Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

25. oktober 2017*

»Appel – forordning (EF) nr. 1907/2006 (REACH) – artikel 57 – særligt problematiske stoffer – identifikation – artikel 2, stk. 8, litra b) – undtagelse – artikel 3, nr. 15) – begrebet »mellemprodukt« – acrylamid«

I sag C-650/15 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 4. december 2015,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), Bruxelles (Belgien),

SNF SAS, Andrezieux-Boutheon (Frankrig),

ved avocats E. Mullier og R. Cana samt barrister D. Abrahams,

appellanter,

de øvrige parter i appelsagen:

Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) ved M. Heikkilä og W. Broere, som befuldmægtigede, bistået af advocaten J. Stuyck og S. Raes,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Nederlandene ved M. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved K. Talabér-Ritz, E. Manhaeve, K. Mifsud-Bonnici og D. Kukovec, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne C.G. Fernlund (refererende dommer), J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev og E. Regan,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. januar 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juli 2017,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskriftet har Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) og SNF SAS nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 25. september 2015, PPG og SNF mod ECHA (T-268/10 RENV, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:698), hvorved Retten frifandt Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) for appellanternes påstand om annullation af den afgørelse, der er truffet af ECHA den 22. december 2009 (EF nr. 201-173-7), hvorved acrylamid blev identificeret som et stof, der opfylder kriterierne i artikel 57 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1907/2006 af 18. december 2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH), om oprettelse af et europæisk kemikalieagentur og om ændring af direktiv 1999/45/EF og ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 793/93 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1488/94 samt Rådets direktiv 76/769/EØF og Kommissionens direktiv 91/155/EØF, 93/67/EØF, 93/105/EF og 2000/21/EF (EUT 2006, L 396, s. 1, berigtiget i EUT 2007, L 136, s. 3), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 552/2009 af 22. juni 2009 (EUT 2009, L 164, s. 7) (herefter »REACH-forordningen«), i henhold til nævnte forordnings artikel 59 (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

2 41. betragtning til REACH-forordningen har følgende ordlyd:

»Af praktiske grunde og på grund af deres særlige art bør der fastsættes særlige registreringskrav for mellemprodukter. Polymerer bør fritages for registrering og vurdering, indtil de, der skal registreres som følge af risici for menneskers sundhed eller miljøet, kan udvælges på en praktisk gennemførlig og omkostningseffektiv måde på grundlag af sunde tekniske og videnskabeligt anerkendte kriterier.«

3 Forordningens artikel 2 med overskriften »Anvendelse« bestemmer:

»1. Denne forordning gælder ikke for:

[…]

c) ikke-isolerede mellemprodukter

[…]

8. Isolerede mellemprodukter anvendt på produktionsstedet og isolerede mellemprodukter, der transporteres, undtages fra:

[…]

b) bestemmelserne i afsnit VII.

9. Bestemmelserne i afsnit II og VI finder ikke anvendelse på polymerer.«

4 Forordningens artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[…]

15) »mellemprodukt«: et stof, der fremstilles til og forbruges i eller anvendes til kemisk forarbejdning for at blive omdannet til et andet stof (herefter benævnt »syntese«):
   a) »ikke-isoleret mellemprodukt«: et mellemprodukt, der under syntesen ikke bevidst fjernes (bortset fra prøveudtagning) fra det udstyr, hvori syntesen finder sted[; i] sådant udstyr indgår reaktionsbeholderen, hjælpeudstyr hertil samt udstyr, som stoffet/stofferne passerer igennem i en ubrudt strøm eller batchproces, og rørsystemer til overførsel fra en beholder til en anden med henblik på næste reaktionstrin, men det omfatter ikke tanke eller andre beholdere, som stoffet/stofferne opbevares i efter fremstillingen
   b) »isoleret mellemprodukt anvendt på produktionsstedet«: et mellemprodukt, der ikke opfylder kriterierne for et ikke-isoleret mellemprodukt, og hvor fremstillingen af mellemproduktet og syntesen af et eller flere andre stoffer fra dette mellemprodukt finder sted på samme produktionssted, der drives af en eller flere juridiske enheder
   c) »isoleret mellemprodukt, der transporteres«: et mellemprodukt, der ikke opfylder kriterierne for et ikke-isoleret mellemprodukt, og som transporteres mellem eller leveres til andre produktionssteder

16) »produktionssted«: en enkelt lokalitet, hvor, såfremt der er mere end én producent af et eller flere stoffer, visse infrastrukturer og anlæg deles

[…]«

5 REACH-forordningens artikel 17 med overskriften »Registrering af isolerede mellemprodukter anvendt på produktionsstedet« har følgende ordlyd:

»1. Enhver producent, der fremstiller et isoleret mellemprodukt til anvendelse på produktionsstedet i mængder på 1 ton eller mere pr. år, skal indsende en registrering af dette isolerede mellemprodukt til agenturet.

2. En registrering af et isoleret mellemprodukt anvendt på produktionsstedet skal omfatte alle følgende oplysninger, i det omfang producenten er i stand til at indsende dem uden at skulle udføre yderligere forsøg:

a) producentens identitet, som angivet i punkt 1 i bilag VI

b) mellemproduktets identitet, som angivet i punkt 2.1-2.3.4 i bilag VI

c) mellemproduktets klassificering, som angivet i punkt 4 i bilag VI

d) alle eksisterende tilgængelige oplysninger om mellemproduktets fysisk-kemiske egenskaber og egenskaber, der kan påvirke menneskers sundhed eller miljøet[; h]vis der foreligger en fuldstændig undersøgelsesrapport, skal der indsendes et undersøgelsesresumé

e) en kortfattet generel beskrivelse af anvendelsen, som angivet i punkt 3.5 i bilag VI

f) nærmere oplysninger om de anvendte risikohåndteringsforanstaltninger.

[…]

3. Stk. 2 finder kun anvendelse på isolerede mellemprodukter anvendt på produktionsstedet, hvis producenten bekræfter, at stoffet kun fremstilles og anvendes under strengt kontrollerede forhold, således at det er strengt indesluttet ved hjælp af tekniske foranstaltninger i hele sin livscyklus. Der skal anvendes kontrolteknologier og -fremgangsmåder for at reducere emission og deraf følgende eksponering mest muligt.

Hvis disse betingelser ikke er opfyldt, skal registreringen omfatte de oplysninger, der er angivet i artikel 10.«

6 REACH-forordningens artikel 18, der har overskriften »Registrering af isolerede mellemprodukter, der transporteres«, bestemmer:

»1. Enhver producent eller importør af et transporteret isoleret mellemprodukt i mængder på 1 ton eller mere pr. år skal indsende en registrering af det transporterede isolerede mellemprodukt til agenturet.

2. En registrering af et isoleret mellemprodukt, der transporteres, skal omfatte alle følgende oplysninger:

a) producentens eller importørens identitet, som angivet i punkt 1 i bilag VI

b) mellemproduktets identitet, som angivet i punkt 2.1-2.3.4 i bilag VI

c) mellemproduktets klassificering, som angivet i punkt 4 i bilag VI

d) alle eksisterende tilgængelige oplysninger om mellemproduktets fysisk-kemiske egenskaber og egenskaber, der kan påvirke menneskers sundhed eller miljøet[; h]vis der foreligger en fuldstændig undersøgelsesrapport, skal der indsendes et undersøgelsesresumé

e) en kortfattet generel beskrivelse af anvendelsen, som angivet i punkt 3.5 i bilag VI

f) oplysninger om de risikohåndteringsforanstaltninger, der er anvendt og anbefalet over for brugeren i henhold til stk. 4.

[…]

3. En registrering af et transporteret isoleret mellemprodukt i mængder på mere end 1 000 tons pr. år pr. producent eller importør skal ud over de oplysninger, der kræves i henhold til stk. 2, omfatte de oplysninger, der er fastsat i bilag VII.

For så vidt angår fremskaffelse af disse oplysninger finder artikel 13 anvendelse.

4. Stk. 2 og 3 finder kun anvendelse på isolerede mellemprodukter, der transporteres, hvis producenten eller importøren selv bekræfter eller erklærer, at brugeren over for ham har bekræftet, at syntesen af et eller flere andre stoffer fra dette mellemprodukt foregår på andre produktionssteder under følgende nøje kontrollerede betingelser:

a) Stoffet skal være strengt indesluttet ved hjælp af tekniske foranstaltninger i hele sin livscyklus, herunder fremstilling, oprensning, rengøring og vedligeholdelse af udstyr, prøveudtagning, analyse, påfyldning og tømning af udstyr eller beholdere, affaldsbortskaffelse eller rensning og oplagring.

b) Der skal anvendes kontrolteknologier og -fremgangsmåder for at reducere emission og deraf følgende eksponering mest muligt.

c) Kun behørigt uddannet og autoriseret personale må håndtere stoffet.

d) I tilfælde af rengørings- og vedligeholdelsesarbejder skal der anvendes særlige procedurer som f.eks. udrensning og udvaskning, før systemet åbnes, og nogen får adgang til det.

e) I tilfælde af uheld, og hvor der frembringes affald, skal der anvendes kontrolteknologier og/eller -fremgangsmåder til at reducere emissioner og den deraf følgende eksponering mest muligt under rensnings- eller rengørings- og vedligeholdelsesprocedurer.

f) Procedurerne for håndtering af stoffer skal være veldokumenterede og skal nøje overvåges af produktionsstedets operatør.

Hvis betingelserne i første afsnit ikke er opfyldt, skal registreringen omfatte de oplysninger, der er angivet i artikel 10.«

7 REACH-forordningens afsnit VII har overskriften »Godkendelse« og indeholder bl.a. artikel 56-64.

8 Nævnte forordnings artikel 56 med overskriften »Generelle bestemmelser« bestemmer i stk. 1:

»En producent, importør eller downstream-bruger må ikke markedsføre et stof til en anvendelse eller selv anvende det, hvis det pågældende stof er optaget i bilag XIV, medmindre:

a) den anvendelse af stoffet som sådan, i en blanding eller inkorporeret i en artikel, hvortil stoffet markedsføres, eller hvortil han selv anvender stoffet, er blevet godkendt i henhold til artikel 60-64, eller

b) den anvendelse af stoffet som sådan, i en blanding eller inkorporeret i en artikel, hvortil stoffet markedsføres, eller hvortil han selv anvender stoffet, er blevet undtaget fra godkendelseskravet i bilag XIV i henhold til artikel 58, stk. 2, eller

[…]«

9 Forordningens artikel 57 med overskriften »Stoffer til optagelse i bilag XIV« bestemmer:

»Følgende stoffer kan optages i bilag XIV i henhold til proceduren i artikel 58:

a) stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering som kræftfremkaldende i kategori 1 eller 2 i henhold til direktiv 67/548/EØF

b) stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering som mutagene i kategori 1 eller 2 i henhold til direktiv 67/548/EØF

c) stoffer, der opfylder kriterierne for klassificering som reproduktionstoksiske i kategori 1 eller 2 i henhold til direktiv 67/548/EØF

d) stoffer, der er persistente, bioakkumulerende og toksiske i henhold til kriterierne i denne forordnings bilag XIII

e) stoffer, der er meget persistente og meget bioakkumulerende i henhold til kriterierne i denne forordnings bilag XIII

f) stoffer – som f.eks. stoffer med hormonforstyrrende egenskaber eller stoffer med persistente, bioakkumulerende og toksiske eller meget persistente og meget bioakkumulerende egenskaber, der ikke opfylder kriterierne i litra d) eller e) – for hvilke der foreligger videnskabelig dokumentation

for sandsynlige alvorlige virkninger på menneskers sundhed eller miljøet, der er problematiske i samme grad som virkningerne af de andre stoffer, der er anført i litra a)-e); disse stoffer identificeres enkeltvis i overensstemmelse med den i artikel 59 fastlagte procedure.«

10 REACH-forordningens artikel 59 med overskriften »Identifikation af de stoffer, der er nævnt i artikel [57]« bestemmer følgende:

»1. Proceduren i stk. 2-10 finder anvendelse med henblik på identifikation af stoffer, der opfylder kriterierne i artikel 57, og udarbejdelse af en liste over stoffer, der senere skal optages i bilag XIV. […]

[…]

3. Enhver medlemsstat kan udarbejde et dossier i overensstemmelse med bilag XV for stoffer, der efter dens opfattelse opfylder kriterierne i artikel 57, og fremsende dette til agenturet.

[…]

7. Agenturet skal, når det har modtaget eller fremsat kommentarer, forelægge dossieret for Medlemsstatsudvalget senest 15 dage efter udløbet af den periode på 60 dage, der er nævnt i stk. 5.

8. Hvis der i Medlemsstatsudvalget inden for en periode på 30 dage efter forelæggelsen opnås enstemmighed om identifikationen, skal agenturet optage stoffet på den i stk. 1 nævnte liste. Agenturet kan optage det pågældende stof i sine anbefalinger i henhold til artikel 58, stk. 3.

9. Hvis der ikke opnås enstemmighed i Medlemsstatsudvalget, skal Kommissionen udarbejde et udkast til forslag om identifikation af stoffet inden tre måneder efter modtagelsen af Medlemsstatsudvalgets udtalelse. Der træffes endelig afgørelse om identifikation af stoffet i henhold til den i artikel 133, stk. 3, nævnte procedure.

10. Agenturet skal offentliggøre og ajourføre den i stk. 1 nævnte liste på sin hjemmeside, så snart der er truffet afgørelse om at optage stoffet.«

11 REACH-forordningens artikel 60-64 vedrører godkendelsesproceduren.

12 Kommissionens forordning (EU) nr. 366/2011 af 14. april 2011 om ændring af forordning nr. 1907/2006 for så vidt angår bilag XVII (acrylamid) (EUT 2011, L 101, s. 12) bestemmer, at i tabellen nedenfor indsættes følgende som nr. 60:

»60. Acrylamid CAS-nr. 79-06-1	Må ikke markedsføres eller anvendes som et stof eller som en bestanddel i blandinger i en koncentration på 0,1 vægtprocent eller derover til alle anvendelser af injektions- og fugemidler efter 5. november 2012.«

Tvistens baggrund

13 Det fremgår af den appellerede doms præmis 1-10, at ECHA ved den omtvistede afgørelse optog acrylamid på listen over stoffer, der var identificeret med henblik på senere at blive optaget i bilag XIV til REACH-forordningen på grund af dets klassificering som kræftfremkaldende i kategori 2 og mutagent i kategori 2.

Sagen for Retten og den appellerede dom

14 Den 10. juni 2010 anlagde PPG og SNF sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

15 Ved kendelse af 21. september 2011, PPG og SNF mod ECHA (T-268/10, EU:T:2011:508), afviste Retten søgsmålet.

16 Ved dom af 26. september 2013, PPG og SNF mod ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:594), ophævede Domstolen kendelsen af 21. september 2011, PPG og SNF mod ECHA (T-268/10, EU:T:2011:508), hjemviste sagen til Retten og udsatte afgørelsen om sagsomkostningerne.

17 Kongeriget Nederlandene og Kommissionen indgav deres interventionsindlæg henholdsvis den 16. september 2014 og den 17. september 2014.

18 Ved den appellerede dom frifandt Retten ECHA i det af PPG og SNF anlagte søgsmål og pålagde PPG og SNF at betale sagsomkostningerne efter at have forkastet en af ECHA rejst formalitetsindsigelse.

Parternes påstande for Domstolen

19 PPG og SNF har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

– Den appellerede dom ophæves.

– Den omtvistede afgørelse annulleres, eller subsidiært hjemvises sagen til Retten.

– ECHA tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

20 ECHA har nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster appellen, og om, at PPG og SNF tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

21 Kommissionen har for Domstolen nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

Om appellen

Det første anbringende

Parternes argumenter

22 PPG og SNF har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af begrebet »mellemprodukt« således som defineret i artikel 3, nr. 15), i REACH-forordningen. Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 54-58 og 66-68 en betingelse, som ikke er foreskrevet i denne bestemmelse. Denne yderligere betingelse indskrænker begrebet »mellemprodukt« til alene at omfatte de stoffer, hvis kemiske forarbejdning som »primære formål« har fremstillingen af et andet stof. Denne tilføjelse bevirker, at ethvert stof, som gennemgår en syntese med henblik på at gennemføre en bestemt funktion, som svarer til slutanvendelsen af dette stof, udelukkes fra kategorien mellemprodukter.

23 Den af Retten anlagte fortolkning bevirker, at acrylamid, som anvendes til acrylamid ved fremstillingen af polyacrylamid med henblik på anvendelse i tætningsmidler, ikke kan kvalificeres som et mellemprodukt. Begrundelsen for dette afslag skal findes i den omstændighed, at i en sådan situation »anvendes [acrylamid] ikke med det formål at fremstille« polyacrylamid, men fordi der er tale om en »slutanvendelse« af denne monomer.

24 Denne fortolkning førte endvidere til, at Retten i den appellerede doms præmis 56-58 afviste at kvalificere alyacrylamid, der anvendes til fremstilling af polyacrylamid, når sidstnævnte dernæst anvendes til fremstilling af elektroforese-geler, som mellemprodukt, med den begrundelse, at hovedformålet med denne omdannelse ikke er fremstillingen af polyacrylamid, men en analytisk adskillelse af molekylerne ved elektroforese.

25 Retten har dermed forvekslet anvendelsen af acrylamid med henblik på dannelsen af polyacrylamid på den ene side og den anvendelse, som polyacrylamid er beregnet til, dvs. anvendelse til tætning og fremstilling af elektroforese-geler på den anden side. Retten sidestillede dermed »hovedformålet« med omdannelsen af det originale stof med »hovedformålet« med det syntetiserede stof.

26 Idet Retten afviste at kvalificere en monomer som et mellemprodukt, antog den implicit, at dette stof ikke ophører med at eksistere under en polymerisering i modsætning til det af Domstolen fastslåede i præmis 34 i dom af 7. juli 2009, S.P.C.M. m.fl. (C-558/07, EU:C:2009:430).

27 PPG og SNF har gjort gældende, at Rettens fortolkning er i strid med formålet med REACH-forordningen og ECHA's »Vejledning om mellemprodukter« (document ECHA-2010-G-17-FR). Mellemprodukter er omfattet af en særlig ordning af de grunde, navnlig praktiske, som fremgår af 41. betragtning til forordningen, og som er kendetegnet ved dels de særlige registreringsbetingelser, som er fastsat i denne forordnings artikel 17 og 18, dels en undtagelse i henhold til afsnit VII i denne forordning.

28 Begrundelsen for denne undtagelsesordning er den omstændighed, at en eksponering for disse stoffer er begrænset, hvilket også indebærer, at risikoniveauet for disse stoffer er lavere end for andre stoffer.

29 ECHA og Kommissionen har bestridt PPG's og SNF's argumentation.

Domstolens bemærkninger

30 Med henblik på at afgøre, om det første anbringende om, at der blev begået en retlig fejl ved fortolkningen af begrebet »mellemprodukt« som defineret i REACH-forordningens artikel 3, nr. 15), er begrundet, skal det bemærkes, at udtrykket »mellemprodukt« i denne forordning anvendes som et navneord med henblik på at identificere visse stoffer, som på grund af deres anvendelse er omfattet af en undtagelsesordning, der karakteriseres ved en lempelse af visse af de i denne forordning opstillede krav.

31 I henhold til definitionen i REACH-forordningens artikel 3, nr. 15), finder udtrykket »mellemprodukt« anvendelse på et stof, der fremstilles til og forbruges i eller anvendes til at blive omdannet til et andet stof, der benævnes »syntese«.

32 Derudover inddeler REACH-forordningens artikel 3, nr. 15), mellemprodukter i tre kategorier. Den første kategori, der er benævnt »ikke-isoleret mellemprodukt«, vedrører mellemprodukter, der under syntesen ikke bevidst fjernes fra det udstyr, hvori syntesen finder sted. I henhold til REACH-forordningens artikel 2, stk. 1, litra c), finder forordningen ikke anvendelse på denne første kategori. Den anden kategori, der benævnes »isolerede mellemprodukter anvendt på produktionsstedet«, finder anvendelse på alle mellemprodukter, i forbindelse med hvilke fremstillingen og syntesen heraf finder sted på samme produktionssted. Den tredje kategori er den såkaldte »isoleret

mellemprodukt, der transporteres«, og den vedrører alle mellemprodukter, som transporteres fra et produktionssted til et andet. De to sidste kategorier af mellemprodukter er i henhold til forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), undtaget fra anvendelsesområdet for dens afsnit VII.

33 Det fremgår ligeledes af det ovenstående, at REACH-forordningens artikel 3, nr. 15), opstiller tre betingelser, som skal opfyldes, for at anvendelsen af et stof kan anses for anvendelse af et mellemprodukt. Som anført af generaladvokaten i punkt 56 i forslaget til afgørelse, vedrører den første af disse betingelser det formål, som forfølges med fremstillingen og anvendelsen af et stof som mellemprodukt, hvilket er at omdanne stoffet til et andet stof. Den anden betingelse vedrører de tekniske midler, der anvendes i forbindelse med denne omdannelse, dvs. den kemiske proces med benævnelsen »syntese«. Den tredje betingelse indskrænker rækkevidden af begrebet »mellemprodukt« til anvendelse af et stof i et kontrolleret miljø, dvs. de beholdere, hvori syntesen finder sted, det sted, hvor fremstillingen eller syntesen finder sted, eller det sted, hvortil stoffet transporteres, idet begrebet »produktionssted« i sig selv i REACH-forordningens artikel 3, nr. 16), er defineret som »en enkelt lokalitet«, hvor der findes visse infrastrukturer og anlæg.

34 Hvad angår de to første betingelser, som er nævnt i foregående præmis, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 66, at »[det] følger […] af den definition af et mellemprodukt, der er indeholdt i artikel 3, nr. 15), i [REACH-forordningen], at klassificeringen af et stof som mellemprodukt er afhængig af det formål, der forfølges med stoffets fremstilling og anvendelse. [E]t mellemprodukt [er] ifølge denne definition et stof, der fremstilles til og forbruges i eller anvendes til kemisk forarbejdning for at blive omdannet til et andet stof med henblik på at gennemgå en syntese«. Med denne vurdering, som i det væsentlige er gentaget i den appellerede doms præmis 67 og 68, foretog Retten en korrekt fortolkning af begrebet »mellemprodukt« og begik ikke, i modsætning til det, som PPG og SNF har gjort gældende, en retlig fejl.

35 Klagepunkterne rettet mod den appellerede doms præmis 50-58 vedrørende Rettens vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet i første instans kunne antages til realitetsbehandling, kritiserer desuden Rettens begrundelse for ikke at fastslå, at acrylamid alene anvendes som mellemprodukt. Efter i den appellerede doms præmis 51 at have konstateret, at 99,9% af acrylamiden blev anvendt som mellemprodukt, fastslog Retten for den resterende del, at anvendelsen af dette stof i tætningsmidler og til fremstilling af polyacrylamid-geler ikke kunne kvalificeres som anvendelse af mellemprodukter.

36 Hvad angår tætningsmidler fastslog Retten i det væsentlige, at selv om anvendelsen af acrylamid indebærer en kemisk forarbejdning af dette stof til polyacrylamid, er hovedformålet med denne proces ikke at fremstille polyacrylamid, men at udføre den tætningsfunktion, som er beskrevet i den appellerede doms præmis 52, der bl.a. består i at stoppe vandindtrængning, reparere betonprodukter og behandle fugtindtrængning.

37 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 54, at »[i]følge definitionen i [REACH-forordningens] artikel 3, nr. 15), […] er et mellemprodukt nemlig et stof, der fremstilles til og forbruges i eller anvendes til kemisk forarbejdning for at blive omdannet til et andet stof med henblik på at gennemgå en syntese. I den foreliggende sag er det korrekt, at det acrylamidbaserede tætningsmiddel bliver anvendt ved fremstillingen af et andet stof, eller at dette som sådan omdannes til det andet stof, dvs. en polymer. Som ECHA har bekræftet, bliver acrylamiden imidlertid ikke anvendt med henblik på som sådan at gennemgå en syntese i henhold til definitionen i [REACH-forordningens] artikel 3, nr. 15). Acrylamiden anvendes ikke med det formål at fremstille det andet stof, idet hovedformålet med den kemiske proces er at udføre en tætningsfunktion, der opnås ved, at det acrylamidbaserede tætningsmiddel polymeriseres. I forbindelse med, at det polymeriseres, størkner det til en stiv gel, der er vandtæt, når den anvendes i tætningsmidler. Anvendelsen af acrylamid som tætningsmiddel udgør således ikke en anvendelse som mellemprodukt, men en slutanvendelse af stoffet«.

38 Det skal imidlertid bemærkes, at eftersom det formål, der efterstræbes med fremstillingen og anvendelsen af et stof, er at omdanne det til et andet stof, er den første af de tre betingelser, som fremgår af forordningens artikel 3, nr. 15), og som skal opfyldes, for at et stof kan kvalificeres som et »mellemprodukt«, opfyldt. Samme forordnings artikel 3, nr. 15), indeholder ikke yderligere kriterier, hvorefter der kan sondres afhængigt af, om der er tale om et hovedformål eller et biformål, eller fornødent at tage stilling til, om den kemiske proces, hvormed et stof omdannes til et andet stof, sammenstilles med den slutanvendelse, som er formålet med dette stof.

39 I og med at Retten afviste at kvalificere acrylamid som et »mellemprodukt« inden for rammerne af en omdannelse til polyacrylamid, der er beregnet til tætning, opstillede den en betingelse, som ikke fremgår af REACH-forordningens artikel 3, nr. 15), og foretog dermed en fejlagtig fortolkning af denne bestemmelse.

40 Denne retlige fejl påvirker imidlertid ikke gyldigheden af den appellerede dom, for så vidt som den er rettet mod præmisser, som er anført for fuldstændighedens skyld. De begrundelser, der fremgår af den appellerede doms præmis 50-58, og som er genstand for det første appelanbringende vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet i første instans kunne antages til realitetsbehandling, følger efter den konklusion, som fremgår af den appellerede doms præmis 43, der ikke er bestridt, og hvorefter den omtvistede afgørelse kan påvirke leverandørerne af dette stofs retlige situation. Henset til, at denne umiddelbare påvirkning følger af den oplysningspligt, der følger af forordningens artikel 31, stk. 9, litra a), udgør identifikationen af et stof i henhold til proceduren i REACH-forordningens artikel 59 en ny oplysning, der forpligter disse leverandører til at ajourføre det sikkerhedsdatablad, som er omhandlet i artikel 31. Heraf følger, at det første appelanbringende, for så vidt som det er rettet mod den appellerede doms præmis 50-58, er irrelevant.

41 Det fremgår af det ovenfor anførte, at det første anbringende må forkastes som dels ugrundet, dels irrelevant.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

42 Med det andet appelanbringende, som er rettet mod den appellerede doms præmis 64-71 og 77, har PPG og SNF kritiseret Retten for ikke at have taget stilling til deres klagepunkt om tilsidesættelse af REACH-forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), og følgelig ikke overholdt sin begrundelsespligt. I den appellerede dom er det ikke angivet, hvorfor den tydeligt formulerede undtagelse ikke er omfattet af denne forordnings artikel 59.

43 ECHA og Kommissionen er af den opfattelse, at den appellerede doms begrundelse er tilstrækkelig.

Domstolens bemærkninger

44 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at den forpligtelse til at begrunde domme, som påhviler Retten, indebærer, at Retten klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret (jf. bl.a. dom af 7.1.2004, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6, præmis 372, og kendelse af 1.6.2017, Universidad Internacional de la Rioja mod EUIPO, C-50/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:415, præmis 12).

45 Efter i den appellerede doms præmis 63 at have redegjort for den af PPG og SNF fremførte argumentation vedrørende en tilsidesættelse af REACH-forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), anførte Retten i præmis 64-71 grundene til, at den fastslog, at denne argumentation var ugrundet.

46 Den appellerede doms begrundelse angav således klart og utvetydigt de betragtninger, som Retten lagde til grund med henblik på at forkaste det første anbringende i det søgsmål, der var blevet anlagt for den.

47 Følgelig skal det andet appelanbringende forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

48 Med det tredje anbringende, som er rettet mod den appellerede doms præmis 64-71 og 77, har PPG og SNF gjort gældende, at den fortolkning af REACH-forordningen, som Retten anlagde med henblik på at afvise, at mellemprodukter er fritaget fra identifikationsproceduren i forordningens artikel 59, er i klar modstrid med den klare ordlyd af denne forordnings artikel 2, stk. 8, litra b). Denne bestemmelse omfatter hele afsnit VII i samme forordning, uden undtagelse. Hvis EU-lovgiver havde haft til hensigt at udelukke identifikationsproceduren fra anvendelsesområdet for den undtagelse, som er forbeholdt mellemprodukter, havde EU-lovgiver gjort dette i kraft af en udtrykkelig bestemmelse. Eftersom denne bestemmelse ikke på nogen måde er utvetydig, er det unødvendigt at anvende andre metoder til fortolkning af denne bestemmelse end en ordlydsfortolkning.

49 PPG og SNF har gjort gældende, at idet Retten i den appellerede doms præmis 65 fastslog, at i henhold til REACH-forordningens artikel 59 kan alle mellemprodukter, der kan kvalificeres som et »stof«, være genstand for den identifikationsprocedure, der følger af denne bestemmelse, idet denne artikel 59 er omfattet af afsnit VII i forordningen, tilsidesatte Retten denne artikel. Den omstændighed, at et stof har iboende egenskaber, der er særligt problematiske som omhandlet i denne forordnings artikel 57, giver ikke ECHA bemyndigelse til at tilsidesætte den pågældende forordning.

50 Ifølge PPG og SNF er den fortolkning, som Retten har foretaget af REACH-forordningens artikel 59 i den appellerede doms præmis 66, forkert. Det er muligt at optage et stof på kandidatlisten samtidig med, at det præciseres, at denne optagelse ikke påvirker anvendelsen af dette stof som et mellemprodukt. Eftersom mellemprodukter ikke kan optages i bilag XIV til denne forordning, er der ikke nogen grund til at optage dem på den liste, der er opført med henblik på en sådan optagelse.

51 Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 69 om, at REACH-forordningens artikel 57 vedrører stoffernes iboende egenskaber, er uden relevans i forhold til anvendelsen af forordningens artikel 2, stk. 8, litra b).

52 ECHA og Kommissionen har bestridt PPG's og SNF's argumentation.

Domstolens bemærkninger

53 For at svare på det tredje appelanbringende skal der mindes om den sammenhæng, hvori undtagelsen i REACH-forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), finder anvendelse.

54 Det følger af REACH-forordningens artikel 1, stk. 1, at denne har til formål at sikre såvel et højt beskyttelsesniveau for menneskers sundhed og miljøet, herunder fremme af alternative metoder til vurdering af stoffers farlighed, som fri bevægelighed for stoffer i det indre marked og samtidig styrke konkurrenceevne og innovation. Med henblik herpå indfører samme forordning et integreret system

til kontrol af kemikalier, herunder registrering, vurdering og godkendelse heraf samt eventuelle begrænsninger vedrørende deres anvendelse (jf. bl.a. dom af 15.3.2017, Polynt mod ECHA, C-323/15 P, EU:C:2017:207, præmis 20).

55 Som det bl.a. understreges i 69. og 70. betragtning til REACH-forordningen, behandler denne de stoffer, der anses for »særligt problematiske« med en særlig forsigtighed. Disse stoffer er således underlagt den godkendelsesordning, der er fastsat i denne forordnings afsnit VII. Det følger af den nævnte forordnings artikel 55, at denne godkendelsesordning har til formål »at sikre, at det indre marked fungerer efter hensigten, samtidig med at det sikres, at risici i forbindelse med særligt problematiske stoffer er tilstrækkeligt kontrolleret, og at disse stoffer efterhånden erstattes af egnede alternative stoffer eller teknologier, hvis disse er økonomisk og teknisk levedygtige« (jf. bl.a. dom af 15.3.2017, Polynt mod ECHA, C-323/15 P, EU:C:2017:207, præmis 21).

56 Det første trin i denne godkendelsesordning er proceduren for identifikation af særligt problematiske stoffer på grundlag af kriterierne i REACH-forordningens artikel 57. Det andet trin består i at optage stofferne i fortegnelsen over stoffer, der kræver godkendelse, der udgør bilag XIV til forordningen, og det tredje og sidste trin vedrører den procedure, der i givet fald fører til udstedelse af godkendelse vedrørende et særligt problematisk stof (jf. bl.a. dom af 15.3.2017, Polynt mod ECHA, C-323/15 P, EU:C:2017:207, præmis 22).

57 For at sikre sammenhæng mellem den godkendelsesordning, der er fastsat i afsnit VII i REACH-forordningen, og de øvrige lovbestemmelser og administrative bestemmelser i EU-retten, der har til formål at beskytte menneskers sundhed eller miljøet mod de risici, der udspringer af anvendelsen af kemiske stoffer, gør forordningens artikel 58, stk. 2, det muligt at undtage bestemte anvendelser eller kategorier af anvendelser fra godkendelseskravet, »forudsat at risikoen kontrolleres tilfredsstillende på grundlag af eksisterende specifik fællesskabslovgivning, der pålægger mindstekrav vedrørende beskyttelse af menneskers sundhed eller miljøet i forbindelse med anvendelsen af det pågældende stof«. Denne undtagelsesmekanisme indebærer en uløselig forbindelse mellem et stof og dets anvendelser eller kategorier af anvendelser (dom af 13.7.2017, VECCO m.fl. mod Kommissionen, C-651/15 P, EU:C:2017:543, præmis 30 og 37).

58 Ud over denne særlige undtagelse i REACH-forordningens artikel 58, stk. 2, opstiller denne forordnings artikel 2, stk. 8, litra b), en generel undtagelse, hvorefter »[i]solerede mellemprodukter anvendt på produktionsstedet og isolerede mellemprodukter, der transporteres, undtages fra bestemmelserne i afsnit VII« i denne forordning.

59 Det følger af PPG's og SNF's ordlydsfortolkning af denne sidstnævnte bestemmelse, at det må antages, at ethvert stof, som anvendes som et isoleret mellemprodukt anvendt på produktionsstedet eller som et isoleret mellemprodukt, der transporteres, af denne grund er automatisk undtaget fra samtlige bestemmelser i afsnit VII i REACH-forordningen. Et sådant stof er dermed ikke omfattet af identifikationsproceduren i forordningens artikel 59, og dette selv om stoffet som følge af dets iboende egenskaber er omfattet af forordningens artikel 57 og dermed skal anses for at være særligt problematisk. Godkendelsesproceduren i henhold til kapitel 2 og 3 i afsnit VII i samme forordning finder dermed heller ikke anvendelse på et sådant stof.

60 En sådan ordlydsfortolkning er i åbenlyst i strid med REACH-forordningens mål, som der er henvist til i denne doms præmis 54 og 55 om beskyttelse af sundheden og miljøet. Den er ligeledes uforenelig med denne forordnings opbygning.

61 Som anført af generaladvokaten i punkt 85-87 i forslaget til afgørelse fremgår det af REACH-forordningens artikel 3, nr. 15), der definerer begrebet »mellemprodukt«, sammenholdt med bestemmelserne i denne forordnings afsnit VII, at undtagelsen i samme forordnings artikel 2, stk. 8, litra b), alene gælder for anvendelser af et stof, der kan kvalificeres som et isoleret mellemprodukt

anvendt på produktionsstedet eller som et isoleret mellemprodukt, der transporteres. Denne undtagelse finder dermed ikke anvendelse på bestemmelserne i afsnit VII, der regulerer stoffer på baggrund af andre faktorer end eventuelle anvendelser eller kategorier af anvendelser.

62 Heraf følger, at undtagelsen i REACH-forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), alene vedrører godkendelsesproceduren i kapitel 2 og 3 i afsnit VII i forordningen. Denne procedure tager nemlig sigte på at afgrænse de anvendelser og kategorier af anvendelser af et givent særligt problematisk stof, som kan godkendes med forbehold af bl.a. den generelle undtagelse i forordningens artikel 2, stk. 8, litra b).

63 Denne undtagelse finder derimod ikke anvendelse på de bestemmelser i afsnit VII i REACH-forordningen, som regulerer stoffer på grundlag af andre faktorer end deres iboende egenskaber. Denne forordnings artikel 2, stk. 8, litra b), er dermed ikke til hinder for, at et stof kan identificeres som et særligt problematisk stof på grundlag af kriterierne i forordningens artikel 57, og dette selv om stoffet alene anvendes som et isoleret mellemprodukt på produktionsstedet eller som et isoleret mellemprodukt, der transporteres.

64 Som anført af generaladvokaten i punkt 83 i forslaget til afgørelse fremgår det af forarbejderne til REACH-forordningen, at formålet med denne sammenhæng mellem godkendelsesproceduren og den undtagelse, der gælder for stoffer, som anvendes som isolerede mellemprodukter på produktionsstedet eller isolerede mellemprodukter, der transporteres, beror på den omstændighed, at sådanne anvendelser som følge af deres art er uproblematiske og derfor kan fritages for godkendesproceduren.

65 Det var derfor uden at begå retlige fejl, at Retten i den appellerede doms præmis 66 fastslog, at »[det] følger […] af den definition af et mellemprodukt, der er indeholdt i [REACH-forordningens] artikel 3, nr. 15), […] at klassificeringen af et stof som mellemprodukt er afhængig af det formål, der forfølges med stoffets fremstilling og anvendelse. Som allerede bemærket […] er et mellemprodukt ifølge denne definition et stof, der fremstilles til og forbruges i eller anvendes til kemisk forarbejdning for at blive omdannet til et andet stof med henblik på at gennemgå en syntese. For så vidt som ethvert stof i princippet kan fremstilles til og forbruges i eller anvendes til kemisk forarbejdning for at blive omdannet til et andet stof med henblik på at gennemgå en syntese – og således have status som mellemprodukt – kan den omstændighed, at et stof i et konkret tilfælde har status som mellemprodukt, ikke fritage dette fra identifikationsproceduren i [denne forordnings] artikel 59 […]«.

66 Henset til, at denne retlige betragtning er tilstrækkelig som retlig begrundelse for forkastelsen af det første anbringende i første instans, skal det tredje appelanbringende forkastes som ugrundet.

Det fjerde anbringende vedrørende et åbenbart fejlagtigt skøn

Parternes argumenter

67 PPG og SNF har kritiseret Retten for i den appellerede doms præmis 69-79 at have forkastet deres argumentation, hvormed de gjorde gældende, at ECHA havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved ikke at tage de oplysninger, som fremgik af det dossier, som var udarbejdet i henhold til bilag XV til REACH-forordningen, i betragtning. Retten fastslog nemlig, at de i bilag XV til denne forordning omhandlede oplysninger var irrelevante med henblik på identifikationen af et stof i overensstemmelse med proceduren i forordningens artikel 59.

68 Denne vurdering var forkert. Udarbejdelsen af dette dossier udgør nemlig første fase af proceduren for godkendelse af et stof, og der skal tages hensyn til alle relevante oplysninger med henblik på at afgøre, om dette stof kan optages på kandidatlisten over stoffer og i bilag XIV til REACH-forordningen. I henhold til bilag XV til forordningen skal dette dossier ud over angivelse af stoffets iboende egenskaber også indeholde oplysninger om anvendelse, eksponering, alternative stoffer og risici.

69 I den foreliggende sag fremgik det af de oplysninger, som ECHA rådede over, at acrylamid ene og alene blev anvendt som et mellemprodukt. Ifølge PPG og SNF var ECHA dermed forpligtet til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold (dom af 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, præmis 14). Disse forhold viser, at betingelserne for anvendelse af undtagelsen i REACH-forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), var opfyldt.

70 ECHA og Kommissionen har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

71 Som fastslået i denne doms præmis 63 er REACH-forordningens artikel 2, stk. 8, litra b), ikke til hinder for, at et stof kan identificeres som et særligt problematisk stof på grundlag af kriterierne i forordningens artikel 57, og dette selv om stoffet alene anvendes som et isoleret mellemprodukt på produktionsstedet eller som et isoleret mellemprodukt, der transporteres.

72 Retten har således ikke begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 69 at fastslå, at »[s]elv om det således antages, at [det dossier, som Kongeriget Nederlandene havde udarbejdet i henhold til bilag XV til REACH-forordningen] alene angiver eksempler på anvendelser af dette stof som mellemprodukt, har dette ikke betydning med henblik på at identificere acrylamid som et særligt problematisk stof, der opfylder kriterierne i [forordningens] artikel 57 […], eftersom disse oplysninger ikke vedrører acylamids iboende egenskaber«.

73 Af samme grund er de tilsvarende begrundelser, der er anført i den appellerede doms præmis 70 og 77, ikke behæftet med en retlig fejl.

74 Følgelig skal det fjerde anbringende forkastes som ugrundet.

Om det femte og det sjette anbringende

Parternes argumenter

75 Med det femte anbringende har PPG og SNF kritiseret den appellerede doms præmis 93, hvormed Retten forkastede deres argumentation vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Efter deres opfattelse findes der mindre indgribende foranstaltninger end den omtvistede afgørelse, som består i, at det i forbindelse med optagelsen af acrylamid på kandidatlisten angives, at denne identifikation og optagelse ikke påvirker anvendelsen af dette stof som et mellemprodukt.

76 Med det sjette anbringende har PPG og SNF gjort gældende, at den appellerede doms præmis 93 er behæftet med en manglende begrundelse.

77 ECHA og Kommissionen har bestridt disse argumenter.

Domstolens bemærkninger

78 Som det er fastslået i nærværende doms præmis 62, tager godkendelsesproceduren, der er fastsat i kapitel 2 og 3 i REACH-forordningens afsnit VII, sigte på at afgrænse de anvendelser og kategorier af anvendelser af et givent særligt problematisk stof, som kan godkendes med forbehold af bl.a. den generelle undtagelse i forordningens artikel 2, stk. 8, litra b).

79 Såfremt optagelsen af et stof på listen over stoffer, der var blevet identificeret med henblik på deres senere optagelse i bilag XIV til forordningen, forsynes med en præcisering af, at denne optagelse ikke påvirker de anvendelser, som er fritaget i henhold til samme forordnings artikel 2, stk. 8, litra b), ville der alene være tale om en gentagelse af, hvad der allerede kan udledes af REACH-forordningen. Som generaladvokaten har anført i punkt 116 i forslaget til afgørelse, er en sådan foranstaltning uden betydning hvad angår anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

80 Heraf følger, at Retten ikke begik en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 93 forkastede PPG's og SNF's argumentation med den begrundelse, at »lovgiver har fastlagt specifikke regler om mellemprodukter i [REACH-forordningens] artikel 2, stk. 1, litra c), og stk. 8, litra b)«, og at Retten opfyldte sin begrundelsespligt.

81 Følgelig skal det femte og det sjette anbringende forkastes som ugrundet.

82 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at appellen bør forkastes i det hele.

Sagsomkostninger

83 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 2, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i henhold til artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

84 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

85 Da ECHA har nedlagt påstand om, at PPG og SNF pålægges at betale sagsomkostningerne, og da de har tabt sagen, bør PPG og SNF tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

86 Kongeriget Nederlandene og Kommissionen, intervenienter i første instans, bærer hver deres egne omkostninger.

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

1) Appellen forkastes.

2) Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) og SNF SAS bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) afholdte omkostninger.

3) Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter