JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
10 päivänä heinäkuuta 2003 [1]

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio hakee muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon, [2] jossa on todettu, että Jégo-Quéré & Cie SA:n (jäljempänä Jégo-Quéré) EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla nostama kanne toimenpiteistä kummelihurskakannan elvyttämiseksi ICES suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e sekä niihin liittyvistä edellytyksistä kalastusalusten toiminnan valvomiseksi 14 päivänä kesäkuuta 2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1162/2001 [3] kumoamiseksi voidaan ottaa tutkittavaksi.

2. EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi — — nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen".

3. Osoittaakseen, että sillä on kanteen nostamiseen vaadittu asiavaltuus, Jégo-Quérén on osoitettava muun muassa, että asetuksen säännökset, jotka se haluaa riitauttaa, koskevat sitä "erikseen".

4. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa 25/62, Plaumann vastaan komissio, [4] "erikseen"-kriteerin perinteisen tulkinnan, jossa katsotaan, että jotta toimen voidaan katsoa koskevan sellaisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä erikseen, joille sitä ei ole osoitettu, sen on vaikutettava niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä toimijat erottuvat kaikista muista, ja sillä tavoin yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Asia T-177/01, Jégo-Quéré v. komissio, tuomio 3.5.2002 (Kok. 2002, s. II-2365).

3 — EYVL, L 159, s. 4.

4 — Asia 25/62, Plaumann, tuomio 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 95, Kok. Ep. I, s. 181, 107 kohta).

5. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että Jégo-Quéré ei voinut osoittaa, että säännökset koskevat sitä erikseen perinteisen tulkinnan mukaisesti, mutta se päätteli, että kyseisen tulkinnan ankaruus merkitsi sitä, että tietyissä olosuhteissa yhteisön oikeudella ei voida taata yksityisille oikeutta saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi. Se katsoi myös, ettei EY 230 artiklan sanamuoto edellytä kyseistä perinteistä tulkintaa. Tämän vuoksi se ehdotti "erikseen"-kriteerille uutta tulkintaa, jonka mukaan yleisesti sovellettava yhteisön säännös koskisi luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä erikseen, jos kyseessä oleva säännös vaikuttaisi varmasti ja tosiasiallisesti näiden oikeusasemaan rajoittamalla näiden oikeuksia tai asettamalla näille velvoitteita. Soveltaessaan uutta tulkintaansa käsiteltävänä olevaan asiaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että toimi koski Jégo-Quéréä erikseen ja että se voi näin ollen ajaa kumoamiskannetta.

6. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluja on nyt arvioitava yhteisöjen tuomioistuimen myöhemmin asiassa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores,[5] antaman tuomion valossa, jossa pidettiin voimassa "erikseen"-kriteerin perinteinen tulkinta asiavaltuuden välttämättömänä edellytyksenä EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla.

Oikeussäännöt ja tosiseikat

7. Yhteisön kalastus- ja vesiviljelyjärjestelmän perustamisesta 20 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3760/92[6] 15 artiklassa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna, säädetään, että komissio voi toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä, jos vakavat ja odottamattomat häiriöt vaarantavat kalavarojen säilyttämisen.

8. Komissio ja neuvosto arvioivat joulukuussa 2000 kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) niitä varoitettua, että kummelituskakantojen elvyttämiseksi on pikaisesti laadittava suunnitelma.

9. Komissio antoi asetuksen N:o 3760/92 15 artiklaan N:o 1162/2001[7] (jäljempänä

5 — Asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677).

6 — EYVL, L 389, s. 1.

7 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

asetus tai riidanalainen asetus). Tämän asetuksen tavoitteena oli sen rajoittaminen, että nuoret kummelitursкat joutuvat saaliiksi. Asetusta sovellettiin siinä määritellyillä alueilla toimiviin kalastusaluksiin, ja siinä säädettiin alueittain ja verkkokalastustyypeittäin vaihtelevasta, alusten pyytämästä lajista riippumatta sovellettavasta verkkojen vähimmäissilmäkoosta.

10. Jégo-Quérén kumoamiskanne koskee asetuksen 3 artiklan d alakohtaa ja 5 artiklaa (jäljempänä riitautetut säännökset). Asetuksen 3 artiklan d alakohdan mukaan on kiellettyä käyttää "vedettävää pohjaverkkoa, johon on kiinnitetty silmäkooltaan alle 100 millimetriä oleva verkonperä muulla tavoin kuin ompelemalla se verkon perää edeltävään osaan". Asetuksen 5 artiklassa määriteltiin maantieteelliset alueet, joihin asetuksen säännöksiä sovellettiin, ja täsmennettiin kullakin alueella sovellettavat kiellot. Näitä kieltoja sovellettiin vedettäviin verkkoihin, joiden silmäkoko on 55–99 mm, ja kiinteisiin pyydyksiin, joiden silmäkoko on alueen mukaan joko alle 100 mm tai alle 120 mm.

11. Asetus oli voimassa rajoitetun ajan vain 1.3.2002 saakka. Pääosin samanlaisista kielloista kuin ne, jotka siihen sisältyivät, säädettiin myöhemmin teknisistä lisätoimenpiteistä kummelitursкakannan elvyttämiseksi ICES-suuralueilla III, IV, V, VI ja VII sekä ICES-alueilla VIII a, b, d ja e 19 päivänä maaliskuuta 2002 annetulla komission asetuksella N:o 494/2002. [8]

12. Jégo-Quéré on kalastustoimintaa harjoittava laivanvarustamo, jonka kotipaikka on Ranskassa ja joka toimii pysyvästi Irlannin eteläpuolisilla vesillä ICES-suuralueella VII, joka on yksi alueista, joihin asetusta sovelletaan. Se pyytää pääasiassa valkoturskaa, joka muodostaa keskimäärin 67,3 prosenttia sen saaliista. Se omistaa neljä yli 30-metristä alusta ja käyttää kalaverkkoja, joiden silmäkoko on 80 mm.

Oikeudenkäyntimenettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

13. Jégo-Quéré nosti 2.8.2001 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen

8 — EYVL, L 77, s. 8.

riidanalaisen asetuksen 3 artiklan d alakohdan ja 5 artiklan kumoamiseksi. Komissio vastasi esittämällä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tuomiossaan komission oikeudenkäyntiväitteen ja määräsi, että asian käsittelyä jatketaan.

14. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ensin, että riidanalaiset säännökset olivat luonteeltaan yleisesti sovellettavia, koska ne oli kohdistettu yleisesti määriteltyihin henkilöryhmiin abstraktissa muodossa ja koska niitä sovellettiin objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin. [9] Se päätteli kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella, että ne voisivat tästä huolimatta olla EY 230 artiklan mukaisen kumoamiskanteen kohteena sillä edellytyksellä, että niiden voidaan osoittaa koskevan Jégo-Quéréä suoraan ja erikseen. [10]

15. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä suoraan, täyttyi tässä asiassa, [11] mutta se päätteli, ettei toimen voitu katsoa koskevan Jégo-Quéréä erikseen yhteisön oikeuskäytännössä tähän mennessä vahvistettujen kriteerien perusteella. [12]

16. Se aloitti palauttamalla mieleen "erikseen"-kriteerin perinteisen tulkinnan, jonka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa Plaumann [13] ja jossa on katsottu, että jotta toimen voidaan katsoa koskevan sellaisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä erikseen, joille sitä ei ole osoitettu, sen on vaikutettava niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä toimijat erottuvat kaikista muista, ja sillä tavoin yksilöidään ne samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. [14]

17. Soveltaessaan käsiteltävänä olevaan asiaan perinteistä tulkintaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomautti, että riidanalainen asetus koski Jégo-Quéréä vain sen objektiivisessa ominaisuudessa tiettyä pyyntitekniikkaa tietyllä alueella käyttävänä kalastustoimintaa harjoittavana laivanvarustamona muiden samassa tilanteessa tosiasiallisesti tai mahdollisesti olevien toimijoiden tapaan. [15] Komissiolla ei myöskään ollut minkään erityisten olosuh-

9 — Tuomion 23 kohta.
10 — Tuomion 25 kohta.
11 — Tuomion 26 kohta.
12 — Tuomion 38 kohta.
13 — Mainittu alaviitteessä 4, tuomion 107 kohta.
14 — Tuomion 27 kohta.
15 — Tuomion 30 kohta.

teiden perusteella erityistä velvollisuutta ottaa huomioon Jégo-Quérén tunnusomaista tilannetta antaessaan riidanalaisen asetuksen. [16]

18. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli sen jälkeen Jégo-Quérén argumenttia, jonka mukaan sillä ei olisi käytössään mitään oikeussuojakeinoa riidanalaisen toimen laillisuuden riitauttamiseksi, jos sen kanne jätettäisiin tutkimatta.

19. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomautti, [17] yhteisön oikeudessa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti taattu oikeus saattaa tehokkaalla tavalla asia toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä oikeus perustuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaan, ja se vahvistetaan Nizzassa annetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. [18]

20. Sen ratkaisemiseksi, eikö kantajalla todellakaan ole oikeutta saattaa asiaansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos hän ei voi nostaa kumoamiskannetta EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli kahden vaihtoehtoisen menettelytavan riittävyyttä.

21. Ensin se tarkasteli sitä mahdollisuutta, että asia saatetaan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja tämä esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön EY 234 artiklan mukaisesti. Se huomautti, että käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa ei ole olemassa täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka voitaisiin riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa. Sen näkemyksen mukaan yksityinen ei saa riittävää oikeussuojaa sillä perusteella, että hän voi riitauttaa yhteisön toimen pätevyyden kansallisissa tuomioistuimissa rikkomalla ensin kyseisiä säännöksiä ja vetoamalla häntä vastaan aloitetussa tuomioistuinmenettelyssä näiden säännösten lainvastaisuuteen. Ei voida nimittäin vaatia, että yksityiset rikkovat lakia, jotta heillä olisi mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. [19]

22. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli, olisiko yhteisön sopimussuhteen ulkopuoliseen vahingonkorvausvastuuseen perustuva kanne, josta on määrätty EY 235 artiklassa ja EY 288 artiklan toisessa kohdassa, riittävä

16 — Tuomion 31–37 kohta.
17 — Tuomion 41 ja 42 kohta.
18 — EYVL 2000, C 364, s. 1.
19 — Tuomion 45 kohta.

vaihtoehto kumoamiskanteelle. Se päätteli, että tällainen menettely

" — — ei nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa ole yksityisen intressien kannalta tyydyttävä ratkaisu. Sitä käyttäen ei nimittäin ole mahdollista poistaa yhteisön oikeusjärjestyksestä tointa, jonka kuitenkin väitetään olevan lainvastainen. Koska tällainen kanne edellyttää, että riidanalaista toimea soveltamalla suoraan aiheutettu vahinko on tosiasiassa syntynyt, tälle kanteelle asetetut tutkittavaksi ottamista koskevat edellytykset ja aineelliset edellytykset poikkeavat kumoamiskanteelle asetetuista vastaavista edellytyksistä eivätkä yhteisöjen tuomioistuin ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole sen osalta sellaisessa asemassa, että ne voisivat harjoittaa niiden tehtävänä olevaa laillisuusvalvontaa täydessä laajuudessaan. Varsinkaan silloin, kun nyt kyseessä olevien riidanalaisten säännösten kaltainen yleisesti sovellettava toimi riitautetaan tällaisella kanteella, mainittujen yhteisöjen tuomioistuinten harjoittama valvonta ei koske kaikkia seikkoja, jotka saattaisivat vaikuttaa toimen laillisuuteen, vaan tämän valvonnan yhteydessä ainoastaan määrätään seuraamus sellaisten oikeussääntöjen riittävän ilmeisestä rikkomisesta, joiden tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille (asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5291, 41–43 kohta; asia T-155/99, Dieckmann & Hansen v. komissio, tuomio 23.10.2001, [Kok. 2001, s. II-3143,] 42 ja 43 kohta; ks. myös asia, jossa rikkominen ei ollut riittävän ilmeinen: yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992, Kok. 1992, s. I-3061, Kok. Ep. XII, s. I-99, 18 ja 19 kohta ja asia, jossa riitautetun säännöksen tarkoituksena ei ollut antaa oikeuksia yksityisille: asia T-196/99, Area Cova ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.12.2001, [Kok. 2001, s. II-3597,] 43 kohta)." [20]

23. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli näin ollen, ettei EY 234 artiklassa, EY 235 artiklassa eikä EY 288 artiklan toisessa kohdassa määrätyillä menettelyillä taata yksityisille riittävää mahdollisuutta saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta yksityiset voisivat riitauttaa sellaisten yleisesti sovellettavien yhteisön säännösten laillisuuden, jotka vaikuttavat suoraan heidän oikeusasemaansa. [21]

24. Samalla kun se totesi, ettei tämän seikan perusteella ollut mahdollista muuttaa perustamissopimuksessa määrättyä oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmää, se katsoi, ettei ollut pakottavaa syytä omaksua perinteistä suppeaa tulkintaa siitä, koskeeko toimi henkilöä erikseen. [22] Tämän vuoksi se ehdotti uutta tulkintaa, jonka mukaan yleisesti sovellettava yhteisön säännös, joka koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, koskee tällaista henkilöä myös erikseen, jos kyseessä oleva säännös "vaikuttaa varmasti ja tosiasiallisesti hänen oikeusasemaansa rajoittamalla hänen oikeuksiaan tai asettamalla hänelle velvoitteita", riippumatta siitä, miten montaa muuta henkilöä kyseinen säännös myös koskee tai saattaa koskea, tai siitä, mikä näiden henkilöiden tilanne on. [23]

20 — Tuomion 46 kohta.
21 — Tuomion 47 kohta.
22 — Tuomion 48 ja 49 kohta.
23 — Tuomion 51 kohta.

25. Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että riidanalainen asetus koski Jégo-Quéréä erikseen, koska siinä asetettiin täsmällisiä velvoitteita, jotka koskivat niiden verkkojen silmäkokoa, joita Jégo-Quéré oli oikeutettu käyttämään.[24] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän vuoksi komission oikeudenkäyntiväitteen ja määräsi, että käsittelyä oli jatkettava pääasian osalta.

Valitus

26. Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion ja toteaa, että riidanalaisen asetuksen kumoamista koskevaa kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi, tai vaihtoehtoisesti palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jégo-Quéré vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, ettei valitusta voida ottaa tutkittavaksi sikäli kuin se pantiin vireille liian myöhään, tai vaihtoehtoisesti hylkää valituksen perusteettomana ja pysyttää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion. Se esittää myös oman vastavalituksensa, jossa se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä todetaan, että toimi ei koske Jégo-Quéréä erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, sellaisena kuin sitä on perinteisesti tulkittu yhteisön oikeuskäytännössä.

24 — Tuomion 52 ja 53 kohta.

Valituksen tutkittavaksi ottaminen

27. Jégo-Quéré esittää ensin, että valitus olisi jätettävä tutkimatta. Se väittää, että komissio ei ilmoita päivää, jolloin tuomio annettiin sille tiedoksi, kuten yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan 2 kohdassa edellytetään. Näin ollen ja koska muuta ei ole osoitettu, Jégo-Quéré pitää kyseenalaisena sitä, jätettiinkö valitus todella kahden kuukauden kuluessa tuomion tiedoksiantamisesta.

28. Komissio on liittänyt valituskirjelmäänsä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion sekä sen mukana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamosta tulleen kirjeen. Kirjeessä on leima, jonka mukaan se on vastaanotettu 8.5.2002. Komission valitus on päivätty 17.7.2002.

29. Näin ollen näyttää siltä, että komissio antoi valituksessaan tiedon päivästä, jolloin sille annettiin tiedoksi valituksenalainen tuomio, ja että se jätti valituksensa määräajassa, joka on asetettu EY:n tuomioistuimen perussäännön silloisessa 49 artiklassa luettuna yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 80 ja 81 artiklan kanssa.

30. Näin ollen olen sitä mieltä, että komission valitus voidaan ottaa tutkittavaksi.

Valituksen aineellinen sisältö

31. Komissio esittää kaksi valitusperustetta. Ensimmäisessä väitetään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut työjärjestystään, koska se ei ole siirtänyt käsiteltävänä olevaa asiaa täysistuntoon. Kyseisen työjärjestyksen 14 artiklassa määrätään, että asia voidaan siirtää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen täysistuntoon, "jos se on perusteltua asian oikeudellisen vaikeaselkoisuuden tai asian merkityksen — — vuoksi". Komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätös käsiteltävänä olevassa asiassa poiketa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä oli oikeudellisesti vaikeaselkoinen ja merkittävä asia ja että se, että asiaa ei siirretty täysistuntoon, oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen osalta ilmeinen arviointivirhe.

32. Komission esittämässä toisessa valitusperusteessa väitetään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käsiteltävänä olevassa asiassa rikkonut yhteisön oikeutta "erikseen"-kriteerille antamallaan tulkinnalla. Komissio väittää, että tulkinta on niin laaja, että sillä tosiasiassa poistetaan kokonaan edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä erikseen, ja että se on näin ollen EY 230 artiklan neljännen kohdan nimenomaisen sanamuodon vastainen. Lisäksi komissio katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki virheen päätellessään, että "erikseen"-kriteerin perinteinen tulkinta ei takaa oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Kyseinen oikeus ei anna yksityisille mitään yleistä oikeutusta nostaa kumoamiskannetta ja tälle oikeudelle annetaan komission mukaan riittävä suoja yhteisön oikeudessa, kun otetaan huomioon, että yksityiset voivat riitauttaa yhteisön toimien pätevyyden EY 234, EY 235 ja EY 288 artiklan nojalla. Lopuksi komissio katsoo, että "erikseen"-kriteerin laajentava tulkinta saattaisi johtaa siihen, että tutkittavaksi otettaisiin vähemmän EY 234 artiklassa tarkoitettuja ennakkoratkaisuasioita sen yhteisön oikeuskäytännön linjan johdosta, joka alkoi asiasta C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf. [25]

33. Jégo-Quéré esittää, että komission ensimmäinen valitusperuste on hylättävä, koska komissio ei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tapahtuneen menettelyn missään vaiheessa vaatinut, että kyseinen tuomioistuin siirtäisi asian täysistuntoon, vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 51 artiklassa viitataan nimenomaan tällaiseen mahdollisuuteen.

34. Vastauksena komission toiseen valitusperusteeseen Jégo-Quéré väittää, että "erikseen"-kriteerin laaja ja joustava tulkinta on sekä EY 230 artiklan mukainen että välttämätön, jotta yksityisille voitaisiin taata oikeus saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi, eikä sillä suinkaan poisteta kyseistä edellytystä.

25 — Asia C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67).

35. Toisin kuin komissio esittää, Jégo-Quéré katsoo, ettei valituksenalaisessa tuomiossa tulkita väärin kyseistä oikeutta sekoittamalla se oikeuteen nostaa kumoamiskanne. Tuomiossa lähdetään pikemminkin siltä pohjalta, että kanne on tarpeen, jotta turvattaisiin oikeus saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi, vain sellaisissa olosuhteissa, joissa yksityisten käytettävissä ei ole riittäviä epäsuoria riitauttamiskeinoja.

36. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli Jégo-Quérén näkemyksen mukaan oikeassa päätellessään käsiteltävänä olevan kaltaisessa asiassa, jossa riidanalainen toimi on muodoltaan asetus, että olemassa ei ole mitään vaihtoehtoista menettelyä, jonka avulla voitaisiin riittävällä tavalla turvata yksityisen oikeus saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sellaisten kansallisten täytäntöönpanotoimien puuttuessa, jotka voitaisiin riitauttaa, ainoa keino, jolla yksityinen voi käynnistää kansallisen menettelyn, olisi rikkoa lakia ja vedota puolustuksenaan yhteisön toimen pätemättömyyteen.

37. Jégo-Quéré torjuu myös komission väitteen siitä, että sopivampi oikeussuojakeino sen osalta olisi vahingonkorvauskanteen nostaminen EY 235 artiklan ja EY 288 artiklan toisen kohdan nojalla, kun otetaan huomioon riidanalaisen toimen lyhyt kesto. Tällaisessa väitteessä ei oteta huomioon sitä seikkaa, että riidanalainen toimi on vain yksi vaihe käynnissä olevassa yhteisen kalastuspolitiikan uudistamisprosessissa, johon sisältyy kestoltaan pitkien tai rajoittamattomien toimenpiteiden käyttöönotto. Tämän seurauksena Jégo-Quérélla ei olisi muuta mahdollisuutta kuin nostaa toistuvasti uusia vahingonkorvauskanteita. On lisäksi paradoksaalista tulkita suppeasti ilmausta "erikseen" sillä perusteella, että EY 235 artikla ja EY 288 artikla ovat yksityisten käytettävissä sen sijaan. Kun otetaan huomioon, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on jo toimivalta tarkastella epäsuorasti yleisten toimien laillisuutta ratkaistessaan vahingonkorvausvaatimuksia, joita voi esittää rajaton määrä yksityisiä, vaikuttaa poikkeavalta pitää kiinni näin ankarista asiavaltuutta koskevista säännöistä kumoamiskanteen osalta.

38. On tarpeen tarkastella komission toista valitusperustetta yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Unión de Pequeños Agricultores[26] antamaan tuomioon, joka annettiin sen jälkeen kun komissio oli jättänyt käsiteltävänä olevan valituksensa.

39. Kyseinen asia alkoi kanteella, jonka maanviljelijöiden yhdistys, Unión de Pequeños Agricultores (UPA), nosti EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla

26 — Mainittu alaviitteessä 5.

20.7.1998 annetun asetuksen N:o 1638/98,[27] joka koski oliiviöljyn yhteisen markkinajärjestelyn muuttamista, kumoamiseksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi perustellussa määräyksessä, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat selvästi.[28] UPA haki muutosta yhteisöjen tuomioistuimelta ja väitti, että määräys loukkasi sen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, koska asetus, jonka se halusi riitauttaa, ei edellyttänyt mitään kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä, josta voisi Espanjan oikeuden nojalla seurata sellaisia kansallisia oikeudenkäyntejä, jotka mahdollistaisivat ennakkoratkaisupyynnön esittämisen.

40. Käsiteltyään asian täysistunnossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi UPA:n valituksen ja pysytti "erikseen"-kriteerin perinteisen tulkinnan, sellaisena kuin se on vahvistettu asiassa Plaumann.[29] Samalla kun yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi, että tätä edellytystä "[on] tulkittava tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen valossa ottaen huomioon eri tekijät, joiden perusteella kantaja voidaan yksilöidä", se totesi myös, että "tällaisen tulkinnan perusteella kyseistä edellytystä, josta määrätään nimenomaisesti perustamissopimuksessa, ei voida poistaa ilman, että ylitettäisiin yhteisöjen tuomioistuimille perustamissopimuksella myönnetty toimivalta."[30]

41. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Unión de Pequeños Agricultores antaman tuomion valossa näyttää selvältä, että komission toinen valitusperuste on hyväksyttävä ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen poiketessaan "erikseen"-kriteerin perinteisestä tulkinnasta. Toteamalla, että toimi koskee Jégo-Quéréä erikseen, kyseisen kriteerin uuden tulkinnan perusteella ja pääteltyään, että edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä erikseen, ei täyttynyt asiassa Plaumann vahvistettujen arviointikriteerien nojalla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rikkoi EY 230 artiklan neljättä kohtaa.

42. Jégo-Quéré pyrkii torjumaan tällaisen päätelmän sillä perusteella, että käsiteltävänä olevassa asiassa, toisin kuin asiassa Unión de Pequeños Agricultores, on riidatonta, että Jégo-Quéré voisi saattaa asiansa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi vain lakia rikkomalla. Jégo-Quéré väittää, ettei tällainen mahdollisuus riittävästi turvaa sen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Se yksilöi myös muita perusteita käsiteltävänä olevan asian erottamiseksi asiasta Unión de Pequeños Agricultores; käsittelen niitä Jégo-Quérén vastavalituksen yhteydessä.

43. Kuten totesin asiassa Unión de Pequeños Agricultores antamassani ratkaisuehdotuksessa, mielestäni EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla tällä hetkellä sovellettavat ankarat asiavaltuuskriteerit ovat erittäin ongelmallisia. Mielestäni kyseiset kriteerit aiheuttavat todellisen riskin siitä,

27 — EYVL, L 210, s. 32.

28 — Asia T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v. neuvosto, määrä 23.11.1999 (Kok. 1999, s. II-3357).

29 — Tuomion 36 ja 37 kohta.

30 — Tuomion 44 kohta.

että yksityisiltä evätään riittävät keinot riitauttaa toimivaltaisessa tuomioistuimessa sellaisen yhteisön toimenpiteen pätevyys, joka on yleisesti sovellettava eikä edellytä täytäntöönpanotoimia. Tällaisten yksityisten osalta saattaa osoittautua mahdottomaksi saattaa asiaansa kansallisen tuomioistuimen (jolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa päättää toimen pätevyydestä) [31] käsiteltäväksi muutoin kuin rikkomalla lakia siinä toivossa, että heitä vastaan aloitetaan rikosoikeudenkäynti (tai muu täytäntöönpanomenettely), jolloin kansallinen tuomioistuin voidaan saada vakuuttuneeksi siitä, että sen on siirrettävä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi toimenpiteen pätevyyttä koskeva asia. Niiden erilaisten käytännön haittojen lisäksi, jotka voivat liittyä ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen rikosoikeudenkäynnin yhteydessä, tällainen menettelytapa saattaa kyseessä olevat yksityiset alttiiksi kestämättömälle riskille.

44. Myöskään EY 235 artikla ja EY 288 artiklan toinen kohta eivät mielestäni tarjoa riittävää vaihtoehtoista oikeussuojakeinoa. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi käsiteltävänä olevassa asiassa, yhteisöjen tuomioistuin ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin eivät voi vahingonkorvauskanteen yhteydessä harjoittaa laillisuusvalvontaa kaikessa laajuudessaan kaikkien seikkojen osalta, jotka saattaisivat vaikuttaa yhteisön toimen laillisuuteen. Jotta tällainen kanne menestyisi, kantajan on välttämättä osoitettava, että on rikottu riittävän vakavasti sellaisia oikeussääntöjä, joilla annetaan oikeuksia yksityisille. Komissio ei ole mielestäni oikeassa todetessaan, että sen ratkaisemiseksi, onko tällainen rikkominen osoitettu, yhteisön tuomioistuimen on aina tarpeen tutkia perusteellisesti kyseisen toimen laillisuus.

45. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Unión de Pequeños Agricultores antamasta tuomiosta seuraa kuitenkin selvästi, että "erikseen"-kriteerin perinteistä tulkintaa on sovellettava riippumatta siitä, miten se vaikuttaa oikeuteen saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska sen katsotaan johtuvan itse perustamissopimuksesta. [32]

46. Tällainen lopputulos ei ole mielestäni tyydyttävä mutta se on väistämätön seuraus niistä rajoituksista, jotka yhteisöjen tuomioistuin katsoo EY 230 artiklan neljännen kohdan nykyisen muotoilun asettavan. Kuten yhteisöjen tuomioistuin teki selväksi asiassa Unión de Pequeños Agricultores, [33] yhteisön laillisuusvalvontajärjestelmään tehtävät tarpeelliset muutokset riippuvat näin ollen jäsenvaltioiden toimenpiteistä perustamissopimuksen kyseisen säännöksen muuttamiseksi. Mielestäni vahvat argu-

31 — Asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 20 kohta).

32 — Tuomion 44 kohta.

33 — Tuomion 45 kohta.

mentit puoltavat sitä, että otettaisiin käyttöön vapaampi asiavaltuuden edellytys sellaisten yksityisten osalta, jotka pyrkivät riitauttamaan yleisesti sovellettavia yhteisön toimia, sen varmistamiseksi, että täydellinen oikeussuoja taataan kaikissa olosuhteissa.

47. Olen näin ollen sitä mieltä, että nykyisen lain mukaan komission valitus on hyväksyttävä sen toisen valitusperusteen nojalla. Tämän päätelmän valossa mielestäni ei ole tarpeen käsitellä komission ensimmäistä valitusperustetta, jossa väitetään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestystä on rikottu.

Vastavalitus

48. Jäljellä on vielä kysymys siitä, oliko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin väärässä, kuten Jégo-Quéré väittää, todetessaan, että toimi ei koskenut Jégo-Quéréä erikseen kyseisen käsitteen perinteisen tulkinnan mukaisesti.

49. Jégo-Quéré väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmän vastaisesti, että riidanalainen asetus ei ole tosiasiassa yleisesti sovellettava toimi vaan pikemminkin asetuksen muodossa tehty joukko yksittäisiä päätöksiä, jotka koskevat Jégo-Quéréä suoraan ja erikseen. Jégo-Quéré yksilöi joukon asetuksessa säädettyjä poikkeuksia, joiden se väittää olevan asetuksen soveltamisalueella toimivien eri kalastusyhtiöiden erityisiin olosuhteisiin mukautettuja. Jégo-Quérén mukaan erilaiset poikkeukset eivät vastaa objektiivisesti havaittavia eroja eikä niitä voida perustella tavoitteella, johon asetuksella pyritään, eli kummeliturskakantojen suojelulla.

50. Minusta vaikuttaa siltä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin sovelsi oikein oikeuskäytännössä vahvistettuja arviointikriteerejä päätellessään, että riidanalaiset säännökset olivat yleisesti sovellettavia sen vuoksi, että ne oli kohdistettu yleisesti määriteltyihin henkilöryhmiin abstraktissa muodossa ja että niitä sovellettiin objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin. [34]

51. Lisäksi Jégo-Quéré viittaa erityisesti kahteen seikkaan, jotka sen mukaan erottavat sen kaikista muista henkilöistä, joita riidanalainen asetus koskee, ja siten aiheuttavat sen, että toimi koskee sitä erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

34 — Valituksenalaisen tuomion 23 ja 24 kohta.

52. Ensinnäkin Jégo-Quéré väittää olevansa ainoa toimija, joka pyytää vakituisesti valkoturskaa Kelttienmerellä yli 30-metrisillä aluksilla ja joka saa vain mitättömiä määriä nuorta kummeliturskaa "sivusaaliina".

53. Kuitenkin siinäkin tapauksessa, että Jégo-Quéré osoittaisi olevansa tällä hetkellä ainoa toimija, joka vastaa Jégo-Quérén mainitsemia kriteerejä, riidanalainen asetus koskisi sitä sillä perusteella, että kyse on tietynlaisesta kaupallisesta toiminnasta, jota muut samat kriteerit täyttävät toimijat voisivat mahdollisesti ryhtyä harjoittamaan.[35] Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, riidanalainen asetus koski Jégo-Quéréä vain "muiden samassa tilanteessa tosiasiallisesti tai mahdollisesti olevien toimijoiden tapaan".[36]

54. Toiseksi Jégo-Quéré väittää, että asetus koskee sitä erikseen, koska se oli ennen asetuksen antamista ainoa kalastustoimintaa harjoittava laivanvarustamo, joka ehdotti komissiolle riidanalaisten säännösten antamiselle vaihtoehtoista ratkaisua. Kyseisellä ratkaisulla, jonka mukaan riippumattomat tarkkailijat vahvistaisivat, että Jégo-Quérén alukset eivät pyydä kummeliturskaa, olisi menestyksellisesti saavutettu tavoite, johon asetuksella pyrittiin.

55. Esitykset, jotka Jégo-Quéré teki komissiolle ennen asetuksen antamista, saattoivat vaikuttaa sen yksilöimiseksi "erikseen"-kriteeriä koskevassa yhteisön oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, jos sovellettavaan yhteisön lainsäädäntöön sisältyi sääntö, jossa sille annettiin jokin tietty menettelyllinen tae.[37] Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, näin ei ole tässä tapauksessa asianlaita.[38]

56. Tämän vuoksi en voi yhtyä Jégo-Quérén käsitykseen siitä, että riidanalainen toimi koskee sitä erikseen kyseisen käsitteen perinteisen tulkinnan mukaisesti, mistä seuraa, että sen vastavalitus on mielestäni hylättävä ja sen kumoamiskanne on jätettävä tutkimatta.

35 — Ks. alaviitteessä 4 mainittu asia Plaumann, tuomion 107 kohta.

36 — Valituksenalaisen tuomion 30 kohta.

37 — Ks. esim. asia T-47/00, Rica Foods v. komissio, tuomio 17.1.2002 (Kok. 2002, s. II-113, 55 kohta).

38 — Valituksenalaisen tuomion 36 kohta.

Ratkaisuehdotus

57. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion

2) toteaa, ettei kumoamiskannetta voida ottaa tutkittavaksi

3) velvoittaa Jégo-Quérén korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.