FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F.G. JACOBS fremsat den 10. juli 2003 [1]

1. I denne sag har Kommissionen iværksat appel af en dom afsagt af Retten i Første Instans [2], hvori Retten admitterede et søgsmål anlagt af Jégo-Quéré & Cie SA (herefter »Jégo-Quéré«) i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, vedrørende annullation af artikel 3, litra d), og artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1162/2001 af 14. juni 2001 om foranstaltninger for genopbygning af kulmulebestanden i ICES-underområde III, IV, V, VI og VII og ICES-afsnit VIII a, b, d, e og om dertil knyttede betingelser for kontrol af fiskerfartøjers aktiviteter [3].

2. Artikel 230, stk. 4, EF bestemmer:

»Enhver fysisk eller juridisk person kan [...] indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt.«

3. Jégo-Quéré skal således, for at blive anset for søgsmålsberettiget, bl.a. godtgøre, at bestemmelserne i den forordning, selskabet ønsker at anfægte, »berører [det] individuelt«.

4. Den traditionelle fortolkning af begrebet »individuelt berørt« fremgår af Domstolens dom i sagen Plaumann mod Kommissionen [4], hvorefter fysiske eller juridiske personer kun kan anses for individuelt berørt af en retsakt, der ikke retter sig til dem, hvis den rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Dom af 3.5.2002, sag T-177/01, Jégo-Quéré mod Kommissionen, Sml. II, s. 2365.

3 — EFT L 159, s. 4.

4 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 107, på s. 223.

5. Retten fandt, at Jégo-Quéré ikke var individuelt berørt efter den traditionelle fortolkning, men at denne strenge fortolkning betyder, at fællesskabsretten i visse tilfælde ikke sikrer private adgang til en effektiv domstolsprøvelse. Den fandt endvidere, at den traditionelle fortolkning ikke nødvendigvis følger af artikel 230 EF's ordlyd. Retten foreslog derfor en ny fortolkning af begrebet individuelt berørt, hvorefter en fysisk eller juridisk person anses for at være individuelt berørt af en almengyldig fællesskabsbestemmelse, som utvivlsomt og aktuelt påvirker hans retsstilling ved at begrænse hans rettigheder eller pålægge ham forpligtelser. Efter at have anvendt sin nye fortolkning på den foreliggende sag konkluderede Retten, at Jégo-Quéré var individuelt berørt, og at det af selskabet anlagte annullationssøgsmål derfor skulle fremmes til realitetsbehandling.

6. Rettens argumentation skal undersøges i lyset af Domstolens senere dom i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet [5], som opretholdt den traditionelle fortolkning af »individuelt berørt« som en uomgængelig betingelse for søgsmålsret i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.

Relevante retsregler og faktiske omstændigheder

7. Artikel 15 i Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur [6] med senere ændringer, bestemmer, at Kommissionen kan træffe hasteforanstaltninger, såfremt bevarelsen af fiskeressourcerne er truet af alvorlige og uforudsete forstyrrelser.

8. Kommissionen og Rådet, der var blevet advaret af Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES), fandt i december 2000, at det var nødvendigt hurtigt at opstille en genopbygningsplan for kulmulebestanden.

9. Kommissionen har i medfør af den hjemmel, den er tildelt i artikel 15 i forord-

5 — Dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Sml. I, s. 6677.

6 — EFT L 389, s. 1.

ning nr. 3760/92, udstedt forordning (EF) nr. 1162/2001 (herefter »forordningen« eller »den anfægtede forordning«)[7]. Formålet med forordningen er en umiddelbar reduktion af fangsterne af kulmuleungfisk. Den gælder for fiskerfartøjer, der fisker i de i forordningen afgrænsede områder, og pålægger dem at anvende en mindste maskestørrelse, som er forskellig alt efter det pågældende område og de forskellige fangstmetoder, uafhængigt af, hvilken art det pågældende fiskerfartøj fisker efter.

10. Det af Jégo-Quéré anlagte annullationssøgsmål vedrører forordningens artikel 3, litra d), og artikel 5 (herefter »de anfægtede bestemmelser«). I henhold til forordningens artikel 3, litra d), er det forbudt at anvende »bundtrukne redskaber, hvortil en fangstpose med en maskestørrelse på under 100 mm er fastgjort på anden måde end ved indsyning i den del af nettet, der sidder foran den«. Forordningens artikel 5 afgrænser de geografiske områder, hvor forordningens bestemmelser finder anvendelse, og det præcise forbud, som finder anvendelse for det enkelte område. Forbuddene gælder for så vidt angår trukne redskaber for maskestørrelser på mellem 55 og 99 mm og for så vidt angår faste redskaber for maskestørrelser på under 100 mm eller 120 mm, alt efter det pågældende område.

11. Forordningen havde en begrænset gyldighedsperiode og var kun i kraft indtil den 1. marts 2002. Forbud, som i det væsentlige er identiske med dem, der var indeholdt i forordningen, er fastsat i Kommissionens forordning (EF) nr. 494/2002 af 19. marts 2002 om supplerende tekniske foranstaltninger for genopbygning af kulmulebestanden i ICES-underområde III, IV, V, VI og VII og ICES-afsnit VIII a, b, d og e[8].

12. Jégo-Quéré er et rederi beskæftiget med fiskeri med hjemsted i Frankrig, som syd for Irland, i ICES-område VII, der er et af de områder, som er omfattet af forordningen, på permanent basis driver fiskeri. Selskabet fisker hovedsagelig efter hvilling, der i gennemsnit udgør 67,3% af dets fangster. Selskabet ejer fire fiskerfartøjer på over 30 meter og benytter garn med en maskestørrelse på 80 mm.

Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede dom

13. Den 2. august 2001 anlagde Jégo-Quéré sag ved Retten med påstand om

7 — Nævnt i fodnote 3 ovenfor.

8 — EFT L 77, s. 8.

annullation af artikel 3, litra d), og artikel 5 i den anfægtede forordning. Kommissionen fremsatte herefter en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Retten forkastede formalitetsindsigelsen og bestemte, at sagen skulle fremmes til realitetsbehandling.

14. Retten udtalte for det første, at de anfægtede bestemmelser efter deres karakter var almengyldige, idet de i abstrakte vendinger var rettet til ikke nærmere specificerede grupper af personer og fandt anvendelse på objektivt bestemte situationer [9]. Den fastslog dog på grundlag af fast retspraksis, at de alligevel kunne anfægtes i et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, forudsat at Jégo-Quéré kunne anses for at være umiddelbart og individuelt berørt af bestemmelserne [10].

15. Retten fandt, at betingelsen om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt, var opfyldt i den foreliggende sag [11], men at Jégo-Quéré ikke kunne anses for at være individuelt berørt på grundlag af de kriterier, som hidtil er blevet udviklet i Fællesskabets retsinstansers praksis [12].

16. Retten erindrede indledningsvis om den traditionelle fortolkning af begrebet »individuelt berørt«, som fremgår af Domstolens dom i sagen Plaumann mod Kommissionen [13], hvorefter fysiske eller juridiske personer kun kan anses for individuelt berørt af en retsakt, der ikke retter sig til dem, hvis den rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten [14].

17. I forbindelse med anvendelsen af den traditionelle fortolkning på den foreliggende sag bemærkede Retten, at den anfægtede forordning alene berørte selskabet i dets objektive egenskab af en fiskerivirksomhed, som fisker efter hvilling ved en særlig fangstmetode inden for et bestemt område, på samme måde som alle andre erhvervsdrivende, som aktuelt eller potentielt befinder sig i den samme situation [15]. Der var heller ingen særlige omstændighe-

9 — Dommens præmis 23.
10 — Dommens præmis 25.
11 — Dommens præmis 26.
12 — Dommens præmis 38.
13 — På s. 414 i den ovenfor i fodnote 4 nævnte dom.
14 — Dommens præmis 27.
15 — Dommens præmis 30.

der, som kunne medføre, at Kommissionen var forpligtet til at tage hensyn til selskabets særlige situation ved vedtagelsen af den anfægtede forordning [16].

18. Retten undersøgte herefter Jégo-Quérés argument om, at en afvisning af sagen ville fratage selskabet ethvert retsmiddel, hvormed det kunne anfægte lovligheden af de anfægtede bestemmelser.

19. Som Retten bemærkede [17], følger det af fast retspraksis, at fællesskabsretten værner om retten til en effektiv domstolsprøvelse ved en kompetent ret, hvilken rettighed støttes på medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner samt på artikel 6 og artikel 13 i den europæiske menneskerettighedskonvention og er bekræftet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, proklameret i Nice den 7. december 2000 [18].

20. Med henblik på at afgøre, om en sagsøger faktisk vil blive frataget adgangen til en effektiv domstolsprøvelse, hvis han ikke er berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230, stk. 4, EF, undersøgte Retten tilstrækkeligheden af to alternative søgsmålsmuligheder.

21. For det første overvejede Retten adgangen til at at anlægge søgsmål ved en national domstol med en præjudiciel forelæggelse for Domstolen i medfør af artikel 234 EF. Den bemærkede, at der i et tilfælde som det foreliggende ikke findes gennemførelsesforanstaltninger, som kan danne grundlag for et søgsmål ved de nationale domstole. Den omstændighed, at en borger kan anfægte en fællesskabsforanstaltnings lovlighed ved de nationale domstole ved at overtræde de bestemmelser, foranstaltningen fastsætter, og gøre gældende, at de er ulovlige, inden for rammerne af efterfølgende retssager, som bliver anlagt mod ham, kunne anses for at yde en tilstrækkelig retsbeskyttelse, idet det ikke kan kræves af borgerne, at de skal overtræde loven for at få adgang til en domstolsprøvelse [19].

22. For det andet overvejede Retten, om et erstatningssøgsmål støttet på Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i medfør af artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF, kunne udgøre et hensigtsmæssigt alternativ

16 — Dommens præmis 31-37.
17 — Dommens præmis 41 og 42.
18 — EFT C 364, s. 1.
19 — Dommens præmis 45.

til et annullationssøgsmål. Retten konkluderede, at dette retsmiddel:

»[...] i et tilfælde som det foreliggende ikke på tilfredsstillende vis [tilgodeser] borgernes interesser. Et sådant søgsmål kan nemlig ikke føre til, at en retsakt fjernes fra Fællesskabets retsorden, selv om den antages at være ulovlig. Eftersom et erstatningssøgsmål forudsætter, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem anvendelsen af den omtvistede retsakt og et lidt tab, er det undergivet betingelser vedrørende formaliteten og realiteten, som er forskellige fra dem, der gælder for et annullationssøgsmål, og det sætter således ikke Fællesskabets retsinstanser i stand til fuldt ud at foretage den legalitetskontrol, som de har til opgave at udføre. Særligt bemærkes, at den kontrol, der udøves af Fællesskabets retsinstanser, når en almengyldig foranstaltning som de bestemmelser, der er omhandlet i denne sag, anfægtes i forbindelse med et erstatningssøgsmål, ikke omfatter alle forhold, som kan tænkes at påvirke foranstaltningens lovlighed, men alene går ud på at fastsætte sanktioner for tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af retsregler, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 41-43, og Rettens dom af 23.10.2001, sag T-155/99, Dieckmann & Hansen mod Kommissionen, Sml. II, s. 3143, præmis 42 og 43; jf. ligeledes, vedrørende et tilfælde, hvor tilsidesættelsen ikke var tilstrækkeligt kvalificeret, Domstolens dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 18 og 19, og, vedrørende et tilfælde, hvor den påberåbte bestemmelse ikke havde til formål at tillægge borgerne rettigheder, Rettens dom af 6.12.2001, sag T-196/99, Area Cova m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3597, præmis 43)« [20].

23. Retten fastslog derfor, at hverken den procedure, som er fastlagt i artikel 234 EF eller den, som er fastlagt i artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF, i tilstrækkelig grad sikrer borgerne ret til en effektiv domstolsprøvelse, som giver dem mulighed for at anfægte lovligheden af almengyldige fællesskabsbestemmelser, der umiddelbart berører deres retsstilling [21].

24. Selv om Retten anerkendte, at denne omstændighed ikke gav grundlag for en ændring af det retsmiddel- og procedure-system, som er indført ved traktaten, fandt den ingen tvingende grunde til at anlægge den strenge traditionelle fortolkning af begrebet individuelt berørt [22]. Den foreslog derfor i stedet en ny fortolkning, hvorefter en fysisk eller juridisk person skal anses for at være individuelt berørt af en almengyldig fællesskabsbestemmelse, som berører ham umiddelbart, hvis den pågældende bestemmelse »utvivlsomt og aktuelt påvirker hans retsstilling ved at begrænse hans rettigheder eller pålægge ham forpligtelser«, uanset antallet af og situationen for andre personer, der ligeledes er eller kan blive berørt af bestemmelsen [23].

20 — Dommens præmis 46.
21 — Dommens præmis 47.
22 — Dommens præmis 48 og 49.
23 — Dommens præmis 51.

25. På dette grundlag fastslog Retten, at Jégo-Quéré var individuelt berørt af den anfægtede forordning, idet denne fastlagde præcise forpligtelser med hensyn til de maskestørrelser, Jégo-Quéré måtte anvende[24]. Retten forkastede derfor Kommissionens formalitetsindsigelse og bestemte, at sagen skulle fremmes til realitetsbehandling.

Appellen

26. I denne sag har Kommissionen for Domstolen nedlagt påstand om, at Rettens dom ophæves, og at annullationssøgsmålet vedrørende den anfægtede forordning afvises, subsidiært hjemvises til Retten. Jégo-Quéré har nedlagt påstand om afvisning af appellen med den begrundelse, at denne er iværksat for sent, subsidiært at appellen forkastes, og at Rettens dom stadfæstes. Jégo-Quéré har ligeledes iværksat kontraappel, idet selskabet har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, for så vidt som den fastslår, at Jégo-Quéré ikke er individuelt berørt i artikel 230, stk. 4, EF's forstand, således som denne bestemmelse traditionelt er fortolket i Fællesskabets retsinstansers praksis.

Formaliteten med hensyn til appellen

27. Jégo-Quéré har indledningsvis gjort gældende, at appellen skal afvises. Selskabet har anført, at Kommissionen ikke har angivet den dato, hvor den appellerede dom er blevet forkyndt for den, som krævet i henhold til artikel 112, stk. 2, i Domstolens procesreglement. I mangel af bevis for det modsatte har Jégo-Quéré derfor sat spørgsmålstegn ved, om appellen faktisk er iværksat senest to måneder efter dommens forkyndelse.

28. Kommissionen har som bilag til appelskriftet vedlagt Rettens dom og den skrivelse fra Rettens justitssekretær, hvorved dommen blev fremsendt. Følgeskrivelsen bærer en påstempling, hvori den 8. maj 2002 er angivet som datoen for modtagelsen. Kommissionens appel er indleveret den 17. juli 2002.

29. Det fremgår således dels, at Kommissionen i appelskriftet har angivet, hvornår den appellerede dom er blevet forkyndt for den, dels, at den har iværksat appellen inden for den frist, som er fastsat i den daværende artikel 49 i EF-statutten for Domstolen, sammenholdt med artikel 80 og 81 i Domstolens procesreglement.

30. Jeg mener derfor, at Kommissionens appel skal antages til realitetsbehandling.

24 — Dommens præmis 52 og 53.

Realiteten med hensyn til appellen

31. Kommissionen har fremsat to anbringender til støtte for sine påstande. Den har for det første gjort gældende, at Retten har tilsidesat sit eget procesreglement ved ikke at henvise sagen til behandling i plenum. Procesreglementets artikel 14 bestemmer, at en sag kan henvises til behandling i Rettens plenum, »når sagens juridiske problemer [eller] dens betydning [...] tilsiger det«. Kommissionen har anført, at Rettens beslutning om i den foreliggende sag at ændre Domstolens faste praksis var et spørgsmål, som frembød særlige juridiske problemer og var af stor betydning, og at Retten ved ikke at henvise sagen til behandling i plenum derfor foretog et åbenbart urigtigt skøn.

32. Kommissionen har med sit andet anbringende gjort gældende, at den fortolkning af begrebet individuelt berørt, som Retten har anlagt i denne sag, er i strid med fællesskabsretten. Ifølge Kommissionen er denne fortolkning så vid, at at den reelt ophæver betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, og at den derfor er i strid med ordlyden af artikel 230, stk. 4, EF. Hertil kommer ifølge Kommissionen, at det er med urette, at Retten har konkluderet, at den traditionelle fortolkning af begrebet individuelt berørt ikke sikrer retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Denne ret giver ikke borgerne noget almindeligt krav på at kunne anlægge direkte annullationssøgsmål, men er tilstrækkeligt sikret i fællesskabsretten gennem adgangen for borgerne til at anfægte lovligheden af fællesskabsforanstaltninger i medfør af artikel 234 EF eller artikel 235 EF og artikel 288 EF. Endelig har Kommissionen anført, at en udvidet fortolkning af begrebet individuelt berørt kunne medføre, at der i færre tilfælde vil blive givet tilladelse til indirekte prøvelse inden for rammerne af søgsmål i henhold til artikel 234 EF, jf. den udvikling i Fællesskabets retsinstansers praksis, som blev indledt med TWD Textilwerke Deggendorf-dommen [25].

33. Til Kommissionens første anbringende har Jégo-Quéré gjort gældende, at dette anbringende må forkastes, idet Kommissionen ikke på noget tidspunkt under forhandlingerne for Retten har anmodet Retten om at henvise sagen til behandling i plenum, på trods af, at denne mulighed udtrykkeligt er givet i artikel 51 i Rettens procesreglement.

34. Til Kommissionens andet anbringende har Jégo-Quéré gjort gældende, at en udvidet og smidig fortolkning af det omhandlede begreb langt fra ophæver betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, men derimod både er i overensstemmelse med artikel 230, stk. 4, EF og nødvendig for at sikre borgernes ret til en effektiv domstolsprøvelse.

25 — Dom af 9.3.1994, sag C-188/92, Sml. I, s. 833.

35. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, har Jégo-Quéré anført, at den appellerede dom ikke misfortolker denne ret ved at sammenblande den med et krav på at kunne anlægge direkte annullationssøgsmål. Det er tværtimod i dommen lagt til grund, at et direkte søgsmål kun er nødvendigt for at sikre retten til et effektivt retsmiddel i tilfælde, hvor der ikke står nogen hensigtmæssig adgang til indirekte prøvelse til rådighed for borgerne.

36. Det var efter Jégo-Quérés opfattelse med føje, at Retten i en sag som den foreliggende, hvor den anfægtede foranstaltning er en forordning, konkluderede, at der ikke er nogen alternativ procedure, som på hensigtsmæssig vis ville kunne sikre borgerens ret til en effektiv domstolsprøvelse. Da der ikke er fastsat nogen nationale foranstaltninger, som kan anfægtes, vil den eneste måde, hvorpå en borger kan udløse en sag for de nationale domstole, være at overtræde de gældende bestemmelser og derefter til sit forsvar påberåbe sig, at fællesskabsforanstaltningen er ugyldig.

37. Jégo-Quéré har ligeledes bestridt Kommissionens argument om, at det som følge af den anfægtede forordnings korte gyldighedsperiode ville være et mere hensigtsmæssigt retsmiddel at anlægge en erstatningssag i medfør af artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF. Dette argument ser bort fra, at den anfægtede forordning kun er en etape i den igangværende reform af den fælles fiskeripolitik, som indebærer foranstaltninger på mellemlang og lang sigt. Som følge heraf ville Jégo-Quéré ikke have anden mulighed end med mellemrum at anlægge nye søgsmål. Det er endvidere paradoksalt, at begrebet individuelt berørt fortolkes indskrænkende, når der er adgang for borgerne til i stedet at anlægge søgsmål i henhold til artikel 235 EF og 288 EF. Da Retten allerede har indirekte kompetence til at efterprøve lovligheden af almengyldige retsakter i erstatningssager, som borgerne har ubegrænset adgang til at anlægge, forekommer det ulogisk at fastholde så strenge regler om søgsmålsret for så vidt angår de direkte annullationssøgsmål.

38. Kommissionens andet anbringende skal undersøges i lyset af Domstolens dom i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet[26], som er blevet afsagt efter, at Kommissionen iværksatte denne appel.

39. Denne sag udsprang af et annullationssøgsmål anlagt af en sammenslutning af landbrugere, Unión de Pequeños Agricultores (»UPA«), i medfør af artikel 230, stk. 4, EF vedrørende forordning (EF) nr. 1638/98 af 20. juli 1998 om ændring af den fælles

26 — Nævnt i fodnote 5.

markedsordning for olivenolie[27]. Retten afviste sagen ved begrundet kendelse, idet den fandt, at det var åbenbart, at sagen måtte afvises[28]. UPA iværksatte appel til Domstolen, idet sammenslutningen gjorde gældende, at kendelsen krænkede dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, fordi den forordning, den ønskede at anfægte, ikke forudsatte udstedelse af nationale gennemførelsesbestemmelser, som i henhold til spansk ret kunne give anledning til nationale procedurer, hvorunder der ville kunne foretages en præjudiciel forelæggelse.

40. Efter at have behandlet sagen i plenum, afviste Domstolen den af UPA iværksatte appel og opretholdt den traditionelle fortolkning af begrebet individuelt berørt, således som denne er fastlagt i dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen[29]. Selv om Domstolen anerkendte, at betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse under hensyntagen til de forskellige omstændigheder, som kan individualisere en sagsøger, fastslog den også, at »en sådan fortolkning ikke [kan] føre til, at der ses bort fra den omhandlede betingelse, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved traktaten« [30].

41. I lyset af Domstolens dom i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet synes det klart, at Kommissionen skal gives medhold i sit andet anbringende om, at Retten begik en retlig fejl ved at fravige den traditionelle fortolkning af begrebet individuelt berørt. Ved at anse Jégo-Quéré for individuelt berørt på grundlag af en ny fortolkning af dette begreb, efter at have fastslået, at selskabet ikke var individuelt berørt i henhold til den test, som er fastlagt i dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, handlede Retten i strid med artikel 230, stk. 4, EF.

42. Jégo-Quéré har gjort gældende, at en sådan konklusion er urigtig, idet det i den foreliggende sag, i modsætning til i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, er ubestridt, at Jégo-Quéré kun ville kunne udløse en sag for en national domstol ved at overtræde de gældende bestemmelser. Jégo-Quéré har anført, at denne mulighed ikke i tilstrækkelig grad sikrer selskabets ret til en effektiv domstolsprøvelse. Jégo-Quéré har tillige fremført andre grunde til, at selskabets situation adskiller sig fra den, der forelå i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i forbindelse med behandlingen af Jégo-Quérés kontraappel.

43. Som anført i mit forslag til afgørelse i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet mener jeg, at de strenge betingelser for søgsmålsberettigelse, som gælder i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, i høj grad giver anledning til problemer. Efter min

27 — EFT L 210, s. 32.

28 — Kendelse af 23.11.1999, sag T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) mod Rådet, Sml. II, s. 3357.

29 — Dommens præmis 36 og 37.

30 — Dommens præmis 44.

opfattelse medfører disse betingelser en reel risiko for, at borgerne fratages alle tilfredsstillende midler, hvormed de kan anfægte lovligheden af almengyldige fællesskabsforanstaltninger, som ikke kræver gennemførelse. Det kan vise sig umuligt for disse borgere at få adgang til en national domstol (som under alle omstændigheder ikke er beføjede til at fastslå ugyldigheden)[31], medmindre de overtræder de gældende bestemmelser i forventning om, at der vil blive indledt strafforfølgning (eller taget andre håndhævelsesskridt) imod dem, hvorefter den nationale domstol eventuelt vil forelægge Domstolen spørgsmålet om foranstaltningens lovlighed. Bortset fra de forskellige praktiske ulemper, som en præjudiciel forelæggelse inden for rammerne af en straffesag måtte medføre, udsætter denne procesmåde de pågældende borgere for en uacceptabel risiko.

44. Artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF forekommer mig heller ikke at udgøre hensigtsmæssige alternative retsmidler. Som Retten har bemærket i denne sag, sætter erstatningssøgsmålet ikke Fællesskabets retsinstanser i stand til fuldt ud at foretage en efterprøvelse af alle forhold, som kan tænkes at påvirke en fællesskabsforanstaltnings lovlighed. Forudsætningen for, at en sagsøger kan få medhold i et sådant søgsmål er, at han kan påvise en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af retsregler, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder. Kommissionen har efter min opfattelse ikke ret i, at det for at kunne afgøre, om en sådan tilsidesættelse er godtgjort, altid vil være nødvendigt for Fællesskabets retsinstanser at foretage en udtømmende undersøgelse af den pågældende foranstaltnings lovlighed.

45. Det fremgår imidlertid klart af Domstolens dom i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, at den traditionelle fortolkning af begrebet individuelt berørt, fordi den menes at følge af selve traktaten, skal anvendes uanset dens følger for retten til en effektiv domstolsprøvelse[32].

46. Dette resultat er efter min opfattelse utilfredsstillende, men er en uundgåelig følge af de begrænsninger, som den nuværende formulering af artikel 230, stk. 4, EF indebærer ifølge Domstolen. Som Domstolen gjorde det klart i dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet[33], tilkommer det medlemsstaterne at foretage de nødvendige reformer af Fællesskabets

31 — Dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 20.

32 — Dommens præmis 44.

33 — Dommens præmis 45.

ordning for domstolskontrol gennem en ændring af den nævnte traktatbestemmelse. Efter min opfattelse er der vægtige argumenter for at indføre en mere liberal søgsmålsadgang for borgere, som ønsker at anfægte almengyldige fællesskabsforanstaltninger, således at det sikres, at der i alle tilfælde er fuld domstolsbeskyttelse.

47. Jeg er derfor af den opfattelse, at Kommissionens appel under den nugældende retstilstand skal tages til følge på grundlag af dens andet anbringende. På denne baggrund mener jeg ikke, at det er nødvendigt at behandle Kommissionens første anbringende, hvorefter der er sket tilsidesættelse af Rettens procesreglement.

Kontraappellen

48. Herefter tilbagestår spørgsmålet, om det som hævdet af Jégo-Quéré er med urette, at Retten har fundet, at Jégo-Quéré ikke var individuelt berørt ifølge den traditionelle fortolkning af dette begreb.

49. Jégo-Quéré har i modsætning til det, som Retten er nået frem til, anført, at den anfægtede forordning i realiteten ikke er en almengyldig foranstaltning, men snarere en samling af individuelle afgørelser, som berører Jégo-Quéré umiddelbart og individuelt, og som er udstedt i form af en forordning. Jégo-Quéré har peget på en række undtagelser i forordningen, som ifølge selskabet er tilpasset den særlige situation for forskellige rederier beskæftiget med fiskeri, som driver virksomhed i de områder, der er omfattet af forordningen. Ifølge Jégo-Quéré afspejler de forskellige undtagelser ikke objektive forskelle og er ikke begrundet i det formål, som forfølges med forordningen, og som er at beskytte kulmulebestanden.

50. Efter min opfattelse har Retten foretaget en korrekt anvendelse af den test, som er fastlagt i retspraksis, ved at konkludere, at de anfægtede bestemmelser, som ved deres abstrakte indhold er rettet til ikke nærmere specificerede grupper af personer og finder anvendelse på objektivt bestemte situationer, er almengyldige [34].

51. Jégo-Quéré har endvidere navnlig peget på to omstændigheder, som efter selskabets opfattelse adskiller det fra alle andre personer, som er berørt af den anfægtede forordning, og dermed medfører, at det er individuelt berørt i artikel 230, stk. 4, EF's forstand.

34 — Den appellerede doms præmis 23 og 24.

52. Jégo-Quéré har for det første anført, at selskabet er den eneste virksomhed, som fisker efter hvilling i Det Keltiske Hav på permanent basis med fartøjer på mere end 30 meter, og som kun fanger ubetydelige mængder af kulmuleungfisk som bifangst.

53. Selv om Jégo-Quéré kunne godtgøre, at selskabet aktuelt er den eneste virksomhed, som opfylder de nævnte kriterier, ville det imidlertid stadig være berørt af den anfægtede forordning som følge af en erhvervsaktivitet, som andre erhvervsdrivende, der opfylder de samme kriterier, potentielt kunne udføre [35]. Som anført af Retten var Jégo-Quéré blot berørt af den anfægtede forordning »på samme måde som alle andre erhvervsdrivende, som aktuelt eller potentielt befinder sig i den samme situation« [36].

54. For det andet har Jégo-Quéré anført, at selskabet er individuelt berørt, fordi det er det eneste rederi, som før vedtagelsen af den anfægtede forordning foreslog Kommissionen et alternativ til vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser. Formålet med forordningen kunne have været opnået med denne alternative løsning, som gik ud på, at uafhængige observatører skulle kontrollere, at Jégo-Quérés fartøjer ikke fangede kulmule.

55. De forslag, Jégo-Quéré fremsatte over for Kommissionen før forordningens vedtagelse, ville i henhold til retspraksis vedrørende begrebet individuelt berørt kun kunne individualisere selskabet, hvis der i den gældende fællesskabslovgivning var en retsregel, som gav det en særlig processuel garanti [37]. Som Retten har anført, er dette ikke tilfældet her [38].

56. Jeg er derfor ikke enig med Jégo-Quéré i, at den anfægtede foranstaltning berører selskabet individuelt ifølge den traditionelle fortolkning af dette begreb, hvorfor kontraappellen efter min opfattelse må forkastes, og annullationssøgmålet afvises.

35 — Jf. Dommen i sagen Plaumann mod Kommissionen, nævnt i fodnote 4, på s. 414.

36 — Den appellerede doms præmis 30.

37 — Jf. f.eks. dom af 17.1.2002, sag T-47/00, Rica Foods mod Kommissionen, Sml. II, s. 113, præmis 55.

38 — Den appellerede doms præmis 36.

Forslag til afgørelse

57. Jeg foreslår derfor, at Domstolen bestemmer følgende:

1) Rettens dom ophæves.

2) Annullationssøgsmålet afvises.

3) Jégo-Quéré tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i sagen for Retten.