

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
FRANCIS G. JACOBS
föredraget den 10 juli 2003¹

1. I föreliggande mål överklagar kommissionen en dom av förstainstansrätten² i vilken fastställdes att en talan, väckt av bolaget Jégo-Quére et Cie SA (nedan kallat bolaget Jégo-Quére) med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG, om ogiltigförklaring av artiklarna 3 d och 5 i kommissionens förordning (EG) nr 1162/2001 av den 14 juni 2001 om fastställande av åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområde III, IV, V, VI och VII och ICES-område VIII a, b, d, e och villkor i samband med detta för kontroll av fiskefartygens verksamhet³, kunde tas upp till sakprövning.

2. I artikel 230 fjärde stycket EG föreskrivs följande:

”Varje fysisk eller juridisk person får ... väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller

ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom.”

3. För att bevisa att det har erforderlig behörighet för att väcka talan, måste bolaget Jégo-Quére bland annat påvisa att bestämmelserna i förordningen som det söker ifrågasätta ”personligen berör” bolaget.

4. Den traditionella tolkningen av ”personligen berörd” är den som fastställdes av domstolen i domen i målet Plaumann mot kommissionen,⁴ varigenom en fysisk eller juridisk person endast kan anses vara personligen berörd av en rättsakt som inte riktar sig till honom, om denna rättsakt angår honom på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för honom eller på grund av en faktisk situation som särskiljer honom från alla andra personer, och som därigenom försätter honom i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Dom av den 3 maj 2002 i mål T-177/01, Jégo-Quére mot kommissionen (REG 2002, s. II-2365).

3 — EGT L 159, s. 4.

4 — Dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 95; svensk specialutgåva, volym I, s. 181), punkt 107.

5. Förstainstansrätten fann att bolaget Jégo-Quéré inte lyckats bevisa att det var personligen berört enligt den traditionella tolkningen, men ansåg att restriktiviteten av den tolkningen innebar att enskildas tillgång till ett effektivt rättsmedel, vid vissa omständigheter, inte skulle säkerställas av gemenskapsrätten. Den ansåg även att den traditionella tolkningen inte krävdes av ordalydelsen av artikel 230 EG. Den föreslog därför en ny tolkning av uttrycket personligen berörd, varigenom fysiska eller juridiska personer skall anses beröras personligen av en gemenskapsrättslig bestämmelse med allmän giltighet som inverkar på deras rättsliga ställning, på ett bestämt och omedelbart sätt, genom att deras rättigheter begränsas eller genom att de åläggs skyldigheter. Genom att tillämpa sin nya tolkning i det förhandenvarande målet, fann förstainstansrätten att bolaget Jégo-Quéré var personligen berört och därför kunde väcka talan om ogiltigförklaring.

6. Förstainstansrättens motivering måste nu utvärderas mot bakgrund av domstolens påföljande dom i målet Unión de Pequeños Agricultores,⁵ i vilken den traditionella

tolkningen av uttrycket personligen berörd vidmakthölls som ett oundvikligt villkor för att omfattas av artikel 230 fjärde stycket EG.

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund

7. I artikel 15 i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk,⁶ i dess ändrade lydelse, föreskrivs att kommissionen kan vidta extraordinära åtgärder när allvarliga och oväntade störningar hotar att äventyra bevarandet av fiskeresurserna.

8. I december 2000 ansåg kommissionen och rådet, efter att ha varskotts av Internationella havsforskningsrådet (ICES), att det var angeläget att upprätta en återhämtningsplan för kummelbeståndet.

9. I enlighet med dess befogenhet enligt artikel 15 i förordning nr 3760/92, antog

5 — Dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores (REG 2002, s. I-6677).

6 — EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154.

kommissionen förordning (EG) nr 1162/2001 (nedan kallad förordningen eller den ifrågasatta förordningen).⁷ Förordningens syfte var att minska fångsterna av ungkummel. Den var tillämplig på fiskefartyg som fiskade inom de i förordningen definierade områdena och innehöll bestämmelser om vilken minsta maskstorlek — alltefter vilka områden det rörde sig om — som fiskefartygen får använda vid olika metoder för nätfiske, oavsett vilken art som det berörda fiskefartyget fiskade efter.

10. Bolaget Jégo-Quérés talan om ogiltigförklaring hänför sig till artiklarna 3 d och 5 i förordningen (nedan kallade de ifrågasatta bestämmelserna). I den förstnämnda bestämmelsen föreskrevs att det skulle vara förbjudet att använda ”släpredskap för fiske efter bottenlevande arter med ett lyft vars maskstorlek är mindre än 100 mm och är fäst vid släpredskapets främre nät del på annat sätt än genom sömnad”. I den sistnämnda bestämmelsen angavs närmare de geografiska områden inom vilka bestämmelserna i förordningen var tillämpliga och vilka specifika förbud som gällde för vart och ett av dessa områden. Förbuden omfattade släpredskap med ett maskstorleksintervall mellan 55 och 99 mm och fasta redskap med en maskstorlek under 100 eller 120 mm, beroende på området.

11. Förordningen var av begränsad varaktighet och förblev i kraft endast till den

1 mars 2002. Förbud — väsentligen lika dem som förordningen innehöll — har senare antagits i kommissionens förordning nr 494/2002 av den 19 mars 2002 om fastställande av ytterligare tekniska åtgärder för kummelbeståndets återhämtning i ICES-delområden III, IV, V, VI och VII och ICES-område VIII a, b, d, e.⁸

12. Bolaget Jégo-Quéré är ett fiskeföretag med säte i Frankrike som bedriver fiske på ett varaktigt sätt i vattnen söder om Irland, inom ICES-område VII, ett av de områden på vilken förordningen är tillämplig. Bolaget bedriver fiske efter vitling, en art som utgör i genomsnitt 67,3 procent av fångsten. Bolaget har fyra fartyg med en längd på över trettio meter och använder nät med en maskstorlek på 80 mm.

Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

13. Den 2 augusti 2001 väckte bolaget Jégo-Quéré talan vid förstainstansrätten om

7 — Ovan i fotnot 3.

8 — EGT L 77, s. 8.

ogiltigförklaring av artiklarna 3 d och 5 i den ifrågasatta förordningen. Kommissionen svarade genom att framställa en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler. I sin dom ogillade förstainstansrätten kommissionens invändning om rättegångshinder och beslutade att förfarandet skulle fortsätta.

14. Förstainstansrätten konstaterade först att de ifrågasatta bestämmelserna, till sin karaktär, var av allmän giltighet, eftersom de riktade sig i abstrakta ordalag till en obestämd personkrets och var tillämpliga på objektivet bestämda situationer.⁹ Den ansåg emellertid, på grundval av fast rättspraxis, att de inte desto mindre kunde utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG förutsatt att det kunde bevisas att de direkt och personligen berörde bolaget Jégo-Quére.¹⁰

15. Förstainstansrätten fann att kriteriet att vara direkt berörd var uppfyllt i detta målet¹¹, men fastställde att bolaget Jégo-Quére inte kunde anses vara personligen

berörd på grundval av de kriterier som hittills har utvecklats i gemenskapens rättspraxis.¹²

16. Den började med att erinra om den traditionella tolkningen, som fastslagits av domstolen i Plaumann mot kommissionen,¹³ varigenom en fysisk eller juridisk person anses vara personligen berörd av en rättsakt som inte riktar sig till honom, om denna rättsakt angår honom på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för honom eller på grund av en faktisk situation som särskiljer honom från alla andra personer, och som därigenom försätter honom i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.¹⁴

17. Genom att tillämpa den traditionella tolkningen i detta mål, angav förstainstansrätten att den ifrågasatta förordningen endast angick bolaget Jégo-Quére i dess objektiva egenskap av ett fiskeföretag som använder en viss metod på ett visst område, i likhet med alla andra näringsidkare som faktiskt eller potentiellt befinner sig i samma situation.¹⁵ Det förelåg inte heller några särskilda omständigheter som, vid

9 — Punkt 23 i domen.

10 — Punkt 25 i domen.

11 — Punkt 26 i domen.

12 — Punkt 38 i domen.

13 — Punkt 107 i domen (ovan fotnot 4).

14 — Punkt 27 i domen.

15 — Punkt 30 i domen.

antagandet av den ifrågasatta förordningen, kunde ålägga kommissionen en uttrycklig skyldighet att beakta bolaget Jégo-Quérés särskilda situation.¹⁶

ogiltigförklaring enligt artikel 230 fjärde stycket EG, prövade förstainstansrätten lämpligheten av två alternativa förfarandesätt.

18. Därefter prövade förstainstansrätten bolaget Jégo-Quérés argument att en fastställelse av att förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning skulle innebära att bolaget inte längre hade något rättsmedel för att bestrida de ifrågasatta bestämmelsernas lagenlighet.

19. Såsom förstainstansrätten konstaterade¹⁷ omfattar gemenskapsrätten, enligt fast rättspraxis, rätten till ett effektivt rättsmedel vid en behörig domstol. Rättigheten är grundad på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och på artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och bekräftats genom artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som proklamerades i Nice den 7 december 2000.¹⁸

20. För att avgöra om en sökandes rätt till ett effektivt rättsmedel verkligen åsidosätts om denne inte kan väcka en talan om

21. Först övervägde rätten möjligheten att föra talan vid nationell domstol i syfte att få till stånd ett förhandsavgörande av domstolen enligt artikel 234 EG. Den påpekade att det i ett sådant fall som det som den hade att avgöra inte fanns några genomförandeåtgärder som kunde utgöra grund för en talan vid nationell domstol. Enligt förstainstansrätten, innebar inte den omständigheten att en enskild kunde få giltigheten av en gemenskapsrättslig åtgärd prövad i nationell domstol genom att åsidosätta de bestämmelser som föreskrevs i nämnda åtgärd och anföra deras ogiltighet till sitt försvar i ett brottmål eller en civilrättslig tvist mot honom att den enskilde ges ett ändamålsenligt rättsligt skydd — den enskilde skall nämligen inte vara tvungen att bryta mot lagen för att kunna få sin sak prövad i domstol.¹⁹

22. För det andra övervägde förstainstansrätten om en skadeståndstalan grundad på gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, vilket föreskrivs i artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG, kunde utgöra ett lämpligt alternativ till en

16 — Punkterna 31–37 i domen.

17 — Punkterna 41 och 42 i domen.

18 — EGT C 364, s. 1.

19 — Punkt 45 i domen.

talans om ogiltigförklaring. Den ansåg att ett sådant rättsmedel:

”[...] utgör inte i ett fall som det förevarande en lösning som är tillfredsställande för den enskildes intressen. En skadeståndstalan kan nämligen inte medföra att en rättsakt som trots allt antas vara rättsstridig inte skall tillämpas i gemenskapens rättsordning. Eftersom en skadeståndstalan förutsätter att en skada har uppkommit som en direkt följd av tillämpningen av den omtvistade rättsakten, är villkoren för att ta upp och pröva en sådan talan i sak annorlunda än de som gäller för talan om ogiltigförklaring, och vid prövning av sådan talan ges inte gemenskapsdomstolarna möjlighet att fullt ut fullgöra den lagenlighetskontroll som är deras uppgift. I synnerhet när en åtgärd med allmän giltighet — såsom de bestämmelser som har påtalats i förevarande fall — ifrågasätts i samband med en skadeståndstalan, utsträcks inte gemenskapsdomstolarnas kontroll till att omfatta samtliga omständigheter som kan påverka åtgärdens lagenlighet, utan denna kontroll är endast inriktad på att beivra tillräckligt klara överträdelser av rättsregler som har till syfte att ge rättigheter åt enskilda (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil, REG 2000, s. I-5291, punkterna 41–43, förstainstansrättens dom av den 23 oktober 2001 i mål T-155/99, Dieckmann & Hansen mot kommissionen, REG 2001, s. II-3143, punkterna 42 och 43. Se även — som exempel på ett fall där överträdelsen inte ansågs vara tillräckligt klar — domstolens dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1992, s. I-3061, punkterna 18 och 19, svensk specialutgåva, volym 12, s. I-55, och — som exempel på ett fall där den återopade rättsregeln inte

hade till syfte att ge rättigheter åt enskilda — förstainstansrättens dom av den 6 december 2001 i mål T-196/99, Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-3597, punkt 43)”.²⁰

23. Förstainstansrätten konstaterade därför att varken förfarandet enligt artikel 234 EG eller det enligt artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG är tillräckligt för att garantera enskilda en rätt till ett effektivt rättsmedel, så att de kan bestrida lagenligheten av gemenskrättsliga bestämmelser med allmän giltighet som direkt inverkar på deras rättsliga ställning.²¹

24. Rätten accepterade att man inte av denna anledning kan tillåta en ändring i det system med rättsmedel och förfaranden som har inrättats genom fördraget. Den ansåg emellertid att det inte fanns några övertygande skäl för att anta den restriktiva traditionella tolkningen av uttrycket personligen berörd.²² Den föreslog därför i stället en ny tolkning, varigenom en fysisk eller juridisk person skall anses beröras personligen av en gemenskrättslig bestämmelse med allmän giltighet som berör honom direkt, om bestämmelsen ”inverkar på hans rättsliga ställning på ett bestämt och omedelbart sätt genom att hans rättigheter begränsas eller att han åläggs skyldigheter”, oavsett hur många andra personer som också påverkas, eller kan påverkas.²³

20 — Punkt 46 i domen.

21 — Punkt 47 i domen.

22 — Punkterna 48 och 49 i domen.

23 — Punkt 51 i domen.

25. På den grundvalen fastslog förstainstansrätten att den ifrågasatta förordningen berörde bolaget Jégo-Quéré personligen genom att det däri fastställdes precisa skyldigheter angående vilka maskstorlekar för nät som bolaget Jégo-Quéré fick använda.²⁴ Förstainstansrätten ogillade därför kommissionens invändning om rättegångshinder och beslutade att förfarandet skulle fortsätta med avseende på sakprövningen.

Överklagandet

26. I det föreliggande målet har kommissionen i första hand yrkat att domstolen skall undanröja förstainstansrättens dom och avvisa talan om ogiltigförklaring av den ifrågasatta förordningen eller i andra hand att saken återförvisas till förstainstansrätten. Bolaget Jégo-Quéré har i första hand yrkat att domstolen skall avvisa överklagandet, eftersom det inleddes för sent, eller, i andra hand att överklagandet ogillas och att förstainstansrättens dom fastställs. Det har också framfört ett eget anslutningsöverklagande, och yrkat att domstolen skall undanröja den överklagade domen i den mån det däri fastslås att bolaget Jégo-Quéré inte är personligen berört i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG såsom traditionellt tolkad i gemenskapens rättspraxis.

Huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

27. Inledningsvis har bolaget Jégo-Quéré anfört att överklagandet skall avvisas. Det har hävdats att kommissionen inte har gett någon angivelse av datumet vid vilket kommissionen underrättades om domen, vilket krävs enligt artikel 112.2 i domstolens rättegångsregler. I enlighet därmed, och i avsaknad av bevis på motsatsen, har bolaget Jégo-Quéré ifrågasatt om överklagandet verkligen inkommit inom två månader från domens delgivning.

28. Kommissionen har till sitt överklagande bifogat förstainstansrättens dom tillsammans med det medföljande brevet från förstainstansrättens kansli. Det brevet har en stämpel som anger att brevet mottogs den 8 maj 2002. Kommissionens överklagande är daterat den 17 juli 2002.

29. Det framgår därför att kommissionen både gav en angivelse i sitt överklagande om datumet, vid vilket den underrättades om den överklagade domen, och att den inkom med sitt överklagande inom tidsfristen i, vad som då var artikel 49 i domstolens stadga jämförd med artiklarna 80 och 81 i domstolens rättegångsregler.

30. Följaktligen är jag av uppfattningen att kommissionens överklagande kan tas upp till sakprövning.

24 — Punkterna 52 och 53 i domen.

Prövning i sak av överklagandet

31. Kommissionen har anfört två grunder. Enligt den första har förstainstansrätten åsidosatt dess rättegångsregler genom underlåtelse att hänskjuta målet till plenum. I artikel 14 i dessa regler föreskrivs att ett mål kan hänskjutas till förstainstansrätten i plenum "när den juridiska svårigheten eller betydelsen ... så anger". Kommissionen har hävdad att förstainstansrättens beslut, i det föreliggande målet, att upphäva fast rättspraxis från domstolen var en fråga av avsevärd juridisk svårighet och betydelse, och underlåtelsen att hänskjuta målet till plenum utgjorde därför en uppenbart oriktig bedömning av förstainstansrätten.

32. Enligt kommissionens andra grund strider förstainstansrättens tolkning, i det föreliggande målet, av uttrycket personligen berörd mot gemenskapsrätten. Kommissionen har hävdad att denna tolkning är så omfattande att den i praktiken helt och hållet undanröjer villkoret att vara personligen berörd, och därför står i strid med den uttryckliga ordalydelsen av artikel 230 fjärde stycket EG. Vidare anser kommissionen att det var felaktigt av förstainstansrätten att konstatera att rätten till ett effektivt rättsmedel inte säkerställs av den traditionella tolkningen av uttrycket personligen berörd. Denna rättighet innebär inte något generellt berättigande för personer att väcka en direkt talan om ogiltigförklaring och är tillräckligt värnad i

gemenskapsrätten genom möjligheten för personer att pröva giltigheten av gemenskapsrättsakter med stöd av artikel 234 EG eller artiklarna 235 EG och 288 EG. Till sist har kommissionen framfört funderingar om att en extensivare tolkning av uttrycket personligen berörd kan medföra att färre indirekta prövningar tillåts med stöd av artikel 234 EG, av skäl enligt gemenskapens rättspraxis, från och med domen i målet TWD Textilwerke Deggendorf²⁵.

33. Beträffande kommissionens första grund, har bolaget Jégo-Quére gjort gällande att den måste avvisas eftersom kommissionen inte vid något stadium av förfarandet vid förstainstansrätten begärde att rätten skulle hänskjuta målet till plenum, trots uttrycklig hänvisning till en sådan möjlighet i artikel 51 i förstainstansrättens rättegångsregler.

34. Som svar på kommissionens andra grund, har bolaget Jégo-Quére hävdad att, långt ifrån att undanröja villkoret att vara personligen berörd, en vid och flexibel tolkning av det begreppet är både förenligt med artikel 230 fjärde stycket EG och nödvändigt för att garantera enskildas rätt till ett effektivt rättsmedel.

25 — Dom av den 15 september 1993 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. 59.

35. Tvärtemot kommissionens anföranden, har bolaget Jégo-Quéré gjort gällande att denna rättighet inte feltolkas i den överklagade domen genom att den blandas ihop med en rätt att väcka direkt talan om ogiltigförklaring. Domen är snarare grundad på att en direkt talan är nödvändig för att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel endast i fall då inga lämpliga indirekta medel till prövning är tillgängliga för enskilda.

36. Enligt bolaget Jégo-Quérés, konstaterade förstainstansrätten rätteligen, i ett fall som det föreliggande där den ifrågasatta bestämmelsen utgörs av en förordning, att det inte föreligger något alternativt förfarande som i tillräcklig grad skulle skydda en enskilds rätt till ett effektivt rättsmedel. I avsaknad av några nationella genomförandeåtgärder som skulle kunna prövas, är den enda metoden varigenom en enskild kan frambringa nationella förfaranden att bryta mot lagen och till sitt försvar åberopa ogiltigheten av gemenskapsrättsakten.

37. Bolaget Jégo-Quéré har också bestridit kommissionens argument att det kunde erhålla ett lämpligare rättsmedel, mot bakgrund av den korta varaktigheten av den ifrågasatta rättsakten, genom att väcka en skadeståndstalan enligt artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG. Ett sådant argument bortser från det faktum att den ifrågasatta rättsakten endast är en fas i en pågående process för att reformera den gemensamma fiskeripolitiken, som innebär

att åtgärder av längre eller obegränsad varaktighet vidtas. Som en konsekvens härav skulle bolaget Jégo-Quéré inte ges någon annan möjlighet än att återkommande väcka ny skadeståndstalan. Det är vidare motsägelsefullt att tolka begreppet personligen berörd restriktivt på grundval av att artiklarna 235 EG och 288 EG i stället finns att tillgå för enskilda. Mot bakgrund av att förstainstansrätten redan är indirekt behörig att pröva lagenligheten av generella rättsakter vid skadeståndsanspråk i processer för en obegränsad personkrets, förefaller det inkonsekvent att insistera på så restriktiva regler för talerätt avseende en direkt talan om ogiltigförklaring.

38. Det är nödvändigt att bedöma kommissionens andra grund mot bakgrund av domstolens dom i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores²⁶, vilken meddelades efter det att kommissionen inkommit med föreliggande överklagande.

39. Det målet härrör från en talan som väckts av en sammanslutning av jordbrukare, Unión de Pequeños Agricultores (UPA), i enlighet med artikel 230 fjärde stycket EG, om ogiltigförklaring av förordning (EG) nr 1638/98 av den 20 juli 1998 om ändring av den gemensamma organisa-

26 — Ovan i fotnot 5.

tionen av marknaden för olivolja²⁷ Förstainstansrätten avvisade talan genom motiverat beslut.²⁸ UPA överklagade till domstolen, och anförde att beslutet åsidosatte dess rätt till verksamt rättsligt, skydd eftersom den förordning, vilken den önskade ifrågasätta, inte krävde några nationella genomförandeåtgärder som, enligt spansk lag, kunde ge upphov till nationella förfaranden vilka skulle kunna ligga till grund för en begäran om förhandsavgörande.

40. Efter att ha hört målet i plenum avslog domstolen UPA:s överklagande och fastslog den traditionella tolkningen av uttrycket personligen berörd såsom den fastställdes i domen i det ovannämnda målet Plauermann.²⁹ Medan den accepterade att kravet att vara personligen berörd ”skall tolkas mot bakgrund av rätten till ett verksamt rättsligt skydd och med beaktande av de omständigheter som kan särskilja en person”, angav domstolen också att ”en sådan tolkning [emellertid inte kan] medföra att detta villkor, vilket uttryckligen föreskrivits i fördraget, inte tillämpas utan att gemenskapsdomstolarna därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget”.³⁰

41. Mot bakgrund av domstolens dom i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores, förefaller det vara klart att talan kan vinna bifall på kommissionens andra grund, enligt vilken förstainstansrätten gjorde en felaktig rättstillämpning när den frångick den traditionella tolkningen av uttrycket personligen berörd. Genom att finna att bolaget Jégo-Quére var personligen berört på grundval av en ny tolkning av begreppet och, efter att ha konstaterat att kravet att vara personligen berörd inte var uppfyllt enligt testet fastställt i domen i det ovannämnda målet Plauermann, överskred förstainstansrätten artikel 230 fjärde stycket EG.

42. Bolaget Jégo-Quére har sökt motsätta sig en sådan slutsats på grundval av att det i föreliggande mål, till skillnad från i målet Unión de Pequeños Agricultores, är obestritt att bolaget Jégo-Quére endast kunde föra sitt mål till nationell domstol genom att bryta mot lagen. Bolaget Jégo-Quére har gjort gällande att en sådan möjlighet inte i tillräcklig grad skyddar dess rätt till ett effektivt rättsmedel. Det har även pekat ut andra grunder för att särskilja Unión de Pequeños Agricultores, vilket jag kommer att diskutera i samband med dess anslutningsöverklagande.

43. Såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i Unión de Pequeños Agricultores, finner jag det, för närvarande, enligt artikel 230 fjärde stycket EG, tillämpliga restriktiva testet avseende talerätt ytterst problematiskt. Enligt min mening ger det testet upphov till en verklig risk för att

27 — EGT L 210, s. 32.

28 — Beslut av den 23 november 1999 i mål T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet, (REG 1999, s. II-3357).

29 — Punkterna 36 och 37 i domen.

30 — Punkt 44 i domen.

personer nekas några tillfredsställande medel för prövning, vid en behörig domstol, av giltigheten av en generell och direkt tillämplig gemenskapsrättsakt. Det kan visa sig omöjligt för sådana personer att få sin sak prövad i en nationell domstol (vilken ändå inte har behörighet att fatta avgöranden om giltighet)³¹ annat än genom att bryta mot lagen, i väntan på att ett brottmål (eller ett annat förfarande) skall inledas mot dem, där den nationella domstolen kan övertygas om att hänskjuta frågan om rättsaktens giltighet till domstolen. Förutom de praktiska nackdelarna som kan vara förenade med att göra ett hänskjutande i samband med ett brottmål, utsätter ett sådant förfarande personerna i fråga för en oacceptabel riskbörda.

44. Inte heller artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG förefaller mig tillhandahålla ett lämpligt alternativt rättsmedel. Såsom förstainstansrätten anförde i det föreliggande målet, ger en skadeståndstalan inte gemenskapsdomstolarna möjlighet att utföra en omfattande rättslig prövning av faktorer som kan inverka på lagenligheten av en gemenskapsrättsakt. För att en sådan talan skall prövas, är det nödvändigt att sökanden bevisar att det har skett en tillräckligt klar överträdelse av rättsregler som har till syfte att ge rättig-

heter åt enskilda. Kommissionen har, enligt min åsikt, inte rätt när den anför att, för att avgöra om en sådan överträdelse har bevisats, det alltid är nödvändigt för en gemenskapsdomstol att genomföra en uttömmande undersökning av den ifrågasvarande rättsaktens lagenlighet.

45. Det följer emellertid av domstolens dom i Unión de Pequeños Agricultores att den traditionella tolkningen av uttrycket personligen berörd, måste tillämpas oavsett dess konsekvenser för rätten till ett effektivt rättsmedel eftersom det tas för givet att det utgår från själva fördraget.³²

46. En sådan utgång är enligt min mening otillfredsställande, men den är en ofrånkomlig konsekvens av de begränsningar som domstolen anser följer av den nuvarande lydelsen av artikel 230 fjärde stycket EG. Såsom domstolen tydliggjorde i domen i målet Unión de Pequeños Agricultores,³³ är nödvändiga ändringar i gemenskapens system för rättsprövning därför beroende av att medlemsstaterna agerar för att ändra denna bestämmelse i fördraget. Enligt min

31 — Dom den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, (REG 1987, s. 4199, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233).

32 — Punkt 44 i domen.

33 — Punkt 45 i domen.

åsikt, föreligger det starka argument till förmån för att introducera ett generösare villkor, avseende personer som söker pröva allmänt tillämpliga gemenskapsrättsakter, för att säkerställa att ett fullgott rättsskydd garanteras vid alla omständigheter.

47. Jag anser därför att kommissionens överklagande skall bifallas på dess andra grund enligt nu gällande rätt. Mot bakgrund av denna slutsats, förefaller det inte vara nödvändigt att behandla kommissionens första grund enligt vilken det har förekommit en överträdelse av förstainstansrättens rättegångsregler.

49. Bolaget Jégo-Quére har hävdat att, i motsats till förstainstansrättens slutsats, den ifrågasatta förordningen i själva verket inte är en rättsakt med allmän tillämplighet utan snarare utgörs av en samling separata beslut, i form av en förordning, vilka berör bolaget Jégo-Quére direkt och personligen. Bolaget Jégo-Quére har pekat ut ett antal undantag, föreskrivna i förordningen, vilka bolaget anser vara anpassade till de särskilda omständigheterna för de olika fiskeföretag som är verksamma på de områden på vilka förordningen är tillämplig. Enligt bolaget Jégo-Quére, motsvarar inte de olika undantagen objektiva skillnader och de är inte motiverade med hänsyn till förordningens mål, vilket är att skydda kummelbeståndet.

50. Det förefaller mig som om förstainstansrätten tillämpade det i rättspraxis fastslagna testet korrekt när den fastslog att de ifrågasatta bestämmelserna var av allmän giltighet, eftersom de var uttryckta i abstrakta ordalag och riktade till en obestämd personkrets och är tillämpliga på objektiva bestämda situationer.³⁴

Anslutningsöverklagandet

48. Bolaget Jégo-Quére har gjort gällande att förstainstansrätten felaktigt fastslog att bolaget Jégo-Quére inte var personligen berört enligt den traditionella tolkningen av begreppet. Denna fråga kvarstår.

51. Bolaget Jégo-Quére har vidare särskilt pekat på två omständigheter som, enligt dess åsikt, särskiljer det från alla andra personer som påverkas av den ifrågasatta förordningen, och därigenom gör det personligen berört i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

³⁴ — Punkterna 23 och 24 i den överklagade domen.

52. Först har bolaget Jégo-Quére gjort gällande att det är det enda företaget som permanent fiskar efter vitling i Keltiska sjön med fartyg av en längd på över trettio meter och som endast fångar försumbara mängder av ukummel i form av sidofångst.

sätta bestämmelserna på bolaget. Förordningens eftersträvade syfte skulle ha uppnåtts genom denna lösning, varigenom oberoende observatörer skulle kontrollera att bolaget Jégo-Quéres fartyg inte fångade kummel.

53. Även om bolaget Jégo-Quére lyckades visa att det för närvarande är det enda företaget som uppfyller de angivna kriterierna skulle det påverkas av den ifrågasatta förordningen endast på grund av att det utövar en näringsverksamhet som även andra företag, vilka uppfyller samma kriterium, skulle kunna börja utöva.³⁵ Som förstainstansrätten fastslog — den ifrågasatta förordningen angick bolaget Jégo-Quére endast ”på samma sätt som [den angår] alla andra näringsidkare som faktiskt eller potentiellt befinner sig i samma situation”.³⁶

55. De framställningar som bolaget Jégo-Quére gjorde till kommissionen före antagandet av förordningen skulle endast kunna medföra att bolaget särskiljdes i enlighet med rättspraxisen avseende uttrycket personligen berörd, om det hade funnits en bestämmelse i den tillämpliga gemenskapslagstiftningen som förlänade det några särskilda processuella garantier.³⁷ Såsom förstainstansrätten framhåll, är detta inte fallet här.³⁸

54. För det andra har bolaget Jégo-Quére hävdatt att det är personligen berört till följd av att det, före antagandet av den ifrågasatta förordningen, var det enda fiskeföretaget som föreslog kommissionen en alternativ lösning till åläggandet av de ifråga-

56. Jag kan därför inte instämma med bolaget Jégo-Quére i att den ifrågasatta rättsakten berör bolaget personligen enligt den traditionella tolkningen av detta begrepp, av vilket följer att dess anslutningsöverklagande enligt min åsikt skall avslås och att dess talan om ogiltigförklaring skall avvisas.

35 — Se domen i det ovan (i fotnot 4) nämnda målet Plaumann, punkt 107.

36 — Punkt 30 i den överklagade domen.

37 — Se exempelvis dom av den 17 januari 2002 i mål T-47/00, Rica Foods mot kommissionen (REG 2002, s. II-113), punkt 55.

38 — Punkt 36 i den överklagade domen.

Förslag till avgörande

57. Jag föreslår sålunda att domstolen skall:

- 1) upphäva förstainstansrättens dom,
- 2) avvisa talan om ogiltigförklaring,
- 3) förplikta bolaget Jégo-Quééré att bära kostnaderna, även dem som har uppkommit i förstainstansrätten.