

Commissie – Informatieblad, 'Inbreukenpakket voor september: voornaamste beslissingen', Brussel, 29 september 2016 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3125_nl.htm.

- 44 Advies 1/17, Verzoek om advies krachtens artikel 218 lid 11 VWEU, ingediend door het Koninkrijk België.
- 45 Zie HvJ EU 18 december 2014, Advies 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, punt 184.
- 46 HvJ EU 8 maart 2011, Advies 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, punt 80.
- 47 Kornel Olsthoorn is advocaat bij Jones Day te Amsterdam.

143 Onduidelijkheid over het bestaan van uitvoeringsmaatregelen in een beroep tot nietigverklaring

Zaak C-244/16 P, Industrias Químicas del Vallés SA/ Europese Commissie en

Zaak C-384/16 P, European Union Copper Task Force/ Europese Commissie

Arresten van 13 maart 2018 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2018:177 en ECLI:EU:C:2018:176; conclusie van A-G M. Wathelet van 6 september 2017

Europese Unie – Hogere voorziening – Beroep tot nietigverklaring – Artikel 263 vierde alinea VWEU – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt – Individueel geraakte persoon – uitlegging begrip 'met zich meebrengen' – effectieve rechterlijke bescherming – Artikel 19 VEU

Inleiding

De arresten Industrias Químicas del Vallés SA (hierna: IQV)¹ en European Union Copper Task Force (hierna: EUCuTF)² handelen beide over de uitlegging van artikel 263 vierde alinea *in fine* VWEU. In desbetreffende zin lezen we dat een natuurlijke of rechtspersoon een beroep tot nietigverklaring kan instellen bij het Gerecht wanneer het o.a. gaat om 'regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen'. IQV is een Spaanse vennootschap die metalaxyl importeert en in verschillende lidstaten gewasbeschermingsmiddelen in de handel brengt. EUCuTF daarentegen is een vereniging van producenten van koperverbindingen waarvan sommige houder zijn tot het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen die deze stof bevatten. Beide arresten vormen beroepen tegen arresten van het Gerecht, waarbij de beroepen strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van

Uitvoeringsverordening (EU) 2015/408 niet-ontvankelijk werden verklaard. In deze verordening wordt vastgelegd dat zowel de werkzame stof metalaxyl als koperverbindingen in aanmerking komen om te worden vervangen. In beide gevallen oordeelde het Gerecht enerzijds, dat de test van 'individuele geraaktheid' niet was vervuld en anderzijds, dat de verordening ten aanzien van de eisers uitvoeringsmaatregelen met zich meebracht. De rechtsvragen waarover het Hof zich buigt zijn drievoudig. Ten eerste gaat het Hof in op de vraag of de litigieuze verordening al dan niet uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt. Ten tweede gaat het Hof na of er sprake is van individuele geraaktheid van IQV en van EUCuTF of haar leden. Ten derde wordt kort ingegaan op de effectieve rechterlijke bescherming van IQV en van EUCuTF of haar leden.

Het bestaan van uitvoeringsmaatregelen

Het Hof benadrukt dat de uitdrukking 'die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen' in artikel 263 vierde alinea *in fine* VWEU moet worden uitgelegd in het licht van het doel van deze bepaling, die beoogt te vermijden dat een particulier wordt gedwongen om het recht te schenden om toegang tot de rechter te krijgen. Wanneer uitvoeringsmaatregelen ontbreken zal de betrokkene, ook al wordt hij rechtstreeks geraakt, eerst de bepalingen van de betrokken handeling moeten schenden voordat hij deze handeling door de rechter zou kunnen laten toetsen, door de onrechtmatigheid ervan aan te voeren in het kader van de procedures die voor de nationale rechterlijke instanties tegen hem zouden worden ingesteld. Zijn er daarentegen uitvoeringsmaatregelen genomen, dan wordt het rechterlijk toezicht verzekerd door de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de uitvoeringsmaatregelen die de handeling met zich meebrengt onder de procedure van artikel 263 vierde alinea VWEU. In het geval de uitvoering berust bij instellingen, organen of instanties van de Unie is een rechtstreeks beroep bij de Unierechter mogelijk indien de voorwaarden van artikel 263 vierde alinea VWEU zijn vervuld. Bovendien kan men dan op grond van artikel 277 VWEU, tot staving van dat beroep, de onrechtmatigheid van de betrokken basishandeling aanvoeren. Wanneer de uitvoering berust bij de lidstaten, dan kan de ongeldigheid van de betrokken basishandeling aangevoerd worden voor de nationale rechterlijke instanties die op hun beurt de mogelijkheid hebben om procedurele vragen te stellen aan het Hof.³

In deze arresten benadrukt het Hof tevens het belang van het voorwerp bij zijn beoordeling. Er moet met name uitsluitend worden uitgegaan van het voorwerp van het beroep, wat in *casu* betekent dat enkel gekeken dient te worden naar de uitvoeringsmaatregelen die het betrokken deel van de handeling met zich meebrengt, aangezien slechts gedeeltelijke nietigverklaring wordt gevorderd. Het Hof oordeelt dat het Gerecht het voorwerp van het ingestelde beroep, op de juiste wijze in beschouwing heeft genomen. Na grondig onderzoek door het Gerecht bleek dat er slechts gevolgen ontstonden voor de rechtspositie van eisers door middel van handelingen van de Commissie of van de lidstaten. Met betrekking tot de gegrondheid van die conclusie, moeten drie categorieën toepasselijke bijzondere regels in aanmerking worden genomen om te beoordelen of de litigieuze verordening rechtsgevolgen voor de rechtspositie van eisers heeft, die niet afhankelijk zijn van enige uitvoeringsmaatregel. Ten eerste, inzake de regels betreffende de toelating en verlenging, treden de rechtsgevolgen pas in door middel van uitvoeringsmaatregelen door de Commissie. Ten tweede, inzake de regels voor de vergunningen, zullen de gevolgen pas intreden door middel van handelingen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Ten slotte, inzake de wederzijdse erkenning van de vergunningen, zullen de gevolgen pas intreden door middel van de handelingen van de nationale autoriteiten. Uit het feit dat het de uitvoeringsmaatregelen (handelingen van de Commissie of de lidstaten) zullen zijn die de rechtspositie van de eiser kunnen wijzigen, volgt dat de eisers geen procesbevoegdheid hebben. Het eerste middel wordt ongegrond verklaard aangezien de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.⁴

De individuele geraaktheid

IQV beroept zich op een aantal argumenten die aantonen dat de litigieuze verordening haar individueel raakt. Echter het Hof volgt de redenering van de eiser niet en oordeelt dat IQV niet individueel is geraakt door de verordening. In zijn redenering gaat het Hof vooreerst in op de belangrijkste rechtspraak die de test van individuele geraaktheid heeft uiteengezet. Er wordt verwezen naar de *Plaumann* definitie,⁵ het arrest *Telefónica*⁶ en het arrest *Commissie/Nederlandse Antillen*⁷. Nadien past het Hof deze rechtspraak toe op de feiten van het onderliggende arrest. Het Hof benadrukt dat het feit dat IQV heeft deelgenomen aan de procedure tot inschrij-

ving van metalaxyl, niet betekent dat zij daarom geïndividualiseerd is. Nadien verwijst het Hof naar de vaststelling dat IQV door de verordening slechts wordt geraakt omwille van haar objectieve hoedanigheid van importeur en verkoper van producten die metalaxyl bevatten, net zoals iedere andere marktdeelnemer die zich al dan niet potentieel in een andere situatie bevindt. Het deelnemen aan de procedure tot inschrijving wijzigt niets aan deze vaststelling. Bovendien werd metalaxyl niet opgenomen op de lijst van stoffen die in aanmerking komen om te worden vervangen wegens de bijzondere eigenschappen van IQV, maar op grond dat die stof een hoog gehalte aan niet-werkzame isomeren had. Dit middel wordt dan ook ten dele niet-ontvankelijk en ten dele ongegrond verklaard.⁸

Het Hof in zijn analyse m.b.t. EUCuTf gaat eerst in op de vraag of de vereniging individueel geraakt is. Verenigingen hebben de mogelijkheid tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring in het geval zij eigenbelang kunnen aantonen of wanneer zij over individuele procesbevoegdheid beschikken. Het Hof oordeelt dat EUCuTF met haar argumenten niet aantoont dat zij bij de uitwerking van de verordening een rol heeft gespeeld op grond waarvan zij een eigen belang geldend kan maken. Nadien gaat het Hof na of de leden van EUCuTF individueel worden geraakt, maar oordeelt dat dit niet het geval is. Het verwijst hierbij naar de rechtspraak in de arresten *Plaumann* en *Telefónica*. Het hanteert dezelfde redenering als in het arrest *IQV*, zijnde dat de leden door de verordening slechts worden geraakt wegens hun objectieve hoedanigheid van producenten, op gelijke wijze als iedere andere marktdeelnemer die zich al dan niet potentieel in een identieke situatie bevindt en dat geen van de ingeroepen omstandigheden afbreuk doet aan deze conclusie. In de daaropvolgende paragrafen gaat het Hof dan ook in op de ingeroepen omstandigheden en beargumenteert waarom het aan deze conclusie geen afbreuk doet. Net zoals in *IQV* verklaart het dit middel dan ook ten dele niet-ontvankelijk en ten dele ongegrond.⁹

Beginsel van effectieve rechterlijke bescherming

Het tweede middel van beide eisers betoogde dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming niet werd gerespecteerd door het Gerecht aangezien het hun beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk had verklaard. Het Hof was het in ieder geval niet

eens met de eisers en legde uit waarom het stelsel van rechtsmiddelen compleet is. Het is, volgens het Hof, namelijk zo dat een verwijzing door de nationale rechter om de geldigheid van een handeling te laten toetsen, op gelijke wijze als het beroep tot nietigverklaring een vorm is van toezicht op de rechtmatigheid van Uniehandelingen. Voor personen die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 263 vierde alinea VWEU moeten de lidstaten (zoals verplicht door artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU) voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de effectieve rechterlijke bescherming kan verzekeren. IQV kan een Commissie-verordening aanvechten voor de nationale rechterlijke instanties en in het kader van dat beroep de geldigheid van de litigieuze verordening betwisten door een exceptie van onwettigheid op te werpen. Het Hof verklaart het tweede middel dan ook ongegrond.¹⁰

Commentaar

Het belang van het arrest ligt in het feit dat aan het Hof de gelegenheid wordt gegeven om te verduidelijken welke uitlegging moet worden gegeven aan de zinsnede ‘met zich meebrengen van uitvoeringsmaatregelen’ die in artikel 263 vierde alinea VWEU, wordt gebruikt. Het Hof was eerder nog niet ingegaan of die term essentieel is voor de toepassing van die bepaling.¹¹

Advocaat-generaal Wathelet start zijn analyse met een uitlegging van artikel 263 vierde alinea *in fine* VWEU. Hij geeft aan dat het voorgelegde uitleggingsprobleem erin bestaat te bepalen of er al dan niet uitvoeringsmaatregelen voorhanden zijn *in casu*. Meer theoretisch luidt de vraag dan ook of het werkwoord ‘met zich meebrengen’ enkel betrekking heeft op uitvoeringsmaatregelen die een rechtstreeks gevolg zijn van de regelgevingshandeling of uitvoeringsmaatregelen die een indirect gevolg zijn van de regelgevingshandeling. De advocaat-generaal herhaalt de restrictieve uitlegging die het Hof heeft gegeven aan artikel 263 vierde alinea *in fine* VWEU en hoe het Hof de werksfeer ervan heeft geminimaliseerd. Volgens hem heeft dit werkwoord enkel betrekking op uitvoeringsmaatregelen die rechtstreeks op grond van een regelgevingshandeling zijn vastgesteld. Een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregel met zich meebrengt, is volgens hem dan ook een handeling voor de uitvoering waarvan een bijkomende handeling noch vereist, noch noodzakelijk is, dit wil zeggen een handeling die op zich volstaat. Advocaat-generaal

Wathelet concludeert inzake het eerste middel dat ‘met zich meebrengen’ zo moet worden uitgelegd dat het enkel betrekking heeft op uitvoeringsmaatregelen die noodzakelijkerwijze rechtstreeks op grond van een regelgevingshandeling zijn vastgesteld. Hij is het dan ook oneens met de rechtsopvatting van het Gerecht. Hij is van mening dat de handelingen die het Gerecht aanhaalt¹² geen uitvoeringsmaatregelen zijn van de litigieuze verordening, aangezien zij niet *rechtstreeks* op grond van die verordening zijn vastgesteld.¹³ Het Hof en het Gerecht maken in hun arresten daarentegen niet het onderscheid tussen de rechtstreekse of de onrechtstreekse vaststelling van uitvoeringsmaatregelen. Zodra er uitvoeringsmaatregelen (nodig) zijn, is een procedure o.g.v. artikel 263 vierde alinea *in fine* VWEU niet mogelijk. Advocaat-generaal Wathelet besluit dat het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is aangezien het een regelgevingshandeling betreft die EUCuTF rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen betreft.

Inzake het derde middel, de individuele geraaktheid, volgt de advocaat-generaal de opvatting van het Gerecht en van het Hof dat de eisers niet individueel geraakt worden door de litigieuze verordening.¹⁴

Met betrekking tot het tweede middel, het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, oordeelt advocaat-generaal Wathelet dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het Gerecht heeft namelijk slechts toepassing gemaakt van de vaste rechtspraak inzake het volledig systeem van rechtsmiddelen en procedures. Nu haalt advocaat-generaal Wathelet wel aan dat zowel Verordening (EG) 110/2009 als de litigieuze verordening het voorwerp moet kunnen zijn van een incidentele toetsing wanneer het Hof oordeelt dat de regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt en er dus geen beroep tot nietigverklaring mogelijk is. Het afwijzen van de exceptie van onwettigheid zou namelijk leiden tot de immuniteit ervan voor elke rechterlijke toetsing. Deze immuniteit is in strijd met het Unierecht. Zij zou een leemte vormen in het systeem van rechtsmiddelen en procedures en zou bijgevolg niet meer volledig zijn. Zoals vastgesteld, heeft het Hof geoordeeld dat de litigieuze verordening uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt en dat een beroep tot nietigverklaring is uitgesloten. Het Hof oordeelt dat de eisers in een nationale procedure de exceptie van onwettigheid dienen op te werpen (*supra*). Indien het Hof dus het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaart, heeft de

eiser de mogelijkheid om de ongeldigheid van de verordening via een incidenteel rechtsmiddel in te roepen voor de bevoegde nationale rechters. Volgens artikel 19 lid 1 tweede alinea VEU zijn het de lidstaten die moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. Gelet op deze overwegingen is het ingeroepen tweede middel ongegrond.¹⁵

In de hypothese dat het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is en de eisers in rechte niet kunnen optreden tegen Verordening (EG) 1107/2009, kunnen zij in het kader van dit rechtstreeks beroep op basis van artikel 277 VWEU de onwettigheid van de verordening die deze afwijkende regeling invoert, inroepen. Advocaat-generaal Wathelet roept een rechtseconomisch argument in en geeft aan dat deze procedurele dynamiek een uniforme oplossing biedt voor een wettigheidsprobleem, via één procedure, die sneller en goedkoper is dan een groot aantal hypothetische en toekomstige prejudiciële verwijzingen.¹⁶

Conclusie

Zoals in het Verdrag duidelijk wordt gesteld, kan een beroep tot nietigverklaring ingesteld worden door een natuurlijke of rechtspersoon indien het gaat om regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Indien de arresten van het Hof, het Gerecht en de opinies van de advocaat-generaal naast elkaar gelegd worden, rijst de vraag of we op basis van deze arresten duidelijk het onderscheid kunnen maken tussen het bestaan of het niet bestaan van

uitvoeringsmaatregelen die regelgevingshandelingen met zich meebrengen. In het geval enerzijds geen rekening gehouden wordt met de opinie van advocaat-generaal Wathelet kan ons voorgehouden worden dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263 vierde alinea VWEU nu wel duidelijk zijn. Indien er nog handelingen aangenomen moeten worden door de Commissie of de lidstaten, dan is er sprake van de aanwezigheid van uitvoeringsmaatregelen en is de procedure van artikel 263 vierde alinea VWEU uitgesloten voor de eiser. Anderzijds, liggen deze arresten wel in de lijn van de restrictieve uitlegging die het Hof blijft voortzetten inzake de werkingssfeer van dit artikel. In die zin is het Hof consistent geweest in zijn restrictieve benadering maar kunnen er argumenten opgeworpen worden tegen de strenge uitlegging van het Hof inzake de ontvankelijkheidsvoorwaarden van het beroep tot nietigverklaring.

J. Timmermans¹⁷

Voetnoten

- 1 HvJ EU 18 maart 2018, C-244/16 P, ECLI:EU:C:2018:177 (*Industrias Químicas del Vallés SA/Europese Commissie*) (hierna: *IQV*-arrest, C-244/16 P).
- 2 HvJ EU 18 maart 2018, C-384/16 P, ECLI:EU:C:2018:176 (*European Union Copper Task Force/Europese Commissie*) (hierna: *EUCuTF*-arrest, C-384/16 P).
- 3 *IQV*-arrest, C-244/16 P, punten 42-44.
- 4 *IQV*-arrest, C-244/16 P, punten 46-77. *EUCuTF*-arrest, C-384/16 P, punten 46-71.
- 5 Zie *IQV*-arrest, C-244/16 P, punt 87. De adressanten worden slechts individueel geraakt 'indien deze beschikking hen raakt uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden en daardoor individualiseert op soortgelijke wijze als het geval zou zijn met de adressaat van een dergelijke beschikking'.

- 6 Zie *IQV*-arrest, C-244/16 P, punt 88. Volgens het *Telefónica*-arrest en de daarin aangehaalde rechtspraak wordt gesteld dat 'de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, meer of minder kan worden bepaald, niet impliceert dat deze subjecten moeten worden geacht individueel door deze maatregel te worden geraakt'.
- 7 Zie *IQV*-arrest, C-244/16 P, punt 89. In het arrest *Commissie/Nederlandse Antillen* en de aldaar aangehaalde rechtspraak verduidelijkt het Hof dat het feit dat de Raad of de Commissie rekening dient te houden met de gevolgen van de handeling die hij of zij wil vaststellen voor de positie van bepaalde particulieren, deze laatsten kan individualiseren, wanneer wordt aangevoerd dat zij worden geraakt uit hoofde van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van iedere andere persoon karakteriseert.
- 8 Zie *IQV*-arrest, C-244/16 P, punten 79-94.
- 9 Zie *EUCuTF*-arrest, C-384/16 P, punten 74-104.
- 10 *IQV*-arrest, C-244/16 P, punten 104-111. Zie *EUCuTF*-arrest, C-384/16 P, punten 114-121.
- 11 Conclusie van A-G M. Wathelet van 6 september 2017 in C-244/16 P en in C-384/16 P, punt 3.
- 12 Gerecht EU 27 april 2016, T-310/15, ECLI:EU:T:2016:265:177, punten 44, 47 en 50 (*European Union Copper Task Force/Europese Commissie*).
- 13 Conclusie van A-G M. Wathelet van 6 september 2017 in C-384/16 P, punten 45-69.
- 14 Zie Conclusie van A-G M. Wathelet van 6 september 2017 in C-384/16 P, punten 110-128.
- 15 Conclusie van A-G M. Wathelet van 6 september 2017 in C-384/16 P, punten 135-151.
- 16 Conclusie van A-G M. Wathelet van 6 september 2017 in C-384/16 P, punten 161-162.
- 17 Jolien Timmermans is doctoraatsonderzoeker en academisch assistent aan het Ghent European Law Institute, Universiteit Gent.