



Jurisprudentie

Zaak T-745/20

**Symphony Environmental Technologies plc
en
Symphony Environmental Ltd
tegen
Europees Parlement e.a.**

Arrest van het Gerecht (Eerste kamer – uitgebreid) van 31 januari 2024

„Niet-contractuele aansprakelijkheid – Milieu – Richtlijn (EU) 2019/904 – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent – Geen onderscheid tussen producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen en producten vervaardigd uit oxo-biologisch afbreekbare kunststoffen – Effectbeoordeling – Gelijke behandeling – Evenredigheid”

1. *Gerechtelijke procedure – Openbaarheid van beslissingen – Verplichting van de Unierechter om te zorgen voor het juiste evenwicht tussen de openbaarheid van beslissingen en het recht op bescherming van persoonsgegevens en het zakengeheim – Verzoek tot weglating van gegevens die openbaar zijn – Afwijzing*
(Art. 15 VWEU)

(zie punten 20, 22, 23)

2. *Beroep tot schadevergoeding – Zelfstandig rechtsmiddel ten opzichte van beroep tot nietigverklaring en beroep wegens nalaten – Omvang*
(Art. 263, vierde alinea, art. 268 en art. 340, tweede alinea, VWEU)

(zie punt 31)

3. *Beroep tot schadevergoeding – Voorwerp – Vergoeding van schade die beweerdelijk is geleden als gevolg van een bepaling in een door het Parlement en de Raad aangenomen richtlijn – Beroep ook gericht tegen de Commissie – Door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gelet op haar rol in het wetgevingsproces – Zonder belang voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het beroep voor zover gericht tegen de Commissie*
(Art. 268 en 294 VWEU; richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, art. 5)

(zie punten 32-38)

4. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onwettigheid – Voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht – Schending door de Uniewetgever op milieugebied – Vereiste van kennelijke en ernstige overschrijding van de grenzen van de ruime beoordelingsvrijheid van de Uniewetgever op dit gebied – Rechterlijke toetsing – Omvang*
(Art. 191, 192 en art. 340, tweede alinea, VWEU)

(zie punten 39-43, 114, 115, 250)

5. *Milieu – Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu – Richtlijn 2019/904 – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Verplichting van de instellingen van de Unie om dit verbod vast te stellen overeenkomstig de procedure voor beperkingen van de Reach-verordening – Geen – Verplichting om de uitkomst van een bij het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) lopende procedure voor beperkingen af te wachten – Geen*
(Art. 14, lid 1, art. 16, lid 1, en art. 17, lid 2, VEU; art. 289 VWEU; verordening nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad, art. 68-73; richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, art. 5)

(zie punten 50-55, 59-65)

6. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onwettigheid – Beoordeling van de wettigheid van een handeling van de Unie in het licht van een andere handeling van gelijke normatieve rang – Niet krachtens deze laatste handeling vastgestelde handeling – Geen bepaling die voorschrijft dat de ene handeling voorrang heeft op de andere – Ontoelaatbaarheid van de beoordeling*
(Art. 289, leden 1 en 3, art. 294 en art. 340, tweede alinea, VWEU; verordening nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad; richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 66-70)

7. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onwettigheid – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent – Rechtsregel die particulieren rechten toekent – Begrip – Bepalingen die voorzien in een openbare raadpleging over de invoering van nieuwe beperkingen op de vervaardiging, het gebruik of het in de handel brengen van een chemische stof – Daarvan uitgesloten*
[Verordening nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad, art. 69, lid 6, a), en art. 71, lid 1]

(zie punten 73-77)

8. *Handelingen van de instellingen – Totstandkomingsprocedure – Effectbeoordeling overeenkomstig een interinstitutioneel akkoord tussen het Parlement, de Raad en de Commissie – Verplichting om deze beoordeling te actualiseren met het oog op het wetgevingsproces – Geen*
(Art. 192, lid 1, VWEU; richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad)

(zie punten 87-92)

9. *Niet-contractuele aansprakelijkheid – Voorwaarden – Onwettigheid – Voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht – Vereiste van een kennelijke en ernstige schending door de instellingen van de grenzen van hun beoordelingsvrijheid – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Verbod geldt voor producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten – Verbod op basis van een grondige wetenschappelijke beoordeling van de risico's van dit soort kunststoffen – Geen voldoende gekwalificeerde schending*

(Richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, overweging 15 en art. 5)

(zie punten 116-120, 127-151, 201-209, 217-226, 234-241, 249)

10. *Milieu – Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu – Richtlijn 2019/904 – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Verbod geldt voor producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten – Schending van het evenredigheidsbeginsel – Geen*
(Art. 5, lid 4, VEU; richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, art. 5)

(zie punten 254, 255, 258, 259, 262-269, 273, 274, 276, 278, 279)

11. *Milieu – Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu – Richtlijn 2019/904 – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Verbod geldt voor producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten – Verbod dat niet geldt voor producten die zijn vervaardigd uit conventionele kunststoffen of als „composteerbaar” worden verkocht – Niet-vergelijkbare situaties – Schending van het gelijkheidsbeginsel – Geen*
(Richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, art. 5)

(zie punten 287-294, 300-304, 306-308)

12. *Milieu – Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu – Richtlijn 2019/904 – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Verbod geldt voor producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten – Beperking van de vrijheid van ondernemerschap en de intellectuele-eigendomsrechten van de ondernemingen die betrokken zijn bij het vervaardigen en het verkopen van dat additief – Toelaatbaarheid – Voorwaarden*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 16, art. 17, lid 2, en art. 52, lid 1; richtlijn 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad, art. 5)

(zie punten 315-320, 325)

13. *Milieu – Vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu – Richtlijn 2019/904 – Verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen – Verbod geldt voor producten vervaardigd uit kunststoffen*

die een pro-oxidatieadditief bevatten – Schending van het eigendomsrecht van de ondernemingen die betrokken zijn bij het in de handel brengen van dat additief – Geen (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 17)

(zie punten 322, 323)

14. Fundamentele rechten – Handvest van de grondrechten – Recht op behoorlijk bestuur – Niet van toepassing op de totstandkomingsprocedure van een wetgevingshandeling (Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41)

(zie punt 332)

Samenvatting

Het Gerecht (Eerste kamer – uitgebreid), dat kennisneemt van een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid, stelt vast dat het verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen, zoals dat in artikel 5 van richtlijn 2019/904¹ is neergelegd, in overeenstemming is met artikel 191 VWEU – dat een reeks doelstellingen, beginselen en criteria bevat die de Uniewetgever bij de uitvoering van het milieubeleid in acht moet nemen – alsook met de beginselen van evenredigheid en gelijke behandeling.

Verzoeksters, Symphony Environmental Technologies plc en Symphony Environmental Ltd, die zijn gevestigd in het Verenigd Koninkrijk, ontwikkelen, produceren en verkopen bepaalde gespecialiseerde kunststofproducten alsook additieven en masterbatches² die bij de vervaardiging van die producten worden gebruikt.

Een van de masterbatches die door verzoeksters worden geproduceerd bevat een pro-oxidatieadditief dat er volgens hen voor zorgt dat kunststoffen waarin het is verwerkt veel sneller biologisch afbreken dan oxo-degradeerbare kunststoffen³. Kunststoffen met een dergelijk additief, die verzoeksters aanduiden met de term „oxo-biologisch afbreekbaar”, moeten daarom worden onderscheiden van „oxo-degradeerbare” kunststoffen.

Met hun beroep vorderen verzoeksters daarom vergoeding voor de schade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van het in artikel 5 van richtlijn 2019/904 neergelegde verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit oxo-degradeerbare kunststoffen, voor zover dit verbod ook geldt voor producten vervaardigd uit oxo-biologisch afbreekbare kunststoffen.

¹ Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu (PB 2019, L 155, blz. 1).

² Een masterbatch is een samenstelling van verschillende chemische stoffen die in een polymeerdrager is verwerkt en in de vorm van korrels wordt geleverd aan fabrikanten van kunststofproducten, die deze verwerken in de polymeren waarmee zij hun producten vervaardigen.

³ Volgens artikel 3, punt 3, van richtlijn 2019/904 wordt onder „oxo-degradeerbare kunststoffen” verstaan kunststoffen waaraan additieven zijn toegevoegd die er via oxidatie voor zorgen dat de kunststoffen afbreken tot microfragmenten of chemisch worden ontbonden.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen herinnert het Gerecht eraan dat de Unie niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld indien aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan, te weten dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er werkelijk schade is geleden en dat er een causaal verband bestaat tussen de gestelde schending en de door de benadeelde personen geleden schade.

Wat de eerste voorwaarde betreft, preciseert het Gerecht dat een eventuele voldoende gekwalificeerde schending van de betrokken rechtsregels in de context van deze zaak moet berusten op een kennelijke en ernstige overschrijding van de grenzen van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Uniewetgever bij de uitoefening van de bevoegdheden op milieugebied krachtens de artikelen 191 en 192 VWEU beschikt. Bij de uitoefening van die discretionaire bevoegdheid gaat het er immers om dat de Uniewetgever enerzijds de ingewikkelde en onzekere ecologische, wetenschappelijke, technische en economische ontwikkelingen moet zien aankomen en evalueren, en anderzijds de verschillende in artikel 191 VWEU beoogde doelstellingen, beginselen en belangen tegen elkaar afweegt en met elkaar verzoent.

In de onderhavige zaak is het Gerecht aangaande artikel 191 VWEU allereerst van oordeel dat het Parlement, de Raad en de Commissie (hierna: „drie betrokken instellingen”) geen kennelijke beoordelingsfout hebben gemaakt door het in de handel brengen van producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief⁴ bevatten te verbieden, aangezien zij beschikten over een zo grondig mogelijke wetenschappelijke beoordeling van de risico's van dit soort kunststoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid. Volgens richtlijn 2019/904⁵ wordt dit verbod gerechtvaardigd door het feit dat deze kunststoffen niet naar behoren biologisch worden afgebroken, niet composteerbaar zijn, de recycling van conventionele kunststoffen negatief beïnvloeden en geen aantoonbaar milieuvoordeel opleveren.

Wat in de eerste plaats de bewering betreft dat kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten niet naar behoren biologisch afbreken, blijkt uit de wetenschappelijke studies waarover de drie betrokken instellingen bij de voorbereiding en vaststelling van richtlijn 2019/904 beschikten, dat deze kunststoffen slechts in geringe mate of zelfs helemaal niet afbreken, zowel in openlucht, op stortplaatsen als in het mariene milieu. Volgens die studies werd een bevredigende biologische afbraak enkel bereikt in het kader van laboratoriumexperimenten, nooit onder reële omstandigheden. Milieuomstandigheden zijn variabel en maken het moeilijk om de tijd en de mate van fragmentatie te ramen die nodig zijn voor de biologische afbraak van dit soort kunststoffen.

In de tweede plaats blijkt uit de wetenschappelijke gegevens die tijdens de wetgevingsprocedure beschikbaar waren dat kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten, ongeschikt zijn voor compostering⁶. De betrokken kunststoffen voldoen immers niet aan de verschillende normen voor industriële of huishoudelijke compostering of aan die voor verpakkingen die kunnen worden teruggewonnen via compostering, aangezien de biologische afbraak van deze kunststoffen te lang duurt en de kunststoffragmenten die tijdens het proces ontstaan een

⁴ Aangezien de partijen verschillende termen gebruiken voor kunststoffen waaraan een pro-oxidatieadditief is toegevoegd, zal het Gerecht een zo neutraal mogelijke term hanteren, te weten „kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten”.

⁵ Overweging 15 van richtlijn 2019/904.

⁶ Compostering is een versterkte biologische afbraak die plaatsvindt onder gecontroleerde omstandigheden die hoofdzakelijk worden gekenmerkt door geforceerde beluchting en natuurlijke warmteproductie als gevolg van biologische activiteit in het materiaal.

negatieve invloed kunnen hebben op de kwaliteit van de compost of zich zelfs in het milieu kunnen verspreiden. Bovendien is het niet omdat er in een laboratorium een bepaald percentage van biologische afbreekbaarheid is behaald, dat onder reële omstandigheden hetzelfde percentage zal worden behaald binnen dezelfde tijdspanne.

Wat in de derde plaats de bewering betreft dat kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten de recycling van conventionele kunststoffen negatief beïnvloeden, blijkt uit de wetenschappelijke studies waarop de drie betrokken instellingen zich bij de vaststelling van richtlijn 2019/904 naar eigen zeggen hebben gebaseerd, dat herverwerkers – gezien de momenteel beschikbare technologieën – niet in staat zijn om kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten te identificeren en te scheiden van de andere soorten kunststoffen, zodat deze kunststoffen noodgedwongen zullen worden gerecycled samen met de conventionele kunststoffen. De aanwezigheid van pro-oxidatieadditieven in het recyclaat zal de afbraak van de kunststoffen versnellen en aldus een negatief effect hebben op de mogelijkheid om gerecyclede kunststoffen in de handel te brengen, op de kwaliteit en de prijs ervan. Het gebruik van stabilisatoren maakt het in bepaalde gevallen weliswaar mogelijk om een kunststofrecyclaat van slechte kwaliteit te voorkomen, maar het is moeilijk om de vereiste hoeveelheid stabilisatoren te bepalen, aangezien deze afhangt van de concentratie en het soort pro-oxidatieadditief dat wordt gebruikt.

In de vierde plaats blijkt uit de informatie die ten tijde van de vaststelling van richtlijn 2019/904 beschikbaar was, dat kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten geen aantoonbaar milieuvoordeel opleveren.

Het Gerecht wijst op de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Uniewetgever beschikt om de aard en de omvang te bepalen van de maatregelen die moeten worden vastgesteld in een technisch complexe situatie die voortdurend in beweging is, en oordeelt daarna dat het verbod op het in de handel brengen van producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten, niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Ten eerste is dit verbod geschikt om de door richtlijn 2019/904 nagestreefde doelstelling van bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens te verwezenlijken, gelet op de risico's van kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten. Ten tweede gaat het betrokken verbod niet verder dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken, aangezien geen van de door verzoeksters voorgestelde alternatieven de garantie biedt dat genoemd doel wordt verwezenlijkt. Evenmin kan worden geoordeeld dat dit verbod onevenredig is omdat het niet gepaard gaat met een overgangperiode, met name gelet op het feit dat de toepassingen van de betrokken kunststoffen niet complex zijn. Het Gerecht verwijst overigens opnieuw naar het belang van de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, dat kan rechtvaardigen dat bepaalde marktdeelnemers negatieve economische gevolgen ondervinden, zelfs als die aanzienlijk zijn.

Ten slotte hebben de drie betrokken instellingen het beginsel van gelijke behandeling niet geschonden door het in de handel brengen te verbieden voor producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten, maar niet voor producten vervaardigd uit conventionele kunststoffen, op enkele uitzonderingen na, noch voor producten vervaardigd uit kunststoffen die als „composteerbaar” in de handel worden gebracht.

In de eerste plaats kan niet worden geoordeeld dat de situatie van producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten vergelijkbaar is met die van producten vervaardigd uit conventionele kunststoffen, waarvan richtlijn 2019/904 het in de handel brengen niet verbiedt, met uitzondering van negen producten voor eenmalig gebruik. Op basis van de wetenschappelijke risicobeoordeling die vóór de vaststelling van richtlijn 2019/904 beschikbaar

was kan niet worden uitgesloten dat kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten, althans in bepaalde opzichten en met name als het gaat om de recycling en de biologische afbraak ervan op stortplaatsen, problematischer zijn dan conventionele kunststoffen. In dit verband kan de snellere afbraak van kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten in vergelijking met conventionele kunststoffen tot meer negatieve milieugevolgen leiden, omdat zij wordt geconcentreerd binnen een kortere termijn. Ook moet rekening worden gehouden met de doelstelling van richtlijn 2019/904, namelijk de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu en de menselijke gezondheid voorkomen en verminderen door de inspanningen te concentreren waar zij het meest nodig zijn. In het licht van deze doelstelling kan niet worden geoordeeld dat de situatie van deze twee soorten kunststoffen vergelijkbaar is. Aangaande producten voor eenmalig gebruik van conventionele kunststof, die krachtens richtlijn 2019/904 niet in de handel mogen worden gebracht⁷, kan in het licht van de doelstelling van de richtlijn niet worden aangenomen dat zij zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten.

In de tweede plaats bevinden producten vervaardigd uit kunststoffen die een pro-oxidatieadditief bevatten en producten vervaardigd uit kunststoffen die als „composteerbaar” worden verkocht, zich evenmin in een vergelijkbare situatie. De drie betrokken instellingen hebben dan ook geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt door te besluiten dat er een risico bestaat dat kunststoffen met een pro-oxidatieadditief niet composteerbaar zijn, en bovendien vallen kunststofproducten die als „composteerbaar” worden verkocht niet onder het voorwerp of het doel van richtlijn 2019/904.

In het licht van met name deze overwegingen verwerpt het Gerecht het beroep van verzoeksters in zijn geheel.

⁷ Artikel 9 van richtlijn 2019/904.