

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
F.G. JACOBS

fremSAT den 21. marts 2002<sup>1</sup>

## Indledning

1. I denne sag har en sammenslutning af landbrugere appelleret en kendelse afsagt af Retten i Første Instans<sup>2</sup>. Ved denne kendelse fastslog Retten, at det var åbenbart, at den af sammenslutningen anlagte sag med påstand om annullation af forordning nr. 1638/98<sup>3</sup>, som væsentligt ændrede den fælles markedsordning for olivenolie, måtte afvises, idet sammenslutningens medlemmer ikke var individuelt berørte af forordningens bestemmelser i artikel 230, stk. 4, EF's forstand.

2. Artikel 230, stk. 4, EF bestemmer, at »[e]nhver 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 umiddel-

bart og individuelt«. Selv om bestemmelsen først og fremmest vedrører prøvelse af beslutninger, har Domstolen anerkendt, efter min opfattelse med rette, at også forordninger kan anfægtes under sager anlagt af private, hvis de berører dem individuelt, og at kriteriet for, om de pågældende er individuelt berørt, i det væsentlige er det samme for beslutninger og forordninger. Begrebet individuelt berørt er imidlertid blevet fortolket snævert i retspraksis. Private kan kun anses for at være individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, hvis denne 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 individualiserer dem på lignende måde som adressaten<sup>4</sup>. Retspraksis er på dette punkt blevet meget kritiseret, både af

1 — Originalsprog: engelsk.

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

3 — Rådets forordning (EF) nr. 1638/98 af 20.7.1998 om ændring af forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT L 210, s. 32).

4 — Jf. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, og senest dom af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 49.

medlemmer af Domstolen i deres egenskab af privatpersoner<sup>5</sup> og i retsteorien<sup>6</sup>, og det er ofte blevet indvendt, at denne retspraksis

skaber en væsentlig lakune i det system af retsmidler, som EF-traktaten har indført.

5 — For kritiske kommentarer til retspraksis fra medlemmer af Domstolen og Retten i Første Instans, jf. F. Schockweiler, »L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire«, *Journal des tribunaux, Droit européen*, nr. 23/1996, s. 1, på s. 6-8; J. Moitinho de Almeida, »Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression »la concernent [...] individuellement««, *Festschrift für Ulrich Everling*, Bind I, 1995, s. 849, på s. 857-866; G. Mancini, »The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities«, *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, P. Yessiou-Faltsi (red.), 1995, s. 421, på s. 437-438; K. Lenaerts, »The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?«, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Bind II, 1998, s. 591, på s. 617; A. Saggio, »Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'Art. 173, quarto comma, del Trattato CE«, *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Bind II, 1998, s. 879, på s. 903-904, og min artikel »Access to justice as a fundamental right in European Law«, *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, s. 197.

For argumenter til støtte for en videre søgsmålsadgang for private i forslag til afgørelse, fremsat af generaladvokater, jf. f.eks. generaladvokat Slynn's forslag til afgørelse fremsat den 6.5.1982 i sag 246/81, Lord Bethell mod Kommissionen, dom afsagt den 10.6.1982, Sml. s. 2277, på s. 2299, mit forslag til afgørelse fremsat den 8.4.1992 i sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, dom afsagt den 11.6.1992, Sml. I, s. 3813, punkt 71-74, mit forslag til afgørelse fremsat den 15.9.1993 i sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, dom afsagt den 9.3.1994, Sml. I, s. 833, punkt 20-23, og generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomers forslag til afgørelse fremsat den 12.9.1996 i sag C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo m.fl. mod Kommissionen m.fl., dom afsagt den 12.12.1996, Sml. I, s. 6669, punkt 40 og 41.

6 — For nyere kritik i retsteorien, jf. bl.a. A. Arnall, »Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty«, *Common Market Law Review* 1995, s. 7, og »Private applicants and the action for annulment since Codorniu«, *Common Market Law Review* 2001, s. 7; D. Waelbroeck og A.-M. Verheyden, »Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme«, *Cahiers de droit européen* 1995, s. 399; G. Vandersanden, »Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées«, *Cahiers de droit européen* 1995, s. 335; L. Allkemper, *Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag: Möglichkeiten seiner Verbesserung*, 1995, s. 39-40; T. Heukels, »Collectief actierecht ex artikel 173 lid 4 EG: een beperkte actieradius voor grote belangen«, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 1999, s. 16; D. Boni, »Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche«, i *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità*, 1998, s. 53; M. Ortega, *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, 1999, s. 225-230; S. Cavallin, »Direkt ogilgthetstalan inför EG-Domstolen i ljuset av svensk förvaltnings- og konkurrensrätt«, *Europarättslig tidskrift* 2000, s. 622, på s. 635-636.

3. Denne appel, som Domstolen med henblik på muligheden for at tage sin praksis vedrørende begrebet individuelt berørt op til fornyet overvejelse har besluttet at behandle i plenum, rejser et vigtigt principielt spørgsmål: Nemlig spørgsmålet, om fysiske eller juridiske personer (»private«), som er umiddelbart, men ikke individuelt berørt af en forordnings bestemmelser i artikel 230, stk. 4, EF's forstand, således som bestemmelsen er fortolket i retspraksis, alligevel har søgsmålskompetence i tilfælde, hvor de ellers ville blive frataget adgangen til en effektiv domstolsbeskyttelse som følge af de vanskeligheder, der vil være forbundet med at anfægte forordningen indirekte i søgsmål ved nationale domstole, eller om spørgsmålet om søgsmålskompetence i henhold til artikel 230, stk. 4, EF skal afgøres uafhængigt af, om der er adgang til at anfægte forordningen indirekte.

4. Jeg vil argumentere for, at spørgsmålet om søgsmålskompetence skal afgøres uafhængigt heraf, og at den eneste løsning, som sikrer borgerne en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse, er en ændring af retspraksis vedrørende begrebet individuelt berørt.

## Den anfægtede forordning

5. De for sagen relevante retsregler er beskrevet i den appellerede kendelse<sup>7</sup>, og det er derfor i denne sammenhæng tilstrækkeligt at foretage en kort sammenfatning heraf.

6. Den fælles markedsordning for fedtstoffer, som er oprettet ved forordning nr. 136/66<sup>8</sup>, har for så vidt angår markedet for olivenolie indført et system med ordninger for interventionspriser, produktionsstøtte, forbrugsstøtte og oplagring samt for import og eksport.

7. Forordning nr. 1638/98 (herefter »den anfægtede forordning«) har særligt medført en reform af den fælles markedsordning for olivenolie. Den tidligere interventionsordning blev i den forbindelse ophævet og erstattet af en ordning med støtte til kontrakter om privat oplagring; forbrugsstøtten og den særlige støtte til små producenter blev ophævet; stabiliseringsmekanismen for produktionsstøtte, som var baseret på en maksimal garantimængde for hele Fællesskabet, blev ændret ved, at denne maksimale garantimængde blev fordelt mellem producentmedlemsstaterne i form af natio-

nale maksimale garantimængder; endelig blev olivenplantager, som anlægges efter den 1. maj 1998, udelukket fra enhver fremtidig støtte, med visse undtagelser. Det blev endvidere i den anfægtede forordning bestemt, at Kommissionen i løbet af 2000 skulle fremlægge et forslag til en forordning om gennemførelse af en fuldstændig reform af den fælles markedsordning for fedtstoffer.

## Faktiske omstændigheder og den appellerede kendelse

8. Appellanten, Unión de Pequeños Agricultores (»UPA«), er en faglig sammenslutning, som repræsenterer og varetager interesserne hos mindre landbrugsvirksomheder i Spanien. Sammenslutningen er en juridisk person i henhold til spansk ret.

9. Den 20. oktober 1998 anlagde UPA ved Retten i Første Instans i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (nu artikel 230, stk. 4, EF), sag med påstand om annullation af den anfægtede forordning, med undtagelse af den støtteordning for spiseoliven, som er fastsat i artikel 5, stk. 4, i forordning nr. 136/66, som ændret ved den anfægtede forordning. Sammenslutningen gjorde i det væsentlige gældende, at den anfægtede forordning ikke opfylder begrundelseskravet i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF), at den ikke er egnet til at nå de mål for den fælles

7 — Kendelsens præmis 1-6.

8 — Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193).

landbrugspolitik, som er fastsat i EF-traktatens artikel 39 (nu artikel 33 EF), og at den tilsidesætter princippet om, at der ikke må ske forskelsbehandling af producenter og forbrugere, jf. EF-traktatens artikel 40, stk. 3 (nu artikel 34, stk. 2, EF), samt proportionalitetsprincippet, retten til fri erhvervsudøvelse og ejendomsretten.

10. Ved begrundet kendelse af 23. november 1999 (»den appellerede kendelse«) bestemte Retten i Første Instans, at det var åbenbart, at sagen skulle afvises.

11. Retten udtalte, for det første, at »[i]følge fast retspraksis [...] kan borgerne i henhold til [artikel 230, stk. 4, EF] anfægte enhver beslutning, der berører vedkommende umiddelbart og individuelt, skønt den er udfærdiget i form af en forordning. Formålet med denne bestemmelse er især at forhindre, at fællesskabsinstitutionerne blot ved at vælge forordningsformen kan afskære en privat fra at indgive et søgsmål til prøvelse af en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt«<sup>9</sup>.

12. Herefter undersøgte Retten karakteren af den anfægtede forordning. Den fastslog

efter en gennemgang af forordningens bestemmelser og den omfattende argumentation, som var blevet fremført af UPA, at forordningen har karakter af lovgivning, eftersom den anvendes generelt og abstrakt på faktiske eller retlige situationer, der er objektivt fastlagt<sup>10</sup>. Retten udtalte imidlertid videre, at »[u]nder visse omstændigheder kan dog selv en normativ retsakt, som gælder generelt for de pågældende erhvervsdrivende, berøre nogle af dem individuelt«<sup>11</sup>, når de er »i stand til at godtgøre, at den pågældende retsakt 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«<sup>12</sup>, og Retten undersøgte herefter, om UPA havde søgsmålskompetence for så vidt angår den anfægtede forordning.

13. I den forbindelse udtalte Retten, at det kan antages, at sammenslutninger har søgsmålskompetence i mindst følgende tre type-tilfælde:

- Når en retsforskrift udtrykkeligt indrømmer branchesammenslutninger en række processuelle rettigheder.
- Når sammenslutningen repræsenterer interesser hos virksomheder, som selv har søgsmålskompetence.

9 — Præmis 34.

10 — Præmis 35-44.

11 — Præmis 45.

12 — Præmis 46.

— Når sammenslutningen er individualiseret, fordi dens egne interesser som sammenslutning er berørt, navnlig fordi dens forhandlerposition er blevet berørt ved den retsakt, som påstås ophævet.

14. UPA kunne imidlertid ikke »til støtte for en realitetsbehandling af sagen påberåbe sig nogen af disse tre typetilfælde«<sup>13</sup>. UPA havde ikke nogen processuelle rettigheder ifølge den fælles markedsordning for fedtstoffer<sup>14</sup>, sammenslutningen havde ikke godtgjort, at dens medlemmer rammes af den anfægtede forordning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, som adskiller dem fra alle andre<sup>15</sup>, og den anfægtede forordning berørte ikke særlige interesser eller en særlig beskyttelse, som er indrømmet UPA som en sammenslutning, hvis interesser er forskellige fra dens medlemmers<sup>16</sup>.

15. Endelig bemærkede Retten, at UPA havde »fremført yderligere to argumenter til godtgørelse af, at sammenslutningen desuagtet er individuelt berørt af den anfægtede forordnings bestemmelser, nemlig dels, at det følger af Fællesskabets ufravigelige procesforudsætninger, at der bør foretages en undersøgelse af den anfægtede forordnings lovlighed, således som sagsøgeren rejser krav om i stævningen,

dels risikoen for berøvelse af en effektiv retsbeskyttelse«<sup>17</sup>.

16. Retten fandt ikke disse argumenter overbevisende. For så vidt angår det første udtalte den, at »[a]nbringendet om, at der foreligger magtfordrejning, vedrører i virkeligheden realiteten. Såfremt dette anbringende gennemgås i forbindelse med sagens formalitet, vil det medføre, at realitetspåkendelsen af et annullationssøgsmål til prøvelse af en almengyldig foranstaltning helt og holdent gøres betinget af karakteren af de anbringender, der fremføres vedrørende realiteten til anfægtelse af foranstaltningens lovlighed. Hermed ville man fravige formalitetsbetingelserne i [artikel 230, stk. 4, EF], således som disse er fastlagt i retspraksis«<sup>18</sup>.

17. Til det andet argument udtalte Retten følgende:

»61 Hvad angår argumentet om retsbeskyttelsens manglende effektivitet henviser sagsøgeren til, at der ikke findes nationale retsmidler til i givet fald at sikre en prøvelse af den anfægtede forordnings gyldighed i kraft af en præjudiciel forelæggelse i henhold til [artikel 234 EF].

13 — Præmis 48.

14 — Præmis 49.

15 — Præmis 50.

16 — Præmis 52-57.

17 — Præmis 59.

18 — Præmis 60.

62 Det skal herom fremhæves, at det følger af princippet om ligebehandling af alle borgere hvad angår betingelserne for at anlægge annullationssøgsmål ved Fællesskabets retsinstanser, at disse betingelser ikke må gøres afhængige af særegne forhold ved den enkelte medlemsstats domstolsordning. I så henseende bør det i øvrigt understreges, at medlemsstaterne som følge af princippet om loyalt samarbejde i [artikel 10 EF] er forpligtet til at bidrage til fuldstændigheden af det retsmiddel- og proceduresystem, som er oprettet ved EF-traktaten, og hvorved Fællesskabets retsinstanser skal kunne kontrollere lovligheden af fællesskabsinstitutionernes retsakter (jf. herom dommen i sagen *Les Verts* mod Parlamentet [dom af 23.4.1986, sag 294/83, Sml. s. 1339], præmis 23).

63 Disse omstændigheder kan imidlertid ikke begrunde, at Retten fraviger det retsmiddelsystem, som er indført ved [artikel 230, stk. 4, EF], som dette er fastlagt i retspraksis, og overskrider grænserne for sin kompetence efter denne bestemmelse.

64 Sagsøgeren kan heller ikke støtte sin argumentation på, at en procedure i henhold til [artikel 234 EF] eventuelt kan være langvarig. Denne omstændighed kan nemlig ikke begrunde en ændring af den søgsmålsordning, der er fastlagt i [artikel 230 EF, 234 EF og 235 EF], og hvorved Domstolen er tillagt kompetence til at efterprøve

lovligheden af institutionernes retsakter. En sådan omstændighed kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, som ikke opfylder betingelserne i [artikel 230, stk. 4, EF], skal antages til realitetsbehandling (Domstolens kendelse af 24.4.1996, sag C-87/95 P, CNPAAP mod Rådet, Sml. I, s. 2003, præmis 38).«

18. Retten i Første Instans konkluderede herefter, at »sagsøgeren ikke kan anses for individuelt berørt af den anfægtede forordning«, og at det var åbenbart, at sagen skulle afvises<sup>19</sup>.

### Appelsagen

19. UPA har nedlagt følgende påstande:

— Kendelsen afsagt af Retten i Første Instans ophæves.

<sup>19</sup> — Præmis 65 og 66.

— Det fastslås, at den af appellanten den 20. oktober 1998 ved Retten i Første Instans anlagte sag kan antages til realitetsbehandling, og sagen hjemvises til Retten til behandling af realiteten.

20. Kommissionen, der er indtrådt i sagen til støtte for Rådet, har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises.

— Subsidiært: Appellen forkastes, idet den er åbenbart ugrundet.

— Appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Rådet har ikke afgivet svarskrift, men har skriftligt meddelt Domstolen, at det i overensstemmelse med de af Kommissionen i interventionsindlægget nedlagte påstande mener, at »det er åbenbart, at appellen skal afvises«. Under retsmødet nedlagde Rådet — støttet på argumenter, der i det væsentlige svarer til de af Kommissionen fremsatte — påstand om, at appellen forkastes, idet den er åbenbart ugrundet.

22. UPA har fremsat fire anbringender til støtte for appellen. Med de første tre har UPA gjort gældende, at argumentationen i den appellerede kendelses præmis 61-64 er utilstrækkelig og selvmodsigende og bygger på en misforståelse af de af sammenslutningen anførte argumenter.

23. Med sit fjerde anbringende har UPA gjort gældende, at den appellerede kendelse tilsidesætter sammenslutningens grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er en almindelig grundsætning i fællesskabsretten og i det retsmiddelsystem, som er indført ved EF-traktaten, og at Retten derfor har begået en retlig fejl. Efter UPA's opfattelse indebærer dette princip et krav om, at Retten ved afgørelsen af, om private skal have adgang til at anfægte en forordning i henhold til artikel 230, stk. 4, EF — på grundlag af de særlige retlige og faktiske omstændigheder i sagen — skal undersøge, om betingelserne for søgsmålskompetence i artikel 230, stk. 4, EF, som fortolket i retspraksis, står i vejen for en effektiv retsbeskyttelse af vedkommende. Uden en sådan undersøgelse af de særlige omstændigheder i hver sag vil retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ikke blive effektivt værnet. Fællesskabets retsinstanser kan derfor ifølge UPA alene afvise et annullationssøgsmål, når en undersøgelse af de relevante bestemmelser i national ret viser, at der er fastlagt procedurer, hvorefter sagsøgeren har mulighed for at indbringe spørgsmålet om den anfægtede foranstaltningens påståede ulovlighed for Domstolen gennem en præjudiciel forelæggelse fra en national ret.

24. Rådet og Kommissionen har bestridt disse anbringender.

25. Kommissionen har som et indledende argument gjort gældende, at det er åbenbart, at appellen skal afvises, fordi UPA savner interesse i, at den appellerede kendelse ophæves<sup>20</sup>. Kommissionen mener, at UPA har erkendt, at sammenslutningen ikke er individuelt berørt af den appellerede kendelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230, stk. 4, EF. Ifølge Kommissionen er formålet med de fire anbringender, UPA har fremsat, i realiteten at påvise, at den appellerede kendelse har tilsidesat princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse. Kommissionen har imidlertid anført, at selv i tilfælde af, at Domstolen ophæver den appellerede kendelse med denne begrundelse, vil Retten i Første Instans ikke indrømme UPA søgsmålskompetence — og sammenslutningens anbringender vedrørende realiteten vil derfor ikke blive behandlet — idet spørgsmålet om søgsmålskompetence alene skal afgøres på grundlag af de kriterier, der er fastsat i artikel 230, stk. 4, EF. I den forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at de bemærkninger, som er fremsat i den appellerede kendelses præmis 61-64, må betragtes som et *obiter dictum*, idet den egentlige begrundelse for beslutningen om at afvise UPA's søgsmål var, at sammenslutningen ikke var individuelt berørt.

26. Efter min opfattelse er det — af grunde, som jeg vil redegøre nærmere for —

ufornødent at behandle dette indledende argument vedrørende formaliteten for sig. Kommissionens argument vedrører sagens realitet og skal behandles sammen med de øvrige argumenter.

27. Ifølge Rådet og Kommissionen er appellen også ugrundet. De har til de første tre af de af UPA fremsatte anbringender gjort gældende, at den appellerede kendelses begrundelse hverken er utilstrækkelig eller selvmodsigende, og at den bygger på en korrekt forståelse af appellansens argumenter.

28. Til det fjerde anbringende har Kommissionen anført, at selv om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse er en anerkendt grundsætning i fællesskabsretten, kommer den ikke i betragtning, hver gang private ønsker at anfægte almenlydige retsakter direkte ved Fællesskabets retsinstanser. Traktaten har indført et fuldstændigt retsmiddelsystem, som sætter private i stand til at anfægte almenlydige retsakter gennem søgsmål ved de nationale retsinstanser (som kan anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse), når de pågældende retsakter er gennemført i national ret af nationale myndigheder eller af fællesskabsinstitutionerne. Det er derfor ikke i sig selv en tilsidesættelse af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse at nægte private adgang til at anfægte en almenlydig foranstaltning direkte i medfør af artikel 230, stk. 4, EF.

20 — Kommissionen har i den forbindelse henvist til dom af 30.4.1998, sag T-16/96, Cityflyer Express mod Kommissionen, Sml. II, s. 757, præmis 30-35.



29. Hertil kommer, at i tilfælde, hvor nationale bestemmelser undtagelsesvis hindrer private i at anfægte en almengyldig foranstaltning ved de nationale domstole eller at opnå en præjudiciel afgørelse fra Domstolen af spørgsmålet om, hvorvidt foranstaltningen som påstået er ulovlig, er løsningen ikke at ændre det retsmiddelsystem, som er fastsat i traktaten, eller at fortolke artikel 230 EF *contra legem*, men at ændre de nationale bestemmelser for at sikre, at princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse overholdes, og at den pågældende medlemsstat opfylder sin samarbejdsforpligtelse, jf. artikel 10 EF. Kommissionen har derfor gjort gældende, at Domstolen bør bekræfte sin hidtidige praksis, hvorefter spørgsmålet om privates søgsmålskompetence skal afgøres udelukkende på grundlag af betingelsen i artikel 230 EF om, at vedkommende skal være umiddelbart og individuelt berørt.

30. Kommissionen har endelig bestridt UPA's påstand om, at det ikke er muligt at anlægge en sag ved de spanske domstole om lovligheden af den anfægtede forordning. I den forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at UPA har mulighed for 1) at indgive ansøgning til de spanske myndigheder om en af de støtteformer, der blev ophævet ved den anfægtede forordning, med henblik på at anfægte forvaltningens udtrykkelige eller stiltiende afslag herpå, 2) at påberåbe sig den påståede tilsidesættelse af sammenslutningens grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse ved den spanske Tribunal Constitucional (forfatningsdomstolen), eller 3) at anlægge en sag mod den spanske stat om erstatning for

tab som følge af tilsidesættelsen af denne ret.

### Afgrænsning af de rejste spørgsmål

31. Det er med sit fjerde anbringende, UPA har rejst det vigtige principielle spørgsmål, jeg har nævnt ovenfor i punkt 3. Under retsmødet koncentrerede parterne og Kommissionen sig om dette spørgsmål, og jeg mener derfor, at det fjerde anbringende bør behandles først.

32. Med henblik på at afgøre, om anbringendet kan tiltrædes, skal det for det første undersøges, om den af UPA foreslåede fortolkning har støtte i retspraksis, og — i bekræftende fald — for det andet, om Domstolen bør bekræfte denne fortolkning i nærværende sag.

### Greenpeace-dommen

33. Domstolens dom i Greenpeace-sagen<sup>21</sup> bør som anført af UPA udgøre udgangspunktet for vurderingen af det spørgsmål,

21 — Dom af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Greenpeace m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 32-34.

der er rejst i nærværende sag. I Greenpeace-sagen havde en række privatpersoner og miljøorganisationer anlagt sag om gyldigheden af en beslutning, hvormed Kommissionen havde bevilget EF-støtte til opførelse af to elektricitetsværker på De Kanariske Øer. Retten i Første Instans havde afvist søgsmålet med den begrundelse, at sagsøgerne ikke var individuelt berørt af den anfægtede beslutning. I sin dom i appelsagen udtalte Domstolen for det første, at »den fortolkning af [artikel 230, stk. 4, EF], som Retten har lagt til grund for afgørelsen af, at appellanterne ikke havde søgsmålsberettigelse, [var] i overensstemmelse med Domstolens faste praksis«<sup>22</sup>. Domstolen forkastede herefter et anbringende om, at denne praksis ikke skulle finde anvendelse for søgsmål, der først og fremmest har miljøinteresser som grundlag<sup>23</sup>. Endelig behandlede den appellanternes argument om, at den omhandlede beslutning ikke kunne anfægtes ved de nationale domstole, og at de derfor skulle anses for at være søgsmålsberettigede i medfør af artikel 230, stk. 4, EF. Domstolen forkastede dette argument, idet den udtalte<sup>24</sup>:

»Med hensyn til appellanternes argument om, at hvis man fulgte Domstolens praksis, ville det medføre, at der i den foreliggende sag ikke ville være nogen form for effektiv retsbeskyttelse af de rettigheder, de støtter på direktiv 85/337, bemærkes det, at som det fremgår af sagens akter, har Greenpeace [anlagt sag] ved de nationale retter [...] Selv om disse søgsmål og den for

Retten indbragte sag har forskellig genstand, bygger de på de samme rettigheder, som er tillagt borgerne ved direktiv 85/337, hvorfor disse rettigheder i den foreliggende sag fuldt ud er beskyttet af de nationale retter, der eventuelt kan forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål i medfør af [...] artikel [234 EF]. [...] Retten findes derfor ikke at have lagt en urigtig retsopfattelse til grund ved vurderingen af appellanternes søgsmålsberettigelse på grundlag af de kriterier, der er udviklet i Domstolens praksis, hvortil der er henvist i nærværende doms præmis 7«.

34. Som påpeget af UPA er det muligt at læse disse præmisser således, at de indebærer, at private skal have adgang til at anfægte fællesskabsforanstaltninger ved et søgsmål, når en anvendelse af Domstolens hidtidige praksis ellers vil føre til, at de fratages adgangen til en effektiv domstolsbeskyttelse, fordi foranstaltningerne ikke kan anfægtes i sager for de nationale domstole. Som anført af Kommissionen er dette imidlertid ikke den eneste mulige opfattelse af Greenpeace-dommen. I den forbindelse har Kommissionen fremhævet sagen *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa m.fl. mod Rådet*<sup>25</sup>, hvori Domstolens præsident udtalte:

»For så vidt angår appellanternes indledningsvise argument i den foreliggende sag

22 — Dommens præmis 27.

23 — Dommens præmis 30 og 31.

24 — Dommens præmis 32-34.

25 — Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12.10.2000, sag C-300/00 P(R), Sml. I, s. 8797, præmis 37.

om, at det er umuligt at underkaste gyldigheden af forordning nr. 2742/1999 Domstolens vurdering på anden måde end ved et direkte annullationssøgsmål, bemærkes, at selv om det måtte forholde sig således, kan denne omstændighed ikke berettige en ændring i den søgsmålsordning, der er fastlagt i artikel 230 EF, 234 EF og 235 EF, og hvorved Domstolen tillægges kompetence til at efterprøve lovligheden af institutionernes retsakter. En sådan omstændighed kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, som ikke opfylder betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF, skal antages til realitetsbehandling (jf. kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, *Asocarne mod Rådet*, Sml. I, s. 4149, præmis 26, og af 24.4.1996, sag C-87/95 P, *CNPAAP mod Rådet*, Sml. I, s. 2003, præmis 38)«<sup>26</sup>.

vist til at anfægte almengyldige fællesskabsforanstaltninger ved de nationale domstole<sup>27</sup>, og at der er en effektiv domstolsbeskyttelse af private mod ulovlige foranstaltninger, eftersom de nationale retsinstanser kan anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af spørgsmål om fællesskabsforanstaltningers gyldighed<sup>28</sup>. Jeg vil først behandle postulatet om, at proceduren med præjudiciel forelæggelse sikrer en effektiv domstolsbeskyttelse mod generelle foranstaltninger. Skønt jeg vil hævde, at dette postulat af en række grunde er forkert, og at det derfor er ønskeligt, at adgangen for private til at anlægge søgsmål ved Retten i Første Instans udvides, er der andre mere afgørende argumenter for at nå til en sådan konklusion. Jeg vil behandle disse andre argumenter nedenfor (punkt 59-99).

35. Selv om det efter min opfattelse står klart, at *Greenpeace*-dommen ikke udelukker, at private kan være søgsmålsberettigede i særlige tilfælde, hvor anvendelsen af artikel 230, stk. 4, EF som fortolket i retspraksis vil medføre, at de fratages adgangen til en effektiv domstolsbeskyttelse, vil jeg dog ikke nærmere forfølge spørgsmålet om, hvorvidt det har været Domstolens hensigt at bekræfte, at dette er tilfældet. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolens dom bygger på det synspunkt, at private principielt bør være hen-

**Er det korrekt, at proceduren med præjudiciel forelæggelse giver en fuld og effektiv domstolsbeskyttelse mod almengyldige fællesskabsforanstaltninger**

36. Under retsmødet anførte UPA, at sammenslutningen ikke beder Domstolen om at ændre sin praksis vedrørende fortolkningen af artikel 230, stk. 4, EF. Der ligger imidlertid implicit i dens argumentation en stærk kritik af retspraksis, eftersom det er blevet gjort gældende, at den kan føre til en afskæring af alle retsmidler, medmindre

26 — Jf. ligeledes Domstolens kendelse af 1.2.2001, sag C-301/99 P, *Area Cova m.fl. mod Rådet og Kommissionen*, Sml. I, s. 1005, præmis 47.

27 — Jf. i denne retning dom af 15.2.1996, sag C-209/94 P, *Buralux m.fl. mod Rådet*, Sml. I, s. 615, præmis 35 og 36.

28 — Jf. i denne retning dom af 23.4.1986, sag 294/83, *Les Verts mod Parlamentet*, Sml. s. 1339, præmis 23.

der gøres undtagelse fra den i særlige tilfælde.

37. Jeg er enig med UPA i, at retspraksis vedrørende privates søgsmålskompetence giver anledning til problemer. Som jeg vil anføre nedenfor, er det — i bund og grund af to årsager — uacceptabelt, at private (i de fleste tilfælde) ikke direkte kan anfægte foranstaltninger, som er til skade for dem, hvis foranstaltningerne har almengyldig karakter. For det første skal artikel 230, stk. 4, EF fortolkes således, at bestemmelsen er i overensstemmelse med princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse. Søgsmål ved de nationale domstole sikrer imidlertid ikke altid private en effektiv domstolsbeskyttelse og yder i nogle tilfælde slet ikke nogen retlig beskyttelse. For det andet tilskynder Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 230, stk. 4, EF private til at indbringe spørgsmål om gyldigheden af fællesskabsforanstaltninger for Domstolen indirekte, via de nationale domstole. Sager, der anlægges direkte ved Retten i Første Instans, er imidlertid bedre egnede til behandling af gyldighedsspørgsmål end sager ved Domstolen i medfør af artikel 234 EF, og det er mindre sandsynligt, at de førstnævnte sager vil give anledning til usikkerhed med hensyn til retsstillingen for private og for fællesskabsinstitutionerne. Hertil kommer det argument, at Domstolens restriktive holdning til private sagsøgere afviger fra dens praksis i andre forhold vedrørende domstolsprøvelse og nyere udviklingstendenser i medlemsstaternes forvaltningsretlige lovgivning.

*Søgsmål ved de nationale domstole sikrer ikke nødvendigvis private sagsøgere en effektiv domstolsbeskyttelse*

38. Der er enighed mellem parterne i sagen om, at det er et anerkendt princip i Domstolens praksis, at en privat, som føler sig krænket af en retsakt, som fratager ham en ret eller fordel, der er indeholdt i fællesskabsreglerne, skal have mulighed for at anfægte denne retsakt og have ret til fuldstændig domstolsbeskyttelse<sup>29</sup>.

39. Som Domstolen gentagne gange har fastslået, udspringer dette princip af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og af artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder<sup>30</sup>. Hertil kommer, at Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>31</sup> — som dog ikke i sig selv er juridisk bindende — fastslår, at »[e]nhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol«.

29 — Jf. hertil generaladvokat Darmons forslag til afgørelse fremsat den 9.6.1992 i sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, dom afsagt den 3.12.1992, Sml. I, s. 6313, punkt 31.

30 — Jf. f.eks. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18.

31 — Proklameret i Nice den 7.12.2000, EFT C 364, s. 1.

40. Jeg mener imidlertid ikke, at søgsmål ved nationale domstole kan sikre, at private, som ønsker at anfægte gyldigheden af fællesskabsforanstaltninger, ydes en fuldstændig effektiv domstolsbeskyttelse.

41. Det skal først og fremmest bemærkes, at de nationale domstole ikke har kompetence til at erklære fællesskabsretlige foranstaltninger ugyldige<sup>32</sup>. I en sag, der vedrører en fællesskabsforanstaltningens gyldighed, er den nationale domstols kompetence begrænset til en vurdering af, om sagsøgerens argumenter rejser tilstrækkelig tvivl om den anfægtede foranstaltningens gyldighed til at begrunde en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Domstolen. Det forekommer mig derfor søgt at hævde, at de nationale domstole er det rette forum for sådanne sager. De nationale domstoles meget begrænsede kompetence i sager vedrørende fællesskabsforanstaltningens gyldighed står i modsætning til den vigtige rolle, de har i sager om fortolkning, anvendelse og håndhævelse af fællesskabsretten. I sådanne sager kan de nationale domstole, som fremhævet af Kommissionen under retsmødet, betegnes som de ordinære fællesskabsdomstole. Denne betegnelse passer imidlertid ikke på sager, der ikke vedrører fortolkningsspørgsmål, men alene rejser spørgsmål om gyldigheden af fællesskabsforanstaltninger, idet de nationale domstole

i sådanne sager ikke har beføjelse til at afgøre tvisten.

42. For det andet indebærer princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse et krav om, at sagsøgere har adgang til prøvelse ved en domstol, som har beføjelse til at fastsætte forholdsregler, der beskytter dem mod virkningerne af ulovlige foranstaltninger. Adgang til prøvelse ved Domstolen i medfør af artikel 234 EF er imidlertid ikke et retsmiddel, som private har et retskrav på at kunne anvende. De nationale domstole kan afvise at forelægge spørgsmål, og selv om en national ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, er pligtig at indbringe sagen for Domstolen i medfør af artikel 234, stk. 3, EF, vil appelsager i de nationale retssystemer ofte indebære lange sagsbehandlings-tider, som i sig selv kan være uforenelige med princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse og med behovet for retssikkerhed<sup>33</sup>. De nationale domstole — selv på højeste niveau — kan også begå fejl med hensyn til den foreløbige bedømmelse af almen gyldige fællesskabsforanstaltningers gyldighed og på det grundlag afslå at forelægge gyldighedsspørgsmål for Domstolen. Endvidere er det, i de tilfælde, hvor der sker forelæggelse, principielt den nationale domstol, som formulerer de spørgsmål, Domstolen skal besvare. Sagsøgerens påstande kan derfor eventuelt blive omformuleret i de præjudicielle spørgsmål. Der kan i spørgsmål formuleret af nationale

32 — Domstolens dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199.

33 — Hertil kommer, at det i relation til EF-traktatens tredje del, afsnit IV, kun er nationale retter, hvis afgørelser ikke kan appelleres, som kan forelægge spørgsmål for Domstolen, jf. artikel 68, stk. 1, EF.

domstole f.eks. være tale om, at den række af fællesskabsforanstaltninger, sagsøgeren har ønsket at anfægte, eller de ugyldighedsgrunde, han har gjort gældende, er blevet indskrænket.

43. For det tredje kan det være vanskeligt og i nogle tilfælde måske umuligt for private sagsøgere at anfægte fællesskabsforanstaltninger, der — som det synes at være tilfældet for den anfægtede forordning — ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltninger af nationale myndigheder. Der er i sådanne tilfælde måske ikke nogen foranstaltning, som kan danne grundlag for et søgsmål ved de nationale domstole. Den omstændighed, at en borger, som er berørt af en fællesskabsforanstaltning, i nogle tilfælde kan få indbragt spørgsmålet om dennes gyldighed for de nationale domstole ved at overtræde de bestemmelser, foranstaltningerne fastsætter, og gøre gældende, at de er ugyldige, inden for rammerne af straffesager eller civile sager, som bliver rejst mod ham, sikrer ham ikke en tilstrækkelig domstolsbeskyttelse. Det kan selvsagt ikke kræves af borgerne, at de skal overtræde loven for at få adgang til domstolsprøvelse.

44. Endelig skal det bemærkes, at søgsmål ved de nationale domstole frembyder væsentlige ulemper for private sagsøgere sammenlignet med et direkte søgsmål ved Retten i Første Instans. Sager for de nationale domstole, som tilføjes det yderligere stadium, som en præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 234 EF er, vil ofte indebære en væsentlig længere sagsbehandlingstid og væsentlige ekstraomkostninger. Muligheden for forsinkelser i sager ved de nationale domstole på grund af adgangen til appel inden for det nationale domstols-

system medfører, at det i mange sager vil være nødvendigt at fastsætte foreløbige forholdsregler. Selv om de nationale domstole har kompetence til at udsætte virkningerne af en national foranstaltning, som har grundlag i en fællesskabsforanstaltning, eller til at fastsætte andre foreløbige forholdsregler i tiden, indtil Domstolen træffer afgørelse<sup>34</sup>, er udøvelsen af denne kompetence underlagt en række betingelser og afhænger — uanset Domstolens bestræbelser på at yde vejledning med hensyn til anvendelsen af disse betingelser — i et vist omfang af de nationale domstoles skøn. Under alle omstændigheder er foreløbige forholdsregler, som fastsættes af en national domstol, begrænset til at gælde i den pågældende medlemsstat, og sagsøgere kan derfor være nødsaget til at anlægge sag i mere end én medlemsstat. Dette vil, på grund af muligheden for, at domstole i forskellige medlemsstater træffer indbyrdes modstridende afgørelser, bringe den ensartede anvendelse af fællesskabsretten i fare, og kan i ekstreme tilfælde helt nedbryde den.

*Sager ved Retten i Første Instans i medfør af artikel 230 EF er i almindelighed bedre egnede til behandling af gyldighedsspørgsmål end præjudicielle sager i medfør af artikel 234 EF*

45. Det er endvidere min opfattelse, at sager ved Retten i Første Instans i medfør

34 — Jf. Domstolens dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Sml. I, s. 415, og af 9.11.1995, sag C-465/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft, Sml. I, s. 3761.

af artikel 230 EF i almindelighed er bedre egnede til behandling af gyldighedsspørgsmål end præjudicielle sager i medfør af artikel 234 EF.

46. Proceduren i henhold til artikel 230 EF er bedre egnet, fordi den institution, der har udstedt den anfægtede foranstaltning, er part i sagen fra først til sidst, og fordi et direkte søgsmål indebærer en fuldstændig kontradiktorisk sagsbehandling og ikke blot en enkelt runde med skriftlige indlæg efterfulgt af mundtlige indlæg for Domstolen. Adgangen til i medfør af artikel 242 EF og 243 EF at foreskrive foreløbige forholdsregler, der har virkning i alle medlemsstater, er ligeledes i høj grad til gavn for den enkelte sagsøger og for fællesskabsrettens ensartede anvendelse.

47. Endvidere bliver offentligheden i forbindelse med et direkte sagsanlæg underrettet om søgsmålets eksistens ved en meddelelse, der offentliggøres i EF-Tidende, og tredjeparter kan, hvis de kan godtgøre at have en tilstrækkelig interesse heri, intervenere i henhold til artikel 37 i statuten for Domstolen. I sager om præjudiciel forelæggelse kan private, som har en interesse i sagen, ikke indgive indlæg i henhold til statutens artikel 20, medmindre de har intervereret i sagen ved den nationale ret. Dette kan være vanskeligt, for selv om underretning om præjudicielle forelæggelser offentliggøres i EF-Tidende, får borgerne måske ikke kendskab til, at der verserer en sag for de nationale domstole, på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt til, at de har mulighed for at intervenere.

48. Af endnu større betydning er argumentet, hvorefter det af retssikkerhedsmæssige årsager er åbenbart ønskeligt, at sager, hvori gyldigheden af fællesskabsretsakter anfægtes, anlægges så hurtigt som muligt efter udstedelsen af den pågældende retsakt. Mens direkte søgsmål skal anlægges inden for den to-måneders-frist, der er fastsat i artikel 230, stk. 5, EF, kan gyldigheden af fællesskabsforanstaltninger i princippet anfægtes ved de nationale domstole på et hvilket som helst tidspunkt<sup>35</sup>. De snævre betingelser for at tillægge private søgsmålskompetence, som er fastlagt i den nuværende retspraksis vedrørende artikel 230 EF, medfører, at sådanne sagsøgere er nødsaget til at indbringe gyldighedsspørgsmål for Domstolen i medfør af artikel 234 EF, og kan derfor have til følge, at retssikkerheden mindskes.

### *Foreløbig konklusion*

49. Af de ovenfor anførte grunde mener jeg, at retspraksis vedrørende privates søgsmålskompetence, som i Greenpeace-dommen blev taget op til fornyet overvejelse, er uforenelig med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, uanset hvordan man læser den nævnte dom. Selv om det kan være hensigtsmæssigt, at prøvelse af fællesskabsforanstaltninger sker gennem søgsmål ved nationale domstole, *når der er tale om*

35 — Den eneste undtagelse herfra gøres i tilfælde, hvor det er utvivlsomt, at den private sagsøger kunne have anlagt et søgsmål i medfør af artikel 230 EF, men undlod at gøre dette, jf. TWD-dommen, nævnt i fodnote 5; Domstolens dom af 30.1.1997, sag C-178/95, Wiljo, Sml. I, s. 585, og af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197.

*en sag, der både rejser spørgsmål om fortolkningen og gyldigheden af fællesskabsbestemmelser, er søgsmål ved Retten i Første Instans i medfør af artikel 230, stk. 4, EF langt bedre egnede, når der er tale om en sag, der udelukkende vedrører spørgsmål om gyldigheden af en fællesskabsforanstaltning.* Da sådanne sager per definition vedrører retlige spørgsmål, sikrer adgangen til at appellere retsspørgsmål i henhold til artikel 225 EF, at Domstolen kan udøve en effektiv endelig kontrol med Rettens afgørelser.

#### UPA's løsningsforslag

50. Jeg er imidlertid ikke enig med UPA i, at det følger af den ovenfor anførte konklusion, at en sagsøger, der ikke er individuelt berørt i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 230, stk. 4, EF, som hidtil fortolket i retspraksis, skal have adgang til at anfægte en forordning i tilfælde, hvor en gennemgang af de særlige omstændigheder i sagen viser, at han ellers vil blive frataget adgangen til en effektiv domstolsbeskyttelse.

51. For det første er der — som påpeget af Kommissionen — ingen støtte at finde for denne antagelse i ordlyden af artikel 230, stk. 4, EF. De betingelser for privates søgsmålskompetence, som er fastsat i bestemmelsen, er objektivt fastlagt (»berø-

rer ham umiddelbart og individuelt«), og indeholder ikke nogen henvisning til, om der i de enkelte tilfælde er adgang til alternative retsmidler ved de nationale domstole eller ej.

52. For det andet påhviler det ifølge traktaten Fællesskabets retsinstanser at træffe afgørelse om fortolkningen og gyldigheden af fællesskabsbestemmelser. De har derimod — som Domstolen gentagne gange har fastslået — ikke beføjelse til at udtale sig om fortolkningen og gyldigheden af national ret. Såfremt Fællesskabets retsinstanser i hvert enkelt tilfælde skulle undersøge, om der i national ret findes procedurer og retsmidler, som giver private adgang til at anfægte fællesskabsforanstaltninger, ville dette efter min opfattelse betænkeligt nærme sig en tilstand, hvor de påtager sig en rolle, der ikke er hjemlet i traktaten. Hertil kommer, at Fællesskabets retsinstanser ikke er særligt velplacerede med henblik på at foretage den komplicerede og langvarige undersøgelse af finesserne i national procesret, som kan være nødvendig i visse sager. Et eksempel herpå findes i den foreliggende sag, hvor parterne er uenige om appellants retstilling efter spansk ret, og hvor det er vanskeligt, og måske endda umuligt, på grundlag af de oplysninger, der fremgår af sagsakterne, og de argumenter, der blev fremsat under retsmødet, at afgøre, om appellanten har adgang til et alternativt retsmiddel i national ret.

53. For det tredje bemærkes, at såfremt man godtager det synspunkt, at kredsen af søgsmålsberettigede i henhold til artikel 230, stk. 4, EF kan afhænge af



national ret — som formentlig vil være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat og udvikle sig med tiden — vil dette uvægerligt føre til uligheder og tab af retssikkerhed på et retsområde, der allerede er kendetegnet ved en betydelig kompleksitet. Efter min mening vil det være utilfredsstillende, såfremt f.eks. en borger i Spanien får adgang til at anfægte en forordning i medfør af artikel 230, stk. 4, EF, mens en borger i Det Forenede Kongerige, der berøres af forordningen på samme måde, nægtes adgang til at anlægge sag ved Retten i Første Instans, fordi der i de to medlemsstater gælder forskellige bestemmelser om søgsmålskompetence. Et sådant resultat er i strid med ligebehandlingsprincippet og kunne medføre, at lovligheden af den samme foranstaltning på samme tid anfægtes i søgsmål ved Retten og ved Domstolen.

#### Rådets og Kommissionens løsningsforslag

54. Spørgsmålet er herefter, hvordan private — inden for de grænser, traktatens ordlyd og ordning udstikker — sikres en effektiv domstolsbeskyttelse. Rådet og Kommissionen har i det væsentlige anført, at løsningen er at ændre bestemmelser i national ret, som gør det vanskeligt eller umuligt at anfægte fællesskabsforanstaltninger ved de nationale domstole.

55. Jeg kan heller ikke godtage dette forslag.

56. Adgangen til at opnå en afgørelse fra Domstolen i medfør af artikel 234 EF er — som jeg har redegjort for ovenfor — ikke et retsmiddel, som private har et retskrav på at kunne anvende. Private kan ikke på grundlag af fællesskabsretten bestemme, om der sker præjudiciel forelæggelse for Domstolen, hvilke foranstaltninger der forelægges Domstolen til prøvelse, eller hvilke ugyldighedsgrunde der henvises til i de spørgsmål, den nationale ret stiller. Disse omstændigheder er en følge af den ordning for retsligt samarbejde, der er fastsat i artikel 234 EF, og de kan ikke ændres ved at foretage ændringer i national procesret. Rådets og Kommissionens løsningsforslag løser heller ikke de ovenfor beskrevne øvrige problemer, som er forbundet med præjudicielle sager. Sagsøgere vil fortsat blive udsat for lange sagsbehandlingstider, det vil fortsat være vanskeligt at opnå fastsættelse af foreløbige forholdsregler, og de procedure- og retssikkerhedsmæssige fordele, der er forbundet med direkte søgsmål, opnås ikke.

57. Argumentet om, at en effektiv domstolsbeskyttelse kan sikres ved, at Domstolen fastslår, at nationale bestemmelser, som gør det vanskeligt eller umuligt at anfægte fællesskabsforanstaltninger, er i strid med fællesskabsretten, bygger nok også på en undervurdering af de vanskeligheder, der vil være forbundet med at ændre den måde,

hvorpå de nationale retssystemer fungerer. Det ville som fremhævet af UPA være meget vanskeligt — såvel for private som for Kommissionen i medfør af artikel 226 EF — at overvåge og håndhæve overholdelsen af en pligt til at give private adgang til at anfægte almengyldige fællesskabsretsakter ved de nationale domstole.

58. Det skal tilføjes, at Domstolen for at sikre privates adgang til domstolsprøvelse i alle medlemsstater — måske gentagne gange — vil være nødsaget til at træffe afgørelse om spørgsmål, som i sagens natur er følsomme, og som hidtil er blevet anset for helt og holdent at falde inden for grænserne for medlemsstaternes ret til selvbestemmelse i retsplejen.

### Løsningsforslag: en nyfortolkning af begrebet individuelt berørt

59. Nøglen til løsningen af problemet med hensyn til domstolsbeskyttelse mod ulovlige fællesskabsretsakter skal derfor efter min opfattelse findes i definitionen af begrebet individuelt berørt i artikel 230, stk. 4, EF. Der er ingen tvingende argumenter for at hævde, at dette begreb indebærer den betingelse, at private, som ønsker at anfægte en almengyldig foranstaltning, skal adskille sig fra alle andre, der er berørt af den, på lignende måde som

en adressat. En sådan fortolkning har nemlig den følge, at jo flere personer, der er berørt af en foranstaltning, jo mindre er sandsynligheden for, at der er adgang til domstolsprøvelse i medfør af artikel 230, stk. 4, EF. Den omstændighed, at en foranstaltning er til skade for et stort antal private og dermed er til almindelig skade og ikke blot til begrænset skade, udgør imidlertid efter min opfattelse netop en begrundelse for at give en eller flere af disse adgang til at anfægte foranstaltningen direkte.

60. Efter min mening bør det derfor anerkendes, at en person er individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, når denne foranstaltning, på grund af de særlige omstændigheder, han befinder sig i, er eller kan være til betydelig skade for hans interesser.

### *Fordele ved den foreslåede fortolkning af begrebet individuelt berørt*

61. Såfremt retspraksis vedrørende fortolkningen af artikel 230 EF udvikles som ovenfor foreslået, vil det indebære en række meget væsentlige fordele.

62. For det første vil en sådan udvikling, hvis man — hvad der er meget gode grunde til — forkaster de løsninger, der

er bragt i forslag af UPA og af Rådet og Kommissionen, tilsyneladende være den eneste måde, hvorpå det kan undgås, at der i nogle tilfælde overhovedet ikke er nogen domstolsbeskyttelse — og dermed foreligger et tilfælde af *déni de justice* (o.a.: afskæring af alle retsmidler).

vanskeligt at rådgive om, ved hvilken ret en sag skal anlægges, eller endda at der anlægges parallelle sager ved de nationale domstole og Retten i Første Instans.

63. For det andet vil den foreslåede fortolkning af begrebet individuelt berørt medføre en væsentlig forbedring af domstolsbeskyttelsen. Denne fortolkning vil — ved at fastsætte et bredere kriterium for, hvornår private har søgsmålskompetence, end det kriterium, Domstolen har udviklet i sin hidtidige praksis — ikke blot sikre, at private, som er berørt af fællesskabsforanstaltninger umiddelbart og på en måde, som er til skade for dem, aldrig står uden en retsmiddel, men vil også gøre det muligt at behandle spørgsmål om almenlydige foranstaltningers gyldighed inden for rammerne af den procedure, der egner sig bedst med henblik på deres besvarelse, og inden for hvilken det er muligt at foreskrive effektive foreløbige forholdsregler.

64. For det tredje vil den foreslåede fortolkning tillige indebære den store fordel, at den afklarer en retspraksis, som ofte — og efter min opfattelse med rette — er blevet kritiseret for sin kompleksitet og manglende sammenhæng<sup>36</sup>, og som i det praktiske retsliv kan medføre, at det er

65. For det fjerde vil Domstolen, ved at fastslå, at private er individuelt berørt af almenlydige foranstaltninger, der er til skade for dem, tilskynde borgerne til at anlægge direkte søgsmål til afgørelse af gyldighedsspørgsmål, og dermed begrænse antallet af sager i medfør af artikel 234 EF. Dette ville som allerede anført gavne retssikkerheden og fællesskabsrettens ensartede anvendelse. Det skal i den forbindelse bemærkes, at retspraksis i henhold til TWD-dommen<sup>37</sup> — hvorefter en privat sagsøger ikke har adgang til at anfægte en foranstaltning i medfør af artikel 234 EF, hvis han, selv om det var utvivlsomt, at han var søgsmålsberettiget i medfør af artikel 230, stk. 4, EF, undlod at gøre dette inden for den tidsfrist, der er fastsat i bestemmelsens stk. 5 — efter min opfattelse i almindelighed ikke kan udstrækkes til at omfatte almenlydige foranstaltninger. Denne praksis vil derfor ikke være til hinder for, at private, som har lidt skade på grund af almenlydige foranstaltninger, anfægter sådanne foranstaltninger ved de nationale domstole. Ikke desto mindre må det forventes, at mange sager vil blive anlagt direkte ved Retten i Første Instans, hvis begrebet individuelt berørt fortolkes på den måde, jeg har foreslået, og privates adgang til at anlægge søgsmål udvides i overensstemmelse hermed.

36 — Jf. f.eks. A. Arnulf, »Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*«, nævnt i fodnote 6, på s. 52, og andre artikler nævnt i fodnote 5 ovenfor.

37 — Jf. de ovenfor i fodnote 35 nævnte sager.

66. Et lige så vigtigt eller endda vigtigere argument er, at den fortolkning af artikel 230 EF, som jeg foreslår, vil medføre, at vægten i domstolsprøvelsen flyttes fra spørgsmål om, hvorvidt en sag kan antages til realitetsbehandling, til spørgsmål vedrørende sagens realitet. Selv om det må anerkendes, at den fællesskabsretlige lovgivningsproces bør beskyttes mod utidig indblanding fra domstolenes side, kan en sådan beskyttelse mere hensigtsmæssigt opnås gennem anvendelse af materielle kriterier for domstolsprøvelsen, som indrømmer institutionerne en passende »skønsmargen« ved udøvelsen af deres beføjelser<sup>38</sup>, end gennem anvendelse af restriktive regler for, hvornår en sag kan antages til realitetsbehandling, som har til virkning, at sagsøgere »blindt« udelukkes, uden at der tages stilling til, om de argumenter, de har fremsat, er velbegrundede.

67. Endelig vil den foreslåede fortolkning af begrebet individuelt berørt fjerne en række anomalier i Domstolens praksis vedrørende domstolsprøvelse. De anomalier, der har størst betydning, følger af den omstændighed, at Domstolen har indtaget forskellige standpunkter vedrørende begrebet individuelt berørt og vedrørende andre bestemmelser i EØF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF).

68. Domstolen har således defineret de typer af retsakter, som er underlagt doms-

tolsprøvelsen, bredt. I henhold til EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, havde Domstolen oprindeligt kompetence til at prøve lovligheden af »Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser«. EØF-traktatens artikel 189 (nu artikel 249 EF) definerede bindende fællesskabsretsakter som forordninger, direktiver og beslutninger. Man kunne på grundlag af disse bestemmelser tro, at Domstolen alene havde kompetence til at prøve lovligheden af forordninger, direktiver og beslutninger udstedt af Rådet eller Kommissionen. Imidlertid prøvede Domstolen i AETR-dommen<sup>39</sup> lovligheden af Rådets forhandlinger vedrørende medlemsstaternes forhandling og indgåelse af en aftale om arbejdsvilkårene for besætningerne på køretøjer, som udfører international vejtransport<sup>40</sup>, i det væsentlige med den begrundelse, at formålet med den domstolsprøvelse, der er fastlagt i EØF-traktatens artikel 173, og som er at sikre, at retsreglerne værnes ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten, kun kan opnås, såfremt der er adgang til at anfægte enhver foranstaltning, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form<sup>41</sup>. I Les Verts-dommen<sup>42</sup> var Domstolen blevet anmodet om at prøve lovligheden af to foranstaltninger, udstedt af Europa-Parlamentet, vedrørende godtgørelse af udgifter for de politiske partier, som deltog i europavalget i 1984. Domstolen fandt, at sagen kunne antages til realitetsbehandling, idet den udtalte, at selv om »der ganske vist i traktatens artikel 173 kun [nævnes] Rådets og Kommissionens retsakter [...] [ville] [e]n fortolkning af [bestemmelsen], hvorefter Europa-Parla-

39 — Domstolens dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 39-42.

40 — Den europæiske overenskomst om arbejde, der udføres af det kørende personale i international vejtransport.

41 — Vedrørende anvendelse af dette princip på en kommissionsmeddelelse, jf. Domstolens dom af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627.

42 — Nævnt i fodnote 28 ovenfor, præmis 24 og 25.

38 — Jf. i denne retning særligt dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa, Sml. I, s. 4023, præmis 14.

mentets retsakter ikke hører til de retsakter, som kan anfægtes [...] føre til et resultat, der er i strid såvel med traktatens ånd, således som den er udtrykt i artikel 164 [nu artikel 220 EF], som med dens system«<sup>43</sup>.

69. Domstolen har heller ikke fortolket traktatens bestemmelser snævert, når den har skullet træffe afgørelse om, hvilke institutioner der i henhold til traktaten kan anlægge annullationssøgsmål. Før traktaten om Den Europæiske Unions ikrafttrædelse fremgik det af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, at Domstolen havde kompetence i »klager, der [indbringes] af en medlemsstat, af Rådet eller af Kommissionen«. Den manglende henvisning i bestemmelsen til Europa-Parlamentet afholdt imidlertid ikke Domstolen fra i Tjernobyl-dommen<sup>44</sup> at udtale, at »Parlamentet ved Domstolen [kan] anlægge annullationssøgsmål mod en retsakt fra Rådet eller Kommissionen, såfremt søgsmålet alene skal sikre dets beføjelser«<sup>45</sup>, idet »[d]en omstændighed, at traktaterne ikke indeholder en bestemmelse om, at Parlamentet har ret til at anlægge annullationssøgsmål, kan være en processuel lakune, men [...] kan ikke gå forud for det grundlæggende hensyn, der er forbundet med at opretholde og overholde den institutionelle ligevægt, der er fastlagt i de traktater, der ligger til grund for De Europæiske Fællesskaber«<sup>46</sup>.

43 — Jf. også Domstolens kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88, Zwartveld, Sml. I, s. 3365, præmis 23 og 24.

44 — Dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041.

45 — Præmis 27.

46 — Præmis 26.

70. Endvidere har Domstolen i forbindelse med spørgsmålet om, på hvilket grundlag gyldigheden af Fællesskabets foranstaltninger kan anfægtes, udtalt, at selv om Domstolen i henhold til EØF-traktatens artikel 173 havde kompetence til at afgøre sager, der indbringes under påberåbelse af »overtrædelse af denne traktat eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse«, »[kræver] [n]ødvendigheden af en fuldstændig og sammenhængende legalitetskontrol [...] at denne bestemmelse fortolkes således, at den ikke kan udelukke Domstolens kompetence til under en sag, hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af en retsakt, der er udstedt i henhold til en bestemmelse i EØF-traktaten, at tage stilling til et anbringende vedrørende tilførelse af en bestemmelse i Euratom-traktaten eller EKSF-traktaten«<sup>47</sup>.

71. Den restriktive holdning til private sagsøgere, som Domstolen har indtaget for så vidt angår artikel 230, stk. 4, EF — og som den på trods af den udvidelse af Fællesskabets beføjelser, som er sket ved en række traktatændringer, ikke har villet tage op til fornyet overvejelse — synes at være vanskelig at forsvare, set i lyset af de sager, Domstolen har afgjort i henhold til de øvrige stykker i EØF-traktatens artikel 173, hvori Domstolen har anlagt en liberal og dynamisk fortolkning af traktaten, eller endog har fortolket mod ordlyden, for at sikre, at udviklingen af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabets institutioner, ikke underminerer legalitetsprincippet og ligevægten mellem institutionerne.

72. Endnu en anomali på det her omhandlede område følger af den omstændighed, at

47 — Dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 8.

fællesskabsretten ikke indeholder begrænsninger med hensyn til privates adgang til at anlægge erstatningssøgsmål i medfør af artikel 235 EF og 288 EF. Kredsen af private, der kan søge erstatning for tab forårsaget af fællesskabsforanstaltninger, er således ubegrænset. Dette forekommer at være paradoksalt, set i sammenhæng med de snævre regler for privates søgsmålskompetence i henhold til artikel 230, stk. 4, EF, eftersom erstatningssøgsmål ofte også indebærer, eller netop indebærer, at almengyldige fællesskabsforanstaltninger anfægtes. Retten i Første Instans har således allerede kompetence til at prøve lovligheden af almengyldige foranstaltninger i erstatningssager (eller i forbindelse med ulovlighedsindsigelse i medfør af artikel 241 EF), som kan anlægges af en ubegrænset kreds af private.

*Argumenter mod den foreslåede fortolkning af begrebet individuelt berørt*

73. Hvilke argumenter kan der da anføres mod forslaget om, at en person er individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, når denne foranstaltning, på grund af de særlige omstændigheder, han befinder sig i, er eller kan være til betydelig skade for hans interesser? Ifølge Rådet og Kommissionen vil en videre fortolkning af begrebet individuelt berørt end den, Domstolen har udviklet i sin gældende praksis, være i strid med artikel 230, stk. 4, EF og vil medføre

en syndflod af nye sager, hvori fællesskabsretsakter anfægtes.

74. Jeg finder ikke disse argumenter overbevisende.

75. Det må for det første anerkendes, at ordlyden af artikel 230 EF fastsætter visse grænser, som skal overholdes. Ikke alle private kan anfægte alle fællesskabsretsakter. Jeg er imidlertid ikke enig i anbringendet om, at ordlyden af artikel 230, stk. 4, EF udelukker, at Domstolen kan tage sin praksis vedrørende begrebet individuelt berørt op til fornyet overvejelse. Det er klart og kan ikke fremhæves nok, at begrebet individuelt berørt kan fortolkes på flere måder, og at Domstolen, når den skal vælge mellem de forskellige fortolkninger, kan tage hensyn til formålet med artikel 230 EF og til princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse for private sagsøgere<sup>48</sup>. Under alle omstændigheder viser Domstolens praksis på andre områder<sup>49</sup>, at det er nødvendigt at videreudvikle fortolkningen af artikel 230 EF med henblik på at afhjælpe mangler i det system af retsmidler, som er fastsat i traktaten, og sikre, at domstolsbeskyttelsen udvides som reaktion

48 — Jf. F. Schockweiler, »L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire«, *Journal des tribunaux, Droit Européen*, nr. 25, 1996, s. 1, på s. 7.

49 — Jf. ovenfor i punkt 68-70.

på udvidelsen af fællesskabsinstitutionernes beføjelser. Den nævnte praksis viser, at det kan være nødvendigt at gå så langt som til at fravige traktatens ordlyd for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse, hvilket imidlertid ikke er tilfældet i den foreliggende sag, idet den fortolkning, jeg har foreslået, fuldt ud er forenelig med traktatens ordlyd.

76. For det andet er ordlyden af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2 (nu artikel 230, stk. 4, EF), forskellig fra og mere restriktiv end ordlyden af EKSF-traktatens artikel 33. Det er blevet anført, at denne forskel afspejler, at traktatens forfattere har villet bryde med den liberale praksis med hensyn til søgsmålskompetence i henhold til EKSF-traktaten, som havde udviklet sig, siden denne traktat trådte i kraft i 1952<sup>50</sup>, og fastsætte snævre grænser for kredsen af søgsmålsberettigede i henhold til EØF-traktaten<sup>51</sup> for at undgå, at fællesskabsbestemmelser, der med møje og besvær er blevet enstemmigt vedtaget i Rådet, undermineres ved talrige sager anlagt af private sagsøgere med henblik på at anfægte de nævnte bestemmelser<sup>52</sup>.

77. Dette argument har efter min opfattelse aldrig været særligt overbevisende<sup>53</sup>. At unddrage potentielt ulovlige foranstaltninger fra domstolsprøvelse kan sjældent, om nogensinde, begrundes ud fra hensyn til administrativ eller lovgivningsmæssig effektivitet. Dette gælder særligt, når begrænsningerne med hensyn til søgsmålskompetence kan føre til en fuldstændig afskæring af retsmidler for bestemte private. Argumenter, som bygger på en sammenligning af EKSF-traktaten og EØF-traktaten, har desuden langt mindre vægt i dag end på det tidspunkt, hvor Domstolen første gang skulle fastlægge betydningen af begrebet individuelt berørt<sup>54</sup>. EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, er blevet omnummereret, men har ikke været genstand for materielle ændringer siden traktatens ikrafttræden den 1. januar 1958. Slutninger, der drages af den historiske baggrund for en så bedaget bestemmelse, må ikke medføre, at fortolkningen af begrebet individuelt berørt fastfryses. Dette synspunkt understreges af, at de årsager, der angiveligt ligger til grund for, at traktatens forfattere begrænsede privates adgang til at anlægge søgsmål i henhold til EØF-traktaten, under alle omstændigheder har begrænset betydning i dag. På den ene side er Det Europæiske Fællesskab i dag rodfæstet, og dets lovgivningsproces, som i vidt omfang er baseret på, at foranstaltninger vedtages i Rådet og Europa-Parlamentet ved flertalsafgørelse, er tilstrækkeligt robust til at kunne stå for domstolsprøvelse på privates foranledning. På den anden side berører fællesskabsbestemmelserne nu privates interesser umiddelbart, hyppigt og indgående, hvilket medfører, at der er et

50 — Domstolens dom af 23.4.1956, forenede sager 7/54 og 9/54, Industries Siderurgiques Luxembourgeoises mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 25, org.ref.: Rec. s. 53, og af 29.11.1956, sag 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 33, org.ref.: Rec. s. 291.

51 — Jf. særligt generaladvokat Lagranges forslag til afgørelse i de forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, på s. 368, org.ref.: Rec. s. 901; T. Hartley, »The Foundations of European Community Law«, (4. udg., 1998), s. 376.

52 — Jf. i denne retning de betænkeligheder, generaladvokat Lagrange har givet udtryk for i sit forslag til afgørelse i sagen Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, nævnt i fodnote 51 ovenfor, på s. 368.

53 — Argumentet har aldrig kunnet anvendes i forbindelse med de af Rådets forordninger og direktiver, som fra EØF's oprettelse er blevet vedtaget ved flertalsafgørelse, eller i forbindelse med Kommissionens forordninger og direktiver.

54 — Jf. A. Arnall: »The action for annulment: a case of double standards?«, *Judicial review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Bind I, 2000, s. 177, på s. 189.

tilsvarende større behov for en effektiv domstolsbeskyttelse mod ulovlige handlinger.

78. Det skal også bemærkes, at selv om De Europæiske Fællesskaber har sin oprindelse i en række traktater, som er indgået af medlemsstaterne inden for rammerne af folkeretten, har Fællesskabets retsorden udviklet sig på en sådan måde, at det ikke længere er korrekt at beskrive det som et system for mellemstatsligt samarbejde, eller at beskrive Domstolen som en international domstol. Den omstændighed, at private sagsøgere traditionelt ikke, eller kun undtagelsesvist, gives adgang til at anlægge søgsmål for internationale retsinstanser har derfor ingen betydning for den fortolkning, der nu om dage skal anlægges af artikel 230, stk. 4, EF.

79. For det tredje mener jeg ikke, at en lempelse af betingelserne for, hvornår private er individuelt berørt, vil medføre en syndflod af sager, som vil lamme domstolsystemet. Der er ingen fortilfælde for, at dette er sket i de retssystemer, i og uden for Den Europæiske Union, inden for hvilke

betingelserne for søgsmålskompetence i de senere år gradvist er blevet lempet<sup>55</sup>. Sager anlagt af private i medfør af artikel 230 EF er endvidere underlagt en række betingelser. Ud over betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, skal han endvidere kunne påvise, at han er umiddelbart berørt, og sagen skal være anlagt inden for en frist på to måneder. Selv om disse betingelser kun har spillet en begrænset rolle i den hidtidige retspraksis, er det så godt som sikkert, at de vil få en større betydning som følge af en lempelse af betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt. Det må derfor formodes, at en lempelse af betingelserne for søgsmålsberettigelse vil resultere i en forøgelse af antallet af sager anlagt i medfør af artikel 230, stk. 4, EF, men at forøgelsen vil være, om end væsentlig, så dog ikke uoverkommelig.

80. En forøgelse af sagsmængden vil ikke nødvendigvis underminere Fællesskabets retsinstansers muligheder for at udføre deres opgave og afgøre sagerne hurtigt. En stor del af forøgelsen vil formentlig bestå af sager, hvori forskellige personer og organisationer anfægter den samme fællesskabsforanstaltning. Sådanne sager kan behandles, uden at der i væsentligt omfang trækkes på Rettens ressourcer, ved at forene sager eller ved at udpege prøvesager. Hvis der er tale om sagsanlæg, der åbenbart er materielt ugrundede, kan Retten frifinde sagsøgte ved begrundet kendelse i medfør af

<sup>55</sup> — Jf. nedenfor i punkt 85.



artikel 111 i dens procesreglement. I betragtning af den komplicerede karakter, gældende retspraksis om søgsmålskompetence har, og af den detaljerede argumentation i Rettens kendelser, særligt vedrørende spørgsmål, der angår betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, vil det næppe kræve nogen særlig ekstra anstrengelse at forkaste sådanne sager på materielt grundlag.

varemærkesager. Endvidere vil der fortsat være mulighed for, om nødvendigt, at forøge antallet af dommere og personalet i Retten i Første Instans.

### Er tiden inde til at videreudvikle fortolkningen af begrebet individuelt berørt

81. Hertil kommer, at effektiviteten i Fællesskabets retsinstansers sagsbehandling om nødvendigt kan øges gennem reformer af proces- og kompetencereglerne. Der er allerede foretaget visse ændringer af Rettens procesreglement med henblik på at reducere sagsbehandlingstiden<sup>56</sup>. Nice-traktaten<sup>57</sup> fastlægger en mere smidig procedure for ændring af Rettens og Domstolens procesreglement<sup>58</sup>. Endnu vigtigere er, at de ændringer af traktaten, som er foreslået i Nice-traktaten, også forudsætter, at der oprettes særlige retsinstanser, der kan afgøre sager på særlige områder<sup>59</sup> — som f.eks. personalesager og, eventuelt,

82. Under retsmødet fremhævede Rådet, at retspraksis vedrørende betingelsen om, at sagsøger skal være individuelt berørt, er en fast praksis, og at den derfor ikke bør fraviges i nærværende sag. Det er korrekt, at Domstolen af retssikkerhedsmæssige hensyn kun bør fravige en fast retspraksis, når der er tvingende argumenter herfor, og tiden er inde til et sådant skridt. I de foregående afsnit har jeg netop argumenteret for, at argumenterne for at tage retspraksis vedrørende begrebet individuelt berørt op til fornyet overvejelse er tvingende. Der er fire forhold, der efter min opfattelse viser, at tiden er inde til at være lydhør over for denne argumentation.

56 — Disse ændringer, som er trådt i kraft den 1.2.2001, er offentliggjort i EFT 2000 L 322, s. 1.

57 — EFT 2001 C 80, s. 1.

58 — I henhold til artikel 245 EF kræver ændringer på Domstolens og Retten i Første Instans' anmodning Rådets enstemmige godkendelse. Forslagene til de nye artikler 224 EF og 225 EF giver mulighed for, at Rådet kan godkende ændringer med kvalificeret flertal.

59 — Forslag til en ny artikel 225 A EF.

83. For det første er det ikke korrekt, når Rådet hævder, at retspraksis vedrørende begrebet individuelt berørt er fuldstændig konsekvent og fast. Domstolen har i en

række vigtige domme afsagt i løbet af de seneste ti år i et vist omfang lempet betingelserne for søgsmålsberettigelse. I dommen i sagen Extramet Industrie mod Rådet<sup>60</sup> og i Codorníu-dommen<sup>61</sup> har Domstolen accepteret, at almengyldige foranstaltninger i form af forordninger kan anfægtes af private sagsøgere, eftersom »[d]en omstændighed, at en retsakt har almengyldig karakter, [ikke] udelukker [...] at visse erhvervsdrivende vil kunne være umiddelbart og individuelt berørt af den«<sup>62</sup>. Domstolen har endvidere udtalt, at private ikke blot har adgang til at anfægte en almengyldig foranstaltning, når foranstaltningen alene berører en lukket personkreds, som sagsøgeren tilhører, men også når sagsøgeren kan anses for at være individuelt berørt på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre<sup>63</sup>. Codorníu-dommen vedrørte således et tilfælde, hvor en spansk producent af mousserende vine ville anfægte en forordningsbestemmelse, hvorefter betegnelsen »crémant« var forbeholdt vine, der var fremstillet i bestemte områder i Frankrig og i Luxembourg. Bestemmelsen berørte potentielt retsstillingen for alle producenter af mousserende vine i Fællesskabet, som benyttede eller ønskede at benytte betegnelsen »crémant«. Domstolen fastslog ikke desto mindre, at »Codorníu i 1924 i Spanien registrerede ordmærket »Gran Crémant de Codorníu«, som det traditionelt har benyttet både før og efter registreringen. Den omtvistede bestemmelse hindrer Codorníu i at udnytte sit ordmær-

ke, idet benævnelsen »crémant« alene forbeholdes de franske og luxembourgske producenter«<sup>64</sup>, og udtalte herefter, at Codorníu havde »godtgjort, at der foreligger en situation, der i forhold til den omtvistede bestemmelse adskiller dette selskab fra alle andre erhvervsdrivende«<sup>65</sup>.

84. Den gradvise udvikling mod en videre søgsmålsadgang for private i henhold til artikel 230, stk. 4, EF tyder på en voksende anerkendelse af, at snævre betingelser for privates søgsmålskompetence ikke længere er acceptable. Det forhold, at Domstolen i Greenpeace-dommen tilsyneladende lod muligheden stå åben for, at private kan have søgsmålskompetence i særlige tilfælde, hvor gældende retspraksis ellers vil medføre en afskæring af alle retsmidler<sup>66</sup>, kan også ses som en anerkendelse af, at denne retspraksis giver anledning til problemer. En mere udtrykkelig tilslutning til dette synspunkt kan findes i Domstolens bidrag til den regeringskonference, som førte til vedtagelsen af Amsterdam-traktaten<sup>67</sup>, hvor den bemærkede: »Det er imidlertid et spørgsmål, om reglerne om annullationssøgsmål, som er omhandlet i EF-traktatens artikel 173, og de tilsvarende bestemmelser i de andre traktater, og hvorefter borgerne kun kan anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter, der

60 — Sag C-358/89, nævnt i fodnote 5 ovenfor.

61 — Domstolens dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu, Sml. I, s. 1853.

62 — Dommen i sagen Antillean Rice Mills mod Rådet, nævnt i fodnote 4 ovenfor, præmis 46.

63 — Samme dom, præmis 49.

64 — Præmis 21.

65 — Præmis 22.

66 — Jf. ovenfor i punkt 35.

67 — Domstolens rapport om visse aspekter ved anvendelsen af traktaten om Den Europæiske Union, Luxembourg, maj 1995.

berører dem direkte og individuelt, er tilstrækkelige til at sikre borgerne en effektiv retslig beskyttelse mod sådanne krænkelse af deres grundrettigheder, som institutionernes lovgivende virksomhed vil kunne indebære«<sup>68</sup>.

85. For det andet er retspraksis vedrørende privates søgsmålskompetence, som fremhævet af flere kommentatorer, i stadig højere grad ude af trit med medlemsstaternes forvaltningsret<sup>69</sup>. I fransk ret, og i retssystemer baseret herpå, har man således anvendt begrebet »acte faisant grief«, hvorefter praktisk taget alle personer, som berøres af en foranstaltning på en måde, som er til skade for dem, kan anfægte denne, ligesom begrebet »intérêt pour agir« fortolkes udvidende<sup>70</sup>. I engelsk ret vil betingelsen om, at en sagsøger skal have »sufficient interest« i at begære en domstolsprøvelse, sjældent være til hinder for adgangen til at anlægge sag<sup>71</sup>.

68 — Punkt 20.

69 — Jf. især A. Arnulf, »Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty«, nævnt i fodnote 6, på s. 7-9; D. Waelbroeck og A.-M. Verheyden: »Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme«, nævnt i fodnote 6, s. 403-425; A. Albors-Llorens, *Private Parties in EC Law*, 1996, s. 30-40; C. Harlow, »Access to justice as a human right«, i *The EU and Human Rights*, P. Alston (red.), 1999, s. 187, på s. 193.

70 — Jf. R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 9. udg., 2001, s. 419-457.

71 — Jf. De Smith, Woolf og Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 1995, s. 106-127.

86. Inden for andre områder er grundprincipperne for domstolsprøvelse udformet på grundlag af de bestemmelser, som gælder i medlemsstaterne. Fællesskabsretten yder således en effektiv beskyttelse af de grundlæggende principper, som er udledt af de nationale bestemmelser — som f.eks. proportionalitetsprincippet, lighedsprincippet, princippet om den berettigede forventning, retssikkerhedsprincippet og princippet om de grundlæggende menneskerettigheder. I relation til spørgsmålet om søgsmålskompetence er den privates retsstilling imidlertid underlagt langt flere begrænsninger end i mange, hvis ikke alle, nationale retssystemer. Dette er en paradoks situation, især i betragtning af de vedvarende bekymringer over, at fællesskabsbestemmelserne savner fuld demokratisk legitimitet, hvilket medfører, at Fællesskabet kan møde modstand fra de nationale domstole, som — hvilket ikke må glemmes — gentagne gange har understreget, at de er fast besluttet på at sikre, at fællesskabsrettens udvikling ikke undergraver domstolsbeskyttelsen af borgerne<sup>72</sup>.

87. Det kan indvendes, at visse nationale retssystemer sondrer mellem lovbestemmelser og administrative foranstaltninger og kun giver mulighed for, at private kan anlægge sag til prøvelse af administrative

72 — Jf. særligt Højesterets dom i sagen Hanne Norup Carlsen mod Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (UfR 1999, s. 800 H), den tyske Bundesverfassungsgerichts dom i sagen Brunner mod Traktaten om Den Europæiske Union (2 BvR 2134/92 og 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, s. 155) og den italienske Corte Costituzionale dom i sagen Fragg SpA mod Amministrazione delle Finanze (afgørelse 232 af 21.4.1989, 1989 72 RDI).

foranstaltninger. Eftersom almenlydige fællesskabsforanstaltninger har virkninger, der svarer til virkningerne af lovbestemmelser, er det ikke nødvendigt at give private adgang til at anlægge sag til prøvelse af sådanne foranstaltninger.

stolene. I andre medlemsstater, som f.eks. Danmark, Grækenland, Irland<sup>75</sup>, Portugal og Sverige, kan sager om lovligheden af lovbestemmelser anlægges ved og behandles af de ordinære domstole.

88. Jeg kan ikke tiltræde denne indvending.

89. Selv om det måske er rigtigt, at adgangen til domstolsprøvelse af lovbestemmelser generelt er underlagt mere restriktive betingelser end prøvelse af administrative foranstaltninger, *udelukker* de bestemmelser, der er gældende i medlemsstaterne, ikke i almindelighed, at private kan anfægte lovbestemmelser, som tilsidesætter grundlovsfæstede rettigheder eller grundlæggende retsprincipper<sup>73</sup>. I visse medlemsstater, som f.eks. Østrig, Belgien, Tyskland og Spanien (og i visse af de stater, der har ansøgt om medlemskab af Den Europæiske Union<sup>74</sup>), kan lovbestemmelser anfægtes umiddelbart af private ved forfatningsdom-

90. De begrænsninger med hensyn til adgangen til domstolsprøvelse af lovbestemmelser, som findes i medlemsstaterne, er endvidere baseret på to væsentlige forudsætninger: National ret fastsætter i almindelighed en klar sondring mellem lovbestemmelser og administrative bestemmelser, og lovbestemmelser vedtages systematisk i henhold til procedurer med en højere grad af demokratisk legitimitet end administrative foranstaltninger. Fællesskabstraktaterne opstiller i modsætning hertil ikke noget klart »regelhierarki«<sup>76</sup>, og selv om EF-traktaten sonderer mellem grundlæggende fællesskabsforanstaltninger og gennemførelsesforanstaltninger<sup>77</sup>, vedtages de førstnævnte ikke systematisk i henhold til procedurer med en højere grad af demokratisk legitimitet end de sidstnævnte. F.eks. kan der i en grundforordning udstedt af Rådet og Europa-Parlamentet være tildelt Rådet eller Kommissionen

73 — Jf. L. Favoreu og J. Jolowicz (red.), *Le contrôle juridictionnel des lois*, 1986; A. Brewer-Carias, *Judicial review in Comparative Law*, 1989.

74 — G. Brunner, »Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe«, *Review of Central and East European Law*, 1992, s. 535; H. Schwartz, »The new East European constitutional courts«, *Michigan Journal of International Law*, 1992, s. 741; M. Verdussen (red.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, 1997.

75 — I henhold til artikel 34 i den irske grundlov er kompetencen til at efterprøve lovbestemmelers grundlovmæssighed tillagt High Court, med mulighed for appel til Supreme Court.

76 — Fraværet af et regelhierarki i fællesskabsretten er fastslået i forbindelse med vedtagelsen af traktaten om Den Europæiske Union i en erklæring, der er vedlagt slutakten som bilag. Erklæring nr. 17 om hierarkiet af Fællesskabets retsakter fastslår, at »[...] den regeringskonference, der skal indkaldes i 1996, skal undersøge, hvorvidt det er muligt at tage klassificeringen af Fællesskabets retsakter op til revision med henblik på at opstille et passende hierarki mellem de forskellige kategorier af retsakter«.

77 — Artikel 202 EF.

beføjelse til at vedtage gennemførelsesforanstaltninger. Valget af den myndighed, som skal foretage gennemførelsen, kan have indflydelse på, hvilke procedurer gennemførelsesforanstaltningerne vedtages efter og disses demokratiske legitimitet. Endvidere er Europa-Parlamentets beføjelser — om end denne institution spiller en stadig vigtigere rolle i Fællesskabets lovgivningsproces — forskellige for de forskellige områder i den pågældende traktat.

91. Det kan heller ikke som en analogislutning fra retsstillingen i visse medlemsstater, hvor prøvelse af lovbestemmelser er forbeholdt forfatningsdomstolen, hævdes, at prøvelsen af almengyldige foranstaltninger alene skal henhøre under Domstolen og ikke under Retten i Første Instans. Retten har allerede kompetence til at prøve almengyldige foranstaltninger, såvel i erstatningsager som i forbindelse med en ulovlighedsindsigelse.

92. Hertil kommer, at fællesskabslovgiver i præamblen til afgørelsen om oprettelse af Retten i Første Instans<sup>78</sup> har fastslået, at »for at opretholde kvaliteten og effektiv-

teten af retsbeskyttelsen inden for fællesskabsretten bør der skabes grundlag for, at Domstolen kan koncentrere sig om sin hovedopgave, som er at sikre en ensartet fortolkning af fællesskabsretten«<sup>79</sup>, og at Rettens opgaver »vil [...] indebære en større grad af retsbeskyttelse for de retsundergivne«<sup>80</sup>. Det fremgår af disse erklæringer, at fællesskabslovgiver tilsigtede en kompetencedeling mellem Retten i Første Instans og Domstolen: Den førstnævnte skulle koncentrere sig om at efterprøve lovligheden af fællesskabsforanstaltninger i sager anlagt af private, mens den sidstnævnte skulle koncentrere sig om at træffe afgørelse om fortolkningsspørgsmål inden for rammerne af præjudicielle forelæggelser og at efterprøve lovligheden af Rettens domme, idet Domstolen derved fører den endelige kontrol med lovligheden af fællesskabsforanstaltninger.

93. Mens Domstolen kan have været af den opfattelse, at afgørelsen om oprettelse af Retten i Første Instans ikke overlod den de midler, der er nødvendige med henblik på at gennemføre denne hensigt fuldt ud, eftersom den oprindeligt kun tildelte Retten kompetence vedrørende søgsmål anlagt af private i medfør af artikel 230, stk. 4, EF i sager om konkurrenceretlige spørgsmål, har fællesskabslovgiver siden overført kompetencen i alle sager anlagt af private i

78 — Rådets afgørelse af 24.10.1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, EFT L 319, s. 1.

79 — Femte betragtning i præambelen.

80 — Fjerde betragtning i præambelen.

medfør af artikel 230, stk. 4, EF fra Domstolen til Retten i Første Instans<sup>81</sup>. Endvidere fremgår det af de ændringer af artikel 220 EF's ordlyd, som er foreslået i Nice-traktaten<sup>82</sup>, at Retten i Første Instans ikke blot er »oprettet i tilknytning til Domstolen« (artikel 225 EF), men at den sammen med Domstolen bærer ansvaret for, at lov og ret overholdes ved traktatens fortolkning og anvendelse.

94. Nice-traktaten bestemmer i den nye artikel 225 EF, at Retten i Første Instans skal have kompetence til som første instans at træffe afgørelse i alle de sager, der er omhandlet i artikel 230, 232, 235, 236 og 238, bortset fra sager, der henvises til en særlig retsinstans, eller sager, der i henhold til statuten er forbeholdt Domstolen. Retten får således i princippet kompetence i alle annullationssøgsmål, uanset om de er anlagt af private, af medlemsstater eller af fællesskabsinstitutioner. Rettens rolle som den primære domstol i sager om legalitetsprøvelse, underlagt Domstolens beføjelser som appelinstans, vil dermed blive styrket i væsentlig grad.

81 — Jf. Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8.6.1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans; EFT L 144, s. 21; Rådets afgørelse 94/149/EKSF, EF af 7.3.1994 om ændring af afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, EFT L 66, s. 29.

82 — Nævnt i fodnote 57.

95. Med henblik på at gennemføre disse bestemmelser har Domstolen i et nyligt udarbejdet arbejdsdokument foreslået, at det, af de annullationssøgsmål, der anlægges af en medlemsstat, en fællesskabsinstitution eller Den Europæiske Centralbank, kun er de sager, hvor sagsøgte er Parlamentet, Rådet eller Parlamentet og Rådet i fællesskab, der i henhold til statuten skal være forbeholdt Domstolen. Sådanne sager skal i henhold til Domstolens forslag forbeholdes Domstolen med henblik på at bevare dens »rolle, som næsten svarer til en forfatningsdomstols«, og som indebærer, at den prøver Fællesskabets »grundlæggende lovgivningsvirksomhed« (»l'activité normative de base«). Imidlertid har overvejelserne »[f]or ikke at ændre ved den allerede foretagne overførsel af sager, der anlægges af borgere eller virksomheder, til Retten [...] kun drejet sig om de sager, der anlægges af medlemsstaterne, fællesskabsinstitutionerne og Den Europæiske Centralbank«.

96. Hvordan man end fordeler de sager, der anlægges af en medlemsstat, af en fællesskabsinstitution eller af Den Europæiske Centralbank, mellem Domstolen og Retten i Første Instans, er det min opfattelse, at disse ordninger ikke skal have indflydelse på det selvstændige og overordnede krav om, at private skal være berettigede til at anfægte alle fællesskabsforanstaltninger, som er til skade for dem. Hvis sådanne søgsmål skal anlægges ved Retten, hvilket jeg finder hensigtsmæssigt,

vil Domstolens »rolle, som næsten svarer til en forfatningsdomstols« blive bevaret gennem dens beføjelser som appelinstans. Den vil netop få en større betydning, såfremt der gives private adgang til at anfægte almen-gyldige foranstaltninger ved Retten, med appeladgang til Domstolen.

97. Det sidste forhold, som efter min opfattelse viser, at der er behov for at tage retspraksis vedrørende begrebet individuelt berørt op til fornyet overvejelse, er den retspraksis, der er ved at tage form vedrørende princippet om de nationale domstoles effektive beskyttelse af rettigheder udledt af fællesskabsretten. Selv om dette princip blev fastslået allerede i 1986, i Johnston-dommen<sup>83</sup>, er dets betydning kun gradvist blevet klarlagt i Domstolens praksis i den mellemliggende periode<sup>84</sup>. Det fremgår nu af dommene i Factortame-sagen<sup>85</sup> og Verholen-sagen<sup>86</sup>, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse kan indebære, at nationale domstole skal kunne foreløbe alle nationale retsakter, fastsætte foreløbige forholdsregler og give private adgang til at anlægge søgsmål, selv i tilfælde, hvor de ikke har adgang hertil efter national ret.

83 — Sag 222/84, nævnt ovenfor i fodnote 30.

84 — Jf. særligt dom af 15.10.1987, sag 222/86, UNECTEF mod Heylens, Sml. s. 4097, Oleificio Borelli-dommen, nævnt i fodnote 29, samt domme af 11.1.2001, sag C-1/99, Kofisa Italia, Sml. I, s. 207, og sag C-226/99, Siples, Sml. I, s. 277.

85 — Dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml. I, s. 2433, præmis 19-22.

86 — Dom af 11.7.1991, forenede sager C-87/90, C-88/90 og C-89/90, Verholen m.fl., Sml. I, s. 3757, præmis 23 og 24.

98. Visse kommentatorer har peget på modsætningsforholdet mellem de høje standarder, Domstolen således har sat for de nationale retssystemer i sin praksis, og den begrænsede adgang for private til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser<sup>87</sup>. Selv om det måske vil være for stærkt at tale om »dobbeltmoral« i den forbindelse, kan det dog ikke nægtes, at de snævre betingelser for søgsmålsberettigelse i henhold til artikel 230, stk. 4, EF efter den fortolkning, Domstolen hidtil har anlagt af bestemmelsen, og de ordlydsbaserede og historiske grunde, Rådet og Kommissionen har påberåbt sig til støtte for disse betingelser, i stadig højere grad forekommer at være uholdbare set i lyset af Domstolens praksis vedrørende princippet om effektiv domstolsbeskyttelse<sup>88</sup>.

99. Tiden er derfor nu inde til at genoverveje den snævre fortolkning af artikel 230, stk. 4, EF, som — ved at tilskynde private til at indbringe gyldighedsspørgsmål for Domstolen i medfør af artikel 234 EF — har den følge, at sager, som Retten i Første Instans er blevet oprettet for at behandle, fjernes fra dens kompetenceområde, og til at forbedre domstolsbeskyttelsen af private interesser.

87 — Jf. R. Caranta, »Judicial protection against Member States: a new *jus commune* takes shape«, *Common Market Law Review* 1995, p. 703, på s. 724 og 725. Jf. i samme retning C. Harlow, »Towards a theory of access for the European Court of Justice«, *Yearbook of European Law* 1992, p. 213, på s. 223-229; C. Kilpatrick, »The future of remedies in Europe«, *The Future of Remedies in Europe*, C. Kilpatrick, T. Novitz et P. Skidmore (red.) (2000), s. 9; A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, 2000, s. 242; A. Arnulf i den ovenfor i fodnote 54 nævnte artikel.

88 — I den forbindelse bemærkes, at Domstolen udtrykkeligt har afvist at anvende forskellige kriterier i en sag om foreløbige forholdsregler: jf. Zuckerfabrik Süderdithmarschen-dommen, nævnt i fodnote 34, præmis 20.

## Forslag til afgørelse

100. Retspraksis vedrørende privates adgang til at anlægge søgsmål ved Domstolen (nu ved Retten i Første Instans) har gennem årene givet anledning til megen debat, som for en stor del har været meget kritisk. Det kan ikke nægtes, at den begrænsede søgsmålsadgang for private i vide kredse betragtes som et af de mindst tilfredsstillende aspekter af Fællesskabets retssystem<sup>89</sup>. Det er ikke kun den begrænsede adgang, som er blevet kritiseret, men også den kompleksitet og øjensynlige mangel på konsekvens, som har været en følge af Domstolens forsøg på at give adgang til at anlægge søgsmål i tilfælde, hvor den sædvanlige tilgangsvinkel ville føre til en åbenbar »afskæring af alle retsmidler«. En af de grundigste og mest autoritative nyere analyser henviser således til »den skamplet på fællesskabsretten, som retspraksis vedrørende søgsmålsadgangen er blevet«<sup>90</sup>. Selv om der kan være tvivl om, i hvilket omfang denne kritik er berettiget, kan det vel ikke bestrides, at det er særdeles væsentligt, at frem for alt reglerne om adgang til at anlægge søgsmål ved Domstolen er klare, sammenhængende og letforståelige.

101. I dette forslag til afgørelse har jeg argumenteret for, at Domstolen — i stedet for på grundlag af Greenpeace-dommen at fastsætte endnu en begrænset undtagelse til dens restriktive praksis vedrørende søgsmålskompetence — bør tage sin praksis op til fornyet overvejelse og anlægge en mere tilfredsstillende fortolkning af begrebet individuelt berørt.

<sup>89</sup> — Jf. ovenfor i fodnote 5.

<sup>90</sup> — A. Arnulf, »Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*«, nævnt i fodnote 6, s. 52.



102. Det kan være nyttigt at sammenfatte begrundelsen for denne opfattelse som følger:

1) Der kan anføres væsentlige indvendinger mod Domstolens grundlæggende antagelse, hvorefter det forhold, at private kan opnå, at der sker præjudiciel forelæggelse, yder dem fuldstændig og effektiv domstolsbeskyttelse mod almengyldige foranstaltninger:

— I henhold til proceduren med præjudiciel forelæggelse har sagsøgeren ikke mulighed for at bestemme, om der skal ske præjudiciel forelæggelse for Domstolen, hvilke foranstaltninger der forelægges Domstolen til prøvelse, eller hvilke ugyldighedsgrunde der henvises til, og han har således ikke noget krav på at opnå adgang til prøvelse ved Domstolen. På den anden side kan den nationale domstol ikke på egen hånd give sagsøgeren medhold og erklære den anfægtede almengyldige foranstaltning ugyldig.

— Der kan være tale om en afskæring af alle retsmidler i tilfælde, hvor det er vanskeligt eller umuligt for en sagsøger at anfægte en almengyldig foranstaltning indirekte (f.eks. hvis der ikke er nogen gennemførelsesforanstaltninger, som kan anfægtes, eller hvis sagsøgeren ville være nødsaget til at begå en lovovertrædelse for at kunne anfægte heraf følgende sanktioner).

— Hensynet til retssikkerheden taler for, at en almengyldig foranstaltning bør kunne undergives prøvelse så snart som muligt og ikke først efter, at der er vedtaget foranstaltninger til dens gennemførelse.

- Sager, hvor almengyldige foranstaltninger anfægtes indirekte gennem forelæggelse i medfør af artikel 234 EF af spørgsmål om deres gyldighed, indebærer en række processuelle ulemper set i forhold til direkte søgsmål ved Retten i Første Instans i medfør af artikel 230 EF, f.eks. for så vidt angår deltagelsen af de(n) institution(er), som har udstedt foranstaltningen, den tid og de omkostninger, der medgår ved sagsbehandlingen, fastsættelse af foreløbige forholdsregler eller adgangen for tredjeparter til at intervenere.

2) Disse indvendinger kan ikke imødegås ved undtagelsesvis at indrømme søgsmålsadgang i de tilfælde, hvor sagsøgeren i henhold til national ret ikke har mulighed for at opnå en præjudiciel forelæggelse af spørgsmål om gyldigheden af den anfægtede foranstaltning. En sådan tilgangsvinkel

- savner grundlag i traktatens ordlyd

- ville uundgåeligt medføre, at Fællesskabets retsinstanser skulle fortolke og anvende nationale bestemmelser, hvilket de hverken er indrettet med henblik på eller har kompetence til

- ville føre til uligheder mellem erhvervsdrivende fra forskellige medlemsstater og et yderligere tab af retssikkerhed.

3) Indvendingerne kan heller ikke imødegåes ved at hævde, at medlemsstaterne har pligt til i deres retsorden at sikre, at der er adgang til at opnå forelæggelse af spørgsmål om gyldigheden af almenlydige fællesskabsforanstaltninger inden for deres retssystemer. En sådan tilgangsvinkel ville

— lade mange af de problemer, den nuværende retstilstand medfører, uløste, som f.eks. det forhold, at der ikke findes et retsmiddel, som private har et retskrav på at kunne anvende, de unødvendigt lange sagsbehandlingstider og de unødvendige omkostninger for sagsøgeren og spørgsmålet om fastsættelse af foreløbige forholdsregler

— være vanskelig at overvåge og håndhæve

— forudsætte et vidtgående indgreb i medlemsstaternes ret til selvbestemmelse i retsplejen.

4) Den eneste tilfredsstillende løsning er derfor at anerkende, at **en sagsøger er individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, når denne foranstaltning er eller kan være til betydelig skade for hans interesser.** Denne løsning har følgende fordele:

— Den løser alle de ovenfor beskrevne problemer: Sagsøgerne får et egentligt krav på umiddelbar adgang til en domstol, som kan fastsætte forholdsregler, tilfælde, der kan føre til en afskæring af alle retsmidler, undgåes, og domstolsbeskyttelsen forbedres på forskellig vis.

- Den ophæver den anomali, som følger af den hidtidige retspraksis, og som består i, at jo flere personer, der er berørt, jo mindre er sandsynligheden for, at der er adgang til en effektiv domstolsprøvelse.
  
  - De stadig mere komplicerede og uforudsigelige regler om søgsmålskompetence erstattes af et meget enklere kriterium, som vil flytte vægten i domstolsprøvelsen fra rent formelle spørgsmål om, hvorvidt en sag kan antages til realitetsbehandling, til spørgsmål vedrørende sagens realitet.
  
  - En sådan genfortolkning er på linje med den almindelige tendens i retspraksis til at udvide rækkevidden af domstolsbeskyttelsen som reaktion på udvidelsen af fællesskabsinstitutionernes beføjelser (AETR-dommen, Les Verts-dommen og Tjernobyl-dommen).
- 5) Indvendingerne mod at udvide søgsmålsadgangen er ikke overbevisende. Særligt skal det anføres, at
- ordlyden af artikel 230 EF ikke udelukker dette
  
  - unddragelse af potentielt ulovlige foranstaltninger fra domstolsprøvelse ikke kan begrundes ud fra hensyn til administrativ eller lovgivningsmæssig effektivitet; en beskyttelse af lovgivningsprocessen må opnås ved at opstille hensigtsmæssige materielle kriterier for domstolsprøvelsen

- frygten for, at Retten i Første Instans vil blive overbebyrdet, synes overdrevet, eftersom tidsfristen i artikel 230, stk. 5, EF og betingelsen om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt, vil forhindre en uoverkommelig forøgelse af sagsmængden; der findes processuelle midler, som kan sættes ind ved en mere begrænset forøgelse af sagsmængden.
- 6) Den væsentligste indvending er nok, at retspraksis har været gældende i mange år. Der er imidlertid en række årsager til, at tiden nu er inde til en ændring. Særligt skal det anføres, at
- retspraksis i mange grænsetilfælde ikke er fast, og at den under alle omstændigheder er blevet lempet i de senere år med den følge, at afgørelserne om, hvorvidt en sag skal antages til realitetsbehandling, er blevet stadig mere komplicerede og uforudsigelige
  - retspraksis i stadig højere grad er ude af trit med mere liberale udviklingstendenser i national ret
  - oprettelsen af Retten i Første Instans, og den gradvise overførsel til Retten af alle søgsmål, der anlægges af private, gør det stadigt mere hensigtsmæssigt at udvide private adgang til at anfægte almenlydige foranstaltninger
  - Domstolens praksis vedrørende princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse ved de nationale domstole gør det stadigt sværere at begrunde snævre begrænsninger af adgangen til at anlægge søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser.

103. Af alle disse grunde foreslår jeg Domstolen at fastslå, at en person skal anses for at være individuelt berørt af en fællesskabsforanstaltning, som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF, når denne foranstaltning, på grund af de særlige omstændigheder, han befinder sig i, er eller kan være til betydelig skade for hans interesser.

104. Da den appellerede kendelse fra Retten i Første Instans er baseret på en mere snæver fortolkning af begrebet individuelt berørt, mener jeg, at den bør ophæves. Det tilkommer imidlertid Retten — i overensstemmelse med Domstolens dom i denne sag — at afgøre, om den af UPA anlagte sag skal antages til realitetsbehandling.

105. I lyset af det ovenfor nævnte forslag til afgørelse er det ufornuddent at behandle UPA's øvrige anbringender om, at argumentationen i den appellerede kendelses præmis 61-64 er utilstrækkelig og selvmodsigende, og at den bygger på en forkert opfattelse af UPA's argumenter.

106. UPA har ikke nedlagt påstand om betaling af sagsomkostninger, og jeg foreslår derfor, at Domstolen bestemmer følgende:

- 1) Den appellerede kendelse ophæves.
- 2) UPA, Rådet og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.