



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 16 juli 2020¹

Mål C-352/19 P

**Région de Bruxelles-Capitale
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Förordning (EG) nr 1107/2009 – Växtskyddsmedel – Genomförandeförordning (EU) 2017/2324 – Verksamma ämnet glyfosat – Artikel 263 FEUF – Enskilda sökandes talerätt – Direkt inverkan – Artikel 4.2 FEU – Medlemsstaternas regioner – Artikel 9.3 i Århuskonventionen – Konform tolkning – Villkoret personligen berörd – Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder”

I. Inledning

1. Är en federerad enhet i en medlemsstat, som enligt författningen i den staten är behörig att skydda miljön, och som vid utövandet av denna behörighet förbjuder användningen av glyfosat på dess territorium, eftersom den anser att detta verksamma ämne är farligt, *direkt berörd* av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/2324² om förnyelse av godkännandet av detta verksamma ämne och som förklarade att det i själva verket var säkert?

2. Tribunalen kom till slutsatsen att en sådan region, i förevarande mål Région de Bruxelles-Capitale (Brussels huvudstadsregion, Belgien), inte är direkt berörd av en sådan unionsakt. Den förklarade därför att talan om ogiltighet som väckts av denna region inte kunde tas upp till prövning.³ Min uppfattning är att genom att neka Bryssels huvudstadsregion talerätt gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom en felaktig tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF och ett antal bestämmelser i tillämplig sekundär rätt.

1 Originalspråk: engelska.

2 Genomförandeförordning av den 12 december 2017 om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet glyfosat i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och om ändring av bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 (EUT L 333, 2017, s. 10) (nedan kallad den angripna förordningen).

3 Beslut av den 28 februari 2019, Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (T-178/18, ej publicerat, EU:T:2019:130) (nedan kallat det överklagade beslutet).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

3. Artikel 2.2 och 2.4 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som godkänkts på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005⁴ (nedan kallad Århuskonventionen), som innehåller definitionerna, har följande lydelse:

” I denna konvention används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

2. myndighet:

- a) statlig eller annan offentlig förvaltning,
- b) fysiska eller juridiska personer som har offentliga förvaltningsuppgifter enligt nationell rätt, inbegripet särskilda uppgifter, verksamheter eller tjänster som rör miljön,
- c) fysiska eller juridiska personer som har offentligt ansvar eller offentliga uppgifter eller som tillhandahåller offentliga tjänster som har samband med miljön under överinseende av ett organ eller en person som avses i a eller b,

...

4. allmänhet: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer,”

4. Artikel 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen, som rör tillgång till rättslig prövning, har följande lydelse:

”3. Varje part skall ... se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

4. De förfaranden som avses i punkterna 1–3 skall ...erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. ...”

B. Unionsrätt

5. Genom kommissionens direktiv 2001/99/EG av den 20 november 2001 om ändring av bilaga I till rådets direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, i syfte att införa glyfosat och tifensulfuronmetyl som verksamma ämnen⁵, fördes det verksamma ämnet glyfosat in i bilaga I till rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden⁶ och godkändes därför enligt detta direktiv med verkan från den 1 juli 2002.

4 EUT L 124, 2005, s. 1.

5 EGT L 304, 2001, s. 14.

6 EGT L 230, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 20, s. 236.

6. Direktiv 91/414 upphävdes med verkan från och med den 14 juni 2011 med vissa övergångsbestämmelser genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414.⁷

7. Skäl 10, 23 och 29 i förordning nr 1107/2009 anger följande:

”(10) Ämnen bör ingå i växtskyddsmedel endast om det har visats att de har klara fördelar för växtproduktionen och att de inte förväntas ha några skadliga effekter på människors och djurs hälsa eller några oacceptabla effekter på miljön. För att uppnå samma skyddsnivå i alla medlemsstater bör beslutet om att godkänna eller inte godkänna sådana ämnen fattas på gemenskapsnivå på grundval av harmoniserade kriterier. Dessa kriterier bör tillämpas för det första godkännandet av ett verksamt ämne enligt denna förordning. För redan godkända verksamma ämnen bör dessa kriterier tillämpas vid förnyelse eller omprövning av ett godkännande.

...

(23) ... Växtskyddsmedel bör därför produktgodkännas av medlemsstaterna.

...

(29) Principen om ömsesidigt erkännande är ett av medlen för att säkerställa den fria rörligheten för varor inom gemenskapen. För att undvika dubbelarbete, minska den administrativa bördan för industrin och medlemsstaterna samt sörja för tillgång till växtskyddsmedel på mer harmoniserade villkor, bör de produktgodkännanden som beviljas av en medlemsstat godtas av andra medlemsstater där jordbruks-, växtskydds- och miljöförhållandena (inklusive klimatförhållandena) är jämförbara. Därför bör gemenskapen delas in i zoner med sådana jämförbara förhållanden för att underlätta sådant ömsesidigt erkännande. På grund av miljö- eller jordbruksförhållanden som är specifika för en eller flera medlemsstaters territorium kan det emellertid vara nödvändigt att medlemsstaterna, efter ansökan, erkänner eller ändrar det produktgodkännande som beviljats av en annan medlemsstat, eller avstår från att godkänna växtskyddsmedlet på sitt territorium, om det är motiverat till följd av särskilda miljö- eller jordbruksförhållanden.

8. Artikel 20.2 andra stycket i förordning nr 1107/2009 föreskriver i relevant avseende att ”om ett godkännande återkallas eller om ett godkännande inte förnyas på grund av omedelbar oro för människors eller djurs hälsa eller för miljön ska de berörda växtskyddsmedlen omedelbart dras tillbaka från marknaden”.

9. Artikel 36.3 andra stycket i förordning nr 1107/2009, i relevant avseende, anger följande:

”Om en medlemsstats hänsyn till människors eller djurs hälsa eller till miljön inte kan tillgodoses genom fastställandet av de nationella riskreducerande åtgärder som avses i första stycket, får medlemsstaten vägra att produktgodkänna växtskyddsmedlet på sitt territorium om den, på grund av sina specifika miljö- eller jordbruksförhållanden, har underbyggda skäl att anse att den aktuella produkten fortfarande utgör en oacceptabel risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön.”

⁷ EUT L 309, 2009, s. 1

10. Artikel 40.1 i förordning nr 1107/2009 anger följande:

”Innehavaren av ett produktgodkännande som beviljats i enlighet med artikel 29 får i följande fall ansöka om produktgodkännande av samma växtskyddsmedel, för samma användning och enligt jämförbar jordbrukspraxis i en annan medlemsstat enligt förfarandet för ömsesidigt erkännande i detta underavsnitt:

a) Produktgodkännandet beviljades av en medlemsstat (referensmedlemsstaten) som tillhör samma zon.

...”

11. Artikel 41.1 i samma förordning föreskriver följande:

”Den medlemsstat till vilken en ansökan lämnas in enligt artikel 40 ska ... vid behov med hänsyn till förhållandena på dess territorium, godkänna det berörda växtskyddsmedlet på samma villkor som den medlemsstat som prövar ansökan, utom när artikel 36.3 ska tillämpas.”

12. Artikel 43 i förordning nr 1107/2009 föreskriver följande:

”1. Ett produktgodkännande ska förnyas efter ansökan från innehavaren av produktgodkännandet om de krav som anges i artikel 29 fortfarande är uppfyllda.

...

5. Medlemsstaterna ska besluta om förnyat produktgodkännande av ett växtskyddsmedel senast tolv månader efter det att godkännandet för det verksamma ämnet, skyddsämnet eller synergisten som ingår i växtskyddsmedlet förnyats.

6. Om det av skäl som innehavaren av produktgodkännandet inte råder över inte fattas något beslut om förnyelse av produktgodkännandet innan det löper ut, ska den berörda medlemsstaten förlänga produktgodkännandet till att gälla under den period som krävs för att fullfölja prövningen och anta ett beslut om förnyelse.”

13. Artikel 78.3 i förordning nr 1107/2009 föreskrev antagande av en förordning med en förteckning över de verksamma ämnen som finns upptagna i bilaga I till direktiv 91/414/EEG och att dessa ämnen ska anses ha blivit godkända enligt förordning nr 1107/2009.

14. Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 av den 25 maj 2011 om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 vad gäller förteckningen över godkända verksamma ämnen⁸ antog den förteckning som anges i artikel 78.3 i förordning nr 1107/2009. Glyfosat togs upp på denna förteckning med ett utgångsdatum för godkännande den 31 december 2015.

15. En ansökan om förnyelse av detta godkännande gavs in inom föreskriven tid. Kommissionen förlängde sedan godkännandeperioden för glyfosat två gånger med stöd av artikel 17 i förordning nr 1107/2009 då förnyelseförfarandet hade fördröjts.⁹

⁸ EUT L 153, 2011, s. 1.

⁹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1885 av den 20 oktober 2015 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioderna för de verksamma ämnena ... glyfosat... (EUT L 276, 2015, s. 48) och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1056 av den 29 juni 2016 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 vad gäller förlängning av godkännandeperioden för det verksamma ämnet glyfosat (EUT L 173, 2016, s. 52).

16. Kommissionen antog den 12 december 2017 den angripna förordningen och förnyade godkännandet av det verksamma ämnet glyfosat på vissa villkor till den 15 december 2022.

C. Belgisk rätt

17. Enligt artikel 1 i Konungariket Belgiens konstitution ”är Belgien en federal stat sammansatt av gemenskaper och regioner”. Enligt artikel 3 i konstitutionen ”omfattar Belgien tre regioner: Flandern, Vallonien och Bryssels huvudstadsregion”.

18. Artikel 39 i konstitutionen stadgar: ”Lagen tilldelar de regionala organen som den inrättar och som består av valda representanter behörigheten att förvalta de frågor som den bestämmer ... i den omfattning och på det sätt som fastställs i lag. ...”

19. Enligt artikel 6.1 (II) första stycket i Loi speciale de reformes institutionnelles (den särskilda lagen om institutionella reformer av den 8 augusti 1980)¹⁰ (nedan kallad speciallagen) innefattar de frågor som förvaltas av regionerna ”skyddet av miljön, i synnerhet avseende jord, underliggande jordlager, vatten och luft mot föroreningar och angrepp ...”. Enligt denna bestämmelse är regionerna behöriga att reglera användning av växtskyddsprodukter inom sina respektive områden.

20. Enligt artikel 6.1 (II) första stycket i speciallagen är den federala myndigheten behörig att ”fastställa produktnormer”. Den är därför den federala myndighet som prövar ansökningar om marknadsgodkännande av växtskyddsprodukter och utfärdar sådana godkännanden i Belgien i enlighet med artikel 28.1 i förordning nr 1107/2009. Enligt artikel 6.1 första stycket i speciallagen deltar emellertid regionerna i utövandet av denna behörighet.

21. Artikel 7 i belgiskt kungligt dekret av den 28 februari 1994 om bevarande, utsläppande på marknaden och användning av bekämpningsmedel för jordbruksändamål (nedan kallat kungligt dekret)¹¹ föreskriver att det är förbjudet att släppa ut på marknaden, framställa, transportera, importera, förevisa, erbjuda till försäljning, inneha, förvärva eller använda ett bekämpningsmedel för jordbruksändamål vilket inte tidigare godkänts av ministern. Enligt artikel 8 i detta dekret ska ”ministern eller tjänsteman som utsetts av ministern för detta syfte bevilja godkännande på råd av [kommittén för godkännande som anges i artikel 9 i kungliga dekretet]”. Enligt artikel 9 i kungligt dekret består kommittén för godkännande av tolv medlemmar som utses av ministern, inbegripet ”en sakkunnig från Bryssels huvudstadsregion som föreslås av ministerpresidenten för Bryssels huvudstadsregion”.

22. Bryssels huvudstadsregion antog den 20 juni 2013 ett beslut om hållbar användning av bekämpningsmedel i Bryssels huvudstadsregion (nedan kallat 2013 års beslut).¹² Enligt artikel 1 första stycket införlivar detta beslut Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.¹³ Enligt artikel 1 tredje stycket kan Bryssels huvudstadsregion ”identifiera bekämpningsmedel vars användning är förbjuden på grund av de risker som de medför för mänsklig hälsa och miljö.”

10 Moniteur belge av den 15 augusti 1980, s. 9434.

11 Moniteur Belge av den 11 maj 1994, s. 12504.

12 Moniteur Belge av den 21 juni 2013, s. 40062.

13 EUT L 309, 2009, s. 71.

23. Den 10 november 2016 antog Bryssels huvudstadsregion med stöd av 2013 års beslut ett beslut om förbud mot användning av bekämpningsmedel som innehåller glyfosat i Bryssels huvudstadsregion (nedan kallat 2016 års beslut).¹⁴ Artikel 1 i 2016 års beslut anger: ”Användningen av bekämpningsmedel som innehåller glyfosat på Bryssels huvudstadsregions territorium är förbjuden.”

III. Förfarandet vid tribunalen och det överklagade beslutet

24. Bryssels huvudstadsregion väckte den 8 mars 2018 talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen vid tribunalen. Bryssels huvudstadsregion anförde två grunder för sin talan.

25. För det första anförde Bryssels huvudstadsregion ett åsidosättande av skyldigheten att säkerställa en hög skyddsnivå för folkhälsan och miljön. Den anförde att förordning nr 2017/2324 grundas på en vetenskaplig bedömning av risker för hälsan och miljön som inte uppfyller kraven enligt försiktighetsprincipen. Kommissionen underlät att genomföra en politisk bedömning och riskhantering som är förenlig med försiktighetsprincipen.

26. För det andra påstod Bryssels huvudstadsregion åsidosättande av motiveringsskyldigheten och principen om god förvaltningssed. Den angripna förordningen påstods vara internt motsägelsefull. Bryssels huvudstadsregion hävdade att inledningen till och artiklarna i förordningen uppfattas som att glyfosat inte har någon skadlig inverkan på människors och djurs hälsa eller någon oacceptabel inverkan på miljön, medan de särskilda bestämmelserna i bilaga I till förordningen underbyggs av förekomsten av en sådan inverkan.

27. Tribunalen avvisade i det överklagade beslutet av den 28 februari 2019 Bryssels huvudstadsregions talan på grund av bristande talerätt. Tribunalen fann närmare bestämt att Bryssels huvudstadsregion inte var *direkt berörd* av den angripna förordningen i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

28. I sitt överklagande till domstolen som getts in den 1 maj 2019 har Bryssels huvudstadsregion yrkat att domstolen ska fastställa att överklagandet kan prövas i sak och är välgrundat, upphäva det överklagade beslutet, förklara att talan om ogiltigförklaring kan tas upp till prövning, återförvisa målet till tribunalen samt förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29. Kommissionen har för sin del yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Bryssels huvudstadsregion att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Bedömning

30. Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF föreligger rätt för en fysisk eller juridisk person att väcka talan mot en akt som inte är riktad till honom eller henne i två situationer. För det första får sådan talan väckas om akten direkt och personligen berör denna person. För det andra får han eller hon väcka talan mot en regleringsakt som direkt berör honom eller henne och som inte medför genomförandeåtgärder.

31. Tribunalen prövade inte i det överklagade beslutet klagandens talerätt utifrån någon av dessa två situationer. Tribunalens bedömning slutade när den fann att klaganden inte var *direkt berörd* av den angripna förordningen vilket villkor är gemensamt för båda situationerna som angetts ovan.

¹⁴ Moniteur Belge av den 2 december 2016, s. 79492.

32. Klaganden har i överklagandet bestritt denna bedömning och anfört en enda grund för överklagandet bestående i påstådd felaktig rättstillämpning vid tolkning och tillämpning av artikel 263 fjärde stycket FEUF. Denna grund för överklagandet är indelad i två delar. För det första har klaganden hävdad att tribunalen felaktigt tolkat och således inte vederbörligt beaktat artikel 9 i Århuskonventionen. För det andra har klaganden gjort gällande att tribunalen felaktigt bedömt omfattningen, i vilken klaganden påverkades av den angripna förordningen, genom en felaktig tolkning av relevanta bestämmelser i unionens sekundärrätt (i synnerhet förordning nr 1107/2009).

33. Detta förslag till avgörande disponeras på följande sätt. Jag inleder min bedömning med klagandens andra delgrund rörande påstådd felaktig tolkning av relevanta bestämmelser i unionens sekundärrätt som medförde felaktig tillämpning av artikel 263 fjärde stycket FEUF (A). Efter att ha kommit fram till att klagandens argument i denna del har fog för sig kommer jag att kort behandla den första delgrunden för fullständighetens skull (B). Sedan kommer jag att utnyttja tillfället att tillägga några allmänna synpunkter på den onödigt restriktiva tolkningen av villkoren för talerätt, vars mekaniska och något formalistiska tillämpning på regioner eller federerade enheter i medlemsstaterna leder till i hög grad tveksamma följder, vilket på ett påtagligt sätt visas i förevarande överklagande (C). Slutligen tar jag upp följderna av bedömningen för överklagandet (D).

A. Den andra delgrunden: felaktig tolkning av relevanta bestämmelser i unionens sekundärrätt

34. Jag inleder bedömningen av överklagandet med klagandens andra delgrund. Denna del av överklagandet är inte endast den del som parterna har diskuterat mer ingående i sina yttranden. Den är också den som föranleder vissa frågor av konstitutionell betydelse.

35. Efter att ha angett parternas argument (1) erinrar jag först om domstolens praxis rörande begreppet ”direkt berörd” (2). Sedan kommer jag att mer specifikt behandla hur detta begrepp har tillämpats med avseende på regioner och andra lokala enheter (3). Detta ger bakgrunden till min bedömning i sak av klagandens argument (4).

1. Parternas argument

36. I sin andra delgrund vidhåller klaganden att tribunalens bedömning att klaganden inte är direkt berörd av den angripna förordningen har sin grund i en felaktig tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF i kombination med artiklarna 20.2, 32.1, 36.3, 41.1, 43.5 och 43.6 i förordning nr 1107/2009.

37. Först kritiserar klaganden generellt tribunalen för att inte ha beaktat vissa av de argument som klaganden framfört rörande möjligheten till upptagande till prövning i första instans. Klaganden hade i huvudsak anfört att denne var direkt berörd av den angripna förordningen på två sätt: i) på grund av sin behörighet att reglera användningen av bekämpningsmedel på sitt territorium och ii) på grund av sitt deltagande i förfarandet som genomförs i Belgien på federal nivå rörande förnyelse av tillstånd till marknadsföring av växtskyddsmedel. I det överklagade beslutet förbigick emellertid tribunalen i stort sett den första aspekten genom att inrikta sig enbart på den andra aspekten. Följaktligen behandlades inte vissa av klagandens argument.

38. För det andra kritiserar klaganden punkterna 50–55 i det överklagade beslutet: förnyelse av godkännande av glyfosat hade den omedelbara effekten att *bevara giltigheten* av befintliga tillstånd att släppa ut produkter som innehåller glyfosat på marknaden. Den angripna förordningen tillät att sådana tillstånd fortsatte vara giltiga medan i avsaknad av förnyelse dessa tillstånd skulle automatiskt ha upphört.

39. För det tredje har klaganden gjort gällande att tribunalen i punkterna 56–59 i det överklagade beslutet felaktigt avfärdade dennes argument att denne var direkt berörd av den angripna förordningen, eftersom klaganden är skyldig att delta i det nationella beslutsförfarandet för förnyelse av godkännanden. Den behöriga federala ministern ska fatta sitt slutgiltiga beslut efter att ha inhämtat yttrande från kommittén för godkännande av bekämpningsmedel för användning inom jordbruket (nedan kallad godkännandekommittén) i vilken klaganden är medlem.

40. För det fjärde kritiserar klaganden grunderna på vilka tribunalen i punkterna 60–63 i det överklagade beslutet underkände klagandens argument att verkan av den angripna förordningen är att godkännandekommitténs möjligheter, och följaktligen dennes egna möjligheter, att motsätta sig marknadsföring av produkter som innehåller glyfosat omintetgjörs, om denna produkt redan har godkänts i en annan medlemsstat, med hänsyn till förfarandet för ömsesidigt erkännande som föreskrivs i förordning nr 1107/2009. Förordningen lämnar inget utrymme för de nationella myndigheternas egen bedömning då den uttömmade reglerar frågan huruvida glyfosat uppfyller kraven i förordning nr 1107/2009. Den angripna förordningen ger således automatiskt upphov till rättigheter för tillverkarna och motsvarande skyldigheter för de offentliga myndigheterna.

41. För det femte angriper klaganden de grunder som anges i punkterna 66–77 i det överklagade beslutet på vilka tribunalen underkände dennes argument avseende den angripna förordningens verkan för lagenligheten av 2016 års beslut. Klaganden anser att tribunalen blandade samman kriterierna för att fastställa vad som ”direkt berör” med dem för fastställelse av vad som ”personligen berör”, med felaktig tillämpning av unionsdomstolarnas praxis. Klaganden har påstått att på grund av detta misstag underlät tribunalen att konstatera att den angripna förordningen ifrågasatte giltigheten och verkan av 2016 års beslut.

42. Kommissionen försvarar det överklagade beslutet. Enligt kommissionen är de effekter som följer av den angripna förordningen på klagandens ställning inte *direkta* då ett beslut av den federala myndigheten krävs för att godkänna utsläppande på marknaden av produkter som innehåller glyfosat.

43. Kommissionen har gjort gällande att klagandens deltagande i beslutsfattandet för förnyelse av marknadsgodkännande har sin grund enbart i nationell rätt. Det är således irrelevant för förevarande mål. Det angripna beslutet berövar i vart fall inte klaganden rätten att delta i en rådgivande funktion i det belgiska förfarandet för godkännande.

44. Enligt kommissionen anges riktigt i punkt 61 i det överklagade beslutet att även i fall av en ansökan om ömsesidigt erkännande av ett marknadsgodkännande som redan beslutats är inte en medlemsstat automatiskt skyldig att utfärda ett godkännande och är därför inte berövad all egen bedömning. Klagandens kritik grundad på artikel 43 i förordning nr 1107/2009 är enligt kommissionen också felriktad. Denna bestämmelse kräver att innehavare av ett marknadsgodkännande ansöker om dess förnyelse och kräver att medlemsstaterna fattar ett beslut i fråga om sådana ansökningar om förnyelse inom en angiven tid.

45. Slutligen anser kommissionen att tribunalen riktigt tolkade unionsdomstolarnas praxis rörande talerätt och att den inte blandade samman de två kraven direkt och personligen berörd. De beslut som de nationella domstolarna kan fatta rörande lagenligheten av 2016 års beslut hänger dessutom inte samman med den angripna förordningen.

2. Allmänna synpunkter på begreppet ”direkt berörd”

46. För att riktigt kunna bedöma parternas argument är det lämpligt att erinra om att en sökande ”berörs” av en unionsakt i den mening som avses i artikel 263 FEUF när dennes *rättsliga* ställning påverkas av denna akt. Detta är förhållandet när sökandens innehav av rättigheter och skyldigheter av privat eller offentlig karaktär förändras.¹⁵

47. Förevarande överklagande rör begreppet ”direkt berörd”. Enligt fast rättspraxis är ”villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som talan avser, som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF, uppfyllt om *två kriterier samtidigt* är uppfyllda. För det första måste den ifrågasatta rättsakten ha *direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning*. För det andra får rättsakten *inte lämna något utrymme* för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser.”¹⁶

48. Detta betyder i huvudsak att de rättsliga effekterna av den angripna akten ska åstadkommas av akten själv, *automatiskt*, utan att senare vidtagande av någon annan åtgärd vare sig av unionen eller av medlemsstaterna krävs för denna effekt.¹⁷ Villkoret direkt berörd är således uppfyllt när förekomsten av ett *direkt orsakssamband* mellan den angripna unionsakten och förändringen i sökandens rättsliga ställning kan konstateras. Villkoret direkt berörd är inte uppfyllt om det föreligger något ytterligare ingripande av unionsinstitutionerna eller av de nationella myndigheterna som kan bryta detta samband.¹⁸

49. Vid tillämpning av de överväganden som angetts ovan avfärdar unionsdomstolarna emellanåt men inte alltid, en alltför sträng tolkning av de två kriterierna för villkoret direkt berörd. Unionsdomstolarna ser ibland bortom det synliga och avfärdar de spetsfundigheter som framförs av institutionerna som försvar för att konkret utvärdera det sätt varpå den angripna unionsakten hade en inverkan på sökandens rättsliga ställning.¹⁹ Deras bedömning inriktades följaktligen på huruvida akten i fråga begränsade sökandens materiella²⁰ eller processuella²¹ rättigheter eller utlöste vissa skyldigheter för dem.²²

15 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 1990, Weddel/kommissionen (C-354/87, EU:C:1990:371, punkt 23) och beslut av den 10 september 2002, Japan Tobacco och JT International/parlamentet och rådet (T-223/01, EU:T:2002:205, punkt 50). Beträffande en akademisk diskussion, se till exempel Barents, R., *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Kluwer, Law International, Alphen aan den Rijn, 2016, s. 238. Verkan av en unionsakt på sökandens intressen som inte är rättsligt skyddade är däremot inte relevant enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF: se, till exempel, dom av den 29 juni 2004, Front national/parlamentet (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punkterna 35 och 36).

16 Dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 och där angiven rättspraxis). Min kursivering.

17 Se, till exempel, dom av den 5 november 2019, ECB/Trasta Komerčbanka m.fl./Trasta Komerčbanka m.fl.(C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 103) och dom av den 29 juni 2004, Front national/parlamentet (C-486/01 P, EU:C:2004:394, punkt 34).

18 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 april 1995, CCE Vittel/kommissionen (T-12/93, EU:T:1995:78, punkt 58). I juridisk doktrin, se, till exempel, Schermers, H.G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6e uppl., Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2001, s. 914; Albers Llorens, A., *Private Parties in European Community Law: Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, s. 73 och Mariatte, F., Ritleng, D., *Contentieux de l'union européenne 1: Annulation. Exception d'illégalité*, Lamy, Paris, 2010, s. 179.

19 Se, till exempel, dom av den 5 maj 1998, Glencore Grain/kommissionen (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punkterna 38–54).

20 Se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P to C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 50) och dom av den 10 mars 2020, IFSUA/rådet (T-251/18, EU:T:2020:89, punkt 51).

21 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 1994, Air France/kommissionen (T-3/93, EU:T:1994:36, punkt 80) och dom av den 3 april 2003, Royal Philips Electronics/kommissionen (T-119/02, EU:T:2003:101, punkterna 284 och 285).

22 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2015, Hitachi Chemical Europe m.fl./Echa (T-135/13, EU:T:2015:253, punkterna 29–38).

50. Till att börja med betyder inte kriteriet avsaknad av genomförandeåtgärder att *varje* genomförandeakt oavsett slag omgående och med nödvändighet utesluter direkt inverkan. Unionsdomstolarna har i synnerhet funnit att villkoret direkt berörd är uppfyllt i fall när det förelåg en unionsåtgärd eller nationell åtgärd för genomförande men i vilka unionen eller nationella myndigheter i verkligheten inte hade något verkligt utrymme för skönsmässig bedömning beträffande på vilket sätt akten i fråga skulle genomföras.²³

51. Domstolen har till exempel godtagit direkt inverkan under omständigheter där den ifrågasatta unionsakten uttömmande reglerade det sätt varpå de nationella myndigheterna skulle fatta sina beslut²⁴ eller det resultat som skulle uppnås,²⁵ när de nationella myndigheternas roll var ytterligt begränsad och av tjänstemannakaraktär²⁶ eller rent mekanisk²⁷ och när medlemsstaterna endast vidtog underordnade åtgärder i tillägg till den ifrågasatta unionsakten,²⁸ även när dessa åtgärder uttryckligen angavs i unionsakten i fråga.²⁹

52. Unionsdomstolarna har i tillägg härtill också förklarat att frågan huruvida en sökande är direkt berörd av en unionsakt som inte riktas mot denne också ska prövas ”med utgångspunkt i föremålet för nämnda rättsakt”.³⁰ Detta betyder att det saknar betydelse huruvida *andra* effekter av den angripna unionsakten endast kan inträffa genom vidtagande av genomförandeåtgärder i den omfattning som de effekter som åberopas av sökanden följer direkt och automatiskt från denna akt.³¹

53. En liknande inställning tillämpades med avseende på kriteriet att de genomförande myndigheterna inte ska förfoga över ett utrymme för skönsmässig bedömning när de genomför unionsakten i fråga. Detta krav har också ofta tolkats med ett hälsosamt inslag av realism. Domstolen har till exempel konsekvent godtagit att direkt inverkan föreligger ”när mottagarnas möjlighet att inte följa gemenskapsrättsakten är *rent teoretisk*, eftersom det inte råder något tvivel om att *de är villiga* att dra de slutsatser som är förenliga med rättsakten”.³² Denna princip kräver i varje fall en bedömning av de specifika omständigheterna för att kontrollera huruvida genomförandet av unionsakten i fråga med visshet kommer att ske.³³

54. Tribunalen har fångat logiken bakom denna rättspraxis ganska väl i ett av dess avgöranden: ”i det fall då en institution riktar en gemenskapsrättsakt till en medlemsstat och de åtgärder som medlemsstaten skall vidta till följd av rättsakten har en automatisk karaktär eller om det under alla omständigheter *inte råder någon tvekan om vilket resultatet blir*, berör rättsakten således direkt vilken person som helst som påverkas av dessa åtgärder. Om medlemsstaten enligt rättsakten däremot har möjlighet att vidta åtgärder eller inte vidta åtgärder, är det åtgärderna eller underlåtenheten att vidta

23 Se, bland många, dom av den 17 september 2009, kommissionen/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, punkt 49).

24 Se dom av den 6 november 1990, Weddel/kommissionen (C-354/87, EU:C:1990:371, punkt 19).

25 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 62).

26 Se dom av den 13 maj 1971, International Fruit Company m.fl./kommissionen (41/70–44/70, EU:C:1971:53, punkterna 23–26).

27 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 september 2000, Starway/rådet (T-80/97, EU:T:2000:216, punkterna 61–65) och dom av den 1 juli 2009, ISD Polska m.fl. (T-273/06 och T-297/06, EU:T:2009:233, punkt 68).

28 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 1994, Fiskano/kommissionen (C-135/92, EU:C:1994:267, punkt 27).

29 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2011, Microban International och Microban (Europe)/kommissionen (T-262/10, EU:T:2011:623, punkt 29).

30 Dom av den 3 april 2003, Royal Philips Electronics/kommissionen (T-119/02, EU:T:2003:101, punkt 276).

31 Ibidem, punkterna 277–281.

32 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2009, kommissionen/Ente per le Ville vesuviane och Ente per le Ville vesuviane/kommissionen (C-445/07 P och C-455/07 P, EU:C:2009:52, punkt 46), dom av den 5 maj 1998, Dreyfus/kommissionen (C-386/96 P, EU:C:1998:193, punkt 44) och dom av den 17 januari 1985, Piraiiki-Patraiki m.fl./kommissionen (11/82, EU:C:1985:18, punkterna 8–10). Min kursivering.

33 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 1971, Bock/kommissionen (62/70, EU:C:1971:108, punkterna 6–8) och dom av den 31 mars 1998, Frankrike m.fl./kommissionen (C-68/94 och C-30/95, EU:C:1998:148, punkt 51).

åtgärder som direkt berör den person som påverkas, och inte åtgärden i sig. Rättsakten i fråga skall således för att få rättsverkningar inte vara beroende av *att en tredje part utnyttjar sitt utrymme för skönsmässig bedömning, om det inte är uppenbart att detta utrymme endast kan utövas på ett visst sätt.*³⁴

55. På ett liknande sätt har unionsdomstolarna godtagit att direkt inverkan inte är utesluten av den omständigheten att sökanden kan få frågan prövad av de nationella domstolarna som är behöriga när nationellt genomförande är rent automatiskt och inte sker genom förmedling av nationella bestämmelser utan uteslutande på grund av den gemenskapsrättsliga regleringen.³⁵ Villkoret direkt berörd utsluts inte heller av den omständigheten att påverkan på sökandens rättsliga situation av unionsakten i fråga är en följd av vissa val som görs av den mot vilken akten riktar sig.³⁶

56. Dessa principer är uppenbarligen giltiga med avseende på alla fysiska och juridiska personer som vid tillämpningen av artikel 263 FEUF är "icke-privilegerade sökande" Detta innefattar därför varje regional och lokal enhet förutsatt att den har rättskapacitet enligt nationell rätt.³⁷

57. Samtidigt är det emellertid befogat att konstatera att en federerad enhet i medlemsstaterna till sin natur inte är enbart en (enskild) fysisk eller juridisk person i egenskap av en icke-privilegerad sökande. På detta stadium är det därför lämpligt att bedöma hur dessa principer har tillämpats av unionsdomstolarna med avseende på regioner och andra lokala enheter.

3. Direkt inverkan när det gäller regioner eller andra lokala enheter

58. I målet *Vlaams Gewest* fann tribunalen att ett beslut av kommissionen om statligt stöd hade en *direkt och personlig* inverkan på regionen Flanderns rättsliga ställning. Detta beslut hindrade regionen direkt från att utöva sin egen behörighet, som avsåg beviljande av stödet i fråga, på det sätt som den önskar och krävde att den ändrade ett avtal som ingåtts med stödmottagaren.³⁸ Liknande uttalanden förekommer också i andra avgöranden av unionsdomstolarna såsom i målet *Diputación Foral de Guipúzcoa*: "de ifrågasatta [kommissions]besluten berör sökandena direkt och personligen [då de avser] skatteåtgärder som sökandena har infört, och de hindrar dessutom sökandena från att utöva sin behörighet på det sätt som de önskar, vilken uttryckligen tillerkänns dem enligt spansk nationell rätt".³⁹

59. I målet *Freistaat Sachsen* fann tribunalen att Freistaat Sachsen var direkt berörd av ett kommissionsbeslut som riktades till Förbundsrepubliken Tyskland då denna inte förfogade över något utrymme för skönsmässig bedömning när det delgavs Freistaat Sachsen.⁴⁰ I målet *Regione Friuli-Venezia Giulia* framhöll domstolen på samma sätt att ett kommissionsbeslut hindrade sökanderegionen från att fortsätta att tillämpa lagstiftningen i fråga, att det tillintetgjorde lagstiftningens verkan och att det krävde att sökanden inledde ett administrativt förfarande för att säkerställa efterlevnad av kommissionsbeslutet. Den ansökande regionen hade således rätt att föra

34 Beslut av den 10 september 2002, *Japan Tobacco och JT International/parlamentet och rådet* (T-223/01, EU:T:2002:205, punkt 46). Min kursivering.

35 Dom av den 29 mars 1979, *NTN Toyo Bearing/rådet* (113/77 R, EU:C:1979:91, punkterna 11 och 12). Trots allt kan det inte vara en uppgift för unionsdomstolarna att pröva och tolka nationell processrätt för att avgöra huruvida sökanden kan tänkas ha andra rättsmedel för att hävda sin rätt enligt nationell rätt. Se dom av den 9 juni 2016, *Marquis Energy/rådet* (T-277/13, ej publicerad, EU:T:2016:343, punkt 108) och dom av den 6 juni 2013, *T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen* (T-279/11, EU:T:2013:299, punkterna 70–72).

36 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, *kommissionen/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkterna 49–52), dom av den 15 december 2005, *Infront WM/kommissionen* (T-33/01, EU:T:2005:461, punkterna 133–135 och 138 och följande punkter och dom av den 25 oktober 2011, *Microban International och Microban (Europe)/kommissionen* (T-262/10, EU:T:2011:623, punkt 28).

37 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 maj 2006, *Regione Siciliana/kommissionen* (C-417/04 P, EU:C:2006:282, punkt 24).

38 Dom av den 30 april 1998, *Vlaams Gewest/kommissionen* (T-214/95, EU:T:1998:77, punkt 29).

39 Dom av den 23 oktober 2002, *Diputación Foral de Guipúzcoa/kommissionen* (T-269/99, T-271/99 och T-272/99, EU:T:2002:258, punkt 41).

40 Dom av den 15 december 1999, *Freistaat Sachsen m.fl./kommissionen* (T-132/96 och T-143/96, EU:T:1999:326, punkterna 89 och 90). På samma sätt, dom av den 5 oktober 2005, *Land Oberösterreich/kommissionen* (T-366/03 och T-235/04, EU:T:2005:347, punkt 29).

talans vid unionsdomstolarna.⁴¹ På samma sätt fann tribunalen i målet Nederländska Antillerna att två kommissionsförordningar rörande import av ris med ursprung i utomeuropeiska länder och territorier direkt berörde sökanden, i huvudsak på den grunden att dessa förordningar innehöll fullständig reglering som inte lämnade myndigheterna i medlemsstaterna något utrymme för bedömning.⁴²

60. Denna rad av rättsfall som just beskrivits ger vid handen att en regional eller lokal enhet berörs av en unionsakt när den anförtrotts maktbefogenheter som utövas självständigt inom ramen för det nationella konstitutionella systemet i den berörda medlemsstaten och unionsakten hindrar denna enhet från att utöva dessa befogenheter på det sätt som den önskar.⁴³ Unionsdomstolarna förefaller ha använt detta test (ofta kallat Vlaams Gewest) för att avgöra både direkt *och* personlig inverkan för regioner och andra lokala enheter.

61. Fastän de två villkoren borde i teorin hållas åtskilda förefaller Vlaams Gewest-testet inte skilja på åtgärder som påverkar en regional enhet *direkt* (det vill säga ändrar dess rättsliga ställning automatiskt) och *personligt* (det vill säga på grund av specifika omständigheter som skiljer denna enhet från alla andra juridiska och fysiska personer). Båda villkoren förefaller sättas under samma rubrik: som hindrar den regionala enheten från att utöva sina specifika befogenheter som erhållits enligt nationell rätt. De regionala och lokala enheter som fullgör Vlaams Gewest-testet behandlas således inte i praktiken som andra icke-privilegierade enskilda sökande även om det inte sker öppet.⁴⁴

62. Enbart det förhållandet att en region har *viss behörighet*, som ett organ som är behörigt i ekonomiska, sociala eller miljömässiga frågor på dess territorium, med avseende på den fråga som regleras i en unionsakt, som har allmän tillämplighet, kan inte i sig självt vara tillräckligt för att denna region ska anses vara "berörd" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.⁴⁵ Med andra ord är regioner förhindrade att föra talan mot unionsakter som påverkar deras intressen på ett allmänt sätt.⁴⁶ Något mer än det krävs: en direkt inskränkning i utövandet av *en specifik behörighet* som tillerkänts regionen på konstitutionell nivå i medlemsstaten.⁴⁷

63. Det är mot bakgrund av dessa principer som jag nu kommer att bedöma de argument som framförts av parterna i detta mål.

4. Förevarande mål

64. Flera argument som framförts av sökanden är enligt min uppfattning välgrundade. Det föreligger verkligen ett automatiskt och direkt förhållande av orsakssambandskaraktär mellan den angräpnade förordningen och ändringarna i sökandens rättsliga ställning.

41 Dom av den 15 juni 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/kommissionen (T-288/97, EU:T:1999:125, punkt 32).

42 Dom av den 10 februari 2000, Nederlandse Antillen/kommissionen (T-32/98 och T-41/98, EU:T:2000:36, punkterna 60 och 61).

43 På samma sätt, Barents, R., ovan anförd arbete, s. 275, Lenaerts, K., Maselis, I., Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 330; och Lenaerts, K., Cambien, N., "Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member State", *European Law Review*, volym 35, 2010, s. 609–635.

44 Vilket endast är fullt tydligt först när samma test skulle tillämpas på en enskild sökande. Varje företag kan hävda att det på grund av en viss unionsakt förhindras att som det önskar utöva den behörighet som det åtnjuter direkt enligt nationell rätt. Det kan inte genomföra avtal, bedriva handel eller sin affärsverksamhet som det annars kunde göra. Men sådana påståenden av varje "vanlig" icke-privilegierad sökande skulle inte föra denna sökande i närheten av att uppfylla villkoren direkt eller personligen berörd.

45 Se beslut den 19 september 2006, Benkö m.fl./kommissionen (T-122/05, EU:T:2006:262 punkt 64).

46 Se även Van Nuffel, P., "What's in a Member State? Central and Decentralised Authorities before the Community Courts", *Common Market Law Review*, volym 38, 2001, s. 871, på s. 887.

47 Detta illustreras genom domen av den 2 maj 2006, Regione Siciliana/kommissionen (C-417/04 P, EU:C:2006:282). I denna dom förklarade domstolen att regionen inte var direkt berörd av ett kommissionsbeslut som avslutade stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) för ett projekt på Sicilien, eftersom det inte förelåg något *direkt förhållande* mellan finansiellt stöd (som formellt gavs till medlemsstaten) och utseendet av en regional enhet (såsom Regione Siciliana) som ansvarig myndighet för genomförandet av ett Eruf-projektet. Detta utseende innebar inte att regionen själv var berättigad till stöd: det förelåg inte någon direkt inskränkning i utövandet av någon specifik behörighet som tillerkänts regionen på konstitutionell nivå.

a) En direkt inskränkning i utövandet av specifik behörighet som tillerkänns regionen på konstitutionell nivå

65. För det första är det min uppfattning att den generella kritik, som klaganden riktat mot det överklagade beslutet avseende förhållandet att vissa av dess argument rörande upptagande till prövning av ansökningen inte bedömdes korrekt, är välgrundad.

66. Klaganden framförde faktiskt vid tribunalen *två slag av argument* till stöd för påståendet att denne var direkt påverkad av den angripna förordningen. Å ena sidan betonade klaganden de effekter som den angripna förordningen medförde för dennes behörighet att reglera användningen av bekämpningsmedel på sitt territorium. Å andra sidan framhöll klaganden de effekter som den angripna förordningen medförde för den behörighet som den utövar i samband med förfarandet för godkännande av bekämpningsmedel.

67. Mot bakgrund av det första slaget av argument och i enlighet med en konsekvent rad av rättsfall⁴⁸ borde tribunalen ha prövat huruvida den angripna förordningen på grund av dess rättsliga effekter hindrade klaganden från att utöva vissa specifika befogenheter som denne tillerkänts på konstitutionell nivå på det sätt som klaganden önskar.

68. Tribunalen gjorde emellertid inte detta. Den tonade ned, om inte helt utelämnade, det första slaget av argument (de som avsåg klagandens behörighet att reglera användningen av bekämpningsmedel på sitt territorium under rubriken miljöskydd) och övergick sedan snabbt till sin prövning av huruvida klagandens deltagande i förfarandet för godkännande kunde vara tillräckligt för att konstatera direkt inverkan. Tribunalen underlät således att utföra det korrekta rättsliga testet i detta sammanhang. Om den hade utfört detta test skulle den dessutom enligt min uppfattning funnit att det uppfyllts av följande skäl.

69. Enligt artikel 6.1(II) första stycket i speciallagen tolkad i förening med artikel 39 i den belgiska konstitutionen har klaganden en generell och självständig behörighet på miljöskyddsområdet. Denna behörighet innefattar reglering av användningen av växtskyddsprodukter på dennes territorium. Denna behörighet som följer av den federala konstitutionen har nyligen bekräftats tillkomma regionerna i Konungariket Belgien i två domar av Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien).⁴⁹

70. Begränsar den angripna förordningen klagandens möjlighet att utöva sin behörighet?

71. Det gör den naturligtvis. Vid utövandet av denna behörighet önskade klaganden förbjuda användning av *alla växtskyddsprodukter* på sitt territorium som innehåller ett specifikt aktivt ämne: glyfosat. Skälet till detta var att klaganden anser att glyfosat är ett skadligt ämne som inte uppfyller kraven som anges i förordning nr 1107/2009.

72. Den angripna förordningen begränsar emellertid uppenbarligen klagandens möjlighet att fatta ett sådant beslut. Denna förordning är först och främst en akt som bekräftar att *ämnet* glyfosat uppfyller kraven i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1107/2009: det anses att ämnet mot bakgrund av nuvarande vetenskapliga och tekniska kunskaper inte har någon skadlig verkan på människans hälsa eller oacceptabel inverkan på miljön.⁵⁰ Det kan inte föreligga någon tvekan om att denna aspekt är definitivt och uttömmande avgjord genom den angripna förordningen.

48 Se ovan punkterna 58–62 i detta förslag till avgörande.

49 Se dom av den 28 februari 2019, mål nr. 32/2019, punkterna B.16. till B.19.1. (rörande förbudet mot bekämpningsmedel som utfärdats av regionen Vallonien på dess territorium) och dom av den 28 februari 2019, mål nr. 38/2019, punkterna B.13.1–B.14. (rörande förbudet som antagits av regionen Flandern på dess territorium).

50 Se särskilt skäl 17 i den angripna förordningen: ”Det har konstaterats att kriterierna för godkännande i artikel 4 i förordning (EG) nr 1107/2009 är uppfyllda med avseende på ett eller flera representativa användningsområden för minst ett växtskyddsmedel som innehåller det verksamma ämnet glyfosat. Kriterierna för godkännande anses därför vara uppfyllda.”

73. Kan en sammanstötning mellan klagandens möjlighet att reglera användningen av bekämpningsmedel på sitt territorium och de rättsliga effekterna som följer av en förordning som den som angrips i detta mål bli mer direkt och tydlig när det på unionsnivå sägs att ”glyfosat är säkert” medan det på lokal nivå vidhålls att ”glyfosat inte är säkert”? I avsaknad av den angripna förordningen kunde klaganden lagligen ha utövat sin specifika behörighet att förbjuda varje produkt som innehåller glyfosat på sitt territorium.

74. Tribunalens bedömning inriktades på klagandens roll i *förfarandet för godkännande* av växtprodukter och lämnade därför *miljöaspekten* åt sidan. Med en viss ganska tveksam tolkning kunde det påstås att förordning nr 1107/2009 är lagstiftning för den inre marknaden som enbart rör varor och produktgodkännanden men inte miljön. Omständigheten att klaganden har specifik och självständig behörighet på området för miljöskydd skulle då vara utan betydelse för klagandens ställning vid unionsdomstolarna.

75. Jag måste medge att den grad av instrumentell formalism som ligger i ett sådant påstående för mig är verkligt slående.

76. För det första, vad beträffar rättsområdet, innehåller förordning nr 1107/2009 klart inte endast bestämmelser om produktgodkännande som uteslutande hör till reglering av den inre marknaden. Det står skrivet folkhälsa och miljöskydd överallt på den: inte endast på nivån syften och överväganden⁵¹ utan också de rättsliga grunderna.⁵² De återverkningar som systemet för godkännande av verksamma ämnen har på skyddet för folkhälsa och miljön är uppenbara.

77. För det andra vad beträffar den specifika mekanismen är godkännande av verksamma ämnen enligt logiken för förordning nr 1107/2009 ett inledande steg i förfarandet för godkännande av produkter. Men det medför klart också betydande rättsliga verkningar i sig självt oberoende av nationella beslut om godkännande av specifika produkter. Förhållandet att beslut om *förnyelse* av specifika godkännanden av produkter som innehåller glyfosat inte är automatiska utan fattas av de federala myndigheterna ändrar inte på det faktum att bestämmandet av detta ämnes säkerhet inte behöver någon genomförandeåtgärd för att få rättslig verkan.⁵³

78. Skillnaderna mellan dessa två aspekter återges också uttryckligen i texten i förordning nr 1107/2009. Artikel 1.1 och 1.2 däri klarlägger att förordningen innehåller *både* ”bestämmelser om produktgodkännande av kommersiella växtskyddsmedel och om utsläppande på marknaden, användning och kontroll av dessa inom gemenskapen” *och* ”bestämmelser om godkännande av verksamma ämnen ... som finns i växtskyddsmedel eller som de består av”. På samma sätt, när det gäller förordningens nivå, anger skäl 10 i förordning nr 1107/2009 att ”beslutet om att godkänna eller inte godkänna sådana *ämnen* [bör] fattas på *gemenskapsnivå* på grundval av harmoniserade kriterier” medan skäl 23 påpekar att ”växtskyddsmedel bör ... *produktgodkännas* av *medlemsstaterna*”.⁵⁴ Olika förfaranden är återigen inte endast föremål för olika kriterier men genomförs också på olika administrativa nivåer.

51 Se, i synnerhet, artikel 1.3: ”Syftet med denna förordning är att säkerställa en hög *skyddsnivå både för människors och djurs hälsa och för miljön* samt att förbättra den inre marknads funktionssätt genom att harmonisera reglerna för utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel och samtidigt förbättra jordbruksproduktionen.”. Se även, exempelvis, skälen 7, 8, 10, 23, 24, 29 med flera. Min kursivering.

52 De rättsliga grunder som angetts för förordning nr 1107/2009 var inte endast dåvarande artikel 95 EG (nu artikel 114 FEUF – tillnärmning av lagstiftning på den inre marknaden) utan också artikel 37.2 EG (nu artikel 43.2 FEUF – jordbruk och fiske) och tidigare artikel 152.4 b EG (nu artikel 168.4 b FEUF – folkhälsa).

53 Till exempel, se analogt dom av den 11 maj 2017, Deza/Echa (T-115/15, EU:T:2017:329, punkterna 30 och 31).

54 Min kursivering.

79. För det tredje, ”sagan” om 2016 års beslut innefattar två tvister rörande dess lagenlighet som inleddes av företag som marknadsförde relaterade produkter vid den belgiska högsta förvaltningsdomstolen,⁵⁵ upprepade tvister vid den belgiska författningsdomstolen som inleddes mot liknande beslut som antagits av regionerna Flandern respektive Vallonien⁵⁶ och kommissionens formella invändning mot ett likvärdigt beslut som upphävde 2016 års beslut⁵⁷. Alla dessa tvister ger en beskrivning av den omedelbara, betydande och oberoende inverkan som den angripna förordningen har på klagandens regleringsbehörighet.⁵⁸ Det framgår också ganska tydligt att det inte är möjligt att hålla isär den ”inre marknads”-dimensionen i det system som införs genom förordning nr 1107/2009 från dess jordbruks-, miljö-, folkhälso- och djurhälsodimensioner och dessas inverkan.

80. Av dessa skäl anser jag att den generella utformningen av tribunalens domskäl, som helt enkelt trollade bort de andra dimensionerna av den angripna förordningen och förordning nr 1107/2009 och valde ut förfarandet för godkännande av växtskyddsmedel för att förvägra sökanden talerätt, i hög grad är tveksam och något instrumentell. Lojalt och uppriktigt samarbete som krävs av medlemsstaterna och varje del av dem, inbegripet federerade enheter för säkerställande av att unionsrätten tillämpas korrekt och iakttas, måste verka åt båda hållen. Detta kan inte gälla endast när inskränkningar och skyldigheter föreskrivs men sedan på ett konstigt sätt försvinna när talerätt och tillgång till unionsdomstolarna kommer i fråga.

81. Sammantaget har klaganden rätt i att tribunalen inte behandlade dennes argument att den angripna förordningen i sig själv hindrade klaganden från att utöva sin självständiga behörighet på det sätt som denne önskade. Klaganden har också rätt i sak beträffande dessa argument.

82. Denna felaktiga rättstillämpning är i sig tillräcklig för att upphäva det överklagade beslutet. För fullständighetens skull och för att fullt ut biträda domstolen i detta överklagande kommer jag också att behandla de övriga argument som framförts av klaganden i den andra delgrunden.

b) Tillfälligt upprätthållande av giltigheten av befintliga godkännanden

83. I punkterna 50–55 i det överklagade beslutet utslöt tribunalen att den angripna förordningen hade en automatisk inverkan på befintliga godkännanden. Tribunalen anförde i huvudsak att befintliga godkännanden inte förnyas automatiskt i kraft av den angripna förordningen. Förnyelse kan endast beviljas som en följd av en specifik begäran av innehavaren av godkännandet av de nationella myndigheterna. I Belgien är dessa de federala myndigheterna.

55 Enligt uppgifter i handlingarna i målet är detta dekret föremål för talan om ogiltigförklaring i två fall vid den belgiska högsta förvaltningsdomstolen. Dessa rör bland annat påstått åsidosättande av vissa bestämmelser i förordning nr 1107/2009 och artiklarna 34, 35 och 36 FEUF. I dessa mål anser sökandena (företag som marknadsför glyfosat-baserade produkter) att unionsgodkännandet av glyfosat och godkännande av vissa växtskyddsprodukter som innehåller detta ämne av den belgiska federala myndigheten inte kan ifrågasättas genom ett totalt förbud mot användningen av dessa produkter på Bryssels huvudstadsregions territorium. Såvitt jag vet är dessa mål fortfarande anhängiga.

56 Som angetts ovan i fotnot 49. I dessa domar förklarade den belgiska författningsdomstolen i huvudsak att behörigheten i fråga om miljöskydd innefattar behörighet att vidta åtgärder för att hindra och begränsa risker som är förbundna med bekämpningsmedel. Då lagstiftningen i de olika regionerna inte föreskriver vilka normer som bekämpningsmedel ska uppfylla för att släppas ut på marknaden utan endast reglerar användningen av bekämpningsmedlen anses inte lagstiftningen fastställa produktnormer. Regionerna är således behöriga. Sådan lagstiftning kan emellertid inte innebära (*de facto*) godkännandet av produkter eller fastställelse av en produktnorm. Detta skulle åsidosätta den federala lojaliteten.

57 Yttrande i samband med förfarande för underrättelse om tekniska normer – Meddelande från kommissionen den 29 augusti 2018, TRIS/(2018) 02325. I sitt yttrande intog kommissionen konstigt nog i huvudsak ståndpunkten att en akt som föreskriver totalt förbud mot produkter som innehåller glyfosat skulle stå i strid med det system som införts genom förordning nr 1107/2009. Det är då kanske något förvånande att ta del av kommissionens argument i förevarande mål som i huvudsak innebär att ett sådant territoriellt förbud inte har något att göra med detta system varför regionen i fråga inte medges talerätt.

58 Det kan vara intressant att i detta sammanhang nämna att tribunalen konsekvent har förklarat att ett intresse att väcka talan enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF kan följa av en verklig risk att sökandens rättsliga ställning kommer att bli påverkad av ett pågående rättsligt förfarande eller till och med av förhållandet att grunden för risk för rättsligt förfarande har uppkommit och är närvarande den dag när talan väcktes vid unionsdomstol: se, till exempel, beslut av den 25 mars 2019, Solwindet las Lomas/kommissionen (T-190/18, ej publicerat, EU:T:2019:205, punkt 44 och där angiven rättspraxis). Min uppfattning är att liknande omständigheter kan med vederbörliga ändringar ha viss betydelse också vid bedömningen av huruvida en unionsakt som angrips enligt artikel 263 fjärde stycket rör sökanden personligen.

84. Emellertid har klaganden aldrig gjort gällande att befintliga godkännanden skulle till följd av den angripna förordningen förnyas automatiskt eller bekräftas.⁵⁹ Klaganden påpekade endast att giltigheten av befintliga godkännanden skulle automatiskt *bibehållas* under den tid som medlemsstaten var skyldig att slutföra det nationella förfarandet för förnyelse av dessa godkännanden.

85. I detta avseende har klaganden rätt. Enligt artikel 43.6 i förordning nr 1107/2009 ska medlemsstaterna "*förlänga* produktgodkännandet till att gälla under den period som krävs för att fullfölja prövningen och anta ett beslut om förnyelse".⁶⁰ I avsaknad av den angripna förordningen skulle befintliga godkännanden omgående ha löpt ut. Som artikel 20.2 andra stycket i förordning nr 1107/2009 anger, "om ett godkännande återkallas eller om ett godkännande *inte förnyas* på grund av omedelbar oro för människors eller djurs hälsa eller för miljön ska de berörda växtskyddsmedlen *omedelbart dras tillbaka från marknaden*".⁶¹

86. Det tillfälliga upprätthållandet av giltigheten av befintliga godkännanden följer därför direkt av den angripna förordningen. Den åtgärd som medlemsstaterna ska vidta i detta syfte är helt automatisk, eftersom de inte åtnjuter något handlingsutrymme i detta avseende. Tribunalens bedömning är också, förutom att den misstolkar klagandens argument, behäftad med ett logiskt felslut: omständigheten att godkännanden inte automatiskt *förnyas* betyder på inte sätt att deras giltighet inte automatiskt *bevaras tillfälligt*.

87. Tribunalen gjorde sig därför skyldig till felaktig rättstillämpning genom att misstolka artikel 20.2 och artikel 43.6 i förordning nr 1107/2009.

c) Klagandens deltagande i det federala förfarandet för förnyelse av godkännanden

88. I punkterna 56–59 i det överklagade beslutet ansåg tribunalen att klagandens obligatoriska deltagande i det nationella förfarandet för förnyelse av godkännanden var irrelevant. Tribunalen framhöll att godkännandekommittén i vilken klaganden ingår endast avger ett icke bindande yttrande, eftersom det slutliga beslutet ligger hos federationen. För det andra anförde tribunalen att klagandens argument i praktiken ifrågasätter giltigheten av förordning nr 1107/2009 snarare än giltigheten av den angripna förordningen.

89. Medan jag inte tror att deltagandet i godkännandekommittén är ett övertygande argument i sig självt är jag benägen att delvis hålla med klaganden i dennes kritik av det överklagade beslutet.

90. Till att börja med kan jag inte se varför det faktum att godkännandekommittén ska avge ett *icke bindande yttrande* skulle vara avgörande i detta sammanhang. Det är ostridigt mellan parterna att antagandet av detta yttrande är ett *väsentligt processuellt krav* enligt belgiska författningsbestämmelser. Utan kommitténs yttrande kan federationen helt enkelt inte agera på ett eller annat sätt. Förhållandet att yttrandet inte är bindande betyder därför inte att det saknar betydelse.⁶²

59 Enligt artikel 43.1–43.5 i förordning nr 1107/2009 förnyas ett godkännande av medlemsstaternas myndigheter på ansökan av innehavaren av godkännandet.

60 Min kursivering.

61 Min kursivering.

62 Se, bland annat, artikel 8, artikel 19, artikel 24.1, artikel 25, artikel 27.2 och artikel 29.1 och 29.2 i det kungliga dekretet.

91. Tribunalens bedömning på denna punkt är till och med ännu mer förbryllande då den knappast inte kan förenas med domstolens praxis rörande liknande förfaranden på unionsnivå. Om en viss institutions eller ett visst organs ingripande krävs enligt lag är dess deltagande väsentligt för förfarandets lagenliga genomförande enligt denna rättspraxis. Förhållandet att institutionen eller organet till sin karaktär eller på grund av den specifika beskaffenheten av förfarandet i fråga har en rent konsultativ eller rådgörande roll saknar betydelse. Domstolens inställning har varit konsekvent oberoende av typen av institution eller organ vars deltagande krävdes i förfarandet.⁶³

92. Antagandet av den angripna förordningen sätter igång ett förfarande för förnyelse av godkännanden i medlemsstaterna på nationell nivå. I Belgien kräver detta förfarande att klaganden deltar. Den angripna förordningen utlöser därför en skyldighet för klaganden av processuell och konstitutionell betydelse.

93. Denna skyldighet sträcker sig dessutom längre än att endast kräva att klaganden ingår i godkännandekommittén. Det är visserligen korrekt som kommissionen har påstått att den angripna förordningen inte betar klaganden dennes rätt att delta i denna kommitté. Denna invändning missar emellertid poängen. Det som är avgörande i detta sammanhang är att den angripna förordningen i stor utsträckning begränsar utövandet av klagandens rätt inom godkännandekommittén.

94. Klaganden – en region inom Konungariket Belgien – ska enligt artikel 4.3 FEU vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av den angripna förordningen och avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av det mål som eftersträvas av denna förordning.

95. Godkännandekommittén och dess medlemmar har inte något verkligt handlingsutrymme med avseende på de beslut som ska fattas efter antagandet av den angripna förordningen. I den omfattning som den angripna förordningen har förklarat att glyfosat är ett ”säkert” ämne råder i stor omfattning inte någon tvekan om vilket resultatet blir⁶⁴ på vilket klagandens deltagande inte kan ha något verkligt inflytande. Motstånd eller invändning i detta sammanhang kan möjligtvis utgöra åsidosättande av artikel 4.3 FEUF som bland annat kan föranleda talan om fördragsbrott mot Belgien enligt artiklarna 258 och 259 FEUF⁶⁵ och/eller talan om skadeståndsansvar för staten av innehavarna av godkännande enligt den rättspraxis som följer av domen i målet Francovich.⁶⁶

96. Kommissionen har vidare anfört att klagandens deltagande i kommittén ändå är irrelevant inom ramen för detta mål då det har sin grund enbart i nationell rätt.

97. Denna invändning är inte hållbar. Unionsrätten reglerar inte och kan inte reglera den interna fördelningen av behörighet i medlemsstaterna såsom mellan centrala, regionala eller lokala myndigheter.⁶⁷ När unionsrättsliga regler medför behörighet eller skyldigheter för medlemsstaterna för genomförandet av unionsrättsliga bestämmelser är frågan hur utövandet av sådan behörighet och hur fullgörandet av sådana skyldigheter ska av medlemsstaterna anförtros specifika nationella myndigheter utslutande en fråga för rättsordningen i varje medlemsstat.⁶⁸ Artikel 4.2 FEU kräver att unionen bland

63 Oavsett om det gällde parlamentet (se, till exempel, dom av den 10 maj 1995, parlamentet/rådet, C-417/93, EU:C:1995:127, punkt 9) eller andra organ som ingriper i lagstiftningsförfaranden såsom Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 1987, Tyskland m. fl./kommissionen (281/85, 283/85–285/85 och 287/85 EU:C:1987:351, punkterna 37–39). Samma princip tillämpades i mål som rörde rådgivande organ som ingriper i administrativa förfaranden, till exempel på konkurrensrättsområdet (se dom av den 21 september 2017, Feralpi/kommissionen (C-85/15 P, EU:C:2017:709, punkterna 23–48) eller personalfrågor (se, exempelvis, dom av den 21 april 1983, Ragusa/kommissionen (282/81, EU:C:1983:105, punkt 18).

64 I den mening som avses i den rättspraxis som angetts ovan i punkt 54.

65 Se, till exempel, dom av den 16 januari 2003, kommissionen/Italien (C-388/01, EU:C:2003:30, punkterna 26 och 27).

66 Dom av den 19 november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 och C-9/90, EU:C:1991:428)

67 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, punkterna 69 och 70).

68 Se dom av den 12 juni 2014, Digibet och Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 33).

annat ska respektera medlemsstaternas nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret.⁶⁹ I förevarande mål förefaller således kommissionen lida av "regional blindhet"⁷⁰: dess invändning innebär bristande hänsyn till den belgiska konstitutionella strukturen och strider således mot artikel 4.2 FEU.

98. Slutligen måste jag tillägga att punkt 58 i det överklagade beslutet är som klaganden framhållit inkorrekt. I förevarande mål har klaganden på intet sätt ifrågasatt det ramverk som fastställs i förordning nr 1107/2009. Klaganden har inte till exempel påstått att det förfarande som fastställs i denna förordning är lagstridigt eller ogiltigt i förevarande mål. Klaganden angriper resultatet som detta förfarande ledde till i *ett specifikt fall* på grund av vissa påstådda misstag som hängde samman med oriktig tillämpning av bestämmelserna i förordning nr 1107/2009.

d) Ömsesidigt erkännande

99. Jag anser också att klagandens argument avseende punkterna 60–64 i det överklagade beslutet är övertygande. I huvudsak underlät tribunalen i dessa punkter att beakta den automatik som ligger i förfarandet för ömsesidigt erkännande som anges i artiklarna 40–42 i förordning nr 1107/2009. Den tolkning som ges av dessa bestämmelser av tribunalen är enligt min uppfattning felaktig.

100. Enligt artikel 40.1 i förordning nr 1107/2009 kan en medlemsstat vägra att erkänna ett godkännande som getts av en annan medlemsstat men om godkännandet avser samma zon⁷¹ ska medlemsstaten (i imperativform) godkänna den på samma villkor som referensmedlemsstaten.

101. Enligt artikel 36.3 i samma förordning kan medlemsstaten också vägra erkänna godkännande från medlemsstater som hör till samma zon. Detta är emellertid möjligt *endast om* i) andra åtgärder saknar verkan och ii) "om den, på grund av sina specifika miljö- eller jordbruksförhållanden, har underbyggda skäl att anse att den aktuella produkten fortfarande utgör en oacceptabel risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön".⁷²

102. Därför tillåter inte förordning nr 1107/2009 att belgiska myndigheter, centrala eller regionala, motsätter sig tillämpning av systemet för ömsesidigt erkännande som det som är i fråga när de anser att produkten i fråga i sig är skadlig för människors och djurs hälsa eller för miljön (i stället för att vara det på grund av specifika miljö- eller jordbruksförhållanden som råder på deras territorium). Enligt bilaga I till förordning nr 1107/2009 hör Belgien till "zon B centrum", som inte förefaller vara särskilt liten, som också omfattar Republiken Tjeckien, Tyskland, Irland, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Österrike, Polen, Rumänien, Slovenien och Slovakien. (och till den 31 januari 2020 omfattade denna zon även Förenade kungariket).

103. För att motsätta sig ömsesidigt erkännande när ett godkännande har beviljats av en medlemsstat som hör till samma zon måste därför de belgiska myndigheterna i praktiken kringgå bestämmelserna i förordning nr 1107/2009. De måste hitta på ett falskt argument och göra gällande att glyfosat inte är säkert på grund av vissa jordbruks- eller miljöförhållanden i Belgien i medvetande om att argumentet inte är sant och konstlat. I korthet skulle dessa myndigheter behöva bryta mot unionsrätten med den följd att berörda parter skulle väcka talan vid nationella domstolar⁷³ och dessa domstolar kunde i

69 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punkt 40) och dom av den 12 juni 2014, Digibet och Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 34).

70 Uttrycket är lånat från Weatherhill, S., *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, i Weatherill och Bernitz (red), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005, s. 1.

71 För att underlätta ömsesidigt erkännande av godkännanden har unionen delats in i olika zoner där villkoren för jordbruk, växtskydd och miljön (inbegripet klimat) anses vara jämförbara. Se särskilt skäl 29, artikel 3.17 och bilaga I till förordning nr 1107/2009.

72 Min kursivering. Se också skäl 29 i förordning nr 1107/2009.

73 Artikel 36.3 fjärde stycket föreskriver följande: "Medlemsstaterna ska föreskriva möjligheten att inför nationella domstolar eller andra överklagandeinstanser överklaga ett beslut om vägran att produktgodkänna sådana produkter."

sin tur begära ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF beträffande giltigheten av förordning nr 1107/2009. Det är just denna situation som fördragens upphovsmän ville undvika när de beslutade ändra (nuvarande) artikel 263 FEUF, uttryckligen med avseende på icke-privilegerade sökande.⁷⁴ Det är kanske säkert att förmoda att om lagbrott inte var en bra metod för enskilda fysiska eller juridiska personer är det till och med en ännu mindre gångbar metod för myndigheter i medlemsstaterna.

104. Betydelsen av de rättsliga följderna av medlemsstaternas myndigheters agerande i anledning av systemet för ömsesidigt erkännande, som föreskrivs i unionslagstiftningen, kan inte bortses från, som tribunalen gjorde i det överklagade beslutet. Unionsdomstolarna har när de ställts inför liknande mekanismer för ömsesidigt erkännande vederbörligen tagit dessa följder i beaktande vid bedömningen av huruvida en sökande var direkt berörd av en unionsakt som utlöste dessa mekanismer.⁷⁵

e) Slutsats i denna del

105. Mot bakgrund av det ovanstående är det min uppfattning att tribunalen tolkat och tillämpat artikel 263 fjärde stycket FEUF felaktigt vid bedömningen av villkoret direkt berörd.

106. Den angripna genomförandeförordningen medförde sammanfattningsvis rättsliga verkningar som ändrade sökandens rättsliga ställning i åtminstone fyra avseenden. För det *första* kunde inte klaganden på det sätt som denne önskade utöva sin självständiga behörighet att reglera användningen av växtskyddsmedel på sitt territorium. För det *andra* krävde den angripna förordningen att de belgiska myndigheterna, inbegripet klaganden, upprätthöll giltigheten av befintliga godkännanden för hela den tid som krävdes för att slutföra förfarandet för förnyelse av dessa godkännanden. För det *tredje* föranledde den angripna förordningen ett förfarande i vilket klaganden var skyldig att delta och i vilket denne varken rättsligt eller faktiskt kunde utöva de rättigheter som denne tillerkänts enligt den belgiska konstitutionen. För det *fjärde* krävde den angripna förordningen också att klaganden enligt systemet för ömsesidigt erkännande erkände varje godkännande som beviljats av en medlemsstat som hör till samma zon. Trots de tvivel som klaganden hyser i fråga om glyfosats allmänna skadliga beskaffenhet har denne inte rätt att vägra erkännande om denne inte agerar i strid med sina unionsrättsliga skyldigheter.

107. Av betydelse är att samtliga dessa effekter kan tillskrivas den angripna förordningen. Det finns inte någon ”mellankommande” åtgärd för genomförande som bryter orsakssambandet mellan den angripna förordningen och ändringen av klagandens rättsliga ställning.

B. Den första delgrunden: felaktig tolkning av Århuskonventionen

108. Då jag har kommit till slutsatsen att tribunalen felaktigt har tolkat artikel 263 fjärde stycket FEUF och bestämmelserna i förordning nr 1107/2009 föreligger inte något behov att fördjupa sig i de frågor som tas upp i klagandens första delgrund. För det fall att domstolen emellertid inte skulle dela min uppfattning på denna punkt lämnar jag några korta synpunkter beträffande klagandens argument som grundas på Århuskonventionen.

⁷⁴ Se nedan, punkt 168 i detta förslag till avgörande.

⁷⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 51) och dom av den 17 februari 2011, FIFA/kommissionen (T-385/07, EU:T:2011:42, punkterna 40 och 41).

1. Parternas argument

109. Genom sin första delgrund kritiserar klaganden tribunalen för att inte i punkterna 34–37 i det överklagade beslutet ha beaktat artikel 9 i Århuskonventionen vid prövningen av frågan om talan kan upptas till prövning. Klaganden anser att eftersom dess talan omfattas av tillämpningsområdet för konventionen *måste* villkoren för talerätt i artikel 263 fjärde stycket FEUF tolkas mot bakgrund av artikel 9 i Århuskonventionen, som avser tillgång till rättslig prövning. I detta sammanhang åberopar klaganden två rapporter utfärdade år 2011 och 2017 av efterlevnadskommittén (Compliance Committee) (en kommitté inom Förenta nationerna som har till uppgift att granska efterlevnad av denna konvention) enligt vilken domstolens praxis såvitt gäller talerätt inte skulle vara förenlig med artikel 9.3 och 9.4 i konventionen.⁷⁶

110. Enligt klagandens uppfattning var det felaktigt av tribunalen att anse att de två begreppen ”allmänhet” och ”myndighet” i artikel 2.2 och 2.4 i konventionen utesluter varandra och att klaganden ingår i det senare begreppet. Klagandens uppfattning är att en sådan strikt åtskillnad strider mot konventionens ordalydelse och anda. Denna tolkning bekräftas också indirekt av artikel 2.2 b och c som utsträcker begreppet myndighet till vissa enskilda personer: därför menar klaganden att motsatsen också måste gälla.

111. Slutligen har klaganden gjort gällande att tvärtemot vad som anges i det överklagade beslutet hade denne tillräckligt förklarat hur en tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF mot bakgrund av Århuskonventionen i förevarande mål kan ha en inverkan på huruvida klaganden är direkt berörd av den angripna förordningen.

112. Kommissionen anser för sin del att villkoren för upptagande till prövning av en talan om ogiltigförklaring inte kan bero av deras tolkning mot bakgrund av bestämmelserna i Århuskonventionen. Kommissionen delar i vart fall tribunalens bedömning att klaganden i första instans inte på ett lämpligt och konkret sätt förklarade hur bestämmelserna i Århuskonventionen kan ha en inverkan på bedömningen av talerätten i förevarande mål.

113. Åberopandet av de två rapporterna från efterlevnadskommittén är dessutom enligt kommissionens uppfattning malplacerad. För det första har dessa rapporter aldrig formellt antagits av parterna i konventionen. För det andra är deras materiella tillämpningsområde snävare än det som klaganden har beskrivit. För det tredje innehåller inte dessa rapporter det specifika kravet att utsträcka de rättigheter, som ska beviljas icke-statliga organisationer (NGO) och andra sammanslutningar, till lokala myndigheter.

2. Bedömning

114. Domstolen har konsekvent förklarat att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt.⁷⁷ Emellertid har inte unionsdomstolarna i förevarande mål ombetts att pröva giltigheten av en unionsakt gentemot Århuskonventionen utan endast att tolka bestämmelserna i EUF-fördraget om talerätt *mot bakgrund av* denna konvention. Således beror inte (skyldigheten till) konform tolkning av huruvida bestämmelsen i fråga har direkt effekt.

⁷⁶ Rapport från Compliance Committee, Tillägg, Observationer och rekommendationer beträffande meddelande ACCC/C/2008/32 (Del I) om efterlevnaden i Europeiska unionen, antagen den 14 april 2011 och Observationer och rekommendationer från Compliance Committee beträffande meddelande ACCC/C/2008/32 (Del II) om efterlevnaden i Europeiska unionen, antagen av Compliance Committee den 17 mars 2017.

⁷⁷ Se, till exempel, dom av den 13 januari 2015, rådet m.fl./Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

115. Domstolen har förklarat att *nationella domstolar* ”i den utsträckning det är möjligt [ska] tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att [miljöskyddsorganisationer] ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning”.⁷⁸ I några fall gick domstolen så långt att den förklarade att vissa krav som begränsade tillgång till rättslig prövning enligt nationell rätt stod i strid med unionsrättsliga bestämmelser tolkade mot bakgrund av Århuskonventionen.⁷⁹

116. Fastän domstolen ännu inte fått tillfälle att göra liknande uttalanden med avseende på domstolsförfaranden i unionen ser jag inte något skäl till varför inte dessa principer skulle ha samma giltighet. Kommissionen har rätt i att internationella fördrag inte kan göra undantag från eller gälla framför unionens primärrätt. Primärrätten kan emellertid och bör när det är lämpligt och så långt det är möjligt tolkas i överensstämmelse med internationell rätt.⁸⁰

117. Jag kan därför inte underlåta att ansluta mig till den ståndpunkt som uttalats av generaladvokaten Jääskinen som har understrukt behovet av en konsekvent inställning i denna fråga.⁸¹ Det som krävs av de nationella domstolarna ska också krävas av unionsdomstolarna. Artikel 263 FEUF är ett uttryck för principen om ett effektivt domstolsskydd som fastställs i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Artikel 9.3 i Århuskonventionen är också inom sitt specifika område ett uttryck för samma princip. Domstolen har uttryckligen gjort denna koppling mellan dessa bestämmelser i sin praxis.⁸²

118. Jag ser emellertid inte hur detta skulle ha stor inverkan i förevarande mål, av ett ganska enkelt skäl.

119. Århuskonventionen gör en klar åtskillnad mellan rättighetsinnehavare (”allmänhet” eller ”berörd allmänhet” som anges i artikel 2.4 och 2.5 däri) och ”myndigheter” (som anges i artikel 2.2 däri) som har vissa motsvarande skyldigheter.

120. Det är fullt möjligt att vissa delar av ”allmänheten” tillfälligt *övergår till* och i specifika situationer anses vara ”myndigheter” vid tillämpning av artikel 2.2 b eller c i konventionen. Man kan till exempel föreställa sig en situation där en (fysisk) person som tilldelats vissa uppgifter av en miljöskyddsmyndighet kan samtidigt vara i) en ”myndighet” när denne yrkesmässigt utför de uppgifter som tilldelats av myndigheten och ii) ”berörd allmänhet” när vederbörande agerar som enskild person i miljöfrågor som inte har samband med hans eller hennes offentliga funktion.

121. Tvärtemot vad klaganden hävdar betyder emellertid inte detta att det motsatta scenariot är lika möjligt. Jag ser ingen grund i Århuskonventionen för uppfattningen att en myndighet i vissa specifika situationer, allra minst en regering på regionnivå som klart omfattas av artikel 2.2 a däri, också skulle kunna bli en ”berörd allmänhet”.

78 Dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkterna 50 och 51) och dom av den 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign och Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 57).

79 Se, till exempel, dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

80 Se, till exempel, dom av den 4 december 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 22), dom av den 6 september 2017, Intel/kommissionen (C-413/14 P, EU:C:2017:632, punkt 49) och dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkterna 70 och 71).

81 Förenade målen rådet och parlamentet/kommissionen och kommissionen/Vereniging Milieudefensie och Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, punkt 132).

82 Se, till exempel, dom av den 3 oktober 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland m.fl. (C-197/18, EU:C:2019:824, punkt 33).

122. Detta gäller särskilt fallet med avseende på ett ärende i vilket myndigheten agerar som en offentligrättslig person, vilket klart är fallet i förevarande mål, som utfärdar förbud och ålägger andra personer förpliktelser i samma ärende. Jag lämnar åt sidan den utan tvekan intressanta debatten om huruvida en juridisk offentligrättslig person per definition någonsin kan vara ”(berörd) allmänhet” med avseende på frågor i vilka den inte kan agera med offentligrättsliga befogenheter.⁸³ Vad som enligt min uppfattning i vart fall är axiomatiskt uteslutet är att en offentlig myndighet kan samtidigt vara ”berörd allmänhet” med avseende på den fråga som omfattas av dess behörighet inom vilken den agerar med offentlig makt.

123. Det senare fallet motsvarar exakt Bryssels huvudstadsregions fall med avseende på miljöskydd, regleringen av användningen av bekämpningsmedel och förbudet mot glyfosat på dess territorium. I dessa frågor är som konstaterats i föregående avsnitt regionen behörig offentlig myndighet. Den kan således inte samtidigt vara (berörd) allmänhet.

124. Fastän det inte råder någon tvekan om att Århuskonventionens upphovsmän verkligen hade det mest vittgående deltagandet i beslutsfattandet rörande miljön och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor i åtanke tror jag inte att detta mål inbegrep att offentliga myndigheter skulle föra talan mot varandra eller än mindre sig själva.

125. Min slutsats är att till skillnad från klagandens andra delgrund ska den första delgrunden underkännas.

C. Ett mellanspel, ett steg tillbaka och det (otillfredsställande) större sammanhanget

126. Jag anser att det är klart att klagandens första delgrund inte kan leda till framgång. Detta argument är icke desto mindre ett tecken på en besvärlig situation i ett större sammanhang. Vid första anblicken framstår det som bisarrt att en offentlig myndighet, som har till uppgift att genomföra och tillämpa unionsrätten på sin förvaltningsnivå (det vill säga som utgör den offentliga makten), plötsligt försöker återopa ett instrument som utformats för enskilda och icke-statliga organisationer (det vill säga de som på ett sätt önskar skydda sig mot denna makt).

127. Vid närmare eftertanke upphör denna idé att vara underlig. Den blir ganska oroande. Vad innebär det en sådan region att den ställs inför mekanisk och formalistisk tillämpning av regler om talerätt som utformades för länge sedan för (i första hand enskilda) fysiska och juridiska personer, när den i huvudsak faller mellan två stolar: den är inte en medlemsstat i strikt mening vilket när det gäller tillträde till unionsdomstolarna alltid betytt endast den centrala regeringen men den är inte heller den (berörda) allmänheten.

128. Jag vill nyttja detta tillfälle för att stanna upp och kort begrunda de större frågor som aktualiseras i detta överklagande. Tekniska argument som behandlats i de tidigare avsnitten bör inte leda bort från de bredare frågor som förtjänar att behandlas: vilka bör då egentligen reglerna vara om tillgång till unionsdomstolarna för regioner och andra federerade enheter i medlemsstaterna (1) och hur ska denna, kan det hävdas, mer omfattande rätt till tillgång passa in i unionsdomstolarnas nuvarande struktur (2).

⁸³ I synnerhet i de medlemsstater där *legalitetsprincipen* för utövande av all offentlig makt tillämpas strikt innebärande att staten och offentliga myndigheter endast får agera på grundval av och i enlighet med lagen.

1. Regioner och andra federerade enheter som parter i mål vid unionsdomstolarna

129. Artikel 4.2 FEU förklarar högtidligt att "[u]nionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret".

130. Det är således inte förvånande att enligt ett antal andra specifika bestämmelser i primärrätten ska de olika europeiska regionernas särskilda egenskaper, förutom att de utgör själva kärnan i Europeiska unionens politik avseende ekonomisk, social och territoriell sammanhållning,⁸⁴ tas i beaktande av unionsinstitutionerna när de bedriver unionens politik på en rad olika områden inbegripet miljön.⁸⁵ De europeiska regionerna har en viktig roll i det europeiska projektet. Deras deltagande i unionens lagstiftningsförfarande genom Regionkommittén är endast ett exempel på detta. Regioner eller andra federerade enheter i medlemsstaterna kan dessutom svara för genomförande av unionsrätten på områden som hör till deras behörighetsfär.

131. Jag föreslår inte att regioner och andra enheter som inte utgör staten på denna grundval automatiskt ska likställas med en medlemsstat. I fördragets mening är de inte medlemsstater. Frågan återstår emellertid beträffande de enheter i en medlemsstat som enligt den nationella konstitutionen i alla avseenden när det gäller utövandet av vissa maktbefogenheter i praktiken utgör medlemsstaten. Vad gäller avseende specifika konkreta befogenheter som delegeras till dessa enheter som de utövar på ett självständigt sätt och därigenom utövar unionens makt? Kan ett sådant nationellt konstitutionellt val passas in i fördragen såvitt gäller tillgång till unionsdomstolarna?

132. Naturligtvis kan det ske. Faktiskt har ett sådant val redan delvis godtagits. Svaret är enligt min uppfattning anmärkningsvärt enkelt: *Vlaams Gewest- testet*⁸⁶ tillämpat i en anda av lojalt och uppriktigt samarbete. Närhelst vid första påseende en federerad enhet i en medlemsstat har enligt den nationella rättsordningen erhållit specifika självständiga befogenheter i en viss fråga, som den inte kan utöva som den önskar som en direkt följd av en unionsbestämmelse, bör den enheten ha talerätt att angripa bestämmelsen i fråga.

133. Två moment bör tydligt framhållas: vid första påseende och i en anda av lojalt och uppriktigt samarbete.

134. *Vid första påseende* betyder endast att bestämma att det föreligger en befogenhet i frågan vars utövande direkt hindras: kan den federerade enheten med giltig verkan anta lagstiftning i den aktuella frågan? Det finns inte något behov av, och inte heller skulle det vara lämpligt, att unionsdomstolarna ger sig in på en detaljerad diskussion om uppdelningen av befogenheter inom en medlemsstat och ägna sig åt att i detalj dissekera frågor som faktiskt ankommer på en nationell (konstitutionell) domstol att avgöra. Uttryckt i komparativa och strukturella termer förefaller det dessutom alltid vara något konstigt med ett system för domstolsprövning i vilket betydligt mycket mer energi läggs ned på frågor om talerätt och inte på prövning i sak.

135. I en *öppen anda* betyder att se sådana slag av utmaningar för vad de egentligen är: ett eget slag av *Organstreitigkeiten* inom EU i vilka en enhet med offentlig makt i medlemsstaten med uppgift att införliva och genomföra unionsrätt, det vill säga den faktiska tillsynsmyndigheten, inte (bara en annan) till vilken unionslagstiftningen riktar sig, önskar ge uttryck för sitt missnöje. Den mekaniska och formella/formalistiska tillämpningen i den restriktiva rättspraxisen rörande talerätt för icke-privilegerade sökande på sådana enheter är begreppsmässigt felaktig.

84 Tredje delen, avdelning XVIII i FEUF.

85 Se, i synnerhet, artikel 39.2 FEUF (gemensam jordbrukspolitik), artikel 46 (inre marknaden), artikel 91.2 och artikel 96.2 FEUF (transport), artikel 107.3 FEUF (statligt stöd), artikel 167.1 FEUF (kultur), artikel 170.2 FEUF (transeuropeiska nät) och artikel 191.2 och 191.3 FEUF (miljö).

86 Beskrivet ovan i punkterna 58–62 i detta förslag till avgörande.

136. Sammanfattningsvis, när man extrapolerar de centrala begreppen från ett ganska välkänt arbete inom social teori: om *lojalitet* krävs (eller snarare egentligen agerande) ska *protest* avgas eller är det sannolikt att *sorti* kan övervägas.⁸⁷

2. Direkt och personlig inverkan och konsten att utöva trafikkontroll

137. Slutligen finns den allmänna bilden av tillgång till unionsdomstolarna. Jag föreslår något helt annat än att de kategorier som är direkt och personligen berörda radikalt ska omtolkas och att grindarna plötsligt ska öppnas. Ett antal rättsordningar, inbegripet dem i medlemsstaterna, tillämpar någon form av villkor och kräver bevis för att enskilda har påverkats för att de ska kunna angripa allmänt tillämplig lagstiftning.

138. Vad som snarare utgör en anledning till oro är den alltför restriktiva tendensen vid tolkningen och tillämpningen av dessa regler, särskilt tio år efter Lissabonfördraget som avsåg att undanröja åtminstone något av denna oro. Vid kritisk läsning av unionsdomstolarnas praxis, i synnerhet tribunalens talrika beslut, kan man inte undvika att bli förvånad över den iver och kreativitet varmed avsaknad av direkt inverkan eller till och med intresse att föra talan konstateras. Förevarande överklagande erbjuder ytterligare ett exempel på denna generella inställning och anda. Det ger upphov till följande fråga: om inte ens medlemsstaternas regioner är berörda av unionsbestämmelser som de fått i uppdrag att genomföra och upprätthålla, vem blir någonsin det?

139. Det traditionella svaret har förvisso varit att unionens rättsordning erbjuder ett fullständigt system med rättsmedel. Avsaknaden av talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF hindrar således inte att frågan eventuellt kan föras inför domstolen via ett förhandsavgörande avseende giltighetsfrågor på begäran av en nationell domstol.⁸⁸

140. Jag kommer inte att upprepa argumenten för varför detta inte är begreppsmässigt helt motiverat.⁸⁹ Jag kommer inte heller att välja ut enskilda fall i vilka denna dogm regelmässigt visar sig vara inkorrekt. På samma sätt vill jag inte åter öppna upp debatten om dubbla normer och hur långt sådan tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF är förenlig med rätten till domstolsprövning enligt artikel 47 i stadgan och principen om ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 19.1 FEU.

141. Jag kommer i stället att avsluta med två strukturella punkter som talar för en öppnare tolkning av kriterierna direkt och personlig inverkan, åtminstone beträffande vissa kategorier av *atypiska* icke-privilegerade sökande såsom regioner i förevarande mål.

142. För det första är det den nya utformningen av unionsdomstolarna. Begränsning av direkt tillgång till domstolsprövning medan indirekt tillgång tillåts generöst via förfarandet för förhandsavgörande var kanske ett bra recept under det tidiga 2000-talet. Med den radikalt ändrade uppbyggnaden av unionsdomstolarna ungefär 20 år senare⁹⁰ leder emellertid vidhållandet av att det fortfarande ska vara begränsad tillgång genom den dörr som har kapacitet medan obegränsad tillgång i samma frågor tillåts genom den andra dörren, som för närvarande har begränsad kapacitet, till trängsel och en uppenbar sänkning av trafik kvaliteten.

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

88 Se, nyligen, till exempel, dom av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 66–68 och där angiven rättspraxis) och dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkterna 112–114 och där angiven rättspraxis).

89 Med ett antal övertygande argument som angetts i förslag till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Unión de Pequeños Agricultores/rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:197), fortfarande giltiga i dag.

90 I anledning av genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422 av den 16 december 2015 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (EUT L 341, 2015, s. 14).

143. För det andra skulle detta i synnerhet vara fallet med komplicerade, reglerade och tekniska frågor, som kräver en ganska omfattande bevisupptagning, sakkunnigutlåtande eller (vetenskaplig) information. Frågan om vissa bekämpningsmedels säkerhet är ett utmärkt exempel i denna kategori. Bör inte en sådan fråga ingående prövas först i sak vid en domstol i första instans, tribunalen, tillsammans med all bevisning och alla uppgifter och med hörande av berörda intervenienter innan den eventuellt går vidare till domstolen efter överklagande? Skulle inte denna väg vara att föredra framför att behöva ställas inför liknande frågor, som i slutskedet rör giltigheten av reglerande unionsbestämmelser, i ett mål om förhandsavgörande?

144. Det är särskilt i sådana komplicerade fall som standarddogmen om den fullt fungerande alternativa vägen i form av en begäran om förhandsavgörande stöter på allvarliga problem. Det erinras om att i mål om förhandsavgörande sker ingen bevisupptagning, sakkunniga vittnen hörs i stort sett aldrig och faktiska omständigheter ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen att fastställa (eller ganska ofta i sådana komplicerade tekniska mål olyckligtvis att inte fastställa). Då antalet möjliga intervenienter är begränsat hänvisas domstolen då ofta till att döma i djupgående vetenskapliga, faktiska frågor med otillräckliga uppgifter från intervenienter och den hänskjutande domstolen.

145. Skulle det därför inte vara rimligare att låta liknande fall börja vid tribunalen där all nödvändig bevisning och sakkunnigbevisning vederbörligen tas upp i stället för att indirekt pröva frågan om glyfosat genom ett förhandsavgörande?⁹¹ Utöver frågan om expertkunskap och nödvändigt djup i argumentationen föreligger också den större frågan om tillgång och legitimitet: en region som erhållit befogenheter i miljöfrågor har inte talerätt att angripa unionens godkännande av glyfosat medan enskilda personer som förstör fönsterrutor och glasmontrar i en affär har både intresse och talerätt?⁹²

146. Dessa är förvisso två olika typer av förfarande. Det är emellertid just detta större sammanhang som inbegriper samspelet mellan typerna av förfarande vid domstolen och tillgång till den som är problematisk. Är det bästa sättet för Bryssels huvudstadsregion, i stället för att väcka talan vid tribunalen, att (naturligtvis helt hypotetiskt) ge några av dess anställda i uppdrag att gå ut och vandalisera några affärer i Bryssel?⁹³

147. Med förening av de två generella punkterna som angetts i detta avsnitt blir slutsatsen att hellre än att vänta på förverkligandet av den möjlighet som föreskrivs i artikel 256.3 FEUF, vars komplexitet medför att det är ett osannolikt scenario i den omedelbara framtiden,⁹⁴ är det genomförbara alternativet på kort och medellång tid att, medelst en mer rimlig tolkning av kriterierna i artikel 263 fjärde stycket FEUF avseende åtminstone vissa icke-privilegerade sökande som sökanden i förevarande mål, styra dessa typer av mål till tribunalen.

91 Se, i detta avseende, den (tämligen kortfattade) begäran om förhandsavgörande från tribunal correctionnel de Foix (brottmålsdomstolen i Foix, Frankrike), som var den begäran om förhandsavgörande som ledde till domen av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800). I detta mål gick Mathieu Blaise och andra personer in i affärer i departementet Ariège (Frankrike) och förstörde behållare med ogräsmedel som innehöll glyfosat och glasmontrar vilket ledde till åtal mot dem för att ha vanställt och skadat annans egendom. På denna grundval prövade domstolen ett antal ganska komplicerade frågor om giltigheten av förordning nr 1107/2009 i samband med godkännande av glyfosat som verksamt ämne.

92 Det är kanske inte omedelbart uppenbart vilken effekt en prövning av giltigheten av förordning nr 1107/2009 skulle ha i det nationella brottmålet rörande uppsätlig skadegörelse av egendom, särskilt som godkännandet av växtskyddsprodukten i fråga som innehöll glyfosat beviljades av Republiken Frankrike och klart inte har sin grund direkt i en unionsrättslig akt. Se dom av den 1 oktober 2019, Blaise m.fl. (C-616/17, EU:C:2019:800, punkterna 31–39).

93 Argumentet att "den enskilde kan inte vara skyldig att bryta mot lagen för att kunna göra sina rättigheter gällande vid domstol" som diskuterats i det redan angivna förslaget till avgörande av generaladvokaten Jacobs i målet Unión de Pequeños Agricultores/rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:197, punkt 43) sluter i detta avseende cirkeln på ett ganska oväntat sätt.

94 Se Europeiska unionens domstol, Rapport enligt artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422 av den 16 december 2015 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol, s. 4–7 (online på: <https://curia.europa.eu>).

D. Följder av bedömningen: disposition av förevarande mål

148. Jag har kommit fram till slutsatsen att tribunalen felaktigt förklarade att talan i första instans inte kunde tas upp till prövning på den grunden att klaganden inte var *direkt berörd*. Om domstolen skulle komma till samma slutsats ska den pröva huruvida övriga villkor för klagandens talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF är uppfyllda. Om övriga villkor för talerätt som anges i denna bestämmelse inte skulle vara uppfyllda ska det överklagade beslutet fastställas och överklagandet ogillas trots tribunalens felaktiga rättstillämpning.⁹⁵

1. Upptagande till sakprövning av ansökan i första instans

149. Klaganden har påstått att denne var både direkt och personligen berörd av den angripna förordningen. Klaganden har vidare hävdade att en sådan förordning är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder. Kommissionen har för sin del bestritt båda argumenten.

150. Jag kommer att bedöma dessa två situationer var för sig.

a) Akt som berör direkt och personligen

151. Jag har redan angett den rättspraxis enligt vilken en regional eller lokal enhet berörs – både direkt och personligen – av en unionsakt när den anförtrotts befogenheter som utövas självständigt inom ramen för den nationella rättsordningen i den berörda medlemsstaten och unionsakten hindrar denna enhet från att utöva dessa befogenheter som den önskar ("Vlaams Gewest-testet").⁹⁶

152. Jag har också förklarat varför detta test förefaller vara uppfyllt i detta mål. Jag har då belyst hur inverkan på klagandens rättigheter *automatiskt* följer av den angripna förordningen.⁹⁷

153. I den mån som detta inte skulle vara tillräckligt vid tillämpningen av Vlaams Gewest-testet, vilket jag anser att det borde vara, skulle det enda eventuellt återstående momentet vara hur den angripna förordningen ändrar klagandens rättsliga ställning *på grund av dennes specifika situation* (det vill säga kriteriet *personligen* berörd).

154. De befogenheter som tilldelas regionerna i Belgien att reglera användningen av bekämpningsmedel på deras respektive territorier är uppenbarligen specifikt för det belgiska konstitutionella systemet. Situationen är en annan i (åtminstone några) andra medlemsstater. Inte alla regioner eller lokala enheter i de andra medlemsstaterna har jämförbara självständiga befogenheter. De regionala eller lokala enheterna med specifika befogenheter att reglera användningen av bekämpningsmedel på deras respektive territorier utgör en sluten, förutbestämd och förvisso helt liten grupp av (juridiska) personer.

155. Samma resonemang gäller med avseende på andra typer av effekter som föranleds av den angripna förordningen på klagandens ställning. I synnerhet påverkas klagandens rättsliga ställning i lika mån av förhållandet att den angripna förordningen medför vissa rättigheter för företag eller enskilda (bland annat tillverkare och sammanslutningar av tillverkare av det verksamma ämnet och innehavare av godkännanden). Exempelvis innehavare av godkännanden som ansöker om förnyelse av deras godkännanden har rätt att erhålla ett beslut från myndigheterna inom tolv månader och om

⁹⁵ Se, till exempel, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2017, Mamoli Robinetteria/kommissionen (C-619/13 P, EU:C:2017:50, punkt 107 och där given rättspraxis).

⁹⁶ Se ovan punkterna 58–62.

⁹⁷ Se ovan punkterna 65–81.

nödvändigt få giltigheten av deras godkännanden bevarad under den tid som krävs för detta ändamål.⁹⁸ Dessa rättigheter kan helt klart åberopas mot de ansvariga belgiska myndigheterna som till skillnad från i andra medlemsstater innefattar regionala enheter på grund av deras specifika behörighet vid regleringen av bekämpningsmedel.

156. Den angripna förordningen föranleder dessutom också en processuell skyldighet för klaganden. Den federala regeringen *kan inte* avgöra frågor om godkännanden utan att höra godkännandekommittén i vilken klaganden är medlem. Behovet för myndigheterna i Bryssels huvudstadsregion att bland annat vidta uppföljningsåtgärder, upprätta relevanta akter och delta i förfaranden för beslutsfattande är återigen ett resultat av Belgiens konstitutionella struktur.

157. I den mån som hela denna struktur och logik faktiskt kunde tillämpas på regleringsorgan i stället för lagstiftningens adressater, för vilka den utformades,⁹⁹ skiljer dessa moment både enskilt och (ännu mer) sammantaget klaganden tydligt från alla andra regionala eller lokala myndigheter i unionen som kan påverkas endast indirekt såtillvida som de har till uppgift att värna om medborgarnas allmänna välbefinnande eller deras territoriella integritet. Dessa moment skiljer i ännu högre grad klaganden från andra juridiska eller fysiska personer som är verksamma på miljöområdet eller eventuellt påverkas av den angripna förordningen (sådana som medborgare som utsätts för ämnet).

158. Jag intar således ståndpunkten att klaganden både direkt och personligen berörs av den angripna förordningen och således har talerätt att väcka talan mot den angripna förordningen enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF. För fullständighetens skull kommer jag också att bedöma dennes talerätt i den situation som anges i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF.

b) Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder

159. För det första är det ganska klart att den angripna förordningen är en ”regleringsakt” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

160. Enligt fast rättspraxis anses detta begrepp ”omfatta samtliga icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet”.¹⁰⁰ Den angripna förordningen uppfyller klart detta krav. Den är inte en lagstiftningsakt utan en genomförandeakt i den mening som avses i artikel 291 FEUF som antagits av kommissionen i syfte att genomföra förordning nr 1107/2009. Härutöver är den angripna förordningen tillämplig på objektivet bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets.¹⁰¹

161. För det andra är det min uppfattning att den angripna förordningen inte ”medför genomförandeåtgärder” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

162. Domstolen har klarlagt att frågan huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder ska bedömas med utgångspunkten i *ställningen för den person som för talan och föremålet* för denna talan.¹⁰² Detta betyder att det saknar betydelse huruvida akten i fråga medför genomförandeåtgärder med avseende på *andra personer*¹⁰³ och huruvida *andra delar* av den angripna akten som inte

⁹⁸ Artikel 43.6 i förordning nr 1107/2009 som diskuterats i detalj ovan i punkterna 83–87.

⁹⁹ Som beskrivits ovan i punkterna 129–136.

¹⁰⁰ Se, bland annat, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 60) och dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 28).

¹⁰¹ Se, till exempel, dom av den 11 maj 2017, Deza/Echa (T-115/15, EU:T:2017:329, punkterna 32–34) och dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkt 95).

¹⁰² Dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkterna 30 och 31).

¹⁰³ Se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 63–65) och dom av den 13 december 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles och Ayuntamiento de Madrid/kommissionen (T-339/16, T-352/16 och T-391/16, EU:T:2018:927, punkt 40).

ifrågasätts av sökanden medför genomförandeåtgärder.¹⁰⁴ Det avgörande är i detta sammanhang huruvida de specifika rättsliga effekterna som ändrar sökandens ställning uppkommer för denna person som en följd av den angripna unionsakten eller av någon annan akt som antagits av unionen eller medlemsstaten i fråga.¹⁰⁵

163. Mot denna bakgrund medför den angripna förordningen med hänsyn till klagandens *ställning och föremålet* för förevarande förfarande inte genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF. Som flera gånger nämnts i detta förslag till avgörande angriper inte klaganden något specifikt godkännande som kunde beviljas (eller förnyas) för en eller flera produkter som innehåller glyfosat. Klaganden angriper ämnets säkerhet enligt artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1107/2009 som är en fråga som den angripna förordningen slutligt avgör. Ingen genomförandeåtgärd krävs eller föreskrivs i detta avseende.

164. Den omständigheten att genomförandeåtgärder avseende den angripna förordningen måste vidtas i förhållande till andra personer (exempelvis innehavare av godkännanden och tillverkare av glyfosat) eller med avseende på andra aspekter av den angripna förordningen (i synnerhet säkerheten hos de specifika produkterna som innehåller glyfosat) är i enlighet med den rättspraxis som nämnts ovan utan betydelse.

165. Kommissionen bestrider dessa argument. Den har påstått att rättspraxis på senare tid stöder en särskilt restriktiv tolkning av uttrycket ”inte medför genomförandeåtgärder”.

166. Jag delar kommissionens utgångspunkt men jag tolkar inte den rättspraxis som kommissionen nämnt på samma sätt och delar således inte de slutsatser som kommissionen drar därav för detta mål.

167. För det första håller jag med om att villkoret att den angripna akten inte ska ”medföra genomförandeåtgärder” inte ska blandas samman med villkoret ”direkt berörd”.¹⁰⁶ De två villkoren har samma syfte: att undvika onödiga processer vid unionsdomstolarna och att säkerställa ett effektivt domstolsskydd för alla personer som är direkt berörda av en unionsakt.¹⁰⁷ Deras omfattning och innebörd är emellertid inte identiska.

168. Enligt domstolens fasta praxis ska frasen ”inte medför genomförandeåtgärder” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF tolkas *mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse*, vilket – såsom framgår av förarbetena – är att undvika att en enskild först måste åsidosätta gällande rätt för att kunna få sin sak prövad i domstol. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att de först bryter mot bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot dem vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga.¹⁰⁸

104 Se, till exempel, dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 31).

105 Dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen (C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkterna 43 och 45) och dom av den 18 oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/kommissionen (C-145/17 P, EU:C:2018:839, punkterna 56 och 57).

106 Beslut av den 14 juli 2015, Forgital Italy/rådet (C-84/14 P, ej publicerat, EU:C:2015:517, punkt 43).

107 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 93).

108 Se, till exempel, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 58 och där angiven rättspraxis).

169. Jag är också överens med kommissionen att en central skillnad mellan dessa två begrepp är följande: till skillnad från direkt inverkan är redan enbart förekomsten av genomförandeåtgärder avseende unionsakten, även när dessa åtgärder är av rent mekanisk beskaffenhet och inte något utrymme för skönsmässig bedömning ges i detta avseende till unionsaktens adressater, tillräcklig för att konstatera att villkoret enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF inte är uppfyllt.¹⁰⁹ Med andra ord ska den angripna unionsakten i sig själv föranleda de rättsliga effekter som är föremål för klagomålet.¹¹⁰ Följaktligen följer villkoret avseende avsaknad av genomförandeåtgärder logiken bakom villkoret direkt berörd men är i viss omfattning strängare.¹¹¹

170. Skälet till det konstitutionella valet att införa detta villkor i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF är förmodligen att uppväga det faktum att i) en direkt talan vid unionsdomstolarna tilläts mot alla *akter med allmän giltighet* (det vill säga akter som kan påverka ett mycket stort antal personer) och ii) talerätt utsträcks till *varje* person som berörs direkt av dessa akter (eftersom villkoret personligen berörd avskaffades i dessa situationer). Behovet att undvika en allmän talerätt (*actio popularis*) vid unionsdomstolarna föranledde att upphovsmännen till Lissabonfördraget stärkte kravet att de rättsliga effekterna av den akt som angrips av en sökande följer exakt och omedelbart av den angripna unionsakten.

171. Detta villkor kan emellertid inte vändas upp och ned och (om)tolkas på ett sätt som faktiskt leder till ännu mindre tillgång än tidigare och på det sättet berövar den uttryckliga ändringen av fördraget allt innehåll. Detta skulle strida mot den konstitutionella unionslagstiftarens klara vilja.¹¹²

172. Jag delar därför inte kommissionens föreslagna tolkning av domstolens praxis på senare tid. Jag ansluter mig i stället till generaladvokaten Cruz Villalóns uppfattning som ansåg att åtgärder som ”inte är av materiell karaktär, eller som är så att säga kompletterande” inte skulle utgöra genomförandeåtgärder. Unionsdomstolarna skulle snarare bedöma huruvida den angripna akten ”som sådan är fullt operativ” mot bakgrund av dess syfte, innehåll och inverkan på sökandens rättsliga situation.¹¹³

173. Jag tror att rättspraxis i stort återspeglar denna ståndpunkt. Domstolen har gjort klart att det är irrelevant huruvida den angripna akten i fråga medför genomförandeåtgärder med avseende på andra personer och huruvida andra delar i den angripna akten som inte sökanden angriper medför genomförandeåtgärder.¹¹⁴ Härutöver fann domstolen i målet Montessori att sökandena hade talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF eftersom de inte kunde förväntas inleda en konstlad rättegång för att angripa nationella akter som om det inte vore för lagöverträdelsen aldrig skulle ha kommit till stånd och på det sättet åstadkomma en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av den grundläggande unionsakten.¹¹⁵

109 Se dom av den 13 mars 2018, *Industrias Químicas del Vallés/kommissionen* (C-244/16 P, EU:C:2018:177, punkt 47 och där angiven rättspraxis) och beslut av den 4 juni 2012, *Eurofer/kommissionen* (T-381/11, EU:T:2012:273, punkt 59).

110 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2015, *Canon Europa/kommissionen* (C-552/14 P, ej publicerad, EU:C:2015:804, punkt 48).

111 Dom av den 7 juli 2015, *Federcoopesca m.fl./kommissionen* (T-312/14, EU:T:2015:472, punkterna 34–37).

112 Se, i synnerhet, följnot från presidiet till Europeiska konventet (734/03) av den 12 maj 2003, s. 20: ”... rekommenderar presidiet att villkoren för direkt talan *utvidgas*”. Min kursivering. Se också dom av den 13 december 2018, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles och Ayuntamiento de Madrid/kommissionen* (T-339/16, T-352/16 och T-391/16, EU:T:2018:927, punkt 40). Bland de många varningarna mot en alltför restriktiv tolkning av ändringen i fördraget i rättsvetenskapen, se till exempel Wildemeersch, J., *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 *et al* (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 Rhimes, M., ”The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive?”, *European Journal of Legal Studies*, volym 9, nr 1, 2016, s. 103–172, s. 116.

113 Förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet T & L Sugars och Sidul Açúcares/kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, punkt 32). Se också dom av den 25 oktober 2011, *Microban International och Microban* (Europe/kommissionen) (T-262/10, EU:T:2011:623, punkt 29).

114 Se ovan punkterna 162–164.

115 Dom av den 6 november 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci* (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 66). Se också förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i samma mål (EU:C:2018:229, punkt 71).

174. Samma resonemang har tillämpats i ett antal nyligen avgjorda mål av tribunalen. I målet Gazprom Neft anförde tribunalen att det skulle vara konstlat och orimligt att kräva att en operatör begärde en genomförandeåtgärd endast i syfte att kunna bestrida denna akt vid nationell domstol när det är klart att denna begäran med nödvändighet skulle komma att avslås och därför inte skulle ha gjorts inom ramen för normal affärsverksamhet.¹¹⁶ Vidare fann tribunalen i målen Tilly-Sabco och Doux att endast åtgärder som unionen eller nationella myndigheter vidtar inom *ramen för normal affärsverksamhet* kan utgöra genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF. Om dessa myndigheter inte inom ramen för normal verksamhet vidtar någon åtgärd för att genomföra regleringsakten och anger dess följder för sökanden medför inte den akten genomförandeåtgärder.¹¹⁷

175. Sammanfattningsvis infördes det tredje ledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF i fördraget för att fylla luckan i systemet för rättsmedel avseende alla de fall där indirekt prövning av unionsakter (det vill säga genom förhandsavgörandeförfarandet) är: i) omöjlig då unionsakten verkställer sig själv (som i målet Microban¹¹⁸) eller ii) rent konstlad och orimlig då det inte föreligger några genomförandeåtgärder i förhållande till sökanden (såsom i målen Montessori, Gazprom, Tilly-Sabco och Doux¹¹⁹) och/eller med avseende på effekter som angrips av sökanden (situationen som förelåg i målet Telefónica¹²⁰).

176. I huvudsak hör förevarande mål antingen till den första gruppen som beskrivs i föregående punkt (avseende bestämmandet av glyfosats säkerhet föreligger inte någon genomförandeåtgärd) eller i vart fall till den andra gruppen (klaganden skulle behöva konstlat angripa något beslut som antagits av federationen i detta sammanhang för att få tillfälle att väcka frågan om den angripna förordningens giltighet i det nationella målet i förhoppning om att den hänskjutande domstolen begär ett förhandsavgörande i den frågan enligt artikel 267 FEUF).

177. Av dessa skäl är det min uppfattning att klaganden också har rätt att föra talan mot den angripna förordningen enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF: den angripna förordningen är en regleringsakt som inte medför någon genomförandeåtgärd.

E. Återförvisning till tribunalen

178. Då min slutsats är att talan kan tas upp till prövning och eftersom prövning i sak inte förekommit i första instans ska målet återförvisas till tribunalen enligt artikel 61 i stadgan för Europeiska unionens domstol och beslut om rättegångskostnader ska meddelas senare.

179. Jag anser emellertid att domstolen har tillgång till allt nödvändigt underlag för att kunna meddela ett beslut att ogilla kommissionens yrkande om avvisning i första instans. Av hänsyn till effektivitet och processkostnader föreslår jag att domstolen väljer den vägen.

116 Dom av den 13 september 2018, Gazprom Neft/rådet (T-735/14 och T-799/14, EU:T:2018:548, punkt 102).

117 Dom av den 14 januari 2016, Tilly-Sabco/kommissionen (T-397/13, EU:T:2016:8, punkt 43) och Doux/kommissionen (T-434/13, ej publicerad, EU:T:2016:7, punkt 44).

118 Dom av den 25 oktober 2011, Microban International och Microban (Europe)/kommissionen (T-262/10, EU:T:2011:623). Se också dom av den 27 februari 2013, Bloufin Touna Ellas Naftiki Etaireia m.fl./kommissionen (T-367/10, ej publicerad, EU:T:2013:97) och dom av den 12 juni 2015, Health Food Manufacturers' Association m.fl./kommissionen (T-296/12, EU:T:2015:375).

119 Se ovan punkterna 173–174 i detta förslag till avgörande.

120 Se ovan punkt 162 i detta förslag till avgörande.

V. Förslag till avgörande

180. Jag föreslår att domstolen ska:

- upphäva beslutet av den 28 februari 2019, Région de Bruxelles-Capitale/kommissionen (T-178/18, ej publicerat, EU:T:2019:130),
- förklara att klagandens ogiltighetstalan kan tas upp till prövning i sak,
- återförvisa målet till tribunalen för avgörande i sak, och
- förordna att beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.