ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

14 juni 2012 *

„Milieu — Verordening (EG) nr. 1367/2006 — Maximumresidugehalten voor pesticiden — Verzoek tot interne herziening — Weigering — Maatregel van individuele strekking — Geldigheid — Verdrag van Aarhus”

In zaak T-338/08,

Stichting Natuur en Milieu, gevestigd te Utrecht (Nederland),

Pesticide Action Network Europe, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk),

vertegenwoordigd door B. Kloostra en A. van den Biesen, advocaten,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door B. Burggraaf en S. Schønberg, vervolgens door B. Burggraaf en P. Oliver als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Republiek Polen, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Dowgielewicz, vervolgens door M. Szpunar als gemachtigden,

en door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door K. Michoel en B. Driessen als gemachtigden,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie van 1 juli 2008 waarbij de verzoeken van verzoeksters tot herziening van verordening (EG) nr. 149/2008 van de Commissie van 29 januari 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad door vaststelling van de bijlagen II, III en IV met maximumresidugehalten voor onder bijlage I bij die verordening vallende producten (PB L 58, blz. 1), niet-ontvankelijk zijn verklaard,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: A. Dittrich, president, I. Wiszniewska-Białecka (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 de Stichting Natuur en Milieu, een stichting naar Nederlands recht, opgericht in 1978 en gevestigd te Utrecht (Nederland), die de milieubescherming tot doel heeft, en Pesticide Action Network Europe, een stichting naar Nederlands recht, opgericht in 2003 en gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk), die zich inzet voor de strijd tegen chemische bestrijdingsmiddelen.

2 Op 29 januari 2008 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen verordening (EG) nr. 149/2008 vastgesteld houdende wijziging van verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad door vaststelling van de bijlagen II, III en IV met maximumresidugehalten voor onder bijlage I bij die verordening vallende producten (PB L 58, blz. 1). Daarmee zijn aan die verordening bijlagen toegevoegd tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen (hierna: „MRL's") van de producten vermeld in bijlage I bij verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB L 70, blz. 1).

3 Bij brieven van 7 en 10 april 2008 hebben verzoeksters de Commissie verzocht om over te gaan tot interne herziening van verordening nr. 149/2008 overeenkomstig 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).

4 Bij twee beschikkingen van 1 juli 2008 (hierna: „bestreden beschikkingen") heeft de Commissie de door verzoeksters ingediende herzieningsverzoeken afgewezen. In elk van de bestreden beschikkingen heeft de Commissie het volgende uiteengezet:

„Uw verzoek tot intern heronderzoek is ingediend op basis van titel IV van verordening [...] nr. 1367/2006 [...]. [Die] verordening [...] bepaalt dat een verzoek om intern heronderzoek moet voldoen aan bepaalde voorwaarden, onder meer voor wat betreft de aard van de administratieve handeling, die moet beantwoorden aan de definitie in artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening. Deze bepaling beperkt het begrip administratieve handeling tot ‚elke onder het milieurecht vallende en door een communautaire instelling of communautair orgaan genomen maatregel van een individuele strekking die juridisch bindende en externe werking heeft'. In uw schrijven geeft u te kennen dat verordening nr. 149/2008 een administratieve handeling is die vatbaar is voor intern heronderzoek.

De Commissie is het met deze uitlegging niet eens.

Verordening nr. 149/2008 vindt haar grondslag in [artikel] 5, lid 1, [artikel] 21, lid 1, en [artikel] 22, lid 1, van verordening nr. 396/2005, en stelt voor de hele Europese Unie de [MRL's] vast die van toepassing zijn op alle operatoren in de levensmiddelensector. Daarom kan verordening nr. 149/2008 niet worden beschouwd als een maatregel van individuele strekking en evenmin, zoals u in uw brief stelt, als een bundel van beschikkingen. Bijgevolg is de Commissie van mening dat uw verzoek tot interne herziening van verordening nr. 149/2008 niet-ontvankelijk is.

Indien u niet akkoord gaat met dit antwoord, kunt u de zaak aanhangig maken bij de Europese Ombudsman of bij het Gerecht [...], voor zover uw klacht of uw beroep aan de voorwaarden van respectievelijk artikel 195 EG of artikel 230 EG voldoet."

Procesverloop en conclusies van partijen

5 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 augustus 2008, hebben verzoeksters het onderhavige beroep ingesteld. Op 29 augustus 2008 hebben verzoeksters een aanvullende memorie bij het verzoekschrift ingediend.

6 Bij akte neergelegd ter griffie van het Gerecht op 7 januari 2009, heeft de Republiek Polen verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie. Dit verzoek is ingewilligd bij beschikking van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 19 februari 2009. Op 3 april 2009 heeft de Republiek Polen haar memorie in interventie neergelegd. Verzoeksters hebben op 21 augustus 2009 hun opmerkingen over die memorie ingediend.

7 Bij op 23 februari 2009 ter griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft de Raad van de Europese Unie verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Commissie. Bij beschikking van 21 april 2009 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht dit verzoek ingewilligd en de Raad krachtens artikel 116, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht toegestaan ter terechtzitting zijn opmerkingen te maken.

8 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.

9 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Zevende kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.

10 Partijen hebben ter terechtzitting van 13 september 2011 pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht.

11 Verzoeksters concluderen dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikkingen nietig te verklaren;

— de Commissie op te dragen inhoudelijk uitspraak te doen op het verzoek tot interne herziening;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

12 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— de aanvullende memorie bij het verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren;

— het beroep te verwerpen;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten.

13 De Republiek Polen concludeert tot verwerping van het beroep.

In rechte

Ontvankelijkheid

Ontvankelijkheid van het tweede onderdeel van het petitum van verzoeksters

14 Het tweede onderdeel van het petitum van verzoeksters strekt ertoe dat het Gerecht de Commissie gelast, ten gronde uitspraak te doen over de verzoeken tot intern heronderzoek. In het kader van het toezicht op de rechtmatigheid is de rechter van de Unie echter niet bevoegd bevelen uit te spreken, ook al hebben deze betrekking op de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan zijn arresten (beschikking Hof van 26 oktober 1995, Pevasa en Inpesca/Commissie, C-199/94 P en C-200/94 P, Jurispr. blz. I-3709, punt 24, en arrest Hof van 8 juli 1999, DSM/Commissie, C-5/93 P, Jurispr. blz. I-4695, punt 36). De betrokken instelling dient 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).

15 Bijgevolg is dit onderdeel van het petitum niet-ontvankelijk.

Ontvankelijkheid van de aanvullende memorie bij het verzoekschrift

16 De Commissie betwist de ontvankelijkheid van de door verzoeksters op 29 augustus 2008 neergelegde aanvullende memorie bij het verzoekschrift.

17 Volgens artikel 230, vijfde alinea, EG moeten de in dat artikel bedoelde beroepen worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naargelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen. Overeenkomstig artikel 102, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt deze termijn verlengd met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen.

18 In casu staat vast dat de aanvullende memorie bij het verzoekschrift, die op 29 augustus 2008 ter griffie van het Gerecht is neergelegd, is ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn, op 4 september 2008. Bijgevolg moet zij ontvankelijk worden verklaard.

19 Aan deze conclusie wordt door de argumenten van de Commissie niet afgedaan.

20 Aangaande het argument dat noch het Statuut van het Hof van Justitie noch het Reglement voor procesvoering de mogelijkheid bieden een aanvullende memorie bij het verzoekschrift in te dienen na de neerlegging van dit laatste, moet eraan worden herinnerd dat volgens de rechtspraak, aangezien de Gemeenschap een rechtsgemeenschap is waarin de instellingen zijn onderworpen aan toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het Verdrag, de procesregels voor beroepen die voor de gemeenschapsrechter worden ingesteld, zo veel mogelijk aldus moeten worden uitgelegd dat zij kunnen worden toegepast op een wijze die bijdraagt tot de verwezenlijking van het doel, een daadwerkelijke rechterlijke bescherming te waarborgen van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen (arrest Hof van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 45, en arrest Gerecht van 9 september 2009, Brink's Security Luxembourg/Commissie, T-437/05, Jurispr. blz. II-3233, punt 75).

21 De enkele omstandigheid dat noch het Statuut van het Hof noch het Reglement voor procesvoering uitdrukkelijk de mogelijkheid bieden een aanvullende memorie bij het verzoekschrift in te dienen na de neerlegging van dit laatste, kan dan ook niet aldus worden uitgelegd dat die mogelijkheid ontbreekt, mits die aanvullende memorie wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn.

22 Met betrekking tot het argument dat de Commissie ontleent aan artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, op grond waarvan in de loop van het geding geen nieuwe middelen mogen worden voorgedragen, moet worden opgemerkt dat volgens de rechtspraak de toepassing van deze bepaling meebrengt dat in de loop van het geding voorgedragen nieuwe middelen niet-ontvankelijk zijn (arresten Hof van 20 maart 1959, Nold/Hoge Autoriteit, 18/57, Jurispr. blz. 95, 119, en 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap, C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punt 29). Deze rechtspraak, die te late indiening van middelen veroordeelt, betreft evenwel middelen die na het verstrijken van de beroepstermijn zijn ingediend. Dat is in casu niet het geval.

23 Anders dan de Commissie betoogt levert tot slot het feit dat verzoeksters in hun aanvullende memorie bij het verzoekschrift subsidiair een middel aanvoeren waarmee de rechtmatigheid van verordening nr. 1367/2006 aan de orde wordt gesteld zonder dat dit in het petitum van het verzoekschrift vermeld staat, geen schending van artikel 21 van het Statuut van het Hof en van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering op.

24 Verzoeksters stellen namelijk de rechtmatigheid van verordening nr. 1367/2006 aan de orde om nietigverklaring van de bestreden beschikkingen te verkrijgen. Voor ontvankelijkheid van dat middel is een conclusie betreffende onrechtmatigheid van verordening nr. 1367/2006 dan ook niet noodzakelijk.

25 Gelet op het voorgaande moet de door verzoekster op 29 augustus 2008 — dus vóór het verstrijken van de beroepstermijn — ingediende aanvullende memorie bij het verzoekschrift dus ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

26 Verzoeksters voeren twee middelen aan. In het kader van het eerste middel geven verzoeksters te kennen dat de Commissie, waar zij meent dat verordening nr. 149/2008 noch als een maatregel van individuele strekking noch als een bundel van beschikkingen kon worden beschouwd, hun verzoeken tot interne herziening van die verordening ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Dit middel moet worden uitgelegd als in wezen betrekking hebbend op schending van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, sub g, van deze verordening. Met hun tweede middel voeren verzoeksters aan 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

27 Verzoeksters betogen dat de Commissie, door hun verzoek tot interne herziening van verordening nr. 149/2008 niet-ontvankelijk te verklaren op grond dat die verordening niet als een maatregel van individuele strekking en evenmin als een bundel beschikkingen kon worden beschouwd, artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, sub g, van die verordening, heeft geschonden.

28 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.

29 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).

30 Een maatregel is van algemene strekking indien zij van toepassing is op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en abstract omschreven categorieën personen (arresten Hof van 21 november 1989, Usines coopératives de déshydratation du Vexin e.a./Commissie, C-244/88, Jurispr. blz. 3811, punt 13, en 15 januari 2002, Libéros/Commissie, C-171/00 P, Jurispr. blz. I-451, punt 28; arrest Gerecht van 1 juli 2008, Região autónoma dos Açores/Raad, T-37/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 33).

31 Verordening nr. 149/2008 wijzigt verordening nr. 396/2005 door daaraan de bijlagen II, III en IV met MRL's voor onder bijlage I bij deze laatste verordening vallende producten toe te voegen.

32 Blijkens punt 1 van de considerans van verordening nr. 149/2008 moesten de bijlagen II, III en IV aan verordening nr. 396/2005 worden toegevoegd aangezien de vaststelling van die bijlagen een voorwaarde was voor de toepassing van de hoofdstukken II, III en V van die verordening.

33 Verordening nr. 396/2005 is blijkens artikel 2 ervan van toepassing op de in bijlage I ervan opgenomen producten van plantaardige en van dierlijke oorsprong die bestemd zijn om als vers, verwerkt of gemengd levensmiddel of diervoeder te worden gebruikt en waarin of waarop bestrijdingsmiddelenresiduen aanwezig kunnen zijn.

34 Overeenkomstig artikel 21, lid 1, van verordening nr. 396/2005 bevat bijlage II erbij voor in bijlage I bedoelde producten een lijst van de op die producten toepasselijke MRL's, waarbij tevens worden vermeld de MRL's die zijn vastgesteld in richtlijn 86/362/EEG van de Raad van 24 juli 1986 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op granen (PB L 221, blz. 37), in richtlijn 86/363/EEG van de Raad van 24 juli 1986 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 221, blz. 43), en in richtlijn 90/642/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van maximumgehalten aan residuen van bestrijdingsmiddelen in en op bepaalde producten van plantaardige oorsprong, met inbegrip van groenten en fruit (PB L 350, blz. 71).

35 Overeenkomstig artikel 22, lid 1, van verordening nr. 396/2005 bevat bijlage III bij deze verordening een lijst van tijdelijke MRL's voor werkzame stoffen waarvoor nog geen besluit is genomen inzake de opneming in bijlage I bij richtlijn 91/414. Met de MRL's die nog voorkomen in bijlage II bij richtlijn 76/895/EEG van de Raad van 23 november 1976 betreffende de vaststelling van de maximale hoeveelheden residuen van bestrijdingsmiddelen in en op groenten en fruit (PB L 340, blz. 26), en de nog niet geharmoniseerde nationale MRL's moet rekening worden gehouden bij de vaststelling van die MRL's, die aan bepaalde vereisten moeten voldoen.

36 Volgens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 396/2005 kan bijlage III bij deze verordening ook andere tijdelijke MRL's bevatten.

37 Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 396/2005 bevat bijlage IV bij die verordening de lijst van de in het kader van richtlijn 91/414 geëvalueerde werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen ten aanzien waarvan geen MRL's vereist zijn.

38 Gelet op haar doel en inhoud is verordening nr. 149/2008 dus van toepassing op objectief bepaalde situaties en heeft zij rechtsgevolgen voor algemeen en abstract omschreven categorieën personen, te weten de ondernemers die onder de bijlagen bij verordening nr. 396/2005 vallende producten vervaardigen, telen, invoeren of produceren en de houders van vergunningen om gewasbeschermingsmiddelen op de markt te brengen die de in die bijlagen bedoelde stoffen bevatten.

39 Vastgesteld moet dan ook worden dat verordening nr. 149/2008 een maatregel van algemene strekking is. Zij kan dus niet worden beschouwd als een administratieve handeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006.

40 De argumenten van verzoeksters doen aan deze conclusie niet af.

41 Aangaande in de eerste plaats het argument van verzoeksters dat verordening nr. 149/2008 een bijzondere toepassing van de in verordening nr. 396/2005 vastgelegde algemene normen vormt moet worden opgemerkt dat die omstandigheid — indien aangetoond — niet afdoet aan het feit dat verordening nr. 149/2008 toepassing vindt op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen heeft voor algemeen en abstract omschreven categorieën personen.

42 Aangaande in de tweede plaats het argument van verzoeksters dat nu verordening nr. 149/2008 van toepassing is op nauwkeurig bepaalde activiteiten, zij moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Aarhus en dus als een administratieve handeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006, zij opgemerkt dat het begrip „administratieve handeling" in deze — ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus vastgestelde — bepaling is gedefinieerd. Nu dit begrip zich enkel uitstrekt tot „maatregel[en] van [...] individuele strekking", kan het niet aldus worden uitgelegd dat het ziet op een maatregel van algemene strekking. Ook dit argument moet derhalve worden afgewezen.

43 In de derde plaats kan het argument van verzoeksters dat verordening nr. 149/2008 een bundel individuele beschikkingen vormt, niet slagen.

44 Om te beginnen is, anders dan verzoeksters te kennen geven, het feit dat verordening nr. 149/2008 betrekking heeft op een nauwkeurig bepaalde groep producten en stoffen, waaraan geen andere stof kan worden toegevoegd in een later stadium, irrelevant om de draagwijdte van die verordening gelet op de hierboven in punt 30 aangehaalde rechtspraak te bepalen.

45 Wat vervolgens het argument van verzoeksters betreft dat op grond van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 396/2005 bij de Commissie een afzonderlijk verzoek om vaststelling of wijziging van elk der tijdelijke MRL's kan worden ingediend, zij opgemerkt dat volgens de rechtspraak een bestreden handeling die is verricht in de vorm van een handeling van algemene strekking, als een bundel individuele beschikkingen is te beschouwen wanneer het een handeling als antwoord op individuele verzoeken betreft, zodat de bestreden handeling de rechtssituatie van iedere indiener van die verzoeken raakt (arresten Hof van 13 mei 1971, International Fruit Company e.a./Commissie, 41/70-44/70, Jurispr. blz. 411, punten 13-22, en 6 november 1990, Weddel/Commissie, C-354/87, Jurispr. blz. I-3847, punten 20-23; beschikking Gerecht van 8 september 2005, ASAJA e.a./Raad, T-295/04, Jurispr. blz. II-3151, punt 41). In casu zijn de in verordening nr. 149/2008 vastgelegde MRL's echter niet vastgesteld op individuele verzoeken. Verzoeksters' argument moet dus worden verworpen.

46 Met betrekking tot in de vierde plaats verzoeksters' argument dat verordening nr. 149/2008 een handeling van individuele strekking is voor zover de vaststelling van een MRL rechtstreeks samenhangt met een vergunning op basis van richtlijn 91/414, die een handeling van individuele

strekking is, volstaat het op te merken dat de vaststelling van MRL's in die verordening niet bedoeld is om op basis van die richtlijn afgegeven individuele vergunningen voor het op de markt brengen van specifieke gewasbeschermingsmiddelen te wijzigen. Ook dit argument moet derhalve worden verworpen.

47 Aangaande in de vijfde plaats het door verzoeksters aangevoerde argument dat, nu zij rechtstreeks en individueel geraakt worden door verordening nr. 149/2008, deze verordening een besluit in de zin van artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Aarhus vormt en dus een administratieve handeling in de zin van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, kan ermee worden volstaan op te merken dat het rechtstreeks en individueel geraakt zijn van verzoeksters irrelevant is om te bepalen of een handeling van algemene of van individuele strekking is.

48 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat verordening nr. 149/2008, nu zij geen maatregel van individuele strekking vormt, niet kan worden aangemerkt als een administratieve handeling in de zin van artikel 2, lid 1, sub g, van verordening nr. 1367/2006. Verordening nr. 149/2008 kon dan ook niet het voorwerp vormen van een verzoek tot interne herziening krachtens artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006. De Commissie heeft dan ook op goede gronden de door verzoeksters op basis van verordening nr. 1367/2006 ingediende verzoeken tot interne herziening van verordening nr. 149/2008 niet-ontvankelijk verklaard.

49 Bijgevolg moet het eerste 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"

50 Verzoeksters betogen in hoofdzaak 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 bovendien 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. Vastgesteld moet dus worden dat verzoeksters 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.

51 Blijkens artikel 300, lid 7, EG zijn de door de Gemeenschap gesloten akkoorden verbindend voor haar instellingen, en zijn deze akkoorden bijgevolg van hogere rang 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 Wereldhandelsorgsanisatie 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 In dit verband zij in herinnering gebracht dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus het volgende 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 Allereerst moet erop worden gewezen dat de Commissie in haar verweerschrift en in dupliek te kennen geeft dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus in casu geen toepassing vindt daar zij verordening nr. 149/2008 in een wetgevende hoedanigheid heeft vastgesteld.

62 Handelingen die de instellingen van de Unie in een wetgevende hoedanigheid verrichten zijn van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus en van artikel 10 van verordening nr. 1367/2006 uitgesloten.

63 Artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus ziet immers op handelingen van overheidsinstanties en blijkens artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus omvat het begrip „overheidsinstantie" van artikel 9, lid 3, van dit verdrag niet de organen of instellingen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid.

64 Bovendien zijn voor het in artikel 10 van verordening nr. 1367/2006 bedoelde heronderzoek slechts vatbaar administratieve handelingen zoals die in artikel 2, lid 1, sub g, van deze verordening zijn omschreven als „onder het milieurecht vallende en door een instelling of [...] orgaan [van de Unie] genomen maatregel[en] van individuele strekking die juridisch bindende en externe werking [hebben]". Volgens artikel 2, lid 1, sub c, van deze verordening wordt onder „instelling of [...] orgaan [van de Unie]" verstaan alle openbare instellingen, organen, bureaus of agentschappen die krachtens of op basis van het Verdrag zijn ingesteld, uitgezonderd wanneer zij in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden.

65 In casu heeft de Commissie verordening nr. 149/2008 echter niet in een wetgevende hoedanigheid vastgesteld. Gelet op de bepalingen op basis waarvan zij deze verordening heeft vastgesteld is zij opgetreden in haar uitvoerende hoedanigheid.

66 Verordening nr. 149/2008 heeft namelijk verordening nr. 396/2005 gewijzigd door er de bijlagen II tot en met IV in te voegen. Zij is door de Commissie vastgesteld op basis van artikel 5, lid 1, artikel 16, lid 1, artikel 21, lid 1, en artikel 22, lid 1, van deze laatste verordening, die bepaalde welke procedure op de vaststelling van die bijlagen toepasselijk was.

67 Volgens deze bepalingen moesten de bijlagen II tot en met IV van verordening nr. 396/2005 worden vastgesteld volgens de in artikel 45, lid 2, van deze verordening bedoelde procedure. Deze laatste bepaling verwees naar artikel 5 en artikel 7 van besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23).

68 Voor het overige biedt de implementatiegids voor het Verdrag van Aarhus, vastgesteld door het Regionaal Milieucentrum voor Midden- en Oost-Europa, steun aan de conclusie dat de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 149/2008 niet in een wetgevende hoedanigheid heeft gehandeld. Die gids heeft weliswaar geen juridische waarde, maar niets belet het Gerecht zich erdoor te laten leiden voor de uitlegging van artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

69 Zo wordt de Commissie volgens die gids (blz. 42) „niet geacht op te treden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid" in de zin van artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus. Zij wordt dus beschouwd als een overheidsinstantie in de zin van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.

70 Uit het voorgaande volgt dat het betoog van de Commissie dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus geen toepassing vindt op grond dat zij verordening nr. 149/2008 in een wetgevende hoedanigheid heeft vastgesteld, niet kan slagen.

71 De geldigheid van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, dat het begrip „handeling[en]" beperkt tot „administratieve handeling[en]" zoals in artikel 2, lid 1, sub g, van deze verordening gedefinieerd als „maatregel[en] van [...] individuele strekking", moet dus worden getoetst aan het Verdrag van Aarhus.

72 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).

73 Allereerst moeten de doelstellingen van het Verdrag van Aarhus in herinnering worden gebracht.

74 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".

75 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]".

76 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.

77 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.

78 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.

79 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.

80 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het door de Raad ter terechtzitting aangevoerde argument dat de beperking van „administratieve handelingen" tot maatregelen van individuele strekking haar rechtvaardiging vindt in de voorwaarden van artikel 230 EG. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens artikel 12, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 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 kan 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.

81 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 de Raad te kennen geeft 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.

82 Het argument van de Raad dat de beperking van „administratieve handelingen" tot maatregelen van individuele strekking haar rechtvaardiging vindt in de voorwaarden van artikel 230 EG, moet dan ook worden verworpen.

83 Blijkens het voorgaande kan artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus niet aldus worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op maatregelen van individuele strekking. 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 handeling[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.

84 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 beschikkingen moeten dus worden nietig verklaard.

Kosten

85 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.

86 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 de Republiek Polen en de Raad hun eigen kosten te dragen.

HET GERECHT (Zevende kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) De beschikkingen van de Commissie van 1 juli 2008 waarbij de verzoeken van Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe tot herziening van verordening (EG) nr. 149/2008 van de Commissie van 29 januari 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad door vaststelling van de bijlagen II, III en IV met maximumresidugehalten voor onder bijlage I bij die verordening vallende producten, niet-ontvankelijk zijn verklaard, worden nietig verklaard.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe.

3) De Republiek Polen 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