



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. BOBEK

fremsat den 16. juli 2020¹

Sag C-352/19 P

**Région de Bruxelles-Capitale
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – forordning (EF) nr. 1107/2009 – plantebeskyttelsesmidler – gennemførelsesforordning (EU) 2017/2324 – aktivstoffet glyphosat – artikel 263 TEUF – private sagsøgerses søgsmålskompetence – umiddelbart berørt – artikel 4, stk. 2, TEU – medlemsstaternes regioner – Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 – overensstemmende fortolkning – individuelt berørt – regelfastsættende akt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«

I. Indledning

1. Er en føderal enhed i en medlemsstat, som i henhold til denne stats forfatning har beføjelse til at beskytte miljøet og under udøvelsen af denne beføjelse forbyder anvendelsen af glyphosat på sit område, fordi den anser aktivstoffet for farligt, *umiddelbart berørt* af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2017/2324² om fornyelse af godkendelsen af dette stof, således at den reelt ville erklære det for sikkert?

2. Retten fastslog, at en sådan region, i den foreliggende sag Région de Bruxelles-Capitale, ikke er umiddelbart berørt af en sådan EU-foranstaltning. Den afviste derfor det annulationssøgsmål, som regionen havde anlagt³. Jeg er af den opfattelse, at Retten ved at nægte Région de Bruxelles-Capitale søgsmålskompetence foretog en urigtig retsanvendelse, idet den anlagde en fejlagtig fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF og flere bestemmelser i den afledte ret, der finder anvendelse.

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Gennemførelsesforordning af 12.12.2017 om fornyelse af godkendelsen af aktivstoffet glyphosat jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, og om ændring af bilaget til Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 (EUT 2017, L 333, s. 10) (herefter »den omtvistede forordning«).

3 – Rettens kendelse af 28.2.2019, Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (T-178/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:130, herefter »den appellerede kendelse«).

II. Retsforskrifter

A. *International ret*

3. Artikel 2, nr. 2) og 4), i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005⁴ (herefter »Århuskonventionen«), som indeholder definitionerne, har følgende ordlyd:

»I denne konvention forstås ved:

[...]

2[]] »Offentlige myndigheder«:

- a) offentlig administration på nationalt, regionalt og andre niveauer
- b) fysiske eller juridiske personer, der udfører offentlige administrative funktioner i henhold til national ret, herunder konkrete opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser i relation til miljøet
- c) enhver anden fysisk eller juridisk person, der har offentlige forpligtelser eller funktioner eller udfører offentlige tjenesteydelser i relation til miljøet, og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b)

[...]

4[]] »Offentligheden«: en eller flere fysiske eller juridiske personer og i henhold til national lovgivning eller praksis, disses foreninger, organisationer eller grupper.«

4. Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, som omhandler adgang til klage og domstolsprøvelse, har følgende ordlyd:

»3. [...] [Hver part] sikrer [...], at medlemmer af offentligheden, der opfylder eventuelle kriterier i national ret, har adgang til administrative eller retslige procedurer for at anfægte private personers og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der er i strid med de bestemmelser i national ret, der vedrører miljøet.

4. [...] [P]rocedurerne, der er fastsat i stk. 1, 2 og 3 ovenfor, [skal] stille tilstrækkelige og effektive retsmidler til rådighed, inklusive foreløbige retsmidler, hvor dette findes passende, der skal være rimelige og retfærdige, betimelige og ikke uoverkommeligt dyre [...].«

B. *EU-retten*

5. Med Kommissionens direktiv 2001/99/EF af 20. november 2001 om ændring af bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler med henblik på optagelse af glyphosat og thifensulfuron-methyl som aktive stoffer⁵ blev aktivstoffet »glyphosat« optaget i bilag I til Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler⁶ og blev således godkendt i henhold til dette sidstnævnte direktiv med virkning fra den 1. juli 2002.

4 – EUT 2005, L 124, s. 1.

5 – EFT 2001, L 304, s. 14.

6 – EFT 1991, L 230, s. 1.

6. Direktiv 91/414 blev ophævet med virkning fra den 14. juni 2011 og underlagt visse overgangsforanstaltninger ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21.10.2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414⁷.

7. 10., 23. og 29. betragtning til forordning nr. 1107/2009 er affattet således:

»(10) Stoffer bør kun bruges i plantebeskyttelsesmidler, hvis de bevisligt indebærer klare fordele for planteproduktionen og ikke kan formodes at ville have skadelige virkninger for menneskers eller dyrs sundhed eller en uacceptabel indvirkning på miljøet. For at opnå det samme beskyttelsesniveau i alle medlemsstater bør beslutningen om, hvorvidt sådanne stoffer kan accepteres eller ej tages på fællesskabsplan ud fra harmoniserede kriterier. Disse kriterier bør anvendes ved første godkendelse af et aktivstof i henhold til denne forordning. I forbindelse med aktivstoffer, der allerede er godkendt, bør kriterierne anvendes på det tidspunkt, hvor godkendelsen skal fornyes eller tages op til revision.

[...]

(23) [...] Det bør derfor være medlemsstaterne, der meddeler godkendelser af plantebeskyttelsesmidler.

[...]

(29) Princippet om gensidig anerkendelse er et af midlerne til at sikre fri bevægelighed for varer inden for Fællesskabet. For at undgå dobbeltarbejde, begrænse den administrative byrde for erhvervslivet og medlemsstaterne og sikre en mere ensartet tilgængelighed af plantebeskyttelsesmidler bør godkendelser, der er meddelt af én medlemsstat, anerkendes af andre medlemsstater, hvis de landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige og miljømæssige (herunder klimatiske) forhold er sammenlignelige. Fællesskabet bør derfor inddeles i zoner med sådanne sammenlignelige forhold med henblik på at lette processen med gensidig anerkendelse. Specifikke miljømæssige eller landbrugsmæssige forhold i en eller flere medlemsstater kan dog kræve, at medlemsstaterne efter ansøgning anerkender eller ændrer en godkendelse, der er udstedt af en anden medlemsstat, eller undlader at godkende plantebeskyttelsesmidlet på deres område, hvis særlige miljømæssige eller landbrugsmæssige forhold gør det berettiget [...].«

8. Artikel 20, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1107/2009 har følgende ordlyd: »Hvis en godkendelse tilbagekaldes eller ikke fornyes på grund af umiddelbar bekymring for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet, trækkes det pågældende plantebeskyttelsesmiddel omgående tilbage fra markedet.«

9. Artikel 36, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1107/2009 har det relevante sted følgende ordlyd:

»Hvis en medlemsstats bekymring med hensyn til menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet ikke kan afhjælpes ved indførelse af de nationale risikobegrænsende foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, kan en medlemsstat afvise at godkende plantebeskyttelsesmidlet på sit område, hvis det med henvisning til medlemsstatens specifikke miljø- eller landbrugsmæssige forhold har behørigt grunde til at skønne, at det pågældende middel fortsat udgør en uacceptabel risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet.«

7 – EUT 2009, L 309, s. 1.

10. Artikel 40, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 har følgende ordlyd:

»Indehaveren af en godkendelse, der er meddelt i overensstemmelse med artikel 29, kan efter proceduren for gensidig anerkendelse i denne underafdeling ansøge om godkendelse af det samme plantebeskyttelsesmiddel, den samme anvendelse og efter den samme sammenlignelige landbrugspraksis i en anden medlemsstat i følgende tilfælde:

a) godkendelsen er meddelt af en medlemsstat (referencemedlemsstaten), der tilhører samme zone

[...]«

11. Samme forordnings artikel 41, stk. 1, har følgende ordlyd:

»[...] den medlemsstat, som en ansøgning indgives til i henhold til artikel 40, [godkender for så vidt angår forholdene på sit eget område] det pågældende plantebeskyttelsesmiddel på de samme betingelser, som den medlemsstat, der behandler ansøgningen, undtagen i tilfælde, hvor artikel 36, stk. 3, finder anvendelse.«

12. Artikel 43 i forordning nr. 1107/2009 har følgende ordlyd:

»1. En godkendelse fornyes efter ansøgning herom fra godkendelsesindehaveren, forudsat at kravene i artikel 29 fortsat er opfyldt.

[...]

5. Medlemsstaterne beslutter, om en godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel skal fornyes, senest 12 måneder efter at aktivstoffet, safeneren eller synergisten i midlet er blevet godkendt.

6. Såfremt der ikke inden godkendelsens udløb er truffet nogen beslutning om at forny godkendelsen, og dette skyldes forhold, der ikke kan tilskrives godkendelsesindehaveren, forlænger den pågældende medlemsstat godkendelsen med et tidsrum, der er tilstrækkeligt til, at behandlingen kan afsluttes, og vedtager en beslutning om forlængelsen.«

13. Artikel 78, stk. 3, i forordning nr. 1107/2009 fastsatte vedtagelsen af en forordning, der indeholder listen over de aktivstoffer, der er optaget i bilag I til direktiv 91/414, idet disse stoffer blev betragtet som godkendt i henhold til forordning nr. 1107/2009.

14. Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 af 25. maj 2011 om gennemførelse af forordning nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer⁸ vedtog den liste, der er omhandlet i artikel 78, stk. 3, i forordning nr. 1107/2009. Glyphosat var anført på denne liste med en udløbsdato for godkendelsesperioden den 31. december 2015.

15. En ansøgning om forlængelse af denne godkendelse blev indgivet inden for den fastsatte frist. Efterfølgende forlængede Kommissionen godkendelsesperioden for glyphosat to gange på grundlag af artikel 17, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009, idet fornyelsesproceduren var blevet forsinket⁹.

16. Den 12. december 2017 vedtog Kommissionen den omtvistede forordning, hvorved godkendelsen af aktivstoffet glyphosat på visse betingelser blev fornyet indtil den 15. december 2022.

⁸ – EUT 2011, L 153, s. 1.

⁹ – Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2015/1885 af 20.10.2015 om ændring af gennemførelsesforordning nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelse af godkendelsesperioderne for aktivstofferne [...] glyphosat [...] (EUT 2015, L 276, s. 48) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/1056 af 29.6.2016 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår forlængelse af godkendelsesperioden for aktivstoffet glyphosat (EUT 2016, L 173, s. 52).

C. Belgisk ret

17. Artikel 1 i Kongeriget Belgiens forfatning fastsætter, at »Belgien er en forbundsstat bestående af fællesskaber og regioner«. I henhold til forfatningens artikel 3 omfatter Belgien »tre regioner: Flandern, Vallonien og Bruxelles«.

18. Forfatningens artikel 39 har følgende ordlyd: »Loven tildeler de lokale myndigheder, som den opretter, og som består af valgte repræsentanter, beføjelse til at forvalte de områder, som fastsættes i loven [...] inden for anvendelsesområdet og i henhold til de nærmere bestemmelser, der er fastsat ved lov [...]«

19. Ifølge artikel 6, stk. 1, nr. II, første afsnit, i Loi spéciale de réformes institutionnelles (særlov om institutionelle reformer af 8.8.1980 (herefter »særloven«))¹⁰ omfatter de områder, som regionerne skal forvalte, »miljøbeskyttelse, navnlig beskyttelse af jord, undergrund, vand og luft mod forurening og krænkelse [...]«. I henhold til denne bestemmelse har regionerne kompetence til at regulere brugen af plantebeskyttelsesmidler på deres respektive områder.

20. I henhold til særlovens artikel 6, stk. 1, nr. II, første afsnit, har forbundsmyndigheden kompetence til at »fastsætte produktstandarder«. Det er således forbundsmyndigheden, der behandler ansøgninger om godkendelse af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og udsteder sådanne godkendelser i Belgien i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009. I henhold til særlovens artikel 6, stk. 4, første afsnit, deltager regionerne imidlertid i udøvelsen af denne kompetence.

21. I henhold til artikel 7 i Arrêté royal relative à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole (den belgiske kongelige anordning af 28.2.1994 om bevarelse, markedsføring og anvendelse af pesticider til landbrugsformål (herefter »den kongelige anordning«))¹¹ er det forbudt at markedsføre, forarbejde, transportere, importere, tilbyde, udbyde til salg, besidde, erhverve eller anvende et pesticid til landbrugsformål, som ikke har fået forudgående godkendelse af ministeren. Ifølge den kongelige anordnings artikel 8 »[giver] ministeren eller en af ministeren udpeget tjenestemand [...] godkendelse som anbefalet af [det i artikel 9 omhandlede godkendelsesudvalg]«. I henhold til den kongelige anordnings artikel 9 består godkendelsesudvalget af 12 medlemmer udpeget af ministeren, herunder »en sagkyndig fra regionen Bruxelles, som udpeges af ministerpræsidenten for Région de Bruxelles-Capitale«.

22. Den 20. juni 2013 vedtog Région de Bruxelles-Capitale bekendtgørelsen om bæredygtig anvendelse af pesticider i Région de Bruxelles-Capitale (herefter »bekendtgørelsen af 2013«)¹². Ifølge artikel 1, stk. 1, gennemfører bekendtgørelsen af 2013 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider¹³. Ifølge artikel 1, stk. 3, kan Région de Bruxelles-Capitale »identificere pesticider, hvis anvendelse er forbudt på grund af de risici, de udgør for menneskers sundhed eller miljøet«.

23. Den 10. november 2016 vedtog Région de Bruxelles-Capitale på grundlag af bekendtgørelsen af 2013 et forbud mod anvendelse af pesticider, der indeholder glyphosat, i Région de Bruxelles-Capitale (herefter »bekendtgørelsen af 2016«)¹⁴. Artikel 1 i bekendtgørelsen af 2016 har følgende ordlyd: »Anvendelsen af ethvert pesticid indeholdende glyphosat på Région de Bruxelles-Capitales område er forbudt.«

10 – *Moniteur Belge* af 15.8.1980, s. 9434.

11 – *Moniteur Belge* af 11.5.1994, s. 12504.

12 – *Moniteur Belge* af 21.6.2013, s. 40062.

13 – EUT 2009, L 309, s. 71.

14 – *Moniteur Belge* af 2.12.2016, s. 79492.

III. Proceduren for Retten og den appellerede kendelse

24. Den 8. marts 2018 anlagde Région de Bruxelles-Capitale et søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede forordning ved Retten. Région de Bruxelles-Capitale påberåbte sig til støtte for sit søgsmål to anbringender.

25. Région de Bruxelles-Capitale gjorde for det første gældende, at der forelå en tilsidesættelse af forpligtelsen til at sikre et højt niveau af beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet. Den gjorde gældende, at forordning 2017/2324 er baseret på en videnskabelig vurdering af risiciene for sundheden og miljøet, som ikke opfylder kravene i henhold til forsigtighedsprincippet. Kommissionen undlod i den omtvistede forordning at foretage en politisk vurdering og risikostyring, der er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet.

26. For det andet gjorde Région de Bruxelles-Capitale gældende, at begrundelsespligten og princippet om god forvaltningsskik var blevet tilsidesat. Den omtvistede forordning var angiveligt selvmodsigende. Région de Bruxelles-Capitale gjorde gældende, at det fremgår af betragtningerne til og artiklerne i denne forordning, at glyphosat hverken har nogen skadelige virkninger på menneskers eller dyrs sundhed eller nogen uacceptabel indvirkning på miljøet, mens de særlige bestemmelser i forordningens bilag I indikerer, at der foreligger sådanne virkninger.

27. Den 28. februar 2019 afviste Retten ved den appellerede kendelse det af Région de Bruxelles-Capitale anlagte søgsmål på grund af manglende søgsmålsinteresse. Retten fastslog nærmere bestemt, at Région de Bruxelles-Capitale ikke var *umiddelbart berørt* af den omtvistede forordning som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

28. I sin appel iværksat ved Domstolen den 1. maj 2019 har Région de Bruxelles-Capitale nedlagt påstand om, at Domstolen antager appellen til realitetsbehandling og tager den til følge, ophæver den appellerede kendelse, tager stilling til formaliteten med hensyn til det af appellanten anlagte annullationssøgsmål, hjemviser sagen til Retten og tilpligter Kommissionen at betale sagsomkostningerne.

29. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Région de Bruxelles-Capitale tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

IV. Bedømmelse

30. I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan et søgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende, forekomme i to situationer. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge søgsmål til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart.

31. I den appellerede kendelse undersøgte Retten imidlertid ikke, om appellanten havde søgsmålskompetence i henhold til nogen af disse situationer. Rettens analyse ophørte, da den fandt, at appellanten ikke var *umiddelbart berørt* af den omtvistede forordning, idet denne betingelse var fælles for de to ovennævnte situationer.

32. Appellanten har i appelskriftet anfægtet denne vurdering og har fremsat et enkelt anbringende om angivelig urigtig retsanvendelse ved fortolkningen og anvendelsen af artikel 263, stk. 4, TEUF. Dette anbringende består af to led. Appellanten har for det første gjort gældende, at Retten begik en fejl, idet den misforstod og dermed ikke tog tilstrækkeligt hensyn til Århuskonventionens artikel 9. For det andet har appellanten gjort gældende, at Retten ved en fejlagtig fortolkning af de relevante EU-retlige bestemmelser i den afledte EU-ret (navnlig forordning nr. 1107/2009) undlod at tage hensyn til, i hvilket omfang appellanten var berørt af den omtvistede forordning.

33. Dette forslag til afgørelse er struktureret som følger. Jeg vil indlede min analyse med appellantens andet anbringende om den angiveligt fejlagtige fortolkning af de relevante bestemmelser i den afledte EU-ret, der medfører fejlagtig anvendelse af artikel 263, stk. 4, TEUF (A). Efter at have konkluderet, at appellantens argumenter i denne henseende er begrundede, vil jeg derefter kort undersøge det første anbringende for fuldstændighedens skyld (B). Dernæst vil jeg benytte lejligheden til at tilføje nogle generelle bemærkninger om den uforholdsmæssigt restriktive fortolkning af betingelserne om søgsmålskompetence, hvis automatiske og noget formalistiske anvendelse på situationer, der involverer regioner eller andre føderale enheder i medlemsstaterne, fører til meget tvivlsomme resultater, således som det så tydeligt fremgår af denne appel (C). Endelig vil jeg undersøge konsekvenserne af bedømmelsen af appellen (D).

A. Det andet anbringende: urigtig fortolkning af de relevante bestemmelser i den afledte EU-ret

34. Jeg vil begynde bedømmelsen af appellen med appellantens andet anbringende. Ikke alene er denne del af appellen diskuteret mere indgående af parterne i deres respektive indlæg, men det rejser visse spørgsmål af forfatningsmæssig karakter.

35. Efter at have redegjort for parternes argumenter (1) vil jeg først undersøge retspraksis vedrørende begrebet »umiddelbart berørt« (2). Dernæst vil jeg mere specifikt fokusere på, hvordan dette begreb er blevet anvendt på regioner og andre lokale enheder (3). På denne baggrund vil jeg undersøge, om appellantens argumenter er begrundede (4).

1. Parternes argumenter

36. Med det andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Rettens konstatering af, at appellanten ikke var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, beror på en fejlagtig fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF, sammenholdt med artikel 20, stk. 2, artikel 32, stk. 1, artikel 36, stk. 3, artikel 41, stk. 1, og artikel 43, stk. 5 og 6, i forordning nr. 1107/2009.

37. Appellantens første og generelle kritik vedrører Rettens angivelige tilsidesættelse af en del af de argumenter, der blev fremført vedrørende formaliteten i første instans. Appellanten havde i det væsentlige gjort gældende, at denne var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning på to måder: i) på grund af sin kompetence til at regulere anvendelsen af pesticider på sit område, og ii) på grund af sin deltagelse i de procedurer for fornyelse af godkendelser til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, der gennemføres på føderalt niveau i Belgien. I den appellerede kendelse så Retten imidlertid i vidt omfang bort fra det første aspekt, idet den udelukkende fokuserede på det andet. Der er derfor ikke taget stilling til visse af appellantens argumenter.

38. Dernæst har appellanten kritiseret præmis 50-55 i den appellerede kendelse: Fornyelsen af godkendelsen af glyphosat havde den umiddelbare virkning at *opretholde gyldigheden* af de eksisterende godkendelser til markedsføring af produkter, der indeholder glyphosat. Den omtvistede forordning har gjort det muligt, at sådanne godkendelser fortsat er gyldige, hvorimod disse godkendelser uden videre ville bortfalde, hvis der ikke var sket fornyelse.

39. Endvidere har appellanten gjort gældende, at Retten begik en fejl ved i den appellerede kendelses præmis 56-59 at forkaste appellantens argument om, at denne var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, idet den er forpligtet til at deltage i de nationale beslutningsprocedurer for fornyelse af godkendelser. Den endelige afgørelse træffes af den kompetente forbundsminister efter udtalelse fra udvalget for godkendelse af pesticider til landbrugsformål (herefter »godkendelsesudvalget«), som appellanten er medlem af.

40. Endelig har appellanten kritiseret de grunde, hvormed Retten i den appellerede kendelses præmis 60-63 forkastede dennes argument om, at den omtvistede forordning, henset til den i forordning nr. 1107/2009 fastsatte procedure for gensidig anerkendelse, har til virkning at neutralisere godkendelsesudvalgets mulighed og dermed appellantens egen mulighed for at modsætte sig markedsføring af ethvert produkt, der indeholder glyphosat, hvis dette allerede er blevet godkendt i en anden medlemsstat. Denne forordning overlader ikke de nationale myndigheder noget skøn, idet den udtømmende regulerer spørgsmålet om glyphosats overensstemmelse med kravene i forordning nr. 1107/2009. Den omtvistede forordning skaber således automatisk rettigheder for producenterne og tilsvarende forpligtelser for de offentlige myndigheder.

41. For det femte har appellanten anfægtet de begrundelser, der er anført i den appellerede kendelses præmis 66-77, hvormed Retten forkastede appellantens argument om den omtvistede forordnings virkninger for lovligheden af bekendtgørelsen af 2016. Appellanten er af den opfattelse, at Retten sammenblandede kriterierne for begrebet »umiddelbart berørt« med kriterierne for begrebet »individuelt berørt«, idet den foretog en urigtig anvendelse af Unionens retsinstansers praksis. Appellanten har gjort gældende, at Retten på grund af denne fejl ikke tog hensyn til, at den omtvistede forordning gør indgreb i gyldigheden og den effektive virkning af bekendtgørelsen af 2016.

42. Kommissionen har forsvaret den appellerede kendelse. Ifølge Kommissionen er de virkninger, som den omtvistede forordning har på appellantens situation, ikke *umiddelbare*, eftersom en afgørelse fra den føderale myndighed er nødvendig for at tillade markedsføring af produkter, der indeholder glyphosat.

43. Kommissionen har gjort gældende, at appellantens deltagelse i beslutningsprocedurerne for fornyelse af godkendelser til markedsføring udelukkende følger af national ret. Den er derfor ikke relevant for den foreliggende sag. Under alle omstændigheder fratager den omtvistede kendelse på ingen måde appellanten retten til at deltage i en rådgivende funktion i de belgiske godkendelsesprocedurer.

44. Ifølge Kommissionen fremgår det med rette af den appellerede kendelses præmis 61, at selv i tilfælde af en anmodning om gensidig anerkendelse af en godkendelse til markedsføring, der allerede er udstedt, er en medlemsstat ikke automatisk forpligtet til at udstede godkendelsen og er således ikke berøvet ethvert skøn. Appellantens kritik, der er baseret på artikel 43 i forordning nr. 1107/2009, er ifølge Kommissionen ligeledes irrelevant. Denne bestemmelse pålægger indehaverne af godkendelser en forpligtelse til at ansøge om fornyelse heraf og pålægger medlemsstaterne at træffe afgørelse om disse ansøgninger om fornyelse inden for en bestemt frist.

45. Kommissionen er endelig af den opfattelse, at Retten foretog en korrekt fortolkning af Unionens retsinstansers praksis vedrørende søgsmålskompetence og ikke sammenblandede de to betingelser om at være umiddelbart og individuelt berørt. Desuden kan de afgørelser, som de nationale domstole kan træffe vedrørende lovligheden af bekendtgørelsen af 2016, ikke tilskrives den omtvistede forordning.

2. Generelle bemærkninger om begrebet »umiddelbart berørt«

46. Med henblik på en passende vurdering af parternes argumenter bør det bemærkes, at en sagsøger er »berørt« af en EU-retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF, når vedkommendes *retsstilling* er berørt af denne retsakt. Dette er tilfældet, når sagsøgerens private eller offentlige rettigheder og forpligtelser ændres¹⁵.

47. Den foreliggende appel vedrører imidlertid begrebet »umiddelbart berørt«. Det følger af fast praksis, at »betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF kræver, at to *kriterier er kumulativt opfyldt*, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning *umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling*, og for det andet at foranstaltningen *ikke må overlade et skøn* til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler«¹⁶.

48. Det betyder i det væsentlige, at retsvirkningerne af den anfægtede retsakt *automatisk* skal hidrøre fra selve retsakten, uden at det er nødvendigt for Unionen eller medlemsstaterne efterfølgende at vedtage andre foranstaltninger¹⁷. Derfor er betingelsen om at være umiddelbart berørt opfyldt, hvis det kan påvises, at der består en direkte årsagsforbindelse mellem den anfægtede EU-retsakt og ændringen af sagsøgerens retsstilling. Betingelsen om at være umiddelbart berørt er ikke opfyldt i tilfælde af yderligere indgreb fra EU's institutioners eller de nationale myndigheders side, der kan bryde denne forbindelse¹⁸.

49. Ved anvendelsen af ovenstående betragtninger har Unionens retsinstanser lejlighedsvis, men ikke altid, afvist en for streng fortolkning af de to kriterier for at være umiddelbart berørt. Unionens retsinstanser går undertiden helt ned i materien og ser bort fra de sagsøgte institutioners sofismer for i stedet at vurdere helt konkret, hvordan den anfægtede EU-retsakt har haft en indvirkning på sagsøgerens retsstilling¹⁹. Deres analyse fokuserer derfor på spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende retsakt begrænser sagsøgernes materielle²⁰ eller processuelle²¹ rettigheder eller pålægger dem visse forpligtelser²².

15 – Jf. i denne retning dom af 6.11.1990, Weddel mod Kommissionen (C-354/87, EU:C:1990:371, præmis 23), og kendelse af 10.9.2002, Japan Tobacco og JT International mod Parlamentet og Rådet (T-223/01, EU:T:2002:205, præmis 50). Dette emne er f.eks. behandlet i litteraturen af R. Barents, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2016, s. 238. Derimod er en EU-retsakts virkninger på sagsøgerens interesser, som ikke er retligt beskyttede, ikke relevante i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF: jf. f.eks. dom af 29.6.2004, Front national mod Parlamentet (C-486/01 P, EU:C:2004:394, præmis 35 og 36).

16 – Dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

17 – Jf. f.eks. dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl. (C-663/17 P, C-665/17 P, og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 103), og af 29.6.2004, Front national mod Parlamentet (C-486/01 P, EU:C:2004:394, præmis 34).

18 – Jf. i denne retning dom af 27.4.1995, CCE Vittel mod Kommissionen (T-12/93, EU:T:1995:78, præmis 58). Jf. i retslitteraturen f.eks. H.G. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, 6. udg., Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2001, s. 914, A. Albors Llorens, *Private Parties in European Community Law: Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, s. 73, og F. Mariatte og D. Ritleng, *Contentieux de l'union européenne 1: Annulation. Exception d'illégalité*, Lamy, Paris, 2010, s. 179.

19 – Jf. f.eks. dom af 5.5.1998, Glencore Grain mod Kommissionen (C-404/96 P, EU:C:1998:196, præmis 38-54).

20 – Jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 50), og af 10.3.2020, IFSUA mod Rådet (T-251/18, EU:T:2020:89, præmis 51).

21 – Jf. i denne retning dom af 24.3.1994, Air France mod Kommissionen (T-3/93, EU:T:1994:36, præmis 80), og af 3.4.2003, Royal Philips Electronics mod Kommissionen (T-119/02, EU:T:2003:101, præmis 284 og 285).

22 – Jf. i denne retning dom af 30.4.2015, Hitachi Chemical Europe m.fl. mod ECHA (T-135/13, EU:T:2015:253, præmis 29-38).

50. Indledningsvis bemærkes, at kriteriet om, at der ikke foreligger gennemførelsesforanstaltninger, ikke betyder, at *en hvilken som helst* gennemførelsesretsakt umiddelbart og nødvendigvis udelukker, at ansøgeren er umiddelbart berørt. Unionens retsinstanser har navnlig fundet, at betingelsen om at være umiddelbart berørt var opfyldt, når der forelå en EU-gennemførelsesforanstaltning eller en national gennemførelsesforanstaltning, men at Unionens eller de nationale myndigheder i realiteten ikke rådede over nogen reel skønsmargen med hensyn til den måde, hvorpå hovedretsakten skulle gennemføres²³.

51. Domstolen har f.eks. anerkendt, at en ansøger er umiddelbart berørt under omstændigheder, hvor den omhandlede EU-retsakt på udtømmende vis regulerer måden, hvorpå de nationale myndigheder skulle træffe deres afgørelser²⁴, eller det resultat, der skal opnås²⁵, hvor de nationale myndigheders rolle er ekstremt lille og rent administrativ²⁶, eller helt rutinemæssig²⁷, og hvor medlemsstaterne hovedsageligt vedtager supplerende foranstaltninger til den omhandlede EU-retsakt²⁸, også selv om disse foranstaltninger udtrykkeligt var fastsat i den pågældende EU-retsakt²⁹.

52. Unionens retsinstanser har endvidere præciseret, at spørgsmålet om, hvorvidt en sagsøger er umiddelbart berørt af en EU-retsakt, som ikke er rettet til ham, også skal vurderes »på baggrund af formålet med den pågældende retsakt«³⁰. Det betyder, at det er irrelevant, hvorvidt *andre* indvirkninger af den anfægtede EU-retsakt kun kan opstå ved vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger, i det omfang at den indvirkning, som sagsøgeren påberåber sig, stammer umiddelbart og automatisk fra denne retsakt³¹.

53. En lignende tilgang er blevet anvendt med hensyn til kriteriet om, at gennemførelsesmyndighederne ikke har noget skøn i forbindelse med gennemførelsen af den pågældende EU-retsakt. Dette krav er ofte også blevet anvendt med en god portion realisme. Domstolen har f.eks. konsekvent anerkendt, at en sagsøger er umiddelbart berørt, »når adressaterne *kun har en rent teoretisk mulighed* for at undlade at efterkomme den pågældende [EU-]retsakt, og *deres vilje* til at indordne sig under den ligger uden for enhver tvivl«³². Dette princip kræver en vurdering af de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde for at bekræfte, om gennemførelsen af den pågældende EU-retsakt er sikker³³.

54. Retten har i en af sine afgørelser gengivet logikken i denne praksis ret godt: »Dette betyder, at i det tilfælde hvor en institutions fællesskabsretsakt er rettet til en medlemsstat, og den handling, som medlemsstaten skal udføre som følge af retsaken, sker automatisk, eller i hvert fald hvor resultatet *ikke er tvivlsomt*, berører retsaken således umiddelbart enhver person, som er berørt af handlingen. Hvis retsaken derimod giver medlemsstaten mulighed for at handle eller undlade at handle, er det

23 – Jf., blandt mange, dom af 17.9.2009, Kommissionen mod Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, præmis 49).

24 – Jf. dom af 6.11.1990, Weddel mod Kommissionen (C-354/87, EU:C:1990:371, præmis 19).

25 – Jf. i denne retning dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 62).

26 – Jf. dom af 13.5.1971, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen (41/70 – 44/70, EU:C:1971:53, præmis 23-26).

27 – Jf. i denne retning dom af 26.9.2000, Starway mod Rådet (T-80/97, EU:T:2000:216, præmis 61-65), og af 1.7.2009, ISD Polska m.fl. (T-273/06 og T-297/06, EU:T:2009:233, præmis 68).

28 – Jf. i denne retning dom af 29.6.1994, Fiskano mod Kommissionen (C-135/92, EU:C:1994:267, præmis 27).

29 – Jf. i denne retning dom af 25.10.2011, Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen (T-262/10, EU:T:2011:623, præmis 29).

30 – Dom af 3.4.2003, Royal Philips Electronics mod Kommissionen (T-119/02, EU:T:2003:101, præmis 276).

31 – Ibidem, præmis 277-281.

32 – Jf. i denne retning dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Ente per le Ville vesuviane og Ente per le Ville vesuviane mod Kommissionen (C-445/07 P og C-455/07 P, EU:C:2009:529, præmis 46), af 5.5.1998, Dreyfus mod Kommissionen (C-386/96 P, EU:C:1998:193, præmis 44), og af 17.1.1985, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen (11/82, EU:C:1985:18, præmis 8-10). Min fremhævelse.

33 – Jf. i denne retning dom af 23.11.1971, Bock mod Kommissionen (62/70, EU:C:1971:108, præmis 6-8), og af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen (C-68/94 og C-30/95, EU:C:1998:148, præmis 51).

medlemsstatens handling eller undladelse, som umiddelbart berører den berørte person, og ikke retsaktens i sig selv. Med andre ord må virkningen af den pågældende retsakt ikke afhænge af, at *en tredjemand udøver et skøn, medmindre det er klart, at et sådant skøn kun kan udøves på en bestemt måde*³⁴.

55. Ud fra samme tankegang har Unionens retsinstanser fastslået, at det ikke er udelukket, at sagsøgeren er umiddelbart berørt, af den omstændighed, at sagsøgeren kan indbringe sagen for de kompetente nationale domstole, hvis den nationale gennemførelse sker helt automatisk og ikke i kraft af de mellemliggende nationale retsregler, men udelukkende i kraft af EU-reglerne³⁵. Betingelsen om at være umiddelbart berørt er heller ikke udelukket af den omstændighed, at den pågældende EU-retsakts indvirkning på sagsøgerens retsstilling ligeledes følger af visse valg, som retsaktens adressat har truffet³⁶.

56. Det er åbenbart, at disse principper gælder for alle fysiske og juridiske personer, der som omhandlet i artikel 263 TEUF er »ikkeprivilegerede« sagsøgere. Dette gælder således for alle regionale eller lokale enheder, for så vidt som de har status som juridisk person i henhold til national ret³⁷.

57. Samtidig er det imidlertid rimeligt at anerkende, at medlemsstaternes føderale enheder i sagens natur ikke blot er en hvilken som helst (privat) fysisk eller juridisk person i deres egenskab af ikkeprivilegerede sagsøgere. På dette trin er det derfor hensigtsmæssigt at undersøge, på hvilken måde Unionens retsinstanser har anvendt disse principper i forhold til regioner eller andre lokale enheder.

3. Betingelsen om at være umiddelbart berørt for regioner eller andre lokale enheder

58. I Vlaams Gewest-dommen fastslog Retten, at en kommissionsbeslutning vedrørende statsstøtte *umiddelbart og individuelt* påvirkede regionen Flanderns retsstilling. Beslutningen afskar direkte regionen fra at udøve sine selvstændige beføjelser, hvilket bestod i at yde støtten på den måde, den ønskede, og krævede, at den skulle ændre en aftale, den havde indgået med støttemodtageren³⁸. Lignende udtalelser findes i andre afgørelser fra Unionens retsinstanser, herunder dommen i sagen Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen: »[...] sagsøgerne er direkte og individuelt berørt [...] af de anfægtede beslutninger [fra Kommissionen], for så vidt som de] vedrører skatteforanstaltninger, som sagsøgerne er ophavsmænd til, og beslutningerne forhindrer desuden sagsøgerne i at udøve de beføjelser, som de forventer at kunne udøve, og som de direkte er tillagt i henhold til spansk ret«³⁹.

59. I sin dom i Freistaat Sachsen-sagen fastslog Retten, at Freistaat Sachsen var umiddelbart berørt af en beslutning fra Kommissionen, som var rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, for så vidt som sidstnævnte ikke udøvede noget skøn i forbindelse med meddelelsen af beslutningen til Freistaat Sachsen⁴⁰. På tilsvarende vis påpegede Domstolen i sin dom i sagen Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen, at en beslutning fra Kommissionen forhindrede den sagsøgende region i

34 – Kendelse af 10.9.2002, Japan Tobacco og JT International mod Parlamentet og Rådet (T-223/01, EU:T:2002:205, præmis 46). Min fremhævelse.

35 – Dom af 29.3.1979, NTN Toyo Bearing mod Rådet (113/77, EU:C:1979:91, præmis 11 og 12). Det tilkommer nemlig ikke Unionens retsinstanser at undersøge og fortolke den nationale procesret med henblik på at afgøre, om sagsøgeren i givet fald råder over andre retsmidler med henblik på at gøre sine rettigheder i henhold til national ret gældende: jf. dom af 9.6.2016, Marquis Energy mod Rådet (T-277/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:343, præmis 108), og af 6.6.2013, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (T-279/11, EU:T:2013:299, præmis 70-72).

36 – Jf. i denne retning dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 49-52), af 15.12.2005, Infront WM mod Kommissionen (T-33/01, EU:T:2005:461, præmis 133-135 og 138 ff.), og af 25.10.2011, Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen (T-262/10, EU:T:2011:623, præmis 28).

37 – Jf. i denne retning dom af 2.5.2006, Regione Siciliana mod Kommissionen (C-417/04 P, EU:C:2006:282, præmis 24).

38 – Dom af 30.4.1998, Vlaams Gewest mod Kommissionen (T-214/95, EU:T:1998:77, præmis 29).

39 – Dom af 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa m.fl. mod Kommissionen (T-269/99, T-271/99 og T-272/99, EU:T:2002:258, præmis 41).

40 – Dom af 15.12.1999, Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen (T-132/96 og T-143/96, EU:T:1999:326, præmis 89 og 90). Tilsvarende dom af 5.10.2005, Land Oberösterreich mod Kommissionen (T-366/03 og T-235/04, EU:T:2005:347, præmis 29).

fortsat at anvende de pågældende bestemmelser, ophævede disse bestemmelsers virkninger og pålagde sagsøgeren at indlede administrative procedurer for at sikre overholdelse af Kommissionens beslutning. Den sagsøgende region havde dermed søgsmålskompetence ved Unionens retsinstanser⁴¹. På samme måde fastslog Retten i Nederlandse Antillen-dommen, at sagsøgeren var umiddelbart berørt af to forordninger fra Kommissionen om indførsel af ris med oprindelse i oversøiske lande og territorier, først og fremmest fordi disse forordninger indeholdt en fuldstændig og bindende ordning, som ikke overlod medlemsstaternes myndigheder noget skøn⁴².

60. Den gruppe sager, som jeg netop har redegjort for, indikerer, at en regional eller lokal enhed er berørt af en EU-retsakt, når den er tillagt beføjelser, der selvstændigt udøves inden for grænserne af den pågældende medlemsstats nationale forfatningssystem, og EU-retsakten forhindrer denne enhed i at udøve disse beføjelser på den måde, den ønsker det⁴³. Unionens retsinstanser synes at have anvendt disse kriterier (som ofte benævnes »Vlaams Gewest-kriterierne«) til at vurdere, om regioner og andre lokale enheder både er umiddelbart og individuelt berørt.

61. Selv om de to betingelser teoretisk set er forskellige, synes Vlaams Gewest-kriterierne ikke at sondre mellem foranstaltninger, som berører en regional enhed *umiddelbart* (ved en automatisk ændring af retsstillingen) og *individuelt* (på grund af særlige omstændigheder, der adskiller enheden fra alle andre juridiske og fysiske personer). Begge disse betingelser synes at blive lagt ind under én overskrift: at forhindre den regionale enhed i at udøve de specifikke beføjelser, som den er tillagt i henhold til national ret. I praksis behandles de regionale og lokale enheder, der opfylder Vlaams Gewest-kriterierne, således ikke på samme måde som andre ikkeprivilegerede private sagsøgere, selv om det måske ikke anerkendes direkte⁴⁴.

62. Når dette er sagt, er den omstændighed alene, at en region har en *vis kompetence* – som det kompetente organ på det økonomiske, sociale eller miljømæssige område inden for sit område – for så vidt angår det spørgsmål, der er reguleret ved en almenyldig EU-retsakt, ikke i sig selv tilstrækkelig til at betragte denne region som værende »berørt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF⁴⁵. Med andre ord kan regioner ikke gribe ind over for EU-retsakter, der generelt påvirker deres interesser⁴⁶. Der kræves mere end det: en direkte begrænsning i udøvelsen af en *specifik beføjelse*, der er tillagt regionen i medlemsstaten på forfatningsmæssigt plan⁴⁷.

63. Det er i lyset af disse principper, at jeg nu skal vurdere de argumenter, parterne i den foreliggende sag har fremført.

41 – Dom af 15.6.1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen (T-288/97, EU:T:1999:125, præmis 32).

42 – Dom af 10.2.2000, Nederlandse Antillen mod Kommissionen (T-32/98 og T-41/98, EU:T:2000:36, præmis 60 og 61).

43 – I denne retning også R. Barents, op.cit., s. 275, K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 330, og K. Lenaerts, N. Cambien, »Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member State«, *European Law Review*, 2010, bind 35, s. 609-635.

44 – Hvilket først bliver klart, når de samme kriterier anvendes på en almindelig privat sagsøger. Ethvert selskab kan f.eks. gøre gældende, at det på grund af en given EU-retsakt er forhindret i at udøve sine selvstændige beføjelser, som det direkte er tillagt i henhold til national ret, som det ønsker. Det kan ikke indgå kontrakter, handle eller udøve sin virksomhed, som det ellers ville kunne. Enhver almindelig ikkeprivilegeret sagsøger ville imidlertid med sådanne påstande på ingen måde kunne opfylde betingelserne om at være umiddelbart og individuelt berørt.

45 – Jf. kendelse af 19.9.2006, Benkö m.fl. mod Kommissionen (T-122/05, EU:T:2006:262, præmis 64).

46 – Jf. også P. Van Nuffel, »What's in a Member State? Central and Decentralised Authorities before the Community Courts«, *Common Market Law Review*, 2001, bind 38, s. 871, på s. 887.

47 – Dette kan illustreres ved dom af 2.5.2006, Regione Siciliana mod Kommissionen (C-417/04 P, EU:C:2006:282). I denne dom fastslog Domstolen, at regionen ikke var umiddelbart berørt af en beslutning fra Kommissionen om ophævelse af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) til et projekt på Sicilien, eftersom der ikke var nogen *direkte forbindelse* mellem den finansielle støtte (der formelt var tildelt medlemsstaten) og udpegelsen af en regional myndighed (Regione Siciliana) som ansvarlig myndighed for gennemførelsen af et EFRU-projekt. Udpegelsen betød ikke, at regionen selv havde ret til støtte: Der var ikke nogen direkte begrænsning i udøvelsen af en specifik beføjelse, der er tildelt regionen på det forfatningsmæssige plan.

4. Den foreliggende sag

64. Flere af appellantens argumenter er efter min opfattelse begrundede. Der er nemlig en automatisk og direkte årsagsforbindelse mellem den omtvistede forordning og ændringerne af appellantens retsstilling.

a) Direkte begrænsning i udøvelsen af de specifikke beføjelser, der er tillagt regionen på forfatningsmæssigt plan

65. Indledningsvis er jeg af den opfattelse, at appellantens generelle kritik af den appellerede kendelse vedrørende det faktum, at visse af appellantens argumenter om antagelsen til realitetsbehandling blev misforstået, er begrundet.

66. Appellanten har nemlig for Retten fremført *to sæt argumenter* til støtte for, at denne var umiddelbart berørt af den omtvistede forordning. For det første har appellanten fremhævet de virkninger, som den omtvistede forordning har på dens beføjelse til at regulere anvendelsen af pesticider på sit område. For det andet har appellanten fremhævet de virkninger, som den omtvistede forordning har på de beføjelser, som regionen udøver i forbindelse med procedurerne for godkendelse til markedsføring af pesticider.

67. I lyset af det første sæt argumenter, og i overensstemmelse med fast retspraksis⁴⁸, burde Retten have undersøgt, om den omtvistede forordning på grund af sine retsvirkninger forhindrede appellanten i at udøve visse specifikke beføjelser, som denne havde fået tildelt på forfatningsmæssigt plan, som den ønskede.

68. Dette har Retten imidlertid ikke gjort. Retten nedtonede, eller så ligefrem bort fra, de første argumenter (argumenterne vedrørende appellantens beføjelse til at regulere anvendelsen af pesticider på sit område med henblik på miljøbeskyttelse) og gik derefter hurtigt over til at vurdere, hvorvidt appellantens deltagelse i godkendelsesprocedurerne kunne anses for tilstrækkelig til at fastslå, at denne var umiddelbart berørt. Retten anvendte således ikke det korrekte retlige kriterium i denne sammenhæng. Hvis Retten havde anvendt dette kriterium, ville det desuden efter min opfattelse af følgende grunde være blevet fastslået, at det var opfyldt.

69. I henhold til særlovens artikel 6, stk. 1, nr. II, første afsnit, sammenholdt med artikel 39 i den belgiske forfatning, har sagsøgeren en *generel og selvstændig* kompetence på *miljøbeskyttelsesområdet*. Denne kompetence omfatter beføjelsen til at *regulere anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler* på dens område. To domme fra Cour constitutionnelle (forfatningsdomstolen, Belgien) har for nyligt bekræftet, at Kongeriget Belgiens regioner er tillagt denne kompetence, der følger af forbundsforfatningen⁴⁹.

70. Begrænser den omtvistede forordning appellantens mulighed for at udøve disse beføjelser?

71. Naturligvis gør den det. Under udøvelsen af disse beføjelser ønskede appellanten at forbyde anvendelsen på sit område af *alle plantebeskyttelsesmidler*, der indeholder et specifikt aktivstof, nemlig glyphosat. I denne henseende anser appellanten glyphosat for at være et skadeligt stof, der ikke opfylder kravene i forordning nr. 1107/2009.

48 – Jf. punkt 58-62 i nærværende forslag til afgørelse.

49 – Jf. dom af 28.2.2019, sag nr. 32/2019, præmis B.16.-B.19.1 (om forbud mod pesticider nedlagt af regionen Vallonien på sit område), og af 28.2.2019, sag nr. 38/2019, præmis B.13.1- B.14 (om forbud nedlagt af regionen Flandern på sit område).

72. Det er åbenbart, at den omtvistede forordning begrænser appellantens beføjelse til at træffe en sådan afgørelse. Forordningen er nemlig først og fremmest en retsakt, der bekræfter, at *stoffet* glyphosat opfylder kravene i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1107/2009: Stoffet anses på grundlag af den foreliggende videnskabelige og tekniske viden for ikke at have nogen skadelige virkninger for menneskers sundhed eller nogen uacceptabel indvirkning på miljøet⁵⁰. Der kan ikke herske nogen tvivl om, at dette aspekt er endeligt og udtømmende fastsat ved den omtvistede forordning.

73. Kunne konflikten mellem appellantens beføjelse til at regulere anvendelsen af pesticider på sit område og de retsvirkninger, der følger af en forordning som den, der er anfægtet i den foreliggende sag, være mere direkte og åbenbar, henset til at det på EU-plan angives, at »glyphosat er sikkert«, mens det på lokalt plan fastholdes, at »glyphosat ikke er sikkert«? Appellanten kunne i fravær af den omtvistede forordning lovligt have anvendt sine særlige beføjelser til at forbyde ethvert produkt, der indeholder glyphosat, på sit område.

74. Rettens argumentation fokuserede på sagsøgerens rolle i *procedurerne for godkendelse* af planteprodukter og så bort fra det *miljømæssige aspekt* af sagen. Med en vis, temmelig tvivlsom, fortolkning kan det ganske vist anføres, at forordning nr. 1107/2009 er en foranstaltning inden for det indre marked, der udelukkende vedrører godkendelser af varer og produkter, men ikke miljøet. Den omstændighed, at appellanten har en særlig og selvstændig kompetence på miljøbeskyttelsesområdet, ville således være uden betydning for, om regionen har søgsmålskompetence for Unionens retsinstanser.

75. Jeg må indrømme, at den grad af mekanisk formalisme, der afspejles i et sådant synspunkt, efter min opfattelse er særligt slående.

76. Hvad for det første angår dette retlige område skal det fastslås, at forordning nr. 1107/2009 klart ikke kun er et instrument til godkendelse af produkter, der udelukkende vedrører reguleringen af det indre marked. Den er gennemsyret af folkesundhed og miljøbeskyttelse og ikke kun med hensyn til mål og betragtninger⁵¹, men også med hensyn til retsgrundlaget⁵². De virkninger, som systemet for godkendelse af aktivstoffer har på beskyttelsen af folkesundheden og miljøet, er indlysende.

77. Hvad for det andet angår den særlige ordning er godkendelsen af aktivstoffer i henhold til systematikken i forordning nr. 1107/2009 et forudgående trin i proceduren for godkendelse af produkter. Det er imidlertid klart, at den i høj grad skaber selvstændige retsvirkninger, uanset om der er truffet en national afgørelse om godkendelse af bestemte produkter. Den omstændighed, at afgørelserne om *fornyelse* af specifikke godkendelser for produkter, der indeholder glyphosat, ikke er automatiske og vil blive truffet af forbundsmyndighederne, ændrer ikke ved den omstændighed, at vurderingen af dette stofs uskadelighed ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltninger for at have retsvirkninger⁵³.

50 – Jf. især den 17. betragtning til den omtvistede forordning: »Det er med hensyn til et eller flere repræsentative anvendelsesformål for mindst ét plantebeskyttelsesmiddel, der indeholder aktivstoffet glyphosat, fastslået, at godkendelseskriterierne i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1107/2009 er opfyldt. De pågældende godkendelseskriterier anses derfor for at være opfyldt.«

51 – Jf. navnlig artikel 1, stk. 3: »Formålet med denne forordning er at sikre *et højt beskyttelsesniveau for både menneskers og dyrs sundhed og miljøet* og at forbedre det indre markeds funktion gennem harmonisering af bestemmelserne for markedsføring af plantebeskyttelsesmidler samtidig med, at landbrugsproduktionen forbedres«, men også f.eks. 7., 8., 10., 23., 24. og 29. betragtning med flere. Min fremhævelse.

52 – Det angivne retsgrundlag for forordning nr. 1107/2009 var ikke blot artikel 95 TEF (nu artikel 114 TEUF – tilnærmelse af lovgivningerne på det indre marked), men også artikel 37, stk. 2, TEF (nu artikel 43, stk. 2, TEUF – landbrug og fiskeri) og den tidligere artikel 152, stk. 4, litra b), TEF (nu artikel 168, stk. 4, litra b), TEUF – folkesundhed).

53 – Jf. analogt dom af 11.5.2017, Deza mod ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, præmis 30 og 31).

78. Sondringen mellem disse to aspekter afspejles i øvrigt udtrykkeligt i ordlyden af forordning nr. 1107/2009. Det præciseres i forordningens artikel 1, stk. 1 og 2, at der ved forordningen både »fastsættes [...] bestemmelser om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler i den form, hvori de frembydes til salg, samt om markedsføring, anvendelse og kontrol heraf i Fællesskabet« og »bestemmelser om godkendelse af aktivstoffer [...], som plantebeskyttelsesmidler indeholder eller består af [...]«. Ud fra samme tankegang anføres det med hensyn til reguleringsniveau i tiende betragtning til forordning nr. 1107/2009, at »beslutningen om, hvorvidt sådanne *stoffer* kan accepteres eller ej [bør] tages på fællesskabsplan ud fra harmoniserede kriterier«, hvorimod det i 23. betragtning angives, at: »Det bør derfor være *medlemsstaterne*, der meddeler godkendelser af *plantebeskyttelsesmidler*«⁵⁴. Forskellige procedurer omfatter ikke kun forskellige kriterier, men udføres også på forskellige forvaltningsniveauer.

79. For det tredje hvad angår »sagaen« om bekendtgørelsen af 2016, som omfatter to søgsmål om bekendtgørelsens lovlighed anlagt af virksomheder, der beskæftiger sig med markedsføring af relaterede produkter, ved Belgiens Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager)⁵⁵, gentagne søgsmål ved Belgiens Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) vedrørende tilsvarende bekendtgørelser vedtaget af henholdsvis regionen Vallonien og regionen Flandern⁵⁶ og Kommissionens formelle indsigelse mod en tilsvarende udkast til bekendtgørelse, der tilsigtede en ophævelse af bekendtgørelsen af 2016⁵⁷, illustrerer de alle de umiddelbare, væsentlige og uafhængige virkninger, som den omtvistede forordning har på appellansens lovgivningsbeføjelser⁵⁸. De illustrerer også ret godt, at det ikke er muligt at adskille dimensionen med »det indre marked« i det system, der blev indført med forordning nr. 1107/2009, fra dette systems landbrugsmæssige, miljømæssige og folke- og dyresundhedsmæssige dimensioner og virkninger.

80. Af disse grunde er jeg af den opfattelse, at opbygningen af Rettens argumentation som helhed, hvor den blot så bort fra de øvrige dimensioner af den omtvistede forordning og forordning nr. 1107/2009 og blot fokuserede på godkendelsesproceduren for plantebeskyttelsesmidler og på det grundlag nægtede appellanten søgsmålskompetence, er yderst kritisabel og noget mekanisk. Loyalt og oprigtigt samarbejde, som kræves af medlemsstaterne og alle deres enheder, herunder delstatsenheder, om at sikre, at EU-retten anvendes korrekt og overholdes, skal gå begge veje. Det kan ikke blot eksistere, når der skal pålægges begrænsninger og forpligtelser, for derefter på forunderlig vis at forsvinde, når det handler om søgsmålskompetence og adgang til Unionens retsinstanser.

54 – Min fremhævelse.

55 – Det fremgår af sagens akter, at denne bekendtgørelse er genstand for to annullationssøgsmål anlagt ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien). Søgsmålene vedrører bl.a. en angivelig tilsidesættelse af visse bestemmelser i forordning nr. 1107/2009 og af artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF. I disse sager gør sagsøgerne (virksomheder, der beskæftiger sig med markedsføring af glyphosatbaserede produkter) gældende, at godkendelsen af glyphosat på EU-plan og den belgiske forbundsmyndigheds godkendelse af visse plantebeskyttelsesmidler, der indeholder dette stof, ikke kan berøres af et fuldstændigt forbud mod at anvende disse produkter på Région de Bruxelles-Capitales område. Så vidt jeg ved, verserer disse sager fortsat.

56 – Nævnt i fodnote 49 i nærværende forslag til afgørelse. I disse domme fastslog Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) i det væsentlige, at kompetencen til at beskytte miljøet omfatter kompetencen til at træffe foranstaltninger til at forebygge og begrænse de risici, der er forbundet med pesticider. Da lovgivningen i de forskellige regioner ikke fastsætter standarder, som pesticiderne skal opfylde for at blive godkendt til markedsføring, men begrænser sig til at regulere anvendelsen af pesticider, anses den ikke for at fastsætte produktstandarder. Regionerne har således kompetence. En sådan lovgivning kan imidlertid ikke udgøre en (de facto) produktgodkendelse eller en fastsættelse af en produktstandard. Dette ville være i strid med den føderale loyalitet.

57 – Bemærkninger fremsat i forbindelse med procedurerne for meddelelse af tekniske standarder – Kommissionens meddelelse af 29.8.2018, TRIS/(2018) 02325. Betydende nok anførte Kommissionen i disse bemærkninger i det væsentlige, at en retsakt, der indeholder et totalt forbud mod produkter, der indeholder glyphosat, ville være i strid med den ordning, der er indført ved forordning nr. 1107/2009. Det er derfor måske noget overraskende at se Kommissionens argumenter inden for rammerne af den foreliggende sag, der i det væsentlige går ud på, at et sådant totalt territorielt forbud intet har at gøre med denne ordning, hvilket således udelukker, at den pågældende region har søgsmålskompetence.

58 – Det kan i denne sammenhæng være interessant at bemærke, at Retten adskillige gange har udtalt, at søgsmålsinteressen i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan udledes af risikoen for, at sagsøgerens retsstilling påvirkes af et eksisterende søgsmål eller endog af den omstændighed, at der består en aktuel risiko på tidspunktet for sagens anlæggelse ved Unionens retsinstanser: jf. f.eks. kendelse af 25.3.2019, Solwindet las Lomas mod Kommissionen (T-190/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:205, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Jeg er af den opfattelse, at lignende omstændigheder mutatis mutandis kan have en vis relevans for vurderingen af, om en EU-retsakt, der er anfægtet i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, berører sagsøgeren individuelt.

81. Sammenfattende har appellanten ret i, at Retten ikke undersøgte appellantens argumenter vedrørende den omstændighed, at den omtvistede forordning som sådan har forhindret appellanten i at udøve sine selvstændige beføjelser, som regionen ønskede. Appellanten har også ret med hensyn til indholdet af disse argumenter.

82. Disse retlige fejl er i sig selv tilstrækkelige til at ophæve den appellerede kendelse. For fuldstændighedens skyld og for at bistå Domstolen til fulde vil jeg dog også se på andre argumenter fremsat af appellanten i det andet anbringende.

b) Opretholdelse pro tempore af gyldigheden af de eksisterende godkendelser

83. I den appellerede kendelses præmis 50-55 udelukkede Retten, at den omtvistede forordning automatisk har virkning for eksisterende godkendelser. Retten bemærkede i det væsentlige, at de eksisterende godkendelser ikke automatisk fornys i henhold til den omtvistede forordning. Dette kan nemlig kun ske ved, at de nationale myndigheder godkender en specifik anmodning fra indehaveren af godkendelsen. I Belgien er disse myndigheder forbundsmyndighederne.

84. Appellanten hævdede imidlertid aldrig, at de eksisterende godkendelser i medfør af den omtvistede forordning automatisk ville blive fornyet eller bekræftet⁵⁹. Appellanten gjorde blot gældende, at gyldigheden af de eksisterende godkendelser automatisk ville blive *opretholdt* i den periode, hvor medlemsstaten skulle gennemføre nationale procedurer for fornyelse af disse godkendelser.

85. Appellanten har ret i denne henseende. Ifølge artikel 43, stk. 6, i forordning nr. 1107/2009 »*forlænger* den pågældende medlemsstat godkendelsen med et tidsrum, der er tilstrækkeligt til, at behandlingen kan afsluttes, og vedtager en beslutning om forlængelsen«⁶⁰. Uden den omtvistede forordning ville de eksisterende godkendelser straks være udløbet. Det fremgår således af artikel 20, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 1107/2009, at »[h]vis en godkendelse tilbagekaldes eller *ikke fornyes* på grund af umiddelbar bekymring for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet, trækkes det pågældende plantebeskyttelsesmiddel *omgående tilbage fra markedet*«⁶¹.

86. Den efterfølgende opretholdelse pro tempore af gyldigheden af eksisterende godkendelser følger således direkte af den omtvistede forordning. I enhver retsakt, som medlemsstaterne er forpligtet til at vedtage med henblik herpå, sker dette nemlig helt automatisk, eftersom de ikke har noget råderum i denne henseende. Rettens argumentation er således, ud over at den misforstår appellantens argument, ligeledes behæftet med en fejlslutning: Den omstændighed, at godkendelserne ikke automatisk *fornyes*, indebærer på ingen måde, at deres gyldighed ikke automatisk *opretholdes pro tempore*.

87. Retten foretog følgelig en fejlagtig retsanvendelse ved at anlægge en fejlagtig fortolkning af artikel 20, stk. 2, og artikel 43, stk. 6, i forordning nr. 1107/2009.

c) Appellantens deltagelse i forbundsprocedurerne for fornyelse af godkendelserne

88. I den appellerede kendelses præmis 56-59 fandt Retten, at appellantens obligatoriske deltagelse i de nationale procedurer for fornyelse af godkendelser var uden relevans. Retten bemærkede, at det godkendelsesudvalg, som appellanten er medlem af, kun afgiver en ikkebindende udtalelse, idet den endelige beslutning skal træffes af forbundsmyndighederne. Endvidere anførte Retten, at appellantens argumentation i praksis rejser tvivl om gyldigheden af forordning nr. 1107/2009 og ikke gyldigheden af den omtvistede forordning.

59 – Ifølge artikel 43, stk. 1-5, i forordning nr. 1107/2009 fornyes en godkendelse af medlemsstaternes myndigheder efter ansøgning herom fra godkendelsesindehaveren.

60 – Min fremhævelse.

61 – Min fremhævelse.

89. Selv om jeg ikke er af den opfattelse, at deltagelse i godkendelsesudvalget i sig selv ville være et afgørende argument, må jeg tilslutte mig visse kritikpunkter, som appellanten har fremført mod den appellerede kendelse.

90. Indledningsvis kan jeg ikke se, hvorfor den omstændighed, at udtalelsen fra godkendelsesudvalget efter sin art *ikke er bindende*, er afgørende i denne sammenhæng. Parterne har ikke bestridt, at vedtagelsen af denne udtalelse udgør et *væsentligt formkrav*, der er fastsat i den belgiske forfatningslovgivning. Uden udvalgets udtalelse kan forbundsmyndighederne nemlig ikke foretage sig noget. Den omstændighed, at udtalelsen ikke er bindende, betyder således ikke, at denne udtalelse er irrelevant⁶².

91. Rettens argumentation på dette punkt er endnu mere forvirrende, idet den er vanskelig at forene med Domstolens praksis vedrørende lignende procedurer på EU-plan. Det følger af denne retspraksis, at såfremt en given institutions eller et givet organs medvirken er påkrævet ved lov, er dets deltagelse nødvendig for, at proceduren er lovlig. Den omstændighed, at denne institution eller dette organ i sagens natur eller på grund af de særlige forhold ved den pågældende procedure har en rent vejledende eller rådgivende rolle, er uden betydning. Domstolens tilgang har været konsekvent, uanset hvilken type institution eller organ der var forpligtet til at deltage i proceduren⁶³.

92. Vedtagelsen af den omtvistede forordning gennemfører på nationalt plan en procedure for fornyelse af godkendelser i medlemsstaterne. I Belgien kræver denne procedure appellantens deltagelse. Den omtvistede forordning udløser derfor en forpligtelse af proceduremæssig karakter og forfatningsmæssig relevans for appellanten.

93. Desuden går denne forpligtelse ud over den blotte forpligtelse for appellanten til at deltage i godkendelsesudvalget. Det er ganske vist korrekt, som Kommissionen har anført, at den omtvistede forordning ikke fratager appellantens retten til at deltage i dette udvalg. Denne indvending er dog helt forfæjlet. Det afgørende i denne forbindelse er, at den omtvistede forordning i vidt omfang begrænser appellantens udøvelse af sine beføjelser i godkendelsesudvalget.

94. Appellanten, der er en region i Kongeriget Belgien, er i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU forpligtet til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af den omtvistede forordning, og afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af forordningens mål i fare.

95. Følgelig har godkendelsesudvalget og dets medlemmer ingen reel handlefrihed med hensyn til de beslutninger, der skal træffes efter vedtagelsen af den omtvistede forordning. For så vidt som den omtvistede forordning har erklæret glyphosat for et »sikkert« stof, er resultatet af disse nationale procedurer for en stor dels vedkommende *ikke tvivlsomt*⁶⁴, og appellantens deltagelse kan ikke have nogen reel indflydelse på det. En eventuel modstand eller indsigelse i denne sammenhæng kan nemlig udgøre en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEUF, som bl.a. kan føre til en traktatbrudssag mod Belgien i henhold til artikel 258 TEUF og 259 TEUF⁶⁵ og/eller til søgsmål mod staten, der er anlagt af godkendelsesindehavere i henhold til Francovich-dommen⁶⁶.

62 – Jf. bl.a. artikel 8, artikel 19, artikel 24, stk. 1, artikel 25, artikel 27, stk. 2, og artikel 29, stk. 1 og 2, i den kongelige anordning.

63 – Uanset om det har drejet sig om Parlamentet (jf. f.eks. dom af 10.5.1995, Parlamentet mod Rådet, C-417/93, EU:C:1995:127, præmis 9) eller andre organer, som deltager i lovgivningsprocedurer, såsom Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (jf. i denne retning dom af 9.7.1987, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, 281/85, 283/85-285/85 og 287/85, EU:C:1987:351, præmis 37-39). Det samme princip er blevet anvendt i sager, der vedrørte rådgivende organer, der deltager i en administrativ procedure, f.eks. inden for konkurrenceretten (jf. dom af 21.9.2017, Feralpi mod Kommissionen, C-85/15 P, EU:C:2017:709, præmis 23-48), eller i personalesager (jf. f.eks. dom af 21.4.1983, Ragusa mod Kommissionen, 282/81, EU:C:1983:105, præmis 18).

64 – Som omhandlet i den ovenfor i præmis 54 nævnte praksis.

65 – Jf. f.eks. dom af 16.1.2003, Kommissionen mod Italien (C-388/01, EU:C:2003:30, præmis 26 og 27).

66 – Dom af 19.11.1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428).

96. Kommissionen har ikke desto mindre gjort gældende, at appellantens deltagelse i udvalget ikke er relevant med henblik på den foreliggende sag, idet denne deltagelse udelukkende følger af national ret.

97. Denne indvending kan ikke tiltrædes. EU-retten regulerer ikke og kan ikke regulere den interne fordeling af kompetencer inden for medlemsstaterne, såsom fordelingen mellem centrale, regionale eller lokale myndigheder⁶⁷. Når bestemmelser i EU-retten giver medlemsstaterne beføjelser eller pålægger dem forpligtelser med hensyn til EU-rettens gennemførelse, henhører spørgsmålet om den måde, hvorpå medlemsstaterne kan overdrage udøvelsen af disse beføjelser eller opfyldelsen af disse forpligtelser til udpegede nationale myndigheder, alene under den enkelte stats forfatningssystem⁶⁸. Det fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, at Unionen bl.a. respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre⁶⁹. I den foreliggende sag synes Kommissionen således at lide af »regional blindhed«⁷⁰: Dens indvendinger indebærer en tilsidesættelse af den belgiske forfatningsstruktur og er således i strid med artikel 4, stk. 2, TEU.

98. Endelig skal jeg tilføje, at den appellerede kendelses præmis 58, som appellanten har fremhævet, er fejlagtig. I den foreliggende sag har appellanten på ingen måde bestridt den ramme, der er fastsat i forordning nr. 1107/2009. Appellanten har f.eks. ikke gjort gældende, at den procedure, der er fastsat i denne forordning, er ulovlig eller uanvendelig i den foreliggende sag. Appellanten har reelt bestridt det resultat, som denne procedure har ført til i *et konkret tilfælde*, på grund af angivelige fejl som følge af en urigtig anvendelse af bestemmelserne i forordning nr. 1107/2009.

d) Gensidig anerkendelse

99. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at appellantens argumenter vedrørende den appellerede kendelses præmis 60-64 er overbevisende. I disse passager tog Retten i det væsentlige ikke hensyn til den automatiske karakter af den procedure for gensidig anerkendelse, der er fastsat i artikel 40-42 i forordning nr. 1107/2009. Rettens fortolkning af disse bestemmelser er efter min opfattelse fejlagtig.

100. I henhold til artikel 40, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009 kan en medlemsstat nægte at anerkende en anden medlemsstats godkendelse, men hvis den anden medlemsstat tilhører samme zone⁷¹, *skal* (i bydeform) medlemsstaten godkende den på de samme betingelser som referencemedlemsstaten.

101. Ganske vist har medlemsstaten i henhold til denne forordnings artikel 36, stk. 3, mulighed for at nægte at anerkende en godkendelsen fra en medlemsstat, der tilhører den samme zone. Dette er imidlertid *kun muligt, hvis* i) andre foranstaltninger er ineffektive, og ii) »hvis det med henvisning til medlemsstatens specifikke miljø- eller landbrugsmæssige forhold har behørigt grunde til at skønne, at det pågældende middel fortsat udgør en uacceptabel risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller miljøet«⁷².

67 – Jf. i denne retning dom af 8.9.2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 69 og 70).

68 – Jf. dom af 12.6.2014, Digibet og Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 33).

69 – Jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, præmis 40), og af 12.6.2014, Digibet og Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, præmis 34).

70 – Udtrykket er lånt fra S. Weatherill, »The Challenge of the Regional Dimension in the European Union«, i Weatherill og Bernitz (red.), *The Role of Regions and Subnational Actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005, s. 1.

71 – For at lette den gensidige anerkendelse af godkendelser er Unionen blevet opdelt i forskellige zoner, hvor de landbrugsmæssige, plantesundhedsmæssige og miljømæssige (herunder klimatiske) forhold er sammenlignelige. Jf. navnlig 29. betragtning til, artikel 3, stk. 17, i og bilag I til forordning nr. 1107/2009.

72 – Min fremhævelse. Jf. også 29. betragtning til forordning nr. 1107/2009.

102. Forordning nr. 1107/2009 giver således ikke nogen belgisk, central eller regional, myndighed mulighed for at modsætte sig anvendelsen af ordningen med gensidig anerkendelse i tilfælde som det foreliggende, hvor de finder, at det omhandlede produkt *i sig selv* er skadeligt for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet (i stedet for at være det på grund af de særlige miljømæssige eller landbrugsmæssige forhold på deres område). Ifølge bilag I til forordning nr. 1107/2009 tilhører Belgien »Zone B – Midt«, som ikke synes at være særligt lille, og som ligeledes omfatter Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Irland, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet (og indtil den 31.1.2020 omfattede denne zone ligeledes Det Forenede Kongerige).

103. For at modsætte sig gensidig anerkendelse, når en godkendelse er blevet udstedt af en medlemsstat i samme zone, ville de belgiske myndigheder derfor skulle omgå bestemmelserne i forordning nr. 1107/2009. De vil skulle opfinde et falsk argument og hævde, at glyphosat ikke er sikkert på grund af visse landbrugsmæssige og miljømæssige forhold i Belgien, selv om de vidste, at dette argument var falsk og kunstigt. Sammenfattende ville disse myndigheder skulle tilsidesætte EU-retten, så de berørte parter ville anlægge sag ved de nationale domstole⁷³, og disse retter derefter kunne indgive en anmodning i henhold til artikel 267 TEUF om gyldigheden af forordning nr. 1107/2009. Det er netop denne situation, som traktaternes ophavsmænd ønskede at undgå, da de besluttede at ændre (den nuværende) artikel 263 TEUF udtrykkeligt med hensyn til ikkeprivilegerede sagsøgere⁷⁴. Det kan måske roligt antages, at hvis det at bryde loven ikke blev anset for at være en god vej at gå for private fysiske eller juridiske personer, gælder dette så meget desto mere for medlemsstaternes offentlige myndigheder.

104. Betydningen af de retlige konsekvenser for medlemsstaternes myndigheders adfærd, som følger af de mekanismer for gensidig anerkendelse, der er fastsat i EU-lovgivningen, kan ikke lades ude af betragtning, således som Retten gjorde det i den appellerede kendelse. Stillet over for lignende mekanismer for gensidig anerkendelse har Unionens retsinstanser faktisk taget behørigt hensyn til disse konsekvenser ved vurderingen af, om en sagsøger var umiddelbart berørt af en EU-retsakt, som udløste de nævnte mekanismer⁷⁵.

e) Foreløbig konklusion

105. På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at Retten fortolkede og anvendte artikel 263, stk. 4, TEUF forkert ved vurderingen af betingelsen om at være umiddelbart berørt.

106. Sammenfattende havde den omtvistede forordning retsvirkninger, som ændrede appellants retsstilling på mindst fire punkter. *For det første* kunne appellanten nemlig ikke udøve sine selvstændige beføjelser til at regulere anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler på sit område, som den ønskede. *For det andet* pålagde den omtvistede forordning de belgiske myndigheder, herunder appellanten, at opretholde gyldigheden af de eksisterende godkendelser i hele den periode, der var nødvendig for at gennemføre procedurerne for fornyelse af disse godkendelser. *For det tredje* udløste den omtvistede forordning en procedure, som appellanten var forpligtet til at deltage i, og hvor den hverken retligt eller faktisk kunne gøre brug af de beføjelser, som denne var tillagt i henhold til den belgiske forfatning. *For det fjerde* har den omtvistede forordning ligeledes pålagt appellanten inden for rammerne af ordningen med gensidig anerkendelse at anerkende enhver godkendelse udstedt af en medlemsstat, der tilhører den samme zone. På trods af den tvivl, som appellanten nærer med hensyn til glyphosats skadelige karakter i almindelighed, har regionen ikke ret til at nægte anerkendelse, medmindre appellanten handler i strid med de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten.

73 – Artikel 36, stk. 3, fjerde afsnit, har følgende ordlyd: »Medlemsstaten giver mulighed for at indgive klage over afgørelsen om afvisning af godkendelse af et sådant produkt ved nationale domstole eller andre klageinstanser.«

74 – Jf. punkt 168 i nærværende forslag til afgørelse.

75 – Jf. i denne retning dom af 13.3.2008, Kommissionen mod Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, præmis 51), og af 17.2.2011, FIFA mod Kommissionen (T-385/07, EU:T:2011:42, præmis 40 og 41).

107. Frem for alt kan alle disse virkninger tilskrives den omtvistede forordning. Der findes ingen »mellemkommende« gennemførelsesforanstaltninger, som bryder årsagsforbindelsen mellem den omtvistede forordning og ændringen af appellants retsstilling.

B. Det første anbringende: fejlagtig fortolkning af Århuskonventionen

108. For så vidt som jeg når til den konklusion, at Retten anlagde en fejlagtig fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF og bestemmelserne i forordning nr. 1107/2009, er det uforment at undersøge de spørgsmål, som appellants første anbringende rejser. For det tilfælde, at Domstolen måtte være uenig på dette punkt, vil jeg imidlertid fremsætte nogle kortfattede betragtninger om appellants argumenter vedrørende Århuskonventionen.

1. Parternes argumenter

109. Med det første anbringende kritiserer appellanten Retten for, at den i den appellerede kendelses præmis 34-37 i forbindelse med undersøgelsen af, om søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, ikke tog hensyn til Århuskonventionens artikel 9. Appellanten er af den opfattelse, at eftersom søgsmålet er omfattet af denne konventions anvendelsesområde, *skal* de i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling fortolkes i lyset af Århuskonventionens artikel 9 om adgang til klage og domstolsprøvelse. Appellanten har i denne forbindelse påberåbt sig to rapporter, der blev udarbejdet i 2011 og 2017 af overvågningskomitéen (en komité under De Forenede Nationer, der har til opgave at kontrollere overholdelsen af denne konvention), hvorefter Domstolens praksis for så vidt angår søgsmålskompetence ikke er i overensstemmelse med konventionens artikel 9, stk. 3 og 4⁷⁶.

110. Ifølge appellanten har Retten begået en fejl ved at lægge til grund, at de to begreber »offentlig« og »offentlige myndigheder« i den forstand, hvori de anvendes i konventionens artikel 2, nr. 2) og 4), gensidigt udelukker hinanden, og at appellanten er omfattet af det sidstnævnte begreb. Appellanten er af den opfattelse, at en sådan streng sontring er i strid med konventionens ordlyd og ånd. Denne fortolkning bekræftes ligeledes indirekte af artikel 2, nr. 2), litra b) og c), som udvider begrebet offentlig myndighed til visse private retssubjekter, hvilket ifølge appellanten betyder, at det modsatte således også må være rigtigt.

111. Endelig har appellanten gjort gældende, at regionen, i modsætning til hvad der fremgår af den appellerede kendelse, havde givet en fyldestgørende forklaring på, hvorledes en fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF i lyset af Århuskonventionen i det foreliggende tilfælde kunne have betydning for søgsmålet om, hvorvidt appellanten er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning.

112. Kommissionen er af den opfattelse, at betingelserne for, at et annulationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, ikke kan afhænge af en fortolkning af dem i lyset af bestemmelserne i Århuskonventionen. Under alle omstændigheder deler Kommissionen Rettens opfattelse, hvorefter appellanten i første instans ikke på passende og konkret måde havde forklaret, hvorledes Århuskonventionens bestemmelser kunne have indflydelse på vurderingen af formaliteten i den foreliggende sag.

76 – Overvågningskomitéens rapport, tillæg, konklusioner og anbefalinger vedrørende meddelelse ACCC/C/2008/32 (del I) om Den Europæiske Unions overholdelse, godkendt den 14.4.2011, og overvågningsudvalgets konklusioner og anbefalinger for så vidt angår meddelelse ACCC/C/2008/32 (del II) om Den Europæiske Unions overholdelse, som blev godkendt af overvågningskomitéen den 17.3.2017.

113. Desuden har Kommissionen gjort gældende, at det er irrelevant at henvise til overvågningskomitéens to rapporter. For det første er disse rapporter aldrig formelt blevet vedtaget af konventionens parter. For det andet er deres materielle anvendelsesområde mere begrænset end det, appellanten beskriver. For det tredje indeholder disse rapporter intet specifikt krav om at udvide de beføjelser, der skal indrømmes ikkestatslige organisationer (NGO'er) og andre sammenslutninger, til lokale myndigheder.

2. Bedømmelse

114. Ifølge Domstolens faste praksis har Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, ikke direkte virkning⁷⁷. I den foreliggende sag anmodes Unionens retsinstanser imidlertid ikke om at efterprøve gyldigheden af en EU-retsakt i lyset af Århuskonventionen, men alene om at fortolke EUF-traktatens regler om søgsmålskompetence i lyset af denne konvention. Således er (pligten til) overensstemmende fortolkning ikke betinget af, at den pågældende bestemmelse har direkte virkning.

115. Domstolen har fastslået, at det tilkommer *nationale domstole* »i videst muligt omfang at fortolke de processuelle regler vedrørende de betingelser, der skal være opfyldt for at iværksætte en administrativ eller retslig procedure, i overensstemmelse med såvel formålene med Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, som formålet om effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, med henblik på at gøre det muligt for en miljøbeskyttelsesorganisation [...] ved en retsinstans at anfægte en afgørelse truffet efter en administrativ procedure, som kan være i strid med Unionens miljøret«⁷⁸. I nogle tilfælde gik Domstolen så langt, at den erklærede, at visse krav, der begrænsede adgangen til domstolsprøvelse i henhold til national ret, var i strid med bestemmelser i EU-retten, som fortolket i lyset af Århuskonventionen⁷⁹.

116. Selv om Domstolen endnu ikke har haft lejlighed til at udtale sig tilsvarende om Unionens retslige procedurer, ser jeg ingen grund til, at disse principper ikke også gælder. Kommissionen har ret i, at internationale traktater hverken kan fravige eller have forrang for den primære EU-ret. Den primære ret kan og bør dog i givet fald og så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med folkeretten⁸⁰.

117. Jeg kan derfor kun være enig med generaladvokat Jääskinen, da han fremhævede, at det er nødvendigt med en konsekvent tilgang på dette punkt⁸¹. Det, der kræves af de nationale domstole, skal også kræves af Unionens retsinstanser. Artikel 263 TEUF er udtryk for princippet om effektiv domstolsprøvelse, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Århuskonventionens artikel 9, stk. 3, er ligeledes på sit særlige område udtryk for det samme princip. Domstolen har i sin praksis udtrykkeligt taget hensyn til forbindelsen mellem disse bestemmelser⁸².

118. Jeg kan imidlertid ikke se, hvordan dette skulle have betydning i den foreliggende sag af en ret enkel grund.

77 – Jf. f.eks. dom af 13.1.2015, Rådet m.fl. mod Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

78 – Dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 50 og 51), og af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 57).

79 – Jf. f.eks. dom af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

80 – Jf. f.eks. dom af 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 22), af 6.9.2017, Intel mod Kommissionen (C-413/14 P, EU:C:2017:632, præmis 49), og af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 70 og 71).

81 – Forslag til afgørelse Rådet og Parlamentet mod Kommissionen og Kommissionen mod Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 132).

82 – Jf. f.eks. dom af 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, præmis 33).

119. Århuskonventionen sonderer klart mellem på den ene side rettighedshavere [»offentligheden« eller »den berørte offentlighed« som defineret i artikel 2, nr. 4) og 5)] og på den anden side »offentlige myndigheder« [som defineret i konventionens artikel 2, nr. 2)], der har visse tilsvarende forpligtelser.

120. Det er nemlig muligt for visse dele af »offentligheden« nogle gange at *skifte* til i visse situationer at blive anset for at være »offentlige myndigheder« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i konventionens artikel 2, nr. 2), litra b) eller c). Man kan f.eks. forestille en situation med en (fysisk) person, til hvem et miljøbeskyttelsesorgan har uddelegeret visse opgaver. Denne person kan på én gang være: i) en »offentlig myndighed«, når den pågældende erhvervsmæssigt udfører opgaver delegeret af den offentlige myndighed, og ii) »den berørte offentlighed«, når denne handler som privatperson på miljøområdet uden forbindelse til de officielle funktioner.

121. I modsætning til hvad appellantens har gjort gældende, betyder dette imidlertid ikke, at det modsatte scenario er tilsvarende muligt. Jeg ser intet grundlag i Århuskonventionen for at antage, at en offentlig myndighed – og endnu mindre en regering på regionalt plan, som klart er omfattet af artikel 2, nr. 2), litra a) – i visse særlige situationer også kan blive den »berørte offentlighed«.

122. Dette gælder så meget desto mere, når der er tale om en sag, hvor myndigheden handler som offentligretlig person, således som det klart er tilfældet i den foreliggende sag, ved at udstede forbud og pålægge andre personer forpligtelser med hensyn til samme område. Jeg vil undlade at gå ind i den uden tvivl spændende drøftelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en offentligretlig juridisk person pr. definition overhovedet kan være »den (berørte) offentlighed« (»den berørte offentlighed«) i forhold til sager, hvor den pågældende ikke kan handle med beføjelser som offentlig myndighed⁸³. Det, der efter min opfattelse i et hvert tilfælde er udelukket, er, at en offentlig myndighed samtidig kan være »den berørte offentlighed« med hensyn til det område, der henhører under dens kompetence, når den handler som offentlig myndighed.

123. Dette er netop tilfældet for Région de Bruxelles-Capitale for så vidt angår miljøbeskyttelse, regulering af anvendelsen af pesticider og forbud mod glyphosat på dens område. Som det blev anerkendt i det foregående afsnit, er regionen på dette område den kompetente offentlige myndighed. Den kan således ikke samtidig være den (berørte) offentlighed.

124. Selv om der således ikke er tvivl om, at Århuskonventionens ophavsmænd ønskede den størst mulige deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, mener jeg ikke, at det også har været hensigten med dette formål, at offentlige myndigheder, der retsforfølger hinanden eller endda sig selv, også skulle være omfattet.

125. Sammenfattende er det min opfattelse, at det første anbringende i modsætning til appellantens andet anbringende skal forkastes.

C. En intermezzo, et skridt tilbage og det (utilfredsstillende) store billede

126. Det er min opfattelse, at appellantens andet anbringende åbenbart ikke kan tages til følge. Dette argument peger ikke desto mindre mod en mere vanskelig situation. Ved første øjekast er forsøg fra en offentlig myndighed, der har til opgave at gennemføre og anvende EU-retten på dens forvaltningsniveau (dvs. det er den offentlige myndighed), pludselig at påberåbe sig et instrument, der er beregnet til private og NGO'er (navnlig dem, der på en eller anden måde ønsker at beskytte sig mod denne myndighed), bizart.

⁸³ – Navnlig i de medlemsstater, hvor *legalitetsprincippet* vedrørende udøvelse af al offentlig myndighed anvendes strengt, hvilket betyder, at staten og de offentlige myndigheder kun kan handle på grundlag af og i overensstemmelse med loven.

127. Men hvis man ser på det igen og reflekterer over det, virker denne idé ikke længere mærkelig. Den begynder i stedet at give anledning til en vis bekymring. Hvad står der faktisk tilbage for en sådan region, som på grundlag af en mekanisk og formalistisk anvendelse af reglerne om søgsmålskompetence, der blev vedtaget for lang tid siden for (primært private) fysiske og juridiske personer, i det væsentlige sætter sig mellem to stole: Den er ikke en medlemsstat i den strengeste forstand, som med hensyn til adgang til Unionens retsinstanser altid kun betyder centralregeringen, og den er heller ikke (den berørte) offentlighed).

128. Jeg vil benytte lejligheden til at dvæle et kort øjeblik på de mere vidtrækkende spørgsmål, den foreliggende appel rejser. De »tekniske« argumenter, der blev drøftet i de tidligere afsnit, bør ikke overskygge visse mere generelle spørgsmål, som det er værd at drøfte: Hvori bør være reglerne for adgang til klage og domstolsprøvelse for regioner og andre delstatsenheder ved Unionens retsinstanser da bestå (1), og hvordan ville denne givetvis bredere adgang indgå i den nuværende struktur for Unionens retsinstanser (2).

1. Regioner og andre delstatsenheder som retssubjekter ved Unionens retsinstanser

129. Det fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, at »Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for traktaterne samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre«.

130. Det er således ikke overraskende, at de forskellige europæiske regioners særlige kendetegn, ud over at de udgør selve kernen i Den Europæiske Unions politik vedrørende økonomisk, social og territorial samhørighed⁸⁴, i henhold til en række andre specifikke bestemmelser i primær ret skal tages i betragtning af EU-institutionerne i forbindelse med behandlingen af en bred vifte af EU-politikker, herunder miljøet⁸⁵. De europæiske regioner spiller en vigtig rolle i forbindelse med det europæiske projekt. Deres deltagelse i Unionens lovgivningsproces gennem Regionsudvalget er kun ét eksempel herpå. Desuden kan regioner eller enhver anden delstatsenhed i medlemsstaterne have til opgave at gennemføre EU-retten på de områder, der hører under deres kompetence.

131. Dette indebærer ikke, at regioner eller andre nationale substatslige enheder på dette grundlag automatisk sidestilles med en medlemsstat. De er i traktaternes forstand ikke medlemsstaterne. Tilbage står imidlertid spørgsmålet om de enheder i en medlemsstat, der i henhold til den nationale forfatning rent faktisk repræsenterer medlemsstaten i alle praktiske henseender og med hensyn til udøvelsen af visse beføjelser. Hvad med de specifikke og konkrete beføjelser, der delegeres til disse enheder, som de udøver selvstændigt, og gennem hvilke det netop er de enheder, der udøver Unionens offentlige beføjelser? Kan et sådant nationalt forfatningsmæssigt valg være omfattet af traktaterne for så vidt angår adgangen til klage og domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser?

132. Naturligvis kan det det. Det er nemlig allerede blevet gjort i et vist omfang. Svaret er efter min opfattelse meget enkelt: Vlaams Gewest-kriterierne⁸⁶ anvendt i en åben ånd af loyalt og oprigtigt samarbejde. Når en delstatsenhed i medlemsstaten umiddelbart i henhold til den nationale forfatning er tillagt specifikke selvstændige beføjelser på et bestemt område, som den ikke kan udøve, som den ønsker som direkte følge af en EU-retsakt, bør denne enhed have søgsmålskompetence i forhold til den pågældende retsakt.

133. To aspekter skal fremhæves: umiddelbart og i en åben ånd af loyalt og oprigtigt samarbejde.

84 – Tredje del, afsnit XVIII, TEUF.

85 – Jf. navnlig artikel 39, stk. 2, TEUF (den fælles landbrugspolitik), artikel 46 TEUF (det indre marked), artikel 91, stk. 2, TEUF og artikel 96, stk. 2, TEUF (transport), artikel 107, stk. 3, TEUF (statsstøtte), artikel 167, stk. 1, TEUF (kultur), artikel 170, stk. 2, TEUF (transeuropæiske net) og artikel 191, stk. 2 og 3, TEUF (miljø).

86 – Jf. punkt 58-62 i nærværende forslag til afgørelse.

134. *Umiddelbart* betyder, at der foreligger en beføjelse på området, hvis udøvelse umiddelbart hindres: Kan delstatsenheden gyldigt vedtage bestemmelser herom? Det er ikke nødvendigt, og det er ikke hensigtsmæssigt, at Unionens retsinstanser går ind i en detaljeret drøftelse af fordelingen af beføjelser inden for en medlemsstat og foretager en nøje analyse af spørgsmål, som det i realiteten tilkommer en national (forfatningsretlig) domstol at afgøre. Desuden er det på det sammenlignende og strukturelle plan altid sandsynligt, at der er noget underligt ved et system til domstolsprøvelse, hvor der bruges betydeligt mere energi på formalitetsspørgsmål end på realiteten.

135. I en *åben ånd* betyder, at man ser disse tvister for det, de reelt er: *Organstreitigkeiten* [(tvister mellem organer)] af sui generis-typen inden for Unionen, hvor en enhed, der udøver beføjelser som offentlig myndighed i en medlemsstat, og som har til opgave at omsætte og gennemføre EU-retten, dvs. den faktiske regulerende myndighed og ikke (blot endnu) en af EU-lovgivningens adressater, ønsker at give udtryk for sin utilfredshed. Den mekaniske og formelle (formalistiske) anvendelse af den restriktive retspraksis vedrørende ikkeprivilegerede sagsøgers søgsmålskompetence på sådanne enheder er således fejlagtig på det begrebsmæssige plan.

136. Sammenfattende kan man sige, hvis man ekstrapolerer hovedbegreberne fra et anerkendt samfundsteoretisk værk lidt: Hvis der kræves *loyalitet* (eller snarere *handlingskapacitet*), skal man have en *stemme*, for ellers vil man sandsynligvis overveje *exit*⁸⁷.

2. *Umiddelbart og individuelt berørt og trafikkontrollens svære kunst*

137. Endelig er der det overordnede spørgsmål om adgang til Unionens retsinstanser. Jeg foreslår langt fra, at man genfortolker kategorierne umiddelbart og individuelt berørt helt radikalt og pludselig åbner helt op. Flere retsordener, herunder medlemsstaternes, pålægger nemlig visse betingelser, der kræver bevis for, at borgere skal være berørt for at have mulighed for at anfægte almengyldig lovgivning.

138. Det, der snarere giver anledning til bekymring, er den uforholdsmæssigt restriktive tendens i fortolkningen og anvendelsen af disse regler, og navnlig ti år efter Lissabontraktaten, som skulle afhjælpe i det mindste visse af disse bekymringer. Ved en kritisk gennemgang af Unionens retsinstansers praksis, navnlig de talrige kendelser fra Retten, kan man kun blive overrasket over den ildhu og kreativitet, der bliver lagt i at afdække, om en sagsøger er umiddelbart berørt eller endog har søgsmålsinteresse. Den foreliggende appel er endnu et eksempel på denne almindelige tilgang og ånd. Dette rejser følgende spørgsmål: Hvis end ikke medlemsstaternes regioner er berørt af EU-foranstaltninger, som de har ansvaret for at gennemføre og opretholde, hvem er så?

139. Svaret har traditionelt været, at Unionens retsorden omfatter et fuldstændigt system af retsmidler. Den manglende søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF er således ikke til hinder for, at sagen alligevel forelægges Domstolen gennem en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden indgivet af en national ret⁸⁸.

140. Jeg vil ikke gentage argumenterne for, hvorfor dette ikke er fuldt ud begrundet på det begrebsmæssige plan⁸⁹. Jeg vil heller ikke pege på konkrete sager, hvor dette dogme ofte har vist sig at være forkert. På samme måde ønsker jeg ikke at genåbne diskussionen om dobbelte standarder og om, i hvilket omfang en sådan fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF opfylder retten til domstolsprøvelse i overensstemmelse med chartrets artikel 47 og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, TEU.

87 – A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

88 – Jf. senest f.eks. dom af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 66-68 og den deri nævnte retspraksis), og af 13.3.2018, European Union Copper Task Force mod Kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, præmis 112-114 og den deri nævnte retspraksis).

89 – Der er flere overbevisende argumenter i generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:197), som stadig er gyldige i dag.

141. Jeg vil nøjes med at slutte af med to pointer af strukturel karakter, der taler for en mere åben fortolkning af kriterierne for at være umiddelbart og individuelt berørt i det mindste for visse kategorier af *atypiske* ikkeprivilegerede sagsøgere, såsom regioner i sager som den foreliggende.

142. For det første er der den nye opbygning af Unionens retsinstanser. I begyndelsen af 2000'erne var det måske fra et retsligt synspunkt en god idé at begrænse den direkte adgang, samtidig med at der i stor stil blev indrømmet indirekte adgang gennem den præjudicielle procedure. Med den radikalt ændrede struktur for Unionens retsinstanser omkring 20 år senere⁹⁰ vil fastholdelsen af, at der stadig skal være begrænset adgang gennem den dør, der har kapacitet, samtidig med at der gives fri adgang for så vidt angår de samme spørgsmål gennem den dør, der nu har begrænset kapacitet, uden tvivl føre til trafikpropper og en tydelig kvalitetsforringelse af trafikens flow.

143. For det andet bør dette især være tilfældet med komplekse lovgivningsmæssige og tekniske spørgsmål, som kræver en omfattende bevisoptagelse, ekspertudtalelser eller (videnskabelige) data. Spørgsmålet om sikkerheden ved visse pesticider er et godt eksempel på denne kategori. Ville det ikke være bedre, at et sådant spørgsmål først grundigt realitetsbehandles ved en ret i første instans, Retten, hvor man samler alle beviser og oplysninger, og alle interesserede intervenienter får mulighed for at udtale sig, før man eventuelt iværksætter appel til Domstolen? Ville denne fremgangsmåde ikke være at foretrække frem for at skulle behandle tilsvarende spørgsmål, som i sidste ende vedrører gyldigheden af Unionens lovgivningsmæssige foranstaltninger, i en præjudiciel procedure?

144. Det er især i så komplekse sager, at den almindelige doktrin om, at der findes en fuldt ud anvendelig alternativ mulighed i form af en anmodning om præjudiciel afgørelse, støder på svære vanskeligheder. Jeg skal minde om, at Domstolen i præjudicielle procedurer ikke indsamler nogen beviser og nærmest aldrig foretager høringer af sagkyndige, men at det i stedet er den forelæggende ret, der skal fastslå sagens kendsgerninger (hvilket desværre i sådanne komplekse tekniske sager sjældent sker). Som en følge af begrænsningen af antallet af potentielle intervenienter overlades Domstolen således ofte til at vurdere ekstremt videnskabelige faktiske omstændigheder på grundlag af få oplysninger, der enten hidrører fra intervenienterne eller fra den forelæggende ret.

145. Ville det således ikke være mere fornuftigt at tillade, at lignende sager indledes ved Retten, hvor alle de nødvendige beviser og videnskabelige oplysninger indhentes og behandles, i stedet for at tage spørgsmålet om glyphosat op i en præjudiciel procedure⁹¹? Ud over spørgsmålet om ekspertise og drøftelsens dybde er der også de bredere spørgsmål om adgang og legitimitet: Hvordan kan en region, der har fået overladt beføjelser på miljøområdet, ikke have søgsmålskompetence til at anfægte Unionens godkendelse af glyphosat, mens borgere, der smadrer butiksvinduer og glasmontrer, både har søgsmålsinteresse og -kompetence⁹²?

90 – Efter gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 om statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT 2015, L 341, s. 14).

91 – Jf. i denne henseende den (ganske kortfattede) forelæggelse fra tribunal correctionnel de Foix (retten i første instans i Foix, Frankrig), som gav anledning til dom af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800). I denne sag trængte Mathieu Blaise og andre privatpersoner ind i forretninger i departementet Ariège (Frankrig) og ødelagde dunke med ukrudtsmiddel indeholdende glyphosat samt glasmontrer, hvilket førte til, at der blev indledt strafferetlig forfølgning af disse personer under anklage for i fællesskab at forringe eller ødelægge tredjemands ejendom. På dette grundlag vurderede Retten flere meget komplekse spørgsmål om gyldigheden af forordning nr. 1107/2009 i forbindelse med godkendelsen af glyphosat som aktivstof.

92 – Det er måske ikke umiddelbart indlysende, hvilken relevans gyldigheden af forordning nr. 1107/2009 har for en national *straffesag om forsætlig hærværk på ejendom*, og navnlig eftersom godkendelsen af det omhandlede plantebeskyttelsesmiddel, der indeholder glyphosat, blev meddelt af Den Franske Republik og klart ikke følger direkte af en EU-retsakt. Jf. dog dom af 1.10.2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, præmis 31-39).

146. Der er ganske vist tale om to forskellige typer procedurer. Det er netop dette større billede, herunder samspillet mellem søgsmålstyperne ved Domstolen og adgangen hertil, der er giver anledning til problemer. Ville det være bedre for Région de Bruxelles-Capitale, hvis den i stedet for at anlægge sag ved Retten (naturligvis helt hypotetisk) beordrede nogle af sine ansatte til at gå ud og lave hæværk i nogle forretninger i Bruxelles⁹³?

147. Sammenfattende kan anføres, at hvis de to generelle pointer, der er fremført i dette afsnit, sammenholdes i stedet for at vente på, at betingelserne i artikel 256, stk. 3, TEUF bliver opfyldt, hvilket er så komplekst, at det er usandsynligt i den nærmeste fremtid⁹⁴, er den realistiske mulighed på kort og mellemlang sigt gennem en mere fornuftig fortolkning af kriterierne i artikel 263, stk. 4, TEUF med hensyn til i hvert fald nogle ikkeprivilegerede sagsøgere som i den foreliggende sag at tillade anlæggelse af disse typer sager for Retten.

D. Konsekvenser af bedømmelsen: udfaldet af den foreliggende sag

148. Jeg er nået til den konklusion, at Retten uretmæssigt afviste søgsmålet i første instans med den begrundelse, at appellantens ikke var *umiddelbart berørt*. Hvis Domstolen måtte nå til samme konklusion, skal den undersøge, om de øvrige betingelser for appellantens søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, er opfyldt. Hvis de øvrige betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling i denne bestemmelse ikke er opfyldt, bør den appellerede kendelse stadfæstes, og appellen forkastes, uanset de retlige fejl, som Retten har begået⁹⁵.

1. Formaliteten med hensyn til søgsmålet i første instans

149. Appellanten har gjort gældende, at regionen både var umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede forordning. Appellanten har desuden gjort gældende, at en sådan forordning udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionen har bestridt disse to argumenter.

150. Jeg vil behandle disse to situationer særskilt.

a) Retsakt, der berører umiddelbart og individuelt

151. Jeg har allerede henvist til retspraksis, hvorefter en regional eller lokal enhed er – både umiddelbart og individuelt – berørt af en EU-retsakt, når den er tillagt beføjelser, der udøves selvstændigt inden for grænserne af den pågældende medlemsstats nationale forfatningssystem, og EU-retsakten forhindrer denne enhed i at udøve disse beføjelser på den måde, den ønsker det («Vlaams Gewest-kriterierne»)⁹⁶.

152. Jeg har ligeledes forklaret, hvorfor disse kriterier forekommer at være opfyldt i den foreliggende sag. Jeg har dernæst fremhævet, hvorledes indvirkningen på appellantens beføjelser *automatisk* fulgte af den omtvistede forordning⁹⁷.

93 – I denne henseende tegner argumentet om, at det ikke kan »kræves af borgerne, at de skal overtræde loven for at få adgang til domstolsprøvelse«, som blev drøftet i generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punkt 43), en fuld og ret uventet cirkel.

94 – Jf. Den Europæiske Unions Domstols rapport udarbejdet i henhold til artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol, s. 4-7 (online på <https://curia.europa.eu>).

95 – Jf. i denne retning f.eks. dom af 26.1.2017, Mamoli Robinetteria mod Kommissionen (C-619/13 P, EU:C:2017:50, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

96 – Jf. punkt 58-62 i nærværende forslag til afgørelse.

97 – Jf. punkt 65-81 i nærværende forslag til afgørelse.

153. For så vidt som dette ikke måtte være tilstrækkeligt i forhold til Vlaams Gewest-kriterierne, hvilket det efter min opfattelse bør være, ville det eneste potentielt udestående spørgsmål være, hvordan den omtvistede forordning ændrer appellants retsstilling på grund af sidstnævntes *særlige situation* (nemlig kriteriet om at være *individuel* berørt).

154. De beføjelser, der er tillagt de belgiske regioner til at fastsætte regler for anvendelsen af pesticider på deres respektive områder, er naturligvis specifikke for den belgiske forfatning. Situationen er anderledes i (i hvert fald nogle) andre medlemsstater. Det er ikke alle de øvrige medlemsstaters regioner eller andre lokale enheder, der har tilsvarende selvstændige beføjelser. De regionale eller lokale myndigheder, der har særlige beføjelser til at regulere anvendelsen af pesticider på deres respektive områder, udgør en lukket, forudbestemt og helt klart lille gruppe af (juridiske) personer.

155. Den samme logik gør sig gældende med hensyn til de øvrige typer virkninger, som den omtvistede forordning har på appellants situation. Navnlig ændres appellants retsstilling også af den omstændighed, at den omtvistede forordning tillægger selskaber eller borgere visse rettigheder (bl.a. producenter og sammenslutninger af producenter af aktivstoffet samt godkendelsesindehaverne). F.eks. har de godkendelsesindehavere, der ansøger om fornyelse af deres godkendelser, ret til at opnå en afgørelse fra myndighederne inden for 12 måneder og i givet fald at få opretholdt gyldigheden af deres godkendelser i den herfor krævede periode⁹⁸. Disse rettigheder kan i alle bevisligheder gøres gældende over for de kompetente belgiske myndigheder, som i modsætning til andre medlemsstater omfatter regionale enheder på grund af deres særlige beføjelser med hensyn til regulering af pesticider.

156. I øvrigt udløser den omtvistede forordning ligeledes en proceduremæssig forpligtelse for appellanten. Forbundsregeringen kan *ikke* tage stilling til godkendelserne uden at høre godkendelsesudvalget, som appellanten er medlem af. Den omstændighed, at det er nødvendigt for myndighederne i Région de Bruxelles-Capitale bl.a. at indlede opfølgingsforanstaltninger, at behandle sagsakterne og deltage i beslutningsprocedurerne, er en følge af Belgiens forfatningsmæssige struktur.

157. For så vidt som hele denne struktur og logik kunne anvendes på lovgiverne i stedet for lovgivningens adressater, som den blev udformet til⁹⁹, adskiller disse elementer, både individuelt og (i endnu højere grad) set under ét, nemlig klart appellanten fra alle Unionens andre regionale eller lokale myndigheder, som kun kan blive indirekte berørt, for så vidt som de har fået til opgave at sikre borgernes generelle velstand eller integriteten af deres område. Disse elementer adskiller så meget desto mere appellanten fra andre juridiske eller fysiske personer, der handler på miljøområdet, eller som potentielt er berørt af den omtvistede forordning (såsom de borgere, der er udsat for stoffet).

158. Jeg er følgelig af den opfattelse, at appellanten er både umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede forordning, således at regionen har søgsmålskompetence i forhold til den omtvistede forordning i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF. Når dette er sagt, vil jeg for fuldstændighedens skyld ligeledes vurdere, om appellanten har søgsmålskompetence i forbindelse med den situation, der er omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF.

b) Regelfastsættende retsakt, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger

159. For det første står det ganske klart, at den omtvistede forordning er en »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

98 – Artikel 43, stk. 6, i forordning nr. 1107/2009, drøftes nærmere ovenfor i punkt 83-87 i nærværende forslag til afgørelse.

99 – Som anført i punkt 129-136 i nærværende forslag til afgørelse.

160. Ifølge fast retspraksis omfatter dette begreb »alle almengyldige ikkelovgivningsmæssige retsakter«¹⁰⁰. Den omtvistede forordning opfylder klart det krav. Der er ikke tale om en lovgivningsmæssig retsakt, men om en gennemførelsesretsakt som omhandlet i artikel 291 TEUF, der er vedtaget af Kommissionen med henblik på at gennemføre forordning nr. 1107/2009. Desuden finder den omtvistede forordning anvendelse på objektive fastlagte situationer og har retsvirkninger for en gruppe generelt og abstrakt angivne personer¹⁰¹.

161. For det andet mener jeg heller ikke, at den omtvistede forordning »omfatter gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

162. Domstolen har præciseret, at spørgsmålet om, hvorvidt en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, skal tage udgangspunkt i *situationen for den person*, der anlægger sagen, og *genstanden* for sagen¹⁰². Dette betyder, at det er uden betydning, at den pågældende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger i forhold til *andre personer*¹⁰³, og om *andre dele* af den anfægtede retsakt, som sagsøgeren ikke har bestridt, omfatter gennemførelsesforanstaltninger¹⁰⁴. Det, der er afgørende i denne sammenhæng, er, hvorvidt de konkrete retsvirkninger, der ændrer sagsøgerens situation, kun kan materialisere sig i forhold til den pågældende gennem den anfægtede EU-retsakt eller enhver anden retsakt vedtaget af Unionen eller den pågældende medlemsstat¹⁰⁵.

163. I denne sammenhæng omfatter den omtvistede forordning, henset til appellants *situation* og *genstanden* for den foreliggende sag, ikke gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Som nævnt flere gange i dette forslag til afgørelse har appellanten ikke anfægtet nogen specifik godkendelse, der kan gives til (eller fornys for) et eller flere produkter, der indeholder glyphosat. Appellanten har bestridt sikkerheden ved stoffet i henhold til artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1107/2009, som den omtvistede forordning indeholder en endelig vurdering af. Ingen gennemførelsesforanstaltning er hverken nødvendig eller foreskrevet i denne henseende.

164. Den omstændighed, at der skal vedtages gennemførelsesforanstaltninger for den omtvistede forordning over for andre personer (f.eks. godkendelsesindehavere og glyphosatproducenter) eller andre aspekter af den omtvistede forordning (bl.a. sikkerheden ved specifikke produkter, der indeholder glyphosat), er i henhold til ovennævnte praksis uden relevans.

165. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Kommissionen har gjort gældende, at nyere praksis bekræfter en særligt restriktiv fortolkning af udtrykket »som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

166. Jeg er enig i Kommissionens udgangspunkt, men jeg læser ikke den af Kommissionen nævnte praksis på samme måde og er således uenig i de konsekvenser, som Kommissionen udleder heraf for den foreliggende sag.

100 – Jf. bl.a. dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 60), og af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 28).

101 – Jf. f.eks. dom af 11.5.2017, Deza mod ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, præmis 32-34), og af 13.3.2018, European Union Copper Task Force mod Kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, præmis 95).

102 – Dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 30 og 31).

103 – Jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 63-65), og af 13.12.2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid mod Kommissionen (T-339/16, T-352/16 og T-391/16, EU:T:2018:927, præmis 40).

104 – Jf. f.eks. dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 31).

105 – Dom af 13.3.2018, European Union Copper Task Force mod Kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, præmis 43 og 45), og af 18.10.2018, Internacional de Productos Metálicos mod Kommissionen (C-145/17 P, EU:C:2018:839, præmis 56 og 57).

167. Indledningsvis er jeg enig i, at denne betingelse om, at den anfægtede retsakt ikke må »omfatte gennemførelsesforanstaltninger«, ikke må blandes sammen med betingelsen om at være »umiddelbart berørt«¹⁰⁶. De to betingelser har faktisk samme formål: at undgå unødvendige retssager ved Unionens retsinstanser, samtidig med at enhver person, der er umiddelbart berørt af en EU-retsakt, sikres en effektiv domstolsbeskyttelse¹⁰⁷. Deres rækkevidde og betydning er ikke desto mindre ikke de samme.

168. Ifølge fast praksis skal udtrykket, »som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«, fortolkes *i lyset af formålet med denne bestemmelse*, som ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person imidlertid at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsaksen er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter¹⁰⁸.

169. Jeg er også enig med Kommissionen i, at følgende er en vigtig forskel mellem de to begreber: I modsætning til betingelsen om at være umiddelbart berørt er det tilstrækkeligt, at der er vedtaget gennemførelsesforanstaltninger for retsaksen, selv om disse foranstaltninger er af rent mekanisk karakter, og retsakts adressater ikke overlades noget skøn i denne henseende, til at konkludere, at betingelsen i tredje sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF ikke er opfyldt¹⁰⁹. Med andre ord gælder det, at den anfægtede retsakt som sådan skal skabe de retsvirkninger, der er genstand for klagen¹¹⁰. Derfor følger betingelsen vedrørende manglende gennemførelsesforanstaltninger den logik, der ligger til grund for betingelsen om at være umiddelbart berørt, men gør den til en vis grad strengere¹¹¹.

170. Dette forfatningsmæssige valg om at medtage denne betingelse i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF er sandsynligvis truffet for at skabe balance mellem den omstændighed, i) at et direkte søgsmål ved Unionens retsinstanser kan antages til realitetsbehandling til prøvelse af alle *almengyldige lovgivningsmæssige retsakter* (som dermed potentielt berører et meget stort antal personer), og den omstændighed, ii) at søgsmålsretten gives til *enhver* person, der er direkte berørt af disse retsakter (eftersom betingelsen om at være individuelt berørt blev ophævet i disse tilfælde). Nødvendigheden af at undgå actio popularis ved Unionens retsinstanser har således foranlediget Lissabontraktatens ophavsmænd til at styrke kravet om, at retsvirkningerne af den retsakt, som en sagsøger har anfægtet, netop følger umiddelbart af den anfægtede EU-retsakt.

106 – Kendelse af 14.7.2015, Forgitale Italy mod Rådet (C-84/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:517, præmis 43).

107 – Jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 93).

108 – Jf. f.eks. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

109 – Jf. dom af 13.3.2018, Industrias Químicas del Vallés mod Kommissionen (C-244/16 P, EU:C:2018:177, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis), og kendelse af 4.6.2012, Eurofer mod Kommissionen (T-381/11, EU:T:2012:273, præmis 59).

110 – Jf. i denne retning dom af 10.12.2015, Canon Europa mod Kommissionen (C-552/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:804, præmis 48).

111 – Jf. dom af 7.7.2015, Federcoopesca m.fl. mod Kommissionen (T-312/14, EU:T:2015:472, præmis 34-37).

171. Men denne betingelse kan nu ikke vendes på hovedet og (gen)fortolkes på en måde, der faktisk fører til en endnu mere begrænset adgang end tidligere, hvorved denne udtrykkelige ændring af traktaten berøves ethvert indhold. Dette ville være i strid med EU-lovgivers klare ønske¹¹².

172. Jeg er derfor uenig i den fortolkning af Domstolens seneste praksis, som Kommissionen har foreslået. Jeg er derimod fuldt ud enig med generaladvokat Cruz Villalóns synspunkt, idet han gjorde gældende, at »mindre vigtige« og »understøttende« retsakter ikke bør udgøre gennemførelsesforanstaltninger. Unionens retsinstanser bør snarere undersøge, om den anfægtede retsakt »i sig selv er fuldt ud operationel« i lyset af dens formål, indhold og virkninger på sagsøgerens retsstilling¹¹³.

173. Retspraksis afspejler efter min opfattelse i vid udstrækning dette standpunkt. Domstolen har præciseret, at det er uden betydning, at den pågældende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger i forhold til andre personer, og om andre dele af den anfægtede retsakt, som sagsøgeren ikke har bestridt, omfatter gennemførelsesforanstaltninger¹¹⁴. I Montessori-dommen fastslog Domstolen endvidere, at sagsøgerne havde søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, for så vidt som de pågældende ikke kunne forventes at skabe kunstig tvist for at anfægte nationale retsakter, som aldrig ville have eksisteret, hvis det ikke var for lovovertrædelsen, og dermed foranledige en præjudiciel forelæggelse om gyldigheden af den grundlæggende EU-retsakt¹¹⁵.

174. Den samme logik er blevet fulgt af Retten i flere nyere sager. I sin dom i Gazprom Neft-sagen anførte Retten, at det ville være kunstigt eller overdrevent at kræve af en operatør, at han ansøger om en gennemførelsesretsakt alene med det formål at kunne anfægte den for de nationale retter, når det er indlysende, at en sådan ansøgning nødvendigvis vil resultere i et afslag, således at ansøgningen ikke ville være blevet indgivet under normale forhold¹¹⁶. I Tilly-Sabco-dommen og Doux-dommen fastslog Retten, at alene foranstaltninger, som EU eller de nationale myndigheder vedtager *under normale forhold*, kan udgøre gennemførelsesforanstaltninger i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Hvis disse myndigheder under normale forhold ikke vedtager en gennemførelsesforanstaltning til den regelfastsættende retsakt og for at præcisere konsekvenserne for sagsøgeren, omfatter denne retsakt ikke gennemførelsesforanstaltninger¹¹⁷.

112 – Jf. navnlig følgeskrivelse fra præsidiets til det Europæiske konvent (CONV 734/03) af 12.5.2003, s. 20: »[...] præsidiets anbefaler en *åbning* af betingelserne for indgivelse af en direkte klage.« Min fremhævelse. Jf. ligeledes dom af 13.12.2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles og Ayuntamiento de Madrid mod Kommissionen (T-339/16, T-352/16 og T-391/16, EU:T:2018:927, præmis 40). Retslitteraturen indeholder mange advarsler mod en for restriktiv fortolkning af traktatændringen, jf. bl.a. J. Wildemeersch, »Standing Requirements of Private Parties in Actions for Annulment Concerning Regulatory Acts: The State of Affairs 10 Years After the Entry into Force of the Lisbon Treaty«, i Sarmiento m.fl. (red.), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union: First Edition – 2019*, MPILux Research Paper 2020, s. 49-73, på s. 62-64, eller M. Rhimes, »The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive?«, *European Journal of Legal Studies*, bind 9, nr. 1, 2016, s. 103-172, på s. 116.

113 – Generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punkt 32). Jf. ligeledes dom af 25.10.2011, Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen (T-262/10, EU:T:2011:623, præmis 29).

114 – Jf. punkt 162-164 i nærværende forslag til afgørelse.

115 – Dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci (C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 66). Jf. ligeledes generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse i de samme sager (EU:C:2018:229, punkt 71).

116 – Dom af 13.9.2018, Gazprom Neft mod Rådet (T-735/14 og T-799/14, EU:T:2018:548, præmis 102).

117 – Domme af 14.1.2016, Tilly-Sabco mod Kommissionen (T-397/13, EU:T:2016:8, præmis 43), og Doux mod Kommissionen (T-434/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:7, præmis 44).

175. Sammenfattende kan det siges, at artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF blev indført i traktaten for at afhjælpe den mangel i retsmiddelsystemet med hensyn til alle de tilfælde, hvor den indirekte kontrol med Unionens retsakter (dvs. gennem den præjudicielle procedure) er: i) umulig, fordi retsakten er selveffektuerende (som i *Microban-dommen*¹¹⁸), eller ii) kunstig og meningsløs, fordi der ikke er nogen gennemførelsesforanstaltninger over for sagsøgeren (som i *Montessori-dommen*, *Gazprom-dommen*, *Tilly-Sabco-dommen* og *Doux-dommen*¹¹⁹) og/eller med hensyn til de virkninger, som sagsøgeren har anfægtet (den situation, der er omhandlet i *Telefónica-dommen*¹²⁰).

176. I det væsentlige henhører den foreliggende sag enten under den første gruppe, der er beskrevet i det foregående punkt (for så vidt angår fastlæggelsen af sikkerheden ved glyphosat findes der ikke nogen gennemførelsesforanstaltning), eller under alle omstændigheder inden for den anden gruppe (appellanten skal kunstigt anfægte en bestemt afgørelse truffet af forbundsmyndighederne i denne sammenhæng for at kunne rejse spørgsmålet om gyldigheden af den omtvistede forordning inden for rammerne af den nationale procedure i håbet om, at den forelæggende ret indgiver en anmodning henhold til artikel 267 TEUF).

177. Af disse grunde er det min opfattelse, at appellanten ligeledes har søgsmålskompetence i forhold til den omtvistede forordning i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF: Den omtvistede forordning er en regelfastsættende retsakt, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

E. Hjemvisning til Retten

178. Efter at have konkluderet, at sagen kan antages til realitetsbehandling, og for så vidt som der ikke er blevet taget stilling til sagens realitet i første instans, bør sagen hjemvises til Retten i medfør af artikel 61 i statuttens for Den Europæiske Unions Domstol, og afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.

179. Jeg mener imidlertid, at Domstolen råder over de nødvendige oplysninger til at kunne træffe afgørelse om afvisning af den formalitetsindsigelse, der blev fremført af Kommissionen i første instans. Af effektivitets- og procesøkonomiske hensyn foreslår jeg Domstolen at anvende denne fremgangsmåde.

V. Forslag til afgørelse

180. Jeg foreslår, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- »– Rettens kendelse af 28. februar 2019, Région de Bruxelles-Capitale mod Kommissionen (T-178/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:130), ophæves.
- Appellantens annulationssøgsmål antages til realitetsbehandling.
- Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om sagens realitet.
- Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.«

118 – Dom af 25.10.2011, *Microban International og Microban (Europe) mod Kommissionen* (T-262/10, EU:T:2011:623). Jf. ligeledes dom af 27.2.2013, *Bloufin Touna Ellas Naftiki Etairia m.fl. mod Kommissionen* (T-367/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:97), og af 12.6.2015, *Health Food Manufacturers' Association m.fl. mod Kommissionen* (T-296/12, EU:T:2015:375).

119 – Jf. punkt 173 og 174 i nærværende forslag til afgørelse.

120 – Jf. punkt 162 i nærværende forslag til afgørelse.