.2008, MyTravel v. komissio, T-212/03, EU:T:2008:315, 43 kohta).

88 Unionin tuomioistuimien tehtävänä on siis sen jälkeen, kun ne ovat ensin selvittäneet, oliko asianomaisella toimielimellä harkintavaltaa, ottaa huomioon säänneltävän tilanteen monitahoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet, rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys sekä virheen tahallisuus tai anteeksiantamattomuus (ks. tuomio 23.11.2011, Sison v. neuvosto, T-341/07, EU:T:2011:687, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Näiden kriteerien perusteella on seuraavaksi arvioitava, merkitseekö komission laiminlyönti, sellaisena kuin se todettiin 22.11.2017 annetussa tuomiossa komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) ja 7.10.2015 annetussa tuomiossa Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767), edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua riittävän ilmeistä rikkomista.

90 Tätä varten on syytä ensin palauttaa mieliin ne seikat, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin ja myöhemmin unionin tuomioistuin totesivat, että komissio oli tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se oli luokitellut CTPHT:n yhteenlaskumenetelmän perusteella.

91 7.10.2015 annetusta tuomiosta Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) on todettava, että sen 24 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin lähti siitä oletuksesta, että komissiolla oli CTPHT:n luokittelussa ”laaja harkintavalta”. Saman tuomion 30 kohdan mukaan ”komissio teki ilmeisen arviointivirheen, kun se luokitteli CTPHT:n Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) sen aineosien perusteella eikä noudattanut velvollisuuttaan tarkastella kaikkia merkityksellisiä seikkoja ottaakseen asianmukaisesti huomioon 16 PAH-yhdisteen esiintyvyyttä CTPHT:ssä ja niiden kemiallisia vaikutuksia”. Unionin yleinen tuomioistuin siis katsoi, ettei komissio ollut kyennyt osoittamaan, että se oli ottanut huomioon sen, että CTPHT:n aineosia vapautuu CTPHT:stä vain vähän ja että aine on erittäin vakaa ja liukenee siten heikosti veteen. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin korosti, että olettaessaan, että kaikki CTPHT:n sisältämät PAH-yhdisteet liukenevat veteen, komissio lähti CTPHT:n luokituksessa siitä oletuksesta, että 9,2 prosenttia CTPHT:stä voi liueta veteen, vaikka tausta-asiakirjasta ilmeni, että tämä arvo ei ollut realistinen, koska CTPHT:n enimmäisliukoisuusaste on 0,0014 prosenttia. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin viittasi asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.1.1 kohdassa esitettyyn käsitteen ”välitön myrkyllisyys vesieliöille” määritelmään, jossa unionin yleisen tuomioistuimen mukaan otetaan huomioon aineen ominaisuudet eikä pelkästään sen aineosien ominaisuuksia. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin tukeutui 7.10.2015 annetun tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) 29 kohdassa mainittuun unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ei voida katsoa, että pelkästään siitä syystä, että tietyn aineen aineosalla on tietty määrä ominaisuuksia, myös tuolla aineella on nämä ominaisuudet.

92 Unionin tuomioistuin ei 22.11.2017 antamassaan tuomiossa komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) kyseenalaistanut unionin yleisen tuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan komissiolla on laaja harkintavalta aineiden luokittelussa asetuksen N:o 1272/2008 mukaisesti sekä monitahoisten tieteellisten ja teknisten arviointien tarkastelussa, joka sen on tehtävä tässä tarkoituksessa. Unionin tuomioistuin myös totesi, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se katsoi, että komissio oli tehnyt ilmeisen arviointivirheen. Unionin tuomioistuin viittasi erityisesti siihen, että GHS-kriteerit on sisällytetty unionin lainsäädäntöön asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I, jossa toistetaan lähes kaikki nämä säännökset sanatarkasti. Kyseisessä asiakirjassa korostetaan luokittelusta jopa asiantuntijoille aiheutuvia vaikeita monitahoisia tulkintaongelmia erityisesti niin sanottujen ”kompleksisten tai monia aineosia sisältävien aineiden” osalta, joiden ”– – vesiliukoisuusominaisuudet aiheuttavat tulkintaongelmia, koska seoksen kaikki aineosat voivat käyttäytyä eri tavalla” (tuomio 22.11.2017, komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym., C-691/15 P, EU:C:2017:882, 43 kohta).

93 Unionin tuomioistuimen mukaan GHS:n laatijat ovat näin halunneet kiinnittää huomiota GHS:n mukaisiin vesiympäristölle aiheutuvien vaarojen luokittelua koskeviin menetelmällisiin kriteereihin kiinteästi liittyviin rajoituksiin tiettyjen sellaisten aineiden osalta, joille on luonteenomaista muun muassa niiden kompleksisuus, pysyvyys tai heikko liukenevuus. Unionin tuomioistuimen mukaan unionin lainsäätäjä ei suinkaan sivuuttanut kyseisiä menetelmällisiä rajoituksia, kun se sisällytti GHS:n asetukseen N:o 1272/2008. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että komission ei tarvitse rajoittaa arviointiaan pelkästään asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuihin seikkoihin siten, että muut seikat sivuutetaan.

94 Tältä osin unionin tuomioistuin myös huomautti, että seosten luokituskriteerejä koskevan 4.1.3.1 kohdan mukaan menettelyä ”sovelletaan tarvittaessa, jotta seoksen vesiympäristölle aiheuttamien vaarojen luokituksessa voitaisiin hyödyntää kaikki saatavissa olevat tiedot”, mikä unionin tuomioistuimen mukaan horjuttaa tulkintaa, jonka mukaan muiden kuin yhteenlaskumenetelmän yhteydessä nimenomaisesti säädettyjen tietojen huomioon ottaminen olisi kaikissa tilanteissa poissuljettua. Lisäksi unionin tuomioistuin korosti, että komission soveltamaan yhteenlaskumenetelmään kuuluu erottamattomasti se, että sen luotettavuus kärsii tietyissä tilanteissa, kuten käsiteltävässä tapauksessa, jossa yhteenlaskumenetelmä johtaa tulokseen 14 521 prosenttia, ja että toisaalta kyseinen tulos on 581 kertaa suurempi kuin siihen, että 25 prosentin raja-arvo ylittyy M-kertoimella painottamisen jälkeen, vaadittava vähimmäistaso, ja että CTPHT:n liukenevuus veteen on enintään 0,0014 prosenttia eli noin 71 000 kertaa vähemmän kuin huomioon otettujen aineosien osalta käytetty hypoteettinen 100 prosentin liukenevuus.

95 Kun otetaan huomioon unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sen vahvisti, jonka mukaan komissio rikkoi käsiteltävässä tapauksessa sääntöä, jossa annetaan sille harkintavaltaa, on hylättävä kantajan väite siitä, että komissio piti yhteenlaskumenetelmää tiukkana sääntönä, jossa sille ei jätetä lainkaan harkintavaltaa. Vahinko, johon kantaja voisi mahdollisesti vedota, johtuu nimittäin ilmeisestä arviointivirheestä, jonka komissio teki soveltaessaan kyseistä menetelmää. Tätä menetelmää ei kuitenkaan voida sen määrittämiseksi, onko sitä soveltaneelle viranomaiselle syntynyt sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu, pitää sekä harkintavaltaa jättävänä, kun kyse on laiminlyöntiä koskevasta perusteesta, että tiukkana, kun kyse on riittävän ilmeistä rikkomista koskevasta perusteesta.

96 Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että on hylättävä myös se kantajan väite, jonka mukaan ilmeinen arviointivirhe merkitsee aina riittävän ilmeistä harkinnanvaraisen säännön rikkomista. Kuten edellä 80–83 kohdassa mainittiin, koska vahingonkorvauskanne on itsenäinen oikeussuojakeino, komission toimen lainvastaisuus ei yksinään riitä synnyttämään sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta. Arviointivirheen luonnehtiminen ilmeiseksi liittyy nimittäin harkintavallan ylittämiseen, ja sen tarkoituksena on siis erottaa tilanteet, joissa harkintavallan ylittämisellä on rikottu lakia, tilanteista, joissa ovat kyseessä pelkät erimielisyydet harkintavallan asianmukaisesta käytöstä. Näin ollen tilanteessa, jossa kyseisellä toimielimellä on laaja harkintavalta, riittävän ilmeisen rikkomisen määrittäminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun on ensin todettu ilmeinen arviointivirhe, ja sen tarkoituksena on edellä 88 kohdassa mainittujen kriteerien perusteella yksilöidä sellaiset räikeät ja anteeksiantamattomat virheet, jotka merkitsevät kyseisen toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeistä ja vakavaa ylittämistä.

97 Siltä osin kuin on kyse ensinnäkin rikotun säännön eli asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevan 4.1.3.5.5 kohdan selkeydestä ja täsmällisyydestä, on korostettava, että kyseisen kohdan sanamuodon mukaan yhteenlaskumenetelmä on jokseenkin mekaaninen laskutoimitus, jonka avulla komissio tarkastaa, onko seoksen erittäin myrkyllisten aineosien pitoisuuksien (%) summa vastaavilla M-kertoimilla kerrottuna vähintään 25 prosenttia. Jos näin on, seos, käsiteltävässä tapauksessa CTPHT, ”luokitellaan” Aquatic Acute 1:ksi tai Aquatic Chronic 1:ksi (ks. asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I oleva 4.1.3.5.5.3.1 ja 4.1.3.5.5.4.2 kohta). Kuten unionin tuomioistuin totesi 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) 39 kohdassa, mainitun asetuksen liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa ei tarkastella muiden kuin kyseisessä säännöksessä nimenomaisesti tarkoitettujen kriteerien soveltamista.

98 Tässä yhteydessä on hylättävä kantajan väite, jonka mukaan 7.3.2013 annettua tuomiota Bilbaína de Alquitranes ym. v. ECHA (T-93/10, EU:T:2013:106) voidaan pitää ennakkotapauksena, jossa on selvennetty yhteenlaskumenetelmässä noudatettavaa menettelyä. Kuten komissio aivan oikein totesi, unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin eivät kumpikaan viitanneet kyseiseen tuomioon. Lisäksi on todettava, ettei kyseinen tuomio koskenut käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen seoksen luokittelua asetuksen N:o 1272/2008 mukaisesti, vaan aivan toista kysymystä eli CTPHT:n tunnistamista asetuksen N:o 1907/2006 57 artiklassa tarkoitetuksi erityistä huolta aiheuttavaksi

aineeksi. Koska unionin yleinen tuomioistuin totesi 7.3.2013 annetussa tuomiossa Bilbaína de Alquitranes ym. v. ECHA (T-93/10, EU:T:2013:106), ettei ECHA tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se katsoi, että CTPHT:llä oli tiettyjä ominaisuuksia, tässä tapauksessa ”hitaasti hajoavia ja eliöstöön kertyviä” ominaisuuksia, koska sen aineosilla oli nämä ominaisuudet, unionin yleinen tuomioistuin ei suinkaan vahvistanut yleistä sääntöä, jonka mukaan silloin, kun lainsäädännössä määritetään päätöksentekoperusteet, muttei erikseen ja nimenomaisesti kielletä ottamasta huomioon muita tekijöitä, toimielimen on aina otettava huomioon tällaiset muut tekijät. Joka tapauksessa, kuten komissio huomautti, vaikka edellä mainitussa unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa esille tulleessa kysymyksessä olisikin annettu selvää oikeuskäytäntöä, quod non, on todettava, että kyseinen tuomio tuli lainvoimaiseksi vasta sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin hylkäsi valituksen 22.5.2014 antamallaan määräyksellä Bilbaína de Alquitranes ym. v. ECHA (C-287/13 P, ei julkaistu, EU:C:2014:599) eli asetuksen N:o 944/2013 antamisen jälkeen, mikä tarkoittaa, että se ei jo tästäkään syystä voinut muodostaa ennakkotapausta, jonka komissio olisi voinut ja sen olisi pitänyt ottaa huomioon antaessaan asetuksen N:o 944/2013.

99 Näin ollen ei voida katsoa, että asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevassa 4.1.3.5.5 kohdassa vahvistettiin asetuksen N:o 944/2013 antamisajankohtana täysin selvä sääntö, joka koski komission harkintavaltaa yhteenlaskumenetelmän soveltamisessa. Mikään kyseisen kohdan sanamuodossa ei viittaa tällaisen harkintavallan olemassaoloon, eikä siinä etenkään mainita, että seoksen liukoisuus olisi huomioon otettava seikka. Tästä on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin ja erityisesti unionin tuomioistuin myönsivät, että on olemassa sellainen harkintavalta, jonka perusteella komission olisi pitänyt ymmärtää ottaa huomioon muita kuin 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuja tekijöitä ja tukeutua seikkoihin, jotka eivät suoraan eivätkä nimenomaisesti perustuneet kyseisen kohdan sanamuotoon. Unionin tuomioistuin tukeutui erityisesti yleiseen normatiiviseen asiayhteyteen liittyviin seikkoihin eli muun muassa siihen, että yhteenlaskumenetelmässä ei sivuuteta niitä GHS:ssä määritettyjä menetelmällisiä rajoituksia, jotka asetuksella N:o 1272/2008 sen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan oli tarkoitus sisällyttää unionin oikeuteen. Kuten unionin tuomioistuin korosti 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) 43 kohdassa, kyseisessä asiakirjassa korostetaan CTPHT:n kaltaisten kompleksisten tai monia aineosia sisältävien aineiden luokittelusta seuraavia tulkintaongelmia. Nämä tulkintaongelmat, jotka vaikeuttavat yhteenlaskumenetelmän soveltamista ja joita mainittu tuomio muuten hyvin havainnollistaa, estävät luonnehtimasta komission toimintaa selvästi ja vakavasti kyseisen oikeussäännön vastaiseksi (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2008, MyTravel v. komissio, T-212/03, EU:T:2008:315, 43 kohta). Vaikka pitää paikkansa, että 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) ja 7.10.2015 annetun tuomion Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) mukaan kyseinen toiminta ei ole lainmukaista, sitä voidaan ainakin selittää 4.1.3.5.5 kohdan sanamuodolla ja kompleksisten aineiden luokitteluun liittyvillä tulkintaongelmilla.

100 Toiseksi siitä, onko komission tekemä virhe, sellaisena kuin unionin yleinen tuomioistuin ja myöhemmin unionin tuomioistuin sen totesivat, luonteeltaan tahallinen tai anteeksiantamaton, on todettava seuraavaa.

101 Aluksi on huomautettava, että unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin eivät kumpikaan ole kyseenalaistaneet turvautumista yhteenlaskumenetelmään. Kuten 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) 26 kohdasta ilmenee, komissio teki ilmeisen arviointivirheen ”yhteenlaskumenetelmän soveltamisen yhteydessä”.

102 Lisäksi on todettava, että komissio sovelsi yhteenlaskumenetelmää tiukasti 4.1.3.5.5 kohdan sanamuotoa noudattaen. Se laski CTPHT:n erittäin myrkyllisten aineosien pitoisuuksien summan kerrottuaan ensin nämä pitoisuudet vastaavilla M-kertoimilla. Kyseisen menetelmän 4.1.3.5.5 kohdan sanamuodon mukainen soveltaminen osoittaa, että komission aikomuksena oli toimia oman toimivaltansa rajoissa, mitä pääsääntöisesti voidaan pitää varovaisena menettelynä tilanteessa, jolle on luonteenomaista tieteellinen ja tekninen monimutkaisuus. Kuten julkisasiamies Bobek

ratkaisuehdotuksensa komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:646) 75 kohdassa totesi, tämä on lähtökohtaisesti ”erittäin suositeltava menettely”, vaikka se käsiteltävässä asiassa osoittautuikin virheelliseksi.

103 Vaikka pitää paikkansa, että unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin katsoivat, että kyseisessä menettelyssä tehtiin ilmeinen virhe, tämän menettelyn, jossa sentään noudatettiin tieteellisesti ja teknisesti erittäin monimutkaisella alalla annetun ja sellaiseen lainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on asetuksen N:o 1272/2008 1 artiklan mukaan ”varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso sekä aineiden [ja] seosten – – vapaa liikkuvuus – – yhdenmukaistamalla aineiden ja seosten luokituskriteerit sekä vaarallisten aineiden ja seosten merkintöjä ja pakkaamista koskevat säännöt”, sisältyvän oikeussäännön jokseenkin sitovaa sanamuotoa, luonnehtimisella anteeksiantamattomaksi mentäisiin yli sen, mitä edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetun riittävän ilmeisen rikkomisen tunnusmerkit edellyttävät. Tällainen menettely ei ole selvästi ja vakavasti oikeussäännön vastainen toimi, jota ei voida perustella eikä selittää erityisillä pakotteilla, jotka objektiivisesti kohdistuvat komissioon sen käyttäessä toimivaltaansa koostumukseltaan tuntemattomien seosten luokittelussa (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2008, MyTravel v. komissio, T-212/03, EU:T:2008:315, 43 kohta).

104 Lisäksi on muistutettava, että komissio noudatti käsiteltävässä asiassa riskienarviointikomitean lausuntoa, joka puolestaan on asetuksen N:o 1272/2008 tarkoitetun menettelyn lopputulos. Kyseinen menettely käynnistettiin Alankomaiden kuningaskunnan mainitun asetuksen 37 artiklan 1 kohdan nojalla esittämällä luokitteluehdotuksella. Kyseisestä ehdotuksesta järjestettiin julkinen kuuleminen, minkä jälkeen riskienarviointikomitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista, antoi siitä yksimielisen lausunnon mainitun asetuksen 37 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

105 CTPHT:n heikko liukenevuus tuotiin esiin kannanotossa, jonka kivihiiliperäisten kemikaalien alakohtainen ryhmä toimitti 15.11.2010 asetuksen N:o 1272/2008 liitteen VI mukaisesti laaditusta asiakirja-aineistosta järjestettyyn julkiseen kuulemiseen. Kyseinen ryhmä myös ilmoitti riskienarviointikomitean sihteeristölle 27.6.2011 päivätyllä kirjeellä erääseen tieteelliseen julkaisuun viitaten, että CTPHT:n enimmäisliukoisuusaste on 0,0004 prosenttia. Näin ollen on todettava, että riskienarviointikomitea antoi lausuntonsa täysin tietoisena CTPHT:n heikosta liukoisuudesta. Riskienarviointikomitea käsitteli CTPHT:n heikkoa liukoisuutta tausta-asiakirjan sivulla 92, sillä siinä täsmennetään, että yhteenlaskumenetelmää sovellettaessa oletetaan, että kaikki PAH-yhdisteet liukenevat veteen, ja että todennäköisesti tämä oletus osaltaan johtaa CTPHT:n myrkyllisyyden yliarvioimiseen. Samanaikaisesti riskienarviointikomitea kuitenkin selitti lausunnossaan, että tällaista myrkyllisyyttä voitiin pitää pahimpana mahdollisena tapauksena (worst case), koska CTPHT:n koostumuksesta ei ollut varmuutta ja koska ei voitu sulkea pois sitä mahdollisuutta, että CTPHT:n muut aineosat lisäävät CTPHT:n myrkyllisyyttä. Riskienarviointikomitean lausuntoon sisältyy siis selitys, joka perustuu ainakin jännitteeseen yhtäältä sen oletuksen, että kaikki PAH-yhdisteet liukenevat veteen, ja toisaalta CTPHT:n heikon vesiliukoisuuden välillä.

106 Kaiken edellä esitetyn perusteella käsiteltävässä asiassa ei ole osoitettu, että asiaa koskevan monitahoisen lainsäädäntökehyksen huomioon ottaen tavanomaisesti varovainen ja huolellinen viranomainen olisi katsonut aiheelliseksi epäillä riskienarviointikomitean lausunnon uskottavuutta siinä määrin, että se olisi joutunut poikkeamaan kyseisestä lausunnosta ja ottamaan sen sijaan huomioon kriteerin, josta asetuksessa N:o 1272/2008 ei nimenomaisesti säädetty. Tässä yhteydessä on muistutettava, että se, että CTPHT on koostumukseltaan tuntematon ja kompleksinen aine, oli erityinen pakote, joka kohdistui komissioon asetuksen N:o 944/2013 antamisajankohtana. Tällaisessa tilanteessa, jossa CTPHT:n tarkasta koostumuksesta ei ollut varmuutta, ei voida pitää ainakaan anteeksiantamattomana virheenä sitä, että viranomainen varovaisuuden vuoksi noudatti riskienarviointikomitean kaltaisen asiantuntijaryhmän lausuntoa, joka kaiken lisäksi oli annettu yksimielisesti ja joka perustui CTPHT:n myrkyllisyyden aliarviointiriskin tunnistamiseen, koska

kyseisen lausunnon sivulla 92 mainitaan, että tämä riski merkitsi pahinta mahdollista tapausta (worst case) tilanteessa, jossa CTPHT:n muiden aineosien vaikutuksesta sen myrkyllisyyteen vesiympäristölle ei ollut mitään tietoa.

107 Tästä on jälleen muistutettava, että CTPHT:n kaltaisten aineiden ja seosten luokittelun tarkoituksena on asetuksen N:o 1272/2008 1 artiklan 1 kohdan mukaan varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso. Vaikka lisäksi asetuksessa N:o 1272/2008 ei nimenomaisesti mainita ennalta varautumisen periaatetta, tätä periaatetta, johon muun muassa asetuksen N:o 1907/2006 säännökset perustuvat, ei voida sivuuttaa kemiallisten aineiden ja seosten luokittelussa, joka on asetuksessa N:o 1907/2006 kyseessä olevaan alaan läheisesti liittyvä ala. Ennalta varautumisen periaate, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, antaa epävarmoissa tapauksissa toimivaltaisille viranomaisille valtuudet ryhtyä tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin tiettyjen kansanterveyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön kohdistuvien mahdollisten riskien ehkäisemiseksi odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysin (ks. vastaavasti tuomio 10.4.2014, Acino v. komissio, C-269/13 P, EU:C:2014:255, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

108 Tämän lainsäädännön asiayhteydessä asetuksessa N:o 1272/2008 annetaan komissiolle toimivalta kemikaalien luokitteluun. Kuten käsiteltävä asia osoittaa, tämän toimivallan käyttäminen saattaa edellyttää päätelmien tekemistä kompleksisten aineiden myrkyllisyydestä. Sen käyttäminen voisi tosiasiallisesti vaikeutua eikä edellä mainittuja tavoitteita voitaisi siten saavuttaa, jos päätöksen tekeminen kompleksisten aineiden luokituksesta voisi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun ilman, että siitä liittyvä tieteellinen monitahoisuus ja epävarmuus samoin kuin asiaa koskevan lainsäädäntökehyksen monitahoisuus otettaisiin huomioon seikkoina, jotka voisivat tehdä mahdollisesta virheestä anteeksiannettavan.

109 Komission tekemää virhettä ei missään tapauksessa voida pitää menettelynä, joka on 5.12.1979 annetussa tuomiossa Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komissio (116/77 ja 124/77, EU:C:1979:273) tarkoitetulla tavalla lähes mielivaltainen. Toisin kuin kantaja väittää, käsiteltävässä asiassa yhteenlaskumenetelmää soveltamalla saadusta korkeasta tuloksesta ei suinkaan voida päätellä, että komissio menetteli lähes mielivaltaisesti. Toki unionin tuomioistuin viittasi 14 521 prosentin tulokseen osoituksena siitä, että kyseessä oli tilanne, jossa yhteenlaskumenetelmän luotettavuus kärsi. Tämä 14 521 prosentin tulos, joka ensi näkemältä on varsin hätkähdyttävä etenkin verrattuna siihen 25 prosentin raja-arvoon, jonka on ylityttävä, jotta aine voidaan luokitella Aquatic Acute 1:ksi ja Aquatic Chronic 1:ksi, on kuitenkin matemaattisesti väistämätön seuraus yhteenlaskumenetelmän soveltamisesta, sillä tietyillä CTPHT:n aineosilla on hyvin korkea M-kerroin. On esimerkiksi todettava, että tiettyihin CTPHT:n aineosiin, kuten käsiteltävässä tapauksessa fluoranteeniin, sovellettiin M-kerrointa 10 000. Näin ollen ei voida olettaa, että tällaisen laskutoimituksen korkea tulos osoittaa jo sinänsä, että komission tekemä virhe oli anteeksiantamaton. Koska komissio saattoi asetuksen N:o 944/2013 antamisajankohtana kohtuullisesti uskoa, ettei sillä ollut harkintavaltaa CTPHT:n luokittelussa yhteenlaskumenetelmän perusteella, ja kun otetaan huomioon tämän luokittelun taustalla oleva lainsäädäntö, jonka tavoitteena on varmistaa ympäristön suojelun korkea taso ennalta varautumisen periaatetta täysimääräisesti noudattaen, se, että tämä 14 521 prosentin tulos ei saanut komissiota käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisten erittäin korkeiden M-kertoimien tapauksessa kyseenalaistamaan omaa tapaansa soveltaa yhteenlaskumenetelmää, vaikuttaa päinvastoin anteeksiannettavalta.

110 Komissio käyttäytyminen oli siten lähempänä käyttäytymistä, jota odotetaan tavanomaisesti varovaiselta ja huolelliselta viranomaiselta, kuin käyttäytymistä, jota odotetaan lähes mielivaltaisesti toimivalta viranomaiselta. Koska nimittäin ei ollut olemassa mitään vaihtoehtoista menetelmää, josta olisi säädetty nimenomaisesti asetuksessa N:o 1272/2008, ei olisi ollut täysin yllättävää, jos viranomainen olisi vastaavassa tilanteessa katsonut, että se altistaisi itsensä kumoamisriskille, jos se päättäisi ottaa huomioon muitakin kuin asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I ja erityisesti sen 4.1.3.5.5 kohdassa nimenomaisesti mainittuja seikkoja.

111 Lisäksi on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin eivät kumpikaan ottaneet kantaa kysymykseen siitä, oliko CTPHT:n luokittelu Aquatic Acute 1:ksi (H400) ja Aquatic Chronic 1:ksi (H410) aineellisesti oikea vai väärä. Kuten myös julkisasiamies Bobek totesi ratkaisuehdotuksensa komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15, EU:C:2017:646) 70 kohdassa, riita ei koskenut CTPHT:n luokituksen paikkansapitävyyttä, vaan ainoastaan sitä, mitkä seikat yhteenlaskumenetelmän soveltamisessa olisi pitänyt ottaa huomioon. Ei varsinkaan ole poissuljettua, että komissio olisi saattanut päätyä CTPHT:n luokittelussa tähän samaan lopputulokseen eli Aquatic Acute 1:een (H400) ja Aquatic Chronic 1:een (H410), vaikka se olisikin ottanut huomioon CTPHT:n heikon vesiliukoisuuden.

112 Tästä on myös todettava, että 22.11.2017 annetun tuomion komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) johdosta ei ole tehty yhtään uutta luokittelualoitetta. Kuten komissio unionin yleisen tuomioistuimen tästä asiasta esittämään kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa selitti, uuden luokituksen puuttuminen voi selittyä yhtäältä sillä, että CTPHT:tä saatetaan pitää vähemmän huolta aiheuttavana, koska CTPHT lisättiin asetuksen N:o 1907/2006 liitteen XIV muuttamisesta 13.6.2017 annetun komission asetuksen (EU) 2017/999 (EUVL 2017, L 150, s. 7) nojalla asetuksen N:o 1907/2006 liitteeseen XIV syöpää aiheuttavien, hitaasti hajoavien, biokertyvien ja myrkyllisten, erittäin hitaasti hajoavien ja erittäin voimakkaasti biokertyvien ominaisuuksiensa vuoksi ja koska sen käyttö on näin ollen edellyttänyt lupamenettelyä 4.10.2020 alkaen. Toisaalta komissio mainitsi mahdollisena syynä sen, että kysymys yhteenlaskumenetelmän asianmukaisesta soveltamisesta heikosti vesiliukoiseen aineeseen tai seokseen jäi unionin tuomioistuimen tuomion jälkeen avoimeksi.

113 Koska kysymys uuden luokituksen puuttumisen syistä on ainoastaan hypoteettinen, näiden syiden merkityksellisyyttä käsiteltävässä asiassa ei voida lopullisesti arvioida. On kuitenkin todettava, että se, että komission tekemää virhettä, sellaisena kuin unionin yleinen tuomioistuin ja myöhemmin unionin tuomioistuin sen totesivat, ei ole korjattu uudella luokituksella, voi kertoa vaikeuksista yhteenlaskumenetelmän asianmukaisessa soveltamisessa. Näin ollen se, että komission tekemää virhettä, sellaisena kuin se on käsiteltävässä asiassa tuotu esiin, on vaikea korjata, myös estää luonnehtimasta tätä virhettä anteeksiantamattomaksi.

114 Toisin kuin kantaja näyttää väittävän, se, että komissio käytti menettelyllisiä oikeuksiaan vastustamalla täytäntöönpanon lykkäämistä koskevaa hakemusta ja valittamalla 7.10.2015 annetusta tuomiosta Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767), ei voida pitää tehtyä virhettä raskauttavana seikkana. Vastaavassa tilanteessa tavanomaisesti varovaiselta ja huolelliselta viranomaiselta voidaan nimittäin kohtuullisesti odottaa, että se tekee asiassa valituksen saadakseen unionin tuomioistuimelta selvennystä siihen, mikä on sen velvoitteiden ulottuvuus kompleksisten aineiden luokittelun yhteydessä. Lisäksi on huomautettava, että 22.11.2017 annettuun tuomioon komissio v. Bilbaína de Alquitranes ym. (C-691/15 P, EU:C:2017:882) sisältyy tiettyjä tulkintaohjeita, jotka vähintäänkin täydentävät 7.10.2015 annetussa tuomiossa Bilbaína de Alquitranes ym. v. komissio (T-689/13, ei julkaistu, EU:T:2015:767) tehtyä arviointia.

115 Edellä esitetyn perusteella komission tekemä virhe vaikuttaa siis anteeksiannettavalta. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1272/2008 liitteessä I olevien merkityksellisten säännösten epäselvyys ja tulkintavaikeudet siltä osin kuin on kyse muiden kuin siinä nimenomaisesti mainittujen seikkojen huomioon ottamisesta yhteenlaskumenetelmän soveltamisessa, komission menettely ei ollut suinkaan kaukana siitä, mitä tavanomaisesti varovaiselta ja huolelliselta viranomaiselta voitaisiin kohtuullisesti odottaa vastaavassa tilanteessa eli tilanteessa, jolle on ominaista CTPHT:n kaltaisten koostumukseltaan tuntemattomien aineiden luokitteluun ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason varmistamiseksi liittyvä tieteellinen monitahoisuus. Tällainen menettely ei vastaa komission harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeistä ja vakavaa ylittämistä. Nyt tehty virhe ei näin ollen merkitse riittävän ilmeistä oikeussäännön rikkomista, joten käsiteltävässä asiassa ei missään tapauksessa synny sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta. Tämä toteamus pätee paitsi yhteenlaskumenetelmän rikkomiseen myös – toissijaisesti ja edellä esitetyistä syistä – huolellisuusvelvoitteen väitettyyn laiminlyöntiin.

116 Koska kantaja ei ole osoittanut, että kyseessä on riittävän ilmeinen oikeussäännön rikkominen, joka voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun, vahingonkorvausvaatimus on hylättävä perusteettomana ilman, että on tarpeen enää tarkastella kysymystä sellaisen säännön rikkomisesta, jolla annetaan oikeuksia yksityisille, tai tutkia todellisen ja varman vahingon ja syy-yhteyden edellytysten täyttymistä.

117 Ensimmäinen vaatimus on siten hylättävä joka tapauksessa perusteettomana, ja tämän seurauksena myös muut vaatimukset ja näin ollen kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

118 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

119 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asiassa väliintulijoina olleet jäsenvaltiot ja toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Työjärjestyksen 1 artiklan 2 kohdan f alakohdan mukaan ”toimielimillä” tarkoitetaan SEU 13 artiklan 1 kohdassa mainittuja unionin toimielimiä sekä perussopimuksilla tai niiden täytäntöön panemiseksi annetuilla säädöksillä perustettuja elimiä ja laitoksia, jotka voivat olla asianosaisina unionin yleisessä tuomioistuimessa. Asetuksen N:o 1907/2006 100 artiklan mukaan ECHA on unionin toimielin. Näin ollen Espanjan kuningaskunnan ja ECHA:n on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Industrial Química del Nalón, SA vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

3) Espanjan kuningaskunta ja Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Svenningsen Barents Mac Eochaidh

Pynnä Laitenberger

Julistettiin Luxemburgissa 16 päivänä joulukuuta 2020.

Allekirjoitukset