



Brussel, 11 mei 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

Interinstitutioneel dossier:
2020/0289(COD)

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van: de Juridische dienst

Betreft: Voorstel van de Commissie voor een verordening tot wijziging van de "Aarhus-verordening" (Verordening (EG) nr. 1367/2006)

- Reikwijdte van het voorstel en het ACCC-advies 2021 van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus betreffende het voorstel

I. INLEIDING

- Op 3 december 2020 hebben de leden van de Groep milieu tijdens een informele videoconferentie de Juridische Dienst van de Raad verzocht schriftelijk advies uit te brengen over het toepassingsgebied van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006² 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 (het "voorstel")³.

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

² Hierna de "Aarhus-verordening".

³ Doc. COM(2020) 642 final.

2. Het verzoek om advies van de Juridische Dienst van de Raad had betrekking op de volgende punten:
- a) of het opnemen van handelingen van algemene strekking in de definitie van "administratieve handeling" in artikel 1, lid 1, van het voorstel (administratieve handeling die onderworpen zal zijn aan het systeem van interne herziening overeenkomstig artikel 10 van de Aarhus-verordening) verenigbaar is met artikel 263, vierde alinea, VWEU; en
 - b) of deze definitie i) besluiten van de Raad op grond van artikel 218 VWEU omvat, en ii) handelingen die zijn vastgesteld op basis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (het "Euratom-Verdrag").
3. De Juridische Dienst van de Raad werd ook verzocht om samen met dit juridisch advies het advies van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus over het voorstel te beoordelen, zodra dat advies zou zijn uitgebracht. De Commissie had het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus om dit nieuwe advies verzocht ten tijde van de vaststelling van haar voorstel. Dat voorstel moest immers tegemoetkomen aan de bezwaren van het Comité van toezicht uit 2017 met betrekking tot de naleving door de Unie van haar internationale verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Aarhus. Deze bezwaren waren geuit in de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus van 17 maart 2017 (hierna de "ACCC-bevindingen 2017")⁴. Het advies van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus over het voorstel van de Commissie werd op 12 februari 2021 uitgebracht (hierna "ACCC-advies 2021")⁵.
4. Dit schriftelijke advies is het antwoord op die verzoeken en zal eerst ingaan op de vragen van de delegaties over het toepassingsgebied van het voorstel, zoals uiteengezet in punt 2, en vervolgens commentaar leveren op het ACCC-advies 2021, voortbouwend op het advies van de Juridische Dienst van de Raad in document 8445/17 van 25 april 2017 (hierna het "JDR-advies 2017"), waarin onder meer de bevindingen van de ACCC-bevindingen 2017 zijn geanalyseerd.

⁴ Bevindingen en aanbevelingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus betreffende mededeling ACCC/C/2008/32 (deel II) met betrekking tot "zaak C-32".

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. De Juridische Dienst van de Raad neemt er nota van dat de Unie in september 2017, tijdens de laatste vergadering van de partijen bij het verdrag, naar aanleiding van de ACCC-bevindingen 2017, heeft verklaard te zullen "*blijven zoeken naar manieren en middelen om aan het Verdrag van Aarhus te voldoen op een wijze die verenigbaar is met de fundamentele beginselen van de rechtsorde van de Unie en met haar systeem van rechterlijke toetsing (...)*". De Juridische Dienst van de Raad is van mening dat het buiten het bestek van dit advies valt om in te gaan op de kritiek van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus op het systeem van rechterlijke toetsing van de Unie waarin het primaire recht voorziet, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze kritiek wordt in dit advies dan ook niet onderzocht.

II. FEITELIJK EN JURIDISCH KADER

6. Er wordt aan herinnerd dat het Verdrag van Aarhus⁶ in 1998 namens de Europese Gemeenschap is ondertekend en in 2005 is gesloten⁷.

Artikel 9, lid 3 ("*Toegang tot de rechter*") van het Verdrag van Aarhus luidt als volgt:

"3. Aanvullend op en onverminderd de in de voorgaande leden 1 en 2, 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 privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu" (onze onderstreping).

⁶ VN/ECE-Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

⁷ Besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB L 124 van 17.5.2005, blz. 1).

7. Om te voorzien in maatregelen betreffende onder meer de toegang tot de rechter voor de instellingen en organen van de Unie hebben het Europees Parlement en de Raad de Aarhus-verordening vastgesteld. Aangezien de Aarhus-verordening alleen betrekking heeft op de toepassing van het Verdrag van Aarhus op instellingen en organen van de Unie en slechts betrekking heeft op een van de rechtsmiddelen waarover particulieren beschikken om het milieurecht van de Unie te doen naleven, heeft het Hof van Justitie steeds geoordeeld dat de Aarhus-verordening slechts een van de instrumenten is waarmee aan de uit het Aarhus-verdrag voortvloeiende verplichtingen kan worden voldaan⁸.

In deze zaken heeft het Hof ook geoordeeld dat men zich niet kan beroepen op artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus om de rechtmatigheid van de Aarhus-verordening te beoordelen, omdat de inhoud van die bepaling aan voorwaarden gebonden en niet voldoende nauwkeurig is⁹.

8. Tegen deze juridische achtergrond heeft het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus¹⁰ zijn bevindingen 2017 opgesteld. Uit deze bevindingen volgde dat de Unie haar verplichtingen uit hoofde van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus niet volledig is nagekomen. De ACCC-bevindingen 2017 kunnen als volgt worden samengevat:

- a) De eerste bevinding betreft de beperking van de handelingen van de Unie die krachtens de Aarhus-verordening intern kunnen worden herzien, tot handelingen van individuele strekking. Het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus was van oordeel dat het verdrag geen steun biedt voor een dergelijke beperking, aangezien artikel 9, lid 3, verwijst naar "handelingen" in het algemeen¹¹.

⁸ Zaak C-784/18 P, *Mellifera/Commissie*, EU:C:2020:630, punt 88; gevoegde zaken C-404/12 P en C-405/12 P, *Raad van de Europese Unie en Europese Commissie /Stichting Natuur en Milieu en Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5, punt 52; gevoegde zaken C-401/12 P, C-402/12 P en C-403/12 P, *Raad van de Europese Unie e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, punt 60.

⁹ Gevoegde zaken C-404/12 P en C-405/12 P, *ibid.*, punten 46-47; gevoegde zaken C-401/12 P, C-402/12 P en C-403/12 P, *ibid.*, punten 54-55.

¹⁰ Het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus is opgericht bij Besluit I/7, aangenomen door de eerste vergadering van de partijen bij het Verdrag van Aarhus, in 2004, "*met het oog op de toetsing van de naleving door de partijen van hun verplichtingen uit hoofde van het verdrag*." De bevoegdheid om te beslissen over een eventuele verklaring van niet-naleving ligt echter bij de vergadering van de partijen — zie punt 37 van afdeling XII van Besluit I/7 ("*Overweging door de vergadering van de partijen*").

¹¹ Zie de punten 53 en 95 van de ACCC-bevindingen 2017.

- b) De tweede bevinding betreft de beperking, in de Aarhus-verordening, van het recht om in rechte op te treden tot "bevoegde entiteiten", hoewel het Verdrag ook betrekking heeft op leden van het publiek¹².
- c) De derde bevinding betreft de beperking in de Aarhus-verordening van het soort handelingen van de Unie dat kan worden aangevochten tot handelingen die "krachtens" het milieurecht zijn vastgesteld, terwijl het Verdrag verwijst naar handelingen die "in strijd zijn" met het milieurecht¹³.
- d) De vierde bevinding heeft betrekking op het feit dat alleen handelingen van de Unie die "juridisch bindende en externe werking" hebben onder het toepassingsgebied van de Aarhus-verordening vallen, wat het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus te beperkend heeft bevonden¹⁴.
9. Naar aanleiding van de ACCC-bevindingen 2017 heeft de vergadering van de partijen bij het Verdrag van Aarhus tijdens haar 6e zitting in september 2017 bij consensus besloten de besprekingen over ontwerpbesluit VI/8f betreffende de Europese Unie¹⁵ uit te stellen tot de volgende gewone zitting van de vergadering van de partijen bij het verdrag in 2021. Tegelijkertijd heeft de vergadering van de partijen het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus verzocht de ontwikkelingen met betrekking tot het bovenstaande te evalueren en in aansluiting daarop verslag uit te brengen aan de vergadering van de partijen¹⁶.

¹² Ibid., zie punt 94.

¹³ Ibid., zie punten 99-101.

¹⁴ Ibid., zie punt 104.

¹⁵ Ontwerpbesluit VI/8f betreffende de naleving door de Europese Unie van haar verplichtingen uit hoofde van het verdrag.

¹⁶ Economische Commissie voor Europa - Vergadering van de partijen bij het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Verslag van de zesde zitting van de vergadering van de partijen, punten 62 en 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Vervolgens publiceerde de Commissie in oktober 2019 een studie¹⁷ over de mogelijkheden van de Unie om iets met deze bevindingen te doen. De Raad had bij Besluit (EU) 2018/8819 om de studie verzocht¹⁸. In dat besluit werd de Commissie ook verzocht om in voorkomend geval een wetgevingsvoorstel hieromtrent in te dienen. Met het voorstel wordt gevolg gegeven aan dit verzoek.
11. In het voorstel worden de eerste en de derde van de ACCC-bevindingen 2017 behandeld, namelijk die betreffende de beperking van de handelingen die intern kunnen worden herzien tot i) die van individuele strekking, en ii) vastgesteld "*krachtens*" het milieurecht.
12. De huidige definitie van "administratieve handeling" krachtens artikel 2, lid 1, punt g), van de Aarhus-verordening luidt: "*(...) 'administratieve handeling': 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; (...)*".
13. Artikel 1, lid 1, van het voorstel omvat nu handelingen van algemene strekking onder de definitie van "administratieve handeling" volgens de Aarhus-verordening, en verduidelijkt dat handelingen die in strijd zijn met het milieurecht, ongeacht de rechtsgrond waarop zij zijn vastgesteld, binnen het toepassingsgebied ervan vallen¹⁹.

¹⁷ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters, Final Report, September 2019 (07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4).

¹⁸ Besluit (EU) 2018/881 van de Raad van 18 juni 2018 met een verzoek aan de Commissie om met een studie te komen over de mogelijkheden waarover de Unie beschikt om zich te conformeren aan de bevindingen van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus in zaak ACCC/C/2008/32 en, indien passend in het licht van de resultaten van de studie, een voorstel in te dienen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1367/2006, PB L 155 van 19.6.2018, blz. 6.

¹⁹ Artikel 1, "1. Verordening (EG) nr. 1367/2006 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 2, lid 1, punt g), wordt vervangen door:

"g) 'administratieve handeling': elke niet-wetgevingshandeling van een instelling of orgaan van de Unie die juridisch bindende en externe werking heeft en bepalingen bevat die vanwege hun gevolgen strijdig kunnen zijn met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, punt f), met uitzondering van de bepalingen van deze handeling waarvoor in het Unierecht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op Unie- of nationaal niveau zijn voorgeschreven; (...)" (onze onderstreping).

14. Artikel 1, lid 1, van het voorstel bepaalt ook dat interne herziening van handelingen van de Unie (of van de bepalingen daarvan) die op lidstaatsniveau moeten worden uitgevoerd, niet mogelijk is. In het geval van een niet-wetgevingshandeling van de Unie die op Unieniveau moet worden uitgevoerd, bepaalt artikel 1, lid 2, echter dat interne herziening van de relevante bepalingen van die handeling mogelijk is, samen met een interne herziening van die uitvoeringsmaatregelen, zodra deze zijn vastgesteld²⁰.
15. De algemene oriëntatie van de Raad over het voorstel is op 17 december 2020 goedgekeurd²¹. In de algemene oriëntatie zijn artikel 1, lid 1 en lid 2, als volgt gewijzigd²²:

"Artikel 1

Verordening (EG) nr. 1367/2006 wordt als volgt gewijzigd:

1. Artikel 2, lid 1, punt g), wordt vervangen door:

"(g) "administratieve handeling" elke niet-wetgevingshandeling van een instelling of orgaan van de Unie die juridisch bindende en externe werking heeft (...)"²³;

2. Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

a) de leden 1 en 2 worden vervangen door:

"1. Elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de criteria van artikel 11 is gerechtigd een verzoek tot interne herziening in te dienen bij de instelling of het orgaan van de Unie die of dat een administratieve handeling heeft gesteld of, in het geval van een beweerde administratieve nalatigheid, had moeten stellen, op grond van het feit dat een dergelijk handelen of nalaten strijdig is

met het milieurecht in de zin van artikel 2, lid 1, punt f.

²⁰ Artikel 1, lid 2: "Artikel 10 (van de Aarhus-verordening) wordt als volgt gewijzigd:

a) de leden 1 en 2 worden vervangen door:

"1. (...)

Indien een administratieve handeling een uitvoeringsmaatregel op Unieniveau is die op grond van een andere niet-wetgevingshandeling vereist is, kan de niet-gouvernementele organisatie wanneer zij om de toetsing of herziening van die uitvoeringsmaatregel verzoekt, ook verzoeken om de toetsing of herziening van de bepaling van de niet-wetgevingshandeling op grond waarvan die uitvoeringsmaatregel vereist is." (onze onderstreping).

²¹ Doc. ST 13937/20.

²² Toevoegingen zijn onderstreept.

²³ Een nieuwe overweging 10a luidt als volgt:

"(10a) Overeenkomstig de jurisprudentie van het HvJ-EU wordt een handeling als juridisch bindend beschouwd en kan zij derhalve worden onderworpen aan een verzoek tot herziening, ongeacht haar vorm, aangezien zij als juridisch bindend wordt beschouwd wat betreft haar werking, doel en inhoud." (verwijzing naar jurisprudentie weggelaten).

Tegen de bepalingen van een administratieve handeling waarvoor het Unierecht uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op Unie- of nationaal niveau vereist, kan geen verzoek om interne herziening worden ingediend.(...).

Indien een administratieve handeling een uitvoeringsmaatregel op Unieniveau is die op grond van een andere niet-wetgevingshandeling vereist is, kan de niet-gouvernementele organisatie echter, wanneer zij om de herziening van die uitvoeringsmaatregel verzoekt, ook verzoeken om de herziening van de bepaling van de niet-wetgevingshandeling op grond waarvan die uitvoeringsmaatregel vereist is."

16. Het ACCC-advies 2021 betreffende het voorstel kan als volgt worden samengevat:
- a) de eerste bevinding herhaalt de kritiek uit 2017 op de beperking tot "bevoegde entiteiten" van het recht om in rechte op te treden uit hoofde van de Aarhus-verordening"²⁴;
 - b) de tweede bevinding betreft de nieuwe definitie van "administratieve handeling" in artikel 2, lid 1, punt g); in verband waarmee het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus bedenkingen heeft "over de gevolgen in dit verband van het gebruik van de term "adopted" in de Engelse tekst en over de vraag of de reikwijdte van handelingen die vatbaar zijn voor beroep uit hoofde van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus wordt beperkt"²⁵;
 - c) de derde bevinding herhaalt de kritiek van het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus uit 2017 dat het vereiste van "bindende rechtsgevolgen" van de betrokken handelingen te restrictief²⁶ is;
 - d) in de vierde bevinding, betreffende het buiten het toepassingsgebied van de Aarhus-verordening laten van administratieve handelingen (of bepalingen daarvan) die uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de lidstaten vereisen,, erkent het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus weliswaar dat de uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten niet door de instellingen of organen van de Unie kunnen worden herzien, maar is het van mening dat de handeling van de Unie moet kunnen worden herzien zodra dergelijke nationale uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld²⁷. (onze onderstreping).

²⁴ Punt 37 van het ACCC-advies 2021.

²⁵ Ibid., punt 46.

²⁶ Ibid., punten 52-55.

²⁷ Ibid., punten 65-68.

17. Tot slot beveelt het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus ook aan dat de Unie in het wetgevingsproces "rekening houdt" met de bevindingen en aanbevelingen inzake mededeling ACCC/C/2015/128, zodra deze is uitgebracht. Dit betreft besluiten inzake staatssteun die de Commissie op grond van artikel 108, lid 2, VWEU heeft genomen, buiten de Aarhus-verordening zijn gelaten. Het voorstel bevat geen amendementen betreffende dit punt. Deze bevindingen zijn naderhand, op 17 maart 2021, uitgebracht en maken geen deel uit van de procedures die in het voorstel moeten worden behandeld²⁸. Daarom worden zij in dit advies niet behandeld.

III. INLEIDENDE OPMERKINGEN OVER DE AARHUS-VERORDENING EN DE VOORGESTELDE WIJZIGINGEN

A. De bepalingen inzake interne herziening en toegang tot de rechter

18. Alvorens de door de delegaties en het Comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus aan de orde gestelde kwesties te behandelen, is het nuttig de belangrijkste elementen van het interne herzieningssysteem van de Aarhus-verordening te schetsen. Er zij op gewezen dat deze bepalingen, overeenkomstig artikel 2, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, niet van toepassing zijn op de instellingen van de Unie wanneer zij optreden in evenals rechterlijke of wetgevende hoedanigheid²⁹.
19. Er wordt aan herinnerd dat artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus vereist dat tegen handelen dat in strijd is met het milieurecht, via bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures kan worden opgekomen. Ze worden niet allebei vereist.
20. Artikel 10 van de Aarhus-verordening voorziet in een systeem van "interne herziening" door bevoegde entiteiten met betrekking tot "administratieve handelingen" van instellingen en organen van de Unie volgens het milieurecht.

²⁸ Zaak C-32; zie voetnoot 4 hierboven.

²⁹ Artikel 2, lid 1, punt c), van de Aarhus-verordening.

21. Ngo's die voldoen aan de criteria van artikel 11 van de verordening (de "bevoegde entiteiten") hebben het recht de instelling of het orgaan van de Unie die een dergelijke administratieve handeling heeft vastgesteld (of, in geval van een beweerde administratieve nalatigheid, had moeten vaststellen) te verzoeken een interne bestuursrechtelijke toetsing van die handeling uit te voeren. De instelling moet een dergelijk verzoek in overweging nemen, tenzij het kennelijk ongegrond is, en binnen een bepaalde termijn een schriftelijk antwoord geven³⁰. Dit is het besluit van de instelling of het orgaan over de interne herziening.
22. Volgens artikel 12 van de Aarhus-verordening kan de bevoegde entiteit dan het besluit (of het niet nemen ervan) over de interne herziening aanvechten, overeenkomstig de relevante bepalingen van het Verdrag. Opgemerkt zij dat zodanig recht van beroep alleen betrekking heeft op het tot de bevoegde entiteit gerichte besluit over de interne herziening (of het niet nemen van een dergelijk besluit indien de entiteit er recht op had). Een bevoegde entiteit kan bijvoorbeeld verzoeken om een interne herziening van een door de Commissie aan een andere partij verleende handelsvergunning. De entiteit kan overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU de uitkomst van die herziening betwisten voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. Een dergelijk beroep bij het Hof heeft echter geen betrekking op de eventuele nietigverklaring van de handelsvergunning zelf, die de bevoegde entiteit immers niet kan betwisten. Het beroep van de bevoegde entiteit bij het Hof heeft alleen betrekking op de eventuele nietigverklaring van het tot haar gerichte besluit van de Commissie op haar verzoek tot interne herziening.

B. De definitie van "administratieve handeling"

23. De huidige definitie van "administratieve handeling" krachtens artikel 2, lid 1, punt g), van de Aarhus-verordening verdient ook aandacht.

³⁰ Indien de instelling of het orgaan niet in staat is tijdig te antwoorden, moet de bevoegde entiteit binnen een bepaalde termijn in kennis worden gesteld van de redenen voor dit nalaten, en van het tijdstip waarop zal worden geantwoord.

24. In dit verband heeft het Gerecht onlangs onderzocht of de huidige definitie van handelingen "*met juridisch bindende en externe gevolgen*" krachtens artikel 10 van de Aarhus-verordening, ten aanzien waarvan om interne herziening kan worden verzocht, moet worden gelezen als een definitie in de zin van artikel 263 VWEU. In het arrest *ClientEarth/EIB* (zaak T-9/19)³¹ bracht het Gerecht in herinnering dat tegen het resultaat van de in artikel 10 bedoelde interne bestuursrechtelijke beroepsgang krachtens artikel 12 een gerechtelijke procedure kan worden ingesteld bij het Hof en dat een dergelijk beroep moet worden ingesteld onder de voorwaarden van artikel 263 VWEU.

Het Gerecht oordeelde voorts: "*Gezien het verband dat aldus bestaat tussen het begrip handeling met 'juridisch bindende en externe gevolgen' in de zin van artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening, en het begrip van een handeling die rechtsgevolgen ten aanzien van derden heeft in de zin van artikel 263, is het in het belang van de algemene samenhang redelijk om de eerstgenoemde handelingen in overeenstemming met de laatstgenoemde handelingen uit te leggen*"³².

25. Het Hof baseert zich daarbij op de bewoordingen van artikel 263 VWEU om de werkingssfeer van de in artikel 2, lid 1, onder g), van de Aarhus-verordening omschreven administratieve handelingen uit te leggen, ondanks het feit dat er andere formuleringen zijn gebruikt.
26. Voorts zij opgemerkt dat de huidige definitie van administratieve handeling alleen betrekking heeft op handelingen van "individuele strekking". Bepaalde soorten maatregelen vallen ook buiten de definitie van "administratieve handeling" in de Aarhus-verordening, meer bepaald artikel 2, lid 2, van die verordening. Hierin is bepaald dat maatregelen die een instelling of orgaan van de Unie als administratief toezichtsorgaan neemt, zoals in het kader van mededingingsregels en inbreukprocedures, niet onder de definitie van "administratieve handeling" vallen. Er is geen wijziging van artikel 2, lid 2, voorgesteld.

³¹ Zaak T-9/19, *ClientEarth/Europese Investeringsbank (EIB)*, EU:T:2021:42.

³² Ibid., punt 149. Er zij evenwel op gewezen dat tegen dit arrest momenteel een hoger beroep loopt, hoewel de appelgronden nog niet openbaar zijn (zaken C-212/21 P, en C-223/21 P).

27. Zoals uiteengezet, wil het voorstel, zoals gewijzigd bij de algemene oriëntatie, de definitie van administratieve handeling uitbreiden met "*alle niet-wetgevingshandelingen die door een instelling of orgaan van de Unie zijn vastgesteld en die juridisch bindende en externe gevolgen hebben*", met uitzondering van handelingen waarvoor uitdrukkelijk uitvoeringsmaatregelen op Unie- of nationaal niveau vereist zijn. Deze uitzondering krijgt nu gestalte in een wijziging van artikel 10 van de Aarhus-verordening, zoals vastgesteld in artikel 1, lid 2, van het voorstel, samen met de uitzondering betreffende de mogelijkheid om te verzoeken om een interne herziening van de uitvoeringsmaatregel van de Unie, zodra deze is vastgesteld, samen met de bepaling van de niet-wetgevingshandeling die in die uitvoeringsmaatregel voorziet. Deze definitie omvat zowel maatregelen van individuele als van algemene strekking.
28. Er zij op gewezen dat de Commissie in haar toelichting verklaart dat "*de verruiming van de definitie tot doel heeft de niet-wetgevingsmaatregelen die corresponderen met "regelgevingshandelingen" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, te bestrijken*"³³. Zij zegt dat zij, door regelgevingshandelingen die uitvoeringsmaatregelen vereisen, buiten het toepassingsgebied te laten, de in de jurisprudentie van het Hof gegeven uitleg van artikel 263, vierde alinea, VWEU, heeft gevolgd.

³³ Het begrip "regelgevingshandelingen" is door het Hof van Justitie verduidelijkt in een arrest van de Grote kamer van 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 58-61). Daarin stelde het Hof dat de term verwijst naar "*andere handelingen van algemene strekking dan wetgevingshandelingen*". Onlangs heeft het Hof in een arrest van 6 november 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie*, uitdrukkelijk aangegeven dat het begrip geldt voor alle niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking, zonder uitzondering. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, punten 24-28). Deze zaak had echter betrekking op concurrenten van de begunstigen van een besluit inzake staatssteun die volgens het Hof "*rechtstreeks van invloed waren op hun rechtspositie*" (Ibid., punt 51) en "*louter automatisch effect sorteerden uitsluitend op basis van de Unieregels, zonder toepassing van andere intermediaire regels*" (Ibid., punt 54).

29. Het klopt dat het buiten de procedure tot interne herziening laten van niet-wetgevings-handelingen die uitvoeringsmaatregelen vereisen, overeenstemt met het feit dat een niet-bevoorrechte verzoeker geen beroep overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU kan instellen tegen regelgevingshandelingen die dergelijke maatregelen vereisen³⁴. De Juridische Dienst van de Raad is echter van mening dat de voorgestelde definitie van administratieve handelingen, zoals opgenomen in artikel 1, lid 1, van het voorstel (zoals gewijzigd door de algemene oriëntatie), zo kan worden uitgelegd dat bevoegde entiteiten kunnen verzoeken om een interne herziening van niet-wetgevingsmaatregelen van de Unie met juridisch bindende en externe gevolgen, ongeacht of aan de andere voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU is voldaan (d.w.z. ongeacht of dergelijke maatregelen door niet-bevoorrechte verzoekers op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU kunnen worden aangevochten). Alleen door de leden 1 en 2 van artikel 1 in onderlinge samenhang te lezen, wordt duidelijk dat de mogelijkheid te verzoeken om interne herziening van handelingen die uitvoeringsmaatregelen vereisen, (ten minste gedeeltelijk) achterwege wordt gelaten.

De Juridische Dienst van de Raad acht het wenselijk te verduidelijken, hetzij in het dispositief van de tekst, hetzij in een overweging, dat het begrip "administratieve handeling" zowel betrekking heeft op handelingen van individuele strekking als op regelgevingshandelingen die op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU voor beroep vatbaar zijn.

IV. VERENIGBAARHEID VAN HET VOORSTEL MET ARTIKEL 263, VIERDE ALINEA, VWEU

30. Sommige delegaties hebben geopperd dat de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied van de interne herziening waarin de Aarhus-verordening voorziet en die verder reikt dan handelingen van individuele strekking, onverenigbaar is met artikel 263, vierde alinea, VWEU.

³⁴ "Niet-bevoorrechte verzoeker": een natuurlijke persoon of rechtspersoon die de wettigheid van handelingen van de Unie alleen voor het Hof kan aanvechten indien aan de voorwaarden van artikel 263, eerste, tweede en vierde alinea, VWEU is voldaan. Een "bevoorrechte verzoeker" (zoals een lidstaat) hoeft niet te voldoen aan de voorwaarden van de vierde alinea van dat artikel om een dergelijk beroep in te stellen.

31. De Juridische Dienst van de Raad heeft deze kwestie reeds behandeld in het JDR-advies 2017. In dit advies heeft de dienst gesteld dat het juridisch mogelijk zou zijn dat handelingen van algemene strekking het onderwerp vormen van het recht om, op grond van de Aarhus-verordening, om een interne herziening te verzoeken, maar erkent dat een dergelijke uitbreiding van het toepassingsgebied onvermijdelijk praktische en administratieve lasten voor de betrokken instellingen en organen van de Unie met zich mee zou brengen (punten 30-36 van het JDR-advies 2017).
32. In dit verband heeft de Juridische Dienst van de Raad uitgelegd dat een dergelijke benadering verenigbaar zou zijn met de rechtspraak van het Hof, die aangeeft dat een andere partij dan de adressaat van een handeling kan stellen rechtstreeks en individueel te worden geraakt door die handeling wanneer zij specifieke procedurele rechten ontleent aan de toepasselijke wetgeving van de Unie. De precieze reikwijdte van dit recht van handelen hangt echter af van de rechtspositie van de betrokken partij, zoals die door de wetgever van de Unie in de betreffende wetgeving van de Unie is gedefinieerd met het oog op de bescherming van haar legitieme belangen. Zoals in punt 22 hierboven is uiteengezet, betekent het bij de Aarhus-verordening ingestelde recht van beroep (het recht te verzoeken om interne herziening) niet dat tegen de betrokken materiële handeling later door die partij een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Het recht van beroep van die partij heeft daarentegen betrekking op het besluit over de interne herziening, op grond van de procedurele rechten die haar door de Aarhus-verordening zijn toegekend.
33. Het Hof heeft deze benadering in verschillende zaken bevestigd, met name in de zaak *TestBioTech*³⁵, waarin het Hof het beroep van rekwiranten tegen het besluit van de Commissie inzake haar verzoek om interne herziening van een besluit van de Commissie waarbij toestemming werd verleend voor het in de handel brengen van producten die geheel of gedeeltelijk bestaan uit of zijn geproduceerd met bepaalde genetisch gemodificeerde sojabonen, heeft afgewezen. Het heeft geoordeeld dat een dergelijke herziening enkel betrekking had op de herbeoordeling van de betrokken vergunning voor het in de handel brengen, en niet op de vergunning zelf (punten 37-38)³⁶.

³⁵ Zaak C-82/17 P, *TestBioTech eV a.o./Commissie*, EU:C:2019:719.

³⁶ Zie ook zaak C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale/Commissie*, waarin het Hof van Justitie heeft bevestigd dat artikel 9 van het Verdrag van Aarhus "niet tot gevolg kan hebben dat de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden voor beroepen tot nietigverklaring worden gewijzigd", EU:C:2020:978, punt 26.

In het arrest in eerste aanleg was verder bepaald dat de bevoegde entiteit die om interne herziening verzoekt "*aan het einde van de interne herziening niet kan eisen dat de betrokken instelling of het betrokken orgaan een specifieke maatregel neemt*" en dat de "*keuze van maatregelen die na een interne herziening moeten worden vastgesteld, volledig onder de bevoegdheid valt*" van de instelling of het orgaan in kwestie³⁷.

34. Evenzo heeft het Gerecht in zaak T-108/17, *ClientEarth/Commissie*³⁸, vrij gedetailleerd uiteengezet waarom verzoeksters vordering tot nietigverklaring van het betrokken goedkeuringsbesluit niet-ontvankelijk was (punten 24-31), en een dergelijke vordering bovendien in strijd zou zijn met het in de Verdragen neergelegde systeem van rechterlijke toetsing. Vervolgens heeft het verzoeksters grieven betreffende de vermeende onwettigheid van het besluit van de Commissie tot afwijzing van verzoeksters verzoek om interne herziening van dit goedkeuringsbesluit onderzocht (en verworpen).
35. De Juridische Dienst van de Raad is van oordeel dat juridisch dezelfde benadering kan worden gevolgd ten aanzien van niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking die door de instellingen van de Unie worden vastgesteld, zoals in het voorstel is uiteengezet. Zo kan een bevoegde entiteit die op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU niet bevoegd zou zijn om de vaststelling van een dergelijke handeling aan te vechten, het recht worden verleend om te verzoeken om interne herziening van die handeling en om het besluit inzake die interne herziening aan te vechten voor het Gerecht. Een dergelijke benadering is verenigbaar met artikel 263, vierde alinea, VWEU, ongeacht of het handelingen van individuele dan wel van algemene strekking betreft³⁹.

³⁷ Zaak C-177/13 P, *TestBioTech eV a.o./Commissie*, EU:T:2016:736, punt 55.

³⁸ EU:T:2019:215.

³⁹ Er zij op gewezen dat bij een dergelijke betwisting niet kan worden uitgesloten dat een bevoegde entiteit in bepaalde gevallen een exceptie van onwettigheid kan inroepen met betrekking tot de administratieve handeling die krachtens artikel 277 VWEU intern wordt herzien, hoewel de omstandigheden waarin een dergelijke exceptie ontvankelijk is, relatief streng zijn.

V. HANDELINGEN DIE OP GROND VAN ARTIKEL 218 VWEU ZIJN VASTGESTELD

36. Sommige delegaties vroegen zich af of besluiten van de Raad die op grond van artikel 218 VWEU zijn vastgesteld, intern kunnen worden herzien indien de Aarhus-verordening wordt gewijzigd zoals voorgesteld. Zij hadden het dan met name over besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 6, VWEU betreffende de sluiting van internationale overeenkomsten, en over artikel 218, lid 5, VWEU, betreffende de ondertekening van dergelijke overeenkomsten. Beide soorten besluiten zullen achtereenvolgens worden besproken, en daarna besluiten op grond van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU, en besluiten op grond van artikel 218, lid 9, VWEU. Er zij aan herinnerd dat al deze besluiten bindende rechtshandelingen van de Unie zijn in de zin van artikel 288 VWEU.

A. Besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 6, VWEU

37. Het moge duidelijk zijn dat besluiten van de Raad tot goedkeuring van de sluiting van internationale overeenkomsten op grond van artikel 218, lid 6, VWEU juridisch bindend zijn en door bevoorrechte verzoekers kunnen worden aangevochten. Bovendien heeft het Hof volgens vaste jurisprudentie geoordeeld dat internationale overeenkomsten die door de Unie worden gesloten, krachtens artikel 216, lid 2, VWEU bindend zijn voor haar instellingen⁴⁰.
38. Het Hof heeft zich echter niet specifiek uitgesproken over de vraag of er omstandigheden zijn waarin niet-bevoorrechte verzoekers dergelijke besluiten kunnen aanvechten krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU. In een *obiter dictum* in een zaak over burgerinitiatieven (als bedoeld in artikel 11 VEU en artikel 24 VWEU) heeft het Gerecht opgemerkt dat besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 6, VWEU " *autonome rechtsgevolgen* " teweegbrengen, aangezien door de EU gesloten internationale overeenkomsten een " *wijziging van het Unierecht* " inhouden als gevolg van de opneming van de overeenkomst in het juridisch kader van de Unie⁴¹, zonder zich uitdrukkelijk over dit onderwerp uit te spreken.

⁴⁰ Zie zaak C-366/10, *Air Transport Association of America e.a. tegen Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, punt 50, en de daarin aangehaalde jurisprudentie. Er zij aan herinnerd dat volgens de vaste rechtspraak internationale overeenkomsten zelf niet vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring; zie gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat International Foundation tegen Raad en Commissie*, EU:C:2008:461, punt 286.

⁴¹ T-754/14, *Efler e.a. tegen Commissie*, EU:T:2017:323, punt 43.

39. Deze vraag of niet-bevoorrechte verzoekers de op grond van artikel 218, lid 6, VWEU vastgestelde besluiten kunnen aanvechten, wordt thans door het Gerecht behandeld in verschillende aanhangige zaken.
40. Twee van deze zaken betreffen het *Front Polisario*. In zaak T-279/19 vecht het *Front Polisario* een besluit van de Raad⁴² aan betreffende de sluiting van bepaalde wijzigingen in twee protocollen bij de Euromediterrane associatieovereenkomst met Marokko. In zaak T-344/19 betwist het *Front Polisario* Besluit (EU) 2019/441 van de Raad betreffende de sluiting van de partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko, het bijbehorende uitvoeringsprotocol en de briefwisseling bij de overeenkomst⁴³. In beide zaken gaat het over de bevoegdheid om in rechte op te treden. Deze zaken volgen op twee arresten betreffende een eerder besluit van de Raad op grond van artikel 218, lid 6, VWEU. In eerste aanleg werd erkend dat het *Front Polisario* bevoegd was om in rechte op te treden, maar dat arrest werd in hoger beroep vernietigd⁴⁴.
41. Er zijn bij het Gerecht nog andere zaken aanhangig waarin het eveneens gaat over de bevoegdheid om in rechte op te treden met betrekking tot het uittredingsakkoord tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk⁴⁵. In deze zaken moet ook worden verduidelijkt in welke omstandigheden – zodie er zijn – dergelijke besluiten door niet-bevoorrechte verzoekers kunnen worden aangevochten.
42. Elementen die daarbij in overweging moeten worden genomen, zijn onder meer de aard van het betrokken besluit, de aard van de betrokken overeenkomst en eventuele rechten of verplichtingen van derden waarin de overeenkomst voorziet.

⁴² Besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB L 34 van 6.2.2019, blz. 1).

⁴³ PB L 77 van 20.3.2019, blz. 4.

⁴⁴ Zaak T-512/12, *Front Polisario tegen Raad*, EU:T:2015:953, in hoger beroep vernietigd in zaak C-104/16 P, *Raad tegen Front Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Besluit (EU) 2020/135 van de Raad van 30 januari 2020 betreffende de sluiting van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en de bijlagen daarbij (PB L 29 van 31.1.2020, blz. 1). Zie aanhangige zaken T-198/20, *Shindler e.a. tegen Raad*; T-231/20, *Price tegen Raad*; T-252/20, *Silver tegen Raad*.

Tevens moet ermee rekening worden gehouden dat er voor internationale overeenkomsten die door de Unie zijn gesloten, vaak verschillende uitvoeringsmaatregelen nodig zijn voordat zij de rechtspositie van derden kunnen aantasten. In dergelijke gevallen kunnen de uitvoeringsmaatregelen (op het niveau van de Unie of op nationaal niveau) worden aangevochten volgens het systeem van rechterlijke toetsing van de Unie (met inbegrip van een eventuele prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie door een nationale rechter bij wie een geschil met betrekking tot dergelijke uitvoeringsmaatregelen aanhangig is). Indien uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, dan kan een besluit van de Raad betreffende de sluiting van een internationale overeenkomst in geen geval worden aangevochten op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

43. De Juridische Dienst van de Raad concludeert dat het vooralsnog onduidelijk is of Raadsbesluiten tot goedkeuring van de sluiting van internationale overeenkomsten, althans in bepaalde omstandigheden, kunnen worden beschouwd als vatbaar voor beroep op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Bij gebreke van duidelijke jurisprudentie hieromtrent kan niet worden gesteld dat deze besluiten nooit door niet-bevoorrechte verzoekers kunnen worden aangevochten.
44. Derhalve kan ingevolge de uitbreiding van de reikwijdte van de definitie van "administratieve handelingen" in het voorstel niet worden uitgesloten dat in bepaalde gevallen bevoegde entiteiten in de zin van de Aarhus-verordening het recht hebben de Raad om een interne herziening van dergelijke besluiten te verzoeken, of ten minste dat zij gronden hebben om te beweren daartoe gerechtigd te zijn, en dat zij vervolgens het resultaat van die interne herziening voor het Hof kunnen aanvechten.
45. Tijdens de besprekingen over het voorstel is informeel gesuggereerd dat er niet van mag worden uitgegaan dat besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 6, VWEU in aanmerking komen voor de interne herziening waarin het voorstel voorziet. Aangevoerd wordt dat dergelijke besluiten enkel tot doel hebben de sluiting van de internationale overeenkomst mogelijk te maken, en dat het besluit dus van procedurele aard is en als zodanig de rechtspositie van natuurlijke personen of rechtspersonen niet kan wijzigen en hun belangen niet kan aantasten.

46. In het licht van de overwegingen in de punten 38, 42 en 43 *supra* is de Juridische Dienst van de Raad van mening dat het niet zeker is dat het Hof dit argument zal aanvaarden.

B. Besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 5, VWEU

47. Bij besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 5, VWEU betreffende de ondertekening van een internationale overeenkomst is de situatie anders dan bij besluiten betreffende de sluiting op grond van artikel 218, lid 6, VWEU.
48. De Juridische Dienst van de Raad is van oordeel dat op zeer goede gronden kan worden aangevoerd dat tegen een besluit van de Raad dat louter voorziet in de ondertekening van een internationale overeenkomst, als zodanig geen beroep kan worden ingesteld door niet-bevoorrechte verzoekers op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Met zulke besluiten wordt slechts machtiging tot ondertekening van de betrokken overeenkomst gegeven en wordt de voorzitter van de Raad gemachtigd de persoon aan te wijzen die bevoegd is de overeenkomst namens de Unie te ondertekenen⁴⁶.
49. Minder duidelijkheid is er wanneer het besluit van de Raad inzake de ondertekening ook bepalingen bevat betreffende de voorlopige toepassing van de volledige internationale overeenkomst of een deel daarvan. Sommige of alle bepalingen van de overeenkomst worden in dat geval reeds van toepassing door het besluit tot ondertekening, nog voordat het besluit tot sluiting wordt vastgesteld. Wat de mogelijke rechtsgevolgen voor natuurlijke personen en rechtspersonen betreft, houdt dit in dat een besluit tot ondertekening en voorlopige toepassing rechtsgevolgen heeft die gelijk zijn aan die van besluiten tot sluiting, en dan zouden de overwegingen in punt 38 en de punten 42 tot en met 46 *supra* eveneens relevant zijn.

⁴⁶ In sommige gevallen kan het besluit ook bepalingen bevatten betreffende voorwaarden die aan de sluiting van de overeenkomst voorafgaan. Zie bijvoorbeeld artikel 4 van Besluit (EU) 2019/1915 van de Raad van 14 oktober 2019 betreffende de ondertekening, namens de Unie, van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa (PB L 297 van 18.11.2019, blz. 1): *"De Commissie beoordeelt de veiligheid en integriteit van het systeem van Belarus voor de afgifte van biometrische diplomatieke paspoorten en de bijbehorende technische specificaties, en deelt haar beoordeling aan de Raad mee. De Raad neemt in het licht van deze beoordeling een besluit over de sluiting van de overeenkomst."*

C. Besluiten van de Raad op grond van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU

50. Artikel 218, leden 3 en 4, VWEU voorziet in besluiten van de Raad waarbij machtiging wordt verleend tot het openen van onderhandelingen over een internationale overeenkomst, en waarbij de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingssteam wordt aangewezen, richtsnoeren aan de onderhandelaar worden gegeven en een bijzonder comité wordt aangewezen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.
51. Volgens vaste jurisprudentie moet een besluit van de Raad op grond van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU worden beschouwd als een voorbereidende handeling met het oog op een eventueel later besluit tot ondertekening en sluiting van een overeenkomst. Als voorbereidende handeling creëert zij rechtsgevolgen tussen de Unie en haar lidstaten en tussen de instellingen van de Unie onderling, maar niet voor natuurlijke personen en rechtspersonen en kan zij dus geen afbreuk doen aan de rechten of verplichtingen van deze personen⁴⁷.
52. Dergelijke besluiten kunnen dus niet worden aangevochten op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

D. Besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU

53. Artikel 218, lid 9, VWEU voorziet in de vaststelling van besluiten van de Raad tot bepaling van de standpunten die namens de Unie moeten worden ingenomen in een krachtens een internationale overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dat lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, of van besluiten tot schorsing van de toepassing van een overeenkomst.
54. Aangevoerd kan worden dat besluiten van de Raad tot bepaling van de namens de Unie in te nemen standpunten ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen geen rechtsgevolgen hebben die op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU kunnen worden aangevochten, aangezien zij slechts het standpunt bepalen dat de vertegenwoordiger van de Unie in het betrokken internationale lichaam moet innemen. Een dergelijk besluit is dus van voorbereidende aard.

⁴⁷ Zaak T-376/18, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) tegen Raad*, EU:T:2019:77, punt 28; zaak T-458/17, *Shindler e.a. tegen Raad*, EU:T:2018:838, punten 39-41; zaak T-754/14, zie voetnoot 41, punt 34; zaak C-425/13, *Commissie tegen Raad*, EU:C:2015:483, punt 28; zaak C-114/12, *Commissie tegen Raad*, EU:C:2014:2151, punt 40.

Besluiten van de Raad die op grond van artikel 218, lid 9, VWEU worden vastgesteld, leiden niet noodzakelijkerwijs tot besluiten van dat internationale lichaam. Net zomin hebben besluiten van het internationale lichaam zelf noodzakelijkerwijs rechtsgevolgen ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen. Bij gebrek aan duidelijke jurisprudentie hierover en gezien het zeer uiteenlopende scala van besluiten die de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU vaststelt, kan echter niet met zekerheid worden gesteld dat dergelijke besluiten nooit onder de interne herziening waarin het voorstel voorziet, zullen vallen.

55. Hetzelfde geldt voor besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU tot schorsing van de toepassing van een overeenkomst. Er zij aan herinnerd dat de Raad slechts in uitzonderlijke gevallen een dergelijk besluit neemt. Het valt niet uit te sluiten dat in bepaalde omstandigheden kan worden aangevoerd dat een dergelijk besluit rechtsgevolgen heeft ten aanzien van natuurlijke personen en rechtspersonen. Net als bij besluiten tot sluiting van internationale overeenkomsten zou de beoordeling afhangen van de aard van het besluit en van de betrokken overeenkomst, alsook van de rechten of verplichtingen van derden met betrekking tot de overeenkomst, en van de vraag of de internationale overeenkomst zelf rechtstreekse werking kan hebben jegens derden dan wel of zij uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de Unie of op nationaal niveau vereist. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat het recht op interne herziening waarin de Aarhus-verordening voorziet, op zijn minst in bepaalde omstandigheden van toepassing zou kunnen zijn op dergelijke besluiten.

E. Tussentijdse conclusie met betrekking tot handelingen die op grond van artikel 218 VWEU zijn vastgesteld

56. Zoals hierboven uiteengezet, kan met betrekking tot artikel 218 VWEU, bij gebrek aan duidelijke jurisprudentie hierover, niet worden uitgesloten dat besluiten van de Raad betreffende de sluiting van internationale overeenkomsten op grond van artikel 218, lid 6, VWEU in bepaalde omstandigheden tot de handelingen behoren die volgens het voorstel aan een interne herziening zijn onderworpen. Hetzelfde geldt voor besluiten van de Raad betreffende de ondertekening van internationale overeenkomsten overeenkomstig artikel 218, lid 5, VWEU, voor zover die besluiten voorzien in de voorlopige toepassing van de volledige overeenkomst of een deel daarvan, en voor bepaalde besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU.

VI. HANDELINGEN DIE ZIJN VASTGESTELD KRACHTENS HET VERDRAG TOT OPRICHTING VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP VOOR ATOOMENERGIE (HET EURATOM-VERDRAG)

57. Sommige delegaties vroegen zich af of krachtens het Euratom-Verdrag vastgestelde handelingen intern kunnen worden herzien overeenkomstig de Aarhus-verordening als gewijzigd bij het voorstel.
58. Het Gerecht heeft zich onlangs gebogen over de vraag of de Aarhus-verordening (in haar huidige redactie) van toepassing is op een op grond van het Euratom-Verdrag vastgestelde maatregel, in een zaak betreffende de weigering toegang te verlenen tot documenten die met betrekking tot die maatregel zijn opgesteld (zaak T-307/16, *CEE Bankwatch Network tegen Commissie*, EU:T:2018:97).
59. In punt 46 van dat arrest oordeelde het Gerecht dat: *"verordening nr. 1367/2006, overeenkomstig de titel, overwegingen en bepalingen ervan, op het gebied van informatie uitvoering geeft aan verplichtingen uit hoofde van een internationaal verdrag waarbij de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geen partij is, namelijk het Verdrag van Aarhus. Zoals blijkt uit artikel 1 van besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag van Aarhus (PB 2005, L 124, blz. 1), is dit verdrag enkel namens de Europese Gemeenschap – thans de Unie – goedgekeurd. Aangezien de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie geen partij is bij dit verdrag, kan zij, behoudens andersluidende bepalingen, niet onderworpen zijn aan de verplichtingen die voortvloeien uit de uitvoeringsverordening van dit verdrag."* (onze onderstreping).
60. Het Gerecht bracht voorts in herinnering dat de op grond van het Euratom-Verdrag vastgestelde handelingen niet noodzakelijkerwijs onderworpen zijn aan de binnen de Unie geldende verplichtingen. De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en de Europese Unie zijn verschillende organisaties, opgericht bij afzonderlijke verdragen en met verschillende rechtspersonen (punt 47 en de aldaar aangehaalde jurisprudentie).

61. Het wees erop dat artikel 106 bis van het Euratom-Verdrag een aantal bepalingen van het VEU en het VWEU toepasselijk maakt. Artikel 192 VWEU, dat de rechtsgrond van de Aarhus-verordening vormt, behoort niet tot die bepalingen. Daaruit volgt dat maatregelen die op grond van artikel 192 VWEU zijn vastgesteld, niet kunnen worden toegepast in het kader van Euratom (punten 48-49).
62. Het Gerecht concludeerde dat de Aarhus-verordening alleen van toepassing is binnen het raamwerk van de Europese Unie en niet op de instellingen en organen van Euratom (punt 50).
63. In beginsel is het dus duidelijk dat de bepalingen van de Aarhus-verordening niet van toepassing zijn op handelingen die op grond van het Euratom-Verdrag zijn vastgesteld.
64. Omgekeerd is het zo dat het Hof van Justitie in een recente zaak over staatssteun in hoger beroep heeft geoordeeld dat de doelstellingen van het VWEU veel ruimer zijn dan de sectorale doelstellingen van het Euratom-Verdrag, en dat, aangezien het VWEU *"aan de Unie ruime bevoegdheden toekent op een groot aantal gebieden en sectoren, (...) de regels van het VWEU van toepassing zijn op de kernenergiesector wanneer het Euratom-Verdrag geen specifiekere regels bevat. Aangezien het Euratom-Verdrag geen voorschriften inzake staatssteun bevat, kan artikel 107 VWEU op deze sector worden toegepast (...)."* (Zaak C-594/18 P, *Oostenrijk tegen Commissie*)⁴⁸ (onze onderstreping).
65. Het Hof stelde voorts dat de bepalingen van het Euratom-Verdrag *"milieukwesties met betrekking tot de kernenergiesector niet uitputtend behandelen. Bijgevolg verzet het Euratom-Verdrag zich er niet tegen dat de Unierechtelijke milieuvoorschriften op deze sector worden toegepast."* (punt 41, onderstreping toegevoegd). Dat gold zowel voor bepalingen van primair recht, zoals artikel 11 VWEU, als voor bepalingen van afgeleid recht. In dit verband herinnerde het Hof eraan dat Richtlijn 2011/92/EU inzake milieueffectbeoordelingen van toepassing is op kerncentrales en andere kernreactoren (punten 42 en 43).

⁴⁸ EU:C:2020:742. Dit sluit aan bij eerdere jurisprudentie waarin het Hof heeft geoordeeld dat, bij gebreke van specifieke regels in het Euratom-Verdrag, de bepalingen van het EG-Verdrag van toepassing kunnen zijn. Zie advies 1/94, EU:C:1994:384, waarin het Hof eraan herinnerde dat de bepalingen van het EG-Verdrag geen afbreuk kunnen doen aan die van het Euratom-Verdrag, maar oordeelde dat, aangezien het Euratom-Verdrag geen bepalingen betreffende de buitenlandse handel bevat, *"(...) niets eraan in de weg [staat] dat op basis van artikel 113 EG-Verdrag ([thans artikel 207 VWEU] gesloten akkoorden ook van toepassing zijn op de internationale handel in Euratom-produkten"*. (punt 24).

66. Volgens de Juridische Dienst van de Raad volgt uit deze twee zaken dat de bepalingen van de Aarhus-verordening gelden voor op grond van het VWEU (of het VEU) vastgestelde maatregelen op het gebied van kernenergie. Zij zijn echter niet van toepassing op maatregelen die op grond van het Euratom-Verdrag zelf zijn vastgesteld, d.w.z. op besluiten die zijn gebaseerd op het Euratom-Verdrag. In het voorstel wordt geen andere analyse gemaakt.

VII. BEPERKING, TOT "BEVOEGDE ENTITEITEN", VAN HET RECHT OM EEN VERZOEK TOT INTERNE HERZIENING IN TE DIENEN

67. In het in 2021 uitgebrachte advies van het ACCC (Aarhus Convention Compliance Committee (comité van toezicht op de naleving van het Verdrag van Aarhus)) wordt, met betrekking tot het recht om een verzoek tot interne herziening in te dienen, de analyse van 2017 bevestigd dat door alle leden van het publiek, met uitzondering van ngo's die aan de criteria van artikel 11 voldoen, uit te sluiten, artikel 9, lid 3, van de Aarhus-verordening niet correct wordt uitgevoerd⁴⁹.
68. Sommige delegaties betwijfelden of een uitbreiding van het toepassingsgebied van de Aarhus-verordening, waardoor een ruimere categorie van bevoegde entiteiten, of zelfs leden van het publiek, kunnen verzoeken om interne herziening van administratieve handelingen, verenigbaar is met de Verdragen.
69. De Juridische Dienst van de Raad heeft zich hierover ook uitgesproken in zijn advies van 2017 (punten 37 en 38). Hij blijft van mening dat het juridisch mogelijk zou zijn de Aarhus-verordening zo te wijzigen dat het recht om een verzoek tot interne herziening in te dienen, ruimer wordt dan in de huidige versie van die verordening (artikel 11 van die verordening bevat de criteria waaraan ngo's moeten voldoen om een verzoek tot interne herziening van administratieve handelingen te mogen indienen). In wezen is het aan de medewetgevers om te beslissen hoe het best invulling wordt gegeven aan de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus door de instellingen en organen van de Unie.

⁴⁹ Punt 37 van het in 2021 uitgebrachte advies van het ACCC.

70. In dit verband merkt de Juridische Dienst van de Raad op dat artikel 9, lid 3, van het verdrag zelf bepaalt dat de partijen criteria kunnen vaststellen waaraan moet worden voldaan voordat leden van het publiek⁵⁰ toegang kunnen krijgen tot administratieve herzieningsprocedures met betrekking tot handelen en nalaten dat zij in strijd met hun milieuwetgeving achten. Het ACCC heeft ook erkend dat het openstellen van de administratieve herziening voor alle personen zou neerkomen op een *actio popularis* die op grond van het verdrag niet vereist is⁵¹. Het ACCC heeft met betrekking tot ngo's echter wel gesteld dat de opgelegde criteria niet zo streng mogen zijn dat alle of bijna alle milieuorganisaties het recht wordt ontzegd om zulk handelen of nalaten aan te vechten. In dit verband wordt eraan herinnerd dat volgens Hof van Justitie de partijen bij het Verdrag van Aarhus "*beschikken over een ruime beoordelingsmarge ten aanzien van de wijze van uitvoering van "bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures"*", waarin artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus voorziet⁵²(onderstreping toegevoegd).

VIII. OPMERKINGEN VAN HET ACCC OVER DE DEFINITIE VAN ADMINISTRATIEVE HANDELINGEN IN HET VOORSTEL

A. Handelingen met juridisch bindende en externe werking

71. In het in 2021 uitgebrachte advies van het ACCC wordt het voor het eerst in 2017 gedane voorstel herhaald om het begrip "*die juridisch bindende en externe werking heeft*" (onze onderstreping), dat voor een handeling een van de vereisten is om onder de definitie van "administratieve handeling" te vallen, te wijzigen in zowel de huidige versie van de verordening als in de aangepaste versie van deze definitie in het voorstel (zie punten 12 en 13 en voetnoot 19 *supra*). Het ACCC is van oordeel dat dit begrip te restrictief is en vindt dat het moet worden aangepast zodat het betrekking heeft op handelingen "*die juridische en externe werking hebben*" (onze onderstreping). Het comité erkent dat een handeling rechtsgevolgen moet hebben om een inbreuk te kunnen vormen op de milieuwetgeving, maar is van mening dat door de toevoeging van de term "*bindend*" bepaalde handelingen buiten het toepassingsgebied van het voorstel kunnen blijven⁵³.

⁵⁰ In artikel 2, lid 4, van het Verdrag is "*publiek*" gedefinieerd als "*een of meer natuurlijke of rechtspersonen en, in overeenstemming met nationale wetgeving of praktijk, hun verenigingen, organisaties of groepen*".

⁵¹ Zie bladzijde 194 van de leidraad voor de uitvoering van het Verdrag van Aarhus (Aarhus Convention Implementation Guide), waarin de bevindingen van het ACCC in zaak ACCC/C/2005/11 worden aangehaald.

⁵² Gevoegde zaken C-401/12 P tot en met C-403/12 P, zie voetnoot 8, punt 59.

⁵³ Algemeen wordt aangenomen dat de term "*externe werking*" dezelfde betekenis heeft als "*werking ten aanzien van derden*".

72. Om aan dit voorstel tegemoet te komen, moet worden nagegaan of de schrapping van het woord "*bindend*" het toepassingsgebied van de definitie aanzienlijk zou wijzigen.
73. Er zij aan herinnerd dat het Hof in een aantal gevallen een onderscheid heeft gemaakt tussen handelingen "*met rechtsgevolgen*" en "*juridisch bindende*" handelingen". In de OIV-zaak, waarbij het ging om de definitie van handelingen met rechtsgevolgen in het kader van besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 9, VWEU, werden de aanbevelingen van de Internationale Organisatie voor Wijnbouw en Wijnbereiding, hoewel ze op zich niet juridisch bindend waren, geacht rechtsgevolgen te hebben aangezien ze "*beslissende invloed [hebben] op de inhoud van de regelgeving [van de Unie]*"⁵⁴.
74. Wat het begrip handelingen met rechtsgevolgen in de zin van artikel 263 VWEU betreft, bepaalt de jurisprudentie van het Hof in het algemeen dat het niet de vorm van de handeling is die bepaalt of een handeling rechtsgevolgen heeft. In de plaats daarvan zijn de gevolgen, de inhoud en de reikwijdte van de betrokken handeling van cruciaal belang⁵⁵. In een aantal gevallen heeft het Hof de term "*rechtsgevolgen*"⁵⁶ gebruikt, in overeenstemming met de formulering van artikel 263, eerste alinea, VWEU. In andere gevallen heeft het Hof handelingen op grond van artikel 263 VWEU aangemerkt als handelingen van "*verbindende aard*"⁵⁷ of spreekt het over de "*verbindendheid*" (en de "*rechtsgevolgen*") van die handelingen⁵⁸. Soms heeft het Hof het over handelingen met "*bindende/dwingende rechtsgevolgen*"⁵⁹.

⁵⁴ Zaak C-399/12, *Duitsland tegen Raad*, EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

⁵⁵ Zoals ook wordt gesteld in de toelichting bij het voorstel (zie blz. 8 en 9). Zie gevoegde zaken 1/57 en 14/57, *Usines à tubes de la Sarre tegen Hoge Autoriteit*, ECR 1957-1958 blz.105; zaak 60/81, *IBM tegen Commissie*, EU:C:1981:264, punt 9; zaak 22/70, *Commissie tegen Raad*, EU:C:1971:32, punt 42; zaak C-325/91, *Frankrijk tegen Commissie*, ECR I-3283, punt 9; zaak C-57/95, *Frankrijk/Commissie*, EU:C:1997:164, punt 22; zaak C-147/96, *Nederland tegen Commissie* [2000] ECR I-4723, punt 27; gevoegde zaken C-463/10 P en C- 475/10 P, *Deutsche Post en Duitsland tegen Commissie*, EU:C:2011:656, punt 36.

In dit opzicht, zaak C-303/90, *Frankrijk tegen Commissie*, [1991] ECR I-5315, punten 8 en 10; gevoegde zaken C-213/88 en C-39/89, *Groothertogdom Luxemburg tegen Parlement* [1991] ECR I-5643, punt 15; zaak C-366/88, *Frankrijk tegen Commissie*, [1990] ECR I-3571, punten 8 en 11.

⁵⁶ Gevoegde zaken 1/57 en 14/57, *ibid*.

⁵⁷ Zaak C-57/95, zie voetnoot 55, punt 22; zaak C-325/91, zie voetnoot 55, punt 26.

⁵⁸ Zaak C-325/91, zie voetnoot 55, punt 30.

⁵⁹ Gevoegde zaken C-463/10 P en C-475/10 P, zie voetnoot 55, punt 36; zie ook zaak 60/81, voetnoot 55, punt 9 ("*bindende rechtsgevolgen*").

75. In dit verband wordt eraan herinnerd dat artikel 12 van de Aarhus-verordening voorziet in de mogelijkheid om een rechtsvordering in te stellen bij het Hof "*overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het Verdrag*" en derhalve met inachtneming van de voorwaarden van artikel 263 VWEU. Zoals in punt 24 *supra* is vermeld, heeft het Gerecht het begrip handeling "*die juridisch bindende en externe werking heeft*" in de zin van artikel 2, lid 1, punt g), van de Aarhus-verordening uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met het begrip handeling die rechtsgevolgen ten aanzien van derden heeft in de zin van artikel 263 VWEU⁶⁰.
76. In het licht van deze vaste jurisprudentie kan redelijkerwijs worden geconcludeerd dat er voor de definitie van een administratieve handeling in de zin van de Aarhus-verordening geen inhoudelijk verschil bestaat tussen het gebruik van de formulering "*die juridische en externe werking heeft*" en "*die juridisch bindende en externe werking heeft*". De Juridische Dienst van de Raad is derhalve van oordeel dat de door het ACCC voorgestelde wijziging de materiële reikwijdte van de definitie van "administratieve handeling" in het voorstel niet zou wijzigen. Dit kan op diverse manieren worden aangepakt. De formulering "*juridisch bindende en externe werking*" kan worden behouden, en het feit dat dit moet worden beschouwd als gelijkwaardig aan de formulering "*met rechtsgevolgen ten aanzien van derden*" kan aan het ACCC worden uitgelegd. Als alternatief kan de door het ACCC voorgestelde formulering worden aanvaard en kan in een overweging worden toegelicht dat de definitie moet worden gelezen in samenhang met artikel 263 VWEU en de desbetreffende jurisprudentie⁶¹.

B. Handelingen "*van een instelling of orgaan van de Unie*"

77. In het in 2021 uitgebrachte advies van het ACCC wordt ook ingegaan op een van de andere wijzigingen die in de herziene definitie van "administratieve handeling" in het voorstel zijn aangebracht. Het gaat daarbij om niet-wetgevingshandelingen "*van een instelling of orgaan van de Unie (...)*" (*Noot van de vertaler: in het Commissievoorstel COM(2020) 642 final staat in de Engelse tekst "adopted by a Union institution or body". Het woord "adopted" "(vastgesteld)" is in het Nederlands weggelaten.* Het ACCC was van oordeel dat het gebruik van de term "*adopted*" de reikwijdte van handelingen waartegen beroep zou kunnen worden ingesteld uit hoofde van artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus, zou kunnen beperken⁶².

⁶⁰ Zaak T-9/19, zie voetnoot 31, punt 149.

⁶¹ Een andere aanpak had erin kunnen bestaan de formulering van artikel 2, lid 1, punt g), van de Aarhus-verordening direct in overeenstemming te brengen met de formulering van artikel 263 VWEU.

⁶² Punt 46 van het in 2021 uitgebrachte advies van het ACCC.

78. Het ACCC heeft zijn bedenkingen niet verder toegelicht, maar de Juridische Dienst van de Raad is van oordeel dat in dat verband de volgende algemene opmerkingen kunnen worden gemaakt.
79. De term "vastgesteld" kan redelijkerwijs worden opgevat als duidend op handelingen die zich niet langer in het ontwerpstadium bevinden. Dergelijke handelingen zijn volgens de op hen toepasselijke procedures afgerond en kunnen worden onderworpen aan de interne herzieningsprocedure van artikel 10 van de Aarhus-verordening, mits ze ook voldoen aan de andere vereisten van de definitie. Zoals in punt 74 *supra* is uiteengezet, heeft het Hof met betrekking tot artikel 263 VWEU steeds geoordeeld dat handelingen die rechtsgevolgen ten aanzien van derden hebben, ongeacht hun vorm kunnen worden aangevochten⁶³. Voor de toepassing van de interne herziening in het kader van de Aarhus-verordening is naar analogie van deze rechtspraak de term die wordt gebruikt ter aanduiding van het definitieve karakter van de handeling ("*vastgesteld*", "*aangenomen*", "*goedgekeurd*" enz.), niet relevant om te bepalen of deze handeling "*juridisch bindende en externe werking heeft*" overeenkomstig artikel 2, lid 1, punt g) van de Aarhus-verordening.
80. Daarom is de Juridische Dienst van de Raad van oordeel dat het gebruik van de term "*adopted*" (vastgesteld) voor handelingen van de Unie die in het voorstel onder de definitie van "*administratieve handeling*" vallen, geen beperking inhoudt van de reikwijdte van handelingen die krachtens de Aarhus-verordening intern kunnen worden herzien.
81. Er zij aan herinnerd dat er in de Verdragen vaak simpelweg sprake is van handelingen "van" de instellingen⁶⁴. Die formulering zou hier ook kunnen worden gebruikt, zonder dat daardoor het toepassingsgebied van de bepaling wordt gewijzigd.

IX. UITVOERINGSMAATREGELEN OP HET NIVEAU VAN DE LIDSTATEN

82. In het voorstel wordt een onderscheid gemaakt tussen handelingen die uitvoeringsmaatregelen op EU-niveau vergen waarvoor in administratieve interne herziening is voorzien, maar alleen op het moment waarop de betrokken uitvoeringsmaatregel wordt vastgesteld, en handelingen die uitvoeringsmaatregelen op lidstaatniveau vergen waarvoor niet in een interne herziening is voorzien⁶⁵.

⁶³ Cf. zaak C-147/96, zie voetnoot 55, punt 27.

⁶⁴ Zie met name artikel 4 VEU en artikel 263 VWEU.

⁶⁵ Zie artikel 1, punten 1 en 2 a), van het voorstel.

83. Blijkens het in 2021 uitgebrachte advies van de ACCC is het in strijd met het Verdrag van Aarhus om handelingen van de Unie die uitvoeringsmaatregelen op nationaal niveau vergen, niet aan interne herziening worden onderworpen. Het ACCC erkent dat de instellingen en organen van de Unie zelf geen interne herziening van de nationale uitvoeringsmaatregelen konden uitvoeren. Het voert echter aan dat interne herziening van de handeling van de Unie moet worden toegestaan zodra de nationale uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld.
84. De Juridische Dienst van de Raad is van oordeel dat in dit advies geen rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de rechtsorde van de EU en met de verschillende beschikbare rechtsmiddelen met betrekking tot Unie- en nationale besluiten op het gebied van het milieurecht. Wanneer er voor een handeling van de Unie nationale uitvoeringsmaatregelen vereist zijn, moet een bevoegde instantie die deze maatregelen wil aanvechten, haar gelijk zien te halen in overeenstemming met de toepasselijke nationale rechtsmiddelen. Dit is in overeenstemming met de aanpak conform artikel 263, vierde alinea, VWEU voor regelgevingshandelingen die uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen en waartegen geen beroep tot nietigverklaring uit hoofde van dit lid kan worden ingesteld, omdat is voorzien in mogelijkheden om de uitvoeringsmaatregelen aan te vechten⁶⁶. Er zij aan herinnerd dat het toepassingsgebied van dit lid door het Verdrag van Lissabon is uitgebreid opdat niet-bevoorrechte verzoekers een rechterlijke toetsing kunnen vragen van regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken, maar alleen wanneer deze geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Zoals in punt 24 *supra* is aangegeven, heeft het Gerecht in zaak T-9/19 (*ClientEarth tegen EIB*) geoordeeld dat handelingen die krachtens artikel 10 van de Aarhus-verordening intern kunnen worden herzien, moeten worden uitgelegd overeenkomstig de bepalingen van artikel 263 (punt 149 van het arrest).
85. Wat betreft de nationale rechtsmiddelen kan, naast eventuele administratieve mogelijkheden voor herziening van de nationale uitvoeringsmaatregelen, ook verhaald worden gehaald door de geldigheid van de handeling van de Unie op basis waarvan die uitvoeringsmaatregelen zijn genomen, aan te vechten.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03; Werkgroep II van de Europese Conventie – werkdokument nr. 21 van 7 oktober 2002.

86. Daartoe kan tegen de nationale uitvoeringsmaatregelen in de betrokken lidstaat een gerechtelijke procedure worden ingesteld, waarin de verzoeker de ongeldigheid kan aanvoeren van de handeling van de Unie waarvoor nationale tenuitvoerlegging is vereist. In die context moet de nationale rechter krachtens artikel 267 VWEU het Hof verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de handeling van de Unie⁶⁷.
87. Zoals aangegeven in punt 17 *supra*, moeten krachtens artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures— maar niet beide — beschikbaar worden gesteld voor handelingen die in strijd zijn met het milieurecht. Volgens de Juridische Dienst van de Raad is de in het voorstel opgenomen bepaling om handelingen van de Unie waarvoor nationale uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, niet in aanmerking te laten komen voor interne herziening, in overeenstemming met de fundamentele beginselen van de rechtsorde van de Unie en met haar stelsel van rechterlijke toetsing.

X. CONCLUSIE

88. De Juridische Dienst van de Raad concludeert het volgende:
- a) de definitie van "*administratieve handelingen*" die overeenkomstig artikel 10 van de Aarhus-verordening intern kunnen worden herzien, moet in de ontwerptekst verder worden verduidelijkt om beter tot uiting te laten komen dat dit begrip zowel betrekking heeft op handelingen van een individuele strekking als op regelgevingshandelingen die op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU kunnen worden aangevochten;
 - b) de voorgestelde uitbreiding van de interne-herzieningsprocedure tot niet-wetgevingshandelingen van een algemene strekking, zoals geformuleerd in het voorstel, is verenigbaar met artikel 263, vierde alinea, VWEU;

⁶⁷ Zaak C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares tegen Commissie*, EU:C:2015:284, punten 29-31; zaak C-274/12 P, *Telefónica tegen Commissie*, EU:C:2013:852, punten 27-29; zaak C-583/11 P, zie voetnoot 33, punt 93.

- c) bij gebrek aan duidelijke jurisprudentie hierover kan niet worden uitgesloten dat besluiten van de Raad op grond van artikel 218, lid 5, VWEU die voorzien in een voorlopige toepassing, alsmede besluiten van de Raad op grond van artikel 218, leden 6 en 9, VWEU, in bepaalde omstandigheden intern kunnen worden herzien op grond van de Aarhus-verordening, indien deze verordening wordt gewijzigd zoals voorgesteld;
 - d) de bepalingen van de Aarhus-verordening zijn van toepassing op maatregelen die uit hoofde van het VWEU (of het VEU) zijn vastgesteld en die betrekking hebben op kernenergie, maar niet op maatregelen die zijn vastgesteld uit hoofde van het Euratom-Verdrag;
 - e) het is juridisch mogelijk om, indien de Uniewetgever daartoe besluit, de Aarhus-verordening zo te wijzigen dat het recht om een verzoek tot interne herziening in te dienen, verder reikt dan het begrip "*bevoegde instanties*" als bedoeld in artikel 11 van de huidige versie van die verordening;
 - f) voor de toepassing van de Aarhus-verordening en in het licht van de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie bestaat er geen wezenlijk verschil tussen de formulering "*juridisch bindende en externe werking*" en de formulering "*juridische en externe werking*" in de definitie van "*administratieve handeling*";
 - g) het gebruik van de term "*adopted*" (vastgesteld) (in de Engelse tekst van het voorstel) met betrekking tot administratieve handelingen die intern kunnen worden herzien, beperkt de reikwijdte van die herziening niet;
 - h) het feit dat bepalingen van administratieve handelingen waarvoor uitvoeringsmaatregelen op het niveau van de lidstaten nodig zijn, worden uitgesloten (in het voorstel), is in overeenstemming met het systeem van rechterlijke toetsing van de Unie en met artikel 9, lid 3, van het Verdrag van Aarhus.
-