



Jurisprudentie

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

Zaak C-384/16 P

**European Union Copper Task Force
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 – Koperverbindingen”

I. Inleiding

1. Deze zaak betreft de hogere voorziening van de European Union Copper Task Force (hierna: „EUCuTF”) 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, hierna: „bestreden beschikking”, EU:T:2016:265).

2. Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het beroep van de EUCuTF 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, rekwirante geen eigen belang kon doen gelden en, ten tweede, haar leden geen procesbevoegdheid hadden aangezien zij niet individueel door de litigieuze verordening werden geraakt. Bovendien heeft het Gerecht geoordeeld dat het door de EUCuTF ingestelde beroep evenmin kon steunen op artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU, aangezien de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van die bepaling.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2015, L 67, blz. 18.

3. Met haar hogere voorziening biedt de EUCuTF 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 hebben geleid 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).

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 voorziet 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 2009/37/EG van de Commissie van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 91/414 van de Raad teneinde chloormequat, koperverbindingen, propaquizafop, quizalofop-P, teflubenzuron en zèta-cypermethrin op te nemen als werkzame stoffen⁵, is de lijst van bijlage I bij richtlijn 91/414 gewijzigd en zijn hieraan met name koperverbindingen 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 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”, het volgende 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.”

3 Zie ook hogere voorziening tegen de beschikking van 16 februari 2016, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (T-296/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:79) (zaak C-244/16 P, Industrias Químicas del Vallés/Commissie), en mijn conclusie van heden in die zaak.

4 PB 1991, L 230, blz. 1.

5 PB 2009, L 104, blz. 23.

6 PB 2009, L 309, blz. 1.

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

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 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van verordening (EG) 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. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2015/232

10. Volgens overweging 8 van uitvoeringsverordening (EU) 2015/232 van de Commissie van 13 februari 2015 tot wijziging en rectificatie van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de voorwaarden voor de goedkeuring van de werkzame stof koperverbindingen⁸, „wordt bevestigd dat de werkzame stof koperverbindingen geacht moet worden krachtens verordening [...] nr. 1107/2009 te zijn goedgekeurd”.

11. In artikel 1 van uitvoeringsverordening 2015/232, met het opschrift „Wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011”, wordt het volgende bepaald:

„Deel A van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wordt gewijzigd overeenkomstig de bijlage bij deze verordening.”

12. In de bijlage bij uitvoeringsverordening 2015/232 is bepaald dat deel A van de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 540/2011 is gewijzigd en voortaan het volgende bepaalt:

„[...]”

⁷ PB 2011, L 153, blz. 1.

⁸ PB 2015, L 39, blz. 7.

De kennisgevers moeten bij de Commissie, de EFSA en de lidstaten een monitoringprogramma indienen voor kwetsbare gebieden waar de verontreiniging van bodem en water (met inbegrip van sedimenten) met koper problematisch is of kan worden.

[...]

3. *Litigieuze verordening*

13. 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.”

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

„[...]

koperverbindingen (de varianten koperhydroxide, koperoxychloride, koperoxide, Bordeauxse pap en tribasisch kopersulfaat)

[...]

III. Voorgeschiedenis van het geding

15. Het Gerecht heeft de voorgeschiedenis van het geding beknopt uiteengezet in de punten 1 tot en met 6 van de bestreden beschikking. Zij kan als volgt worden samengevat.

16. De EUCuTF is een vereniging van producenten van koperverbindingen van wie sommige houder zijn van een toelating voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die dergelijke stof bevatten. Zij is opgericht met het oog op het indienen van een aanvraag tot opname van deze stof in bijlage I bij richtlijn 91/414, die de lijst bevatte van werkzame stoffen die mochten worden gebruikt als basis voor gewasbeschermingsmiddelen.

17. Met de vaststelling van richtlijn 2009/37 heeft de Commissie de lijst in bijlage I bij richtlijn 91/414 gewijzigd en hierin koperverbindingen opgenomen. Deze richtlijn is 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 echter voortaan worden geacht te zijn goedgekeurd krachtens verordening nr. 1107/2009.

18. Nadat rekwirante bijkomende informatie had verstrekt over de risico's in verband met het inademen van koperverbindingen en over de beoordeling van de risico's van deze stof voor niet-doelorganismen, bodem en water, heeft de Commissie uitvoeringsverordening 2015/232 vastgesteld. Met die verordening heeft de Commissie ten eerste bevestigd dat koperverbindingen moesten worden geacht te zijn goedgekeurd krachtens verordening nr. 1107/2009 en ten tweede de

bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 540/2011 gewijzigd door met name te bepalen dat rekwirante bij de Commissie, de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) en de lidstaten een monitoringprogramma moest indienen voor kwetsbare gebieden waar de verontreiniging van bodem en water met koper problematisch was of kon worden.

19. 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 een stof die in aanmerking komt om te worden vervangen en waarop artikel 50 van deze verordening van toepassing is. Die lijst, die als bijlage bij de litigieuze verordening is opgenomen, bevat koperverbindingen, aangezien die stof voldoet aan die criteria.

IV. Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

20. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 juni 2015, heeft rekwirante beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van de litigieuze verordening. Rekwirante riep ter ondersteuning van haar beroep meer bepaald een exceptie van onwettigheid in tegen artikel 24 en punt 4 van bijlage II bij verordening nr. 1107/2009.

21. Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht de door de Commissie ingeroepen exceptie van niet-ontvankelijkheid aanvaard. Het heeft ten eerste geoordeeld dat rekwirante geen eigen belang kon doen gelden en ten tweede dat haar leden geen procesbevoegdheid hadden. In dat verband heeft het Gerecht in de eerste plaats geoordeeld dat de litigieuze verordening de leden van rekwirante niet individueel raakte in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en in de tweede plaats dat deze verordening een regelgevingshandeling vormde die uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

22. Het Gerecht heeft ook het betoog van rekwirante met betrekking tot de schending van haar recht op een effectieve rechterlijke bescherming afgewezen.

V. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

23. 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. Ook verzoekt zij de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure van de hogere voorziening.

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

VI. Hogere voorziening

25. 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, noch haar leden, een effectieve rechterlijke bescherming had ontnomen. Ten slotte, in de derde plaats, heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de litigieuze verordening haar en haar leden niet individueel had geraakt.

26. Overigens is rekwirante van mening dat de litigieuze verordening haar en haar leden rechtstreeks heeft geraakt.

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

1. Argumenten van partijen

27. Met haar eerste middel betwist rekwirante de punten 42 tot en met 44, 46 tot en met 48, 50 tot en met 52, 60 en 61 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.

28. Volgens rekwirante vereisen het kwalificeren van koperverbindingen als „stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen” en de daaropvolgende toepassing van de regeling van verordening nr. 1107/2009 namelijk geen uitvoeringsmaatregelen.

29. Om te beginnen kan, hoewel de eventuele verlenging van de toelating van koperverbindingen formeel is bekrachtigd door een handeling van de Commissie na een verzoek in die zin van de EUCuTF, 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. Bovendien heeft de litigieuze verordening tot gevolg dat koperverbindingen ten minste om de zeven jaar aan goedkeuring worden onderworpen en niet om de vijftien jaar, zoals geldt voor werkzame stoffen die niet in aanmerking komen om te worden vervangen. Volgens de goedkeuringsprocedure van deze verordening moeten voor koperverbindingen in beginsel dus tweemaal zoveel aanvragen tot verlenging van de goedkeuring worden ingediend, wat de kosten voor het handhaven van de goedkeuring van deze verbindingen verhoogt. Dit gevolg treedt rechtstreeks in en vereist geen uitvoeringsmaatregel van de Commissie of de lidstaten.

30. Vervolgens is rekwirante van mening dat de litigieuze verordening tot rechtstreeks gevolg heeft dat koperverbindingen bevattende gewasbeschermingsmiddelen 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. Bovendien worden, anders dan wat het Gerecht in punt 48 van de bestreden beschikking heeft vastgesteld, niet alleen de kosten met betrekking tot de uitvoering van de vergelijkende evaluatie ten laste van de aanvragers gelegd, maar ook de uitvoering van die evaluatie zelf, waarbij de taak van de nationale autoriteiten zich beperkt tot het vaststellen van een beslissing over de aanvraag tot verlenging van de toelating van het gewasbeschermingsmiddel. Daaruit volgt dat de EUCuTF en haar leden de uit de vergelijkende evaluatie voortvloeiende verplichtingen moeten uitvoeren, ongeacht het eindresultaat van die evaluatie.

31. Het Gerecht heeft, door in punt 46 van de bestreden beschikking vast te stellen dat de uitvoering van de vergelijkende evaluatie geen gevolgen heeft voor de omstandigheid dat 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.

32. Aangezien de maatregelen die nationale autoriteiten in voorkomend geval nemen, geen gevolgen zullen hebben voor de juridische status van koperverbindingen 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.

33. 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 volgt de wederzijdse erkenning van een middel dat een voor vervanging in aanmerking komende stof bevat, immers niet meer automatisch, zoals dit daarentegen wel het geval zou zijn voor alle andere werkzame stoffen.

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

35. Het Gerecht heeft volgens haar in punt 41 van de bestreden beschikking terecht vastgesteld dat op de stoffen die op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen zijn opgenomen, drie soorten bijzondere regels van toepassing zijn, en dat de toepassing van elk van deze drie afzonderlijke regels tot de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen leidt waarvan rekwirante de wettigheid kan betwisten.⁹

36. Wat om te beginnen het argument betreft volgens hetwelk de verlenging van de goedkeuring van koperverbindingen door de Commissie een uitvoeringsmaatregel van verordening nr. 1107/2009 betreft en niet van de litigieuze verordening, meent de Commissie dat de vaststelling van het Gerecht in dat verband volledig in overeenstemming is met de bestaansreden van artikel 263, vierde alinea, VWEU, zoals door het Hof is uiteengezet in punt 27 van zijn arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852).

37. Uit die rechtspraak vloeit voort dat het vereiste onderzoek niet de vraag betreft of de bestreden handeling de rechtsgrond in strikte zin is van elke uitvoeringsmaatregel. Volgens de Commissie moet het juiste onderzoek bestaan in het nagaan of de bestreden handeling de rechtssituatie van rekwirante definitief en in negatieve zin wijzigt. Als dat het geval is, moet worden onderzocht of rekwirante de bepalingen van de bestreden handeling eerst moet schenden om toegang te krijgen tot een rechter, omdat er geen andere op nationaal of Unieniveau vastgestelde of vast te stellen handeling bestaat die voor een rechter kan worden betwist.

38. In casu blijft de rechtssituatie van rekwirante ongewijzigd totdat een handeling is vastgesteld die het uiteindelijke gevolg is van de toepassing van een van de drie categorieën bijzondere regels waarin verordening nr. 1107/2009 voorziet.

39. Vervolgens voert de Commissie aan dat de door rekwirante aangevoerde argumenten met betrekking tot de toepassing van elk van die categorieën van regels, moeten worden afgewezen.

40. Ten eerste vereist de verlenging van de goedkeuring van voor vervanging in aanmerking komende stoffen, zoals het Gerecht in punt 44 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld, dat de Commissie een verordening vaststelt waarbij de betrokken stof al dan niet wordt goedgekeurd, wat de effectieve uitvoering van de litigieuze verordening zou meebrengen. Rekwirante heeft dus de mogelijkheid de eerstgenoemde verordening te betwisten en bij die gelegenheid de niet-toepasselijkheid van de litigieuze verordening op grond van artikel 277 VWEU in te roepen.

41. Ten tweede meent de Commissie, wat de toepassing betreft van de regels met betrekking tot de wederzijdse erkenning van de toelatingen voor het op de markt brengen, dat het Gerecht in punt 50 van de bestreden beschikking correct heeft geoordeeld dat de gevolgen van de in dat verband ingevoerde wijziging zich enkel zullen voordoen door de uitoefening van de aan de lidstaten toegekende beoordelingsvrijheid wanneer hun nationale autoriteiten handelingen vaststellen waarmee wordt beslist over aanvragen tot wederzijdse erkenning. Rekwirante heeft niet aangetoond dat de toekenning in die context van een beoordelingsbevoegdheid aan de nationale autoriteiten andere

⁹ Het betreft de volgende drie regels: de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof, de verkrijging of verlenging van een toelating voor het op de markt brengen voor dergelijke stoffen bevattende gewasbeschermingsmiddelen en de inwerkingtreding van de wederzijdse erkenning van de toelatingen voor het op de markt brengen tussen lidstaten.

gevolgen had voor de rechtssituatie van haar leden dan na de vaststelling van de nationale beslissing om de wederzijdse erkenning toe te staan of te weigeren. Zij heeft evenmin aangetoond dat de litigieuze verordening aan het systeem van wederzijdse erkenning enige andere wijziging had aanbracht die gevolgen had voor haar rechtssituatie.

42. Ten derde legt rekwirante wat betreft de toepassing van de regels met betrekking tot de voorwaarden voor de verkrijging of de verlenging van een toelating voor het op de markt brengen, punt 46 van de bestreden beschikking verkeerd uit. Het Gerecht oordeelt, volgens de Commissie terecht, dat de vergelijkende evaluatie deel uitmaakt van het proces van het onderzoek van de toelating voor het op de markt brengen. De handeling die gevolgen heeft voor de rechtssituatie van rekwirante is de beslissing om de toelating voor het op de markt brengen te handhaven, in te trekken of te wijzigen, welke beslissing de effectieve uitvoering van de litigieuze verordening in de praktijk meebrengt.

43. Het argument dat de aanvragers van de toelating thans de vergelijkende evaluatie moeten verrichten, doet niet aan deze conclusie af. Het Gerecht heeft dit argument in punt 48 van de bestreden beschikking correct afgewezen. Volgens de Commissie betreft die eventuele overdracht van de taak om de vergelijkende evaluatie uit te voeren, alleen maar het proces en verandert zij niets aan het feit dat de nationale autoriteiten, om deze vergelijkende evaluatie uit te voeren, handelingen moeten vaststellen en dat die handelingen vatbaar zijn voor beroep. In de eerste plaats kan de beslissing van de nationale autoriteit om de vergelijkende evaluatie ambtshalve uit te voeren, worden betwist. In de tweede plaats is, in de veronderstelling dat het resultaat van de evaluatie negatief is voor koperverbindingen en dus gevolgen heeft voor de rechtssituatie van rekwirante, de beslissing om de toelating voor het op de markt brengen in te trekken een voor beroep vatbare handeling.

2. Analyse

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

44. De EUCuTF voert in haar hogere voorziening aan dat de kwalificatie van koperverbindingen als „stoffen die in aanmerking komen 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.¹⁰

45. Het aan het Hof voorgelegde uitleggingsprobleem bestaat er dus in te bepalen of het feit dat koperverbindingen aan bijzondere, door verordening nr. 1107/2009 bepaalde regels worden 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 concreet uitwerking hebben door middel van die handelingen.

46. 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 eerdere 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.

¹⁰ Zie punt 36 van de hogere voorziening.

47. 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*”¹¹.

48. 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”¹², neemt dit niet weg dat het dit restrictief heeft uitgelegd.

49. 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*”¹³.

50. 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”¹⁴. 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 invoeren en, in het tweede geval, de ongeldigheid van de basishandeling invoeren voor de nationale rechter, die het Hof op grond van artikel 267 VWEU kan verzoeken om een prejudiciële beslissing;¹⁵
- 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”¹⁶ 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”¹⁷.

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

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

13 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)].

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

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

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

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

51. 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”¹⁸. Dit houdt concreet in dat „de voorwaarde betreffende het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen niet mag worden verward met die van de rechtstreekse geraaktheid”¹⁹.

52. 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.

53. 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 in de punten 49 tot en met 51 van deze conclusie in herinnering gebrachte uitlegging van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU, praktisch niets heeft gewijzigd aan de toegang van particulieren tot het Hof op basis van artikel 263, vierde alinea, VWEU.²⁰

54. 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”²¹. 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.²² 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.

18 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 Kyocera Mita Europe/Commissie (C-553/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:805, punt 46).

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

20 Zie in deze 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”).

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

22 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).

b) Begrip „met zich brengen”

55. 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.

56. 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”.

57. Als ik om te beginnen de betekenis van het Franse werkwoord „comporter” onderzoek, stel ik vast dat dit betekent „in zich bevatten”²³. 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.²⁴

58. Dat 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 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.²⁵ 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.

59. 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.²⁶ 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.

60. 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

²³ Zie Dixel Dictionnaire – Le Robert, uitgave 2011 voor het Frans.

²⁴ Wat betreft artikel III-365, lid 4, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, dat hetzelfde is als artikel 263, vierde alinea, VWEU, zie in deze zin 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”, *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).

²⁵ Zie in deze 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.

²⁶ 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)].

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”²⁷.

61. 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.

62. 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.²⁸ 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.²⁹

63. 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 toegestaan is 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 de persoon of de rechter.

64. 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.

65. 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 koperverbindingen 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 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.

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

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

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

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

66. 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.

67. Zoals het Gerecht op relevante wijze heeft vastgesteld in de punten 34 en 35 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.

68. Daarentegen meen ik dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 44, 47 en 50 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 reeds goedgekeurde stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen, zoals koperverbindingen, ten aanzien van de leden van rekwirante slechts uitwerking zullen hebben via een door de Commissie vastgestelde verordening die die 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 koperverbindingen bevatten tegenover een vervangend middel of een niet-chemische plagenpreventie- of plagenbestrijdingsmethode ten aanzien van de leden van rekwirante 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 de leden van rekwirante via handelingen van de nationale autoriteiten die beslissen over de door die leden ingediende aanvragen tot wederzijdse erkenning”, zodat die handelingen dus uitvoeringsmaatregelen zijn in de zin van artikel 263, vierde alinea, in fine, VWEU.

69. 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, elk van deze handelingen heeft een bepaling van verordening nr. 1107/2009 als rechtsgrond.

70. 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 door de litigieuze verordening echter in 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.

71. Integendeel, zoals de EUCuTF terecht aanvoert, hebben de bijzondere gevolgen van de litigieuze verordening *per se* uitwerking. Zij volstaat met andere woorden op zich: de opname van koperverbindingen als voor vervanging in aanmerking komende stoffen volgt onmiddellijk en rechtstreeks uit de toepassing van de litigieuze vordering alleen.

72. Deze opname is precies het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring van de EUCuTF. Aangezien de maatregelen die de Commissie of de lidstaten in voorkomend geval op basis van verordening nr. 1107/2009 met betrekking tot koperverbindingen vaststellen, geen enkel gevolg hebben voor de opname 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.³⁰

73. Bovendien ben ik het niet eens met de bewering van de Commissie dat het argument betreffende de grondslag van de uitvoeringsmaatregelen – dit wil zeggen verordening nr. 1107/2009 en niet de litigieuze verordening – moet worden afgewezen omdat de conclusie van het Gerecht „volledig in overeenstemming is met de bestaansreden van artikel 263, vierde alinea, VWEU”³¹.

74. 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.

75. 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”³² 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”³³. De incidentele mechanismen van wettigheidstoezicht hebben dus een compenserende functie.³⁴

76. 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.

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

31 Punt 30 van de memorie van antwoord van de Commissie.

32 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).

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

34 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.

77. 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*”³⁵.

78. Aangezien de EUCuTF 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 de EUCuTF 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.

79. 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.

80. 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.

81. 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 suiker³⁶, zijn in de beslissingen van de nationale autoriteiten ingevolge deze aanvragen de coëfficiënten toegepast die waren vastgesteld bij 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 certificaataanvragen.³⁷

82. 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 wel benadrukt 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”: 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”.

³⁵ Punt 25; cursivering van mij.

³⁶ PB 2011, L 81, blz. 8.

³⁷ PB 2011, L 104, blz. 39.

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

3. Conclusie met betrekking tot het eerste middel

84. 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 de EUCuTF moet worden aanvaard. Het bestreden arrest 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.

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

B. Derde middel: individuele geraaktheid van de EUCuTF of haar leden

86. Ik onderzoek om te beginnen het derde middel. Het tweede middel betreft immers de kwestie van het ontbreken van effectieve rechterlijke bescherming van de EUCuTF en haar leden in het geval zij niet over het recht zouden beschikken 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 de EUCuTF bij het Gerecht ingestelde beroep tot nietigverklaring nog worden aanvaard, op voorwaarde dat zij tevens rechtstreeks door de litigieuze verordening wordt geraakt.

87. De vraag of het recht van de EUCuTF en haar leden op effectieve rechterlijke bescherming door de bestreden beschikking is geschonden, rijst dus enkel voor zover het Gerecht het beroep van de EUCuTF 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.³⁸

1. Argumenten van partijen

88. Met haar derde middel verwijt rekwirante het Gerecht dat het in de punten 22, 31 en 32 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening haar en haar leden niet individueel had geraakt.

89. In de eerste plaats voert rekwirante aan dat de EUCuTF individueel door de litigieuze verordening is geraakt, gelet op haar bijzondere situatie³⁹ en haar rol bij de uitwerking van het rechtskader dat van toepassing is op koperverbindingen als werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen.

90. Ten eerste heeft de EUCuTF als enige kennis gegeven van koperverbindingen om deze te laten opnemen in bijlage I van richtlijn 91/414. De EUCuTF is bovendien de enige die de verlenging van koperverbindingen als werkzame stof heeft gevraagd en de enige die een werkzamestofdossier heeft ingediend voor rekening van alle producenten, en wel in juli 2015.

³⁸ Zie in deze zin arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 18).

³⁹ Zie punt 62 van de hogere voorziening: „EUCuTF is van mening dat het Gerecht geen rekening heeft gehouden met *de bijzondere situatie van de taskforce* [...]” (cursivering van mij).

91. Ten tweede heeft de EUCuTF deelgenomen aan de procedure die heeft geleid tot de regeling die van toepassing was op koperverbindingen tot aan de litigieuze verordening. Rekwirante doelt in het bijzonder op uitvoeringsverordening 2015/232, die is vastgesteld op basis van studies en documenten die zij zelf heeft verstrekt en nadat haar was gevraagd haar opmerkingen op het onderzoeksverslag inzake koperverbindingen in te dienen.

92. Ten derde stelt rekwirante dat de lijst met voor vervanging in aanmerking komende stoffen, die bij de litigieuze verordening is goedgekeurd, uitsluitend is vastgesteld op basis van de resultaten van een document dat steunde op het definitieve onderzoeksverslag inzake koperverbindingen, dat door de Commissie is vastgesteld onder tussenkomst van uitsluitend de EUCuTF, aangezien laatstgenoemde het zelf had aangevraagd.

93. Ten vierde is de EUCuTF tijdens het hele proces voor de uitwerking van de litigieuze verordening de „gesprekspartner” van de Commissie geweest en heeft zij gecorrespondeerd en deelgenomen aan een vergadering met deze instelling met betrekking tot de kwalificatie van koperverbindingen als „stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen”.

94. In het licht van het voorgaande meent rekwirante dat, zoals het Hof in het arrest van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie (11/82, EU:C:1985:18), heeft geoordeeld, aan de EUCuTF procesbevoegdheid had moeten worden toegekend aangezien de Commissie, gelet op de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak, wist dat de litigieuze verordening rekwirante rechtstreeks en individueel raakte.

95. In de tweede plaats voert rekwirante aan dat de litigieuze verordening ook de leden van de EUCuTF individueel raakt.

96. Ten eerste vertegenwoordigt de EUCuTF alle in de Unie werkzame producenten van als gewasbeschermingsmiddelen gebruikte koperverbindingen. Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 31 van de bestreden beschikking ten onrechte vastgesteld dat de litigieuze verordening de EUCuTF en haar leden in dezelfde hoedanigheid als elke andere marktdeelnemer had geraakt aangezien alle producenten van als gewasbeschermingsmiddelen gebruikte koperverbindingen in de Unie lid zijn van de EUCuTF of voor rekening van een lid ervan optreden als distributeur.

97. In de lijn van het voorgaande bepaalt artikel 15, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 dat de verlengingsaanvraag met betrekking tot een werkzame stof moet worden ingediend door een producent van de werkzame stof. De litigieuze verordening had betrekking op koperverbindingen en had gevolgen voor de procedure tot verlenging van de goedkeuring ervan, zoals het Gerecht in de punten 41 en 42 van de bestreden beschikking heeft verklaard. Enkel de EUCuTF en haar leden konden de verlenging vragen, aangezien zij de enige producenten van als gewasbeschermingsmiddelen gebruikte koperverbindingen in de Unie waren. Overigens heeft alleen de EUCuTF de verlenging van koperverbindingen als werkzame stof gevraagd en een werkzamestofdossier voor rekening van alle producenten ingediend.

98. In het arrest van 30 september 2003, Sony Computer Entertainment Europe/Commissie (T-243/01, EU:T:2003:251, punt 75), heeft het Gerecht geoordeeld dat de omstandigheid dat verzoekster de enige erkende importeur was van de PlayStation®2 console in de Unie, relevant was om te beoordelen of verzoekster individueel werd geraakt.

99. Ten tweede is het voorwerp van het beroep van de EUCuTF de opname, bij de litigieuze verordening, van koperverbindingen op de lijst van stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen wegens de verkeerde toepassing van de criteria met betrekking tot persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen (PBT) op anorganische stoffen. Koperverbindingen zijn de enige anorganische stof op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen. Bijgevolg karakteriseert en individualiseert de enige basis waarop de opname van die verbindingen op die lijst berust, de EUCuTF en haar leden.

100. Rekwirante voert aan dat, gelet op het voorgaande, de litigieuze verordening, hoewel zij formeel een uitvoeringsverordening is, in werkelijkheid een besluit van de Commissie is, gelet op de gevolgen ervan voor koperverbindingen en diensgevolge voor de EUCuTF en haar leden als enige producenten van die werkzame stof.

101. De Commissie meent dat het derde middel van de EUCuTF ter ondersteuning van haar hogere voorziening ongegrond is.

102. In de eerste plaats heeft het Gerecht terecht vastgesteld dat de litigieuze vordering rekwirante niet individueel had geraakt.

103. Zoals het Gerecht in punt 22 van de bestreden beschikking terecht heeft vastgesteld, verleent geen enkele bepaling van de betrokken regelgeving rekwirante procedurele rechten. Het feit dat rekwirante in het kader van het opstellen van de litigieuze verordening mogelijk contacten met de Commissie heeft gehad, volstaat niet om rekwirante procesbevoegdheid toe te kennen als de toepasselijke wetgeving haar geen statuut van deelnemer aan de procedure verleent.

104. Het feit dat rekwirante heeft kennisgegeven van de koperverbindingen met het oog op de opname ervan in bijlage I van richtlijn 91/414 is irrelevant, aangezien de litigieuze verordening die kwestie niet behandelt.

105. Met betrekking tot het argument dat rekwirante als enige de verlenging van de goedkeuring van koperverbindingen heeft gevraagd, stelt de Commissie dat deze omstandigheid op zich niet volstaat om haar te individualiseren. In dat verband wijst de Commissie erop dat volgens artikel 15, lid 1, van verordening nr. 1107/2009, elke producent van de werkzame stof, en niet enkel de aanvrager van de procedure die tot de oorspronkelijke goedkeuring heeft geleid, een verlengingsaanvraag kan indienen.

106. In de tweede plaats meent de Commissie dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening de leden van rekwirante niet individueel heeft geraakt.

107. Volgens de Commissie heeft het Gerecht in punt 29 van de bestreden beschikking terecht herinnerd aan de rechtspraak van het arrest van 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 47), volgens welke de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, niet impliceert dat deze subjecten moeten worden geacht individueel door deze maatregel te worden geraakt, wanneer deze toepasselijkheid wordt bepaald op grond van een door de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie.

108. Rekwirante heeft dus niet aangetoond dat haar leden een categorie of een gesloten groep producenten vormen en dat andere marktdeelnemers zich niet potentieel in een soortgelijke situatie kunnen bevinden, zoals het Gerecht in punt 31 van de bestreden beschikking zou hebben opgemerkt.

109. Volgens de Commissie beroept rekwirante zich ten onrechte op het arrest van 30 september 2003, Sony Computer Entertainment Europe/Commissie (T-243/01, EU:T:2003:251). Dat arrest heeft, zoals het Gerecht heeft erkend in zijn beschikking van 19 februari 2008, Apple Computer International/Commissie (T-82/06, EU:T:2008:46), betrekking gehad op een zeer bijzonder geheel van feiten en juridische omstandigheden die Sony onderscheidden van gelijk welke andere werkelijke of potentiële marktdeelnemer. In casu zou geen enkele van de juridische of feitelijke omstandigheden van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot dat arrest, aanwezig zijn.

2. Analyse

110. Aangezien de EUCuTF zich omschrijft als een vereniging van producenten van in de productie van gewasbeschermingsmiddelen gebruikte koperverbindingen⁴⁰, kan zij in beginsel slechts een beroep tot nietigverklaring instellen wanneer de ondernemingen die zij vertegenwoordigt of een aantal daarvan individueel procesbevoegdheid hebben of wanneer zij een eigen belang kan doen gelden.⁴¹

111. Op basis van deze rechtspraak, die in punt 19 van de bestreden beschikking in herinnering is gebracht, heeft het Gerecht geoordeeld dat de EUCuTF geen eigen belang kon doen gelden aangezien geen enkele bepaling van de regelgeving die in dit geding aan de orde was, haar procedurele rechten verleende en zij geen enkele rol had gespeeld bij de uitwerking van de litigieuze verordening.⁴²

112. Het Gerecht heeft eveneens vastgesteld dat de litigieuze verordening de leden van rekwirante slechts raakte wegens hun objectieve hoedanigheid van producenten van koperverbindingen van wie sommigen houder zijn van een toelating voor het in de handel brengen van een dergelijke stof bevattende gewasbeschermingsmiddelen, uit dezelfde hoofde als elke andere marktdeelnemer die zich werkelijk en mogelijk in een identieke situatie bevindt. Het heeft daaruit afgeleid dat de leden van rekwirante zich bijgevolg niet in een situatie bevonden die hen individualiseerde.⁴³

113. Anders dan wat de EUCuTF beweert, meen ik dat het Gerecht geen blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, noch in deze vaststellingen, noch in het gevolg dat het daaruit afleidt in punt 32 van de bestreden beschikking, te weten dat aangezien de voorwaarde van de individuele geraaktheid niet is vervuld, de ontvankelijkheid van het door de EUCuTF ingestelde beroep niet kan worden vastgesteld op grond van artikel 263, vierde alinea, tweede zinsdeel, VWEU.

a) Standpunt van de EUCuTF

114. Hoewel het derde door de EUCuTF ingeroepen middel betrekking heeft op punt 22 van de bestreden beschikking, betwist zij niet het feit dat zij niet de rol van „onderhandelaar” heeft vervuld met het oog op de opname van koperverbindingen op de lijst in de bijlage van de litigieuze verordening, noch dat in de toepasselijke regelgeving voor haar in geen enkele procedurele waarborg is voorzien.

⁴⁰ Zie punt 11 van de hogere voorziening van EUCuTF.

⁴¹ Zie in deze zin naar aanleiding van een beroep tot nietigverklaring dat is ingediend door een vereniging tegen een eindbeschikking van de Commissie inzake steunmaatregelen van staten, arrest van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, EU:C:2006:416, punt 56).

⁴² Zie punt 22 van de bestreden beschikking.

⁴³ Zie punt 31 van de bestreden beschikking.

115. Want hoewel de EUCuTF het feit inroept dat zij de „gesprekspartner” van de Commissie is geweest en heeft deelgenomen aan een vergadering met ambtenaren van het directoraat-generaal (DG) „Gezondheid en Voedselkwaliteit”, beroept zij zich op geen enkel specifiek procedureel recht, dat haar een bijzondere rechtspositie zou geven waardoor zij kon worden geïndividualiseerd in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.⁴⁴

116. De andere argumenten van de EUCuTF om haar individuele geraaktheid aan te tonen, zijn evenmin gegrond. Ten eerste hebben de stappen die zij heeft ondernomen voor de opname van koperverbindingen in bijlage I bij richtlijn 91/414 en haar deelname aan het proces dat heeft geleid tot uitvoeringsverordening 2015/232 wat betreft de voorwaarden voor de *goedkeuring* van de werkzame stof koperverbindingen, geen invloed. Zij leiden er immers niet toe dat de EUCuTF in het kader van dit beroep wordt geïndividualiseerd, aangezien het voorwerp van de bestreden handeling stricto sensu niet de toelating van de werkzame stof koperverbindingen is, maar de erkenning ervan als stof die in aanmerking komt om te worden vervangen na een andere procedure dan die welke tot de opname ervan in bijlage I van richtlijn 91/414 heeft geleid.

117. Anderzijds bevindt zij zich, in tegenstelling tot wat de EUCuTF aanvoert, niet in een situatie die vergelijkbaar is met die welke aan de oorsprong lag van het arrest van 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commissie (11/82, EU:C:1985:18), aangezien geen enkele *specifieke bepaling* van de litigieuze verordening de Commissie verplichtte rekening te houden met de gevolgen van de handeling die zij wilde vaststellen met betrekking tot de bijzondere situatie van de EUCuTF of haar leden.

118. Het Gerecht heeft dus, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, kunnen oordelen dat de EUCuTF geen eigen belang kon doen gelden bij de nietigverklaring van de litigieuze verordening.

b) Procesbevoegdheid van de leden van de EUCuTF

119. Sinds het arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, EU:C:1963:17), „[zouden] zij, die niet zijn de adressaten ener beschikking slechts [...] kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat”. Deze uitlegging van individuele geraaktheid is ook van toepassing wanneer de bestreden handeling een handeling van algemene strekking is.⁴⁵

120. Opgemerkt dient te worden dat rekwirante punt 27 van de bestreden beschikking niet specifiek betwist. Daarin heeft het Gerecht vastgesteld dat de litigieuze verordening een dergelijke strekking heeft, aangezien zij ten eerste van toepassing is op objectief bepaalde situaties, te weten in casu wegens de kenmerken van een werkzame stof, en ten tweede rechtsgevolgen inhoudt ten aanzien van algemene en abstracte categorieën van personen, te weten elke marktdeelnemer van wie de activiteit verband houdt met een van de stoffen die op de als bijlage bij die verordening gevoegde lijst zijn opgenomen.

121. Rekwirante heeft ook niet aangevoerd dat het Gerecht blijk zou hebben gegeven van een onjuiste opvatting van het recht of van de feiten, aangezien het in punt 30 van de bestreden beschikking heeft vastgesteld dat „uit overweging 4 van de [litigieuze] verordening blijkt dat de als bijlage bij deze verordening gevoegde lijst is opgesteld op basis van informatie uit het onderzoeksverslag, de conclusies van de EFSA, het ontwerp van evaluatieverslag en desbetreffende addenda, verslagen van collegiale toetsing, dan wel de indeling die is vastgesteld in overeenstemming met verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling,

⁴⁴ Zie in deze zin beschikking van 17 februari 2009, Galileo Lebensmittel/Commissie (C-483/07 P, EU:C:2009:95, punt 53).

⁴⁵ Zie in deze zin arrest van 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 36).

etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1907/2006 [(PB 2008, L 353, blz. 1)]”. De EUCuTF bekritiseert evenmin de vaststelling van het Gerecht in hetzelfde punt, volgens welke de litigieuze verordening betrekking heeft op de toepassing van artikel 80, lid 7, van verordening nr. 1107/2009, volgens hetwelk de Commissie uiterlijk op 14 december 2013 de lijst met voor vervanging in aanmerking komende stoffen moest opstellen.

122. Bijgevolg meen ik dat het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting in punt 31 van de bestreden beschikking, heeft kunnen concluderen dat de litigieuze verordening de leden van rekwirante niet individueel had geraakt, aangezien die verordening op hen is toegepast wegens hun objectieve hoedanigheid van producenten van koperverbindingen, uit dezelfde hoofde als elke andere marktdeelnemer die zich werkelijk of mogelijk in een identieke situatie bevindt, en wat hen betreft dus niet is voldaan aan de voorwaarde van individuele geraaktheid.

123. Het argument dat alle producenten van koperverbindingen lid zouden zijn van de EUCuTF, is niet in strijd met deze conclusie.

124. De leden van de EUCuTF kunnen immers niet worden gelijkgesteld met een beperkte groep van personen die op het ogenblik van de vaststelling van de litigieuze verordening waren geïdentificeerd of identificeerbaar waren – en die er dus individueel door konden zijn geraakt – aangezien de groep kan worden uitgebreid na de inwerkingtreding van die verordening. Zelfs al is dit moeilijk denkbaar, is het Hof nooit afgeweken van dit soepele begrip „gesloten groep”.⁴⁶

125. Verder impliceert de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden bepaald, evenwel niet dat deze subjecten moeten worden beschouwd als individueel door deze maatregel geraakt, wanneer vaststaat dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de betrokken handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie.⁴⁷

126. Op het ogenblik van de vaststelling van de litigieuze verordening is bij de beslissing over de opname van koperverbindingen op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen geen rekening gehouden met de bijzondere hoedanigheden van de leden van rekwirante, maar wel met het feit dat deze stof aan de criteria voldeed om als persistente en toxische stof in de zin van punt 4, van bijlage II, van verordening nr. 1107/2009 te worden aangemerkt.⁴⁸

127. In dit verband kan het feit dat koperverbindingen, zoals rekwirante aanvoert, de enige anorganische stof vormen op de betrokken lijst, geen gevolgen hebben voor de individuele geraaktheid van de leden van de EUCuTF. Deze omstandigheid heeft namelijk geen enkele invloed op het feit dat de rechtsgevolgen van de litigieuze verordening alleen maar van toepassing zijn op de leden van rekwirante wegens hun objectieve hoedanigheid van producenten van koperverbindingen.⁴⁹

⁴⁶ Zie voor een recente toepassing arrest van 24 november 2016, Ackermann Saatzucht e.a./Parlement en Raad (C-408/15 P en C-409/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:893, punt 39).

⁴⁷ Zie in deze zin arresten van 23 april 2009, Sahlstedt e.a./Commissie (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 19 december 2013, Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852).

⁴⁸ Zie overweging 6 van de litigieuze verordening.

⁴⁹ Het feit dat het Gerecht in het arrest van 30 september 2003, Sony Computer Entertainment Europe/Commissie (T-243/01, EU:T:2003:251), heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat de verzoekster de enige erkende importeur was van de PlayStation² console in de Unie, relevant was om te beoordelen of de verzoekster individueel werd geraakt, kan volgens mij niet afdoen aan deze conclusie. Rekwirante heeft de relevantie van dat arrest in de onderhavige zaak niet aangetoond. Het Hof heeft reeds de gelegenheid gehad om in het geval van een „exclusieve” invoerder te bevestigen dat deze omstandigheid de algemene strekking van een handeling niet wijzigde „zolang maar [vaststond] dat [de] toepassing [ervan voortvloeiende] uit een objectieve feitelijke of rechtstoestand die in de handeling in relatie tot haar doelstelling werd omschreven” (arrest van 14 juli 1983, Spijker Kwasten/Commissie, 231/82, EU:C:1983:220, punt 10).

3. Conclusie met betrekking tot het derde middel

128. Het Gerecht heeft, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, in de punten 22 en 31 van de bestreden beschikking kunnen oordelen dat de EUCuTF geen eigen belang kon doen gelden en dat haar leden zich niet in een situatie bevonden die hen individualiseerde. Bijgevolg heeft het, ook zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, in punt 32 van de bestreden beschikking kunnen beslissen dat, aangezien de voorwaarde van individuele geraaktheid niet was vervuld, de ontvankelijkheid van het door de EUCuTF ingestelde beroep niet kon worden vastgesteld op grond van artikel 263, vierde alinea, tweede zinsdeel, VWEU.

129. Bijgevolg dient het door rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening ingeroepen derde middel ongegrond te worden verklaard.

C. Tweede middel: effectieve rechterlijke bescherming van de EUCuTF en haar leden

1. Argumenten van partijen

130. Met haar tweede middel verwijt rekwirante het Gerecht in de punten 52 tot en met 60 van de bestreden beschikking te hebben geoordeeld dat haar het recht en dat van haar leden op een effectieve rechterlijke bescherming niet door de niet-ontvankelijkheidsverklaring van haar beroep werd ontnomen.

131. Rekwirante voert aan dat de leden van de EUCuTF niet de mogelijkheid hadden een nationale uitvoeringsmaatregel te betwisten die hun toestond de gevolgen van de litigieuze verordening aan de orde te stellen. Rekwirante beweert dat, wanneer een nationale autoriteit beslist koperverbindingen aan een vergelijkende evaluatie te onderwerpen zonder na die evaluatie een beslissing te nemen over de vervanging van die verbindingen, zij deze „beslissing” immers niet kan aanvechten omdat zij geen belang heeft om in rechte op te treden tegen een handeling die voor haar niet bezwarend is.

132. De leden van de EUCuTF zouden 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 koperverbindingen als voor vervanging in aanmerking komende stof te betwisten.

133. Volgens rekwirante kunnen, anders dan het Gerecht in de punten 54 en 55 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld, de toegang tot de nationale rechters en de mogelijkheid om het Hof een prejudiciële vraag te stellen ter beoordeling van de geldigheid van de litigieuze verordening, haar recht of dat van haar leden op een effectieve rechterlijke bescherming niet garanderen. Ten eerste is absoluut niet zeker dat negatief wordt beslist over de verlenging van de goedkeuring van koperverbindingen. Bijgevolg zouden rekwirante en haar leden de litigieuze verordening, die tot in het oneindige rechtsgevolgen tot stand zal brengen, nooit kunnen betwisten. Ten tweede zouden rekwirante en haar leden, zelfs ingeval een negatieve beslissing wordt vastgesteld en onafhankelijk van de mogelijkheid om het Hof een prejudiciële vraag te stellen, de administratieve last en de economische kosten moeten dragen die voortvloeien uit de kwalificatie van koperverbindingen als „stof die in aanmerking komt om te worden vervangen”.

134. De Commissie meent dat het middel niet-ontvankelijk is omdat de EUCuTF alleen maar de argumenten herhaalt die zij voor het Gerecht heeft aangevoerd, zonder echter een onjuiste rechtsopvatting in de bestreden beschikking aan te duiden. Subsidiair is zij van mening dat het middel ongegrond is.

2. Analyse

135. Anders dan de Commissie meen ik dat het tweede middel van rekwirante ontvankelijk is.

136. Ten eerste duidt rekwirante uitdrukkelijk de punten van de bestreden beschikking aan. Ten tweede bekritiseert zij beargumenteerd de uiteenzetting van het Gerecht met betrekking tot de rechterlijke bescherming van de leden van rekwirante en wijst zij erop dat het in zijn conclusie daaruit blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting.

137. Ik moet echter vaststellen dat het Gerecht in geen geval blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Hoewel de vaste rechtspraak van het Hof in de rechtsleer uitgebreid is bekritiseerd, omdat de „volledigheid” van het systeem soms illusoir is, heeft het Gerecht namelijk slechts toepassing gemaakt van die vaste rechtspraak volgens welke het VWEU met de artikelen 263 en 277 enerzijds en met artikel 267 anderzijds 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 vertrouwen.⁵⁰

138. In dat kader 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.⁵¹

139. 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”⁵².

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

141. Zowel verordening nr. 1107/2009 als de litigieuze verordening zouden in dat geval het voorwerp moeten kunnen zijn van een incidentele toetsing. 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

⁵⁰ Zie in die zin punt 75 van deze conclusie en de in voetnoot 32 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.

⁵¹ Zie in deze 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).

⁵² 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).

handeling die het voorwerp is van de exceptie van onwettigheid.⁵³ 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.⁵⁴

142. In casu moet worden opgemerkt dat de eventuele uitvoeringsmaatregelen die op basis van verordening nr. 1107/2009 worden vastgesteld, niet zouden kunnen worden uitgevaardigd als de koperbestanddelen niet vooraf bij de litigieuze verordening waren opgenomen op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen.

143. Bovendien zou het afwijzen van de exceptie van onwettigheid tegen de litigieuze verordening leiden tot de immuniteit ervan voor elke rechterlijke toetsing, aangezien een rechtstreeks beroep bij het Hof zou zijn uitgesloten wegens de uitvoeringsmaatregelen die deze verordening „met zich meebrengt”. Een dergelijke immuniteit is zeker in strijd 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.⁵⁵ Zij zou dus een leemte vormen in het systeem van rechtsmiddelen en procedures dat door het VWEU is ingevoerd 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 invloed van artikel 19 VEU

144. Uit de voorgaande opmerkingen volgt dat als het Hof zou oordelen dat het eerste middel ongegrond is, het Gerecht niet blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 60 van de bestreden beschikking te oordelen dat het argument van rekwirante met betrekking tot de effectieve rechterlijke bescherming moest worden afgewezen. Zelfs al kan de EUCuTF de litigieuze verordening wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU niet rechtstreeks aanvechten voor de Unierechter, zij heeft, zoals het Gerecht in wezen in punt 61 van die beschikking heeft opgemerkt, de mogelijkheid de ongeldigheid van die verordening via een incidenteel rechtsmiddel in te roepen voor de bevoegde rechters.

145. 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 koperverbindingen bevat, te verlengen, aangezien een dergelijke beslissing de rechtssituatie van rekwirante niet wijzigt en dus niet door de Spaanse rechters is erkend als een aanvechtbare handeling.

146. Zoals het Gerecht in wezen in punt 59 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.

147. Bovendien wijzigt de door de EUCuTF 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 belang om in rechte op te treden, de strekking van artikel 263 VWEU niet.

⁵³ 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).

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Zie in deze zin met name arrest van 29 juni 2010, E en F (C-550/09, EU:C:2010:382, punt 44).

148. Aangezien artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU de lidstaten een resultaatsverbintenis oplegt, „[zou] het [immers] aan de nationale rechters [staan] de ontvankelijkheids- en procedurele voorwaarden die van toepassing zijn op de beroepen die bij hen aanhangig worden gemaakt, zoals het vereiste van een belang om in rechte op te treden, 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 te garanderen van de rechten die justitiabelen aan het Unierecht ontleen”.⁵⁶

149. 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 ontleen”.⁵⁷ In die omstandigheden is het dus aan de betrokken lidstaat om, voor de nationale rechter, nieuwe rechtsmiddelen te creëren voor de handhaving van het Unierecht.⁵⁸

150. De in de twee voorgaande punten vermelde oplossingen zijn inderdaad enigszins paradoxaal met de strenge uitlegging door het Hof van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van het beroep tot nietigverklaring.⁵⁹ Zij zijn echter in overeenstemming met de logica van artikel 19 VEU en de enige die ervoor kunnen zorgen dat er geen leemte is in de rechterlijke bescherming van de Unieburgers.

151. 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

152. Na mijn analyse van de door rekwirante ter ondersteuning van haar hogere voorziening ingeroepen middelen, geef ik in overweging het eerste middel te aanvaarden. 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.

153. In overeenstemming met artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, kan het 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.

154. 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 de EUCuTF 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.

⁵⁶ Beschikking van 14 juli 2015, *Forgital Italy/Raad* (C-84/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:517, punt 66).

⁵⁷ Arrest van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 104).

⁵⁸ 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).

⁵⁹ 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”.

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

156. Daarentegen meent de Commissie dat de litigieuze verordening geen rechtstreekse gevolgen kan hebben voor rekwirante of haar leden, aangezien de door de EUCuTF ingeroepen gevolgen niet rechtstreeks zouden voortvloeien uit de opname van koperverbindingen op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen, maar uit eventuele latere beslissingen van de Commissie of de lidstaten waarvan de vaststelling een ruime beoordelingsbevoegdheid impliceert. Daardoor zou de litigieuze verordening niet aan de voorwaarden inzake de directe geraaktheid voldoen.

157. Volgens door de Commissie ingeroepen vaste rechtspraak van het Hof wordt een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks geraakt door een handeling van de Unie als die handeling „rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en aan degenen tot wie hij 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”.⁶⁰

158. In casu ben ik echter, anders dan de Commissie, van mening dat de litigieuze verordening een rechtstreeks gevolg heeft voor de rechtssituatie van rekwirante, zonder dat de tussenkomst van de Unie of de nationale autoriteiten van een lidstaat is vereist. Wegens het loutere feit van de opname bij de litigieuze verordening van koperverbindingen op de lijst van voor vervanging in aanmerking komende stoffen wordt de juridische regeling van deze stof immers gewijzigd.

159. Hoewel de Commissie en de lidstaten over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken in het kader van aanvragen tot verlenging van de goedkeuring van een werkzame stof of de verlenging van toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen en naar aanleiding van de in artikel 50 van verordening nr. 1107/2009 bepaalde vergelijkende studie, beschikken zij over geen enkele beoordelingsvrijheid wat de kwalificatie betreft van koperverbindingen als „stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen”, noch bijgevolg wat de toepasselijke regeling betreft. De beoordelingsvrijheid van de Commissie of de lidstaten geldt alleen maar in het kader van de toepassing van verordening nr. 1107/2009. Deze verordening is echter niet de verordening waarvan rekwirante nietigverklaring vraagt.

160. Bijgevolg ben ik van mening dat het beroep tot nietigverklaring van rekwirante tegen 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 betreft in de zin van deze bepaling.

⁶⁰ 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

161. Het lijkt volgens mij geen twijfel dat een justitiabele zoals de EUCuTF (of een van haar leden) 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. Hoewel deze verordening een regelgevingskarakter heeft in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, bevat deze verordening noodzakelijkerwijze uitvoeringsmaatregelen. Verder wijzigt zij de rechtssituatie van de betrokkenen niet zonder dat de Commissie of de lidstaten een beoordelingsbevoegdheid uitoefenen.

162. Rekwirante heeft volgens mij de dialectische werking tussen de rechtsmiddelen die bij het Verdrag is ingevoerd en die door het Hof voortdurend in herinnering is gebracht, 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.

163. 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 27 april 2016, European Union Copper Task Force/Commissie (T-310/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:265), wordt vernietigd.
- 2) Het verzoek van European Union Copper Task Force 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 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) European Union Copper Task Force wordt verwezen in de kosten.”