



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. WATHELET
van 6 september 2017¹

Zaak C-244/16 P

**Industrias Químicas del Vallés SA
tegen**

Europese Commissie

„Hogere voorziening – Beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring – Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt – Individueel geraakt – Exceptie van gedeeltelijke onwettigheid – Gewasbeschermingsmiddelen – Verordening (EG) nr. 1107/2009 – Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 – Uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 – Op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en vaststelling van een lijst van stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen – Metalaxyl”

I. Inleiding

1. Deze zaak betreft de hogere voorziening van Industrias Químicas del Vallés SA (hierna: „IQV”) tegen de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 16 februari 2016, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (T-296/15, niet gepubliceerd, hierna: „bestreden beschikking”, EU:T:2016:79).

2. Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep van IQV tot gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 van de Commissie van 11 maart 2015 inzake uitvoering van artikel 80, lid 7, van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot vaststelling van een lijst van stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen (hierna: „litigieuze verordening”)² niet-ontvankelijk verklaard. Het Gerecht heeft in wezen geoordeeld dat, ten eerste, de litigieuze verordening rekwirante niet individueel raakte en dat, ten tweede, deze verordening ten aanzien van haar uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

3. Met haar voorziening biedt IQV het Hof de gelegenheid te verduidelijken welke uitlegging moet worden gegeven aan het werkwoord „met zich brengen”, dat in die bepaling wordt gebruikt.³ Ofschoon die term essentieel is voor de toepassing van die bepaling, is het Hof hierop namelijk nog niet echt ingegaan, bijvoorbeeld in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852), of 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284).

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2015, L 67, blz. 18.

³ Zie ook hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 27 april 2016, European Union Copper Task Force/Commissie (T-310/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:265) (zaak C-384/16 P, European Union Copper Task Force/Commissie), en mijn conclusie van heden in die zaak.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn 91/414/EEG

4. Richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen⁴ voorzag in bijlage I erbij in een lijst met werkzame stoffen die mochten worden gebruikt als basis voor gewasbeschermingsmiddelen.

5. In overeenstemming met artikel 1 van en de bijlage bij richtlijn 2010/28/EU van de Commissie van 23 april 2010 tot wijziging van richtlijn 91/414/EEG van de Raad teneinde metalaxyl op te nemen als werkzame stof⁵, is de lijst van bijlage I bij richtlijn 91/414 gewijzigd en is hieraan met name metalaxyl toegevoegd.

B. Verordening (EG) nr. 1107/2009

6. In verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad⁶, is in artikel 50, met het opschrift „Vergelijkende evaluatie van gewasbeschermingsmiddelen die stoffen bevatten die in aanmerking komen om te worden vervangen”, bepaald:

„1. Lidstaten voeren een vergelijkende evaluatie uit wanneer zij een aanvraag evalueren voor de toelating van een gewasbeschermingsmiddel dat een werkzame stof bevat die is goedgekeurd als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen. Lidstaten verlenen geen toelating voor dan wel beperken het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel dat een stof bevat die in aanmerking komt om te worden vervangen voor gebruik op een bepaald gewas wanneer uit de vergelijkende evaluatie, waarin de risico's en de voordelen zoals in bijlage IV uiteengezet tegen elkaar worden afgewogen, blijkt dat:

[...]

4. Voor gewasbeschermingsmiddelen die een stof bevatten die in aanmerking komt om te worden vervangen, voeren de lidstaten de in lid 1 bedoelde vergelijkende evaluatie regelmatig en uiterlijk bij de verlenging of de wijziging van de toelating uit.

Op basis van de resultaten van die vergelijkende evaluatie handhaaft de lidstaat de toelating, trekt hij haar in of wijzigt hij haar.”

7. In verordening nr. 1107/2009, onder hoofdstuk XI, met het opschrift „Overgangs- en slotbepalingen”, is in artikel 80, met het opschrift „Overgangsbepalingen”, in lid 7 het volgende bepaald:

„Uiterlijk op 14 december 2013 stelt de Commissie een lijst op van de in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG opgenomen stoffen die voldoen aan de criteria van punt 4 van bijlage II bij deze verordening en waarop de criteria van artikel 50 van deze verordening van toepassing zijn.”

⁴ PB 1991, L 230, blz. 1.

⁵ PB 2010, L 104, blz. 57.

⁶ PB 2009, L 309, blz. 1.

8. In artikel 83 van verordening nr. 1107/2009, met het opschrift „Intrekking”, is het volgende bepaald:

„Onverminderd artikel 80, worden de richtlijnen 79/117/EEG [van de Raad van 21 december 1978 houdende verbod van het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen bevattende bepaalde actieve stoffen (PB 1978, L 33, blz. 36)] en 91/414/EEG, gewijzigd bij de in bijlage V opgenomen besluiten, met ingang van 14 juni 2011 ingetrokken, onverminderd de in die bijlage vermelde verplichtingen van de lidstaten inzake de termijnen voor de omzetting in nationaal recht en de toepassing van de richtlijnen.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze verordening. [...]”

C. Uitvoeringsverordeningen

1. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011

9. Volgens overweging 1 en artikel 1 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 tot uitvoering van verordening nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft⁷, moeten de in bijlage I bij richtlijn 91/414 opgenomen werkzame stoffen geacht worden krachtens verordening nr. 1107/2009 te zijn goedgekeurd.

2. Litigieuze verordening

10. In de litigieuze verordening luidt artikel 1, met het opschrift „Stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen” als volgt:

„De in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG opgenomen werkzame stoffen die voldoen aan de criteria van punt 4 van bijlage II bij verordening (EG) nr. 1107/2009 zijn in de lijst in de bijlage bij deze verordening vastgesteld.

De eerste alinea is krachtens de overgangsmaatregelen van artikel 80, lid 1, ook van toepassing op werkzame stoffen die zijn goedgekeurd op grond van verordening (EG) nr. 1107/2009.”

11. In de lijst in de bijlage bij deze verordening is het volgende opgenomen:

„[...]

metalaxyl

[...]”

III. Voorgeschiedenis van het geding

12. Het Gerecht heeft de voorgeschiedenis van het geding beknopt uiteengezet in de punten 1 tot en met 9 van de bestreden beschikking. Zij kan als volgt worden samengevat.

⁷ PB 2011, L 153, blz. 1.

13. Rekwirante is een vennootschap naar Spaans recht die zich onder meer bezighoudt met de productie, de verkoop, de distributie, de vertegenwoordiging en het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, voedingsmiddelen voor dieren en andere chemische producten. Zij importeert met name een chemische werkzame stof, metalaxyl, in Spanje en brengt in verschillende lidstaten gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten in de handel.

14. In april 1995 hebben rekwirante en een andere vennootschap bij de bevoegde autoriteiten van de Portugese Republiek een aanvraag ingediend tot opneming van metalaxyl in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG.

15. Bij beschikking 2003/308/EG van 2 mei 2003 betreffende de niet-opneming van metalaxyl in bijlage I bij richtlijn 91/414 en de intrekking van de toelating voor gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten⁸, heeft de Commissie de aanvraag tot opneming van metalaxyl op de lijst van werkzame stoffen in deze bijlage afgewezen en de lidstaten verzocht de toelatingen in te trekken voor gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten en er geen nieuwe toelatingen voor toe te kennen.

16. Bij arrest van 28 juni 2005, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (T-158/03, EU:T:2005:253), heeft het Gerecht het door rekwirante ingestelde beroep tot nietigverklaring van beschikking 2003/308 afgewezen. Het Hof heeft dat arrest echter vernietigd.⁹ Daar het oordeelde dat de zaak in staat van wijzen was, heeft het bovendien op grond van artikel 61, eerste alinea, tweede zin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie de zaak afgedaan en beschikking 2003/308 nietig verklaard.

17. Na dat arrest heeft de Commissie op 23 april 2010 richtlijn 2010/28 vastgesteld teneinde metalaxyl erin op te nemen als werkzame stof. Deze laatste is uiteindelijk ingetrokken bij verordening nr. 1107/2009. Volgens overweging 1 en artikel 1 van uitvoeringsverordening nr. 540/2011 moeten de in bijlage I bij richtlijn 91/414 opgenomen werkzame stoffen voortaan echter worden geacht krachtens verordening nr. 1107/2009 te zijn goedgekeurd.

18. Op 11 maart 2015 heeft de Commissie de litigieuze verordening vastgesteld ter uitvoering van artikel 80, lid 7, van verordening nr. 1107/2009. Deze laatste bepaling verplicht de Commissie een lijst op te stellen van de in bijlage I bij richtlijn 91/414 opgenomen stoffen die voldoen aan de criteria die moeten zijn vervuld om te worden beschouwd als stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen en waarop artikel 50 van deze verordening van toepassing is. Op die lijst, die in de bijlage bij de litigieuze verordening is opgenomen, is metalaxyl vermeld.

IV. Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

19. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 juni 2015, heeft rekwirante beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze verordening en tot vaststelling van de gedeeltelijke niet-toepasselijkheid van verordening nr. 1107/2009.

20. Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht de door de Commissie ingeroepen exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaard. Het heeft geoordeeld dat, ten eerste, de litigieuze verordening rekwirante niet individueel had geraakt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU en dat, ten tweede, deze verordening een regelgevingshandeling was die uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht in de zin van het in fine van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

21. Het Gerecht heeft ook de argumentatie van rekwirante met betrekking tot de schending van haar recht op een effectieve rechtsbescherming afgewezen.

⁸ PB 2003, L 113, blz. 8.

⁹ Arrest van 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (C-326/05 P, EU:C:2007:443).

V. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

22. Met haar hogere voorziening verzoekt rekwirante het Hof de bestreden beschikking te vernietigen, het door haar tegen de litigieuze verordening ingestelde beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te verklaren en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde. Zij verzoekt ook de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure van de hogere voorziening.

23. De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en rekwirante te verwijzen in de kosten.

VI. Hogere voorziening

24. Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert rekwirante drie middelen aan. In de eerste plaats heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening een regelgevingshandeling was die te haren aanzien uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU. In de tweede plaats heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de niet-ontvankelijkheid van haar beroep haar geen effectieve rechtsbescherming had onthouden. Ten slotte, in de derde plaats, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening haar niet individueel had geraakt.

25. Overigens is rekwirante van mening dat de litigieuze verordening haar wel rechtstreeks raakt.

A. Eerste middel: ontbreken van uitvoeringsmaatregelen van de litigieuze verordening

1. Argumenten van partijen

26. Met haar eerste middel betwist rekwirante de punten 39 tot en met 41, 43 tot en met 46, 48 tot en met 50, 58 en 59 van de bestreden beschikking. Zij verwijt het Gerecht te hebben geconcludeerd dat de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

27. Volgens rekwirante vereist de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” en de daaropvolgende toepassing van de regeling van verordening nr. 1107/2009 namelijk geen uitvoeringsmaatregelen.

28. Om te beginnen kan, hoewel de eventuele verlenging van de toelating van metalaxyl formeel is bekrachtigd door een handeling van de Commissie na een verzoek in die zin van IQV, deze handeling niet als een uitvoeringshandeling van de litigieuze verordening worden aangemerkt, maar moet zij worden beschouwd als een uitvoeringshandeling van verordening nr. 1107/2009, die de procedure voor de verlenging van de goedkeuring van werkzame stoffen regelt.

29. Vervolgens is rekwirante van mening dat de litigieuze verordening tot rechtstreeks gevolg heeft dat metalaxyl bevattende gewasbeschermingsmiddelen waarvan IQV houder is en het gebruik ervan zijn onderworpen aan de vergelijkende evaluatie van artikel 50 van verordening nr. 1107/2009. Volgens artikel 50, lid 4, van deze verordening moeten de lidstaten immers regelmatig en uiterlijk bij de verlenging of de wijziging van de toelating een vergelijkende evaluatie uitvoeren.

30. Het Gerecht heeft, door in punt 43 van de bestreden beschikking vast te stellen dat de uitvoering van de vergelijkende evaluatie geen gevolgen heeft voor de omstandigheden waarin de toelatingen voor het op de markt brengen worden toegekend of geweigerd, verlengd, ingetrokken of gewijzigd door de lidstaten, geen rekening gehouden met het feit dat de werking van de litigieuze verordening losstaat van elke door een nationale autoriteit genomen beslissing.

31. Aangezien de maatregelen die nationale autoriteiten in voorkomend geval nemen geen gevolgen zullen hebben voor de juridische status van metalaxyl als voor vervanging in aanmerking komende stof, noch voor de door verordening nr. 1107/2009 ingevoerde regeling, kunnen zij niet worden beschouwd als uitvoeringsmaatregelen van de litigieuze verordening.

32. Tot slot is rekwirante van mening dat hetzelfde moet worden geconcludeerd wat het beginsel van de wederzijdse erkenning van gewasbeschermingsmiddelen tussen lidstaten betreft. Door de vaststelling van de litigieuze verordening zou de wederzijdse erkenning van een middel dat een voor vervanging in aanmerking komende stof bevat immers niet meer automatisch volgen, zoals dit daarentegen wel het geval zou zijn voor alle andere werkzame stoffen.

33. De Commissie voert aan dat dit eerste middel ongegrond is.

34. Zij lijkt toe te geven dat niet de litigieuze verordening, maar verordening nr. 1107/2009 de rechtsgrondslag is van de handelingen die door Commissie of de lidstaten worden vastgesteld wegens de opname van metalaxyl op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen. De Commissie meent echter dat die handelingen uitvoeringshandelingen in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU zijn, aangezien zij rekwirante toegang verlenen tot een rechter „volgens de logica van deze bepaling”¹⁰.

35. Voorts is het argument van rekwirante, volgens hetwelk de handelingen van de Commissie of de lidstaten geen gevolgen hebben voor de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen”, noch voor de juridische regeling van verordening nr. 1107/2009 voor die categorie van stoffen, niet relevant. Zoals het Gerecht in punt 59 van de bestreden beschikking heeft opgemerkt, zou rekwirante immers incidenteel de onwettigheid kunnen opwerpen van de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” en van de juridische regeling van verordening nr. 1107/2009 voor die stoffen.

36. Tot slot is de Commissie van mening dat het feit dat de lidstaten een vergelijkende evaluatie kunnen uitvoeren van de gewasbeschermingsmiddelen die metalaxyl bevatten zonder voorafgaande toelatings- of verlengingsaanvraag van weinig belang is, aangezien een dergelijke beslissing van de lidstaten voor de nationale rechterlijke instanties kan worden aangevochten als zij de rechtspositie van rekwirante wijzigt. Indien de vergelijkende evaluatie negatief is voor een of meerdere producten en de belangen van rekwirante dus kan schaden, zou de lidstaat de toelating voor die producten bovendien intrekken. Die intrekking krijgt dan de vorm van een handeling die ook kan worden aangevochten.

¹⁰ Zie punt 12 van de memorie van antwoord van de Commissie.

2. Beoordeling

a) Inleidende opmerking over uitlegging van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU

37. IQV voert in haar hogere voorziening aan dat de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” en de daaruit volgende uitvoering van de regeling van verordening nr. 1107/2009 „onmiddellijk en rechtstreeks” plaatsvinden, zonder een uitvoeringsmaatregel te vereisen.¹¹

38. Het aan het Hof voorgelegde uitleggingsprobleem bestaat er dus in te bepalen of het feit dat metalaxyl aan bijzondere, door verordening nr. 1107/2009 bepaalde regels is onderworpen, een eenvoudig „gevolg” van de litigieuze verordening betreft, die dus geen uitvoeringsmaatregelen stricto sensu zou vereisen, dan wel of daarentegen handelingen die de Commissie of de lidstaten hebben vastgesteld met toepassing van de bijzondere regels van verordening nr. 1107/2009 als uitvoeringsmaatregelen van de litigieuze verordening moeten worden aangemerkt, aangezien die regels ten aanzien van rekwirante slechts door middel van die handelingen concreet uitwerking hebben.

39. Meer theoretisch luidt de vraag of het in artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU gebruikte werkwoord „met zich brengen” enkel betrekking heeft op uitvoeringsmaatregelen die rechtstreeks op grondslag van een regelgevingshandeling „B” zijn vastgesteld, dan wel of de draagwijdte ervan kan worden uitgebreid tot handelingen die zijn vastgesteld op basis van een vroegere verordening „A”, maar wegens de vaststelling van verordening „B” die noodzakelijk is voor de toepassing ervan, dit wil zeggen in een indirecte sequentiële keten of, in zekere zin, bij wijze van gevolg.

40. Het behoeft geen herhaling dat artikel 263, vierde alinea, VWEU bij het Verdrag van Lissabon is gewijzigd en thans een derde mogelijkheid biedt voor rechtstreekse toegang tot de rechter ter toetsing van de wettigheid. Voortaan „[kan i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, *alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen*”¹².

41. Hoewel het Hof heeft erkend dat dit derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU „de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld beroep tot nietigverklaring heeft versoepeld”¹³, neemt dit niet weg dat het dit restrictief heeft uitgelegd.

42. In de eerste plaats heeft het Hof het begrip „regelgevingshandeling” aldus uitgelegd dat „de wijziging van het in artikel 230, vierde alinea, EG bedoelde beroepsrecht van natuurlijke en rechtspersonen [...] tot doel [...] had die personen in staat te stellen onder minder strikte voorwaarden beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen handelingen van algemene strekking [maar] *met uitsluiting van wetgevingshandelingen*”¹⁴.

¹¹ Zie punt 33 van de hogere voorziening.

¹² Artikel 263, vierde alinea, VWEU. Cursivering van mij.

¹³ Arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 57).

¹⁴ Arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 60; cursivering van mij). Zoals ik er reeds eerder op gewezen heb, leidt deze uitlegging tot de paradox dat de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462), opnieuw niet-ontvankelijk zou worden verklaard, hoewel die zaak de aanzet heeft gegeven tot de wijziging van artikel 263, vierde alinea, VWEU [zie punt 58 van mijn conclusie in de zaak Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-132/12 P, EU:C:2013:335)].

43. Wat vervolgens de voorwaarde betreft met betrekking tot het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen, is naar aanleiding van de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852), een algemeen onderzoekskader bepaald:

- ten eerste oordeelt het Hof dat wanneer een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, „het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie wordt verzekerd, ongeacht of deze maatregelen worden getroffen door de Unie of de lidstaten”¹⁵. In het eerste geval kunnen particulieren de uitvoeringsmaatregelen immers rechtstreeks voor de Unierechter aanvechten en op grond van artikel 277 VWEU ter ondersteuning van hun beroep de onwettigheid van de basishandeling inroepen en, in het tweede geval, de ongeldigheid van de basishandeling inroepen voor de nationale rechter, die het Hof op grond van artikel 267 VWEU kan verzoeken om een prejudiciële beslissing;¹⁶
- ten tweede beperkt het Hof de beoordeling van het bestaan van uitvoeringsmaatregelen „[tot] het gezichtspunt van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU. Het is dus niet relevant of de betrokken handeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt voor andere justitiabelen”¹⁷, en
- ten derde moet „uitsluitend worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep. Indien een verzoekende partij slechts gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling vordert, moeten enkel de uitvoeringsmaatregelen die het betrokken deel van de handeling eventueel met zich meebrengt, in voorkomend geval in aanmerking worden genomen”¹⁸.

44. Het Hof heeft zijn restrictieve uitlegging voortgezet met het arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284), door te oordelen dat het vermeende automatische karakter van de op nationaal niveau genomen maatregelen een vraag is „[die] irrelevant [is] voor de beoordeling of [de betrokken] verordeningen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen in de zin van artikel 263, vierde alinea, [in fine], VWEU”¹⁹. Dit houdt concreet in dat „de voorwaarde betreffende het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen niet mag worden verward met die van de rechtstreekse geraaktheid”²⁰.

45. Door wetgevingshandelingen van het begrip „regelgevingshandeling” uit te sluiten en door in het begrip „uitvoeringsmaatregel” gelijk welke handeling op te nemen die door de Unie of een lidstaat is vastgesteld op basis van een handeling van algemene strekking, heeft het Hof de werkingssfeer van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU geminimaliseerd.

46. Als het begrip „met zich brengen” bovendien aldus moest worden uitgelegd dat het gelijk welke handeling omvat die is vastgesteld *na* een Uniehandeling, zou ik diegenen gelijk moeten geven die zonder aarzeling hebben geconcludeerd dat de uitlegging van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU die ik in de punten 42 tot en met 44 van deze conclusie in herinnering heb gebracht, praktisch niets wijzigde aan de toegang van particulieren tot het Hof op basis van artikel 263, vierde alinea VWEU.²¹

15 Arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 28).

16 Zie in deze zin arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 29).

17 Arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 30).

18 Arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 31).

19 Punt 42. Zie ook arresten van 10 december 2015, Canon Europa/Commissie (C-552/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:804, punt 47), en 10 december 2015, Kyocera Mita Europe/Commissie (C-553/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:805, punt 46).

20 Beschikking van 14 juli 2015, Forgitel Italy/Raad (C-84/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:517, punt 43).

21 Zie in die zin Mastroianni, R., en Pezza, A., „Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action under Article 263(4) of the Treaty on the Functioning of the European Union”, *American University International Law Review*, 2015, (30:4), blz. 443-795, met name blz. 793. Deze auteurs gaan zover dat zij schrijven dat de uitlegging door het Hof van het begrip „uitvoeringsmaatregelen” in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU de toegang voor particulieren tot de Unierechters „praktisch onmogelijk” maakt („makes it practically impossible for private applicants [...] to bring a case before EU Courts”).

47. Het Hof heeft, als grondslag van zijn bevoegdheid op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, recentelijk nog in herinnering gebracht, ten eerste, „dat artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, in zijn eerste alinea voorschrijft dat eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden [en ten tweede] dat het inherent is aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren”²². In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de procedurele ongemakken, met name wat de kosten, de procesduur en de vertegenwoordigingsregels betreft, niet vreemd zijn aan de beoordeling van de naleving van deze effectieve rechterlijke bescherming, ten minste ten aanzien van de lidstaten.²³ Ik kan me niet indenken dat het anders zou zijn voor de Unie. Het opleggen van een incidenteel rechtsmiddel aan een justitiabele, voor zover dat bestaat, terwijl een rechtstreeks rechtsmiddel kan worden toegestaan zonder de voorwaarden van het verdrag te schenden, zou dergelijke procedurele ongemakken meebrengen.

b) Begrip „met zich brengen”

48. Uit de conclusie van mijn inleidende opmerking volgt naar mijn mening dat het in artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU gebruikte werkwoord „met zich brengen” aldus moet worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op uitvoeringsmaatregelen die rechtstreeks op grond van een regelgevingshandeling zijn vastgesteld.

49. De letterlijke uitlegging, het door wijziging van artikel 230 EG nagestreefde doel en het beginsel van de rechtszekerheid ondersteunen deze uitlegging van de term „met zich brengen”.

50. Als ik om te beginnen de betekenis van het Franse werkwoord „comporter” onderzoek, stel ik vast dat dit betekent „in zich bevatten”²⁴. Een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregel met zich meebrengt, is dus een handeling voor de uitvoering waarvan een bijkomende handeling noch *vereist*, noch *noodzakelijk* is, dit wil zeggen een handeling die op zich volstaat.²⁵

51. Dit betekent dus niet dat de identificatie alleen van een maatregel die *na* de litigieuze regelgevingshandeling is genomen, volstaat om het ertegen ingestelde beroep af te wijzen. Integendeel, aangezien de handeling van algemene strekking die op basis van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU vatbaar is voor beroep, op zich voldoende moet zijn om hem rechtstreeks op die basis te

²² Arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 73).

²³ Zo heeft het Hof beslist dat „het bepaalde in de raamovereenkomst [inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, gesloten op 18 maart 1999, die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd], gelezen in samenhang met het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale procedurevoorschriften op grond waarvan een werknemer met een dienstverband voor bepaalde tijd, wanneer door een rechterlijke instantie misbruik van opeenvolgende arbeidsverhoudingen voor bepaalde tijd is vastgesteld, een nieuwe procedure ter bepaling van de geschikte sanctie moet starten, aangezien dit voor die werknemer procedurele ongemakken meebrengt, met name wat de kosten, de procesduur en de vertegenwoordigingsregels betreft, die de uitoefening van de hem door het Unierecht verleende rechten uiterst moeilijk maken” (arrest van 14 september 2016, Martínez Andrés en Castrejana López (C-184/15 en C-197/15, EU:C:2016:680, punt 64; cursivering van mij). Hoewel het Hof het probleem onderzoekt in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, herinnert het er in punt 59 van dat arrest aan dat de vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid „de uitdrukking vormen van de op de lidstaten rustende algemene verplichting om de rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen te waarborgen” (cursivering van mij).

²⁴ Zie Dixel Dictionnaire – Le Robert, uitgave 2011 voor het Frans.

²⁵ Zie in die zin (wat artikel III-365, lid 4, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa betreft, dat hetzelfde is als artikel 263, vierde alinea, VWEU) Coutron, L., *La contestation incidente des actes de l’Union européenne*, Bruylant, 2007, blz. 488. Zie ook Blumann, C., „L’amélioration de la protection juridictionnelle effective des personnes physiques et morales résultant du traité de Lisbonne”, in *L’Homme et le droit. En hommage au professeur Jean-François Flauss*, Éditions Pedone, 2014, blz. 77-100, met name blz. 98. Andere taalversies van het Verdrag vertalen die idee beter. Aldus wordt in de Engelse taalversie het woord „entail” gebruikt, dat een synoniem is van de werkwoorden „necessitate” (noodzaken), „make necessary” (noodzakelijk maken), „require” (vereisen), „need” (nodig hebben), of ook nog „demand” (eisen) (zie Oxford Thesaurus of English, 2e uitg., Oxford University Press, 2004). Zie ook de Poolse taalversie „nie wymagają środków wykonawczych” of de Portugese taalversie „que não necessitam de medidas de execução” (cursivering van mij).

bestrijden, verplicht het gebruik van de term „met zich brengen” ertoe dat de geïdentificeerde maatregel in rechtstreeks oorzakelijk verband staat met de regel van algemene strekking.²⁶ Wanneer een dergelijk verband tussen de twee handelingen ontbreekt, kan niet worden bevestigd dat de tweede handeling is *vereist* of *noodzakelijk* is gemaakt door de eerste.

52. Om alle discussies en moeilijkheden zoveel mogelijk te vermijden, moet dit oorzakelijk verband worden gelijkgesteld met de rechtsgrond. Anders dan bij de uitlegging van het juridisch verband dat noodzakelijk is voor de toepassing van artikel 277 VWEU, kan het dus niet gaan om een *indirecte* inwerking van de bestreden handeling in het proces van de vaststelling van de geïdentificeerde uitvoeringsmaatregel.²⁷ In casu zou de litigieuze verordening slechts *indirect* van toepassing zijn op het geding dat wordt ingeleid na de maatregelen die de Commissie en de lidstaten eventueel *direct* op grond van verordening nr. 1107/2009 hebben vastgesteld.

53. Vervolgens wordt deze letterlijke uitlegging bevestigd door het doel van de toevoeging aan artikel 263, vierde alinea, VWEU van een derde wijze van toegang tot de rechter die de wettigheid beoordeelt. Zoals het Hof heeft opgemerkt in punt 60 van zijn arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625), had de wijziging van het in artikel 230, vierde alinea, EG bepaalde beroepsrecht van natuurlijke en rechtspersonen immers tot doel die personen in staat te stellen onder minder strikte voorwaarden beroep tot nietigverklaring in te stellen. Het is namelijk „teneinde de rechterlijke bescherming van natuurlijke en rechtspersonen [tegen Uniehandelingen] te versterken [dat] het Verdrag van Lissabon de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor het beroep tot nietigverklaring [heeft] versoepeld met de vaststelling van artikel 263, vierde alinea, VWEU, op grond waarvan een dergelijk beroep tevens kan worden ingesteld tegen regelgevingshandelingen die een dergelijke persoon rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen”²⁸.

54. Hoe meer de draagwijdte van de voorwaarde inzake de aanwezigheid van uitvoeringsmaatregelen wordt verruimd, hoe meer de draagwijdte van de door artikel 263, vierde alinea, VWEU ingevoerde versoepeling wordt beperkt.

55. Ten slotte dient de draagwijdte van de term „met zich brengen” te worden beperkt met het oog op de rechtszekerheid. Immers mag niet worden vergeten dat volgens het arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), een justitiabele die zonder de minste twijfel bevoegd zou zijn geweest om in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, in rechte op te treden tegen een handeling van de Unie in het kader van een beroep tot nietigverklaring, na het verstrijken van de in artikel 263, zesde alinea, VWEU bepaalde beroepstermijn de geldigheid van deze handeling niet voor een nationale rechter kan betwisten. Dezelfde regel is van toepassing op de door artikel 277 VWEU ingevoerde exceptie van onwettigheid.²⁹ Het Hof heeft recent de gelegenheid gehad te bevestigen dat de door het Verdrag van Lissabon ingevoerde versoepeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van het beroep tot nietigverklaring niet als tegenhanger had dat afstand werd gedaan van die rechtspraak.³⁰

26 Zie in die zin Rhimes, M., „The EU Courts Stand Their Ground: Why Are the Standing Rules for Direct Actions Still So Restrictive?”, *European Journal of Legal Studies*, 2016, deel 9, nr. 1, blz. 103-172, met name blz. 124.

27 Vanaf het arrest van 13 juli 1966, Italië/Raad en Commissie (32/65, EU:C:1966:42), heeft het Hof geoordeeld dat de regel van algemene strekking waarvan de onwettigheid op basis van artikel 277 VWEU is opgeworpen, „*direct of indirect* [van toepassing moest zijn] op de zaak die het voorwerp is van het beroep” (Jurispr. blz. 580; cursivering van mij). Het Gerecht blijft deze regel toepassen [zie met name arrest van 12 juni 2015, Plantavis en NEM/Commissie en EFSA (T-334/12, EU:T:2015:376, punt 51)].

28 Arrest van 14 maart 2017, A e.a. (C-158/14, EU:C:2017:202, punt 68).

29 Zie in die zin arrest van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie (92/78, EU:C:1979:53, punt 39).

30 Arrest van 14 maart 2017, A e.a. (C-158/14, EU:C:2017:202, punt 69).

56. Hoe verder het verband tussen de regelgevingshandeling en de uitvoeringsmaatregel te zoeken is, hoe moeilijker het dus is voor de justitiabele om te bepalen of het hem is toegestaan de eerste rechtstreeks voor het Gerecht aan te vechten op basis van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Die onzekerheid houdt niet enkel een risico in voor de justitiabele – wiens beroep tot nietigverklaring tegen een regelgevingshandeling door het Gerecht mogelijk niet-ontvankelijk wordt verklaard of die kan worden geconfronteerd met de weigering van een nationale rechter om een verzoek om een prejudiciële beslissing te doen – maar ook onzekerheid binnen de rechtsorde van de Unie, aangezien de identificatie van een uitvoeringsmaatregel die verbonden is aan de litigieuze regelgevingshandeling kan variëren naargelang van de persoon of de rechter.

57. Mijn conclusie is dan ook dat op grond van de letterlijke en de teleologische interpretatie, alsook het beginsel van de rechtszekerheid het in artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU gebruikte werkwoord „met zich brengen” aldus moet worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op uitvoeringsmaatregelen die noodzakelijkerwijze rechtstreeks op grond van een regelgevingshandeling zijn vastgesteld.

58. Het kan inderdaad kunstmatig lijken om de litigieuze verordening op zichzelf te beschouwen. Het lijkt immers geen twijfel dat wanneer de lijst met voor vervanging in aanmerking komende stoffen in een bijlage bij verordening nr. 1107/2009 was gevoegd en niet bij een afzonderlijke verordening, de vraag naar het bestaan van uitvoeringsmaatregelen zich waarschijnlijk niet zou voordoen, aangezien de gevolgen van het kwalificeren van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” noodzakelijkerwijze tot uiting zouden komen in uitvoeringsmaatregelen van deze verordening alleen. Deze overweging kan de analyse volgens mij echter niet beïnvloeden. Onder voorbehoud van misbruik van bevoegdheid of de schending van een bevoegdheidsverdelende regel die de betrokken handeling ongeldig zou maken, behoort de keuze van het rechtsinstrument tot de uitsluitende bevoegdheid van de auteur van de handeling en niet tot die van het Hof.

c) Toepassing van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU door het Gerecht

59. Het Gerecht heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening een regelgevingshandeling was in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU. Die kwalificatie wordt niet betwist.

60. Zoals het Gerecht op relevante wijze heeft vastgesteld in de punten 31 en 32 van de bestreden beschikking, betreft het ten eerste een handeling van algemene strekking die van toepassing is op objectief bepaalde situaties en die rechtsgevolgen meebrengt ten aanzien van algemene en abstracte categorieën van personen. Ten tweede moet de litigieuze verordening als een niet-wetgevingshandeling worden aangemerkt, aangezien zij volgens de door het Hof voor de toepassing van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU in aanmerking genomen criteria niet is vastgesteld volgens een gewone of bijzondere wetgevingsprocedure.

61. Daarentegen meen ik dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 41, 44 en 48 van de bestreden beschikking respectievelijk te concluderen dat:

- „de gevolgen van de [litigieuze] verordening met betrekking tot de geldigheidsduur van de verlenging van de goedkeuring van een reeds goedgekeurde stof die voor vervanging in aanmerking komt, zoals metalaxyl, ten aanzien van [IQV] slechts uitwerking zullen hebben via een door de Commissie vastgestelde verordening die deze goedkeuring verlengt”, zodat een dergelijke verordening dus een uitvoeringsmaatregel is in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU;
- „de gevolgen van de [litigieuze] verordening met betrekking tot de uitvoering door de lidstaten van een vergelijkende evaluatie van de gezondheids- of milieurisico's van gewasbeschermingsmiddelen die metalaxyl bevatten tegenover een vervangingsmiddel of een niet-chemische plagenpreventie- of

plagenbestrijdingsmethode ten aanzien van [IQV] slechts uitwerking zullen hebben via door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten vastgestelde handelingen”, die dus uitvoeringsmaatregelen vormen in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU; en dat

- „de gevolgen van de [litigieuze] verordening met betrekking tot de procedure van wederzijdse erkenning van de toelatingen voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die een voor vervanging in aanmerking komende stof bevatten, enkel de beoordelingsvrijheid van de lidstaten betreffen om een beslissing te nemen over een aanvraag in die zin. Deze gevolgen zullen in voorkomend geval slechts uitwerking hebben ten aanzien van [IQV] via handelingen van de nationale autoriteiten die beslissen over de door rekwirante ingediende aanvragen tot wederzijdse erkenning”, zodat die handelingen dus uitvoeringsmaatregelen zijn in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

62. Anders dan wat het Gerecht heeft beslist, ben ik namelijk van mening dat de verschillende hiervoor genoemde handelingen geen uitvoeringsmaatregelen zijn van de litigieuze verordening in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU, aangezien zij niet *rechtstreeks* op grond van die verordening zijn vastgesteld. Integendeel, zoals de Commissie zelf lijkt toe te geven, heeft elk van deze handelingen een bepaling van verordening nr. 1107/2009 als rechtsgrond.³¹

63. De vaststelling van de litigieuze verordening was inderdaad een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de bepalingen van verordening nr. 1107/2009 met betrekking tot stoffen die voor vervanging in aanmerking komen. Zodra de werkzame stof echter door de litigieuze verordening op de lijst van de voor vervanging in aanmerking komende stoffen is opgenomen, zijn de specifiek voor die stoffen geldende bepalingen van verordening nr. 1107/2009 automatisch van toepassing. De litigieuze verordening vormt dus niet de rechtstreekse grondslag van de maatregelen die door de Commissie of de lidstaten worden vastgesteld.

64. Integendeel, zoals IQV terecht aanvoert, hebben de bijzondere gevolgen van de litigieuze verordening *per se* uitwerking. Zij volstaat met andere woorden op zich: de opneming van metalaxyl als voor vervanging in aanmerking komende stof volgt onmiddellijk en rechtstreeks uit de toepassing van alleen de litigieuze vordering.

65. Deze opneming is precies het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring van IQV. Aangezien de maatregelen die de Commissie of de lidstaten in voorkomend geval op basis van verordening nr. 1107/2009 met betrekking tot metalaxyl vaststellen, geen gevolgen hebben voor de opneming ervan op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen, dient er dus geen rekening mee te worden gehouden. Om de ontvankelijkheid te beoordelen van een op grond van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU ingesteld beroep, moet de beoordeling van het bestaan van uitvoeringsmaatregelen namelijk worden beperkt tot het standpunt van de persoon die het recht op beroep inroept en uitsluitend uitgaan van het voorwerp van het beroep.³²

66. Bovendien ben ik het niet eens met de conclusie van de Commissie dat op grond van verordening nr. 1107/2009 vastgestelde handelingen uitvoeringsmaatregelen zijn in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU „aangezien zij [...] toegang zouden verlenen tot een rechter volgens de logica van [deze] bepaling”³³.

31 „Rekwirante voert slechts aan dat die handelingen geen uitvoeringshandelingen zijn van de bestreden verordening, maar van verordening nr. 1107/2009 (punten 34, 42 en 45 van de hogere voorziening). Hoewel de *rechtsgrond van de betrokken handelingen niet de bestreden verordening is, maar verordening nr. 1107/2009*, neemt dit niet weg dat deze handelingen, te weten de enige waaruit de door rekwirante in eerste aanleg ingeroepen gevolgen voortvloeien, uitvoeringsmaatregelen zijn in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, aangezien zij haar toegang verlenen tot een rechter volgens de logica van de bepaling” (punt 12 van de memorie van antwoord van de Commissie; cursivering van mij).

32 Zie in deze zin arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punten 30 en 31).

33 Punt 12 van de memorie van antwoord van de Commissie.

67. Artikel 263, vierde alinea, VWEU is inderdaad gewijzigd om te vermijden dat particulieren het Unierecht moeten schenden om toegang tot een rechter te verkrijgen. Deze zorg en de desbetreffende wijziging van het Verdrag moeten echter worden gezien in het globale kader van de door het Hof bedoelde systematiek van de rechtsmiddelen, waarvan de samenhang het mogelijk maakt de volledigheid van het door het Verdrag ingevoerde stelsel van wettigheidstoezicht te verzekeren.

68. De uitspraak van het Hof volgens welke „het VWEU bij, enerzijds, de artikelen 263 en 277 en, anderzijds, artikel 267, een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven [heeft] geroepen, waarbij aan de Unierechter het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie is opgedragen”³⁴, kan worden verklaard op basis van een corrigerende logica. Het Hof bevestigt immers dat het stelsel compleet is aangezien dankzij de exceptie van onwettigheid en de prejudiciële verwijzing ter beoordeling van de geldigheid „[n]atuurlijke en rechtspersonen [...] op deze wijze [worden] beschermd tegen de toepassing te hunnen aanzien van handelingen van algemene strekking, waartegen zij *wegens de bijzondere ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel [263, vierde alinea, VWEU]* niet rechtstreeks voor het Hof kunnen opkomen”³⁵. De incidentele mechanismen van wettigheidstoezicht hebben dus een compenserende functie.³⁶

69. Ik meen dat het aldus verruimen van de draagwijdte van een van de door artikel 263, vierde alinea, VWEU opgelegde voorwaarden dat de bevoegdheid tot nietigverklaring van het Hof wordt uitgesloten *ten gunste* van een incidenteel rechtsmiddel, inhoudt dat de logica van het systeem wordt omgekeerd. Het zijn immers niet de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU die moeten worden uitgelegd in het licht van een hypothetisch compenserend rechtsmiddel, maar de voorwaarden van de compenserende rechtsmiddelen die in voorkomend geval ruim moeten worden uitgelegd, aangezien de rechtstreekse toegang tot de Unierechter niet mogelijk is.

70. Het Hof heeft deze benadering volgens mij bevestigd naar aanleiding van de zaak die heeft geleid tot de beschikking van 16 november 2000, Schiocchet/Commissie (C-289/99 P, EU:C:2000:641). Het Hof bevestigt hierin immers dat de door artikel 277 VWEU gecreëerde mogelijkheid om de niet-toepasselijkheid van een verordening in te roepen, slechts als middel tot staving van een beroep kan worden aangewend, maar niet het voorwerp ervan kan zijn, en dat „de ontvankelijkheid van de beroepen bijgevolg moet worden beoordeeld op grond van de conclusies, *los van eventueel ter staving van de beroepen opgeworpen excepties van onwettigheid*”³⁷.

71. Aangezien IQV een exceptie van onwettigheid heeft ingeroepen tegen verordening nr. 1107/2009, is het volgens mij bijgevolg niet incoherent de regels van deze verordening in te roepen in het kader van het onderzoek ten gronde van het beroep tot nietigverklaring tegen de litigieuze verordening, maar er geen rekening mee te houden om de ontvankelijkheid van dat beroep te beoordelen. Naar mijn mening heeft IQV in casu de samenhang van de beroepsmiddelen volledig nageleefd door enerzijds de litigieuze verordening te bestrijden en anderzijds, ter ondersteuning van haar beroep, een exceptie van onwettigheid tegen verordening nr. 1107/2009 in te roepen.³⁸

34 Arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 92). Deze uitspraak is voor de eerste maal gedaan in punt 23 van het arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166). Zij is sindsdien dikwijls herhaald. Zie met name arresten van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 40); 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 57); 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 45), of ook 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 66).

35 Arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, punt 23). Cursivering van mij.

36 Zie in deze zin Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Parijs, 2003, nr. 294 voor de prejudiciële verwijzing en nr. 834 voor de exceptie van onwettigheid, alsook Coutron, L., *La contestation incidente des actes de l'Union européenne*, Bruylant, Brussel, 2007, blz. 129 en 213.

37 Punt 25; cursivering van mij.

38 Zie punt 13 van de bestreden beschikking.

72. Deze procedurele keuze onderscheidt bovendien de onderhavige zaak van die welke tot het arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284), heeft geleid.

73. Op het eerste gezicht kan deze laatste zaak een soortgelijk mechanisme lijken te betreffen, namelijk het geval waarin een gegeven dat essentieel is voor de toepassing van een uitvoeringsverordening X, op basis waarvan uitvoeringsmaatregelen zullen worden genomen, door een uitvoeringsverordening Y is bepaald.

74. De verzoekende partijen riepen echter geen exceptie van onwettigheid in, maar verzochten om de nietigverklaring van de beide verordeningen. De door het Hof in punt 40 van dat arrest geïdentificeerde uitvoeringsmaatregelen zijn uitdrukkelijk op de twee betrokken verordeningen gebaseerd: terwijl de aanvragen van de certificaten zijn gebaseerd op uitvoeringsverordening (EU) nr. 302/2011 van de Commissie van 28 maart 2011 tot opening, voor het verkoopseizoen 2010/2011, van een buitengewoon tariefcontingent voor de invoer van bepaalde hoeveelheden suiker³⁹, zijn in de beslissingen van de nationale autoriteiten ingevolge deze verzoeken de coëfficiënten toegepast die waren vastgesteld door uitvoeringsverordening (EU) nr. 393/2011 van de Commissie van 19 april 2011 houdende vaststelling van de toewijzingscoëfficiënt voor de afgifte van invoercertificaten die in de periode van 1 tot en met 7 april 2011 zijn aangevraagd voor suikerproducten in het kader van bepaalde tariefcontingenten en houdende schorsing van de indiening van de certificaataanvragen⁴⁰.

75. In punt 40 van het arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284), heeft het Hof immers geoordeeld dat „[u]itvoeringsverordeningen nr. 302/2011 en nr. 393/2011 [...] daarentegen slechts rechtsgevolgen voor rekwiranten [hebben] middels de handelingen die de nationale autoriteiten na de indiening van de certificaataanvragen op grond van uitvoeringsverordening nr. 302/2011 hebben vastgesteld”. Het Hof heeft in dit verband echter gepreciseerd dat „[d]e beslissingen van de nationale autoriteiten houdende verlening van dergelijke certificaten op de betrokken marktdeelnemers de bij uitvoeringsverordening nr. 393/2011 vastgestelde coëfficiënten [...] toepassen”, en daarom „[zijn] de beslissingen waarbij dergelijke certificaten volledig of deels zijn geweigerd, [...] dus uitvoeringsmaatregelen in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU”.

76. In deze zaak daarentegen verzoekt IQV niet om de nietigverklaring van de verordening op basis waarvan de eventuele uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld.

3. Conclusie met betrekking tot het eerste middel

77. Aangezien de door het Gerecht geïdentificeerde uitvoeringsmaatregelen maatregelen zijn die niet rechtstreeks gebaseerd zijn op de litigieuze verordening maar op verordening nr. 1107/2009, meen ik dat het eerste middel van IQV moet worden aanvaard. De bestreden beschikking dient dus te worden vernietigd voor zover het Gerecht heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen bevatte in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

78. Dientengevolge zal ik het tweede en het derde middel slechts subsidiair onderzoeken.

³⁹ PB 2011, L 81, blz. 8.

⁴⁰ PB 2011, L 104, blz. 39.

B. Derde middel: individuele geraaktheid van IQV

79. Ik onderzoek om te beginnen het derde middel. Het tweede middel betreft immers de kwestie van het ontbreken van effectieve rechterlijke bescherming van rekwirante voor zover zij niet zou beschikken over het recht om rechtstreeks beroep in te stellen bij de Unierechter. Het derde middel betreft de voorwaarde van de individuele geraaktheid van rekwirante. Bijgevolg kan, indien dit derde middel gegrond is, het door IQV bij het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring nog worden aanvaard, op voorwaarde dat de litigieuze verordening haar ook rechtstreeks raakt.

80. De vraag of het recht van IQV op effectieve rechterlijke bescherming door de bestreden beschikking is geschonden, rijst dus enkel voor zover het Gerecht het beroep van IQV op basis van een juiste uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU niet-ontvankelijk heeft verklaard. Het lijkt daarom logischer de volgorde van het onderzoek van het tweede en het derde middel om te keren.⁴¹

1. Argumenten van partijen

81. Met haar derde middel verwijt rekwirante het Gerecht dat het in de punten 28 en 29 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening haar niet individueel had geraakt.

82. Ter ondersteuning van dit middel voert rekwirante de omstandigheid aan dat zij de enige kennisgever was van metalaxyl en dus de enige die het proces van toelating van die substantie in de Unie verdedigde. De voordien bij het Gerecht en bij het Hof ingestelde rechtsmiddelen zouden ook een rol hebben gespeeld bij het individualiseren van rekwirante, aangezien zij hebben geleid tot de nietigverklaring van een eerste negatieve beschikking van de Commissie en de vaststelling van een richtlijn met betrekking tot de opneming van metalaxyl.⁴²

83. Aangezien IQV de enige onderneming was die bij de vaststelling van de litigieuze verordening de opneming van metalaxyl in de Unie heeft bepleit en bijgevolg de enige verantwoordelijke van die opneming was, zou zij individueel door deze verordening zijn geraakt. Die feitelijke omstandigheid zou haar, wat metalaxyl betreft, kenmerken tegenover alle anderen.

84. Rekwirante voegt eraan toe dat uit overweging 4 van de litigieuze verordening blijkt dat die verordening met name op basis van onderzoeksverslagen met betrekking tot de stoffen is vastgesteld. In een van die verslagen is vermeld dat rekwirante de enige kennisgever van metalaxyl was.

85. De Commissie voert aan dat het derde middel niet-ontvankelijk is aangezien rekwirante geen argumenten aanvoert op basis waarvan het Gerecht kan worden geacht ten onrechte te hebben geoordeeld dat het feit dat zij de enige was die een aanvraag had ingediend tot opneming van metalaxyl op de lijst van werkzame stoffen van verordening nr. 1107/2009, niet volstond om haar te individualiseren in het kader van de litigieuze verordening.

86. Het middel is in elk geval ongegrond aangezien rekwirante, zoals in punt 28 van de bestreden beschikking is vermeld, slechts geraakt is in haar objectieve hoedanigheid van importeur van metalaxyl en verkoper van deze stof bevattende producten, in dezelfde hoedanigheid als elke andere marktdeelnemer die zich thans of mogelijkerwijs in eenzelfde situatie bevindt.

⁴¹ Zie in deze zin arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 18).

⁴² Zie arrest van het Hof van 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (C-326/05 P, EU:C:2007:443), en arrest van het Gerecht van 28 juni 2005, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (T-158/03, EU:T:2005:253).

2. Beoordeling

87. Ik sluit mij aan bij de opmerkingen van de Commissie met betrekking tot de ontvankelijkheid van het derde middel dat rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening aanvoert.

88. Volgens artikel 169 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moeten de aangevoerde middelen „nauwkeurig aangeven tegen welke rechtsoverwegingen van de beslissing van het Gerecht zij zijn gericht”. Volgens vaste rechtspraak betekent dit dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven tegen welke onderdelen van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven.⁴³ Bijgevolg voldoet het middel waarin geen juridische argumenten naar voren worden gebracht waarmee wordt aangegeven op welk punt het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en dat enkel een nieuw onderzoek van het in eerste aanleg ingediende verzoekschrift beoogt, niet aan deze vereisten.⁴⁴

89. In casu geeft rekwirante de onderdelen van de beschikking aan die zij wil betwisten. Vastgesteld dient echter te worden dat zij geen enkel juridisch argument uiteenzet om aan te tonen dat in de punten 28 en 29 van de bestreden beschikking sprake is van een onjuiste rechtsopvatting. IQV herhaalt slechts de reeds door haar voor het Gerecht aangevoerde feitelijke omstandigheden die haar kunnen individualiseren en geeft daarbij de betrokken punten van het verzoekschrift⁴⁵ aan, zonder enige kritiek te uiten op de juridische redenering waarop de bestreden beschikking is gebaseerd.

90. Aldus beoogt het derde middel in werkelijkheid enkel een nieuw onderzoek van de voor het Gerecht aangevoerde middelen en een nieuwe beoordeling van de feiten. Het moet bijgevolg als kennelijk niet-ontvankelijk worden afgewezen.

C. Tweede middel: effectieve rechterlijke bescherming van IQV

1. Argumenten van partijen

91. Met haar tweede middel verwijt rekwirante het Gerecht te hebben geoordeeld dat de afwijzing van haar beroep wegens de niet-ontvankelijkheid ervan, geen afbreuk deed aan haar effectieve rechterlijke bescherming.

92. Rekwirante voert aan dat zij niet beschikte over de mogelijkheid een nationale uitvoeringsmaatregel te betwisten die haar toestond de gevolgen van de litigieuze verordening aan de orde te stellen. Want zolang een nationale autoriteit niet beslist metalaxyl te vervangen, moet deze werkzame stof aan periodieke vergelijkende evaluaties worden onderworpen. Rekwirante beweert dat, wanneer de nationale autoriteit na die vergelijkende evaluaties geen beslissing neemt over de vervanging van metalaxyl, zij deze „beslissingen” niet kan aanvechten omdat zij geen procesbelang heeft ten aanzien van een handeling die haar niet bezwaart.

93. Rekwirante zou bijgevolg verplicht zijn de vaststelling van een negatieve beslissing door de nationale autoriteiten uit te lokken om deze te kunnen aanvechten en in het kader van dat beroep de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” te betwisten.

94. De Commissie meent dat het middel niet-ontvankelijk is omdat IQV enkel de argumenten herhaalt die zij voor het Gerecht heeft aangevoerd, zonder echter enige onjuiste rechtsopvatting in de bestreden beschikking aan te wijzen. Subsidiair is zij van mening dat het middel ongegrond is.

⁴³ Zie met name arresten van 13 september 2007, *Il Ponte Finanziaria/BHIM* (C-234/06 P, EU:C:2007:514, punt 44), en 5 maart 2015, *Ezz e.a./Raad* (C-220/14 P, EU:C:2015:147, punt 111).

⁴⁴ Zie in die zin arrest van 13 september 2007, *Il Ponte Finanziaria/BHIM* (C-234/06 P, EU:C:2007:514, punten 45 en 46).

⁴⁵ Zie de punten 56 en 59 van de hogere voorziening van IQV.

2. Beoordeling

95. A priori ben ik geneigd mij tevens aan te sluiten bij de opmerkingen van de Commissie met betrekking tot de ontvankelijkheid van het tweede middel dat rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening aanvoert.

96. In strijd met de vereisten die voortvloeien uit artikel 169 van het Reglement voor de procesvoering en de in punt 88 van deze conclusie in herinnering gebrachte rechtspraak, geeft rekwirante immers niet aan tegen welke onderdelen van de bestreden beschikking haar tweede middel is gericht.

97. Het is echter gemakkelijk te begrijpen dat haar kritiek betrekking heeft op alle overwegingen die door het Gerecht worden gewijd aan de rechterlijke bescherming van rekwirante, dit wil zeggen de punten 51 tot en met 59 van de bestreden beschikking. Het is de conclusie die het Gerecht daaruit trekt waarin blijkt wordt gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

98. Het tweede middel is dus mogelijk ontvankelijk. In dat geval moet ik echter vaststellen dat het Gerecht in geen geval blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het Gerecht heeft immers slechts toepassing gemaakt van de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke het VWEU met de artikelen 263 en 277 en verder met artikel 267 een volledig systeem van rechtsmiddelen en procedures heeft vastgesteld om het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie te garanderen, door dit aan de Unierechter toe te vertrouwen⁴⁶, ook al is deze rechtspraak in doctrine uitgebreid bekritiseerd omdat de „volledigheid” van het systeem soms illusoir is.

99. In dat kader van dat systeem kunnen natuurlijke of rechtspersonen die wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU een regelgevingshandeling van de Unie niet rechtstreeks voor de Unierechter kunnen aanvechten, zich tegen de toepassing van dergelijke handeling verweren door beroep in te stellen tegen de uitvoeringsmaatregelen die deze handeling met zich meebrengt.⁴⁷

100. Want „[b]erust de uitvoering van die handelingen bij de instellingen van de Unie, dan kunnen [de natuurlijke of rechts]personen bij de Unierechter rechtstreeks beroep instellen tegen de uitvoeringshandelingen onder de voorwaarden bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU, en op grond van artikel 277 VWEU tot staving van dat beroep de onwettigheid van de betrokken algemene handeling aanvoeren. Berust die uitvoering bij de lidstaten, dan kunnen zij de ongeldigheid van de betrokken handeling van de Unie aanvoeren voor de nationale rechter en deze verzoeken om krachtens artikel 267 VWEU door middel van prejudiciële vragen een uitspraak van het Hof uit te lokken”⁴⁸.

101. In casu heeft het Gerecht, als het Hof besluit mijn uitlegging van de regelgevingshandeling „die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt”, niet te volgen, terecht kunnen vaststellen dat de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

⁴⁶ Zie in die zin punt 68 van deze conclusie en de in voetnoot 34 aangehaalde rechtspraak. Zie onder de talrijke commentaren onder meer Meij, A., „Standing in Direct Actions in the EU Courts After Lisbon” in *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Brussel, Bruylant, 2013, blz. 301-312 ; Turmo, A., „Nouveau refus d'élargir l'accès des particuliers au recours en annulation contre les actes de l'Union européenne”, *R.A.E.*, 2013, blz. 825-835; Waelbroeck, D., en Bombois, T., „Des requérants 'privilegiés' et des autres... À propos de l'arrêt Inuit et de l'exigence de protection juridictionnelle effective des particuliers en droit européen”, *Cahiers de droit européen*, 2014/1, blz. 21-76; Van Malleghem, P.-A., en Baeten, N., „Before the Law Stands a Gatekeeper – Or, What is a ‚Regulatory Act’ in Article 263(4) TFEU? *Inuit Tapiriit Kanatami*”, *Common Market Law Review*, 2014, deel 51, blz. 1187-1216.

⁴⁷ Zie in die zin arresten van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 28), en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 30).

⁴⁸ Arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 93). Zie ook arresten van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 29), en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 31).

102. Zowel verordening nr. 1107/2009 als de litigieuze verordening zouden in dat geval incidenteel moeten kunnen worden getoetst. De litigieuze verordening zal inderdaad niet de rechtsgrondslag in strikte zin zijn van de uitvoeringsmaatregelen. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter niet dat voor de toepasselijkheid van artikel 277 VWEU een dergelijke strengheid wordt vereist bij het bepalen van het juridisch verband dat moet bestaan tussen de bestreden handeling en de handeling waartegen de exceptie van onwettigheid wordt opgeworpen.⁴⁹ In het kader van het ontvankelijkheidsonderzoek met betrekking tot een exceptie van onwettigheid is het de vraag of de bestreden handeling had kunnen worden vastgesteld indien de regel waartegen de exceptie van onwettigheid is gericht niet had bestaan.⁵⁰

103. In casu kan alleen maar worden opgemerkt dat de eventuele uitvoeringsmaatregelen die op basis van verordening nr. 1107/2009 zijn vastgesteld, niet hadden kunnen worden uitgevaardigd als metalaxyl niet vooraf bij de litigieuze verordening was opgenomen op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen.

104. Bovendien zou het afwijzen van de exceptie van onwettigheid tegen de litigieuze verordening ertoe leiden dat deze verordening immuun zou zijn voor elke rechterlijke controle, aangezien een rechtstreeks beroep bij het Hof zou zijn uitgesloten wegens de uitvoeringsmaatregelen die deze verordening „met zich meebrengt”. Een dergelijke immuniteit zou zeker in strijd zijn met het Unierecht, dat vereist dat de instellingen van de Unie niet ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met, inzonderheid, het VWEU en de algemene rechtsbeginselen.⁵¹ Zij zou dus een leemte vormen in het systeem van rechtsmiddelen en procedures dat door het VWEU is opgesteld om aan het Hof de controle van de wettigheid van de handelingen van de Unie toe te vertrouwen. Dat systeem zou bijgevolg niet meer volledig zijn.

3. Conclusie over het tweede middel en bijkomende opmerkingen over de gevolgen van artikel 19 VEU

105. Uit de voorgaande opmerkingen volgt dat als het Hof zou oordelen dat het eerste middel ongegrond is, het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 58 van de bestreden beschikking te oordelen dat het argument van rekwirante volgens hetwelk haar een effectieve rechterlijke bescherming zou worden onthouden als haar beroep wegens niet-ontvankelijkheid werd verworpen, moest worden afgewezen. Zelfs al kan IQV wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU de litigieuze verordening niet rechtstreeks aanvechten voor de Unierechter, zij heeft, zoals het Gerecht in wezen in punt 59 van die beschikking heeft opgemerkt, de mogelijkheid de ongeldigheid van deze verordening voor de bevoegde rechtbanken in te roepen via een incidenteel rechtsmiddel.

106. Aan die conclusie kan niet worden afgedaan door het argument dat rekwirante de door de lidstaten uitgevoerde vergelijkende evaluatie niet kan betwisten zolang de nationale autoriteiten beslissen de toelating van een gewasbeschermingsmiddel dat metalaxyl bevat, te verlengen, aangezien een dergelijke beslissing de rechtspositie van rekwirante niet wijzigt en dus niet door de Spaanse rechters is erkend als een aanvechtbare handeling.

107. Zoals het Gerecht in wezen in punt 57 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld, zijn het volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten die moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.

⁴⁹ Voor een voorbeeld waarin het Hof heeft aanvaard een exceptie van onwettigheid te onderzoeken tegen een handeling die niet de rechtsgrondslag vormde van de bestreden handeling, zie arrest van 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408).

⁵⁰ Zie in die zin Barav, A., „The Exception of Illegality in Community Law: a Critical Analysis”, *Common Market Law Review*, 1974, blz. 366-386, met name blz. 374.

⁵¹ Zie in deze zin met name arrest van 29 juni 2010, E en F (C-550/09, EU:C:2010:382, punt 44).

108. Bovendien wijzigt de door IQV ter ondersteuning van haar hogere voorziening ingeroepen rechtspraak van het Tribunal Supremo (hooggerechtshof, Spanje) en het Tribunal Constitucional (grondwettelijk hof, Spanje) met betrekking tot het bestaan van een procesbelang de strekking van artikel 263 VWEU niet.

109. Aangezien artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten een resultaatsverplichting oplegt, „[zou] het [immers] aan de nationale rechters [zijn] de ontvankelijkheids- en procedurele voorwaarden die van toepassing zijn op de beroepen die bij hen aanhangig worden gemaakt, zoals het vereiste van een procesbelang, zo veel mogelijk uit te leggen in de zin dat die voorwaarden kunnen worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de verwezenlijking van de in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie herhaalde doelstelling om een effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die justitiabelen aan het Unierecht ontnemen, te garanderen”⁵².

110. Als een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, moet dus bovendien worden vastgesteld dat „uit de opzet van de betrokken nationale rechtsorde [blijkt] dat er geen rechtsmiddel beschikbaar is waarmee, ook al is het incidenteel, de eerbiediging kan worden verzekerd van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontnemen”⁵³. In die omstandigheden zou het dus aan de betrokken lidstaat zijn om voor de nationale rechter nieuwe rechtsmiddelen te creëren voor de handhaving van het Unierecht.⁵⁴

111. De in de twee voorgaande punten vermelde oplossingen vertonen inderdaad een zekere paradox met de strenge uitlegging door het Hof van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van het beroep tot nietigverklaring.⁵⁵ Zij zijn echter in overeenstemming met de logica van artikel 19 VEU en kunnen als enige waarborgen dat er geen sprake is van een leemte in de rechterlijke bescherming van de Unieburgers.

112. Gelet op de voorgaande overwegingen is mijn conclusie dat het door rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening ingeroepen tweede middel ongegrond dient te worden verklaard.

VII. Ontvankelijkheid van het beroep van rekwirante en verwijzing naar het Gerecht

113. Na mijn analyse van de door rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening ingeroepen middelen, ben ik van mening dat het eerste middel moet worden aanvaard. De bestreden beschikking dient dus te worden vernietigd voor zover het Gerecht heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen bevatte in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

114. In overeenstemming met artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, 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 verwijzen naar het Gerecht.

115. Aangezien het Gerecht in casu het beroep heeft afgewezen in de fase van het ontvankelijkheidsonderzoek, kan het Hof het beroep ten gronde niet zelf afdoen. Daarentegen beschikt het wel over de gegevens die nodig zijn om een definitieve uitspraak te kunnen doen over de door de Commissie tijdens de procedure in eerste aanleg opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid. Zowel

⁵² Beschikking van 14 juli 2015, *Forgital Italy/Raad* (C-84/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:517, punt 66).

⁵³ Arrest van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 104).

⁵⁴ Zie in deze zin arrest van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 103 in samenhang gelezen met punt 104).

⁵⁵ Zie in deze zin, Arnulf, A., „Arrêt ‚Inuit‘: la recevabilité des recours en annulation introduits par des particuliers contre des actes réglementaires”, *Journal de droit européen*, 2014, blz. 14-16, met name blz. 15. De auteur gebruikt de term „paradox” aangezien „het Hof de nationale rechters voorwaarden oplegt die het niet bereid is zelf te volgen”.

IQV als de Commissie hebben zich immers uitgesproken over de directe geraaktheid van eerstgenoemde door de litigieuze verordening. Aangezien het regelgevingskarakter van de litigieuze verordening is vastgesteld en niet wordt betwist, is het de enige door artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU opgelegde voorwaarde die nog niet is onderzocht.

116. Rekwirante voert aan dat de litigieuze verordening haar rechtstreeks raakt. In het bijzonder herinnert zij eraan dat de litigieuze verordening de werkzame stof metalaxyl aanmerkt als voor vervanging in aanmerking komende stof en deze rechtstreeks onderwerpt aan de inhoudelijke bepalingen van verordening nr. 1107/2009. Daardoor is metalaxyl onderworpen aan strengere voorwaarden dan die welke van toepassing zijn op niet voor vervanging in aanmerking komende werkzame stoffen. Verder vloeit dit gevolg rechtstreeks voort uit de litigieuze verordening en laat het noch aan de Commissie bij toekomstige verlengingsprocedures met betrekking tot de goedkeuring van metalaxyl, noch aan de nationale autoriteiten bij verlengingsprocedures voor nationale toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen die metalaxyl bevatten of aanvragen tot wederzijdse erkenning, enige beoordelingsvrijheid wat betreft de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen”.

117. De Commissie meent daarentegen dat de litigieuze verordening rekwirante enkel rechtstreeks raakt als zij gevolgen heeft voor haar rechtspositie. Rekwirante geeft echter niet nader aan welke gevolgen de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” voor haar rechtspositie heeft. Zij is daartoe niet in staat, aangezien de door rekwirante ingeroepen gevolgen niet rechtstreeks voortvloeien uit de opneming van metalaxyl in de betrokken lijst, maar uit eventuele latere besluiten van de Commissie of de lidstaten waarvan de vaststelling een ruime beoordelingsbevoegdheid impliceert.

118. Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks door een handeling van de Unie geraakt als die handeling „rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en aan degenen tot wie [zij] is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid laat, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de [...] regeling [van de Unie] gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld”.⁵⁶

119. In casu heeft de litigieuze verordening, anders dan door de Commissie wordt gesteld, een rechtstreeks gevolg voor de rechtspositie van rekwirante, zonder dat de tussenkomst van een instelling van de Unie of de nationale autoriteiten van een lidstaat is vereist. De juridische regeling van deze stof wordt namelijk gewijzigd door de loutere opneming bij de litigieuze verordening van metalaxyl op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen.

120. Ofschoon de Commissie en de lidstaten in het kader van aanvragen tot verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof of de verlenging van toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen en bij de in artikel 50 van verordening nr. 1107/2009 bepaalde vergelijkende studie over een zekere beoordelingsmarge beschikken, hebben zij deze echter geheel niet wat de kwalificatie van metalaxyl als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen” betreft, en bijgevolg evenmin wat de toepasselijke regeling betreft. De beoordelingsmarge van de Commissie of de lidstaten geldt alleen in het kader van de toepassing van verordening nr. 1107/2009. Dit is echter niet de verordening waarvan rekwirante nietigverklaring vraagt.

121. Bijgevolg ben ik van mening dat rekwirantes beroep tot nietigverklaring van de litigieuze verordening op basis van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU ontvankelijk is, aangezien het een regelgevingshandeling betreft die haar rechtstreeks raakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van deze bepaling.

⁵⁶ Arrest van 13 maart 2008, Commissie/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punt 47). Hoewel het Hof deze uitlegging heeft ontwikkeld met betrekking tot artikel 263, vierde alinea, tweede zinsdeel, VWEU, zie ik niet in waarom deze niet ook op het derde zinsdeel van toepassing is. Zie in dit verband punt 66 en voetnoot 21 van mijn conclusie in de zaak Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-132/12 P, EU:C:2013:335).

VIII. Conclusie

122. Het lijkt geen twijfel dat een justitiabele zoals IQV niet in rechte kan optreden tegen verordening nr. 1107/2009. Twee van de drie voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU zijn immers niet vervuld. Ten eerste bevat die verordening, ofschoon zij een regelgevingskarakter heeft in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, noodzakelijkerwijze uitvoeringsmaatregelen. Ten tweede wijzigt zij de rechtspositie van de betrokkenen niet zonder dat de Commissie of de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid uitoefenen.

123. Mijns inziens heeft rekwirante de dialectische regeling van de rechtsmiddelen die door het Verdrag is ingevoerd en die door het Hof voortdurend in herinnering is gebracht, dus volledig nageleefd. Zij verzoekt om nietigverklaring van een verordening die voor haar de toepassing van een regeling meebrengt die haar benadeelt en roept in het kader van dit rechtstreekse beroep op basis van artikel 277 VWEU de onwettigheid in van de verordening die deze afwijkende regeling invoert. Deze procedurele dynamiek garandeert enerzijds de effectieve rechterlijke bescherming van rekwirante, maar ook, anderzijds, de rechtszekerheid van de Unie. Zij biedt immers een uniforme oplossing voor een wettigheidsprobleem via één procedure, die sneller en goedkoper is dan een groot aantal hypothetische en toekomstige prejudiciële verwijzingen.

124. Gelet op een en ander geef ik het Hof dus in overweging te beslissen als volgt:

— Primair:

- „1) De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 16 februari 2016, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (T-296/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:79), wordt vernietigd.
- 2) Het verzoek van Industrias Químicas del Vallés SA tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 van de Commissie van 11 maart 2015 inzake uitvoering van artikel 80, lid 7, van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot vaststelling van een lijst van stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen, is ontvankelijk.
- 3) De zaak wordt voor afdoening naar het Gerecht van de Europese Unie verwezen.
- 4) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.”

— Subsidiair, als het Hof het eerste middel ongegrond verklaart:

- „1) De hogere voorziening wordt afgewezen.
- 2) Industrias Químicas del Vallés SA wordt verwezen in de kosten.”