ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid)

27 januari 2021 *

„Milieu – Richtlijn 2010/75/EU – Industriële emissies – Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 – Grote stookinstallaties – Conclusies over de beste beschikbare technieken (BBT) – Artikel 16, leden 4 en 5, VEU – Artikel 3, leden 2 en 3, van Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen – Toepassing van de wet in de tijd – Comitologie”

In zaak T-699/17,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Krawczyk als gemachtigden,

verzoekende partij,

ondersteund door

Republiek Bulgarije, vertegenwoordigd door E. Petranova en T. Mitova als gemachtigden,

en

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Fehér als gemachtigde,

interveniënten,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door Ł. Habiak, K. Herrmann en R. Tricot als gemachtigden,

verwerende partij,

ondersteund door

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door M. Jacobs als gemachtigde,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door J. Traband en A.-L. Desjonquères als gemachtigden,

en

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren en A. Alriksson als gemachtigden,

* Procestaal: Pools.

interveniënten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, voor grote stookinstallaties (PB 2017, L 212, blz. 1),

wijst

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. M. Collins, president, V. Kreuschitz (rapporteur), Z. Csehi, G. De Baere en G. Steinfatt, rechters,

griffier: R. Ūkelytė, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 september 2020,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

Procedure tot vaststelling van conclusies over de beste beschikbare technieken (BBT)

1 De conclusies over de beste beschikbare technieken (BBT) vormen volgens artikel 14, lid 3, van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17) de referentie voor de vaststelling van de vergunningsvoorwaarden voor de exploitatie van stookinstallaties.

2 De BBT-conclusies worden vastgesteld in twee stappen overeenkomstig artikel 13 van richtlijn 2010/75 en de bijlage bij uitvoeringsbesluit 2012/119/EU van de Commissie van 10 februari 2012 tot vaststelling van richtsnoeren voor het verzamelen van gegevens, alsook voor het opstellen van BBT-referentiedocumenten en het waarborgen van de kwaliteit ervan als bedoeld in richtlijn 2010/75 (PB 2012, L 63, blz. 1).

3 In de eerste stap wordt, na een informatie-uitwisseling tussen de Europese Commissie, de lidstaten, de betrokken sectoren en de niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming, een technisch referentiedocument voor de beste beschikbare technieken (hierna: „BREF”) vastgesteld. Een technische werkgroep stelt de documenten voor de BREF's op rekening houdend met de resultaten van de informatie-uitwisseling voor de betrokken sector. Het definitieve BREF-ontwerp wordt overgezonden aan het bij artikel 13, lid 3, van richtlijn 2010/75 opgerichte forum, dat een advies uitbrengt over de voorgestelde inhoud van het BREF dat het resultaat is van de technische werkzaamheden.

4 In de tweede stap presenteert de Commissie overeenkomstig artikel 13, lid 5, en artikel 75, lid 2, van richtlijn 2010/75 een ontwerpuitvoeringsbesluit over de BBT-conclusies aan het bij artikel 75 van richtlijn 2010/75 opgerichte comité (hierna: „comité"), dat uit vertegenwoordigers van de lidstaten bestaat. Het comité brengt overeenkomstig de onderzoeksprocedure bedoeld in artikel 5 van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB 2011, L 55, blz. 13) advies uit over het ontwerpuitvoeringsbesluit van de Commissie, en dit bij een gekwalificeerde meerderheid zoals omschreven in artikel 16, leden 4 en 5, VEU. Indien het advies positief is, neemt de Commissie het uitvoeringsbesluit tot vaststelling van de BBT-conclusies aan.

Toepasselijke bepalingen betreffende de gekwalificeerde meerderheid

5 Artikel 16 VEU bepaalt in de leden 4 en 5:

„4. Met ingang van 1 november 2014 wordt onder gekwalificeerde meerderheid van stemmen verstaan ten minste 55 % van de leden van de Raad die ten minste vijftien in aantal zijn en lidstaten vertegenwoordigen waarvan de bevolking ten minste 65 % uitmaakt van de bevolking van de Unie.

Een blokkerende minderheid moet ten minste uit vier leden van de Raad bestaan; in het andere geval wordt de gekwalificeerde meerderheid van stemmen geacht te zijn verkregen.

De overige bepalingen inzake de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld in artikel 238, lid 2[, VWEU].

5. De overgangsbepalingen inzake de omschrijving van de gekwalificeerde meerderheid die tot en met 31 oktober 2014, respectievelijk tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 van toepassing zijn, worden vastgesteld in het protocol betreffende de overgangsbepalingen."

6 Artikel 3 van het Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen (PB 2016, C 202, blz. 321; hierna: „Protocol nr. 36") luidt:

„1. Overeenkomstig artikel 16, lid 4, [VEU] worden de bepalingen van dat lid en van artikel 238, lid 2, [VWEU] inzake de bepaling van de gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Europese Raad en de Raad van kracht op 1 november 2014.

2. Wanneer, tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017, een besluit moet worden genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, kan een lid van de Raad verzoeken dat het besluit wordt genomen met de in lid 3 omschreven gekwalificeerde meerderheid. In dat geval zijn de leden 3 en 4 van toepassing.

3. Tot en met 31 oktober 2014 zijn de volgende bepalingen van kracht, onverminderd artikel 235, lid 1, tweede alinea, [VWEU].

Voor de besluiten van de Europese Raad en de Raad waarvoor een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vereist is, worden de stemmen van de leden als volgt gewogen:

België	12
Bulgarije	10
Tsjechië	12
Denemarken	7
Duitsland	29
Estland	4
Ierland	7
Griekenland	12
Spanje	27
Frankrijk	29
Kroatië	7
Italië	29
Cyprus	4
Letland	4
Litouwen	7
Luxemburg	4
Hongarije	12
Malta	3
Nederland	13
Oostenrijk	10
Polen	27
Portugal	12
Roemenië	14
Slovenië	4
Slowakije	7
Finland	7
Zweden	10
Verenigd Koninkrijk	29

De besluiten komen tot stand wanneer zij ten minste [260] stemmen hebben verkregen en de meerderheid van de leden voorstemt, indien zij krachtens de Verdragen op voorstel van de Commissie moeten worden genomen. In de overige gevallen komen de besluiten tot stand wanneer zij ten minste [260] stemmen hebben verkregen en ten minste twee derde van de leden voorstemmen.

Een lid van de Europese Raad of van de Raad kan verlangen dat, in de gevallen waarin de Europese Raad of de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een handeling vaststelt, wordt nagegaan of de lidstaten welke die gekwalificeerde meerderheid vormen ten minste 62 % van de

bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Indien blijkt dat niet aan deze voorwaarde is voldaan, is de handeling niet vastgesteld.

4. Tot en met 31 oktober 2014 geldt, in gevallen waarin overeenkomstig de Verdragen niet alle leden van de Raad aan de stemming deelnemen, namelijk in de gevallen waarin verwezen wordt naar de gekwalificeerde meerderheid omschreven in artikel 238, lid 3, [VWEU], de gekwalificeerde meerderheid van stemmen als het overeenkomstige aandeel van gewogen stemmen en het overeenkomstige aandeel van het aantal leden van de Raad alsmede, in voorkomend geval, hetzelfde percentage van de bevolking van de betrokken lidstaten, als vastgesteld in lid 3 van dit artikel."

7 Artikel 5 van verordening nr. 182/2011 bepaalt onder meer:

„1. Wanneer de onderzoeksprocedure van toepassing is, brengt het comité zijn advies uit met de meerderheid van stemmen die is voorgeschreven in artikel 16, leden 4 en 5, [VEU], en, indien van toepassing, artikel 238, lid 3, [VWEU], voor handelingen die op voorstel van de Commissie worden vastgesteld. Bij de stemming in het comité worden de stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten in het comité overeenkomstig genoemde artikelen gewogen.

2. Indien het advies positief is, neemt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling aan.

[...]"

Voorgeschiedenis van het geding

8 Op 9 maart 2017 heeft de Commissie in haar hoedanigheid van voorzitter van het comité een ontwerp aan dit comité voorgelegd voor een uitvoeringsbesluit tot vaststelling van BBT-conclusies, op grond van richtlijn 2010/75, voor grote stookinstallaties.

9 Bij schrijven van 23 maart 2017 heeft de Commissie de leden van het comité uitgenodigd voor een vergadering die zou plaatshebben op 28 april 2017. De vergadering was bedoeld om te stemmen over het advies betreffende dit ontwerpuitvoeringsbesluit. Bij dit schrijven was een ontwerpagenda gevoegd.

10 Op 30 maart 2017 heeft de Republiek Polen verzocht om het comité te laten stemmen over het advies betreffende dit ontwerpuitvoeringsbesluit volgens de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 neergelegde stemregels.

11 Op 4 april 2017 heeft de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie het comité van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten een advies doen toekomen dat in wezen inhield dat, om over een ontwerphandeling te kunnen stemmen volgens de regels die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon van toepassing waren, de lidstaat ten laatste op 31 maart 2017 een verzoek in die zin moest indienen en de stemming in kwestie ook vóór die datum moest plaatsvinden.

12 Op 10 april 2017 heeft het directoraat-generaal Milieu van de Commissie het verzoek van de Republiek Polen van 30 maart 2017 afgewezen omdat de stemming over het advies stond ingepland op 28 april 2017, te weten na 31 maart 2017 – de uiterste datum voorzien in artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36.

13 Op 28 april 2017 heeft het comité vergaderd en hebben de leden gestemd voor de vaststelling van een advies over een gewijzigd ontwerpuitvoeringsbesluit. De stemming is verlopen volgens de stemregels van artikel 16, lid 4, VEU en niet die van artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36. Ze heeft tot een positief advies van het comité over het ontwerp geleid: 20 lidstaten die 65,14 % van de bevolking en 71,43 % van de leden van het comité vertegenwoordigen hebben vóór gestemd. Acht lidstaten, waaronder de Republiek Polen, hebben tégen gestemd.

14 Na deze stemming heeft de Commissie op 31 juli 2017 uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van richtlijn 2010/75, voor grote stookinstallaties (PB 2017, L 212, blz. 1; hierna: „bestreden besluit") vastgesteld.

15 Het bestreden besluit legt onder meer de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus (hierna: „BBT-GEN's") op voor stikstofoxiden (NO_x), kwik (Hg) en waterstofchloride (HCl) voor grote stookinstallaties, te weten installaties met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minstens 50 megawatt (MW) onafhankelijk van het gebruikte brandstoftype.

Procedure en conclusies van partijen

16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 oktober 2017, heeft de Republiek Polen het onderhavige beroep ingesteld.

17 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 4 en 15 januari 2018, hebben Hongarije en de Republiek Bulgarije verzocht om in de onderhavige procedure te mogen interveniëren aan de zijde van de Republiek Polen. Bij beslissing van 19 februari 2018 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht deze interventies toegestaan.

18 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 16 en 25 januari 2018, hebben het Koninkrijk België, de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden verzocht om in de onderhavige procedure te mogen interveniëren aan de zijde van de Commissie. Bij beslissingen van respectievelijk 19 en 21 februari 2018 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht deze interventies toegestaan.

19 De interveniënten hebben hun memories ingediend en de hoofdpartijen hebben hun opmerkingen daarover binnen de gestelde termijnen ingediend.

20 Bij beslissing van 11 maart 2019 heeft de president van het Gerecht op grond van artikel 27, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de zaak aan een andere rechter-rapporteur toegewezen, die is toegevoegd aan de Derde kamer.

21 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht op grond van artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering, is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Derde kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.

22 Op voorstel van de Derde kamer heeft het Gerecht overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaak naar een uitgebreide kamer te verwijzen.

23 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer – uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het, in het kader van maatregelen tot organisatie van de procesgang, op grond van artikel 89, lid 3, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering schriftelijke vragen aan de hoofdpartijen gesteld en deze partijen gevraagd om zich schriftelijk uit te spreken over bepaalde aspecten van het geding. Zij hebben hierop binnen de gestelde termijn geantwoord.

24 Partijen hebben ter terechtzitting van 17 september 2020 pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

25 De Republiek Polen, ondersteund door de Republiek Bulgarije en Hongarije, verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

26 De Commissie, ondersteund door het Koninkrijk België, de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden, verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.

In rechte

27 De Republiek Polen voert ter ondersteuning van haar beroep vijf middelen aan.

28 Het eerste middel betreft schending van de toepasselijke bepalingen inzake gekwalificeerde meerderheid. Volgens de Republiek Polen had het bestreden besluit, na haar verzoek in die zin en op grond van artikel 3, leden 2 en 3, van Protocol nr. 36, moeten worden vastgesteld volgens de regels van de gekwalificeerde meerderheid voorzien in het Verdrag van Nice, en niet volgens die welke in het Verdrag van Lissabon zijn neergelegd.

29 Met het tweede en het derde middel stelt de Republiek Polen dat de BBT-GEN'S die het bestreden besluit oplegt voor de emissie van stikstofoxiden (NO_x), kwik (Hg) en waterstofchloride (HCl) van grote stookinstallaties, alsook bepaalde BBT-GEN's voor grote stookinstallaties die jaarlijks minder dan 1 500 uur worden geëxploiteerd, zijn vastgesteld op basis van verkeerde, niet-representatieve informatie en in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

30 Met het vierde en het vijfde middel betwist de Republiek Polen de rechtmatigheid van de uitzondering die het bestreden besluit verleent voor bepaalde geïsoleerde regio's, waar de BBT-GEN's niet hoeven te worden toegepast voor motoren die met zware stookolie of gasolie worden gestookt.

Eerste middel: schending van artikel 16, leden 4 en 5, VEU juncto artikel 3, leden 2 en 3, van Protocol nr. 36

31 Volgens de Republiek Polen, daarin ondersteund door Hongarije, is het bestreden besluit vastgesteld in strijd met de in artikel 16, leden 4 en 5, VEU en artikel 3, leden 2 en 3, van Protocol nr. 36 neergelegde regels inzake stemming bij gekwalificeerde meerderheid. Zij meent in wezen dat, om de regels inzake gekwalificeerde meerderheid van artikel 3, lid 3, van dit protocol te kunnen toepassen, een lidstaat dit gewoon moet aanvragen binnen de in artikel 3, lid 2, ervan gestelde termijn, namelijk tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017. Aangezien de Republiek Polen een dergelijke aanvraag had ingediend op 30 maart 2017, hadden die regels inzake gekwalificeerde meerderheid op 28 april 2017 moeten worden toegepast tijdens de stemming over het ontwerp van het bestreden besluit in het comité. Hongarije voegt daaraan toe dat volgens die regels de vereiste stemdrempel voor de vaststelling van het ontwerp niet zou kunnen zijn behaald en de stemming dus een andere uitkomst zou hebben gehad.

32 De Commissie, ondersteund door het Koninkrijk België, de Franse Republiek en het Koninkrijk Zweden, brengt daar in wezen tegen in dat de in artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 genoemde periode slaat op zowel de datum waarop het lid van de Raad zijn verzoek indient als de datum waarop de stemming plaatsvindt. Volgens haar voorziet deze bepaling in een uitzondering op de algemene regel van artikel 16, lid 4, VEU en dient zij dus strikt te worden uitgelegd. Artikel 16, lid 5, VEU legt op beslissende wijze de materiële werkingssfeer van de overgangsbepalingen van Protocol nr. 36 vast, en uit de tekst van die bepaling en van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 blijkt duidelijk dat de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 omschreven gekwalificeerde meerderheid enkel geldt voor stemmingen die tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 hebben plaatsgevonden. Volgens de Commissie komt de benadering van de Republiek Polen erop neer dat de overgangsbepalingen voor de omschrijving van de gekwalificeerde meerderheid uitsluitend afhangen van een eenzijdige beslissing van één lidstaat en tot in het oneindige van toepassing zouden kunnen zijn, hetgeen artikel 16, lid 4, VEU en de comitéprocedure hun nuttige werking ontneemt en in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. De Commissie preciseert dat de duur van de overgangsperiode op voorhand bekend moet zijn en dat deze duidelijk is afgebakend door de opstellers van het Verdrag.

33 Het Gerecht dient zich in het kader van dit middel uit te spreken over de draagwijdte van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 en meer bepaald over de vraag of het, om de regels van de gekwalificeerde meerderheid van lid 3 van dit artikel te kunnen toepassen, die overeenkomen met de gekwalificeerde meerderheid van het Verdrag van Nice, voldoende is dat een lidstaat tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 een verzoek in die zin indient dan wel dat ook de beslissing in deze periode moet worden genomen.

34 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen en het oogmerk van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. De ontstaansgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan ook relevante gegevens voor de uitlegging van die bepaling bevatten [arrest van 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punt 37]. Er dient dus een letterlijke, een contextuele, een teleologische en een historische uitlegging van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 te worden verricht. In dit verband moet er rekening mee worden gehouden dat de teksten van het Unierecht zijn opgesteld in meerdere talen en dat alle taalversies authentiek zijn, hetgeen een vergelijking van de taalversies noodzakelijk kan maken (zie arrest van 14 juli 2016, Letland/Commissie, T-661/14, EU:T:2016:412, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Wat in de eerste plaats de letterlijke uitlegging betreft, zijn partijen het erover eens dat de tekst van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 twijfel laat over de exacte draagwijdte van deze bepaling. Uit de zin „[w]anneer, tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017, een besluit moet worden genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, kan een lid van de Raad verzoeken dat het besluit wordt genomen met de in lid 3 omschreven gekwalificeerde meerderheid" blijkt namelijk niet of ook het besluit in deze periode moet worden genomen.

36 Ook de andere taalversies van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 kunnen de twijfel over de exacte draagwijdte van deze bepaling niet wegnemen.

37 In de tweede plaats brengt ook de historische uitlegging van deze bepaling geen duidelijkheid over haar tekst. In dit verband zij erop gewezen dat het Verdrag van Lissabon, dat de regels voor de berekening van de gekwalificeerde meerderheid heeft gewijzigd, is vastgesteld naar aanleiding van een mandaat dat werd verleend aan de intergouvernementele conferentie, die werd samengeroepen om een ontwerpverdrag tot wijziging van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag op te stellen. De tekst van dit mandaat luidde dat „wanneer, tijdens een overgangsperiode tot en met 31 maart 2017, een besluit moet worden genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, [...] een lid van de Raad [kan] verzoeken dat het besluit wordt genomen met de in artikel 205, lid 2, van het huidige EG-Verdrag omschreven gekwalificeerde meerderheid" (lid 13 van het mandaat in de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 21 en 22 juni 2007, 11177/1/07 REV 1, bijlage I, blz. 18). De formulering in dit mandaat sluit zeer nauw aan bij die in artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 en kan dan ook niet, zoals de Commissie terecht stelt, de in punt 35 hierboven vermelde ambiguïteit wegnemen. Zoals de Republiek Polen aanvoert, volgt uit dit document evenwel niet dat de stemming volgens de regels van het Verdrag van Nice vóór 1 april 2017 moest plaatsvinden.

38 Wat in de derde plaats de teleologische uitlegging betreft, zij eraan herinnerd dat Protocol nr. 36 volgens zijn – enige – overweging tot doel heeft „de overgang [te regelen] van, enerzijds, de institutionele bepalingen van de Verdragen die van toepassing zijn tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon naar, anderzijds, de bepalingen van bedoeld Verdrag".

39 Daartoe verleent artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 een lidstaat het recht om in de periode van 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017 te vragen om de in artikel 3, lid 3, van dit protocol omschreven gekwalificeerde meerderheid te hanteren, die overeenstemt met die van het Verdrag van Nice, wat partijen trouwens niet lijken te betwisten.

40 De meningen van partijen lopen daarentegen uiteen over de vraag of de stemming óók in die periode moet plaatsvinden. Het bij artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 aan de lidstaten verleende recht om tijdens de in deze bepaling genoemde periode om stemming te verzoeken bij gekwalificeerde meerderheid overeenkomstig de regels van het Verdrag van Nice, impliceert echter noodzakelijkerwijs dat, wanneer een lidstaat een dergelijk verzoek indient, de stemming volgens deze regels verloopt, zelfs indien deze na 31 maart 2017 plaatsvindt. Enkel deze uitlegging kan namelijk verzekeren dat een lidstaat dit recht gedurende heel die periode – tot op de laatste dag ervan – effectief kan uitoefenen.

41 Elke andere uitlegging zou de nuttige werking tenietdoen van de uitdrukkelijke vaststelling van een periode – van 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017 – om het betrokken voorrecht uit te oefenen, en zou de termijn waarbinnen een lidstaat effectief kan verzoeken om te stemmen volgens de regels van het Verdrag van Nice, aanzienlijk inkorten. Het zou namelijk betekenen dat een verzoek dat aan het einde van deze periode wordt ingediend, in de praktijk te laat komt om de

regels van het Verdrag van Nice te kunnen toepassen. Een dergelijke uitlegging zou de lidstaten verplichten hun verzoek in voorkomend geval veel eerder in te dienen, afhankelijk van de – onvoorzienbare – stemdatum. Dit zou in strijd zijn met het recht van de lidstaten om tot op de laatste dag van de in artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 genoemde periode te verzoeken om volgens de regels van het Verdrag van Nice te stemmen.

42 Derhalve volgt uit een teleologische uitlegging van de betrokken bepaling dat de omschrijving van de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 bedoelde gekwalificeerde meerderheid ook kan worden toegepast op een stemming die ná 31 maart 2017 plaatsvindt, op voorwaarde dat een lidstaat daar vóór deze datum om verzoekt.

43 In de vierde plaats zij erop gewezen dat deze conclusie tevens steun vindt in een contextuele uitlegging van de betrokken bepaling. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 past in het kader van de drie overgangsfasen voor de inwerkingtreding van de door het Verdrag van Lissabon voorgeschreven regels inzake gekwalificeerde meerderheid.

44 Hoewel het Verdrag van Lissabon in werking is getreden op 1 december 2009, geldt de omschrijving van de in artikel 16, lid 4, VEU bedoelde gekwalificeerde meerderheid immers pas vanaf 1 november 2014. Volgens artikel 16, lid 5, VEU waren tot en met 31 oktober 2014, respectievelijk tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 overgangsbepalingen van toepassing zoals vastgesteld in het Protocol betreffende de overgangsbepalingen, namelijk Protocol nr. 36.

45 Er moeten dus drie perioden worden onderscheiden: de periode van 1 december 2009 tot en met 31 oktober 2014, de periode van 1 november 2014 tot en met 31 maart 2017, en de periode vanaf 1 april 2017.

46 In de eerste periode golden de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 omschreven regels inzake gekwalificeerde meerderheid, die een voortzetting vormden van de regels van het Verdrag van Nice waarmee zij overeenkwamen. In de tweede periode kon een lid van de Raad op grond van de litigieuze bepaling – artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 – verzoeken dat werd besloten volgens deze regels van het Verdrag van Nice. Bij afwezigheid van een dergelijk verzoek gold de nieuwe, in artikel 16, lid 4, VEU opgenomen omschrijving van de gekwalificeerde meerderheid, wat wordt benadrukt in artikel 3, lid 1, van Protocol nr. 36. In de derde periode geldt de gekwalificeerde meerderheid die wordt omschreven in artikel 16, lid 4, VEU, zonder mogelijkheid om een andere stemberekeningswijze te vragen.

47 Derhalve is artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36, anders dan de Commissie meent, geen uitzondering op de regel van artikel 16, lid 4, VEU, maar een overgangsbepaling die een van de drie overgangsfasen regelt die elkaar hebben opgevolgd na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Haar overgangskarakter wordt bevestigd door de – enige – overweging van Protocol nr. 36 (zie punt 38 hierboven), door de titel van dit protocol – „betreffende de overgangsbepalingen" – en door artikel 16, lid 5, VEU, dat bepaalt dat in een protocol „[d]e overgangsbepalingen" voor de periode tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 worden vastgesteld.

48 De uitlegging in punt 42 hierboven strookt met de vereisten van artikel 16, lid 5, VEU, op grond waarvan artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 is vastgesteld. Volgens die uitlegging was artikel 3, lid 2, immers ten eerste van toepassing tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017, aangezien de uiterste datum om de toepassing van de in lid 3 van dit artikel omschreven gekwalificeerde meerderheid te vragen 31 maart 2017 was, en was het ten tweede van toepassing bij wijze van

overgang, aangezien deze gekwalificeerde meerderheid enkel werd gehanteerd bij stemmingen voor ontwerphandelingen waarvoor in die periode een dergelijk verzoek was ingediend. De Commissie meent dus ten onrechte dat artikel 16, lid 5, VEU vereist dat de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 omschreven gekwalificeerde meerderheid enkel geldt voor stemmingen die tussen 1 december 2009 en 31 oktober 2014 plaatsvinden. De Republiek Polen heeft evenzeer ongelijk waar zij stelt dat de werkingssfeer van artikel 16, lid 5, VEU geen betrekking heeft op de omschrijving van de gekwalificeerde meerderheid.

49 Hoe dan ook zijn de bewoordingen van artikel 16, lid 5, VEU, zoals de verschillende interpretaties van partijen aantonen, zodanig dubbelzinnig dat zij niet kunnen afdoen aan de uitlegging in punt 42 hierboven.

50 Anders dan de Commissie stelt, is de uitlegging in punt 42 hierboven ook in overeenstemming met de uit vaste rechtspraak voortvloeiende vereiste dat een overgangsbepaling strikt moet worden uitgelegd (zie arrest van 27 februari 2019, Griekenland/Commissie, C-670/17 P, EU:C:2019:145, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin arrest van 28 oktober 2010, Commissie/Polen, C-49/09, EU:C:2010:644, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Om te beginnen blijft de toepassing van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 met deze uitlegging immers gebonden aan een welomschreven tijdslimiet (zie punt 48 hierboven), wat derhalve het overgangskarakter ervan verzekert (zie punt 38 hierboven). Voorts is deze uitlegging onontbeerlijk om een lidstaat in staat te stellen tot op de laatste dag van de in artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 bepaalde termijn zijn recht naar behoren en daadwerkelijk te kunnen uitoefenen (zie de punten 40 en 41 hierboven), en gaat die uitlegging dus niet verder dan noodzakelijk is om de uitoefening van dit recht te garanderen.

51 Bovendien heeft de Commissie ongelijk waar zij stelt dat de uitlegging in punt 42 hierboven de nuttige werking van artikel 16, lid 4, VEU en de comitéprocedure tenietdoet, die volgens haar de democratische legitimiteit en de representativiteit van de burgers beogen te versterken. Dienaangaande moet worden benadrukt dat artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 evenzeer onder het primaire recht valt en dat de Commissie dus op dezelfde wijze als voor de Verdragen de nuttige werking ervan moet garanderen, zodat daaraan niet kan worden voorbijgegaan ten voordele van een vroegtijdige toepassing van artikel 16, lid 4, VEU.

52 De contextuele analyse bevestigt dus de in punt 42 hierboven gegeven uitlegging van artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36.

53 In de vijfde plaats zij erop gewezen dat deze uitlegging steun vindt in het rechtszekerheidsbeginsel, dat vereist dat rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn en dat de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar is. Inzonderheid vereist dit beginsel dat een regeling de belanghebbenden in staat stelt precies te weten wat de omvang is van de verplichtingen die zij hun oplegt, en dat deze laatsten ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arrest van 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, punten 127 en 128 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 In dit verband kan de Commissie niet volhouden dat wanneer de toepassing van de overgangsbepaling enkel afhangt van het unilaterale verzoek van een lidstaat, deze bepaling tot in het oneindige kan worden toegepast omdat een handeling formeel gezien onder beraadslaging in de Raad blijft zolang de Commissie haar niet heeft ingetrokken. Dit argument miskent niet alleen het feit dat de toepassing van de overgangsbepaling slechts aan één voorwaarde is onderworpen, namelijk dat de lidstaat hierom verzoekt, welk verzoek beperkt is in de tijd aangezien het uiterlijk

op 31 maart 2017 moet worden ingediend, maar ook het feit dat de beraadslagingen die in een stemming uitmonden een einde maken aan de toepassing van deze overgangsbepaling, en deze bepaling dus niet oneindig is.

55 Integendeel. De door de Commissie bepleite uitlegging dat voor de toepassing van de overgangsbepaling niet alleen de indiening van het verzoek maar ook de stemming zelf uiterlijk op 31 maart 2017 moet plaatsvinden, zou aan het einde van de overgangsperiode onzekerheid veroorzaken over de toepassing in de tijd van de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 omschreven gekwalificeerde meerderheid. Aangezien de duur van de werkzaamheden voor een ontwerphandeling kan variëren, zou een lidstaat die in de overgangsperiode gebruikmaakt van het hem bij deze bepaling verleende recht, vooral wanneer de datum van zijn verzoek in de buurt komt van 31 maart 2017, immers niet de zekerheid hebben dat de stemming effectief volgens die regels kan verlopen. De door de Commissie voorgestane uitlegging zou betekenen dat indien de werkzaamheden voor de ontwerphandeling tot na 31 maart 2017 zouden voortduren, de stemming zou moeten verlopen volgens de gekwalificeerde meerderheid van artikel 16, lid 4, VEU, en dat indien die werkzaamheden vóór die datum zouden worden afgerond en de stemming vóór die datum zou kunnen plaatsvinden, de gekwalificeerde meerderheid van artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 zou worden toegepast. Bovendien zou een dergelijke uitlegging niet alleen een gebrek aan voorzienbaarheid creëren maar mogelijk ook ertoe leiden dat de betrokken overgangsbepaling wordt omzeild door te bepalen dat de stemming ná 31 maart 2017 plaatsvindt.

56 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 aldus worden uitgelegd dat het, om een ontwerphandeling te kunnen laten vaststellen volgens de regels inzake gekwalificeerde meerderheid die in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 worden gegeven en die overeenkomen met de regels van het Verdrag van Nice, volstaat dat een lidstaat tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 om toepassing van die regels verzoekt, zonder dat de stemming over de betrokken ontwerphandeling óók tussen deze data moet plaatsvinden.

57 In casu heeft de Republiek Polen op 30 maart 2017 een verzoek krachtens artikel 3, lid 2, van Protocol nr. 36 ingediend, en hadden die regels dus moeten worden toegepast bij de stemming over het ontwerp van het bestreden besluit op 28 april 2017.

58 Uit de rechtspraak blijkt dat de niet-inachtneming van de stemregels een schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 263 VWEU oplevert (zie in die zin arresten van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, EU:C:1988:85, punt 49; 28 april 2015, Commissie/Raad, C-28/12, EU:C:2015:282, punt 55, en 20 september 2017, Tilly-Sabco/Commissie, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punt 115), die noodzakelijkerwijs de nietigverklaring van de aangetaste handeling teweegbrengt, los van de vraag of deze schending schade heeft berokkend aan degene die de schending aanvoert (zie in die zin arresten van 6 april 2000, Commissie/ICI, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punt 52; 21 september 2017, Feralpi/Commissie, C-85/15 P, EU:C:2017:709, punten 45-47, en 8 september 2016, Goldfish e.a./Commissie, T-54/14, EU:T:2016:455, punt 47).

59 Bijgevolg is de vraag of de Commissie de stemming vóór 1 april 2017 had kunnen organiseren en of de Republiek Polen had kunnen verzoeken om deze stemming vóór deze datum te laten doorgaan, niet relevant. Gezien het in punt 13 hierboven vermelde stemresultaat zou de drempel voor de vaststelling van het ontwerp van het bestreden besluit hoe dan ook niet zijn bereikt volgens de in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36 omschreven regels van de gekwalificeerde meerderheid.

60 Bijgevolg moet het eerste middel worden aanvaard en moet het bestreden besluit nietig worden verklaard, zonder dat de overige door verzoekster aangevoerde middelen hoeven te worden onderzocht.

Gevolgen in de tijd van de nietigverklaring van het bestreden besluit

61 Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU bepaalt de Unierechter, zo hij dit nodig oordeelt, welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd. Deze bepaling is onder meer in die zin uitgelegd dat zij toelaat om, om redenen van rechtszekerheid [zie in die zin arresten van 20 september 2017, Tilly-Sabco/Commissie, C-183/16 P, EU:C:2017:704, punt 124, en 4 september 2018, Commissie/Raad (Overeenkomst met Kazachstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punt 52], maar ook om een onderbreking of een achteruitgang te vermijden in de uitvoering van het door de Unie gevoerde of ondersteunde beleid, bijvoorbeeld op het gebied van bescherming van het milieu of de volksgezondheid (zie in die zin arresten van 25 februari 1999, Parlement/Raad, C-164/97 en C-165/97, EU:C:1999:99, punten 22-24, en 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punten 72-74), de gevolgen van een nietig verklaarde handeling gedurende een redelijke termijn te handhaven.

62 Ter terechtzitting ondervraagd door het Gerecht over een eventuele aanpassing in de tijd van de gevolgen van een mogelijke nietigverklaring, heeft de Republiek Polen laten weten zich hiertegen te verzetten en heeft de Commissie laten weten hier voorstander van te zijn ingeval het bestreden besluit nietig zou worden verklaard.

63 Gelet op het feit dat de BBT-GEN's, zoals in punt 1 hierboven is uiteengezet, als basis dienen voor de vaststelling door de nationale autoriteiten van de vergunningsvoorwaarden voor de exploitatie van grote stookinstallaties, zou een nietigverklaring met onmiddellijke ingang van het bestreden besluit een gevaar kunnen vormen voor de eenvormigheid van de vergunningsvoorwaarden voor dit soort installaties in de Unie en rechtsonzekerheid dreigen te creëren voor de belanghebbende partijen en met name de exploitanten van grote stookinstallaties, en dit totdat een nieuw besluit over BBT-conclusies in werking zou treden.

64 Het bestreden besluit met onmiddellijke ingang nietig verklaren zou bovendien indruisen tegen de doelstellingen, waaraan het bestreden besluit bijdraagt, om een hoog niveau van milieubescherming te verzekeren en de milieukwaliteit te verbeteren, welke doelstellingen worden genoemd in artikel 191, lid 2, VWEU, artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de overwegingen 2 en 44 en artikel 1 van richtlijn 2010/75.

65 Bijgevolg dienen de gevolgen van het bestreden besluit te worden gehandhaafd totdat, binnen een redelijke termijn van ten hoogste twaalf maanden na de uitspraak van het onderhavige arrest, een nieuwe handeling ter vervanging daarvan in werking treedt die wordt vastgesteld volgens de regels van de gekwalificeerde meerderheid die zijn neergelegd in artikel 3, lid 3, van Protocol nr. 36.

Kosten

66 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Polen te worden verwezen in de kosten.

67 Artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen. Bijgevolg zullen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Franse Republiek, Hongarije en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1442 van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, voor grote stookinstallaties, wordt nietig verklaard.

2) De gevolgen van het krachtens punt 1 van dit dictum nietig verklaard uitvoeringsbesluit worden gehandhaafd totdat, binnen een redelijke termijn van ten hoogste twaalf maanden na de uitspraak van het onderhavige arrest, een nieuwe handeling ter vervanging daarvan in werking treedt die wordt vastgesteld volgens de regels van de gekwalificeerde meerderheid die zijn neergelegd in artikel 3, lid 3, van Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen.

3) De Europese Commissie draagt, naast haar eigen kosten, die van de Republiek Polen.

4) Het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Franse Republiek, Hongarije en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.

Collins Kreuschitz Csehi

De Baere Steinfatt

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 januari 2021.

ondertekeningen