



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

14 juni 2012 *

„Milieu — Verordening (EG) nr. 1367/2006 — Verplichting van lidstaten om luchtkwaliteit te beschermen en te verbeteren — Aan lidstaat toegestane tijdelijke afwijking — Verzoek tot interne herziening — Weigering — Maatregel van individuele strekking — Geldigheid — Verdrag van Aarhus”

In zaak T-396/09,

Vereniging Milieudefensie, gevestigd te Amsterdam (Nederland),

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, gevestigd te Utrecht (Nederland),

vertegenwoordigd door A. van den Biesen, advocaat,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Oliver, W. Roels en A. Alcover San Pedro, vervolgens door P. Oliver, A. Alcover San Pedro en E. Manhaeve, en tot slot door P. Oliver, A. Alcover San Pedro en B. Burggraaf als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels, Y. de Vries, J. Langer en M. de Ree als gemachtigden,

door

Europees Parlement, aanvankelijk vertegenwoordigd door L. Visaggio en A. Baas, vervolgens door L. Visaggio en G. Corstens als gemachtigden,

en door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Moore en F. Naert als gemachtigden,

intervenienten,

* Procestaal: Nederlands.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking C(2009) 6121 van de Commissie van 28 juli 2009 houdende niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek van verzoeksters om herziening van haar beschikking C(2009) 2560 def. van 7 april 2009, waarbij het Koninkrijk der Nederlanden is toegestaan tijdelijk af te wijken van de verplichtingen van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1),
wijst

HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: A. Dittrich, president, I. Wiszniewska-Białicka (rapporteur) en M. Prek, rechters,
griffier: N. Rosner, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 september 2011,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoeksters zijn enerzijds de Vereniging Milieudefensie, een te Amsterdam gevestigde vereniging naar Nederlands recht, waarvan het doel het beschermen van het milieu en het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nederland is, en anderzijds de Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, een te Utrecht gevestigde stichting naar Nederlands recht die zich bezighoudt met het bestrijden van de luchtverontreiniging in de regio Utrecht.
- 2 Op 15 juli 2008 heeft het Koninkrijk der Nederlanden overeenkomstig artikel 22 van richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB L 152, blz. 1), de Commissie van de Europese Gemeenschappen in kennis gesteld van het uitstel van het tijdstip waarop aan de jaarlijkse grenswaarde voor stikstofdioxide moet worden voldaan in negen zones en van de vrijstelling van de verplichting de dagelijkse en jaarlijkse grenswaarden toe te passen voor deeltjes die een inlaat passeren met een efficiencygrens van 50 % bij een aërodynamische diameter van 10 μm (hierna: „PM₁₀”).
- 3 Op 7 april 2009 heeft de Commissie beschikking C(2009) 2560 def. (hierna: „beschikking van 7 april 2009”) gegeven.
- 4 Artikel 1 van de beschikking van 7 april 2009 luidt:

„1. Er wordt geen bezwaar gemaakt tegen het uitstel van het in bijlage XI bij richtlijn 2008/50/EG vastgestelde tijdstip om aan de jaarlijkse NO₂-grenswaarde te voldoen in de in de bijlage bij deze beschikking gespecificeerde zones 1 tot en met 8. Het uitstel is van toepassing tot en met 31 december 2014.

2. Er wordt geen bezwaar gemaakt tegen het uitstel van het tijdstip om aan de jaarlijkse NO₂-grenswaarde te voldoen in de in de bijlage bij deze beschikking gespecificeerde zone 9, op voorwaarde dat het nationale luchtkwaliteitsplan, het NSL [Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit], en het relevante regionale plan worden aangepast teneinde te waarborgen dat de jaarlijkse NO₂-grenswaarde tegen 31 december 2012 word[t] bereikt. [...]”

- 5 Artikel 2 van de beschikking van 7 april 2009 luidt:

„Er wordt geen bezwaar gemaakt tegen de [...] vrijstellingen van de in bijlage XI bij richtlijn 2008/50/EG vastgestelde verplichting om aan de PM₁₀-grenswaarden te voldoen:

[...]

Deze vrijstelling is van toepassing tot en met 10 juni 2011.”

- 6 Artikel 3 van de beschikking van 7 april 2009 bepaalt dat Nederland de Commissie bepaalde informatie betreffende de in richtlijn 2008/50 vastgestelde grenswaarden verschaft.
- 7 Bij brief van 18 mei 2009 hebben verzoeksters de Commissie verzocht om interne herziening van de beschikking van 7 april 2009 op basis van artikel 10, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB L 264, blz. 13).
- 8 Bij beschikking C(2009) 6121 van 28 juli 2009 (hierna: „bestreden beschikking”) heeft de Commissie het door verzoeksters ingediende verzoek tot interne herziening afgewezen. Zij heeft daarin te kennen gegeven:

„U verzoekt om herziening van de genoemde beschikking van 7 april 2009 aangezien Nederland niet zou voldoen aan de voorwaarden, neergelegd in artikel 22 van richtlijn 2008/50/EG, en als gevolg daarvan de Commissie bezwaren had moeten aandragen tegen het gevraagde uitstel voor het voldoen aan de grenswaarden voor [stikstofdioxide] en de vrijstelling van de verplichting om grenswaarden voor PM₁₀ toe te passen.

[...]

Uit een gecombineerde lezing van artikel 10 en de definitie van ‚administratieve handeling’ in artikel 2(1)(g) van de verordening volgt dat een verzoek tot interne herziening alleen kan worden ingediend tegen een maatregel van individuele strekking die genomen is door een communautaire instelling of communautair orgaan, de maatregel onder het milieurecht valt en juridisch bindende en externe werking heeft.

Zonder een oordeel uit te spreken aangaande het wel of niet voldaan zijn aan andere in Titel IV van verordening (EG) nr. 1367/2006 opgenomen criteria wat betreft de ontvankelijkheid van het verzoek, is de Commissie van mening dat de beschikking van 7 april 2009 geen maatregel van individuele strekking is.

De Commissie begrijpt uw verzoek aldus, dat u van mening bent dat de beschikking een administratieve handeling is, zijnde van individuele strekking (een beschikking), onder andere voor zover zij gericht is tegen één, met naam aangeduide lidstaat [...].

Een beslissing gericht aan een specifieke lidstaat kan echter een maatregel van algemene strekking zijn indien die maatregel strekt tot het goedkeuren van maatregelen die van toepassing zijn op één of meer categorieën van personen, die op een algemene en abstracte wijze zijn omschreven.

Er bestaat jurisprudentie van de strekking dat afwijkingen van een bepaald algemeen regiem, die door de Commissie bij bevestigende beslissingen worden toegestaan krachtens een bepaalde richtlijn, hetzelfde rechtskarakter hebben als de richtlijn, indien die Commissiebeslissingen in abstracte termen gericht zijn tot niet nader omschreven personen en van toepassing zijn op objectief omschreven situaties. In dergelijke gevallen moeten de beslissingen (hoewel aangeduid met beschikking)

beschouwd worden als maatregelen van algemene strekking. Verwezen wordt naar zaak T-142/03 (Fost Plus VZW tegen Commissie [2005] ECR blz. II-589, paragraaf 47 en de daarin geciteerde jurisprudentie).

In het licht van het toepassingsbereik en de voorwaarden van de derogatie van artikel 22 van richtlijn 2008/50/EG is de Commissie van mening dat het een toepassing op een objectief beschreven situatie betreft, die juridische gevolgen heeft voor niet nader omschreven categorieën van personen in het algemeen en in abstracto. Derhalve zijn beslissingen die gebaseerd zijn op artikel 22 van richtlijn 2008/50/EG te beschouwen als ‚afwijkingen van een algemeen geldend regiem’ als bedoeld in de hierboven aangehaalde rechtspraak en hebben die beslissingen daarom dezelfde algemene strekking als richtlijn 2008/50/EG.

Daarnaast kan ook nog worden verwezen naar de omstandigheid dat toepassing van artikel 22 van richtlijn 2008/50/EG alleen mogelijk is indien de lidstaat voor de zones en agglomeraties waarop het uitstel en de vrijstelling betrekking moeten hebben een luchtkwaliteitsplan opstelt. Een dergelijk plan voorziet in de aannahme en uitvoering van maatregelen die van toepassing zijn op niet nader omschreven personen in objectief omschreven situaties. De beslissing op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50/EG, waarbij de Commissie geen bezwaren heeft opgeworpen tegen de mededeling door Nederland, is gebaseerd op het door die lidstaat overgelegde luchtkwaliteitsplan.

Op grond van het voorgaande is de Commissie van mening dat uw verzoek tot interne herziening geen betrekking heeft op een administratieve maatregel als omschreven in artikel 2(1)(g) van verordening 1367/2006. De Commissie verklaart uw verzoek derhalve niet-ontvankelijk.

[...]”

Procesverloop en conclusies van partijen

- 9 Bij op 6 oktober 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld.
- 10 Bij op 19 oktober 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte hebben verzoeksters in kort geding de president van het Gerecht in wezen verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking tot de uitspraak van het Gerecht in de hoofdzaak of tot de vaststelling door de Commissie van een nieuwe beschikking met betrekking tot het verzoek tot interne herziening.
- 11 Bij beschikking van 17 december 2009 heeft de president van het Gerecht het verzoek in kort geding kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.
- 12 Bij respectievelijk op 14, 15 en 26 januari 2010 ter griffie van het Gerecht neergelegde akten hebben het Europees Parlement, het Koninkrijk der Nederlanden en de Raad van de Europese Unie verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie. Deze verzoeken zijn ingewilligd bij beschikking van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 11 maart 2010. Het Parlement, het Koninkrijk der Nederlanden en de Raad hebben hun memories in interventie ingediend op 28 mei 2010. De Commissie en verzoeksters hebben op 15 respectievelijk 19 juli 2010 hun opmerkingen over die memories ingediend.
- 13 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Zevende kamer, waarnaar de onderhavige zaak dan ook is verwezen.
- 14 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Zevende kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

- 15 Partijen hebben ter terechtzitting van 13 september 2011 pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.
- 16 Verzoeksters concluderen dat het het Gerecht behage:
- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
 - de Commissie op te dragen inhoudelijk uitspraak te doen op het verzoek tot interne herziening en haar daarvoor een termijn te stellen;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 17 De Commissie, ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, het Parlement en de Raad, concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeksters te verwijzen in de kosten.

In rechte

Het verzoek om een bevel

- 18 Aangaande het in het tweede punt van het petitum van verzoeksters vervatte verzoek om een bevel, ertoe strekkende dat het Gerecht de Commissie opdraagt inhoudelijk uitspraak te doen op het verzoek tot interne herziening en haar daarvoor een termijn stelt, is het vaste rechtspraak dat de rechter van de Unie in het kader van een beroep tot nietigverklaring enkel bevoegd is, de rechtmatigheid van de bestreden handeling te toetsen, en het Gerecht bij de uitoefening van zijn bevoegdheden geen bevelen tot de instellingen van de Unie kan richten (arrest Hof van 8 juli 1999, DSM/Commissie, C-5/93 P, Jurispr. blz. I-4695, punt 36, en arrest Gerecht van 24 februari 2000, ADT Projekt/Commissie, T-145/98, Jurispr. blz. II-387, punt 83). Het staat aan de betrokken instelling, krachtens artikel 266 VWEU de ter uitvoering van een arrest houdende nietigverklaring noodzakelijke maatregelen te treffen (arresten Gerecht van 27 januari 1998, Ladbroke Racing/Commissie, T-67/94, Jurispr. blz. II-1, punt 200, en 29 september 2009, Thomson Sales Europe/Commissie, T-225/07 en T-364/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 221).
- 19 Hieruit volgt dat het tweede onderdeel van het petitum van verzoeksters niet-ontvankelijk is.

Het verzoek om nietigverklaring

- 20 Ter onderbouwing van hun vordering tot nietigverklaring voeren verzoeksters twee middelen aan. Primair stellen zij dat de Commissie hun verzoek tot interne herziening van de beschikking van 7 april 2009 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft geacht op grond dat het om een maatregel van algemene strekking ging. Dit middel moet aldus worden opgevat dat het in wezen betrekking heeft op schending van artikel 10, lid 1, juncto artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006.
- 21 Subsidiair stellen zij dat, zo het eerste middel zou worden afgewezen, ervan moet worden uitgegaan dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, door het begrip „handelen” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: „Verdrag van Aarhus”), te beperken tot louter „administratieve handeling[en]”, die bovendien in artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening worden omschreven als „maatregel[en] van [...] individuele strekking”, in strijd is met deze bepaling van het Verdrag van Aarhus.

Het eerste middel, ontleend aan schending van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 juncto artikel 2, lid 1, sub g, van deze verordening

- 22 Met het eerste — primaire — middel betogen verzoeksters in hoofdzaak dat de Commissie artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 heeft geschonden door hun verzoek tot interne herziening van de beschikking van 7 april 2009 niet-ontvankelijk te verklaren.
- 23 Ingevolge artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 is elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 van deze verordening gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de instelling van de Unie die een administratieve handeling met betrekking tot het milieurecht heeft verricht. Het in deze bepaling gebruikte begrip administratieve handeling wordt in artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006 omschreven als elke onder het milieurecht vallende en door een instelling van de Unie genomen maatregel van individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft.
- 24 In casu heeft de Commissie het door verzoeksters gedane verzoek tot interne herziening van de beschikking van 7 april 2009 niet-ontvankelijk verklaard op grond dat die beschikking geen maatregel van individuele strekking was en het verzoek tot interne herziening dus geen betrekking had op een administratieve handeling in de zin van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006. Verzoeksters bestrijden dit standpunt met het betoog dat de beschikking van 7 april 2009 een maatregel van individuele strekking is.
- 25 Om te bepalen of de Commissie op goede gronden heeft geoordeeld dat het door verzoeksters ingediende verzoek tot interne herziening niet aan de voorwaarden van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 voldeed, moet dus worden nagegaan of de beschikking van 7 april 2009 een maatregel van individuele strekking in de zin van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006 is.
- 26 Volgens de rechtspraak kan de rechter van de Unie, om de strekking van een handeling te bepalen, niet volstaan met een oordeel op basis van de officiële benaming van de handeling, maar dient hij in de eerste plaats het doel en de inhoud ervan in de beschouwing te betrekken (zie in die zin arrest Hof van 14 december 1962, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e.a./Raad*, 16/62 en 17/62, Jurispr. blz. 943, 958). Zo heeft een tot een lidstaat gerichte beschikking algemene strekking indien zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en abstract omschreven categorieën personen (zie in die zin beschikking Hof van 8 april 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie*, C-503/07 P, Jurispr. blz. I-2217, punt 71).
- 27 Daar komt bij dat wanneer een tekst beperkingen of afwijkingen van tijdelijke aard of met een territoriale strekking bevat, deze een wezenlijk onderdeel zijn van het samenstel van bepalingen waarin zij voorkomen en, behoudens in geval van misbruik van bevoegdheid, dezelfde algemene strekking hebben als die bepalingen (arrest Hof van 29 juni 1993, *Gibraltar/Raad*, C-298/89, Jurispr. blz. I-3605, punt 18; beschikking Gerecht van 12 maart 2007, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie*, T-417/04, Jurispr. blz. II-641, punt 49, en arrest Gerecht van 1 juli 2008, *Região autónoma dos Açores/Raad*, T-37/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 33).
- 28 Tot slot heeft de rechter van de Unie geoordeeld dat afwijkingen van de algemene regeling in door de Commissie op basis van een bepaling van een richtlijn gegeven bevestigingsbeschikkingen dezelfde algemene strekking hadden als die richtlijn, aangezien zij in abstracte bewoordingen tot onbepaalde groepen personen gericht waren en van toepassing waren op objectief bepaalde situaties (zie beschikking Gerecht van 16 februari 2005, *Fost Plus/Commissie*, T-142/03, Jurispr. blz. II-589; hierna: „beschikking Fost Plus”, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 In casu moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat richtlijn 2008/50 een handeling met algemene strekking is voor zover zij in abstracte en algemene bewoordingen een algemene regeling op het gebied van de evaluatie en de beperking van de emissies van verontreinigende stoffen bevat.

30 In de tweede plaats kunnen de lidstaten op grond van artikel 22 van richtlijn 2008/50 onder bepaalde voorwaarden en onder toezicht van de Commissie tijdelijk afwijken van de verplichting, de door deze richtlijn vastgestelde grenswaarden in acht te nemen. Dit artikel bevat de volgende bepalingen:

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

2. Wanneer in een bepaalde zone of agglomeratie overeenstemming met de in bijlage XI genoemde grenswaarden voor PM_{10} niet kan worden bereikt wegens locatiespecifieke dispersiekenmerken, ongunstige klimaatomstandigheden of grensoverschrijdende bijdragen, is de lidstaat uiterlijk tot 11 juni 2011 vrijgesteld van de verplichting om die grenswaarden toe te passen, mits aan de voorwaarden van lid 1 is voldaan en de betreffende lidstaat aantoont dat op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau alle passende maatregelen genomen zijn om de uiterste tijdstippen na te leven.

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

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

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

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

31 In de derde plaats heeft de Commissie in de beschikking van 7 april 2009, vastgesteld op basis van artikel 22, lid 4, van richtlijn 2008/50, naar aanleiding van de kennisgeving van het Koninkrijk der Nederlanden geen bezwaar gemaakt tegen uitstel van de termijn die was vastgesteld om aan de voor stikstofdioxide vastgestelde grenswaarden te voldoen in de zones 1 tot en met 8 en tegen de vrijstelling van de verplichting om aan de PM_{10} -grenswaarden te voldoen. Tegen uitstel van de termijn om aan de voor stikstofdioxide vastgestelde grenswaarden te voldoen in zone 9 werd geen bezwaar gemaakt op voorwaarde dat het NSL en het regionale plan zouden worden aangepast. Deze beschikking heeft gevolgen voor de luchtkwaliteit in bepaalde zones in Nederland en voor allen die daar aanwezig zijn.

32 De beschikking van 7 april 2009, die de Commissie heeft vastgesteld krachtens artikel 22, lid 4, van richtlijn 2008/50, vormt dus een uitzondering op het bij richtlijn 2008/50 ingevoerde algemene stelsel met dezelfde algemene strekking als deze richtlijn, doordat zij in abstracte bewoordingen tot onbepaalde groepen personen is gericht en van toepassing is op objectief bepaalde situaties.

- 33 De in de beschikking Fost Plus, punt 28 supra, gekozen oplossing kan dus ook toepassing vinden op het onderhavige geval. Om te beginnen is zowel in richtlijn 2008/50 als in richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10), die aan de orde was in de beschikking Fost Plus, punt 28 supra, in abstracte en objectieve termen een algemene regeling neergelegd op het gebied van respectievelijk de bestrijding van luchtvervuiling en de nuttige toepassing van verpakkingen en verpakkingsafval. Voorts machtigt artikel 22 van richtlijn 2008/50 de lidstaten, evenals artikel 6, lid 6, van richtlijn 94/62, onder bepaalde voorwaarden en onder toezicht van de Commissie af te wijken van de in die richtlijn vastgelegde algemene regeling. Tot slot hebben de beschikkingen die de Commissie geeft krachtens artikel 22 van richtlijn 2008/50, evenals de bevestigende beschikkingen van de Commissie op basis van artikel 6, lid 6, van richtlijn 94/62, dezelfde algemene strekking als de richtlijn, aangezien zij in abstracte bewoordingen tot onbepaalde groepen personen zijn gericht en van toepassing zijn op objectief bepaalde situaties.
- 34 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de beschikking van 7 april 2009, als maatregel van algemene strekking, niet kan worden beschouwd als een administratieve handeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006.
- 35 Aan deze conclusie wordt door de argumenten van verzoeksters niet afgedaan.
- 36 Aangaande in de eerste plaats de argumenten van verzoekster ten betoge dat de beschikking van 7 april 2009 een maatregel van individuele strekking is, moet allereerst worden opgemerkt dat het feit dat deze beschikking tot het Koninkrijk der Nederlanden gericht is niet beslissend is voor de bepaling van de strekking ervan gelet op de hiervóór in de punten 26 tot en met 28 aangehaalde rechtspraak. Volgens het Hof heeft een tot één lidstaat gerichte beschikking algemene draagwijdte (beschikking Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, punt 26 supra, punt 71). Bovendien is het door verzoeksters ingeroepen arrest van het Hof van 20 maart 2003, Denemarken/Commissie (C-3/00, Jurispr. blz. I-2643, punten 39 en 40), in casu irrelevant aangezien de zaak die tot dat arrest heeft geleid een andere vraag betrof dan de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde vraag. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat de procedure die ertoe leidde dat de Commissie op basis van artikel 95, leden 4 en 6, EG een beschikking gaf waarbij zij ermee instemde dat een nationale bepaling werd gehandhaafd die afweek van een handeling van algemene strekking, niet kon worden geacht deel uit te maken van het wetgevingsproces waarbij een handeling van algemene strekking tot stand komt. Het was dus niet de vraag of de betrokken beschikking een maatregel van algemene of individuele strekking was, maar of die beschikking tot stand kwam in een wetgevingsprocedure. Het argument dat verzoeksters ontleen aan de omstandigheid dat de beschikking van 7 april 2009 enkel tot het Koninkrijk der Nederlanden is gericht kan dus niet slagen.
- 37 Vervolgens moet worden opgemerkt dat, anders dan verzoeksters betogen, de omstandigheid dat de Commissie het door een lidstaat ingediende verzoek om afwijking individueel kan beoordelen en over de mogelijkheid beschikt, de gevraagde afwijking toe te staan of te weigeren of onder bepaalde voorwaarden ermee kan instemmen, niet bepalend is om de strekking van de beschikking van 7 april 2009 vast te stellen gelet op de in de punten 26 tot en met 28 hiervóór aangehaalde rechtspraak.
- 38 Het argument van verzoeksters dat de beschikking van 7 april 2009 een maatregel van individuele strekking is doordat zij enkel voor het Koninkrijk der Nederlanden rechtsgevolgen sorteert, kan niet slagen. Deze beschikking machtigt het Koninkrijk der Nederlanden immers, handelingen van algemene strekking vast te stellen die van toepassing zijn op alle natuurlijke personen en rechtspersonen die in de zones en agglomeraties waarop de beschikking van toepassing is wonen of een activiteit verrichten. Mitsdien heeft deze beschikking rechtsgevolgen, niet alleen voor het Koninkrijk der Nederlanden, maar ook voor al die personen.

- 39 Aangaande in de tweede plaats het argument van verzoeksters dat richtlijn 2008/50, nu zij gericht is tot de lidstaten — die een beoordelingsmarge behouden bij de uitvoering van de richtlijn — en niet tot de burgers of ondernemingen, geen maatregelen bevat „die van toepassing zijn op één of meer categorieën van personen, die op een algemene en abstracte wijze zijn omschreven”, zij in herinnering gebracht dat een richtlijn een normatieve, algemene en abstracte handeling is (beschikking Hof van 23 november 1995, Asocarne/Raad, C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149, punt 37). Het feit dat het Koninkrijk der Nederlanden een beoordelingsmarge houdt bij de keus van de vorm en de middelen om richtlijn 2008/50 ten uitvoer te leggen, kan dan ook niet afdoen aan de algemene strekking van deze richtlijn. Bijgevolg kan het argument van verzoeksters niet slagen.
- 40 In de derde plaats is het argument van verzoeksters dat de Commissie diende over te gaan tot heronderzoek van de beschikking van 7 april 2009 daar zij hadden aangevoerd dat het Koninkrijk der Nederlanden niet voldeed aan de voorwaarden van richtlijn 2008/50 om in aanmerking te komen voor een afwijking, irrelevant. Het onderzoek van de gegrondheid van het verzoek tot intern heronderzoek heeft immers geen invloed op de ontvankelijkheid van dat verzoek.
- 41 Blijkens het voorgaande kan de beschikking van 7 april 2009, nu zij geen maatregel van individuele strekking vormt, niet worden aangemerkt als een administratieve handeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006. Die beschikking kon dan ook niet het voorwerp vormen van een verzoek tot interne herziening krachtens artikel 10, lid 1, van die verordening. Gelet op deze bepalingen heeft de Commissie dan ook op goede gronden het door verzoeksters ingediende verzoek tot interne herziening van de beschikking van 7 april 2009 niet-ontvankelijk verklaard.
- 42 Bijgevolg moet het onderhavige middel worden afgewezen.

Het tweede middel, ontleend aan ongeldigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 doordat daarin het begrip „handelen” van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wordt beperkt tot „administratieve handelingen[en]”, die in artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening worden gedefinieerd als „maatregel[en] van [...] individuele strekking”

- 43 Verzoeksters betogen — in hoofdzaak — subsidiair dat zo de bestreden beschikking niet op grond van het eerste middel nietig moet worden verklaard, moet worden geconstateerd dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, doordat daarin het begrip „handelen” van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wordt beperkt tot „administratieve handelingen[en]”, die in artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening worden gedefinieerd als „maatregel[en] van [...] individuele strekking”, in strijd is met die bepaling van het Verdrag van Aarhus. Gezien de voorrang van het Verdrag van Aarhus boven verordening nr. 1367/2006, moet deze — met het Verdrag van Aarhus strijdige — bepaling van verordening nr. 1367/2006 buiten toepassing worden gelaten.
- 44 Vastgesteld moet worden dat verzoeksters met dit middel een exceptie van onrechtmatigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening, in de zin van artikel 241 EG opwerpen.
- 45 De Commissie en interveniënten vorderen afwijzing van dit middel.
- 46 Het Parlement en de Raad betwisten de ontvankelijkheid van dit middel, meer in het bijzonder op grond dat het verzoekschrift geen conclusies bevat ertoe strekkende het Gerecht te verzoeken, te verklaren dat verordening nr. 1367/2006 ongeldig is.
- 47 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak de in artikel 241 EG opgenomen exceptie van onrechtmatigheid uitdrukking geeft aan een algemeen beginsel op grond waarvan iedere partij incidenteel — om de nietigverklaring van een voor haar bezwarende handeling te verkrijgen — de geldigheid kan betwisten van eerdere handelingen die de rechtsgrondslag van de bestreden

beschikking vormen (arrest Gerecht van 19 juli 1999, Q/Raad, T-20/98, JurAmbt. blz. I-A-147 en II-779, punt 47). In casu werpen verzoeksters incidenteel de exceptie van onrechtmatigheid van verordening nr. 1367/2006 op om nietigverklaring van de — op basis van die verordening vastgestelde — bestreden beschikking te verkrijgen. Voor ontvankelijkheid van de exceptie van onrechtmatigheid is een conclusie betreffende de onrechtmatigheid van verordening nr. 1367/2006 dus niet vereist.

- 48 Voor het overige merkt de Raad op dat niet duidelijk is of verzoeksters de rechtmatigheid van verordening nr. 1367/2006 gelet op het Verdrag van Aarhus aan de orde stellen, daar zij twifelen tussen de stelling dat verordening nr. 1367/2006 in strijd is met het Verdrag van Aarhus en de stelling dat die verordening kan worden uitgelegd in overeenstemming met dat Verdrag. De Raad betwijfelt dan ook dat het door verzoeksters subsidiair aangevoerde middel de door artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid bezit.
- 49 Dienaangaande kan worden volstaan met te antwoorden dat verzoeksters in punt 39 van het verzoekschrift duidelijk aangeven dat nu een met het Verdrag van Aarhus strokende uitlegging van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006 niet mogelijk is, deze bepaling buiten toepassing moet blijven wegens strijd met het Verdrag van Aarhus.
- 50 Hieruit volgt dat de exceptie dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 onrechtmatig is op grond dat daarin het begrip „handelen” van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wordt beperkt tot „administratieve handelingen[en]” zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening, ontvankelijk is.
- 51 Aangaande de gegrondheid van dit middel moet worden opgemerkt dat blijkens artikel 300, lid 7, EG de door de Gemeenschap gesloten akkoorden verbindend zijn voor haar instellingen, en deze akkoorden bijgevolg van hogere rang zijn dan de handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht (zie in die zin arresten Hof van 10 september 1996, Commissie/Duitsland, C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52, en 12 januari 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Jurispr. blz. I-609, punt 25).
- 52 Het Verdrag van Aarhus is door de Europese Gemeenschap getekend en vervolgens goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB L 124, blz. 1). De instellingen zijn dus gebonden door dit verdrag, dat voorrang heeft boven afgeleide handelingen van gemeenschapsrecht. Hieruit volgt dat aan de geldigheid van verordening nr. 1367/2006 kan worden afgedaan doordat de handeling onverenigbaar is met het Verdrag van Aarhus.
- 53 Volgens de rechtspraak kan de rechter van de Unie de geldigheid van een bepaling van een verordening slechts toetsen aan een internationaal verdrag wanneer de aard en de opzet daarvan zich hiertegen niet verzetten en bovendien de bepalingen ervan inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig voorkomen (arresten Hof van 3 juni 2008, Intertanko e.a., C-308/06, Jurispr. blz. I-4057, punt 45, en 9 september 2008, FIAMM e.a./Raad en Commissie, C-120/06 P en C-121/06 P, Jurispr. blz. I-6513, punt 110).
- 54 Ingeval de Gemeenschap echter uitvoering heeft willen geven aan een in het kader van een internationaal verdrag aangegane bijzondere verplichting of indien de handeling uitdrukkelijk verwijst naar nauwkeurige bepalingen van dat verdrag, dient het Hof de rechtmatigheid van de betrokken handeling aan de regels van dat verdrag te toetsen [zie in die zin, voor de Overeenkomst van de Wereldhandelsorganisatie, arresten Hof van 23 november 1999, Portugal/Raad, C-149/96, Jurispr. blz. I-8395, punt 49; 30 september 2003, Biret International/Raad, C-93/02 P, Jurispr. blz. I-10497, punt 53, en 1 maart 2005, Van Parys, C-377/02, Jurispr. blz. I-1465, punt 40; zie ook in die zin, voor de Algemene overeenkomst inzake tarieven en handel (hierna: „GATT”), arresten Hof van 22 juni 1989, Fediol/Commissie, 70/87, Jurispr. blz. 1781, punten 19-22, en 7 mei 1991, Nakajima/Raad, C-69/89, Jurispr. blz. I-2069, punt 31]. De rechter van de Unie moet dan ook de rechtmatigheid van een verordening aan een internationaal verdrag kunnen toetsen zonder eerst na te gaan of aan de in

punt 53 hierboven genoemde voorwaarden is voldaan, wanneer die verordening ertoe strekt uitvoering te geven aan een door dat internationale verdrag aan de instellingen van de Unie opgelegde verplichting.

- 55 In het arrest Nakajima/Raad, punt 54 supra (punt 28), heeft het Hof vastgesteld dat verzoekster zich niet beriep op de rechtstreekse werking van de bepalingen van de antidumpingcode van de GATT, maar dat zij incidenteel overeenkomstig artikel 241 EG de geldigheid van een verordening aan de orde stelde met een beroep op een van de middelen van de in artikel 230 EG vermelde rechtmatigheidstoetsing, te weten schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan. Het Hof heeft geoordeeld dat de door verzoekster in die zaak aan de orde gestelde verordening was vastgesteld ter nakoming van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap, die er dus volgens vaste rechtspraak voor dient te zorgen dat de bepalingen van de GATT en de uitvoeringsmaatregelen ervan worden nageleefd (zie arrest Nakajima/Raad, punt 54 supra, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin arrest Hof van 12 november 1998, Italië/Raad, C-352/96, Jurispr. blz. I-6937, punten 20 en 21).
- 56 De rechtspraak die is ontwikkeld in de zaken betreffende de GATT en de Wereldhandelsorganisatie is ook toegepast in het arrest van 16 juni 1998, Racke (C-162/96, Jurispr. blz. I-3655), waarin het Hof de geldigheid van een verordening aan internationaal gewoonterecht heeft getoetst voor zover het heeft geoordeeld dat „de justitiabele [...] zich [beriep] [...] op regels van internationaal gewoonterecht van fundamentele aard tegen de litigieuze verordening, die op basis van deze regels [was] vastgesteld en die hem de bij de Samenwerkingsovereenkomst verleende rechten op preferentiële behandeling ont[nam]” (arrest Racke, reeds aangehaald, punt 48).
- 57 In casu moet worden opgemerkt dat, evenals in de zaak waarin het arrest Nakajima/Raad, punt 54 supra (punt 28), is gewezen, verzoeksters incidenteel krachtens artikel 241 EG de geldigheid van een bepaling van verordening nr. 1367/2006 gelet op het Verdrag van Aarhus aan de orde stellen.
- 58 Voorts moet worden vastgesteld dat verordening nr. 1367/2006 is vastgesteld om uitvoering te geven aan de internationale verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Verordening nr. 1367/2006 heeft blijkens artikel 1, lid 1, sub d, ervan tot doel, het leveren van een bijdrage aan de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus, onder meer door „op [het niveau [van de Unie] toegang tot de rechter te verlenen in milieuaangelegenheden, overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde voorwaarden”. Bovendien verwijst punt 18 van de considerans van verordening nr. 1367/2006 uitdrukkelijk naar artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt voorts dat verplichtingen voortvloeien uit artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en dat verordening nr. 1367/2006 tot doel heeft, de bepalingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus uit te voeren wat de instellingen van de Unie betreft (zie in die zin arrest Hof van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Jurispr. blz. I-1255, punten 39 en 41).
- 59 Hieruit volgt dat de geldigheid van de bepaling waarvan verzoeksters de onrechtmatigheid hebben ingeroepen moet worden getoetst aan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, waartoe moet worden bepaald of het begrip „handelen” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus aldus kan worden uitgelegd dat het zich enkel uitstrekt tot „maatregel[en] van [...] individuele strekking”.
- 60 Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

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

- 61 Het begrip „handelen” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wordt in dit verdrag niet gedefinieerd. Volgens vaste rechtspraak moet een internationaal verdrag worden uitgelegd aan de hand van de bewoordingen waarin het is opgesteld en in het licht van de doelstellingen ervan. Dienaangaande bepalen artikel 31 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht en artikel 31 van het Verdrag van Wenen van 21 maart 1986 inzake het recht van verdragen tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, die in die zin het algemene internationale gewoonterecht weergeven, dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van dat verdrag (zie arrest Hof van 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Allereerst moeten de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus in herinnering worden gebracht.
- 63 Zo volgt uit de zesde en de achtste overweging van de preambule van het Verdrag van Aarhus dat de opstellers van dit verdrag, „[e]rkennend dat adequate bescherming van het milieu van wezenlijk belang is voor het welzijn van de mens en het genot van de fundamentele mensenrechten, waaronder het recht op leven zelf”, van oordeel zijn dat „om dit recht te kunnen doen gelden en deze plicht te kunnen vervullen, burgers toegang tot informatie, recht op inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden moeten hebben, en in dit verband erkennen [...] dat burgers bijstand nodig kunnen hebben om hun rechten uit te oefenen”. Voorts volgt uit de negende overweging van de preambule van het Verdrag van Aarhus dat „op milieugebied, een verbeterde toegang tot informatie alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten verbeteren, bijdragen tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken, het publiek de gelegenheid bieden om zijn bezorgdheid te uiten en bestuursorganen in staat stellen naar behoren rekening te houden met deze bezorgdheid”.
- 64 Voorts bepaalt artikel 1 van het Verdrag van Aarhus onder het opschrift „Doel” dat „om bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn, [...] elke partij de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van dit verdrag [waarborgt]”.
- 65 Een procedure van intern heronderzoek die enkel maatregelen van individuele strekking zou betreffen, zou zeer beperkt blijven daar handelingen op milieugebied meestal handelingen van algemene strekking zijn. Gezien de doelstellingen en het voorwerp van het Verdrag van Aarhus is een dergelijke beperking niet gerechtvaardigd.
- 66 Wat vervolgens de bewoordingen van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus betreft moet worden opgemerkt dat deze de partijen bij het Verdrag van Aarhus een zekere handelingsvrijheid laten voor de definitie van de personen die bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures kunnen inleiden en voor de aard van de procedure (bestuursrechtelijk of rechterlijk). Volgens deze bepaling kunnen immers alleen „leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in [het] nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures”. De formulering van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus ruimt echter niet dezelfde handelingsvrijheid in waar het de definitie van voor betwisting vatbaar „handelen” betreft. Er is dan ook geen enkele reden om het begrip „handelen” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus aldus uit te leggen dat het zich enkel uitstrekt tot handelingen van individuele strekking.
- 67 Aangaande tot slot de bewoordingen van de overige bepalingen van het Verdrag van Aarhus moet worden opgemerkt dat volgens artikel 2, lid 2, van dit verdrag het begrip overheidsinstantie „geen organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid” omvat. Handelingen die een instelling of een orgaan van de Unie verricht in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid kunnen dus van het begrip „handelen” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus zijn uitgesloten. Op grond van deze uitsluiting mag het begrip „handelen” in artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus echter niet worden beperkt tot enkel maatregelen van individuele strekking. Er bestaat immers geen correlatie tussen

handelingen van algemene strekking en door een overheidsinstantie in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid verrichte handelingen. Handelingen van algemene strekking zijn niet noodzakelijkerwijs door een overheidsinstantie in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid verrichte handelingen.

- 68 Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus kan dus niet aldus worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op maatregelen van individuele strekking.
- 69 Hieruit volgt dat artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, voor zover daarin het begrip „handelen” van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wordt beperkt tot „administratieve handelingen[en]”, die in artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening zijn gedefinieerd als „handeling[en] van [...] individuele strekking”, zich niet verdraagt met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.
- 70 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van interveniënten.
- 71 Aangaande het argument van het Parlement en de Raad dat het begrip „handelen” van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus in het recht van de Unie moet worden beperkt tot maatregelen van individuele strekking omdat de procedure van interne herziening — die niet losstaat van de rechterlijke procedure bedoeld in artikel 12 van verordening nr. 1367/2006 — dient te stroken met artikel 230 EG, meer in het bijzonder met de voorwaarde dat de verzoeker door de bestreden handeling individueel en rechtstreeks moet worden geraakt, volstaat het te herinneren aan de inhoud van artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.
- 72 Volgens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 kan een niet-gouvernementele organisatie die in overeenstemming met artikel 10 van deze verordening een verzoek tot interne herziening heeft ingediend, overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het Verdrag, en dus overeenkomstig artikel 230 EG, een procedure voor het Hof van Justitie beginnen. Wat ook de strekking is van de maatregel waarop de interne herziening bedoeld in artikel 10 van deze verordening betrekking heeft, de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 230 EG moeten hoe dan ook in acht worden genomen in geval van beroep bij de rechterlijke instanties van de Unie.
- 73 Voor het overige zijn de voorwaarden van artikel 230 EG, waaronder de voorwaarde dat de verzoeker door de bestreden handeling rechtstreeks en individueel moet worden geraakt, mede van toepassing op maatregelen van individuele strekking die niet tot de verzoeker zijn gericht. Een niet-gouvernementele organisatie, die aan de voorwaarden van artikel 11 van verordening nr. 1367/2006 voldoet, zal dus niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks en individueel worden geraakt door een maatregel van individuele strekking. Anders dan het Parlement en de Raad te kennen geven kan, door het begrip „handelen” tot handelingen van individuele draagwijdte te beperken, niet worden gewaarborgd dat aan de voorwaarde van artikel 230 EG dat de verzoeker rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de bestreden handeling, zal worden voldaan.
- 74 De Raad geeft voorts te kennen dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus een beoordelingsvrijheid impliceert die voldoende ruimte laat om aan de uit dat artikel voortvloeiende verplichting te voldoen door nationale procedures gecombineerd met prejudiciële vragen aan het Hof.
- 75 Dienaangaande moet worden beklemtoond dat een niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 11 van verordening nr. 1367/2006 gestelde voorwaarden om een intern heronderzoek te vragen, slechts indirect een maatregel van algemene strekking van een instelling van de Unie voor een nationaal gerecht kan aanvechten indien aan die maatregel van algemene strekking uitvoering is gegeven in het nationale recht. Het is echter niet zo dat voor alle maatregelen van algemene strekking die de instellingen van de Unie op milieugebied hebben getroffen een nationale uitvoeringsmaatregel wordt getroffen die voor een nationaal gerecht kan worden aangevochten.
- 76 Bovendien wordt het argument van de Raad niet onderbouwd met gegevens waaruit blijkt hoe verzoeksters in casu de maatregel van algemene strekking waarvan zij de Commissie om heronderzoek hebben verzocht voor een nationaal gerecht zouden kunnen aanvechten.

- 77 Bijgevolg is de tegen artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening, gerichte exceptie van onrechtmatigheid, en daarmee het tweede middel, gegrond. De bestreden beschikking moet dus worden nietig verklaard.

Kosten

- 78 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van verzoeksters worden verwezen in de kosten, daaronder begrepen de kosten van de procedure in kort geding.
- 79 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Derhalve dienen het Koninkrijk der Nederlanden, het Parlement en de Raad hun eigen kosten te dragen.

HET GERECHT (Zevende kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Beschikking C(2009) 6121 van de Commissie van 28 juli 2009 wordt nietig verklaard.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, daaronder begrepen de kosten van de procedure in kort geding.**
- 3) **Het Koninkrijk der Nederlanden, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie zullen hun eigen kosten dragen.**

Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juni 2012.

ondertekeningen