Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
16 päivänä heinäkuuta 2020[1]

Asia C-352/19 P

Région de Bruxelles-Capitale
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Asetus (EY) N:o 1107/2009 – Kasvinsuojeluaineet – Täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2324 – Tehoaine glyfosaatti – SEUT 263 artikla – Kantajina olevien yksityisten oikeussubjektien asiavaltuus – Suoraan koskeminen – SEU 4 artiklan 2 kohta – Jäsenvaltioiden hallintoalueet – Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale – Yhdenmukainen tulkinta – Erikseen koskeminen – Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä

I Johdanto

1. *Koskeeko* komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2017/2324,[2] jossa uusitaan glyfosaatti-tehoaineen hyväksyntä ja todetaan se käytännössä turvalliseksi, *suoraan* liittovaltiomuotoisen jäsenvaltion aluetta, jolla on kyseisen valtion perustuslain nojalla toimivalta suojella ympäristöä ja joka tätä toimivaltaa käyttäessään kieltää glyfosaatin käytön alueellaan, koska se pitää kyseistä tehoainetta vaarallisena?

2. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että tällainen unionin toimi ei koske suoraan kyseisenlaista aluetta, tässä tapauksessa Région de Bruxelles-Capitalea (Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue, Belgia). Näin ollen se jätti mainitun hallintoalueen nostaman kumoamiskanteen tutkimatta.[3] Katsoessaan, ettei Région de Bruxelles-Capitalella ole asiavaltuutta, unionin yleinen tuomioistuin teki nähdäkseni oikeudellisen virheen, eli se tulkitsi virheellisesti SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa ja useita sovellettavan johdetun oikeuden säännöksiä.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tehoaineen glyfosaatti hyväksynnän uusimisesta kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 mukaisesti ja komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 liitteen muuttamisesta 12.12.2017 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2017, L 333, s. 10; jäljempänä riidanalainen asetus).

3 Määräys 28.2.2019, Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (T-178/18, ei julkaistu, EU:T:2019:130; jäljempänä valituksenalainen määräys).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

3. Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka on hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY[4] (jäljempänä Århusin yleissopimus), määritelmiä koskevan 2 artiklan 2 ja 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Tässä yleissopimuksessa:

– –

2. ’Viranomaisella’ tarkoitetaan:

a) kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa;

b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut mukaan lukien

c) muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on a tai b kohdassa tarkoitetun elimen tai henkilön valvonnassa julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön;

– –

4. ’Yleisöllä’ tarkoitetaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä.”

4. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus”, 3 ja 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”3. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on – – mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

4. – – tämän artiklan 1, 2 ja 3 kappaleessa tarkoitettujen menettelyiden tulee olla riittäviä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja, joihin sisältyy tarvittaessa väliaikaiset turvaamistoimenpiteet, ja niiden tulee olla oikeudenmukaisia, tasapuolisia ja nopeita eivätkä ne saa olla niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyyn osallistumiselle. – –”

4 EUVL 2005, L 124, s. 1.

B Unionin oikeus

5. Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY liitteen I muuttamisesta tehoaineiden glyfosaatti ja tifensulfuronimetyyli sisällyttämiseksi siihen 20.11.2001 annetulla komission direktiivillä 2001/99/EY [5] glyfosaatti-tehoaine sisällytettiin kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY [6] liitteeseen I ja hyväksyttiin näin ollen kyseisen direktiivin nojalla 1.7.2002 alkaen.

6. Direktiivi 91/414 kumottiin 14.6.2011 alkavin vaikutuksin kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1107/2009 [7] siten, että sovellettiin tiettyjä siirtymätoimenpiteitä.

7. Asetuksen N:o 1107/2009 johdanto-osan 10, 23 ja 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(10) Aineita olisi sisällytettävä kasvinsuojeluaineisiin ainoastaan, kun on osoitettu, että niistä on selkeää hyötyä kasvintuotannossa ja ettei niillä odoteta olevan haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen tai kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön. Jotta kaikissa jäsenvaltioissa saavutettaisiin sama suojelun taso, päätös tällaisten aineiden hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä olisi tehtävä yhteisön tasolla yhdenmukaisten kriteereiden mukaisesti. Näitä kriteereitä olisi sovellettava tehoaineen ensimmäiseen tämän asetuksen nojalla tapahtuvaan hyväksyntään. Jo hyväksyttyjen tehoaineiden osalta kriteereitä olisi sovellettava niiden hyväksynnän uusimisen tai uudelleentarkastelun yhteydessä.

– –

(23) – – Siksi jäsenvaltioiden olisi myönnettävä kasvinsuojeluaineiden luvat.

– –

(29) Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on eräs keino varmistaa tavaroiden vapaa liikkuvuus yhteisössä. Päällekkäisen työn välttämiseksi, yrityksille ja jäsenvaltioille koituvan hallinnollisen taakan keventämiseksi ja kasvinsuojeluaineiden entistä yhdenmukaisemman saatavuuden mahdollistamiseksi muiden jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä yhden jäsenvaltion myöntämät luvat, jos niiden maatalouteen, kasvien terveyteen ja ympäristöön (myös ilmastoon) liittyvät olosuhteet ovat vastaavat. Tällaisen vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi yhteisö olisi jaettava vyöhykkeisiin, joilla vallitsevat mainitut vastaavat olosuhteet. Yhden tai useamman jäsenvaltion alueelle ominaiset ympäristöön tai maatalouteen liittyvät olosuhteet voivat kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot tunnustavat hakemuksesta toisen jäsenvaltion myöntämän luvan, muuttavat sitä tai kieltäytyvät antamasta lupaa kasvinsuojeluaineelle alueellaan, jos se on perusteltua ympäristöön tai maatalouteen liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi – –.”

5 EYVL 2001, L 304, s. 14.

6 EYVL 1991, L 230, s. 1.

7 EUVL 2009, L 309, s. 1.

8. Asetuksen N:o 1107/2009 20 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään merkityksellisin osin, että ”jos hyväksyntä peruutetaan tai sitä ei uusita ihmisten tai eläinten terveyttä tai ympäristöä koskevien välittömien huolenaiheiden vuoksi, asianomaiset kasvinsuojeluaineet on poistettava markkinoilta välittömästi”.

9. Asetuksen N:o 1107/2009 36 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetään merkityksellisin osin seuraavaa:

”Jos jäsenvaltion huolenaiheita, jotka liittyvät ihmisten tai eläinten terveyteen taikka ympäristöön, ei voida ottaa huomioon ottamalla käyttöön ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja kansallisia riskinhallintatoimenpiteitä, jäsenvaltio voi kieltäytyä myöntämästä kasvinsuojeluaineelle lupaa alueellaan, jos sillä on sen erityisistä ympäristöön tai maatalouteen liittyvistä olosuhteistaan johtuen perusteltuja syitä katsoa kyseisen aineen aiheuttavan yhä kohtuuttoman riskin ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle.”

10. Asetuksen N:o 1107/2009 40 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Edellä olevan 29 artiklan mukaisesti myönnetyn luvan haltija voi hakea lupaa samalle kasvinsuojeluaineelle, samaan käyttötarkoitukseen ja vastaavia maatalouskäytäntöjä noudattaen toisessa jäsenvaltiossa vastavuoroisen tunnustamismenettelyn nojalla, josta säädetään tässä alajaksossa, seuraavissa tapauksissa:

a) luvan on myöntänyt jäsenvaltio (viitejäsenvaltio), joka sijaitsee samalla vyöhykkeellä;

– –”

11. Saman asetuksen 41 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio, jolle 40 artiklan soveltamisalaan kuuluva hakemus on toimitettu, myöntää hakemuksen ja 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut liiteasiakirjat tutkittuaan ja ottaen tarvittaessa huomioon alueellaan vallitsevat olosuhteet luvan asianomaiselle kasvinsuojeluaineelle samoin edellytyksin kuin hakemuksen käsittelevä jäsenvaltio, paitsi silloin kun sovelletaan 36 artiklan 3 kohtaa.”

12. Asetuksen N:o 1107/2009 43 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Lupa uusitaan luvanhaltijan tekemästä hakemuksesta edellyttäen, että 29 artiklassa säädetyt vaatimukset edelleen täyttyvät.

– –

5. Jäsenvaltioiden on tehtävä päätös kasvinsuojeluaineen luvan uusimisesta 12 kuukauden kuluessa luvan kattaman tehoaineen, suoja-aineen tai tehosteaineen hyväksynnän uusimisesta.

6. Jos luvan uusimista koskevaa päätöstä ei luvanhaltijasta riippumattomista syistä tehdä ennen sen voimassaolon päättymistä, kyseisen jäsenvaltion on jatkettava voimassaoloaikaa ajaksi, joka on tarpeen tutkimusten loppuun saattamiseksi ja uusimista koskevan päätöksen tekemiseksi.”

13. Asetuksen N:o 1107/2009 78 artiklan 3 kohdassa säädettiin sellaisen asetuksen antamisesta, joka sisältää luettelon direktiivin 91/414 liitteessä I olevista tehoaineista, joita pidetään asetuksen N:o 1107/2009 nojalla hyväksyttyinä.

14. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 täytäntöönpanosta hyväksyttyjen tehoaineiden luettelon osalta 25.5.2011 annetulla komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 540/2011 [8] hyväksyttiin asetuksen N:o 1107/2009 78 artiklan 3 kohdassa säädetty luettelo. Glyfosaatti sisällytettiin tähän luetteloon, ja sen hyväksynnän päättymispäivä oli 31.12.2015.

15. Hakemus kyseisen hyväksynnän uusimiseksi jätettiin määräajassa. Myöhemmin komissio jatkoi glyfosaatin hyväksynnän voimassaoloa kahdesti asetuksen N:o 1107/2009 17 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella, koska menettely hyväksynnän uusimiseksi oli viivästynyt. [9]

16. Komissio antoi 12.12.2017 riidanalaisen asetuksen, jolla glyfosaatti-tehoaineen hyväksyntä uusittiin tietyin edellytyksin 15.12.2022 saakka.

C Belgian oikeus

17. Belgian kuningaskunnan perustuslain 1 §:n mukaan ”Belgia on liittovaltio, jonka muodostavat kieliyhteisöt ja hallintoalueet”. Perustuslain 3 §:n mukaan ”Belgian muodostavat seuraavat kolme hallintoaluetta: Flanderin hallintoalue, Vallonian hallintoalue ja Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue”.

18. Perustuslain 39 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Lailla annetaan alueellisille elimille, jotka sillä luodaan ja jotka koostuvat vaaleilla valituista edustajista, valta hoitaa lailla määritettäviä asioita – – siinä laajuudessa ja sillä tavalla kuin laissa on säädetty. – –”

19. Valtiollisen toimielinjärjestelmän uudistamisesta 8.8.1980 annetun erityislain (Loi spéciale de réformes institutionnelles, jäljempänä erityislaki) [10] 6 §:n 1 momentin II kohdan 1 alakohdan mukaan asioihin, joita hallintoalueet hoitavat, kuuluu ”ympäristön ja erityisesti maanpinnan, maaperän, veden ja ilman suojeleminen saastumiselta ja vahingolliselta toiminnalta – –”. Tämän säännöksen nojalla hallintoalueet ovat toimivaltaisia sääntelemään kasvinsuojeluaineiden käyttöä alueellaan.

20. Erityislain 6 §:n 1 momentin II kohdan 1 alakohdan mukaan liittovaltion viranomaisella on toimivalta ”vahvistaa tuotteita koskevat vaatimukset”. Näin ollen juuri liittovaltion viranomainen tutkii kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevat lupahakemukset ja myöntää tällaisia lupia Belgiassa asetuksen N:o 1107/2009 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Erityislain 6 §:n 4 momentin 1 kohdan mukaan hallintoalueet osallistuvat kuitenkin tämän toimivallan käyttöön.

21. Kasvinsuojeluaineiden säilyttämisestä, markkinoille saattamisesta ja käytöstä maataloudessa 28.2.1994 tehdyn kuninkaan päätöksen (Arrêté royal relative à la conservation, à la mise sur le marché et à l’utilisation des pesticides à usage agricole, jäljempänä kuninkaan päätös) [11] 7 §:ssä säädetään, että on kiellettyä saattaa markkinoille, valmistaa, kuljettaa, tuoda maahan, tarjota, esitellä, tarjota myyntiin, pitää hallussa, hankkia tai käyttää maataloustarkoituksiin

8 EUVL 2011, L 153, s. 1.

9 Täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tehoaineiden – – glyfosaatti – – hyväksynnän voimassaoloajan pidentämisestä 20.10.2015 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1885 (EUVL 2015, L 276, s. 48) ja täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 540/2011 muuttamisesta tehoaineen glyfosaatti hyväksynnän voimassaoloajan pidentämiseksi 29.6.2016 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2016/1056 (EUVL 2016, L 173, s. 52).

10 Moniteur Belge, 15.8.1980, s. 9434.

11 Moniteur Belge, 11.5.1994, s. 12504.

kasvinsuojeluainetta, jota ministeri ei ole aiemmin hyväksynyt. Kyseisen päätöksen 8 §:n mukaan ”ministeri tai ministerin tätä tarkoitusta varten nimeämä virkamies antaa hyväksynnän [9 §:ssä tarkoitetun hyväksyntäkomitean] suosituksesta”. Kuninkaan päätöksen 9 §:n mukaan hyväksyntäkomitea koostuu 12:sta ministerin nimeämästä jäsenestä, joihin kuuluu ”Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen ministeripresidentin esittämä Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen asiantuntija”.

22. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue antoi 20.6.2013 määräyksen kasvinsuojeluaineiden kestävästä käytöstä Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella (jäljempänä vuoden 2013 määräys). [12] Vuoden 2013 määräyksen 1 §:n 1 momentin mukaan kyseisellä määräyksellä pannaan täytäntöön yhteisön politiikan puitteista torjunta-aineiden kestävän käytön aikaansaamiseksi 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/128/EY. [13] Sen 1 §:n 3 momentin mukaan Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue ”voi yksilöidä kasvinsuojeluaineita, joiden käyttö on kiellettyä niistä ihmisten terveydelle tai ympäristölle aiheutuvien riskien vuoksi”.

23. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue antoi vuoden 2013 määräyksen perusteella 10.11.2016 päätöksen, jossa kielletään glyfosaattia sisältävien kasvinsuojeluaineiden käyttö Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella (jäljempänä vuoden 2016 päätös). [14] Vuoden 2016 päätöksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Glyfosaattia sisältävän kasvinsuojeluaineen käyttö Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella on kiellettyä.”

III Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

24. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue nosti 8.3.2018 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen riidanalaisen asetuksen kumoamiseksi. Se vetosi kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen.

25. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue väitti ensinnäkin, että riidanalaisella asetuksella rikotaan velvollisuutta varmistaa ihmisten terveyden ja ympäristön korkeatasoinen suojelu. Sen mukaan asetus 2017/2324 perustuu sellaiseen terveys- ja ympäristöriskien tieteelliseen arviointiin, joka ei täytä varovaisuusperiaatteen vaatimuksia. Komissio ei tehnyt varovaisuusperiaatteen mukaista poliittista arviointia ja riskinarviointia.

26. Toiseksi Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue vetosi perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin ja hyvän hallinnon periaatteen loukkaamiseen. Riidanalainen asetus on sen mukaan sisäisesti epäjohdonmukainen. Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue väitti, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan perustelukappaleissa ja artikloissa annetaan ymmärtää, että glyfosaatilla ei ole haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen tai kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön, kun taas kyseisen asetuksen liitteessä I olevista erityissäännöksistä ilmenee tällaisten vaikutusten olemassaolo.

12 Moniteur Belge, 21.6.2013, s. 40062.

13 EUVL 2009, L 309, s. 71.

14 Moniteur Belge, 2.12.2016, s. 79492.

27. Unionin yleinen tuomioistuin jätti 28.2.2019 antamallaan valituksenalaisella määräyksellä Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen kanteen tutkimatta asiavaltuuden puuttumisen vuoksi. Tarkemmin ottaen unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalainen asetus ei *koskenut* Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoaluetta *suoraan* SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

28. Unionin tuomioistuimeen 1.5.2019 tekemässään valituksessa Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue vaatii, että unionin tuomioistuin toteaa, että valitus voidaan ottaa tutkittavaksi ja että se on perusteltu, kumoaa valituksenalaisen määräyksen, lausuu valittajan nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisesta, palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29. Komissio puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Arviointi

30. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön toimista, jota ei ole osoitettu hänelle, nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi kahdessa tilanteessa. Tällaisen kanteen nostaminen on mahdollista yhtäältä sillä edellytyksellä, että toimi koskee kyseistä henkilöä suoraan ja erikseen. Toisaalta hän voi nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, jos kyseinen toimi koskee häntä suoraan.

31. Unionin yleinen tuomioistuin ei valituksenalaisessa määräyksessä tutkinut valittajan asiavaltuutta kummassakaan näistä tilanteista. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi päättyi, kun se totesi, ettei riidanalainen asetus *koske* valittajaa *suoraan*, mikä on yhteinen edellytys molemmille edellä kuvatuille tilanteille.

32. Valittaja riitauttaa valituksessaan tämän toteamuksen ja esittää yhden ainoan valitusperusteen, joka koskee väitettyä oikeudellista virhettä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinnassa ja soveltamisessa. Valitusperuste jakaantuu kahteen osaan. Valittaja väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se tulkitsi virheellisesti Århusin yleissopimuksen 9 artiklaa eikä näin ollen ottanut sitä huomioon asianmukaisesti. Toiseksi valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki asian kannalta merkityksellisten unionin johdetun oikeuden säännösten (erityisesti asetuksen N:o 1107/2009) virheellisen tulkinnan perusteella päätelmän siitä, missä määrin riidanalainen asetus vaikutti valittajaan.

33. Tämän ratkaisuehdotuksen rakenne on seuraavanlainen. Aloitan tarkasteluni valittajan ainoan valitusperusteen toisesta osasta, joka koskee asian kannalta merkityksellisten unionin johdetun oikeuden säännösten väitetysti virheellistä tulkintaa, mikä johti SEUT 263 artiklan neljännen kohdan virheelliseen soveltamiseen (A). Tultuani siihen tulokseen, että valittajan väitteet ovat tältä osin perusteltuja, tarkastelen seuraavaksi täydellisyyden vuoksi lyhyesti ainoan valitusperusteen ensimmäistä osaa (B). Tämän jälkeen käytän tilaisuutta esittääkseni muutamia yleisiä huomautuksia asiavaltuutta koskevien edellytysten aiheettoman suppeasta tulkinnasta, sillä edellytysten automaattinen ja jokseenkin kaavamainen soveltaminen liittovaltiomuotoisten jäsenvaltioiden hallintoalueiden tai muiden yksikköjen tilanteeseen johtaa erittäin kyseenalaisiin tuloksiin, kuten nyt käsiteltävä valitus erittäin selvästi osoittaa (C). Lopuksi tarkastelen valituksen arvioinnin seurauksia (D).

A Ainoan valitusperusteen toinen osa: asiaa koskevien unionin johdetun oikeuden säännösten virheellinen tulkinta

34. Aloitan valituksen arvioinnin ainoan valitusperusteen toisesta osasta. Osapuolet ovat käsitelleet tätä valitusperusteen osaa seikkaperäisemmin huomautuksissaan, minkä lisäksi sen yhteydessä tulee myös esille tiettyjä seikkoja, joilla on perustuslaillista merkitystä.

35. Esitettyäni osapuolten lausumat (1) tarkastelen ensin suoraan koskemisen käsitettä koskevaa oikeuskäytäntöä (2). Sen jälkeen keskityn lähemmin siihen, miten kyseistä käsitettä on sovellettu hallintoalueiden ja muiden paikallisyksikköjen yhteydessä (3). Tätä taustaa vasten arvioin sitten valittajan esittämien väitteiden perusteltavuutta (4).

1. Asianosaisten lausumat

36. Valittaja väittää ainoan valitusperusteensa toisessa osassa, että unionin yleisen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan riidanalainen asetus ei koske sitä suoraan, perustuu SEUT 263 artiklan neljännen kohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1107/2009 20 artiklan 2 kohdan, 32 artiklan 1 kohdan, 36 artiklan 3 kohdan, 41 artiklan 1 kohdan sekä 43 artiklan 5 ja 6 kohdan kanssa, virheelliseen tulkintaan.

37. Valittaja moittii ensinnäkin ja yleisesti sitä, että unionin yleinen tuomioistuin on jättänyt huomiotta osan väitteistä, joita ensimmäisessä oikeusasteessa esitettiin tutkittavaksi ottamisesta. Valittaja oli ensimmäisessä oikeusasteessa lähinnä väittänyt, että riidanalainen asetus koski sitä suoraan kahdella tavalla: i) koska se on toimivaltainen sääntelemään kasvinsuojeluaineiden käyttöä alueellaan ja ii) koska se osallistui Belgiassa liittovaltion tasolla toteutettaviin menettelyihin, jotka koskevat kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevien lupien uusimista. Valituksenalaisessa määräyksessä unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin jätti ensin mainitun näkökohdan pitkälti huomiotta ja keskittyi ainoastaan jälkimmäiseen näkökohtaan. Näin ollen tiettyjä valittajan väitteitä ei käsitelty.

38. Toiseksi valittaja arvostelee valituksenalaisen määräyksen 50–55 kohtaa: glyfosaatin luvan uusimisesta seurasi suoraan glyfosaattia sisältävien tuotteiden olemassa olevien markkinoille saattamista koskevien lupien *voimassaolon jatkuminen*. Riidanalainen asetus mahdollisti tällaisten lupien voimassaolon jatkumisen, mutta nämä luvat olisivat ipso facto rauenneet, ellei hyväksyntää olisi uusittu.

39. Kolmanneksi valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen määräyksen 56–59 kohdassa virheen hylätessään väitteen, jonka mukaan riidanalainen asetus koski valittajaa suoraan, sillä valittajan on osallistuttava lupien uusimista koskeviin kansallisiin päätöksentekomenettelyihin. Toimivaltainen liittovaltion ministeri tekee lopullisen päätöksen kuultuaan maatalouskäyttöön tarkoitettujen torjunta-aineiden hyväksyntäkomiteaa (jäljempänä hyväksyntäkomitea), jonka jäsen valittaja on.

40. Neljänneksi valittaja arvostelee niitä syitä, joilla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen määräyksen 60–63 kohdassa sen väitteen, jonka mukaan, kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 1107/2009 säädetty vastavuoroisen tunnustamisen menettely, riidanalaisella asetuksella tehdään tyhjäksi hyväksyntäkomitean ja näin ollen valittajan oma mahdollisuus vastustaa minkä tahansa glyfosaattia sisältävän tuotteen markkinoille saattamista, jos kyseiselle tuotteelle on jo myönnetty lupa toisessa jäsenvaltiossa. Asetuksessa ei jätetä

kansallisille viranomaisille lainkaan harkintavaltaa, vaan sillä säännellään tyhjentävästi sitä, onko glyfosaatti asetuksen N:o 1107/2009 vaatimusten mukainen. Riidanalaisella asetuksella luodaan siten automaattisesti tuottajille oikeuksia ja viranomaisille vastaavia velvoitteita.

41. Viidenneksi valittaja riitauttaa valituksenalaisen määräyksen 66–77 kohdassa esitetyt syyt, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen väitteen, joka perustui riidanalaisen asetuksen vaikutuksiin vuoden 2016 päätöksen lainmukaisuuteen. Valittaja katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin sekoitti edellytykset, joiden täyttyessä toimen voidaan katsoa ”koskevan suoraan” kantajaa, edellytyksiin, joiden täyttyessä toimen voidaan katsoa ”koskevan erikseen” kantajaa, ja se sovelsi näin virheellisesti unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä. Valittaja väittää, että tämän virheen vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ymmärtänyt, että riidanalaisella asetuksella vaarannetaan vuoden 2016 päätöksen pätevyys ja tehokas vaikutus.

42. Komissio puolustaa valituksenalaista määräystä. Komission mukaan riidanalaisen asetuksen tuottamat vaikutukset valittajan oikeusasemaan eivät ole *suoria*, koska glyfosaattia sisältävien tuotteiden markkinoille saattamiseen tarvitaan liittovaltion viranomaisen päätös.

43. Komissio väittää, että valittajan osallistuminen markkinoille saattamista koskevien lupien uusimista koskeviin päätöksentekomenettelyihin perustuu yksinomaan kansalliseen oikeuteen. Sillä ei näin ollen ole merkitystä käsiteltävän asian kannalta. Riidanalaisella päätöksellä ei joka tapauksessa riistetä valittajalta oikeutta osallistua neuvoa-antavassa ominaisuudessa Belgiassa toteutettaviin lupamenettelyihin.

44. Komission mukaan valituksenalaisen määräyksen 61 kohdassa todetaan perustellusti, että vaikka jo myönnetty markkinoille saattamista koskeva lupa tunnustettaisiin vastavuoroisesti, jäsenvaltio ei ole automaattisesti velvollinen myöntämään lupaa ja sille jää näin ollen edelleen harkintavaltaa. Valittajan asetuksen N:o 1107/2009 43 artiklaan perustuva arvostelu on komission mukaan myös väärin kohdistettua. Kyseisen säännöksen mukaan markkinoille saattamista koskevien lupien haltijoiden on haettava lupien uusimista ja jäsenvaltioiden on tehtävä päätös tällaisista uusimista koskevista hakemuksista siinä asetetussa määräajassa.

45. Komissio katsoo lopuksi, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi oikein asiavaltuutta koskevaa unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä eikä sekoittanut keskenään kahta edellytystä, joiden mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen. Lisäksi ratkaisut, joita kansalliset tuomioistuimet mahdollisesti tekevät vuoden 2016 päätöksen lainmukaisuudesta, eivät johdu riidanalaisesta asetuksesta.

2. Yleisiä huomautuksia suoraan koskemisen käsitteestä

46. Jotta asianosaisten väitteitä voidaan arvioida asianmukaisesti, on hyödyllistä palauttaa mieleen, että unionin toteuttama toimi ”koskee” kantajaa SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla, kun se vaikuttaa kantajan *oikeus*asemaan. Näin on silloin, kun muutetaan kantajalla olevia, luonteeltaan yksityisiä tai julkisia, oikeuksia ja velvollisuuksia. [15]

[15] Ks. vastaavasti tuomio 6.11.1990, Weddel v. komissio (C-354/87, EU:C:1990:371, 23 kohta) ja määräys 10.9.2002, Japan Tobacco ja JT International v. parlamentti ja neuvosto (T-223/01, EU:T:2002:205, 50 kohta). Oikeuskirjallisuudessa käydystä keskustelusta ks. esim. Barents, R., *Remedies and Procedures before the EU Courts*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2016, s. 238. Sitä vastoin unionin toimen vaikutukset kantajan etuihin, joita ei suojata lailla, eivät ole merkityksellisiä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kannalta: ks. esim. tuomio 29.6.2004, Front national v. parlamentti (C-486/01 P, EU:C:2004:394, 35 ja 36 kohta).

47. Käsiteltävä valitus koskee kuitenkin suoraan koskemisen käsitettä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”*kahden kriteerin* on täytyttävä *kumulatiivisesti* sen edellytyksen osalta, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen on koskettava suoraan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on *välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan*, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, *ollenkaan harkintavaltaa*, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista”. [16]

48. Tämä tarkoittaa lähinnä sitä, että riitautetun toimen oikeusvaikutusten on seurattava toimesta itsestään, *automaattisesti*, ilman että unionin tai jäsenvaltioiden on tarpeen toteuttaa myöhemmin mitään muuta toimenpidettä. [17] Suoraan koskemisen edellytys täyttyy näin ollen, kun riitautetun unionin toimen ja kantajan oikeusaseman muuttumisen välillä voidaan todeta olevan *suora syy-seuraussuhde*. Suoraan koskemisen edellytys ei täyty, jos unionin toimielimet tai kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet muita toimia, jotka ovat omiaan katkaisemaan tämän yhteyden. [18]

49. Soveltaessaan edellä esitettyjä näkökohtia unionin tuomioistuimet ovat toisinaan, mutta eivät todellakaan aina, hylänneet näiden kahden suoraan koskemisen edellytyksen liiallisen jäykän tulkinnan. Toisinaan ne sivuuttavat pelkät muodolliset seikat ja hylkäävät vastaajina olevien toimielinten esittämät tahalliset virhepäätelmät arvioidakseen konkreettisesti tapaa, jolla riitautettu unionin toimi vaikutti kantajan oikeusasemaan. [19] Ne keskittyivät tarkastelussaan näin ollen siihen, rajoitettiinko kyseisellä toimella kantajien aineellisia [20] tai menettelyllisiä [21] oikeuksia tai luotiinko sillä tiettyjä velvoitteita kantajille. [22]

50. Ensinnäkin on todettava, että täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttumiseen liittyvä edellytys ei tarkoita sitä, että *mikä tahansa* täytäntöönpanotoimi sulkisi välittömästi ja väistämättä pois suoraan koskemisen. Unionin tuomioistuimet ovat etenkin katsoneet suoraan koskemisen edellytyksen täyttyvän, jos unionin tai kansallinen täytäntöönpanotoimi oli olemassa mutta jos todellisuudessa unionin tai kansallisilla viranomaisilla ei ollut aitoa harkintavaltaa sen suhteen, miten päätoimi oli pantava täytäntöön. [23]

51. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi katsonut toimen koskevan kantajaa suoraan olosuhteissa, joissa kyseisessä unionin toimessa säädettiin tyhjentävästi tavasta, jolla kansallisten viranomaisten oli tehtävä päätöksensä, [24] tai tuloksesta, joka oli saavutettava, [25] joissa kansallisten

16 Tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kursivointi tässä.

17 Ks. esim. tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym. (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 103 kohta) ja tuomio 29.6.2004, Front national v. parlamentti (C-486/01 P, EU:C:2004:394, 34 kohta).

18 Ks. vastaavasti tuomio 27.4.1995, CCE Vittel v. komissio (T-12/93, EU:T:1995:78, 58 kohta). Oikeuskirjallisuudesta ks. esim. Schermers, H. G. ja Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6. painos, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2001, s. 914; Albors Llorens, A., *Private Parties in European Community Law: Challenging Community Measures*, Clarendon Press, Oxford, 1996, s. 73 ja Mariatte, F. ja Ritleng, D., *Contentieux de l'union européenne 1: Annulation. Exception d'illégalité*, Lamy, Paris, 2010, s. 179.

19 Ks. esim. tuomio 5.5.1998, Glencore Grain v. komissio (C-404/96 P, EU:C:1998:196, 38–54 kohta).

20 Ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 50 kohta) ja tuomio 10.3.2020, IFSUA v. neuvosto (T-251/18, EU:T:2020:89, 51 kohta).

21 Ks. vastaavasti tuomio 24.3.1994, Air France v. komissio (T-3/93, EU:T:1994:36, 80 kohta) ja tuomio 3.4.2003, Royal Philips Electronics v. komissio (T-119/02, EU:T:2003:101, 284 ja 285 kohta).

22 Ks. vastaavasti tuomio 30.4.2015, Hitachi Chemical Europe ym. v. ECHA (T-135/13, EU:T:2015:253, 29–38 kohta).

23 Ks. mm. tuomio 17.9.2009, komissio v. Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, 49 kohta).

24 Ks. tuomio 6.11.1990, Weddel v. komissio (C-354/87, EU:C:1990:371, 19 kohta).

25 Ks. vastaavasti tuomio 13.3.2008, komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 62 kohta).

viranomaisten rooli oli äärimmäisen pieni ja luonteeltaan pelkästään hallinnollinen [26] tai puhtaasti mekaaninen [27] ja joissa jäsenvaltiot toteuttivat lähinnä toissijaisia toimenpiteitä kyseisen unionin toimen lisäksi, [28] vaikka näistä toimenpiteistä säädettiinkin nimenomaisesti kyseisessä unionin toimessa. [29]

52. Lisäksi unionin tuomioistuimet ovat myös todenneet, että sitä, koskeeko unionin toimi suoraan kantajaa, jolle tointa ei ole osoitettu, on arvioitava ”ottaen huomioon kyseisen toimen tarkoitus”. [30] Tämä tarkoittaa, että on merkityksetöntä, voivatko riitautetun unionin toimen *muut* vaikutukset syntyä ainoastaan täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamisen myötä, sikäli kuin vaikutukset, joihin kantaja vetoaa, seuraavat välittömästi ja automaattisesti kyseisestä toimesta. [31]

53. Samankaltainen lähestymistapa on omaksuttu sen edellytyksen osalta, jonka mukaan täytäntöönpanosta vastaavilla viranomaisilla ei ole harkintavaltaa kyseessä olevan unionin toimen täytäntöönpanossa. Tähänkin edellytykseen on usein suhtauduttu terveellä annoksella realismia. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi johdonmukaisesti katsonut suoraan koskemisen edellytyksen täyttyvän silloin, ”kun niillä, joille toimenpide on osoitettu, on *vain teoreettinen* mahdollisuus olla ryhtymättä [unionin toimessa] edellytettyihin toimiin ja kun *heidän tahdostaan* ryhtyä [toimen] mukaisiin toimenpiteisiin ei ole epäilystäkään”. [32] Tämä periaate edellyttää kussakin tapauksessa kaikkien asiaan liittyvien olosuhteiden arvioimista sen varmistamiseksi, onko kyseisen unionin toimen täytäntöönpano varmaa. [33]

54. Unionin yleinen tuomioistuin kiteytti tämän oikeuskäytännön perustana olevan logiikan melko hyvin yhdessä ratkaisuistaan seuraavasti: ”– – jos siinä tapauksessa, kun toimielin osoittaa yhteisön toimen jäsenvaltiolle, ne toimenpiteet, joihin jäsenvaltion on ryhdyttävä toimen seurauksena, ovat luonteeltaan automaattisia tai jos *lopputuloksesta ei missään tapauksessa ole epäilyksiä*, toimi koskee suoraan ketä tahansa henkilöä, johon nämä toimenpiteet vaikuttavat. Jos toimessa sen sijaan jätetään jäsenvaltiolle mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin tai ei, sitä henkilöä, johon vaikutukset kohdistuvat, koskee suoraan jäsenvaltion toiminta tai toimimattomuus eikä toimi sellaisenaan. Toisin sanoen se, onko kyseessä olevalla toimella vaikutuksia, ei saa riippua siitä, *miten kolmas taho käyttää harkintavaltaansa, paitsi jos on ilmeistä, että tätä harkintavaltaa voidaan käyttää vain tietyllä tavalla*.” [34]

55. Samaan tapaan unionin tuomioistuimet ovat katsoneet, että esteenä suoraan koskemiselle ei ole se, että kantaja voi saattaa asian toimivaltaisten kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, jos kansallinen täytäntöönpano on täysin automaattista ja tapahtuu pelkästään unionin

26 Ks. tuomio 13.5.1971, International Fruit Company ym. v. komissio (41/70–44/70, EU:C:1971:53, 23–26 kohta).

27 Ks. vastaavasti tuomio 26.9.2000, Starway v. neuvosto (T-80/97, EU:T:2000:216, 61–65 kohta) ja tuomio 1.7.2009, ISD Polska ym. (T-273/06 ja T-297/06, EU:T:2009:233, 68 kohta).

28 Ks. vastaavasti tuomio 29.6.1994, Fiskano v. komissio (C-135/92, EU:C:1994:267, 27 kohta).

29 Ks. vastaavasti tuomio 25.10.2011, Microban International and Microban (Europe) v. komissio (T-262/10, EU:T:2011:623, 29 kohta).

30 Tuomio 3.4.2003, Royal Philips Electronics v. komissio (T-119/02, EU:T:2003:101, 276 kohta).

31 Ibid., 277–281 kohta.

32 Ks. vastaavasti tuomio 10.9.2009, komissio v. Ente per le Ville vesuviane ja Ente per le Ville vesuviane v. komissio (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:52, 46 kohta); tuomio 5.5.1998, Dreyfus v. komissio (C-386/96 P, EU:C:1998:193, 44 kohta) ja tuomio 17.1.1985, Piraiki-Patraiki ym. v. komissio (11/82, EU:C:1985:18, 8–10 kohta). Kursivointi tässä.

33 Ks. vastaavasti tuomio 23.11.1971, Bock v. komissio (62/70, EU:C:1971:108, 6–8 kohta) ja tuomio 31.3.1998, Ranska ym. v. komissio (C-68/94 ja C-30/95, EU:C:1998:148, 51 kohta).

34 Määräys 10.9.2002, Japan Tobacco ja JT International v. parlamentti ja neuvosto (T-223/01, EU:T:2002:205, 46 kohta). Kursivointi tässä.

säännösten eikä siinä välissä olevien kansallisten säännösten nojalla.[35] Samoin esteenä suoraan koskemiselle ei ole se, että kyseisen unionin toimen vaikutus kantajan oikeusasemaan on myös seurausta toimen adressaatin tietyistä valinnoista.[36]

56. Nämä periaatteet koskevat ilmiselvästi kaikkia niitä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, jotka ovat SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja ”muita kuin etuoikeutettuja” kantajia. Tähän kuuluvat siis kaikki alueelliset tai paikalliset yksiköt, edellyttäen että ne ovat kansallisen oikeuden mukaan oikeushenkilöitä.[37]

57. Samanaikaisesti on kuitenkin myönnettävä, että liittovaltiomuotoisten jäsenvaltioiden yksiköt eivät ole luonteeltaan yksinkertaisesti mikä tahansa (yksityinen) luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö muiden kuin etuoikeutettujen kantajien ominaisuudessaan. Tässä vaiheessa on siten hyödyllistä tutkia, miten unionin tuomioistuimet ovat soveltaneet näitä periaatteita hallintoalueiden tai muiden paikallisyksikköjen osalta.

3. Suoraan koskeminen hallintoalueiden tai muiden paikallisyksikköjen tapauksessa

58. Tuomiossa Vlaams Gewest todettiin, että komission valtiontukipäätös koski *suoraan ja erikseen* Flanderin aluehallinnon oikeudellista asemaa. Päätös esti suoralla tavalla Flanderin aluehallintoa käyttämästä haluamallaan tavalla toimivaltuuksiaan, jotka liittyivät riidanalaisen tuen myöntämiseen, ja pakottivat sen muuttamaan tuensaajan kanssa tekemäänsä lainasopimusta.[38] Samankaltaisia toteamuksia sisältyy myös muihin unionin tuomioistuinten ratkaisuihin, kuten tuomioon Diputación Foral de Guipúzcoa: ”riidanalaiset [komission] päätökset koskevat kantajia suoraan ja erikseen – – [siltä osin kuin ne] koskevat nimittäin juuri kantajien toteuttamia verotuksellisia toimenpiteitä, ja niillä estetään kyseisiä kantajia käyttämästä haluamallaan tavalla niille suoraan Espanjan sisäisen oikeuden nojalla annettuja toimivaltuuksia”.[39]

59. Tuomiossa Freistaat Sachsen katsottiin, että komission päätös, joka oli osoitettu Saksan liittotasavallalle, koski Saksin osavaltiota suoraan siltä osin kuin Saksan liittotasavalta ei käyttänyt harkintavaltaa antaessaan sen tiedoksi Saksin osavaltiolle.[40] Samaan tapaan tuomiossa Regione Friuli-Venezia Giulia todettiin, että komission päätös esti kantajana ollutta hallintoaluetta jatkamasta kyseisen lainsäädännön soveltamista, kumosi kyseisen lainsäädännön vaikutukset ja edellytti sen aloittavan hallinnollisen menettelyn komission päätöksen noudattamisen varmistamiseksi. Kantajana olleella hallintoalueella oli siten asiavaltuus unionin tuomioistuimissa.[41] Tuomiossa Nederlandse Antillen katsottiin vastaavasti, että kaksi

35 Tuomio 29.3.1979, NTN Toyo Bearing v. neuvosto (113/77 R, EU:C:1977:156, 11 ja 12 kohta). Unionin tuomioistuinten tehtävähän ei voi olla tutkia ja tulkita kansallisia menettelysääntöjä sen määrittämiseksi, onko kantajalla mahdollisesti kansallisessa oikeudessa käytettävissään muita oikeussuojakeinoja oikeuksiensa toteuttamiseksi: ks. tuomio 9.6.2016, Marquis Energy v. neuvosto (T-277/13, ei julkaistu, EU:T:2016:343, 108 kohta) ja tuomio 6.6.2013, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (T-279/11, EU:T:2013:299, 70–72 kohta).

36 Ks. vastaavasti tuomio 13.3.2008, komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 49–52 kohta); tuomio 15.12.2005, Infront WM v. komissio (T-33/01, EU:T:2005:461, 133–135 ja 138 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio 25.10.2011, Microban International ja Microban (Europe) v. komissio (T-262/10, EU:T:2011:623, 28 kohta).

37 Ks. vastaavasti tuomio 2.5.2006, Regione Siciliana v. komissio (C-417/04 P, EU:C:2006:282, 24 kohta).

38 Tuomio 30.4.1998, Vlaams Gewest v. komissio (T-214/95, EU:T:1998:77, 29 kohta).

39 Tuomio 23.10.2002, Diputación Foral de Guipúzcoa v. komissio (T-269/99, T-271/99 ja T-272/99, EU:T:2002:258, 41 kohta).

40 Tuomio 15.12.1999, Freistaat Sachsen ym. v. komissio (T-132/96 ja T-143/96, EU:T:1999:326, 89 ja 90 kohta). Samaan tapaan tuomio 5.10.2005, Land Oberösterreich v. komissio (T-366/03 ja T-235/04, EU:T:2005:347, 29 kohta).

41 Tuomio 15.6.1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia v. komissio (T-288/97, EU:T:1999:125, 32 kohta).

merentakaisista maista ja merentakaisilta alueilta peräisin olevan riisin tuontia koskevaa komission asetusta koski kantajaa suoraan lähinnä sen perusteella, että näillä asetuksilla oli luotu täydellinen ja sitova säännöstö, joka ei jättänyt jäsenvaltioille minkäänlaista harkintavaltaa.[42]

60. Edellä esitetty oikeuskäytäntölinja viittaa siihen, että unionin toimi koskee alueellista tai paikallista yksikköä suoraan, kun yksikölle on annettu toimivaltaa, jota se käyttää itsenäisesti kyseisen jäsenvaltion kansallisen perustuslaillisen järjestelmän rajoissa, ja kun unionin toimi estää kyseistä yksikköä käyttämästä tätä toimivaltaa haluamallaan tavalla.[43] Unionin tuomioistuimet ovat käyttäneet tätä arviointiperustetta (josta käytetään usein nimitystä ”Vlaams Gewest -kriteeri”) määrittääkseen sekä suoraan *että* erikseen koskemisen hallintoalueiden ja muiden paikallisyksikköjen osalta.

61. Vaikka nämä kaksi edellytystä olisi teoriassa pidettävä erillisinä, Vlaams Gewest -kriteerissä ei nähdäkseni eroteta toimia, jotka vaikuttavat alueelliseen yksikköön *suoraan* (muuttamalla sen oikeusasemaa automaattisesti) ja *erikseen* (niiden erityisten olosuhteiden vuoksi, jotka erottavat kyseisen yksikön kaikista muista oikeushenkilöistä ja luonnollisista henkilöistä). Molemmat edellytykset vaikuttavat kuuluvan saman otsikon alle: alueellista yksikköä estetään käyttämästä sille kansallisessa lainsäädännössä annettua erityistä toimivaltaa. Siten käytännössä, vaikka sitä ei ehkä avoimesti myönnetäkään, Vlaams Gewest -kriteerin täyttäviä alueellisia ja paikallisia yksikköjä ei tosiasiallisesti kohdella samalla tavalla kuin mitä tahansa yksityistä muuta kuin etuoikeutettua kantajaa.[44]

62. Pelkästään se seikka, että hallintoalueella on – alueensa taloudellisten, sosiaalisten tai ympäristöön liittyvien kysymysten osalta toimivaltaisena viranomaisena – *jonkinlaista toimivaltaa* asiassa, jota säännellään yleisesti sovellettavalla unionin toimella, ei voi itsessään riittää siihen, että tällaisen toimen voitaisiin katsoa ”koskevan” kyseistä hallintoaluetta SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.[45] Toisin sanoen hallintoalueet eivät voi nostaa kannetta sellaisista unionin toimista, jotka vaikuttavat niiden etuihin yleisesti.[46] Siihen vaaditaan jotain muutakin: se, että toimella rajoitetaan suoraan hallintoalueelle jäsenvaltion valtiosäännön tasolla annetun *tietyn toimivallan* käyttämistä.[47]

63. Näiden periaatteiden valossa tarkastelen seuraavaksi asianosaisten väitteitä.

42 Tuomio 10.2.2000, Nederlandse Antillen v. komissio (T-32/98 ja T-41/98, EU:T:2000:36, 60 ja 61 kohta).

43 Samaan tapaan em. Barents, R., s. 275; Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 330 ja Lenaerts, K. ja Cambien, N., ”Regions and the European Courts: Giving Shape to the Regional Dimension of Member State”, *European Law Review*, 2010, nro 35, s. 609–635.

44 Mikä käy selvästi ilmi, kun samaa kriteeriä sovelletaan tavalliseen kantajana olevaan yksityiseen oikeussubjektiin. Esimerkiksi mikä tahansa yritys voisi väittää, että tietyn unionin säännöstön vuoksi se ei voi käyttää haluamallaan tavalla omia toimivaltuuksiaan, joita sillä on suoraan kansallisen oikeuden nojalla. Se ei voi tehdä sopimuksia, käydä kauppaa tai harjoittaa liiketoimintaansa tavalla, joka olisi muutoin mahdollista. Kun kyse on ”tavallisesta” muusta kuin etuoikeutetusta kantajasta, tällaiset vaatimukset eivät kuitenkaan mitenkään täyttäisi suoraan ja erikseen koskemisen edellytyksiä tämän kantajan tapauksessa.

45 Ks. määräys 19.9.2006, Benkö ym. v. komissio (T-122/05, EU:T:2006:262, 64 kohta).

46 Ks. myös Van Nuffel, P., ”What’s in a Member State? Central and Decentralised Authorities before the Community Courts”, *Common Market Law Review*, nro 38, 2001, s. 871–, erityisesti s. 887.

47 Tätä voi havainnollistaa tuomio 2.5.2006, Regione Siciliana v. komissio (C-417/04 P, EU:C:2006:282). Kyseisessä tuomiossa katsottiin, että komission päätös, jolla peruutettiin Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) Sisiliassa toteutettavalle hankkeelle myönnetty tuki, ei koskenut aluetta suoraan, koska (muodollisesti jäsenvaltiolle annetun) taloudellisen tuen ja alueellisen yksikön (kuten Regione Sicilianan) EAKR-hankkeen toteuttamisesta vastuussa olevaksi viranomaiseksi nimeämisen välillä *ei ollut suoraa yhteyttä*. Tämä nimeäminen ei merkinnyt sitä, että alueella itsellään olisi oikeus tukeen: alueelle perustuslaillisessa järjestelmässä annetun tietyn toimivallan käyttämistä ei rajoitettu suoraan.

4. Käsiteltävä asia

64. Useat valittajan esittämät väitteet ovat mielestäni perusteltuja. Riidanalaisen asetuksen ja valittajan oikeusaseman muuttumisen välillä on nimittäin automaattinen ja suora syy-yhteys.

a) Hallintoalueelle valtiosäännön tasolla annetun erityisen toimivallan käyttämisen suora rajoittaminen

65. Pidän ensinnäkin perusteltuna valittajan valituksenalaisesta määräyksestä esittämää yleistä arvostelua, joka kohdistuu siihen, että joitakin sen kanteen tutkittavaksi ottamisesta esittämiä väitteitä tulkittiin väärin.

66. Valittaja nimittäin esitti unionin yleisessä tuomioistuimessa *kahdenlaisia väitteitä* sen näkemyksensä tueksi, että riidanalainen asetus koskee sitä suoraan. Yhtäältä valittaja korosti vaikutuksia, joita riidanalaisella asetuksella on sen toimivaltaan säännellä torjunta-aineiden käyttöä alueellaan. Toisaalta valittaja viittasi vaikutuksiin, joita riidanalaisella asetuksella oli toimivaltaan, jota se käyttää torjunta-aineiden markkinoille saattamista koskevien lupamenettelyjen yhteydessä.

67. Ensiksi mainittujen väitteiden valossa ja johdonmukaisen oikeuskäytäntölinjan [48] mukaisesti unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia, estikö riidanalainen asetus oikeusvaikutustensa vuoksi valittajaa käyttämästä haluamallaan tavalla tiettyä erityistä toimivaltaa, joka sille on annettu valtiosäännön tasolla.

68. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan tehnyt niin. Se kiinnitti vain vähän huomiota ensiksi mainittuihin väitteisiin (jotka koskevat valittajan toimivaltaa säännellä torjunta-aineiden käyttöä alueellaan ympäristönsuojelun alaisuudessa), ellei jopa sivuuttanut niitä kokonaan, ja siirtyi sitten arvioinnissaan nopeasti tutkimaan sitä, voitiinko valittajan lupamenettelyihin osallistumista pitää riittävänä perustana päätelmälle, jonka mukaan riidanalainen asetus koskee sitä suoraan. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten soveltanut oikeaa oikeudellista arviointiperustetta tässä yhteydessä. Lisäksi, jos se olisi soveltanut tätä perustetta, se olisi nähdäkseni todennut sen täyttyvän seuraavista syistä.

69. Erityislain 6 §:n 1 momentin II kohdan 1 alakohdan, luettuna yhdessä Belgian perustuslain 39 §:n kanssa, mukaan valittajalla on *yleistä* ja *itsenäistä* toimivaltaa *ympäristönsuojelun* alalla. Tähän toimivaltaan sisältyy *kasvinsuojeluaineiden käytön sääntely* sen alueella. Cour constitutionellen (perustuslakituomioistuin, Belgia) kahdessa äskettäisessä tuomiossa on vahvistettu, että Belgian kuningaskunnan hallintoalueilla on tämä liittovaltion perustuslakiin pohjautuva toimivalta. [49]

70. Rajoitetaanko riidanalaisella asetuksella valittajan mahdollisuutta käyttää tätä toimivaltaa?

71. Tietysti rajoitetaan. Tätä toimivaltaa käyttäessään valittaja halusi kieltää *kaikkien* tiettyä tehoainetta eli glyfosaattia sisältävien *kasvinsuojeluaineiden* käytön alueellaan. Tältä osin valittaja pitää glyfosaattia haitallisena aineena, joka ei täytä asetuksessa N:o 1107/2009 säädettyjä vaatimuksia.

48 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–62 kohta.

49 Ks. tuomio 28.2.2019, asia nro 32/2019, B.16–B.19.1. kohta (tuomio koskee Vallonian itsehallintoalueen alueellaan antamaa torjunta-aineiden kieltoa) ja tuomio 28.2.2019, asia nro 38/2019, B.13.1.–B.14. kohta (tuomio koskee Flanderin itsehallintoalueen alueellaan antamaa kieltoa).

72. Riidanalaisella asetuksella kuitenkin selvästikin rajoitetaan valittajan toimivaltaa tehdä tällainen päätös. Riidanalainen asetus on nimittäin ennen kaikkea toimi, jolla vahvistetaan, että glyfosaatti-*aine* täyttää asetuksen N:o 1107/2009 4 artiklan 2 ja 3 kohdan vaatimukset: tieteellisen ja teknisen nykytietämyksen perusteella aineella ei katsota olevan haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen eikä kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön.[50] Tästä näkökohdasta päätetään kiistatta lopullisesti ja tyhjentävästi riidanalaisessa asetuksessa.

73. Voisivatko valittajan mahdollisuus säännellä torjunta-aineiden käyttöä alueellaan ja käsiteltävässä asiassa riitautetun kaltaisesta asetuksesta johtuvat oikeusvaikutukset olla enää yhtään suoremmin ja selvemmin ristiriidassa keskenään, koska unionin tasolla katsotaan, että ”glyfosaatti on turvallinen”, kun taas paikallisella tasolla katsotaan, että ”glyfosaatti ei ole turvallinen”? Ellei riidanalaista asetusta olisi annettu, valittaja olisi lainmukaisesti voinut käyttää erityistä toimivaltaansa kieltää mikä tahansa glyfosaattia sisältävä aine alueellaan.

74. Unionin yleisen tuomioistuimen perusteluissa keskityttiin valittajan rooliin kasvinsuojeluaineiden *lupamenettelyissä* ja siten sivuutettiin asian *ympäristönäkökohta*. Tietyn, jokseenkin kyseenalaisen tulkinnan perusteella voitaisiin nimittäin katsoa, että asetus N:o 1107/2009 on sisämarkkinatoimenpide, joka koskee yksinomaan tavaroille ja tuotteille myönnettäviä lupia muttei ympäristöä. Siten sillä, että valittajalla on erityistä ja itsenäistä toimivaltaa ympäristönsuojelun alalla, ei olisi vaikutusta sen asiavaltuuteen unionin tuomioistuimissa.

75. On myönnettävä, että tällaiseen näkemykseen sisältyvä välineellinen kaavamaisuus on nähdäkseni todellakin silmiinpistävää.

76. Ensinnäkin, kun tarkastellaan lainsäädännön alaa, asetus N:o 1107/2009 ei selvästikään ole pelkästään tuotteille myönnettäviä lupia koskeva toimi, joka liittyy yksinomaan sisämarkkinoiden sääntelyyn. Siitä paistaa selvästi kansanterveyden ja ympäristön suojelu: paitsi tavoitteiden ja huomioon otettavien näkökohtien[51] myös oikeusperustojen tasolla.[52] Seuraukset, joita tehoaineiden lupajärjestelmällä on kansanterveyden ja ympäristön suojeluun, ovat ilmeisiä.

77. Toiseksi, kun tarkastellaan kyseistä mekanismia, lupien myöntäminen tehoaineille on asetuksen N:o 1107/2009 logiikassa alustava vaihe tuotteiden lupamenettelyssä. Se kuitenkin myös tuottaa selvästi itse merkittäviä oikeusvaikutuksia riippumatta mahdollisesta kansallisesta päätöksestä, jolla myönnetään lupa tietyille tuotteille. Se, että glyfosaattia sisältävien tuotteiden lupien *uusimisesta* tehtävät päätökset eivät ole automaattisia ja että liittovaltion viranomaiset tekevät ne, ei vaikuta siihen, että kyseisen aineen turvallisuuden määrittäminen ei tarvitse täytäntöönpanotoimenpiteitä tuottaakseen oikeusvaikutuksia.[53]

50 Ks. erityisesti riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 17 perustelukappale: ”Asetuksen (EY) N:o 1107/2009 4 artiklassa säädettyjen hyväksymiskriteerien täyttyminen on osoitettu vähintään yhden tehoainetta glyfosaatti sisältävän kasvinsuojeluaineen yhden tai useamman edustavan käyttötarkoituksen osalta. Kyseisten hyväksymiskriteerien katsotaan näin ollen täyttyvän.”

51 Ks. erityisesti 1 artiklan 3 kohta: ”Tämän asetuksen tarkoituksena on varmistaa *ihmisten ja eläinten terveyden suojelun sekä ympäristönsuojelun* korkea taso ja parantaa sisämarkkinoiden toimintaa yhdenmukaistamalla kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevia sääntöjä ja parantaa samalla maataloustuotantoa.” Ks. myös esim. johdanto-osan 7, 8, 10, 23, 24 ja 29 perustelukappale. Kursivointi tässä.

52 Asetuksen N:o 1107/2009 oikeusperustoihin kuuluvat paitsi silloisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artikla (nykyisin SEUT 114 artikla – lainsäädännön lähentäminen sisämarkkinoilla) myös sen 37 artiklan 2 kohta (nykyisin SEUT 43 artiklan 2 kohta – maatalous ja kalastus) ja 152 artiklan 4 kohdan b alakohta (nykyisin SEUT 168 artiklan 4 kohdan b alakohta – kansanterveys).

53 Ks. esim. analogisesti tuomio 11.5.2017, Deza v. ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, 30 ja 31 kohta).

78. Näiden kahden näkökohdan välinen ero kuvastuu myös nimenomaisesti asetuksen N:o 1107/2009 sanamuodosta. Sen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa selvennetään, että asetuksessa annetaan *sekä* ”säännöt, jotka koskevat lupien myöntämistä kasvinsuojeluaineille kaupallisessa muodossa sekä niiden markkinoille saattamista, käyttöä ja valvontaa yhteisössä” *että* ”säännöt niiden tehoaineiden – – hyväksymiseksi, joita kasvinsuojeluaineet sisältävät tai joista ne koostuvat”. Samaan tapaan, kun tarkastellaan sääntelyn tasoa, asetuksen N:o 1107/2009 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan, että ”päätös tällaisten *aineiden* hyväksymisestä tai hyväksymättä jättämisestä olisi tehtävä *yhteisön tasolla* yhdenmukaisten kriteereiden mukaisesti”, kun taas sen johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee, että ”*jäsenvaltioiden* olisi myönnettävä kasvinsuojeluaineiden luvat”.[54] Sen lisäksi, että erilaisia menettelyjä kuvastavat erilaiset arviointiperusteet, ne myös toteutetaan eri sääntelytasoilla.

79. Kolmanneksi vuoden 2016 päätöksen ”taru”, johon liittyy kaksi kyseisen päätöksen lainmukaisuutta koskevaa, Belgian ylimmän hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi saatettua riita-asiaa, jotka vireille panneet yritykset saattavat asiaan liittyviä tuotteita markkinoille,[55] Belgian perustuslakituomioistuimessa toistuvasti käsitellyt Vallonian itsehallintoalueen ja Flanderin itsehallintoalueen antamia samankaltaisia päätöksiä koskevat riita-asiat[56] ja vuoden 2016 päätöksen kumoamisesta annettuun vastaavaan päätökseen kohdistuva komission muodollinen vastustus[57] kaikki havainnollistavat sitä välitöntä, merkittävää ja itsenäistä vaikutusta, joka riidanalaisella asetuksella on valittajan sääntelytoimivaltaan.[58] Se myös havainnollistaa melko hyvin sitä, ettei ole mahdollista erottaa asetuksella N:o 1107/2009 käyttöön otetun järjestelmän ”sisämarkkinaulottuvuutta” sen maataloutta, ympäristöä sekä ihmisten ja eläinten terveyttä koskevista ulottuvuuksista ja vaikutuksista.

80. Näistä syistä pidän unionin yleisen tuomioistuimen esittämän perustelun, jossa yksinkertaisesti jätettiin huomiotta riidanalaisen asetuksen ja asetuksen N:o 1107/2009 muut ulottuvuudet ja otettiin tarkastelun kohteeksi ainoastaan kasvinsuojeluaineiden lupamenettely, jonka perusteella valittajalla ei katsottu olevan asiavaltuutta, yleistä rakennetta erittäin kyseenalaisena ja jokseenkin välineellisenä. Lojaalin ja vilpittömän yhteistyön, jota jäsenvaltioilta ja kaikilta niiden yksiköiltä, liittovaltiorakenteeseen kuuluvat yksiköt mukaan luettuina, edellytetään sen varmistamiseksi, että unionin oikeutta sovelletaan oikein ja noudatetaan, on

54 Kursivointi tässä.

55 Asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella kyseisestä määräyksestä on nostettu Belgian ylimmässä hallintotuomioistuimessa kaksi kumoamiskannetta. Kanteet koskevat muun muassa asetuksen N:o 1107/2009 tiettyjen säännösten sekä SEUT 34, SEUT 35 ja SEUT 36 artiklan väitettyä rikkomista. Näissä asioissa kantajat (glyfosaattipohjaisten tuotteiden kaupan pitämisen alalla toimivat yritykset) katsovat, että glyfosaatin unionin laajuista hyväksyntää ja sitä, että Belgian liittovaltion viranomaiset ovat myöntäneet luvan tietyille tätä ainetta sisältäville kasvinsuojeluaineille, ei voida vaarantaa kieltämällä näiden tuotteiden käyttö kokonaan Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueella. Tietääkseni nämä asiat ovat edelleen vireillä.

56 Mainittu edellä alaviitteessä 49. Kyseisissä tuomioissa Belgian perustuslakituomioistuin katsoi lähinnä, että ympäristönsuojelua koskevaan toimivaltaan sisältyy toimivalta toteuttaa toimenpiteitä torjunta-aineisiin liittyvien riskien ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi. Koska eri hallintoalueiden lainsäädännössä ei säädetä vaatimuksista, jotka torjunta-aineiden on täytettävä, jotta niitä voidaan saattaa markkinoille, vaan sillä ainoastaan säännellään torjunta-aineiden käyttöä, lainsäädännössä ei katsota asetettavan tuotteita koskevia vaatimuksia. Hallintoalueet ovat siis toimivaltaisia. Tällainen lainsäädäntö ei kuitenkaan voi merkitä (de facto) luvan myöntämistä tuotteille tai tuotteita koskevien vaatimusten asettamista. Tämä olisi ristiriidassa liittovaltion lojaliteettiperiaatteen kanssa.

57 Teknisten standardien ilmoittamismenettelyjen yhteydessä esitetyt huomautukset – komission tiedonanto 29.8.2018, TRIS/(2018) 02325. Näissä huomautuksissa komissio mielenkiintoista kyllä katsoi lähinnä, että toimi, jossa glyfosaattia sisältävät tuotteet kielletään kokonaan, olisi asetuksella N:o 1107/2009 käyttöön otetun järjestelmän vastainen. Onkin ehkä jokseenkin yllättävää, että komission käsiteltävässä asiassa esittämissä väitteissä pohjimmiltaan katsotaan, ettei tällaisella alueellisella täyskiellolla ole mitään tekemistä tämän saman järjestelmän kanssa, mikä estää näin kyseessä olevan hallintoalueen asiavaltuuden.

58 Tässä yhteydessä saattaa olla kiinnostavaa todeta, että unionin yleinen tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukainen oikeussuojan tarve voi johtua todellisesta ”vaarasta” siitä, että kantajan oikeusasemaan vaikutetaan kanteilla, tai myös siitä, että kanteiden nostamisen ”vaara” oli jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva sillä hetkellä, kun kanne unionin tuomioistuimissa on nostettu: ks. esim. määräys 25.3.2019, Solwindet las Lomas v. komissio (T-190/18, ei julkaistu, EU:T:2019:205, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Katson, että samankaltaisilla seikoilla voi soveltuvin osin olla jonkinlaista merkitystä myös arvioitaessa, koskeeko SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla riitautettu unionin toimi kantajaa erikseen.

oltava vastavuoroista. Se ei voi olla olemassa ainoastaan silloin, kun asetetaan rajoituksia ja velvoitteita, mutta sitten kadota oudosti, kun kyse on asiavaltuudesta ja oikeudesta saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi.

81. Yhteenvetona on todettava valittajan olevan oikeassa siinä, että unionin yleinen tuomioistuin ei tarkastellut sen sitä koskevia väitteitä, että riidanalainen asetus itsessään ja sinänsä esti sitä käyttämästä itsenäistä toimivaltaansa asianmukaiseksi katsomallaan tavalla. Valittaja on myös oikeassa näiden väitteiden paikkansapitävyydestä.

82. Nämä oikeudelliset virheet ovat sellaisinaan riittäviä valituksenalaisen määräyksen kumoamiseksi. Täydellisyyden vuoksi ja antaakseni unionin tuomioistuimelle kaiken mahdollisen avun tässä muutoksenhakuasiassa tarkastelen kuitenkin myös muita valittajan ainoan valitusperusteensa toisen osan yhteydessä esittämiä väitteitä.

b) Olemassa olevien lupien voimassaoloajan tilapäinen jatkaminen

83. Valituksenalaisen määräyksen 50–55 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei riidanalaisella asetuksella ole automaattista vaikutusta olemassa oleviin lupiin. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lähinnä, että olemassa olevia lupia ei uusita automaattisesti riidanalaisella asetuksella. Uusimisen voivat nimittäin tehdä luvanhaltijan sitä koskevan hakemuksen perusteella ainoastaan kansalliset viranomaiset. Belgiassa näitä viranomaisia ovat liittovaltion viranomaiset.

84. Valittaja ei kuitenkaan missään vaiheessa väittänyt, että olemassa olevat luvat uusittaisiin tai vahvistettaisiin automaattisesti riidanalaisen asetuksen seurauksena.[59] Se pelkästään totesi, että olemassa olevien lupien voimassaolo *jatkuisi* automaattisesti sen ajanjakson, jona jäsenvaltion oli saatettava päätökseen näiden lupien uusimista koskevat kansalliset menettelyt.

85. Tältä osin valittaja on oikeassa. Asetuksen N:o 1107/2009 43 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ”*on jatkettava* voimassaoloaikaa ajaksi, joka on tarpeen tutkimusten loppuun saattamiseksi ja uusimista koskevan päätöksen tekemiseksi”.[60] Ellei riidanalaista asetusta olisi annettu, olemassa olevat luvat olisivat rauenneet välittömästi. Kuten asetuksen N:o 1107/2009 20 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa nimittäin säädetään, ”jos hyväksyntä peruutetaan tai sitä *ei uusita* ihmisten tai eläinten terveyttä tai ympäristöä koskevien välittömien huolenaiheiden vuoksi, asianomaiset kasvinsuojeluaineet on *poistettava markkinoilta välittömästi*”.[61]

86. Olemassa olevien lupien voimassaoloajan tilapäisen jatkamisen vaikutus johtuu siten suoraan riidanalaisesta asetuksesta. Kaikki toimet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava tässä tarkoituksessa, ovat täysin automaattisia, koska niillä ei ole tältä osin lainkaan harkintavaltaa. Unionin yleisen tuomioistuimen perusteluja – sen lisäksi, että niissä tulkitaan virheellisesti valittajan esittämää väitettä – leimaa näin ollen myös non sequitur -virhepäätelmä: se, että lupia ei *uusita* automaattisesti, ei suinkaan tarkoita, ettei niiden voimassaoloaika automaattisesti *jatkuisi tilapäisesti*.

59 Asetuksen N:o 1107/2009 43 artiklan 1–5 kohdan mukaan jäsenvaltion viranomaiset uusivat luvan luvanhaltijan tekemästä hakemuksesta.

60 Kursivointi tässä.

61 Kursivointi tässä.

87. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se tulkitsi virheellisesti asetuksen N:o 1107/2009 20 artiklan 2 kohtaa ja 43 artiklan 6 kohtaa.

c) Valittajan osallistuminen lupien uusimista koskeviin liittovaltion menettelyihin

88. Valituksenalaisen määräyksen 56–59 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin piti merkityksettömänä sitä, että valittajan oli osallistuttava lupien uusimista koskeviin kansallisiin menettelyihin. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että hyväksyntäkomitea, johon valittaja osallistuu, antaa ainoastaan ei-sitovan lausunnon, koska lopullisen päätöksen tekee liittovaltio. Toiseksi se totesi, että valittajan väitteessä kyseenalaistetaan käytännössä asetuksen N:o 1107/2009 pätevyys eikä riidanalaisen asetuksen pätevyyttä.

89. Vaikka osallistuminen hyväksyntäkomitean työhön ei itsessään ja sinänsä olekaan mielestäni ratkaiseva peruste, on pakko yhtyä osittain valittajan valituksenalaisesta määräyksestä esittämään arvosteluun.

90. En ensinnäkään ymmärrä, miksi se, että hyväksyntäkomitean antama lausunto on luonteeltaan *ei-sitova*, olisi tässä yhteydessä ratkaisevaa. Osapuolet eivät ole kiistäneet sitä, että kyseisen lausunnon antaminen on *olennainen menettelyllinen vaatimus* Belgian perustuslaillisissa säännöksissä. Ilman komitean lausuntoa liittovaltio ei näet yksinkertaisesti voi edetä suuntaan tai toiseen. Lausunnon ei-sitova luonne ei siten tarkoita, että se olisi vailla merkitystä. [62]

91. Unionin yleisen tuomioistuimen tästä seikasta esittämät perustelut ovat vieläkin hämmentävämmät, koska ne ovat tuskin sovitettavissa yhteen vastaavia unionin tason menettelyjä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Tämän oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos laissa edellytetään tietyn toimielimen tai elimen osallistumista, silloin sen osallistuminen on olennaista menettelyn lainmukaisen kulun kannalta. Sillä ei ole merkitystä, että kyseisellä toimielimellä tai elimellä on luonteensa tai kyseisen menettelyn erityispiirteiden vuoksi puhtaasti neuvoa-antava rooli. Unionin tuomioistuimen lähestymistapa on ollut johdonmukainen riippumatta siitä, minkätyyppisen toimielimen tai elimen edellytettiin osallistuvan menettelyyn. [63]

92. Riidanalaisen asetuksen antamisen myötä kansallisella tasolla käynnistyy menettely lupien uusimiseksi jäsenvaltioissa. Belgiassa tämä menettely edellyttää valittajan osallistumista. Riidanalaisella asetuksella luodaan näin valittajalle velvoite, joka on luonteeltaan menettelyllinen ja jolla on perustuslaillista merkitystä.

93. Lisäksi tämä velvoite ei rajoitu siihen, että valittajan pelkästään edellytettäisiin osallistuvan hyväksyntäkomitean työskentelyyn. On varmastikin niin, kuten komissio väittää, että riidanalaisella asetuksella ei viedä valittajalta oikeutta osallistua komitean työhön. Tämän vastaväitteen taustalla on kuitenkin virheellinen näkemys. Tässä yhteydessä ratkaisevaa on se, että riidanalaisella asetuksella rajoitetaan erittäin laajasti valittajan etuoikeuksien käyttöä hyväksyntäkomiteassa.

62 Ks. mm. kuninkaan päätöksen 8 §, 19 §, 24 §:n 1 momentti, 25 §, 27 §:n 2 momentti ja 29 §:n 1 ja 2 momentti.

63 Olipa kyse sitten parlamentista (ks. esim. tuomio 10.5.1995, parlamentti v. neuvosto, C-417/93, EU:C:1995:127, 9 kohta) tai muista lainsäädäntömenettelyyn osallistuvista elimistä, kuten Euroopan talous- ja sosiaalikomiteasta (ks. vastaavasti tuomio 9.7.1987, Saksa ym. v. komissio (281/85, 283/85–285/85 ja 287/85, EU:C:1987:351, 37–39 kohta). Samaa periaatetta sovellettiin tapauksissa, jotka koskivat hallinnolliseen menettelyyn osallistuvia neuvoa-antavia elimiä, esimerkiksi kilpailuoikeuden alalla (ks. tuomio 21.9.2017, Feralpi v. komissio, C-85/15 P, EU:C:2017:709, 23–48 kohta) tai henkilöstöasioissa (ks. esim. tuomio 21.4.1983, Ragusa v. komissio, 282/81, EU:C:1983:105, 18 kohta).

94. Valittaja – joka on Belgian kuningaskunnan hallintoalue – on SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla velvollinen toteuttamaan kaikki toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa riidanalaisesta asetuksesta johtuvien velvoitteiden täyttäminen, ja pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa riidanalaisen asetuksen tavoitteiden toteutumisen.

95. Näin ollen hyväksyntäkomitealla ja sen jäsenillä ei ole todellista liikkumavaraa päätöksenteossa riidanalaisen asetuksen antamisen jälkeen. Siltä osin kuin riidanalaisessa asetuksessa on todettu glyfosaatti ”turvalliseksi” aineeksi, näiden kansallisten menettelyjen *lopputulos* on suurelta osin sellainen, josta *ei ole mitään epäilyksiä*[64] ja johon valittajan osallistumisella ei voi olla mitään todellista vaikutusta. Kaikki tähän toteamukseen kohdistuva vastustus tai sen vastainen toiminta voisi eittämättä merkitä SEUT 4 artiklan 3 kohdan rikkomista, mikä voisi johtaa muun muassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen Belgiaa vastaan SEUT 258 ja SEUT 259 artiklan nojalla[65] ja/tai luvanhaltijoiden Francovich-oikeuskäytännön mukaisiin, jäsenvaltion vahingonkorvausvastuuseen perustuviin kanteisiin.[66]

96. Komissio kuitenkin väittää lisäksi, että valittajan osallistuminen komitean työskentelyyn on merkityksetöntä tämän menettelyn kannalta, koska se perustuu yksinomaan kansalliseen oikeuteen.

97. Tämä väite on kestämätön. Unionin oikeudessa ei säädetä eikä voida säätää jäsenvaltioiden sisäisestä toimivallan jaosta, erityisesti valtakunnallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten välillä.[67] Kun unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille toimivaltuuksia tai kun niissä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuuksia unionin oikeuden soveltamista varten, kysymys siitä, kuinka valtiot voivat uskoa näiden toimivaltuuksien käyttämisen ja näiden velvollisuuksien täytäntöönpanon tietyille sisäisille elimille, on ratkaistava yksinomaan kunkin valtion perustuslaillisessa järjestelmässä.[68] SEU 4 artiklan 2 kohdassa asetetaan unionille velvoite kunnioittaa muun muassa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.[69] Tässä menettelyssä komissio vaikuttaa siten kärsivän ”alueellisesta sokeudesta”:[70] sen vastaväite merkitsee Belgian valtiosäännön rakenteiden huomiotta jättämistä ja on siten ristiriidassa SEU 4 artiklan 2 kohdan kanssa.

98. On vielä lisättävä, että valituksenalaisen määräyksen 58 kohta on, kuten valittaja huomauttaa, virheellinen. Käsiteltävässä asiassa valittaja ei suinkaan riitauta asetuksessa N:o 1107/2009 säädettyjä puitteita. Valittaja ei esimerkiksi väitä, että asetuksessa säädetty menettely on lainvastainen tai että sitä ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa. Valittaja riitauttaa itse asiassa lopputuloksen, johon kyseinen menettely johti *yhdessä tietyssä tapauksessa* tiettyjen väitettyjen virheiden vuoksi, jotka johtuvat asetuksen N:o 1107/2009 säännösten virheellisestä soveltamisesta.

64 Edellä 54 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

65 Ks. esim. tuomio 16.1.2003, komissio v. Italia (C-388/01, EU:C:2003:30, 26 ja 27 kohta).

66 Tuomio 19.11.1991, Francovich ym. (C-6/90 ja C-9/90, EU:C:1991:428).

67 Ks. vastaavasti tuomio 8.9.2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, 69 ja 70 kohta).

68 Ks. tuomio 12.6.2014, Digibet ja Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, 33 kohta).

69 Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, 40 kohta) ja tuomio 12.6.2014, Digibet ja Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, 34 kohta).

70 Ilmaisu on lainattu artikkelista Weatherhill, S., ”The Challenge of the Regional Dimension in the European Union” teoksessa Weatherill ja Bernitz (toim.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart, Oxford, 2005, s. 1.

d) Vastavuoroinen tunnustaminen

99. Pidän valittajan valituksenalaisen määräyksen 60–64 kohdasta esittämiä väitteitä myös vakuuttavina. Kyseisissä tuomion kohdissa unionin yleinen tuomioistuin lähinnä jätti huomiotta asetuksen N:o 1107/2009 40–42 artiklassa säädetylle vastavuoroisen tunnustamisen menettelylle ominaisen automaattisuuden. Unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta näistä säännöksistä on nähdäkseni virheellinen.

100. Asetuksen N:o 1107/2009 40 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltio voi kieltäytyä tunnustamasta toisen jäsenvaltion myöntämää lupaa, mutta jos tämä toinen jäsenvaltio sijaitsee samalla vyöhykkeellä,[71] jäsenvaltion *on* (englanniksi *shall* imperatiivin merkityksessä) hyväksyttävä se samoin edellytyksin kuin viitejäsenvaltio.

101. On kylläkin niin, että kyseisen asetuksen 36 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi kieltäytyä tunnustamasta sellaisissa toisissa jäsenvaltioissa myönnettyä lupaa, jotka sijaitsevat samalla vyöhykkeellä. Tämä on kuitenkin mahdollista *vain, jos* i) muut toimenpiteet ovat tehottomia ja ii) ”jos sillä on *sen erityisistä ympäristöön tai maatalouteen liittyvistä olosuhteistaan* johtuen perusteltuja syitä katsoa kyseisen aineen aiheuttavan yhä kohtuuttoman riskin ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle”.[72]

102. Asetuksessa N:o 1107/2009 ei näin ollen anneta Belgian viranomaiselle, niin keskus- kuin alueviranomaisellekaan, mahdollisuutta vastustaa vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän soveltamista nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa, jos ne katsovat, että kyseinen tuote on *luonnostaan* haitallinen ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle (sen sijaan, että se on haitallinen niiden alueella vallitsevien erityisten ympäristöön tai maatalouteen liittyvien olosuhteiden vuoksi). Asetuksen N:o 1107/2009 liitteen I mukaan Belgia sijaitsee vyöhykkeellä ”B – Keskinen vyöhyke”, joka ei vaikuta olevan erityisen pieni, sillä siihen kuuluvat myös Tšekki, Saksa, Irlanti, Luxemburg, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Romania, Slovenia ja Slovakia (ja 31.1.2020 saakka siihen kuului myös Yhdistynyt kuningaskunta).

103. Näin ollen kieltäytyäkseen vastavuoroisesta tunnustamisesta, kun samalla vyöhykkeellä sijaitseva jäsenvaltio on myöntänyt luvan, Belgian viranomaisten olisi käytännössä kierrettävä asetuksen N:o 1107/2009 säännöksiä. Niiden olisi keksittävä tekaistu peruste ja väitettävä, että glyfosaatti ei ole turvallinen jonkin tietyn Belgian ympäristöön tai maatalouteen liittyvän olosuhteen vuoksi, tietoisena siitä, että peruste on väärä ja keinotekoinen. Lyhyesti sanottuna Belgian viranomaisten olisi rikottava unionin oikeutta, jotta asianomaiset osapuolet aloittaisivat oikeudenkäynnin kansallisissa tuomioistuimissa[73] ja nämä tuomioistuimet voisivat puolestaan esittää SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisupyynnön asetuksen N:o 1107/2009 pätevyydestä. Tämä on juuri se tilanne, jonka perussopimusten laatijat halusivat välttää päättäessään muuttaa (nykyistä) SEUT 263 artiklaa nimenomaisesti muiden kuin etuoikeutettujen kantajien osalta.[74] Voidaan varmaan olettaa, että jos lainsäädännön rikkomista ei pidetty hyvänä menettelytapana yksityisille oikeussubjekteille, jotka ovat luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, se on vieläkin huonompi menettelytapa jäsenvaltioiden viranomaisille.

71 Lupien vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi unioni on jaettu eri vyöhykkeisiin, joiden maatalouteen, kasvien terveyteen ja ympäristöön (myös ilmastoon) liittyviä olosuhteita pidetään vastaavina. Ks. erityisesti asetuksen N:o 1107/2009 johdanto-osan 29 perustelukappale, 3 artiklan 17 alakohta ja liite I.

72 Kursivointi tässä. Ks. myös asetuksen N:o 1107/2009 johdanto-osan 29 perustelukappale.

73 36 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on säädettävä mahdollisuudesta riitauttaa päätös, jolla tällaisia aineita koskeva lupa evätään, kansallisissa tuomioistuimissa tai muissa muutoksenhakuelimissä.”

74 Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 168 kohta.

104. Unionin lainsäädännössä säädetyistä vastavuoroisen tunnustamisen mekanismeista aiheutuvien, jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaan kohdistuvien oikeudellisten seurausten merkitystä ei voida sivuuttaa, kuten unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisessa määräyksessä. Käsitellessään samankaltaisia vastavuoroisen tunnustamisen mekanismeja unionin tuomioistuimet ovat itse asiassa ottaneet nämä seuraukset asianmukaisesti huomioon arvioidessaan sitä, koskiko unionin toimi, joiden perusteella näitä mekanismeja sovelletaan, kantajaa suoraan. [75]

e) Välipäätelmä

105. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa virheellisesti arvioidessaan suoraan koskemisen edellytystä.

106. Yhteenvetona on todettava, että riidanalainen asetus tuotti oikeusvaikutuksia, jotka muuttivat valittajan oikeusasemaa ainakin neljässä suhteessa. *Ensinnäkään* valittaja ei voinut käyttää asianmukaisena pitämällään tavalla itsenäistä toimivaltaansa säännellä kasvinsuojeluaineiden käyttöä alueellaan. *Toiseksi* riidanalaisessa asetuksessa edellytettiin, että Belgian viranomaiset – valittaja mukaan luettuna – jatkaa olemassa olevien lupien voimassaoloaikaa koko siksi ajaksi, joka tarvitaan näiden lupien uusimismenettelyjen päätökseen saattamiseksi. *Kolmanneksi* riidanalainen asetus käynnisti menettelyn, johon valittajan oli osallistuttava ja jossa se ei voinut de jure eikä de facto käyttää sille Belgian perustuslaissa myönnettyjä erioikeuksia. *Neljänneksi* riidanalaisessa asetuksessa myös edellytettiin, että valittaja tunnustaa vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmässä samalla vyöhykkeellä sijaitsevan jäsenvaltion myöntämät luvat. Vaikka valittajalla on epäilyjä glyfosaatin haitallisuudesta yleisesti, sillä ei ole oikeutta kieltäytyä tunnustamasta glyfosaatille myönnettyä lupaa, ellei se toimi unionin oikeuden mukaisten velvoitteidensa vastaisesti.

107. Mikä tärkeää, kaikki nämä vaikutukset johtuvat riidanalaisesta asetuksesta. Ei ole mitään ”välissä olevaa” täytäntöönpanotoimenpidettä, joka rikkoisi riidanalaisen asetuksen ja valittajan oikeusaseman muuttumisen välisen syy-yhteyden.

B Ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa: Århusin yleissopimuksen virheellinen tulkinta

108. Siltä osin kuin olen tullut siihen tulokseen, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti SEUT 263 artiklan neljättä kohtaa ja asetuksen N:o 1107/2009 säännöksiä, ei olisi tarpeen tarkastella lähemmin valittajan ainoan valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esille tulevia kysymyksiä. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhdy näkemykseeni tästä seikasta, esitän kuitenkin lyhyesti joitain huomautuksia valittajan Århusin yleissopimukseen perustuvista väitteistä.

1. Asianosaisten lausumat

109. Ainoan valitusperusteensa ensimmäisessä osassa valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se ottanut valituksenalaisen määräyksen 34–37 kohdassa huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artiklaa tutkiessaan kanteen tutkittavaksi ottamista. Valittaja katsoo,

[75] Ks. vastaavasti tuomio 13.3.2008, komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, 51 kohta) ja tuomio 17.2.2011, FIFA v. komissio (T-385/07, EU:T:2011:42, 40 ja 41 kohta).

että koska sen kanne kuuluu kyseisen yleissopimuksen soveltamisalaan, SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä *täytyy* tulkita ottaen huomioon Århusin yleissopimuksen 9 artikla, joka koskee oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä valittaja vetoaa valvontakomitean (Århusin yleissopimuksen noudattamista valvova Yhdistyneiden kansakuntien komitea) vuosina 2011 ja 2017 julkaisemaan kahteen kertomukseen, joiden mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei ole asiavaltuuden osalta yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleen mukainen.[76]

110. Valittajan näkemyksen mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 ja 4 kappaleeseen sisältyvät kaksi käsitettä ”yleisö” ja ”viranomainen” ovat toisensa poissulkevia, ja katsoi valittajan kuuluvan viimeksi mainittuun ryhmään. Valittajan mukaan tällainen jyrkkä erottelu on yleissopimuksen sanamuodon ja hengen vastainen. Valittaja katsoo, että tämän tulkinnan vahvistavat myös välillisesti Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen b ja c kohta, joissa viranomaisen käsite ulotetaan koskemaan joitain yksityisiä oikeussubjekteja: siten, kuten valittaja väittää, asian on oltava myös päinvastoin.

111. Valittaja väittää lopuksi, että toisin kuin valituksenalaisesta määräyksestä ilmenee, se oli selittänyt riittävästi, miten SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinnalla Århusin yleissopimuksen valossa voisi käsiteltävässä asiassa olla vaikutusta siihen, koskeeko riidanalainen asetus valittajaa suoraan.

112. Komissio puolestaan katsoo, että kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät voi riippua niiden tulkinnasta Århusin yleissopimuksen määräysten valossa. Joka tapauksessa komissio yhtyy unionin yleisen tuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan valittaja ei ollut ensimmäisessä oikeusasteessa selittänyt riittävästi ja konkreettisesti, miten Århusin yleissopimuksen määräykset saattoivat vaikuttaa tutkittavaksi ottamisen edellytysten arviointiin käsiteltävässä asiassa.

113. Lisäksi vetoaminen valvontakomitean kahteen kertomukseen perustuu komission mukaan virheelliseen käsitykseen. Ensinnäkään Århusin yleissopimuksen sopimuspuolet eivät ole koskaan muodollisesti hyväksyneet näitä kertomuksia. Toiseksi niiden aineellinen soveltamisala on suppeampi kuin valittaja on kuvannut. Kolmanneksi kertomuksiin ei sisälly mitään nimenomaista vaatimusta ulottaa valtiosta riippumattomille järjestöille ja muille yhteenliittymille annettavia etuoikeuksia koskemaan paikallisviranomaisia.

2. Asian tarkastelu

114. Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, ettei Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdalla ole välitöntä oikeusvaikutusta.[77] Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimia ei kuitenkaan ole pyydetty varmistamaan unionin toimen pätevyyttä Århusin yleissopimukseen nähden vaan pelkästään tulkitsemaan asiavaltuutta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä kyseisen yleissopimuksen *valossa*. Yhdenmukaisen tulkinnan (velvollisuuden) edellytyksenä ei siten ole se, että kyseisellä määräyksellä on välitön oikeusvaikutus.

[76] Report of the Compliance Committee, Addendum, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, hyväksytty 14.4.2011, ja Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, hyväksytty 17.3.2017.

[77] Ks. esim. tuomio 13.1.2015, neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115. Unionin tuomioistuin on katsonut, että *kansallisten tuomioistuinten* on ”tulkittava muutoksenhaulle hallinnon sisällä ja tuomioistuimissa asetettuja edellytyksiä koskevia menettelysääntöjä niin pitkälti kuin mahdollista sekä Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappaleen tavoitteiden että unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevien tavoitteiden mukaisesti mahdollistaakseen sen, että – – ympäristönsuojelujärjestö voi riitauttaa tuomioistuimessa hallinnollisessa menettelyssä tehdyn päätöksen, joka voi olla unionin ympäristöoikeuden säännösten vastainen”.[78] Joissain tapauksissa unionin tuomioistuin meni jopa niin pitkälle, että se katsoi, että oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa rajoittavilla tietyillä kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvillä edellytyksillä rikottiin unionin oikeussääntöjä, sellaisina kuin niitä tulkittiin Århusin yleissopimuksen valossa.[79]

116. Vaikka unionin tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta esittää vastaavia toteamuksia unionin tuomioistuinmenettelyistä, en näe mitään syytä siihen, miksi nämä periaatteet eivät olisi yhtä päteviä. Komissio on oikeassa siinä, että kansainvälisillä sopimuksilla ei voida poiketa unionin primaarioikeudesta eivätkä ne voi olla etusijalla siihen nähden. Primaarioikeutta kuitenkin voidaan ja pitäisi tulkita tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti.[80]

117. Minun on siten yhdyttävä julkisasiamies Jääskisen, joka on korostanut johdonmukaisen lähestymistavan tarpeellisuutta tässä asiassa, näkemykseen.[81] Sitä, mitä kansallisilta tuomioistuimilta vaaditaan, on vaadittava myös unionin tuomioistuimilta. SEUT 263 artikla ilmentää Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklassa vahvistettua tehokkaan oikeussuojan periaatetta. Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kappale ilmentää myös omalla erityisalallaan samaa periaatetta. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään nimenomaisesti luonut näiden kahden määräyksen välille yhteyden.[82]

118. En kuitenkaan näe, miten tällä olisi paljonkaan merkitystä käsiteltävässä asiassa, melko yksinkertaisesta syystä.

119. Århusin yleissopimuksessa erotetaan selvästi toisistaan oikeudenhaltijat (”yleisö” tai ”yleisö, jota asia koskee”, sellaisina kuin ne määritellään sen 2 artiklan 4 ja 5 kappaleessa) ja ”viranomaiset” (jotka määritellään sen 2 artiklan 2 kappaleessa), joilla on tiettyjä vastaavia velvollisuuksia.

120. Osa ”yleisöstä” voi näet toisinaan *vaihtaa paikkaa*, ja sitä voidaan pitää tietyissä tilanteissa yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen b tai c kohdassa tarkoitettuna ”viranomaisena”. Voidaan esimerkiksi ajatella sellaista (luonnollista) henkilöä, jolle ympäristönsuojeluelin on siirtänyt tiettyjä tehtäviä. Tämä henkilö voisi olla samanaikaisesti: i) ”viranomainen” suorittaessaan ammattitoimintansa yhteydessä julkisen vallan käyttäjän siirtämiä tehtäviä ja ii) ”yleisöä, jota asia koskee” toimiessaan yksityishenkilönä ympäristöasioissa, jotka eivät liity hänen virallisiin tehtäviinsä.

78 Tuomio 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, 50 ja 51 kohta) ja tuomio 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign ja Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, 57 kohta).

79 Ks. esim. tuomio 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

80 Ks. esim. tuomio 4.12.1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 22 kohta); tuomio 6.9.2017, Intel v. komissio (C-413/14 P, EU:C:2017:632, 49 kohta) ja tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 70 ja 71 kohta).

81 Neuvosto ja parlamentti v. komissio ja komissio v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2014:310, 132 kohta).

82 Ks. esim. tuomio 3.10.2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland ym. (C-197/18, EU:C:2019:824, 33 kohta).

121. Toisin kuin valittaja väittää, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että päinvastainen skenaario olisi aivan yhtä mahdollinen. Århusin yleissopimuksessa ei mielestäni ole mitään perustetta katsoa, että tietyissä erityistilanteissa viranomaisesta – tai vielä vähemmän alueellisesta hallituksesta, joka kuuluu selvästi sen 2 artiklan 2 kappaleen a kohdan soveltamisalaan – voisi tulla myös ”yleisöä, jota asia koskee”.

122. Näin on etenkin siinä tapauksessa, että viranomainen toimii julkisoikeudellisena henkilönä, kuten käsiteltävässä asiassa, asettamalla kieltoja ja velvollisuuksia muille henkilöille samasta asiasta. En mene tarkemmin siihen epäilemättä kiehtovaan keskusteluun, voisiko julkisoikeudellinen oikeushenkilö lähtökohtaisesti koskaan olla ”yleisöä (jota asia koskee)” sellaisissa asioissa, joissa se ei voi käyttää julkiseen valtaan liittyviä erioikeuksia.[83] Joka tapauksessa on nähdäkseni itsestään selvästi poissuljettua, että viranomainen voisi olla samanaikaisesti ”yleisöä, jota asia koskee” sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, jos se toimii julkisen vallan käyttäjänä.

123. Juuri näin on Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen tapauksessa, kun kyse on ympäristönsuojelusta, torjunta-aineiden käytön sääntelystä ja glyfosaatin kieltämisestä sen alueella. Kuten edellisessä jaksossa todettiin, näissä asioissa hallintoalue on toimivaltainen viranomainen. Se ei siis voi olla samanaikaisesti yleisöä (jota asia koskee).

124. Vaikka ei ole epäilystä siitä, että Århusin yleissopimuksen laatijoiden pyrkimyksenä todellakin oli mahdollisimman laaja osallistuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ympäristöasioissa, en usko, että tarkoituksena oli myös se, että viranomaiset nostavat kanteita toisiaan tai jopa itseään vastaan.

125. Katson näin ollen, että toisin kuin valittajan ainoan valitusperusteen toinen osa, sen ensimmäinen osa olisi hylättävä.

C Välisoitto, askel taaksepäin ja (epätyydyttävä) suurempi kuva

126. Valittajan ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa ei mielestäni voi selvästikään menestyä. Kyseinen väite on kuitenkin merkki laajemmasta ongelmasta. Viranomaisen, jonka tehtävänä on panna täytäntöön ja soveltaa unionin oikeutta omalla hallintotasollaan (eli kyse on julkisesta vallasta), pyrkimykset vedota yhtäkkiä välineeseen, joka on suunniteltu yksityisille oikeussubjekteille ja valtioista riippumattomille järjestöille (nimittäin niille, jotka tietyllä tavalla haluavat suojautua julkisen vallan käytöltä), ovat nimittäin ensi näkemältä varsin eriskummallisia.

127. Kun asiaa pohditaan enemmän, ajatus lakkaa olemasta outo ja siitä tulee jokseenkin huolestuttava. Millainen asema on tällaisella hallintoalueella, joka sovellettaessa mekaanisesti ja kaavamaisesti asiavaltuutta koskevia sääntöjä, jotka suunniteltiin kauan sitten (ensisijaisesti yksityisiä) luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä varten, lähinnä jää kahden tuolin väliin: se ei ole jäsenvaltio suppeassa merkityksessä, jolla tarkoitetaan asian unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi saattamisen yhteydessä aina pelkästään keskushallintoa, eikä se ole myöskään yleisöä (jota asia koskee)?

[83] Etenkin jäsenvaltioissa, joissa kaiken julkisen vallan käytön *laillisuusperiaatetta* sovelletaan tiukasti, mikä tarkoittaa, että valtio ja viranomaiset voivat toimia ainoastaan lain perusteella ja lain mukaisesti.

128. Käytän tätä tilaisuutta pysähtyäkseni ja pohtiakseni lyhyesti tämän valituksen yhteydessä esille tulevia laajempia kysymyksiä. Edellisissä jaksoissa tarkasteltujen useiden teknisten perusteluiden ei pitäisi viedä joiltain laajemmilta kysymyksiltä niiden ansaitsemaa painoarvoa: mitä sääntöjä sitten olisi sovellettava liittovaltiomuotoisten jäsenvaltioiden hallintoalueiden ja muiden yksikköjen oikeuteen saattaa asiansa unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi (1), ja miten tämä, otaksuttavasti laajempi oikeus sopisi unionin tuomioistuinten nykyiseen rakenteeseen (2).

1. Hallintoalueet ja muut liittovaltiomuotoisten jäsenvaltioiden yksiköt kantajina unionin tuomioistuimissa

129. SEU 4 artiklan 2 kohdassa julistetaan juhlallisesti, että ”unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta”.

130. Ei olekaan yllättävää, että useiden muiden primaarioikeuden määräysten mukaisesti useiden Euroopan alueiden erityispiirteet ovat taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevan unionin politiikan ytimessä,[84] minkä lisäksi unionin toimielinten on otettava ne huomioon käsitellessään moninaisia Euroopan unionin politiikkoja, ympäristöpolitiikka mukaan luettuna.[85]Euroopan alueilla on tärkeä asema Euroopan yhdentymishankkeessa. Niiden osallistuminen unionin lainsäädäntömenettelyyn alueiden komitean välityksellä on vain yksi esimerkki tästä. Lisäksi hallintoalueet tai muut liittovaltiomuotoisten jäsenvaltioiden yksiköt voivat olla vastuussa unionin oikeuden täytäntöönpanosta niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

131. Tämä ei tarkoita sitä, että tällä perusteella hallintoalueet tai muut kansalliset valtion alaiset yksiköt olisi automaattisesti rinnastettava jäsenvaltioon. Perussopimusten kannalta ne eivät ole jäsenvaltioita. Jäljelle jää kuitenkin kysymys niistä jäsenvaltion yksiköistä, jotka kansallisen perustuslain nojalla edustavat käytännössä ja tietyn toimivallan käyttämisen osalta tosiasiallisesti jäsenvaltiota. Entä näille yksiköille siirretyt erityiset ja konkreettiset toimivaltuudet, joita ne käyttävät itsenäisesti ja joiden kautta juuri nämä samat yksiköt käyttävät unionin julkista valtaa? Voidaanko tällainen kansallinen perustuslaillinen valinta sovittaa yhteen perussopimusten kanssa siltä osin kuin kyse on oikeudesta saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi?

132. Tietenkin voidaan. Itse asiassa tällainen valinta on jossain määrin jo hyväksytty. Vastaus on mielestäni yllättävän yksinkertainen: Vlaams Gewest -kriteeri[86] sovellettuna lojaalin ja vilpittömän yhteistyön hengessä. Kun ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että liittovaltiomuotoisen jäsenvaltion yksikölle on kansallisessa perustuslaissa annettu tietyssä asiassa erityistä itsenäistä toimivaltaa, jota se ei voi unionin toimen välittömänä seurauksena käyttää haluamallaan tavalla, tällä yksiköllä olisi oltava asiavaltuus riitauttaa kyseinen toimi.

133. On syytä tähdentää selkeästi kahta seikkaa: ensi näkemältä ja lojaalin ja vilpittömän yhteistyön avoimessa hengessä.

84 SEUT:n kolmas osa, XVIII osasto.

85 Ks. erityisesti SEUT 39 artiklan 2 kohta (yhteinen maatalouspolitiikka), SEUT 46 artikla (sisämarkkinat), SEUT 91 artiklan 2 kohta ja 96 artiklan 2 kohta (liikenne), SEUT 107 artiklan 3 kohta (valtiontuet), SEUT 167 artiklan 1 kohta (kulttuuri), SEUT 170 artiklan 2 kohta (Euroopan laajuiset verkot) ja SEUT 191 artiklan 2 ja 3 kohta (ympäristö).

86 Esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–62 kohdassa.

134. *Ensi näkemältä* tarkoittaa yksinkertaisesti sen määrittämistä, että yksiköllä on asiassa toimivaltaa, jonka käyttöä haitataan suoraan: kysymys on siitä, voiko liittovaltiomuotoisen jäsenvaltion yksikkö antaa pätevästi lainsäädäntöä tietystä aiheesta. Ei ole tarpeen eikä asianmukaista, että unionin tuomioistuimet käsittelevät yksityiskohtaisesti jäsenvaltion sisäistä toimivallan jakoa ja ruotivat perinpohjaisesti asioita, jotka kansallisen tuomioistuimen (perustuslakituomioistuimen) on tosiasiassa ratkaistava. Lisäksi vertailun näkökulmasta ja rakenteellisessa mielessä sellaisessa tuomioistuinvalvonnan järjestelmässä, jossa käytetään huomattavasti enemmän energiaa tutkittavaksi ottamiseen liittyviin kysymyksiin kuin asiakysymykseen, on yleensä aina jotain outoa.

135. *Avoimessa hengessä* tarkoittaa sitä, että tällaiset kanteet nähdään sellaisina kuin ne todellisuudessa ovat: sui generis -tyyppisinä unionin sisäisinä elinten välisinä riita-asioina (*Organstreitigkeiten*), joissa jäsenvaltion julkista valtaa käyttävä yksikkö, jonka tehtävänä on unionin oikeuden saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpano – toisin sanoen tosiasiallinen sääntelyelin eikä (pelkästään toinen) unionin lainsäädännön adressaatti –, pyrkii ilmaisemaan tyytymättömyytensä. Muiden kuin etuoikeutettujen kantajien asiavaltuutta koskevan rajoittavan oikeuskäytännön mekaaninen ja kaavamainen soveltaminen tällaisiin yksiköihin on siten käsitteellisesti väärin.

136. Kun yleistetään hieman jokseenkin tunnetussa yhteiskuntateorian teoksessa esitettyjä tärkeimpiä käsitteitä, voidaan todeta, että jos edellytetään *lojaliteettia* (tai tosiasiallisesti toimijuutta), on annettava *ääni* tai on todennäköisesti varauduttava *poistumiseen*.[87]

2. Suoraan ja välillinen koskeminen ja liikenteenvalvonnan taide

137. On tarkasteltava vielä kokonaiskuvaa, joka muodostuu yksityisten oikeussubjektien oikeudesta saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi. En suinkaan väitä, että suoraan ja erikseen koskemisen ryhmiä olisi tulkittava radikaalisti uudelleen ja että portit olisi yhtäkkiä avattava. Useissa oikeusjärjestelmissä, jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät mukaan luettuina, nimittäin asetetaan tiettyjä edellytyksiä, joissa edellytetään sen toteen näyttämistä, että toimi koskee yksityisiä oikeussubjekteja, jotta ne voivat riitauttaa yleisesti sovellettavan lainsäädännön.

138. Huolestuttavaa on kuitenkin taipumus tulkita ja soveltaa näitä sääntöjä liian suppeasti, etenkin nyt kun on kulunut kymmenen vuotta Lissabonin sopimuksen, jolla oli tarkoitus hälventää ainakin joitain näistä huolenaiheista, hyväksymisestä. Kun unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöä ja erityisesti useita unionin yleisen tuomioistuimen määräyksiä tarkastellaan kriittisesti, yllättyy pakostakin siitä palosta ja luovuudesta, jolla siinä todetaan, ettei toimi koske kantajaa suoraan tai ettei sillä ole edes oikeussuojan tarvetta. Käsiteltävä valitus on jälleen yksi esimerkki tästä yleisestä lähestymistavasta ja hengestä. Siinä tulee esille seuraava kysymys: jos unionin toimet, joiden täytäntöönpano ja noudattaminen on annettu jäsenvaltioiden hallintoalueiden tehtäväksi, eivät koske edes näitä hallintoalueita, ketä ne sitten mahtavat koskea?

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

139. Perinteisesti tähän on tietysti vastattu, että unionin oikeusjärjestyksessä tarjotaan täydellinen oikeussuojakeinojen järjestelmä. Siten SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisen asiavaltuuden puuttuminen ei estä asian saattamista viime kädessä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kansallisen tuomioistuimen unionin toimen pätevyydestä esittämän ennakkoratkaisupyynnön välityksellä. [88]

140. En toista tässä sitä koskevia perusteita, miksi tämä ei ole käsitteellisesti täysin perusteltua. [89] En myöskään mainitse yksittäistapauksia, joissa tämä oppi osoittautuu säännönmukaisesti virheelliseksi. En myöskään halua avata uudelleen keskustelua kaksinaismoralismista ja siitä, miten pitkälti tällainen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinta täyttää perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen oikeuden saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaisen tehokkaan oikeussuojan periaatteen vaatimukset.

141. Sen sijaan esitän lopuksi vain kaksi rakenteellista seikkaa, jotka tukevat suoraan ja erikseen koskemisen edellytysten avoimempaa tulkintaa ainakin tiettyjen *epätyypillisten* muiden kuin etuoikeutettujen kantajien, kuten käsiteltävän asian kaltaisissa tapauksissa hallintoalueiden, ryhmien osalta.

142. Ensimmäinen näistä seikoista on unionin tuomioistuinten uusi rakenne. Se, että oikeuskäytännössä rajoitetaan suoraa oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, samalla kun sallitaan auliisti tämä oikeus välillisesti ennakkoratkaisumenettelyn kautta, oli ehkä hyvä ratkaisu 2000-luvun alussa. Noin 20 vuotta myöhemmin, kun unionin tuomioistuinten rakenne on muuttunut radikaalisti, [90] siitä kiinni pitäminen, että mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa riittävän kapasiteetin mahdollistavaa väylää pitkin on edelleen rajallinen, samalla kun sallitaan samojen kysymysten rajoittamaton käsiteltäväksi saattaminen sellaista toista väylää pitkin, jonka kapasiteetti on nykyisin rajallinen, johtaa väistämättä ruuhkiin ja heikentää selkeästi liikenteen laatua.

143. Toiseksi näin olisi oltava erityisesti monitahoisten sääntelyllisten ja teknisten kysymysten tapauksessa, jotka edellyttävät melko laajaa todisteiden, asiantuntijalausuntojen tai (tieteellisten) tietojen hankintaa. Tiettyjen torjunta-aineiden turvallisuus on erinomainen esimerkki tähän ryhmään kuuluvista asioista. Eikö olisi parempi, että tällaisen asian asiakysymystä käsiteltäisiin ensin seikkaperäisesti ensimmäisessä oikeusasteessa eli unionin yleisessä tuomioistuimessa kaikkien kerättyjen todisteiden ja tietojen ja asianomaisten kolmansien kuulemisen pohjalta, ennen kuin asiassa tehdään mahdollisesti valitus unionin tuomioistuimeen? Eikö tämä tie olisi parempi kuin se, että samankaltaisia kysymyksiä, jotka viime kädessä koskevat unionin sääntelytoimien pätevyyttä, joudutaan käsittelemään ennakkoratkaisumenettelyssä?

144. Etenkin tällaisissa monitahoisissa asioissa vakiintunut oppi, jonka mukaan ennakkoratkaisupyyntö tarjoaa täysin toimintakykyisen vaihtoehtoisen väylän, ajautuu suuriin vaikeuksiin. On syytä muistuttaa, että ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuin ei ota vastaan todisteita, ei käytännössä koskaan kuule asiantuntijatodistajia ja tosiseikkojen toteaminen kuuluu yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle (tai jokseenkin usein, tällaisissa monitahoisissa teknisissä tapauksissa, näin ei valitettavasti tapahdu). Mahdollisten

88 Ks. äskettäisistä esim. tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 66–68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio (C-384/16 P, EU:C:2018:176, 112–114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksessa Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:197) esitetään useita vakuuttavia perusteita, jotka pätevät yhä edelleen.

90 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta 16.12.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2015/2422 (EUVL 2015, L 341, s. 14) täytäntöönpanon seurauksena.

menettelyyn osallistuvien tahojen määrälle asetettujen rajoitusten seurauksena unionin tuomioistuimen on usein ratkaistava erittäin tieteellisiä ja tosiseikkoihin pohjautuvia asioita siten, että se saa vain vähän tietoa joko tällaisilta osallistuvilta tahoilta tai ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta.

145. Eikö siten olisi järkevämpää sallia samankaltaisten asioiden käsitteleminen unionin yleisessä tuomioistuimessa, jossa kerätään asianmukaisesti kaikki tarvittavat todisteet ja tieteelliset seikat ja kuullaan niistä, sen sijaan että kysymys glyfosaatin turvallisuudesta saatetaan epäsuorasti käsiteltäväksi ennakkoratkaisumenettelyn kautta?[91] Asiantuntijuutta ja lausumien tarvittavaa seikkaperäisyyttä koskevan kysymyksen lisäksi asiaan liittyy myös laajempi kysymys oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ja legitimiteetistä: miten hallintoalueella, jolla on toimivaltaa ympäristöasioissa, ei voisi olla asiavaltuutta riitauttaa unionissa glyfosaatille myönnettyä lupaa, kun taas yksityisillä oikeussubjekteilla, jotka rikkovat kaupan ikkunoita ja vitriinejä, on sekä intressi että asiavaltuus?[92]

146. Kyse on toki kahdesta erityyppisestä menettelystä. Huolestuttava on kuitenkin juuri tämä suurempi kuva, joka käsittää unionin tuomioistuimessa käytävien erilaisten menettelyjen keskinäisen vuorovaikutuksen ja oikeuden saada asiansa käsitellyksi siinä. Sen sijaan, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue nostaa asianmukaisesti kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa, olisiko sen parempi (luonnollisestikin täysin hypoteettisesti) käskeä joitakin työntekijöitään tekemään ilkivaltaa muutamissa kaupoissa Brysselissä?[93]

147. Näin ollen on todettava, että kun yhdistetään tässä jaksossa tarkastellut kaksi yleistä näkökohtaa, sen sijaan että odotettaisiin sen SEUT 256 artiklan 3 kohdassa kaavaillun mahdollisuuden toteutumista, jonka monimutkaisuus tekee siitä epätodennäköistä lähitulevaisuudessa,[94] lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä toteuttamiskelpoinen vaihtoehto on saattaa nyt käsiteltävän kaltaiset asiat unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tulkitsemalla SEUT 263 artiklan neljännen kohdan edellytyksiä järkevämmin ainakin joidenkin muiden kuin etuoikeutettujen kantajien osalta.

D Arvioinnin seuraukset: käsiteltävän asian ratkaiseminen

148. Olen edellä tullut siihen tulokseen, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen jättäessään ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkimatta sillä perusteella, että riidanalainen asetus ei *koskenut* kantaa *suoraan*. Jos unionin tuomioistuin tulee samaan lopputulokseen, sen olisi tutkittava, täyttyvätkö muut edellytykset SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaiselle

91 Ks. tältä osin Tribunal correctionnel de Foix'n (rikosasioiden tuomioistuin, Foix, Ranska) esittämä (melkoisen ytimekäs) ennakkoratkaisupyyntö, jonka perusteella annettiin tuomio 1.10.2019, Blaise ym. (C-616/17, EU:C:2019:800). Kyseisessä asiassa se, että Blaise ja eräät muut henkilöt menivät Ariègen departementissa (Ranska) sijaitseviin myymälöihin ja vahingoittivat kanistereita, joissa oli glyfosaattia sisältäviä rikkakasvien torjunta-aineita, sekä lasivitriinejä johti rikosoikeudenkäynnin aloittamiseen näitä henkilöitä vastaan toiselle kuuluvan omaisuuden vahingoittamisesta tai pilaamisesta yksituumaisesti. Tämän perusteella unionin tuomioistuin arvioi useita jokseenkin monitahoisia kysymyksiä asetuksen N:o 1107/2009 pätevyydestä glyfosaatti-tehoaineen hyväksynnän yhteydessä.

92 Ei ehkä ole suoraan selvää, mikä vaikutus asetuksen N:o 1107/2009 pätevyyden tutkimisella olisi kansallisessa *rikosoikeudenkäynnissä, joka koskee toisen omaisuuden tahallista vahingoittamista*, etenkin kun Ranskan tasavalta oli myöntänyt luvan kyseiselle glyfosaattia sisältävälle kasvinsuojeluaineelle eikä se selvästikään pohjaudu suoraan mihinkään unionin toimeen. Ks. tuomio 1.10.2019, Blaise ym. (C-616/17, EU:C:2019:800, 31–39 kohta).

93 Tältä osin edellä jo mainitussa julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksessa Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:197, 43 kohta) tarkasteltu peruste "ei nimittäin voida vaatia, että yksityiset oikeussubjektit rikkovat lakia, jotta heillä olisi mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi" tekee jokseenkin odottamattoman täyskäännöksen.

94 Ks. Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 3 muuttamisesta 16.12.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2015/2422 3 artiklan 2 kohtaan perustuva kertomus, s. 4–7 (saatavilla osoitteessa: https://curia.europa.eu).

valittajan asiavaltuudelle. Jos kyseisessä määräyksessä asiavaltuudelle asetetut muut edellytykset eivät nimittäin täyty, valituksenalainen määräys olisi vahvistettava ja valitus hylättävä unionin yleisen tuomioistuimen tekemistä oikeudellisista virheistä huolimatta.[95]

1. Ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen tutkittavaksi ottaminen

149. Valittaja väittää, että riidanalainen asetus koski sitä sekä suoraan että erikseen. Se väittää lisäksi, että tällainen asetus on sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Komissio puolestaan kiistää molemmat väitteet.

150. Arvioin näitä kahta tilannetta vuorotellen.

a) Toimi, joka koskee suoraan ja erikseen

151. Olen jo palauttanut mieleen oikeuskäytännön, jonka mukaan unionin toimi koskee alueellista tai paikallista yksikköä – sekä suoraan että erikseen –, kun sille on annettu toimivaltaa, jota käytetään itsenäisesti kyseisen jäsenvaltion kansallisen perustuslaillisen järjestelmän rajoissa ja kun unionin toimi estää kyseistä yksikköä käyttämästä tätä toimivaltaa haluamallaan tavalla (Vlaams Gewest –kriteeri).[96]

152. Olen myös selittänyt, miksi tämä kriteeri vaikuttaa täyttyvän käsiteltävässä asiassa. Olen myös tähdentänyt, miten vaikutus valittajan etuoikeuksiin johtui *automaattisesti* riidanalaisesta asetuksesta.[97]

153. Siltä osin kuin tämä ei riittäisi Vlaams Gewest -kriteerin täyttymiseen, kuten sen mielestäni pitäisi, ainoa mahdollisesti selvittämättä oleva tekijä olisi se, miten riidanalaisella asetuksella muutetaan valittajan oikeusasemaa sille *ominaisen tilanteen* vuoksi (nimittäin *erikseen* koskemisen kriteeri).

154. Belgian hallintoalueille myönnetty toimivalta säännellä torjunta-aineiden käyttöä alueellaan on selvästikin ominaista Belgian perustuslailliselle järjestykselle. Tilanne on erilainen (ainakin joissain) muissa jäsenvaltioissa. Kaikilla muiden jäsenvaltioiden hallintoalueilla tai muilla paikallisyksiköillä ei ole vastaavaa itsenäistä toimivaltaa. Alueelliset tai paikalliset yksiköt, joilla on erityinen toimivalta säännellä torjunta-aineiden käyttöä alueillaan, muodostavat suljetun, ennalta määritetyn ja varmasti melko pienen (oikeus)henkilöiden ryhmän.

155. Sama logiikka pätee riidanalaisen asetuksen tuottamiin muuntyyppisiin vaikutuksiin valittajan asemaan. Etenkin valittajan oikeusasemaa muuttaa yhtä lailla se, että riidanalaisella asetuksella annetaan tiettyjä oikeuksia yrityksille tai yksityishenkilöille (muun muassa tehoaineen tuottajille ja tuottajajärjestöille sekä luvanhaltijoille). Esimerkiksi luvanhaltijoilla, jotka hakevat lupiensa uusimista, on oikeus saada viranomaisilta päätös 12 kuukauden kuluessa ja tarvittaessa oikeus lupiensa voimassaolon jatkumiseen ajaksi, joka on tarpeen uusimista koskevan päätöksen

95 Ks. esim. vastaavasti tuomio 26.1.2017, Mamoli Robinetteria v. komissio (C-619/13 P, EU:C:2017:50, 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

96 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 58–62 kohta.

97 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 65–81 kohta.

tekemiseksi.[98] Näihin oikeuksiin voidaan selvästikin vedota asiasta vastaavia Belgian viranomaisia vastaan, joihin – toisin kuin muissa jäsenvaltioissa – kuuluvat alueelliset yksiköt, koska niillä on erityistä toimivaltaa torjunta-aineiden sääntelyssä.

156. Lisäksi riidanalaisella asetuksella luodaan myös menettelyllinen velvoite valittajalle. Liittovaltion hallitus *ei voi* tehdä päätöksiä luvista kuulemasta hyväksyntäkomiteaa, jonka jäsen valittaja on. Se, että Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen viranomaisten on muun muassa ryhdyttävä seurantatoimiin, tehtävä asiaa koskevia selvityksiä ja osallistuttava päätöksentekomenettelyihin, on seurausta Belgian perustuslaillisesta rakenteesta.

157. Siltä osin kuin tätä koko rakennetta ja logiikkaa voitaisiin tosiasiallisesti soveltaa sääntelyelimiin niiden sijaan, joille lainsäädäntö on osoitettu ja joita varten se laadittiin,[99] nämä tekijät, sekä erikseen että (vieläkin selvemmin) yhdessä tarkasteltuina, erottavat selvästi valittajan kaikista muista unionin alue- tai paikallisviranomaisista, joihin kohdistuva vaikutus voi olla vain välillinen siltä osin kuin niiden tehtävänä on huolehtia kansalaistensa yleisestä hyvinvoinnista tai alueensa koskemattomuudesta. Sitä suuremmalla syyllä nämä seikat erottavat valittajan muista oikeushenkilöistä tai luonnollisista henkilöistä, jotka toimivat ympäristön alalla tai joihin riidanalainen asetus mahdollisesti vaikuttaa (kuten kansalaiset, jotka altistuvat aineelle).

158. Katsonkin, että riidanalainen asetus koskee valittajaa sekä suoraan että erikseen ja että sillä on siten asiavaltuus riitauttaa riidanalainen asetus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla. Täydellisyyden vuoksi tarkastelen kuitenkin myös sen asiavaltuutta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa tapauksessa tarkoitetussa tilanteessa.

b) Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä

159. Ensinnäkin on jokseenkin selvää, että riidanalainen asetus on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu ”sääntelytoimi”.

160. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sääntelytoimen käsite ”kattaa kaikki yleisesti sovellettavat toimet, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisjärjestyksessä”.[100] Riidanalainen asetus täyttää selvästi tämän edellytyksen. Se ei ole lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytty toimi vaan SEUT 291 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanotoimi, jonka komissio on toteuttanut pannakseen asetuksen N:o 1107/2009 täytäntöön. Lisäksi riidanalaista asetusta sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin, ja sillä on oikeudellisia vaikutuksia henkilöihin, jotka on määritelty yleisesti ja abstraktisti.[101]

161. Toiseksi katson myös, ettei riidanalainen asetus ”edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

98 Asetuksen N:o 1107/2009 43 artiklan 6 kohta, jota on tarkasteltu seikkaperäisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 83–87 kohdassa.

99 Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 129–136 kohdassa esitettiin.

100 Ks. mm. tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 kohta) ja tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 28 kohta).

101 Ks. esim. tuomio 11.5.2017, Deza v. ECHA (T-115/15, EU:T:2017:329, 32–34 kohta) ja tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio (C-384/16 P, EU:C:2018:176, 95 kohta).

162. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että kysymystä siitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, olisi arvioitava ottamalla huomioon sen *henkilön asema*, joka on nostanut kanteen, sekä kanteen *kohde*.[102] Tämä tarkoittaa, että on merkityksetöntä, edellyttääkö kyseinen toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä *muiden henkilöiden* osalta[103] ja edellyttävätkö riitautetun toimen *muut osat*, joita kantaja ei ole riitauttanut, täytäntöönpanotoimenpiteitä.[104] Tässä yhteydessä ratkaisevaa on se, toteutuvatko nimenomaiset oikeudelliset vaikutukset, jotka muuttavat kantajan asemaa, tähän henkilöön nähden riitautetun unionin toimen tai minkä tahansa muun unionin tai kyseisen jäsenvaltion toteuttaman toimen seurauksena.[105]

163. Tätä taustaa vasten, kun otetaan huomioon valittajan *asema* ja tämän menettelyn *kohde*, riidanalainen asetus ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa tapauksessa tarkoitetulla tavalla. Kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on useaan otteeseen mainittu, valittaja ei riitauta mitään tiettyä lupaa, joka voitaisiin antaa (tai uusia) yhdelle tai useammalle glyfosaattia sisältävälle tuotteelle. Valittaja riitauttaa aineen turvallisuuden asetuksen N:o 1107/2009 4 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla eli näkökohdan, joka riidanalaisessa asetuksessa määritetään lopullisesti. Täytäntöönpanotoimenpiteitä ei tarvita eikä niistä ole säädetty tältä osin.

164. Sillä, että riidanalaisen asetuksen täytäntöönpanotoimia on toteutettava muihin henkilöihin (esimerkiksi luvanhaltijoihin ja glyfosaatin tuottajiin) nähden tai riidanalaisen asetuksen muiden näkökohtien (erityisesti glyfosaattia sisältävien tiettyjen tuotteiden turvallisuuden) oalta, ei edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti ole merkitystä.

165. Komissio kiistää nämä väitteet. Se väittää, että viimeaikainen oikeuskäytäntö tukee ilmaisun ”ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” erityisen suppeaa tulkintaa.

166. Yhdyn komission lähtökohtaan, mutta en tulkitse komission mainitsemaa oikeuskäytäntöä samalla tavalla enkä siten ole samaa mieltä johtopäätöksistä, joita komissio siitä tekee käsiteltävässä asiassa.

167. Ensinnäkin olen samaa mieltä siitä, että edellytystä, jonka mukaan riitautettu toimi ei saa ”edellyttää täytäntöönpanotoimenpiteitä”, ei pitäisi sekoittaa suoraan koskemisen edellytykseen.[106] Näillä kahdella edellytyksellä on nimittäin sama tavoite: välttää tarpeettomia oikeudenkäyntejä unionin tuomioistuimissa, samalla kun varmistetaan tehokas oikeussuoja kaikille henkilöille, joihin unionin toimi vaikuttaa suoraan.[107] Niiden soveltamisala ja merkitys eivät kuitenkaan ole täysin samat.

168. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ilmaisua ”joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” on tulkittava *kyseisen määräyksen tarkoituksen valossa*, jona on – kuten määräyksen syntyhistoriasta ilmenee – sen välttäminen, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun sääntelytoimella on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan eikä

102 Tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 30 ja 31 kohta).

103 Ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 63–65 kohta) ja tuomio 13.12.2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles ja Ayuntamiento de Madrid v. komissio (T-339/16, T-352/16 ja T-391/16, EU:T:2018:927, 40 kohta).

104 Ks. esim. tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 31 kohta).

105 Tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio (C-384/16 P, EU:C:2018:176, 43 ja 45 kohta) ja tuomio 18.10.2018, Internacional de Productos Metálicos v. komissio (C-145/17 P, EU:C:2018:839, 56 ja 57 kohta).

106 Määräys 14.7.2015, Forgital Italy v. neuvosto (C-84/14 P, ei julkaistu, EU:C:2015:517, 43 kohta).

107 Ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 93 kohta).

täytäntöönpanotoimenpiteitä tarvita, kyseinen henkilö voisi jäädä ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos sillä ei olisi oikeussuojakeinoa unionin tuomioistuimissa edellä mainitun sääntelytoimen laillisuuden kyseenalaistamiseksi. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi näet – vaikka kyseessä oleva toimi koskee sitä suoraan – saattaa kyseisen toimen tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan ensin mainitun toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen menettelyissä, jotka on pantu sitä vastaan vireille kansallisissa tuomioistuimissa. [108]

169. Olen myös samaa mieltä komission kanssa siitä, että näiden kahden käsitteen keskeinen ero on seuraava: toisin kuin suoraan koskemisen yhteydessä, pelkästä unionin toimen täytäntöönpanotoimenpiteiden olemassaolosta, vaikka nämä toimet olisivatkin luonteeltaan täysin mekaanisia eikä tältä osin jätettäisi lainkaan harkintavaltaa niille, joille unionin toimi on osoitettu, voidaan päätellä, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen tapauksen mukainen edellytys ei täyty. [109] Toisin sanoen riitautetun unionin toimen on itsessään ja sinänsä tuotettava oikeusvaikutuksia, jotka ovat kanteen kohteena. [110] Näin ollen täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttumiseen liittyvä edellytys noudattaa suoraan koskemisen edellytyksen perustana olevaa logiikkaa, mutta se tekee kyseisestä edellytyksestä jossain määrin ankaramman. [111]

170. Syynä perussopimusten laatijoiden päätökseen sisällyttää tämä edellytys SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmanteen tapaukseen on todennäköisesti pyrkimys saattaa tasapainoon se, että i) suoria kanteita unionin tuomioistuimissa voidaan nostaa kaikista *yleisesti sovellettavista toimista* (jotka siten potentiaalisesti vaikuttavat erittäin suureen määrään yksityisiä oikeussubjekteja) ja että ii) asiavaltuus ulotetaan koskemaan *ketä tahansa* henkilöä, jota nämä toimet koskevat (koska erikseen koskemisen edellytys poistettiin näissä tilanteissa). Tarve välttää unionin tuomioistuomissa actio popularis -tyyppisiä kanteita sai siten Lissabonin sopimuksen laatijat tiukentamaan edellytystä, jonka mukaan kantajan riitauttaman toimen oikeudellisten vaikutusten on seurattava täsmällisesti ja välittömästi riitautetusta unionin toimesta.

171. Tätä edellytystä ei kuitenkaan voida nyt kääntää päälaelleen ja tulkita (uudelleen) tavalla, joka todellisuudessa rajoittaisi entisestään mahdollisuuksia saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa ja tekisi siten tyhjäksi tämän nimenomaisen perussopimuksen muutoksen. Tämä olisi unionin perussopimusten laatijoiden selkeän tahdon vastaista. [112]

172. Olen näin ollen eri mieltä komission unionin tuomioistuimen viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä ehdottamasta tulkinnasta. Sen sijaan yhdyn täysin julkisasiamies Cruz Villalónin näkemykseen, jonka mukaan ”kantajan ja riidanalaisen sääntelytoimen väliin

[108] Ks. esim. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[109] Ks. tuomio 13.3.2018, Industrias Químicas del Vallés v. komissio (C-244/16 P, EU:C:2018:177, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja määräys 4.6.2012, Eurofer v. komissio (T-381/11, EU:T:2012:273, 59 kohta).

[110] Ks. vastaavasti tuomio 10.12.2015, Canon Europa v. komissio (C-552/14 P, ei julkaistu, EU:C:2015:804, 48 kohta).

[111] Tuomio 7.7.2015, Federcoopesca ym. v. komissio (T-312/14, EU:T:2015:472, 34–37 kohta).

[112] Ks. erityisesti Eurooppa-valmistelukunnan puheenjohtajiston muistio, 12.5.2003, CONV 734/03, s. 20: ”– – puheenjohtajisto suosittaa, että *avataan* edellytykset suorien kanteiden nostamiselle”. Kursivointi tässä. Ks. myös tuomio 13.12.2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles ja Ayuntamiento de Madrid v. komissio (T-339/16, T-352/16 ja T-391/16, EU:T:2018:927, 40 kohta). Perustamissopimuksen muutoksen liian suppeaa tulkintaa koskevista oikeuskirjallisuudessa esitetyistä lukuisista varoituksista ks. esim. 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” teoksessa Sarmiento ym. (toim.), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union: First Edition – 2019*, MPILux Research Paper 2020, s. 49–73, erityisesti s. 62–64, tai Rhimes, M., ”The EU Courts stand their ground: why are the standing rules for direct actions still so restrictive?”, *European Journal of Legal Studies 1*, nide 9, nro 1, 2016, s. 103–172, erityisesti s. 116.

sijoittuvien toissijaisten tai alisteisten säädösten tai toimien” ei voida katsoa olevan täytäntöönpanotoimenpiteitä. Unionin tuomioistuinten olisi pikemminkin tarkasteltava sitä, onko riidanalainen toimi ”jo itsessään täysin toimiva (operatiivinen)”, kun otetaan huomioon sen tarkoitus, sisältö ja vaikutukset kantajan oikeusasemaan. [113]

173. Oikeuskäytäntö kuvastaa mielestäni pitkälti tätä kantaa. Unionin tuomioistuin on selventänyt, että on merkityksetöntä, edellyttääkö kyseinen toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä muiden henkilöiden osalta ja edellyttävätkö riitautetun toimen muut osat, joita kantaja ei ole riitauttanut, täytäntöönpanotoimenpiteitä. [114] Lisäksi tuomiossa Montessori unionin tuomioistuin totesi, että kantajilla oli asiavaltuus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen tapauksen nojalla siltä osin kuin sen ei voitaisi edellyttää nostavan keinotekoista kannetta riitauttaakseen kansalliset toimet, jotka – ellei lakia olisi rikottu – eivät olisi koskaan toteutuneet, jotta niiden perusteena olevan unionin toimen pätevyydestä esitettäisiin ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle. [115]

174. Unionin yleinen tuomioistuin on noudattanut samaa logiikkaa useissa viimeaikaisissa asioissa. Tuomiossa Gazprom Neft unionin yleinen tuomioistuin totesi, että olisi keinotekoista tai kohtuutonta vaatia toimijaa hakemaan täytäntöönpanotoimea ainoastaan siinä tarkoituksessa, että se voisi riitauttaa toimen kansallisissa tuomioistuimissa, kun on ilmeistä, että hakemus evätään väistämättä, minkä takia hakemusta ei olisi jätetty tavanomaisesti toimittaessa. [116] Lisäksi tuomioissa Tilly-Sabco ja Doux unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa tapauksessa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä voivat olla pelkästään toimenpiteet, joita unionin elimet tai laitokset tai kansalliset viranomaiset toteuttavat *tavanomaisessa toiminnassaan*. Jos nämä viranomaiset eivät tavanomaisessa toiminnassaan toteuta toimenpiteitä pannakseen sääntelytoimen täytäntöön ja konkretisoidakseen sen seuraukset kullekin kyseessä olevalle toimijalle, tämä sääntelytoimi ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. [117]

175. Yhteenvetona on todettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmas tapaus sisällytettiin perustamissopimukseen, jotta täytetään oikeussuojakeinojen järjestelmässä kaikkien niiden tapausten osalta oleva aukko, joissa unionin toimien välillinen (toisin sanoen ennakkoratkaisumenettelyssä tapahtuva) laillisuusvalvonta on: i) mahdotonta, koska unionin toimi on välittömästi sovellettava (self-executing) (kuten tuomiossa Microban [118]), tai ii) täysin keinotekoista ja kohtuutonta, koska kantajaan ei kohdistu täytäntöönpanotoimenpiteitä (kuten tuomioissa Montessori, Gazprom, Tilly-Sabco ja Doux [119]) ja/tai ne eivät koske kantajan riitauttamia vaikutuksia (tuomiossa Telefónica tarkasteltu tilanne [120]).

113 Julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2014:2283, 32 kohta). Ks. myös tuomio 25.10.2011, Microban International ja Microban (Europe) v. komissio (T-262/10, EU:T:2011:623, 29 kohta).

114 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 162–164 kohta.

115 Tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 66 kohta). Ks. myös julkisasiamies Wathelet’n samoissa asioissa esittämä ratkaisuehdotus (EU:C:2018:229, 71 kohta).

116 Tuomio 13.9.2018, Gazprom Neft v. neuvosto (T-735/14 ja T-799/14, EU:T:2018:548, 102 kohta).

117 Tuomio 14.1.2016, Tilly-Sabco v. komissio (T-397/13, EU:T:2016:8, 43 kohta) ja tuomio 14.1.2016, Doux v. komissio (T-434/13, ei julkaistu, EU:T:2016:7, 44 kohta).

118 Tuomio 25.10.2011, Microban International ja Microban (Europe) v. komissio (T-262/10, EU:T:2011:623). Ks. myös tuomio 27.2.2013, Bloufin Touna Ellas Naftiki Etaireia ym. v. komissio (T-367/10, ei julkaistu, EU:T:2013:97) ja tuomio 12.6.2015, Health Food Manufacturers’ Association ym. v. komissio (T-296/12, EU:T:2015:375).

119 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 173 ja 174 kohta.

120 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 162 kohta.

176. On lähinnä katsottava, että nyt käsiteltävä asia kuuluu joko ensimmäiseen edellisessä kohdassa kuvattuun ryhmään (glyfosaatin turvallisuuden määrittämisen osalta ei ole olemassa täytäntöönpanotoimenpidettä) tai joka tapauksessa toiseen ryhmään (valittajan olisi keinotekoisesti riitautettava jokin tähän liittyvä liittovaltion päätös saadakseen tilaisuuden saattaa kysymyksen riidanalaisen asetuksen pätevyydestä kansallisten tuomioistuinten käsiteltäväksi siinä toivossa, että kansallinen tuomioistuin esittää tästä ennakkoratkaisupyynnön SEUT 267 artiklan nojalla.

177. Näistä syistä katson, että valittajalla on myös asiavaltuus riitauttaa riidanalainen asetus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen tapauksen nojalla: riidanalainen asetus on sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

E Asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

178. Koska olen katsonut, että kanne on otettava tutkittavaksi, ja koska kanteen asiakysymystä ei tarkasteltu ensimmäisessä oikeusasteessa, asia on palautettava unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaisesti, ja oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

179. Katson kuitenkin, että unionin tuomioistuimella on kaikki tarvittavat tiedot, jotta se voi hylätä komission ensimmäisessä oikeusasteessa tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisesta esittämän oikeudenkäyntiväitteen. Ehdotan tehokkuuden ja prosessiekonomian nimissä, että unionin tuomioistuin tekee näin.

V Ratkaisuehdotus

180. Ehdotan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa 28.2.2019 annetun määräyksen Région de Bruxelles-Capitale v. komissio (T-178/18, ei julkaistu, EU:T:2019:130)

– toteaa, että valittajan kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi

– palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen asiakysymyksen ratkaisemiseksi ja

– määrää, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.