

XXXg

Hof van Justitie EU 13 januari 2015, gevoegde zaken C-401/12 P tot en met C-403/12 P

(Grote Kamer; A-G Jääskinen)

m.nt. Jans

(art. 9 lid 3 Verdrag van Aarhus; art. 10, lid 1, verordening nr. 1367/2006)

artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus kan niet worden ingeroepen ter beoordeling van de wettigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006

ECLI:EU:C:2015:4

Raad van de Europese Unie e.a.

tegen

Vereniging Milieudefensie, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

Arrest

1 Met hun hogere voorzieningen verzoeken de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissie (T-396/09, EU:T:2012:301; hierna: „bestreden arrest”), houdende toewijzing door het Gerecht van het verzoek van Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht tot nietigverklaring van besluit C(2009) 6121 van de Commissie van 28 juli 2009 (hierna: „litigieus besluit”), houdende niet-ontvankelijkverklaring van hun verzoek tot herziening door de Commissie van haar beschikking C(2009) 2560 definitief van 7 april 2009, waarbij het Koninkrijk der Nederlanden is toegestaan tijdelijk af te wijken van de verplichtingen van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

Verdrag van Aarhus

2 Het op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”), bepaalt in artikel 1 ervan, met het opschrift „Doel”:

„Om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, waarborgt elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag.”

3 Artikel 9 van voornoemd verdrag bepaalt:

„1. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat een ieder die meent dat zijn of haar verzoek om informatie ingevolge artikel 4 veronachtzaamd, ten onrechte geheel of gedeeltelijk afgewezen of anderszins niet beantwoord is in overeenstemming met de bepalingen van dat artikel, toegang heeft tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.

In de omstandigheden waarin een partij in een dergelijk beroep bij een rechterlijke instantie voorziet, waarborgt zij dat een dergelijke persoon tevens toegang heeft tot een bij wet ingestelde snelle procedure die kosteloos of niet kostbaar is, voor heroverweging door een overheidsinstantie of toetsing door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan anders dan een rechterlijke instantie.

Eindbeslissingen ingevolge lid 1 zijn bindend voor de overheidsinstantie die de informatie bezit. De redengeving geschiedt schriftelijk, in ieder geval wanneer toegang tot informatie wordt geweigerd ingevolge dit lid.

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt,

toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele wettigheid te bestrijden

van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

De bepalingen van dit lid 2 sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privépersonen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.

4. Aanvullend op en onverminderd het voorgaande lid 1, voorzien de in de voorgaande leden 1, 2 en 3, bedoelde procedures in passende en doeltreffende middelen, met inbegrip van, zo nodig, een dwangmiddel tot rechtsherstel en zijn zij billijk, snel en niet onevenredig kostbaar. Beslissingen ingevolge dit artikel zijn schriftelijk of worden schriftelijk vastgelegd. Beslissingen van rechterlijke instanties, en waar mogelijk van andere organen, zijn voor het publiek toegankelijk.

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen.”

4 Overweging 18 van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264, blz. 13), luidt:

„Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziet in toegang tot rechterlijke of andere herzieningsprocedures om handelingen en nalatigheden van particulieren en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van het milieurecht. Er moeten bepalingen inzake toegang tot de rechter worden ingevoerd op een wijze die verenigbaar is met het [EG-]Verdrag. In dit verband is het passend dat in deze verordening alleen handelingen en nalatigheden van overheidsinstanties aan de orde zijn.”

5 Artikel 1, lid 1, van voornoemde verordening bepaalt:

„Doel van deze verordening is het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het [Verdrag van Aarhus], middels het vaststellen van regels voor de toepassing van [dat] verdrag [...] op de communautaire instellingen en organen, met name door:

[...]

d) op communautair niveau toegang tot de rechter te verlenen in milieuaangelegenheden, overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde voorwaarden.”

6 Artikel 2, lid 1, onder g), van diezelfde verordening omschrijft het begrip „administratieve handeling” als:

„elke onder het milieurecht vallende en door een communautaire instelling of communautair orgaan genomen maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft”.

7 Artikel 10 van verordening nr. 1367/2006, met het opschrift „Verzoek tot interne herziening van administratieve handelingen”, bepaalt in lid 1 ervan:

„Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de communautaire instelling die of het communautair orgaan dat een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht heeft gesteld of in het geval van een beweerde administratieve nalatigheid, zo'n handeling had moeten stellen.”

Richtlijn 2008/50

8 Artikel 22 van richtlijn 2008/50 bepaalt:

„1. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie, overeenstemming met de grenswaarden voor stikstofdioxide of benzeen niet kan worden bereikt op de in bijlage XI genoemde uiterste tijdstippen, mag een lidstaat deze tijdstippen voor die specifieke zone of agglomeratie met ten hoogste vijf jaar uitstellen, mits voldaan is aan de voorwaarde dat voor de zone of agglomeratie waarvoor het uitstel zou gaan gelden, een luchtkwaliteitsplan wordt opgesteld overeenkomstig artikel 23. Een dergelijk luchtkwaliteitsplan wordt aangevuld met de in bijlage XV, deel B, opgesomde gegevens die verband houden met de betrokken verontreinigende stoffen en toont aan hoe overeenstemming met de grenswaarden vóór het nieuwe uiterste tijdstip kan worden bereikt.

2. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met de in bijlage XI genoemde grenswaarden voor PM10 niet kan worden bereikt wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen, is de lidstaat uiterlijk tot 11 juni 2011 vrijgesteld van de verplichting om die grenswaarden toe te passen, mits aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan en de betreffende lidstaat aantoont dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau alle passende maatregelen genomen zijn om de uiterste tijdstippen na te leven.

3. Wanneer een lidstaat lid 1 of lid 2 toepast, zorgt hij ervoor dat de overschrijding van de grenswaarde voor elke verontreinigende stof niet meer bedraagt dan de maximale overschrijdingsmarge die voor de betrokken verontreinigende stof in bijlage XI is vastgesteld.

4. Wanneer lid 1 of lid 2 volgens een lidstaat van toepassing is, stelt hij de Commissie daarvan in kennis en deelt hij het in lid 1 bedoelde luchtkwaliteitsplan mede, met inbegrip van alle relevante gegevens die de Commissie nodig heeft om te beoordelen of aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan. Bij haar beoordeling houdt de Commissie rekening met de geraamde effecten op de luchtkwaliteit in de lidstaten, nu en in de toekomst, van door de lidstaten genomen maatregelen en met de geraamde effecten op de luchtkwaliteit van bestaande communautaire maatregelen en van toekomstige communautaire maatregelen die door de Commissie worden voorgesteld.

Wanneer de Commissie binnen negen maanden na de ontvangst van de kennisgeving geen bezwaren heeft gemaakt, wordt aan de desbetreffende voorwaarden voor toepassing van lid 1 of lid 2 geacht te zijn voldaan.

Indien bezwaren worden gemaakt, kan de Commissie van lidstaten verlangen dat luchtkwaliteitsplannen worden aangepast of vervangen door nieuwe.”

#### Voorgeschiedenis van het geding

9 Op 15 juli 2008 heeft het Koninkrijk der Nederlanden de Commissie overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2008/50 in kennis gesteld van het uitstel van het tijdstip waarop aan de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide moet worden voldaan in negen zones, alsmede van de vrijstelling van de verplichting om de dagelijkse en jaarlijkse grenswaarden toe te passen voor deeltjes die een inlaat passeren met een efficiencygrens van 50 % bij een aerodynamische diameter van 10 µm.

10 Bij besluit C(2009) 2560 definitief van 7 april 2009 heeft de Commissie dit uitstel aanvaard.

11 Bij brief van 18 mei 2009 hebben Vereniging Milieudefensie, een vereniging naar Nederlands recht waarvan het doel bestaat in het beschermen van het milieu en het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nederland, en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, een stichting naar Nederlands recht die zich bezighoudt met het bestrijden van de luchtverontreiniging in de regio Utrecht, de Commissie verzocht om interne herziening van voornoemd besluit op basis van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

12 Bij het litigieuze besluit heeft de Commissie dit verzoek niet-ontvankelijk verklaard op de grond dat besluit C(2009) 2560 geen maatregel van individuele strekking vormt en derhalve niet kan worden aangemerkt als een „administratieve handeling” in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van verordening nr. 1367/2006, die het voorwerp kan vormen van een interne herzieningsprocedure krachtens artikel 10, van die verordening.

#### Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

13 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 oktober 2009, hebben Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht verzocht om nietigverklaring van het litigieuze besluit.

14 Het Koninkrijk der Nederlanden, het Parlement, en de Raad hebben in de onderhavige zaak geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

15 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het verzoek om nietigverklaring toegewezen.

16 Het Gerecht heeft om te beginnen het verzoek van verzoeksters dat ertoe strekt dat het Gerecht de Commissie opdraagt inhoudelijk uitspraak te doen op voornoemd verzoek tot interne herziening en haar daarvoor een termijn stelt, niet-ontvankelijk verklaard.

17 Ook het eerste door verzoeksters in eerste aanleg opgeworpen middel, inhoudende dat de Commissie blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het litigieuze besluit te kwalificeren als een handeling van algemene strekking die niet kan worden aangemerkt als een administratieve handeling in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van verordening nr. 1367/2006 en, bijgevolg, geen voorwerp kan vormen van een interne herziening in de zin van artikel 10, lid 1, van die verordening, is door het Gerecht ongegrond verklaard. Het tweede, subsidiair aangevoerde middel, ontleend aan de onwettigheid van laatstgenoemde bepaling wegens onverenigbaarheid daarvan met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, heeft het Gerecht daarentegen gegrond verklaard.

18 Na in de punten 51 en 52 van het bestreden arrest eraan te hebben herinnerd dat het Verdrag van Aarhus, net als elke andere internationale overeenkomst waarbij de Europese Unie partij is, voorrang heeft boven afgeleide handelingen van Unierecht, heeft het Gerecht in punt 53 van datzelfde arrest gepreciseerd, dat de Unierechter de geldigheid van een bepaling van een verordening slechts kan toetsen aan een internationale overeenkomst wanneer de aard en de opzet daarvan zich hiertegen niet verzetten en bovendien de bepalingen ervan inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig voorkomen.

19 Het Gerecht heeft evenwel, onder verwijzing naar met name de arresten van het Hof Fediol/Commissie (70/87, EU:C:1989:254) en Nakajima/Raad (C-69/89, EU:C:1991:186), verduidelijkt dat het Hof heeft geoordeeld dat het aan hem staat om de wettigheid van een Uniehandeling te toetsen aan regels van een internationale overeenkomst die voor de justitiabele geen recht kunnen doen ontstaan om zich daarop in rechte te beroepen, wanneer de Unie heeft beoogd uitvoering te geven aan een bijzondere verplichting in het kader van die overeenkomst of wanneer een handeling

van afgeleid recht uitdrukkelijk naar specifieke bepalingen daarvan verwijst. Het Gerecht heeft hieruit in punt 54 van het bestreden arrest de conclusie getrokken dat de Unierechter de wettigheid van een verordening aan een internationale overeenkomst moet kunnen toetsen, wanneer die verordening ertoe strekt uitvoering te geven aan een door die overeenkomst aan de instellingen van de Unie opgelegde verplichting.

20 In de punten 57 en 58 van het bestreden arrest was het Gerecht van oordeel dat deze voorwaarden in casu waren vervuld, aangezien, enerzijds, verzoeksters in eerste aanleg – die zich niet beriepen op de rechtstreekse werking van de bepalingen van het verdrag – incidenteel krachtens artikel 241 EG de geldigheid van een bepaling van verordening nr. 1367/2006 gelet op het Verdrag van Aarhus aan de orde stelden, en, anderzijds, die verordening was vastgesteld om te voldoen aan de internationale verplichtingen van de Unie die zijn voorzien in artikel 9, lid 3, van dat verdrag, zoals volgt uit artikel 1, lid 1, alsmede uit overweging 18 van die verordening.

21 Het Gerecht heeft in punt 69 van het bestreden arrest geoordeeld dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, aangezien dit enkel voorziet in een procedure van interne herziening ten aanzien van een „administratieve handeling”, welke in artikel 2, lid 1, onder g), wordt gedefinieerd als „elke [...] maatregel van een individuele strekking”, zich niet verdraagt met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

22 Bijgevolg heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard.

#### Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

23 Met zijn op 24 augustus 2012 ingestelde hogere voorziening (zaak C-401/12 P) verzoekt de Raad het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, het beroep van verzoeksters in eerste aanleg in zijn geheel te verwerpen en laatstgenoemden te verwijzen in de kosten.

24 Met zijn op 24 augustus 2012 ingestelde hogere voorziening (zaak C-402/12 P) verzoekt het Parlement het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, het beroep van voornoemde partijen in zijn geheel te verwerpen en laatstgenoemden te verwijzen in de kosten.

25 Met zijn op 27 augustus 2012 ingestelde hogere voorziening (zaak C-403/12 P) verzoekt de Commissie het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, het beroep van diezelfde partijen in zijn geheel te verwerpen en laatstgenoemden te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening.



26 Bij beschikking van de president van het Hof van 21 november 2012 zijn de zaken C-401/12 tot en met C-403/07 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

27 Op 28 februari 2013 hebben Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht een memorie van antwoord op de hogere voorziening ingediend, waarin zij het Hof verzoeken om de hogere voorzieningen af te wijzen en de Raad, het Parlement en de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening.

28 Ook hebben zij een incidentele hogere voorziening ingesteld waarmee zij het Hof verzoeken om het bestreden arrest te vernietigen, het litigieuze besluit nietig te verklaren en verweersters in eerste aanleg te verwijzen in de kosten van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening.

Hogere voorzieningen

Incidentele hogere voorziening

Argumenten van partijen

29 Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht betogen dat het Gerecht in het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te weigeren rechtstreekse werking toe te kennen aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus – althans voor zover hierin is bepaald dat tegen „handelingen” die inbreuk maken op het nationale milieurecht herziening moet kunnen worden ingesteld –, en dus niet de wettigheid te beoordelen van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 gelet op voornoemde verdragsbepaling.

30 De Raad, het Parlement en de Commissie zijn van mening dat de incidentele hogere voorziening niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat het aangevoerde middel er in werkelijkheid slechts toe strekt een deel van de motivering van het bestreden arrest, en niet de oplossing daarvan, aan de orde te stellen, zodat het niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 178 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

31 De Raad, het Parlement en de Commissie betogen subsidiair dat het aangevoerde middel hoe dan ook ongegrond is.

## Beoordeling door het Hof

32 Opgemerkt zij dat overeenkomstig de artikelen 169, lid 1, en 178, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering elke principale of incidentele hogere voorziening slechts kan strekken tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht.

33 In casu hebben Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht voor het Gerecht overeenkomstig de vorderingen van hun beroep nietigverklaring verkregen van het litigieuze besluit. Hun incidentele hogere voorziening, die er in werkelijkheid slechts toe strekt dat de rechtsoverwegingen met betrekking tot de analyse van de inroepbaarheid van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus worden gewijzigd, kan derhalve niet worden toegewezen (zie naar analogie, met betrekking tot een principale hogere voorziening, arrest *Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa*, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punten 43-45).

34 Uit het voorgaande volgt dat de incidentele hogere voorziening niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

## Principale hogere voorzieningen

35 De Raad, het Parlement en de Commissie betogen primair dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus kan worden ingeroepen om te beoordelen of artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 in overeenstemming is met deze bepaling.

36 Subsidiair betogen zij dat dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 9, lid 3, van voornoemd verdrag zich verzet tegen een bepaling als artikel 10, lid 1, van die verordening.

## Eerste middel van de hogere voorzieningen

## Argumenten van partijen

37 De Raad betoogt dat de twee gevallen waarin het Hof heeft erkend dat een particulier zich kan beroepen op bepalingen van een internationale overeenkomst die niet voldoen aan de voorwaarden van onvoorwaardelijkheid en nauwkeurigheid die zijn vereist om te kunnen worden ingeroepen ter beoordeling van de geldigheid van de bepalingen van een handeling van de Unie, uitzonderlijk zijn en hoe dan ook niet overeenstemmen met het geval van de onderhavige zaak.

38 Ten eerste wordt de in het arrest Fediol/Commissie (EU:C:1989:254) gekozen oplossing namelijk gerechtvaardigd door de bijzondere omstandigheden van de zaak die tot dat arrest heeft geleid, waarin de betrokken verordening aan de belanghebbende marktdeelnemers het recht verleende om zich te beroepen op de regels van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel (hierna: „GATT”). Deze oplossing van het Hof is bovendien niet bestemd om te worden toegepast buiten de specifieke sfeer van die overeenkomst.

39 Ten tweede is de Raad van mening dat de uit het arrest Nakajima/Raad (EU:C:1991:186) voortgekomen rechtspraak enkel betrekking heeft op het geval waarin de Unie uitvoering heeft willen geven aan een bijzondere, binnen het kader van de GATT aanvaarde verplichting, hetgeen in casu evenmin het geval is.

40 Het Parlement en de Commissie voeren in wezen gelijksoortige argumenten aan.

41 Ten aanzien van het arrest Fediol/Commissie (EU:C:1989:254) voegt de Commissie hieraan toe dat dit enkel ziet op het geval waarin een handeling van de Unie expliciet verwijst naar specifieke bepalingen van de GATT.

42 Met betrekking tot het arrest Nakajima/Raad (EU:C:1991:186) is zij van mening dat dit niet in die zin kan worden uitgelegd dat op basis daarvan elke handeling van Unierecht kan worden getoetst aan de internationale overeenkomst die, in voorkomend geval, door die handeling wordt uitgevoerd. Om een dergelijke toetsing te kunnen uitoefenen, dient de handeling van Unierecht rechtstreeks en uitputtend uitvoering te geven aan de internationale overeenkomst en verband te houden met een voldoende duidelijke en nauwkeurige verplichting uit dat verdrag, hetgeen in casu niet het geval is.

43 Het Parlement betoogt dat het arrest Fediol/Commissie (EU:C:1989:254) enkel ziet op het geval waarin een handeling van afgeleid recht uitdrukkelijk verwijst naar specifieke bepalingen van een internationale overeenkomst, welke verwijzing geen simpele referentie naar, maar een incorporatie van die bepalingen vormt. Bijgevolg kan het Gerecht zijn aanneme dat deze voorwaarde in casu is vervuld niet baseren op overweging 18 van verordening nr. 1367/2006, die slechts artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus beschrijft. Bovendien vloeit uit deze rechtspraak van het Hof hoe dan ook

voort dat indien een Unieverordening bepalingen van een internationale overeenkomst incorporeert, deze enkel kunnen worden ingeroepen ter toetsing van de geldigheid van de krachtens die verordening getroffen maatregelen, doch niet ter toetsing van de geldigheid van die verordening zelf.

44 Aangaande het arrest Nakajima/Raad (EU:C:1991:186) betoogt het Parlement dat de in dat arrest bevestigde oplossing betrekking heeft op het geval waarin een handeling van afgeleid recht uitvoering geeft aan een bijzondere, door een internationale overeenkomst opgelegde verplichting, in het kader waarvan de Unie op een bepaalde wijze dient op te treden en niet kan beschikken over een discretionaire beoordelingsmarge. De „verplichtingen” waarnaar het Gerecht in punt 58 van het bestreden arrest verwijst, zijn evenwel geen „bijzondere” verplichtingen in de zin van het arrest Nakajima/Raad (EU:C:1991:186), aangezien de partijen bij het Verdrag van Aarhus beschikken over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de wijze van uitvoering van de in artikel 9, lid 3, van dat verdrag bedoelde „bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures”, mits de in artikel 9, lid 4, daarvan genoemde vereisten worden nageleefd.

45 Het Parlement betoogt voorts, met een beroep op het arrest Commissie/Ierland e.a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742), dat het Gerecht het beginsel van hoor en wederhoor niet heeft nageleefd, aangezien het de beginselen die voortvloeien uit de uit het arrest Nakajima/Raad (EU:C:1991:186) voortgekomen rechtspraak heeft toegepast zonder dat de relevantie van die beginselen voor het onderhavige geval vooraf tussen partijen was besproken.

46 Het voegt hieraan toe dat de omstandigheden van de zaak ook verschillen van die in de zaak die heeft geleid tot het arrest Racke (C-162/96, EU:C:1998:293), dat betrekking had op een schending van een regel van internationaal gewoonterecht die leidde tot gebreken in de toepassing van een bepaling van een internationale overeenkomst waarvan de rechtstreekse werking niet werd betwist.

47 De Commissie herinnert er voorts aan dat het Hof in zijn arresten Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312) en Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864) geweigerd heeft om de geldigheid van een richtlijn te toetsen aan een internationale overeenkomst, hoewel deze richtlijn verwijzingen naar die overeenkomst bevatte.

48 Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht betogen om te beginnen dat het arrest Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125) geen aanwijzingen bevat betreffende de vraag van de rechtstreekse werking van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot handelingen die het voorwerp kunnen vormen van een herziening als bedoeld in die bepaling.

49 Zij zijn van mening, ten eerste, dat dat verdrag, gelet op de aard en het voorwerp ervan, zich niet verzet tegen de toetsing, op verzoek van verenigingen voor milieudefensie, van de geldigheid van een handeling van afgeleid Unierecht, en, ten tweede, dat aan de in het arrest Fediol/Commissie (EU:C:1989:254) genoemde voorwaarden voor een dergelijke toetsing is voldaan, aangezien verordening nr. 1367/2006 verschillende verwijzingen bevat naar voornoemd verdrag, en met name naar artikel 9, lid 3, daarvan.

50 Vervolgens betogen zij dat het enkele feit dat de wettigheid van een algemene handeling van Unierecht door het Hof kan worden getoetst wanneer het Hof door nationale rechterlijke instanties wordt verzocht om een prejudiciële beslissing, niet volstaat om de naleving van die bepaling te verzekeren.

51 Ten slotte betogen zij dat het Gerecht het beginsel van hoor en wederhoor heeft nageleefd, aangezien het partijen ter terechtzitting in de gelegenheid heeft gesteld zich uit te spreken over de toepassing, in de onderhavige zaak, van de uit de arresten Fediol/Commissie (EU:C:1989:254) en Nakajima/Raad (EU:C:1991:186) voortgekomen rechtspraak. Hoe dan ook verschillen de omstandigheden in de onderhavige zaak van die welke hebben geleid tot het door het Parlement aangevoerde arrest Commissie/Ierland e.a. (EU:C:2009:742).

Beoordeling door het Hof

52 Krachtens artikel 300, lid 7, EG (thans artikel 216, lid 2, VWEU) zijn de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten verbindend voor haar instellingen, en hebben deze overeenkomsten bijgevolg voorrang boven de handelingen die zij uitvaardigen (zie in die zin arrest Intertanko e.a., EU:C:2008:312, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 De werking, binnen de rechtsorde van de Unie, van de bepalingen van een overeenkomst die deze met derde landen heeft gesloten, kan evenwel niet worden vastgesteld zonder rekening te houden met de volkenrechtelijke oorsprong van deze bepalingen. Overeenkomstig de beginselen van volkenrecht mogen de Unie-instellingen die bevoegd zijn over een dergelijke overeenkomst te onderhandelen en deze te sluiten, met de betrokken derde landen overeenkomen welke werking de bepalingen van die overeenkomst in de interne rechtsorde van de partijen bij de overeenkomst moeten hebben. Indien deze kwestie in die overeenkomst niet uitdrukkelijk is geregeld, moeten de bevoegde rechters, en met name het Hof in het kader van zijn bevoegdheid krachtens het VWEU, deze kwestie evenals alle andere uitleggingsvragen in verband met de toepassing van de betrokken overeenkomst in de Unie beslechten, waarbij zij zich met name baseren op de geest, de opzet en de bewoordingen van die overeenkomst (zie arrest FIAMM e.a./Raad en Commissie, C-120/06 P en C-121/06 P, EU:C:2008:476, punt 108 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat de bepalingen van een internationale overeenkomst waarbij de Unie partij is slechts kunnen worden ingeroepen ter ondersteuning van een beroep tot nietigverklaring van een handeling van afgeleid Unierecht of een exceptie van onwettigheid van een dergelijke handeling, op voorwaarde, enerzijds, dat de aard en de opzet van die overeenkomst hier niet aan in de weg staan, en, anderzijds, dat die bepalingen inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (zie arresten Intertanko e.a., EU:C:2008:312, punt 45; FIAMM e.a./Raad en Commissie, EU:C:2008:476, punten 110 en 120, en Air Transport Association of America, e.a. EU:C:2011:864, punt 54).

55 Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bevat geen enkele onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurig omschreven verplichting die de rechtspositie van particulieren rechtstreeks kan regelen, en voldoet derhalve niet aan deze voorwaarden. Daar immers enkel „leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in [het] nationale recht neergelegde criteria”, houders zijn van de rechten waarin genoemd artikel 9, lid 3, voorziet, vereist de uitvoering of werking van die bepaling een verdere handeling (zie arrest Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, punt 45).

56 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat het, wanneer de Unie uitvoering heeft willen geven aan een bijzondere verplichting die is aangegaan binnen de context van de overeenkomsten die zijn gesloten in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: „WTO-overeenkomsten”), of indien de Uniehandeling uitdrukkelijk verwijst naar specifieke bepalingen van deze overeenkomsten, verplicht is de betrokken handeling en de voor de toepassing daarvan uitgevaardigde handelingen te toetsen aan de regels van die overeenkomsten (zie arresten Fediol/Commissie, EU:C:1989:254, punten 19-23; Nakajima/Raad, EU:C:1991:186, punten 29-32; Duitsland/Raad, C-280/93, EU:C:1994:367, punt 111, en Italië/Raad, C-352/96, EU:C:1998:531, punt 19).

57 Deze twee uitzonderingen worden evenwel enkel gerechtvaardigd door de bijzonderheden van de overeenkomsten die hebben geleid tot hun toepassing.

58 Wat, in de eerste plaats, het arrest Fediol/Commissie (EU:C:1989:254) betreft, zij opgemerkt dat artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2641/84 van de Raad van 17 september 1984 inzake de versterking van de gemeenschappelijke handelspolitiek, met name op het gebied van verdediging tegen onrechtmatige handelspraktijken (PB L 252, blz. 1), dat aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot dat arrest, uitdrukkelijk verwees naar regels van internationaal recht – die voornamelijk waren gebaseerd op de GATT – en aan belanghebbenden het recht toekende om zich te beroepen op bepalingen daarvan in het kader van een krachtens diezelfde verordening ingediende klacht (arrest Fediol/Commissie, EU:C:1989:254, punt 19), terwijl, in casu, artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 niet rechtstreeks verwijst naar specifieke bepalingen van het Verdrag van Aarhus, noch een recht toekent aan particulieren. Bijgevolg kan, bij gebreke van een dergelijke uitdrukkelijke

verwijzing naar bepalingen van een internationale overeenkomst, voornoemd arrest in casu niet als relevant worden aangemerkt.

59 Wat, in de tweede plaats, het arrest Nakajima/Raad (EU:C:1991:186) betreft, zij opgemerkt dat de daarin aan de orde zijnde handelingen van Unierecht samenhangen met het antidumpingstelsel, dat zeer compact is in zijn opzet en toepassing, in die zin dat het voorziet in maatregelen jegens ondernemingen die van het gebruikmaken van dumpingpraktijken worden beschuldigd. Meer concreet was de in die zaak aan de orde zijnde basisverordening vastgesteld in overeenstemming met de bestaande internationale verplichtingen van de Gemeenschap, in het bijzonder met die welke voortvloeien uit de overeenkomst inzake de uitvoering van artikel VI van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel, welke overeenkomst namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij besluit 80/271/EEG van de Raad van 10 december 1979 betreffende de sluiting van de multilaterale overeenkomsten waarover tijdens de handelsbesprekingen 1973-1979 overeenstemming is bereikt (PB 1980, L 71, blz. 1) (zie arrest Nakajima/Raad, EU:C:1991:186, punt 30). In casu kan er evenwel geen sprake van zijn dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 uitvoering geeft aan bijzondere verplichtingen in de zin van dat arrest, aangezien, zoals volgt uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, de verdragsluitende partijen beschikken over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de wijze van uitvoering van „bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures”.

60 In dit verband zij opgemerkt dat niet kan worden aangenomen dat met het vaststellen van voornoemde verordening, die enkel betrekking heeft op de instellingen van de Unie en bovendien slechts ziet op een van de beroepsmogelijkheden waarover de justitiabelen beschikken om het milieurecht van de Unie te doen naleven, werd beoogd uitvoering te geven aan de verplichtingen in de zin van de in punt 56 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, die uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voortvloeien ten aanzien van bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures, welke overigens, naar de huidige stand van het Unierecht, voornamelijk onder het recht van de lidstaten vallen (zie in die zin arrest Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, punten 41 en 47).

61 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht in het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus kan worden ingeroepen ter beoordeling van de wettigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

62 Bijgevolg moet het bestreden arrest worden vernietigd, zonder dat de andere middelen die de Raad, het Parlement en de Commissie ter ondersteuning van hun hogere voorzieningen hebben aangevoerd, behoeven te worden onderzocht.

Beroep voor het Gerecht

63 Overeenkomstig artikel 61 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is, de beslissing van het Gerecht en kan het dan de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

64 Het Hof is van oordeel dat de zaak in staat van wijzen is en dat het zich ten gronde dient uit te spreken over het verzoek tot nietigverklaring van het litigieuze besluit.

65 Met het eerste middel van hun bij het Gerecht ingestelde beroep hebben Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht betoogd dat de Commissie hun verzoek tot interne herziening van het besluit van 7 april 2009 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard op de grond dat het een maatregel van algemene strekking betrof.

66 Dit middel dient ongegrond te worden verklaard op dezelfde gronden als die welke door het Gerecht in aanmerking zijn genomen.

67 Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht hebben, met het tweede middel van hun beroep, ook betoogd dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 ongeldig is voor zover dit het begrip „handeling”, in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, beperkt tot individuele administratieve handelingen.

68 Uit punt 55 van het onderhavige arrest vloeit voort dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus niet de vereiste mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid bezit om met succes te kunnen worden ingeroepen voor de Unierechter ter beoordeling van de wettigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

69 Bijgevolg dient ook het tweede middel van het beroep ongegrond te worden verklaard.

70 Aangezien geen van de beide middelen van het door Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht bij het Gerecht ingestelde beroep gegrond is, dient dit beroep te worden verworpen.

Kosten



[...]

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De incidentele hogere voorziening wordt afgewezen.
  
- 2) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Commissie (T-396/09, EU:T:2012:301) wordt vernietigd.
  
- 3) Het door Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht voor het Gerecht van de Europese Unie ingestelde beroep tot nietigverklaring wordt verworpen.
  
- 4) Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht worden hoofdelijk verwezen in de kosten die de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Europese Commissie in eerste aanleg en in de hogere voorzieningen hebben gemaakt.
  
- 5) De Tsjechische Republiek draagt haar eigen kosten.

#### **Noot**

1. Zie voor de voorgeschiedenis van deze uitspraak mijn annotaties in dit tijdschrift: *M en R* 2010/21 en *M en R* 2012/115. Om herhaling van zetten te voorkomen, verzoek ik de lezer met name eerst de uitspraak en de annotatie van de uitspraak het Gerecht in zaak T-338/08, *M en R* 2012/115 te herlezen.
2. We zijn weer terug bij af: artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus kan dus toch niet een betere rechtsbeschermingspositie voor milieuorganisaties bewerkstelligen, althans voor zover het gaat om rechtsbescherming tegen besluiten van de Europese instellingen zelf. Eerlijk gezegd (zie ook de eerder genoemde annotatie in *M en R* 2012/115), heel verbaasd ben ik niet dat de uitspraak van het Gerecht het hoger beroep niet heeft overleefd. De constructie van het Gerecht – gebruikmaking van de zgn. *Nakajima*-exceptie - was toch te bijzonder om ook bij het Verdrag van Aarhus te kunnen worden toegepast.
3. Dat artikel 10 lid 1 van verordening nr. 1367/2006 onverenigbaar is met artikel 9, lid 3 Verdrag van Aarhus lijkt mij nog steeds evident. Immers, de verordening beperkt de toegang tot de interne herzieningsprocedure ten onrechte tot *individuele* administratieve handelingen. Zie reeds J.H. Jans en G.J. Harryvan, 'Baron van Munchausen bestaat inderdaad niet! Enkele opmerkingen over de toepassing van de zogenoemde Aarhus-verordening', *M en*

R 2010, p. 610-616. Dit probleem kan echter niet door de Europese **rechter** te worden opgelost. Artikel 9 lid 3 Verdrag van Aarhus heeft geen rechtstreekse werking en kan eveneens niet worden ingezet als een exceptie van onwettigheid tegen Europese verordeningen en richtlijnen.

4. Hoe nu verder? Veel vertrouwen dat de EU rechtsorde zelf in staat zal blijken te zijn om op korte termijn in dit dossier Aarhus-conform te gaan handelen heb ik niet meer. Wellicht dat verdere druk van 'buiten', en dan bedoel ik met name vanuit het *compliance*-mechanisme van het Verdrag van Aarhus zelf, op termijn voor enige verbetering zou kunnen zorgen. Zolang dat niet gebeurt, moet helaas worden geconstateerd dat het vraagstuk van *access to justice* in de EU bij de meeste lidstaten nu aardig is geregeld, maar de EU zelf zo langzamerhand als het spreekwoordelijke 'zwarte schaap' te boek staat.
5. Zie ook de uitspraak van het Hof van Justitie EU, eveneens gewezen op 13 januari 2015, in de gevoegde zaken C 404/12 P en C 405/12 P.

Jans