



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 8 mei 2014¹

Gevoegde zaken C-404/12 P en C-405/12 P

**Raad van de Europese Unie
Europese Commissie
tegen**

Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe

„Hogere voorziening — Milieu — Verdrag van Aarhus — Artikel 10 van verordening (EG) nr. 1367/2006 — Verzoek tot interne herziening — Artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus — Begrip ‚optreden in een wetgevende hoedanigheid‘ in de zin van het Verdrag van Aarhus — Handeling die volgens zogenoemde regelgevingsprocedure in de zin van besluit 1999/468/EG is vastgesteld — Verordening (EG) nr. 149/2008 tot vaststelling van maximumresidugehalten voor pesticiden”

I – Inleiding

1. De door de Raad van de Europese Unie (C-404/12 P) en de Europese Commissie (C-405/12 P) ingestelde hogere voorzieningen betreffen de uitlegging van het begrip „optreden in een wetgevende hoedanigheid” in de zin van artikel 9, lid 3, juncto artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden² (hierna: „Verdrag van Aarhus”). Volgens deze bepalingen kunnen leden van het publiek bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures inleiden om het handelen en nalaten te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van het nationale recht betreffende het milieu, waarbij echter is gepreciseerd dat handelingen die overheidsinstanties in een wetgevende hoedanigheid verrichten, van de werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van dit verdrag zijn uitgesloten.³ Deze bepalingen zijn ten uitvoer gelegd in het recht van de Unie bij artikel 10, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006⁴ (hierna: „Aarhus-verordening”).

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Dit verdrag is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1).

3 — Betreffende de bevoegdheid van het Hof om de bepalingen van het Verdrag van Aarhus uit te leggen, zie arrest Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punt 31).

4 — Verordening 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). Overeenkomstig artikel 10, lid 1, is elke niet-gouvernementele organisatie 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, een dergelijke handeling had moeten stellen.

2. Verordening (EG) nr. 396/2005 heeft maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong vastgesteld.⁵ Deze verordening is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 149/2008 van de Commissie van 29 januari 2008⁶, die daaraan de bijlagen II, III en IV heeft toegevoegd, houdende vaststelling van maximumgehalten aan residuen die voor de in bijlage I bij verordening nr. 396/2005 vermelde producten gelden. Verordening nr. 149/2008 is vastgesteld volgens de zogenoemde „regelgevingsprocedure” in de zin van besluit 1999/468/EG betreffende de comitologie.⁷

3. Bij brieven van 7 en 10 april 2008 hebben Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe, twee stichtingen naar Nederlands recht (hierna: „milieubeschermingsorganisaties”), de Commissie overeenkomstig artikel 10 van de Aarhus-verordening verzocht om over te gaan tot de interne herziening van verordening nr. 149/2008. Bij twee beschikkingen van 1 juli 2008 (hierna: „beschikkingen tot niet-ontvankelijkverklaring”) heeft de Commissie deze verzoeken niet-ontvankelijk verklaard, op grond dat verordening nr. 149/2008 geen maatregel van individuele strekking was in de zin van de Aarhus-verordening en dus niet in aanmerking kon komen voor de interne herziening waarin die verordening voorziet.

4. Op het door de milieubeschermingsorganisaties ingestelde beroep heeft het Gerecht bij het arrest Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe/Commissie (T-338/08, EU:T:2012:300; hierna: „bestreden arrest”) de beschikkingen tot niet-ontvankelijkverklaring nietig verklaard. Het heeft met name geoordeeld dat de vaststelling van verordening nr. 149/2008 tot de uitvoerende bevoegdheden van de Commissie behoorde en bijgevolg het voorwerp van een verzoek tot interne herziening krachtens artikel 10 van de Aarhus-verordening kon uitmaken.

5. De Raad en de Commissie verzoeken het Hof met de onderhavige hogere voorzieningen om vernietiging van het bestreden arrest.

6. Aangezien het door de Raad aangevoerde middel en het door de Commissie aangevoerde eerste middel overeenkomen met de middelen die deze instellingen en het Europees Parlement hebben ingediend in de zaak Raad e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P), waarin ik vandaag eveneens conclusie neem, houden de onderhavige gedingen nauw verband met de vraag of artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus rechtstreeks kan worden ingeroepen in het kader van een beroep tot nietigverklaring met het oog op het in artikel 10 van de Aarhus-verordening bedoelde rechtmatigheidstoezicht, welke vraag aan de laatstbedoelde reeks zaken ten grondslag ligt.

7. In de onderhavige zaak rijst ingevolge het tweede middel van de hogere voorziening van de Commissie in zaak C-405/12 P echter de prelabele vraag of het Verdrag van Aarhus in casu wel van toepassing is. Ik zal deze conclusie dan ook toespitsen op de vraag of de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 149/2008 is opgetreden in een wetgevende hoedanigheid in de zin van artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus, in welk geval deze verordening van de werkingssfeer van artikel 9, lid 3, van dit verdrag – en dus van die van artikel 10, lid 1, van de Aarhus-verordening – kan worden uitgesloten.

5 — Verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB L 70, blz. 1).

6 — PB L 58, blz. 1.

7 — Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, zoals gewijzigd bij besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006 (PB L 200, blz. 11).

II – Voorgeschiedenis van het geding, procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

8. Wat de toepasselijke bepalingen, de feiten en het procesverloop voor het Gerecht alsook de overwegingen van het bestreden arrest betreft, kan worden volstaan met de verwijzing naar de weergave daarvan in dat arrest.

III – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

9. Met zijn op 3 september 2012 ingestelde hogere voorziening (zaak C-404/12 P) verzoekt de Raad het Hof het bestreden arrest te vernietigen, het door verzoeksters in eerste aanleg ingestelde beroep in zijn geheel te verwerpen en deze laatsten hoofdelijk te verwijzen in de kosten.

10. Met haar op 27 augustus 2012 ingestelde hogere voorziening (zaak C-405/12 P) verzoekt de Commissie het Hof het bestreden arrest te vernietigen, de zaak ten gronde af te doen en het beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen tot niet-ontvankelijkverklaring te verwerpen, alsook verzoeksters in eerste aanleg te verwijzen in de kosten die de Commissie in eerste aanleg en in het kader van de onderhavige hogere voorziening heeft gemaakt.

11. De zaken C-404/12 P en C-405/12 P zijn bij beschikking van de president van 21 november 2012 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

12. De milieubeschermingsorganisaties hebben op 25 februari 2013 een memorie van antwoord op de hogere voorzieningen ingediend. Na het verzoek om regularisatie van 1 maart 2013 hebben deze partijen een als voorwaardelijk gekwalificeerde incidentele hogere voorziening ingesteld, waarin een verwijzing naar artikel 176, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering is opgenomen.

13. De Raad, het Parlement, de Commissie, de milieuorganisaties en de Tsjechische regering⁸ zijn gehoord ter terechtzitting van 10 december 2013.

IV – Analyse

A – Onderzoek van de middelen

14. Aangezien de vraag of de vaststelling van verordening nr. 149/2008 binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus valt, beslissend is voor de uitspraak ten gronde over het onderhavige geding, moet het onderzoek van deze hogere voorzieningen worden aangevat met het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-405/12 P. Het heeft immers geen zin om over de met het eerste middel van de hogere voorziening in zaak C-405/12 P en met de hogere voorziening in zaak C-404/12 P aan de orde gestelde wettigheid van de Aarhus-verordening ten aanzien van het Verdrag van Aarhus te discussiëren, indien zou blijken dat de handeling waarvoor het verzoek tot herziening is ingediend, niet vatbaar is voor een dergelijke wettigheidstoetsing.

⁸ — Aangezien het verzoek tot interventie van de Tsjechische regering na het verstrijken van de daartoe gestelde termijn is ingediend, is zij enkel tot de mondelinge behandeling toegelaten.

B – Het middel betreffende de bevoegdheden van de Commissie in het kader van de vaststelling van verordening nr. 149/2008 (het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-405/12 P)

15. Met haar tweede middel verwijt de Commissie het Gerecht het recht te hebben geschonden doordat het in de punten 65 tot en met 67 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de vaststelling door de Commissie van verordening nr. 149/2008 binnen de uitoefening van de aan haar verleende uitvoeringsbevoegdheden valt. Volgens de Commissie heeft het Gerecht immers een uitlegging verricht die op een louter institutionele benadering van het begrip „optreden in een wetgevende hoedanigheid” in de zin van artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus is gebaseerd.

16. Ter onderbouwing van haar grieven voert de Commissie aan dat de uitlegging die aan het begrip „optreden in een wetgevende hoedanigheid” in de zin van dit verdrag wordt gegeven, niet van voor de Verdragen van de Unie specifieke begrippen kan afhangen. Deze uitlegging moet daarentegen op een teleologische methode berusten, rekening ermee houdend dat het Verdrag van Aarhus wetgevende handelingen van zijn werkingssfeer heeft uitgesloten op grond dat de informatie van de burger in dit verband wordt gewaarborgd door de wetgevingsprocedure als zodanig.⁹ Aangezien het Hof in het arrest Flachglas Torgau reeds heeft geoordeeld dat aan het begrip „organen of instellingen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid” een functionele uitlegging moet worden gegeven¹⁰, is een dergelijke functionele benadering volgens de Commissie ook het meest geschikt om het begrip „optreden in een wetgevende hoedanigheid” in de zin van artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus uit te leggen. Zij voegt daaraan toe dat het Hof overigens ook bij de uitlegging van artikel 2, punt 2, van richtlijn 2003/4/EG¹¹ (hierna: „richtlijn inzake toegang tot informatie”) naar deze bepaling heeft verwezen.

1. Het begrip „wetgeving” in de zin van het Verdrag van Aarhus

a) Algemene opmerkingen

17. In de eerste plaats moet een internationaal verdrag volgens vaste rechtspraak worden uitgelegd op basis van de bewoordingen waarin het is geformuleerd en tegen de achtergrond van de erdoor nagestreefde doelstellingen. De artikelen 31 van de Verdragen van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht en van 21 maart 1986 inzake het recht van verdragen tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, die in zekere zin het internationale gewoonterecht ter zake formaliseren, bepalen dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van dat verdrag.¹²

18. Uit de preambule van het Verdrag van Aarhus blijkt dat de verdragsluitende partijen de noodzaak om de toestand van het milieu te beschermen, in stand te houden en te verbeteren alsook het belang van „transparantie in alle geledingen van de overheid” hebben erkend en zij de wetgevende lichamen hebben uitgenodigd om de beginselen van dit verdrag in hun handelingen ten uitvoer te brengen.¹³ Het is dus op basis van deze doelstellingen dat moet worden beoordeeld welke draagwijdte de opstellers van het Verdrag van Aarhus hebben willen verlenen aan de bepalingen van artikel 2, lid 2, tweede alinea, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 3, van dat verdrag.

9 — Zie naar analogie arrest Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punt 43).

10 — Punten 49 e.v. van dat arrest.

11 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26).

12 — Zie arrest IATA en ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 — Zie de vijfde en de elfde overweging van het Verdrag van Aarhus.

19. Dienaangaande moet worden geconstateerd dat het Verdrag van Aarhus het begrip handeling of orgaan dat optreedt in een wetgevende hoedanigheid niet definieert. In artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus worden louter van de werkingssfeer van dit verdrag uitgesloten de „overheidsinstanties” die „in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid” optreden. Deze bepaling is essentieel om de draagwijdte van artikel 9, lid 3, van dit verdrag vast te stellen, aangezien de handelingen die door de overheidsinstanties in hun wetgevende hoedanigheid zijn vastgesteld, niet overeenkomstig laatstgenoemd artikel wegens inbreuken op het nationale milieurecht kunnen worden bestreden door de leden van het publiek.

20. Wat in de tweede plaats de ontstaansgeschiedenis van de betrokken uitdrukking betreft, leveren de stukken van voorbereidende werkzaamheden die tot de vaststelling van het Verdrag van Aarhus hebben geleid, slechts weinig gegevens op en kan daaruit geen eenduidige conclusie worden getrokken.

21. Ik wijs erop dat in de loop van de derde zitting van de werkgroep die met het opstellen van een voorstel voor het Verdrag van Aarhus was belast, de discussies betrekking hadden op de uitdrukking „besluitvorming op het gebied van het milieu”, die werd geacht noch op wetgevende, noch op rechterlijke beslissingen van toepassing te zijn.¹⁴ Tijdens de vierde zitting werd aangenomen dat de uitdrukking „besluitvorming op het gebied van het milieu” betrekking had op „elke in de nationale wetgeving vastgestelde procedure die door een overheidsinstantie wordt gevolgd om beslissingen te nemen waarmee krachtens de wetgeving aangelegenheden betreffende het milieu worden geregeld. Zij ziet niet op rechterlijke of wetgevende handelingen en evenmin op andere regelgevende handelingen van algemene strekking”.

22. Wat de term „overheidsinstantie” betreft, is in de loop van de vierde zitting voorgesteld om deze te definiëren als „elke overheidsinstantie of hoge ambtenaar die krachtens de nationale wetgeving de bevoegdheid heeft om beslissingen te nemen *ter uitvoering van wetten en besluiten betreffende het milieu dan wel om milieu-informatiegegevens te verzamelen, te bundelen en te distribueren*. Deze term ziet niet op de wetgevende en rechterlijke organen” (cursivering van mij). De betekenis van het woord „overheidsinstantie” is definitief vastgelegd tijdens de zesde zitting, waar de „organen die op rechterlijk of wetgevend gebied optreden” zijn uitgesloten.

23. Bovendien heeft het Comité van toezicht op de naleving van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, in de standpunten die door dit comité met betrekking tot de door de instellingen van de Unie in het kader van hun wetgevende bevoegdheid vastgestelde handelingen zijn ingenomen, onderstreept dat voor de vaststelling van een eventuele schending van het milieurecht rekening moet worden gehouden met de vorm van het betrokken besluitvormingsproces.¹⁵ Voor de kwalificatie van een besluit, handelen of nalaten in de zin van dit verdrag is de benaming ervan volgens het interne recht van de verdragsluitende partij dus niet beslissend.¹⁶

14 — Zie het verslag van de derde zitting, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1997/cep/ac.3/cep.ac.3.6.f.pdf>. Dit begrip werd geacht betrekking te hebben op elke procedure die door een overheidsinstantie wordt gevolgd ter uitvoering van milieubeslissingen op nationaal, regionaal of lokaal niveau, volgens de definitie die de wetgeving van een verdragsluitende staat daaraan geeft.

15 — Europese Unie ACCC/C/2008/32 (deel I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, mei 2011, punt 61, in *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee, 2004-2011*, blz. 12 en 13: „set out in article 2, paragraph 2, of the Convention, the EU institutions do not act as public authorities when they perform in their legislative capacity, with the effect that these forms of decision-making are not covered by article 9 of the Convention. Thus, in order to establish noncompliance in a specific case, the Committee will have to consider the form of decision-making challenged before the EU Courts”.

16 — „When determining how to categorize a decision, and act or an omission under the Convention, its label in the domestic law of a Party is not decisive” ACCC/C/2005/11 (België), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, punt 29; Europese Unie ACCC/C/2008/32 (deel I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, mei 2011, punt 71.

24. In de derde plaats kan het nuttig zijn om eraan te herinneren dat het Hof reeds de gelegenheid heeft gehad om aan artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus te refereren, namelijk in het kader van zaken die de richtlijn inzake toegang tot informatie en richtlijn 85/337/EEG¹⁷ (hierna: „milieueffectbeoordelingsrichtlijn”) betroffen.

25. In de rechtspraak betreffende de uitlegging van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn heeft het Hof geoordeeld dat een project enkel van de werkingssfeer van deze richtlijn kan worden uitgesloten wanneer overeenkomstig artikel 1, lid 5, ervan twee voorwaarden zijn vervuld. De eerste voorwaarde is dat het project in detail wordt aangenomen via een specifieke wet. De tweede voorwaarde is dat de doelstellingen van die richtlijn, daaronder begrepen die van de verstrekking van gegevens, via de wetgevingsprocedure worden verwezenlijkt.¹⁸

26. In het arrest *Boxus e.a.*, betreffende de kwalificatie van een nationaal decreet dat aan bepaalde types bouwvergunningen wetgevende waarde toekende in het licht van de werkingssfeer van de milieueffectbeoordelingsrichtlijn en het Verdrag van Aarhus, heeft het Hof met name weliswaar de procedurele autonomie van de lidstaten benadrukt, maar geoordeeld dat artikel 9 van het Verdrag van Aarhus en artikel 10 bis van deze richtlijn „ieder nuttig effect [zouden] verliezen wanneer het enkele feit dat een project wordt vastgesteld bij een wetgevingshandeling [...], meebrengt dat tegen deze handeling geen enkele beroepsmogelijkheid in de zin van die bepalingen openstaat om de materiële of formele rechtmatigheid ervan aan te vechten”.¹⁹ Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat de vraag of een wetgevingshandeling aan de bij de milieueffectbeoordelingsrichtlijn gestelde voorwaarden voldoet, moet kunnen worden getoetst – volgens de nationale procedureregels – door een rechterlijke instantie of een bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan.²⁰

27. Wat de richtlijn inzake toegang tot informatie betreft, heeft het Hof in het arrest *Flachglas Torgau* een functionele uitlegging van het begrip „organen of instellingen die optreden in een [...] wetgevende hoedanigheid” aanvaard, volgens welke ministeries die krachtens het nationale recht ermee belast zijn om wetsontwerpen voor te bereiden en bij het parlement in te dienen en aan de wetgevingsprocedure deel te nemen – bijvoorbeeld door adviezen te formuleren – kunnen worden geacht onder bedoelde definitie te vallen.²¹ Het Hof heeft dienaangaande onderstreept dat de procedures die als wetgevingsprocedure worden beschouwd, per lidstaat beduidend kunnen verschillen.

28. Ik wijs er evenwel op dat het Hof zich in die zaken over de uitlegging van een aantal bijzondere bepalingen van de betrokken richtlijn heeft uitgesproken, gezien tegen de achtergrond van het Verdrag van Aarhus, zodat deze rechtspraak niet zonder voorbehoud op de onderhavige zaak kan worden toegepast.

b) De criteria op basis waarvan het begrip „optreden in een wetgevende hoedanigheid” in de zin van het Verdrag van Aarhus kan worden afgebakend

29. Volgens mij zijn er een aantal principiële overwegingen waarvan moet worden uitgegaan bij de afbakening van de handelingen die tot de wetgevende activiteit in de zin van het Verdrag van Aarhus behoren, en die dus moeten worden uitgesloten.

17 — Richtlijn van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

18 — Arresten *WWF e.a.* (C-435/97, EU:C:1999:418, punt 57), *Boxus e.a.* (C-128/09–C-131/09, C-134/09 en C-135/09, EU:C:2011:667, punt 37), *Solvay e.a.* (C-182/10, EU:C:2012:82, punt 31) en *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (C-43/10, EU:C:2012:560, punt 79).

19 — Arrest *Boxus e.a.* (EU:C:2011:667, punt 53).

20 — *Ibidem* (punt 54).

21 — EU:C:2012:71 (punten 49-51).

30. Ten eerste moet bij die uitlegging, zoals de Commissie aangeeft, het begrip „wetgeving” als handeling van internationaal publiekrecht zijn autonome betekenis ten opzichte van het interne recht van de verdragsluitende partijen behouden. Aldus kan de uitlegging van artikel 2, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag van Aarhus niet uitsluitend worden gebaseerd op de referenties die eigen zijn aan een bepaald rechtsstelsel, maar moet daarvoor een globale analyse worden verricht waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met de essentiële doelstelling van dit verdrag, te weten de bescherming van het milieu en de totstandbrenging van een democratische regeling die de burgers in staat stelt actief deel te nemen aan dit proces.

31. De draagwijdte die aan de uitsluiting van wetgevende handelingen van de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus wordt verleend, kan immers niet afhangen van een analyse die ter zake op het nationale recht is gebaseerd. Om te beginnen regelt het internationale publiekrecht niet de verdeling van de regelgevende bevoegdheden in de rechtsorde van een verdragsluitende partij. Het beoogt daarentegen ervoor te zorgen dat het doel van dit verdrag in zijn geheel wordt bereikt.

32. Ten tweede volgt uit artikel 2, lid 2, tweede alinea, juncto artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus dat de bij dit verdrag ingevoerde regeling tot doel heeft, de leden van het publiek in staat te stellen om op te komen tegen en een controle te laten verrichten van besluiten waarbij milieuvoorschriften worden uitgevoerd, met andere woorden, om in rechte op te treden teneinde ervoor te zorgen dat de nationale milieurechtelijke bepalingen juist op concrete gevallen worden toegepast. Hieruit volgt dat de leden van het publiek niet het recht is verleend om te toetsen of, laat staan te eisen dat, een bepaald niveau van milieubescherming wordt bereikt.

33. De voornaamste doelstelling van het Verdrag van Aarhus is dus een regeling houdende een rechtmatigheidstoetsing in te voeren op basis waarvan de leden van het publiek kunnen verzoeken om een bestuurlijk of rechterlijk toezicht ingeval inbreuk is gemaakt op een regel van het milieurecht bij de toepassing ervan.²²

34. In dit verband houdt het criterium aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een handeling al dan niet tot de categorie wetgevende handelingen in de zin van het verdrag behoort, mogelijkkerwijs verband met de vraag of er een hogere milieurechtelijke norm bestaat. Voor de toepassing van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, moet het toezicht immers worden uitgeoefend op basis van de „bepalingen van h[et] nationale recht²³] betreffende het milieu”. Particulieren kunnen dus aanvoeren dat de betwiste handeling schending van een dergelijke bepaling oplevert. Bijgevolg moet de handeling van een overheidsinstantie die wordt aangevochten, in de hiërarchie der normen noodzakelijkerwijs een lagere rang innemen dan de bedoelde bepalingen van het nationale milieurecht, aangezien het verdrag vertrekt van de premisse dat deze handeling in voorkomend geval onverenigbaar is met die bepalingen.

35. Hieruit volgt dat de bepalingen van het recht van de Unie waarvan de materiële conformiteit niet op basis van een bepaling van het milieurecht van de Unie kan worden beoordeeld, in beginsel handelingen van wetgevende aard in de zin van het Verdrag van Aarhus vormen. Gelet op het autonome karakter van het begrip „wetgeving” in de zin van dit verdrag, hoeft in dit verband evenwel

22 — Zie dienaangaande, onder voorbehoud van de beslissing van het Hof in de gevoegde zaken C-401/12 P–C-403/12 P, de voorbeelden van niet-wetgevende maar algemeen geldende handelingen die onder de procedure tot interne herziening in de zin van artikel 10 van de Aarhus-verordening kunnen vallen: artikel 9 van richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 330, blz. 32), alsook het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 30 oktober 2013 ter bevestiging van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies en specifieke emissiedoelstellingen voor fabrikanten van personenauto's voor het kalenderjaar 2012 overeenkomstig verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 289, blz. 71).

23 — Daarbij moet worden aangetekend dat het recht van de Unie voor de toepassing van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus als „nationaal recht” wordt aangemerkt: „In this context, when applied to the EU, the reference to ‚national law’ should be interpreted as referring to the domestic law of the EU [zie ACCC/C/2006/18 (Denemarken), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, punt 27 en Europese Unie ACCC/C/2008/32 (deel I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, mei 2011, punt 76].

niet te worden vastgehouden aan het onderscheid tussen wetgevende en uitvoerende handelingen zoals dit in het recht van de Unie wordt gemaakt. Bovendien heeft het Hof recentelijk bevestigd dat de in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU omschreven gevallen, die in het recht van de Unie respectievelijk de gedelegeerde en de uitvoerende handelingen uitmaken, geen exhaustief rechtskader vormen.²⁴

36. Ten derde lijkt het mij niet meer dan logisch dat het Verdrag van Aarhus elke grondwettigheidsstoetsing in ruime zin met betrekking tot de op het gebied van het milieurecht vastgestelde handelingen uitsluit.

37. Tegen de achtergrond van deze overwegingen moet worden onderzocht of de vaststelling van verordening nr. 149/2008 onder de uitoefening van wetgevende prerogatieven in de zin van het Verdrag van Aarhus valt.

2. De aard van de door de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 149/2008 uitgeoefende bevoegdheden

a) Het bestreden arrest

38. In de punten 64 tot en met 70 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zich voornamelijk op twee elementen gebaseerd om tot de slotsom te komen dat de Commissie verordening nr. 149/2008 niet in het kader van de uitoefening van wetgevende bevoegdheden had vastgesteld. Ten eerste heeft het eraan herinnerd dat de bijlagen bij verordening nr. 396/2005 conform de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468 betreffende de comitologie dienden te worden vastgesteld. Ten tweede heeft het naar de implementatiegids voor het Verdrag van Aarhus²⁵ verwezen, waaruit blijkt dat de Commissie als een instantie in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus dient te worden aangemerkt.

39. Bijgevolg moet worden nagegaan of een dergelijke motivering gegrond is, gesteld al dat zij als toereikend kan worden beschouwd, hetgeen de Commissie evenwel niet heeft gekritiseerd.

b) Het ontstaan van verordening nr. 149/2008

40. Ik merk vooraf op dat het milieurecht van de Unie, ter bereiking van de in artikel 191 VWEU opgesomde doelstellingen, zeer diverse regels bevat, met name regels ter bestrijding van de klimaatverandering en van de luchtverontreiniging, regels voor een duurzame ontwikkeling, regels inzake het afvalbeheer, de bescherming van water en gronden, de bescherming van de biodiversiteit, regels betreffende de inspraak van het publiek bij de besluitvorming op het gebied van het milieu, en regels betreffende de civiele bescherming, daaronder begrepen interventies bij natuurrampen en bestrijding van geluidsoverlast. De Commissie verricht in dit kader tegelijk strikt bestuurlijke taken, bijvoorbeeld wanneer zij een marktvergunning voor een genetisch gemodificeerd organisme (ggo) verleent, en regelgevende taken, waarbij zij meer gedetailleerde voorschriften vaststelt, dikwijls via de comitologie, bijvoorbeeld wanneer zij bijlagen bij een basishandeling vaststelt. Dit laatste geval leent zich echter niet tot een eenduidige uitlegging wat het begrip „wetgevende activiteit” in de zin van het Verdrag van Aarhus betreft. Dat is inzonderheid het geval voor de vaststelling door de Commissie van verordening nr. 149/2008.

41. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de vaststelling van deze verordening voortvloeit uit verordening nr. 396/2005, waarin de toegestane maximumresidugehalten voor pesticiden zijn vastgesteld die aanwezig mogen zijn in levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong. Aangezien deze maximumgehalten aan residuen (hierna: „MRL's”) enerzijds MRL's

24 — Zie arrest Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (C-270/12, EU:C:2014:18, punten 77-86).

25 — Toegankelijk op de volgende webpagina: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>, blz. 42.

omvatten die specifiek voor bepaalde voedingsstoffen voor menselijk of dierlijk gebruik gelden, en anderzijds een algemene bovengrens stellen die van toepassing is wanneer geen enkele bijzondere MRL is vastgesteld, waren voor de uitwerking van verordening nr. 396/2005 meerdere opeenvolgend vastgestelde bijlagen vereist, waarbij de toepassing van elk gedeelte van de hoofdstukken van deze verordening van de opstelling van de desbetreffende bijlagen afhangt.²⁶

42. Derhalve heeft de Commissie eerst verordening (EG) nr. 178/2006²⁷ tot vaststelling van bijlage I bij verordening nr. 396/2005 vastgesteld, die levensmiddelen en diervoeders opsomt waarvoor maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen gelden.

43. Vervolgens heeft de Commissie verordening nr. 149/2008 vastgesteld, waarbij de drie andere bijlagen (II, III en IV) met MRL's voor de in bijlage I bij verordening nr. 396/2005 vermelde producten zijn toegevoegd.

44. Bijlage II is dus vastgesteld krachtens artikel 21 van verordening nr. 396/2005. In deze bijlage zijn de MRL's opgenomen die eerder waren vastgesteld overeenkomstig de specifieke richtlijnen voor granen, levensmiddelen van dierlijke oorsprong en bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit.²⁸

45. Bijlage III is vastgesteld op grond van artikel 22 van verordening nr. 396/2005 en ziet met name²⁹ op de tijdelijke MRL's voor werkzame stoffen waarvoor nog geen besluit is genomen inzake de opneming of niet-opneming ervan in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG betreffende gewasbeschermingsmiddelen³⁰.

46. Ten slotte geldt voor bepaalde werkzame stoffen geen enkel maximumresidugehalte. Het betreft de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen die worden geëvalueerd overeenkomstig richtlijn 91/414 en waarvoor geen enkele MRL noodzakelijk werd geacht. Volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 396/2005 worden zij in de lijst van bijlage IV bij deze verordening ingedeeld.

47. Bijgevolg heeft de Commissie met de vaststelling van verordening nr. 149/2008 een basishandeling van wetgevende aard vervolledigd. Deze bevinding geldt evenwel niet als definitief antwoord op de vraag van welke aard de door de Commissie in deze context uitgeoefende bevoegdheden zijn, wat de toepassing van het Verdrag van Aarhus betreft. Daarom dient de procedure tot vaststelling van verordening nr. 149/2008 te worden onderzocht.

26 — Artikel 50 van verordening nr. 396/2005 bepaalt dat de hoofdstukken II, III en V worden toegepast zes maanden na de bekendmaking van de laatste van de verordeningen tot vaststelling van de bijlagen I, II, III en IV.

27 — Verordening van de Commissie van 1 februari 2006 tot wijziging van verordening nr. 396/2005 met het oog op de vaststelling van bijlage I met de lijst van levensmiddelen en diervoeders waarvoor maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen gelden (PB L 29, blz. 3).

28 — Richtlijn 86/362/EEG van de Raad van 24 juli 1986 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op granen (PB L 221, blz. 37); richtlijn 86/363/EEG van de Raad van 24 juli 1986 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 221, blz. 43), en richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 350, blz. 71).

29 — Tenzij zij volgens de procedure van artikel 45, lid 2, reeds in bijlage II zijn opgenomen, rekening houdend met de gegevens die door de lidstaten zijn verstrekt, in voorkomend geval met het in artikel 24 bedoelde met redenen omklede advies, met de in artikel 14, lid 2, genoemde factoren en met bepaalde MRL's. Bijlage III kan ook andere producten bevatten, zoals de nieuwe landbouwproducten die in bijlage I bij verordening nr. 396/2005 zijn opgenomen (zie overweging 4 van verordening nr. 149/2008).

30 — Richtlijn van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB L 230, blz. 1).

c) De procedure tot vaststelling van verordening nr. 149/2008

48. Onder verwijzing naar het arrest Meroni/Hoge Autoriteit³¹ moet in herinnering worden geroepen dat de gevolgen van een delegatie van bevoegdheden sterk variëren naargelang deze delegatie betrekking heeft op nauwkeurig omschreven uitvoerende bevoegdheden, waarvan de uitoefening dus nauwgezet kan worden getoetst aan objectieve, door het delegerende gezag vastgestelde criteria, dan wel op een „discretionaire bevoegdheid [...], die een grote vrijheid van waardering veronderstelt en waarvan de uitoefening zelfs kan resulteren in het voeren van een waar economisch beleid”. Het Hof heeft in dat arrest eveneens verklaard dat een delegatie van het eerste type geen merkbare verandering kan teweegbrengen in de wijze van uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden, terwijl een delegatie van het tweede type een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid” meebrengt, doordat de keuzes niet langer worden gemaakt door het delegerende gezag, maar door het gezag waaraan de bevoegdheden worden gedelegeerd.³²

49. Tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vielen onder het begrip „uitvoeringsbevoegdheden” dus twee soorten afzonderlijke bevoegdheden. Ten eerste betrof het de bevoegdheid om normatieve handelingen vast te stellen die een wetgevende basisakte vervolledigen of wijzigen, en ten tweede de bevoegdheid om op het niveau van de Unie een wetgevende handeling van de Unie of sommige bepalingen ervan uit te voeren.³³

50. Niettemin meen ik dat niet uit het oog mag worden verloren dat het onderscheid tussen wetgeving en uitvoering in het recht van de Unie ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon dikwijls onzeker blijft. Zoals advocaat-generaal Cruz Villalón heeft aangegeven, is het onderscheid tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen immers niet alleen gelegen in het verschil tussen wetgeving (ook al is deze gedelegeerd) en uitvoering, maar ook in het feit dat gedelegeerde handelingen voortvloeien uit de uitoefening van een regelgevende bevoegdheid van de Unie zelf, terwijl uitvoeringshandelingen resulteren uit de (subsidiare) uitoefening door de Commissie (of door de Raad) van een bevoegdheid die in beginsel bij de lidstaten berust.³⁴

51. Ik wijs er in dit verband op dat verordening nr. 149/2008³⁵ overeenkomstig de artikelen 5, 21 en 22 van verordening nr. 396/2005, in de op het tijdstip van de vaststelling van verordening nr. 149/2008 toepasselijke versie ervan, volgens de zogenoemde „regelgevingsprocedure” in de zin van artikel 5 van besluit 1999/468 betreffende de comitologie is vastgesteld.

31 — 10/56, EU:C:1958:8.

32 — Zie arrest Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad (EU:C:2014:18, punten 41 en 42).

33 — De Conventie over de toekomst van Europa heeft voorgesteld om een duidelijk onderscheid te maken tussen deze twee fenomenen, hetgeen is bevestigd in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Dit nieuwe gegeven is uiteindelijk overgenomen in het Verdrag van Lissabon, in de artikelen 290 VWEU en 291 VWEU (zie mijn conclusie in de zaak Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad, EU:C:2013:562).

34 — Zie punt 57 van de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Commissie/Parlement en Raad (C-427/12, EU:C:2013:871).

35 — Opgemerkt zij dat verordening nr. 149/2008 overeenkomstig artikel 2 ervan in werking is getreden zes maanden na de bekendmaking ervan in het PB, te weten op 1 september 2008. Ondertussen was verordening nr. 396/2005 evenwel gewijzigd bij verordening (EG) nr. 299/2008 van het Europees Parlement en de Raad, die is vastgesteld op 11 maart 2008 en in werking is getreden op 10 april van dat jaar (PB L 97, blz. 67). De vaststelling van verordening nr. 299/2008 was met name noodzakelijk geworden wegens besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006 tot wijziging van besluit 1999/468 (PB L 200, blz. 11). Besluit 2006/512 heeft de zogenoemde „regelgevingsprocedure met toetsing” ingevoerd die dient te worden gebruikt om maatregelen van algemene strekking vast te stellen die ten doel hebben niet-essentiële onderdelen van een basishandeling te wijzigen. Overeenkomstig artikel 1 van verordening nr. 299/2008 is artikel 45 van verordening nr. 396/2005 aldus gewijzigd dat deze voortaan in twee verschillende comitologieprocedures voorzag, namelijk de regelgevingsprocedure en de nieuwe regelgevingsprocedure met toetsing. Verder is artikel 5, lid 1, van verordening nr. 396/2005 in die zin vervangen dat de vaststelling van bijlage IV bij verordening nr. 396/2005 aan de regelgevingsprocedure met toetsing is onderworpen.

52. In het kader van deze procedure was – na de indiening van een voorstel voor een maatregel bij het Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid³⁶ (hierna: „comité”) – voor de vaststelling van de maatregel vereist dat de Commissie een gekwalificeerde meerderheid van stemmen ervoor verkreeg. Wanneer het comité er niet in slaagde om het voorstel van de Commissie met een gekwalificeerde meerderheid goed te keuren of indien het zich met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen tegen het voorstel uitsprak, diende de maatregel te worden teruggezonden naar de Raad. Deze kon de maatregel aanvaarden of hem terugsturen naar de Commissie. Indien de Raad binnen een termijn van drie maanden geen beslissing had genomen, kon de Commissie haar aanvankelijk voorstel aannemen. Het Parlement beschikte dienaangaande over een inzagerecht, in die zin dat het voor de maatregelen die op via de medebeslissingsprocedure vastgestelde basishandelingen waren gebaseerd, een niet-bindende resolutie kon vaststellen indien het van oordeel was dat de Commissie haar uitvoerende bevoegdheden had overschreden.

53. Op het eerste gezicht lijkt de gevolgde procedure dus een zekere band met de wetgevende activiteit te vertonen. Het gaat immers om een procedure waarbij de drie instellingen van de Unie die in een wetgevende hoedanigheid kunnen optreden, betrokken zijn, en die leidt tot de vaststelling van een handeling met een algemene strekking waarin bepalingen zijn opgenomen die – minstens voor een groot gedeelte – tot het milieurecht behoren.

54. Dit neemt echter niet weg dat de vaststelling van wijzigingen van de bijlagen bij een basishandeling ingevolge de ontwikkeling van de wetenschappelijke en de technische kennis eveneens als een louter uitvoerende handeling in de zin van het recht van de Unie kan worden beschouwd. Deze vaststelling diende immers als rechtvaardiging voor de wijziging van de procedure tot vaststelling van de bijlagen bij de richtlijnen 86/362, 86/363 en 90/642.³⁷ Ik herinner eraan dat deze bijlagen nadien in bijlage II bij verordening nr. 396/2005 zijn opgenomen.

55. De procedure tot vaststelling van verordening nr. 149/2008 is op zich dan ook niet beslissend om voor de vaststelling van de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus te bepalen van welke aard de door de Commissie uitgeoefende bevoegdheden zijn. Bijgevolg moet de inhoud van deze bevoegdheden worden onderzocht.

d) De inhoud van de bevoegdheden van de Commissie

56. Ik benadruk dat verordening nr. 396/2005 een bijzonder en nieuw soort handeling vormt, aangezien daarmee voor het eerst een gemeenschappelijk maximumgehalte van 0,01 mg/kg voor alle soorten pesticiden is vastgesteld op Europees niveau, zonder dat een onderscheid tussen de verschillende categorieën levensmiddelen is gemaakt. Deze algemene bovengrens geldt als „standaardwaarde”, dat wil zeggen voor alle gevallen waarin geen specifieke MRL voor een product of voor een bepaald type product is vastgesteld. Dat als rechtsvorm een verordening is gekozen om verschillende bijzondere richtlijnen in te trekken, werd gerechtvaardigd door het feit dat dit soort handeling waarborgt dat de precieze bepalingen ervan op hetzelfde tijdstip en op dezelfde wijze in de volledige Gemeenschap zullen worden toegepast. Hieruit blijkt dat een van de voornaamste met het oog op de bescherming van de volksgezondheid nagestreefde doelstellingen de uniforme toepassing van de voorschriften betreffende de MRL's was.

36 — In de zin van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1).

37 — Zie richtlijn 97/41/EG van de Raad van 25 juni 1997 tot wijziging van de richtlijnen 76/895/EEG, 86/362, 86/363 en 90/642 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op respectievelijk groenten en fruit, granen, levensmiddelen van dierlijke oorsprong en bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 184, blz. 33), en inzonderheid het voorstel voor deze richtlijn waarin een toelichting is opgenomen [COM(95) 272 def., blz. 8].

57. In de lijn van die logica ging de vaststelling van de bijlagen bij verordening nr. 396/2005 via verordening nr. 149/2008 gepaard met de vaststelling van andere handelingen van afgeleid recht op het gebied van het milieu. Aldus heeft bijlage II bij verordening nr. 396/2005, in de versie ervan die bij verordening nr. 149/2008 is vastgesteld, de MRL's overgenomen die eerder waren vastgesteld bij de richtlijnen 86/362, 86/363 en 90/642, waarvan de regelmatig gewijzigde bijlagen de lijst van de producten en de toegestane maximumresidugehalten voor pesticiden bevatten. Bijlage III bij verordening nr. 396/2005, in de versie ervan die bij verordening nr. 149/2008 is vastgesteld, bevatte de lijst van de tijdelijke MRL's en bestond uit twee delen. Deel A vermeldde de tijdelijke MRL's voor stoffen waarvoor geen MRL op basis van de voornoemde richtlijnen 86/362, 86/363 en 90/642 was vastgesteld. Deel B betrof de tijdelijke MRL's voor de producten die niet in bijlage I bij bedoelde richtlijnen 86/362, 86/363 en 90/642 waren vermeld. Bijlage IV bij verordening nr. 396/2005 bevatte een lijst van de overeenkomstig richtlijn 91/414 geëvalueerde werkzame stoffen van de gewasbeschermingsmiddelen waarvoor geen MRL was vereist.

58. Het is juist dat deze bijlagen bij verordening nr. 396/2005 regelmatig werden gewijzigd. Overeenkomstig artikel 14 van verordening nr. 396/2005 kon de Commissie in het kader van de procedure tot vaststelling, wijziging of schrapping van een MRL ofwel een verordening, ofwel een besluit tot verwerping van de volgens artikel 7 van deze verordening ingediende aanvraag vaststellen.³⁸

59. Het lijkt me dienaangaande uiterst belangrijk te onderstrepen dat een MRL als zodanig een door de Commissie in het kader van de comitologie vastgesteld milieurechtelijk voorschrift vormt. Dat elke particulier die op afdoende wijze kan aantonen dat hij, gelet op de inhoud van dat voorschrift, een concreet materieel belang heeft om een aanvraag tot toelating voor het gebruik van een product kan indienen, als gevolg waarvan een bestaand MRL moet worden gewijzigd, doet daaraan niet af. In de fase van die toelating wordt dan immers een voordien vastgestelde norm toegepast.

60. Bovendien kan een particulier niet opkomen tegen de vaststelling van een MRL op zich.

61. Zoals ik reeds heb beklemtoond, dient het begrip „uitoefening van wetgevende bevoegdheden” in de zin van het Verdrag van Aarhus te worden uitgelegd op basis van de opzet van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, waaruit blijkt dat dit verdrag een regeling tot toezicht op de toepassing – en niet op de vaststelling – van milieurechtelijke bepalingen beoogt in te voeren.

62. Ik ben overigens van mening dat bij de vaststelling van verordening nr. 149/2008 aan de Commissie bevoegdheden zijn toegekend die veel weg hebben van een codificatie van reeds bestaande bepalingen door opname ervan in de bijlagen bij verordening nr. 149/2008.

63. Stellig kunnen de desbetreffende bevoegdheden van de Commissie rechterlijk worden getoetst, wat de uitoefening van haar gedelegeerde wetgevende of uitvoerende bevoegdheden betreft. Ter zake bestaan evenwel geen tot het milieurecht behorende bepalingen die de bevoegdheid van de Commissie kunnen beperken en aan de hand waarvan het door het Verdrag van Aarhus ingevoerde toezicht moet worden verricht.

64. Ten slotte herinner ik eraan dat de toepasselijkheid van hoofdstuk II van verordening nr. 396/2005, waartoe artikel 14 behoort, afhankelijk is gesteld van de inwerkingtreding van verordening nr. 149/2008.

38 — Artikel 6 van verordening nr. 396/2005 bepaalt dat „[w]anneer een lidstaat overweegt een toelating of een voorlopige toelating tot het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel overeenkomstig richtlijn 91/414 [...] te verlenen, [...] de lidstaat na[gaat] of, als gevolg daarvan, een bestaand in bijlage II of III bij deze verordening opgenomen MRL moet worden gewijzigd, of er een nieuw MRL moet worden vastgesteld, dan wel of de werkzame stof moet worden opgenomen in bijlage IV. Indien nodig, gelast hij de partij die om deze toelating verzoekt, een aanvraag in te dienen overeenkomstig artikel 7.” Artikel 7 preciseert de nadere voorwaarden voor deze aanvraag.

65. Gelet op een en ander moet volgens mij worden geoordeeld dat de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 149/2008 in een wetgevende hoedanigheid in de zin van het Verdrag van Aarhus is opgetreden.

66. Derhalve heeft het Gerecht, door in punt 70 van het bestreden arrest te oordelen dat de vaststelling van verordening nr. 149/2008 tot de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie behoort, blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Bijgevolg moet het bestreden arrest worden vernietigd.

C – De overige middelen

67. Rekening houdend met hetgeen ik in punt 66 van de onderhavige conclusie voorstel, hoeven de andere in het kader van de hogere voorzieningen in zaak C-404/12 P en in zaak C-405/12 P aangevoerde middelen niet te worden onderzocht. Hetzelfde geldt voor de incidentele hogere voorziening die door de milieubeschermingsorganisaties is ingesteld.

V – Het beroep voor het Gerecht

68. Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht. In casu is mijns inziens voldaan aan de voorwaarden opdat het Hof zelf de zaak kan afdoen. De door de partijen voor het Gerecht uiteengezette argumenten komen immers voor in de memories die tijdens de schriftelijke procedure voor die rechterlijke instantie zijn uitgewisseld.

69. Met hun eerste voor het Gerecht aangevoerde middel hebben de milieubeschermingsorganisaties betoogd dat de Commissie, waar zij meende dat verordening nr. 149/2008 noch als een maatregel van individuele strekking noch als een bundel van beschikkingen kon worden beschouwd, hun verzoeken tot interne herziening van die verordening ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

70. Gelet op mijn uiteenzetting in de punten 16 tot en met 60 van de onderhavige conclusie, waaruit in wezen blijkt dat de vaststelling van verordening nr. 149/2008 tot de uitoefening van wetgevende bevoegdheden in de zin van het Verdrag van Aarhus behoort, stel ik voor om dit middel af te wijzen.

71. Het is juist dat partijen in eerste aanleg niet de gelegenheid hebben gehad om een standpunt in te nemen over de argumenten betreffende de aard van de door de Commissie in het kader van de vaststelling van verordening nr. 149/2008 uitgeoefende bevoegdheden. Geconstateerd moet namelijk worden dat de beschikkingen tot niet-ontvankelijkverklaring van de Commissie uitsluitend waren gebaseerd op de vaststelling dat verordening nr. 149/2008 een handeling met een algemene strekking is, wat volgens mij een ontoereikende motivering is. Deze beschikkingen lijken evenwel gegrond waar zij de verzoeken tot interne herziening niet-ontvankelijk hebben verklaard. Aangezien verordening nr. 149/2008 kennelijk een maatregel met een algemene strekking is en onder die categorie elk wetgevend handelen in de zin van het Verdrag van Aarhus valt, volstaat deze vaststelling als motivering voor die beschikkingen.³⁹

72. Daar verordening nr. 149/2008 naar mijn mening niet binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Aarhus valt, hoeft het tweede in eerste aanleg aangevoerde middel niet te worden onderzocht.

39 — Zie, mutatis mutandis, arrest Griekenland/Commissie (C-321/09 P, EU:C:2011:218, punt 61).

VI – Conclusie

73. Ik geef het Hof dan ook in overweging:

- het arrest van het Gerecht in de zaak Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe/Commissie (T-338/08, EU:T:2012:300) te vernietigen;
- het beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld tegen de twee beschikkingen van de Europese Commissie van 1 juli 2008 tot niet-ontvankelijkverklaring van de aanvragen voor een herziening van verordening (EG) nr. 149/2008 van de Commissie van 29 januari 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad door vaststelling van de bijlagen II, III en IV met maximumresidugehalten voor onder bijlage I bij die verordening vallende producten, te verwerpen;
- Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe hoofdelijk te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen de kosten die door de Raad van de Europese Unie en de Commissie zijn gemaakt;
- te gelasten dat de Tsjechische Republiek haar eigen kosten draagt.