FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 22 februari 2000 *

I mål T-138/98,

Armement coopératif artisanal vendéen (ACAV), Sables-d'Olonne (Frankrike),

Armement Alain André och ACAV, Armement Thierry Arnaud och ACAV, Armement Alain Augereau, Armement Jean-Luc Bernard och Angélique Bernard, Armement Pascal Burgaud, Armement José Burgaud och ACAV, Armement Bruno Chiron och Jean Noury, Fabien Gaillard, Armement Bruno Girard, Armement Bruno Girard och ACAV, Armement Denis Groisard, Fabrice Groisard, Armement Islais SARL, Armement Marc Jolivet, Armement Yannick Orsonneau och ACAV, Armement Christian Rafin och ACAV, Armement Éric Rivalin och ACAV, Armement Éric Taraud och ACAV, Armement Fernand Voisin och Alain Voisin, Patrick Voisin, Yeu pêcheries SA, Armement Bernard Zereg, Ile d'Yeu (Frankrike),

företrädda av advokaterna L. Funck-Brentano och S. Ponsot, Paris, delgivningsadress: advokatbyrån J. Neuen, 1, place du Théâtre, Luxemburg,

sökande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av biträdande direktören J.-F. Dobelle, utrikesministeriets rättsavdelning, C. Vasak, secrétaire adjoint des affaires étrangères, samma avdelning, K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, internationella ekonomiska och gemenskapsrättsliga frågor, samma avdelning, och C. Chavance, secrétaire des affaires étrangères, samma avdelning, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

kommunen Ile d'Yeu, företrädd av advokaten R. Houssin, Nantes, delgivningsadress: advokatbyrån J. Neuen, 1, place du Théâtre, Luxemburg,

Irland, företrädd av M. A. Buckley, Chief State Solicitor, och A. Collins, barrister, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Irlands ambassad, 28, route d'Arlon, Luxemburg,

och

Thomas Kennedy, John Graham, John Flannery, Michael Hennessy och Padraig Ó Mathuna, Dingle (Irland),

Vincent Browne, Michael Murphy, John O'Donnel, Tralee (Irland),

Donal O'Neill, John D. Sullivan, Niel Minihane, Kieran O'Driscoll, Peter Carleton, Donal Healy, Castletownbere (Irland),

Gerard Minihane, Skibbereen (Irland),

företrädda av D. O'Donnell, SC, J. Devlin, barrister, G. Casey, solicitor, och P. Mc Dermott, barrister, North Main Street, Bandon, County Cork (Irland),

intervenienter,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Carbery och L. Railas, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören A. Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, företrätt av R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, avdelningen för gemenskapsrättsliga tvister, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Berscheid, rättstjänsten, och juridiske rådgivaren T. van Rijn, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 1239/98 av den 8 juni 1998 om ändring av förordning (EG) nr 894/97 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 171, s. 1),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna K. Lenaerts, A. Potocki, A.W.H. Meij och M. Vilaras,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 23 november 1999,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 För att skydda fiskebankar, bevara havets biologiska resurser och säkerställa ett balanserat utnyttjande av dessa på varaktig grund och på tillfredsställande ekonomiska och sociala villkor antog rådet förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna (EGT L 24, s. 1), vilken har upphävts och ersatts av rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (EGT L 389, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 154).

2 Med stöd av förordning nr 170/83 antog rådet förordning (EEG) nr 3094/86 av den 7 oktober 1986 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 288, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 2, s. 128). Genom rådets förordning (EEG) nr 345/92 av den 27 januari 1992 om ändring för elfte gången av förordning (EEG) nr 3094/86 (EGT L 42, s. 15; svensk specialutgåva, område 4, volym 4, s. 49) infördes den nya artikeln 9a, där det uppställdes ett principförbud samt ett tillfälligt undantag för drivgarn med en individuell eller sammanlagd längd av över 2,5 kilometer.

3 Till följd av efterföljande ändringar har förordning nr 3094/86 därefter kodifierats genom rådets förordning (EG) nr 894/97 av den 29 april 1997 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 132, s. 1).

4 Förordning nr 894/97 har ändrats genom rådets förordning (EG) nr 1239/98 av den 8 juni 1998 (EGT L 171, s. 1, nedan kallad förordning nr 1239/98 eller den omtvistade förordningen), genom att artikel 11 ersattes och artikel 11a infördes, vilka har följande lydelse:

"*Artikel 11*

Det är förbjudet för alla fartyg att ha ombord eller bedriva fiske med ett eller flera drivgarn vars enskilda eller sammanlagda längd överstiger 2,5 km.

Artikel 11a

1. Från och med den 1 januari 2002 är det förbjudet för alla fartyg att ha ett eller flera drivgarn avsedda för fångst av de arter som förtecknas i bilaga VIII ombord eller att bedriva fiske med dem.

2. Från och med den 1 januari 2002 är det förbjudet att landa fisk av de arter som förtecknas i bilaga VIII och som har fångats med drivgarn.

3. Till och med den 31 december 2001 får fiskefartyg ha ombord eller bedriva fiske med ett eller flera sådana drivgarn som avses i punkt 1 om de har fått tillstånd av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat vars flagg de för. Under år 1998 skall det högsta antal fartyg som av en medlemsstat får tillåtas att ha

ombord eller bedriva fiske med ett eller flera drivgarn inte överstiga 60 % av de fiskefartyg som under tiden 1995—1997 använde ett eller flera drivgarn.

4. Medlemsstaterna skall för varje målart senast den 30 april varje år till kommissionen överlämna en förteckning över de fartyg som har tillstånd att bedriva fiske med sådana drivgarn som avses i punkt 3; för år 1998 skall denna information lämnas senast den 31 juli 1998."

5 Bland de 18 fiskarter som förtecknas i bilaga VIII, vilken nämns i artikel 11a i förordning nr 894/97 i dess ändrade lydelse, finns bland annat långfenad tonfisk (*Thunnus alalunga*).

6 Genom den omtvistade förordningen infördes även en ny artikel 11b i förordning nr 894/97, där det i punkt 6 föreskrivs följande:

"I fall av bristande efterlevnad av bestämmelserna i artiklarna 11 och 11a och denna artikel skall de behöriga myndigheterna vidta lämpliga åtgärder med avseende på de berörda företagen i enlighet med artikel 31 i förordning ([E]EG) nr 2847/93 [EGT L 261, s. 1; svensk specialutgåva, område 4, volym 5, s. 118]."

7 Slutligen anges i artikel 11c, vilken infördes genom den omtvistade förordningen, det geografiska tillämpningsområdet för de nya bestämmelserna i förordning nr 894/97:

"Med undantag av de vatten som omfattas av rådets förordning (EG) nr 88/98 av den 18 december 1997 om fastställande av vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna i Östersjön, Bälten och Öresund [EGT L 9, s. 1], och trots vad som anges i artikel 1.1 skall bestämmelserna i artiklarna 11, 11a och 11b till-

lämpas på alla vatten som ligger under medlemsstaternas överhöghet eller jurisdiktion och, utanför dessa vatten, på alla gemenskapens fiskefartyg."

Förfarandet

8 Det är mot denna bakgrund som bolaget Armement coopératif artisanal vendéen och 22 andra franska yrkesfiskare som bedriver fiske av tonfisk (nedan kallade sökandena) genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 31 augusti 1998, har väckt talan om ogiltigförklaring av förordning nr 1239/98, till den del förordningen innebär att användning av drivgarn av fartyg som för en medlemsstats flagg, för fiske av vissa fiskarter, däribland långfenad tonfisk, förbjuds från och med den 1 januari 2002.

9 Rådet har genom särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 oktober 1998, framställt en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler. Sökandena inkom med yttranden över denna invändning den 11 januari 1999.

10 Republiken Frankrike tilläts att intervenera till stöd för sökandenas yrkanden genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning av den 30 november 1998.

11 Konungariket Spanien och kommissionen tilläts att intervenera till stöd för rådets yrkanden, och Irland, kommunen Ile d'Yeu samt Thomas Kennedy och de 13 övriga interventionssökande som är medlemmar i Irish Tuna Association (nedan kallade ITA-medlemmarna), tilläts att intervenera till stöd för sökandenas yrkanden genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning

av den 3 juni 1999. Intervenienterna anmodades att först framföra sina yrkanden, grunder och argument avseende huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

12 ITA-medlemmarna ingav inte någon interventionsinlaga inom den föreskrivna fristen.

13 Irland ingav en interventionsinlaga som inte innehåller några argument avseende huruvida talan kan tas upp till sakprövning.

14 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet för att pröva svarandens invändning om rättegångshinder.

15 Genom beslut av förstainstansrätten den 15 november 1999 hänsköts målet till den första avdelningen i utökad sammansättning.

16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandling den 23 november 1999.

Parternas yrkanden

17 I sin ansökan har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— uppta talan till sakprövning,

— ogiltigförklara förordning nr 1239/98, och

— förplikta rådet att ersätta samtliga rättegångskostnader.

18 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla rådets invändning om rättegångshinder, och

— förplikta rådet att ersätta samtliga rättegångskostnader.

19 Till stöd för sökandenas yrkanden har Republiken Frankrike och kommunen Ile d'Yeu yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla rådets invändning om rättegångshinder,

— uppta talan till sakprövning,

— undersöka möjligheten att resa till Ile d'Yeu för att på plats bedöma de särskilda omständigheterna i detta fall, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Vid förhandlingen yrkade Irland och ITA-medlemmarna att förstainstansrätten skall ogilla invändningen om rättegångshinder. I andra hand yrkade Irland att förstainstansrätten skall låta beslutet avseende invändningen anstå till den slutliga domen.

21 I sin invändning om rättegångshinder har rådet yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, eftersom det är uppenbart att den inte kan prövas i sak, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Till stöd för rådets yrkanden har kommissionen yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, eftersom det är uppenbart att den inte kan prövas i sak, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Till stöd för rådets yrkanden har Konungariket Spanien yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning av talan

Parternas argument

24 Rådet har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att de villkor som uppställs i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG) inte är uppfyllda.

25 Rådet anser att den omtvistade förordningen, i likhet med förordning nr 894/97 som den ändrar, utgör en normativ rättsakt som är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets. I den mån talan avser en förordning med allmän giltighet i den mening som avses i artikel 189 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 andra stycket EG) skall den avvisas enbart av det skälet, i enlighet med fast rättspraxis (domstolens dom av den 6 oktober 1982 i mål 307/81, Alusuisse mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 3463, svensk specialutgåva, volym 6, s. 523, och av den 24 februari 1987 i mål 26/86, Deutz und Geldermann mot rådet, REG 1987, s. 941).

26 Rådet anser vidare att sökandena inte berörs personligen av den omtvistade förordningen, utan påverkas av denna på samma sätt som övriga näringsidkare i branschen. Det finns nämligen inte någonting som särskiljer sökandenas situation från situationen för övriga fiskare som, både i Frankrike och i övriga länder i gemenskapen, bedriver samma typ av fiske med drivgarn.

27 Slutligen berörs inte sökandena direkt av förordning nr 1239/98 under den övergångsperiod som löper ut den 31 december 2001, eftersom det under denna

period, enligt rådet, fortfarande ankommer på de behöriga nationella myndigheterna att välja vilka fiskefartyg som kan beviljas tillstånd att använda drivgarn.

28 Kommissionen har gjort gällande att sökandena inte kan anses beröras personligen av den omtvistade förordningen.

29 Kommissionen har invänt mot sökandenas påstående om att de tillhör en begränsad krets av näringsidkare, som består av samtliga fiskare av långfenad tonfisk etablerade på Ile d'Yeu och som använder drivgarn. Vidare anser kommissionen att domstolens dom av den 17 januari 1985 i mål 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen (REG 1985, s. 207), och av den 6 november 1990 i mål C-354/87, Weddel mot kommissionen (REG 1990, s. I-3847), vilka har åberopats av sökandena respektive Republiken Frankrike, avser andra situationer och därför inte är relevanta i detta fall.

30 Kommissionen anser även att den omständigheten att sökandena sedan år 1995 har särskilda fisketillstånd för att få använda drivgarn inte innebär att de tillhör en begränsad krets av näringsidkare (förstainstansrättens beslut av den 8 juli 1999 i mål T-12/96, Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1999, s. II-2301). Det framgår uttryckligen av den behöriga franska myndighetens beslut att beviljande av ett särskilt fisketillstånd i Frankrike inte är förbehållet dem som tidigare har haft tillstånd att fiska långfenad tonfisk med drivgarn. Förteckningarna över de fartyg som har tillstånd att bedriva drivgarnsfiske, som medlemsstaterna varje år skall överlämna till kommissionen fram till och med den 31 december 2001 i enlighet med artikel 11a.4 i förordning nr 894/97 i dess ändrade lydelse till följd av den omtvistade förordningen, kan variera från ett år till ett annat.

31 Under alla omständigheter framgår det enligt kommissionen av rättspraxis att den omständigheten att någon tillhör en sluten krets näringsidkare inte är tillräcklig för att denna näringsidkare skall anses beröras personligen av en

förordning (förstainstansrättens dom av den 10 juli 1996 i mål T-482/93, Weber mot kommissionen, REG 1996, s. II-609, punkt 64).

32 Kommissionen har angett att det inte kan hävdas att rådet antog förordning nr 1239/98 med vetskap om att denna rättsakt skulle få särskilda konsekvenser för sökandena. Drivgarn används nämligen inte enbart av franska fiskare etablerade utanför Ile d'Yeu, utan även av fiskare etablerade i andra medlemsstater, i synnerhet i Italien där det finns störst antal användare. Den omständigheten att kommissionen och rådet informerades om de eventuella konsekvenser som den omtvistade förordningen skulle kunna få för ekonomin på Ile d'Yeu är inte tillräcklig för att särskilja sökandena när det inte föreligger någon skyldighet att beakta deras särskilda situation (beslutet i det ovannämnda målet Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, punkt 54), eftersom förordningen skulle kunna få jämförbara ekonomiska konsekvenser även i andra regioner i gemenskapen.

33 Under dessa omständigheter anser kommissionen att det enda särskilda med sökandena jämfört med övriga fiskare i gemenskapen som också berörs av den omtvistade förordningen är att de är etablerade på Ile d'Yeu. Ett sådant kriterium, som är baserat på var varje näringsidkare som berörs av en förordning geografiskt sett är hemmahörande, är otillräckligt och medför en omotiverad utvidgning av möjligheterna att väcka talan mot en normativ rättsakt.

34 Vad beträffar påståendet att det saknas andra rättsmedel för att göra gällande att den omtvistade förordningen är ogiltig har kommissionen påpekat att Republiken Frankrike själv har uppgett att möjligheten att hänskjuta en tolkningsfråga till domstolen inte är obefintlig, men begränsad. Även om det inte krävs en rättsakt för att genomföra förbudet mot drivgarn, finns det inte något som hindrar att sökandena ansöker om tillstånd att använda sådana drivgarn och att de överklagar beslutet om de behöriga myndigheterna eventuellt skulle vägra att bevilja ett sådant tillstånd.

35 Konungariket Spanien har gjort gällande att sökandena befinner sig i samma situation som alla andra yrkesfiskare som bedriver drivgarnsfiske av de arter som förtecknas i bilaga VIII till förordning nr 894/97, vilken infördes genom den omtvistade förordningen. Den omtvistade förordningen berör således inte sökandena personligen, utan på samma sätt som den berör alla andra näringsidkare som befinner sig i, eller skulle kunna befinna sig i, samma situation. Under övergångsperioden fram till och med den 31 december 2001 är förordningen dessutom inte direkt tillämplig på sökandena, eftersom de behöriga nationella myndigheterna fram till och med detta datum fortfarande kan bevilja en begränsad procentandel av fartygen tillstånd att använda drivgarn.

36 Sökandena anser att förordning nr 1239/98, trots sin normativa karaktär, berör dem personligen, och enligt rättspraxis (domstolens dom av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet, REG 1991, s. I-2501, och av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, svensk specialutgåva, volym 15) skall deras talan därför anses kunna tas upp till sakprövning.

37 Sökandena har gjort gällande att enligt rättspraxis (domstolens dom i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, och av den 26 april 1988 i mål C-207/86, Apesco mot kommissionen, REG 1988, s. 2151, punkt 12) berörs de personligen av förordningen såsom medlemmar i en sluten krets av näringsidkare, som identifierats och kan identifieras och som särskilt påverkas av den omtvistade förordningen. Denna begränsade krets av näringsidkare består av fiskare från Ile d'Yeu, som varje år sedan år 1995 har fått tillstånd att använda drivgarn för att fiska långfenad tonfisk i Nordatlanten. De har i det avseendet uppgett att bland de fiskefartyg som för fransk flagg och som varje år har getts tillstånd att i Nordatlanten fiska långfenad tonfisk med drivgarn, nämligen 69 fartyg år 1995 och 43 fartyg år 1998, utgör sökandena tillsammans den största fiskeflotta som har tillstånd att bedriva denna typ av fiske. Den omtvistade förordningen berör dessutom sökandena särskilt, eftersom de varje år sedan år 1995 har fått tillstånd av den behöriga franska myndigheten att bedriva sådant fiske.

38 Sökandena har även hävdat att rådet hade kännedom om sökandenas särskilda situation när det antog den omtvistade förordningen. De franska myndigheterna översänder varje år till kommissionen en förteckning över de fartyg som i Frankrike har tillstånd att använda drivgarn för fiske av långfenad tonfisk. Sökandena har dessutom flera gånger uppvaktat såväl franska politiker som den kommissionsledamot som vid denna tidpunkt hade ansvar för fiskepolitiken. I sitt meddelande av den 8 april 1994 om användning av stora drivgarn (KOM (94) 50 slutlig) angav kommissionen för övrigt följande: "Beträffande Ile d'Yeu uppkommer ett särskilt problem. År 1993 har fiske av tonfisk med drivgarn bedrivits av 21 fartyg, varav 15 med dispens. Denna sysselsättning är en viktig del av fiskerinäringen, som i sig utgör grunden för öns ekonomiska liv. Om det där bedrivna fisket av tonfisk skall upphöra, måste man — utöver de tillfälliga åtgärder som gör det möjligt att undvika en omedelbar kris — upprätta en översiktsplan för att kartlägga alla alternativa näringar, och välja de lösningar som ger de finansiella medel som krävs." I sitt förslag till rådets beslut om en särskild åtgärd för att främja omställning av vissa fiskeaktiviteter och ändring av rådets beslut nr 97/292/EG av den 28 april 1997 (EGT C 314, 1998, s. 18) underströk kommissionen även att "[e]tt bestämt antal fartyg under spansk, irländsk, italiensk, fransk och brittisk flagg berörs av... förbud[et] mot fiske med drivgarn".

39 Sökandena anser följaktligen att deras situation kännetecknas av en rad särskilda omständigheter i den mening som avses i rättspraxis (domstolens dom i de ovannämnda målen Extramet Industrie mot rådet och Codorniu mot rådet, samt dom av den 15 februari 1996 i mål C-209/94 P, Buralux m.fl. mot rådet, REG 1996, s. I-615), eftersom de företräder samtliga yrkesfiskare som bedriver fiske av tonfisk på Ile d'Yeu och som har tillstånd att använda drivgarn vid fiske av långfenad tonfisk, och eftersom en väsentlig andel av deras inkomster (mellan 30 och 50 procent av omsättningen) härrör från denna verksamhet.

40 Vad beträffar argumentet att sökandena inte berörs direkt av den omtvistade förordningen under övergångsperioden har sökandena genmält att förbudet mot att använda drivgarn vid fiske av vissa arter i Nordatlanten från och med den 1 januari 2002 kommer att vara omedelbart tillämpligt, utan att det krävs någon åtgärd från medlemsstaternas sida. Man kan för övrigt väcka talan mot en

förordning redan vid dess ikraftträdande, även om det i förordningen föreskrivs att förbudet i denna skall börja tillämpas vid ett senare datum.

41 Sökandena har slutligen hävdat att bedömningen av huruvida deras talan kan tas upp till sakprövning skall ske med beaktande av att det inte finns någon möjlighet att pröva den omtvistade förordningens giltighet genom att hänskjuta en tolkningsfråga till domstolen. Förbudet mot drivgarn kommer att vara direkt tillämpligt från och med år 2002, och det krävs inte att medlemsstaterna antar någon genomförandebestämmelse. Den omständigheten att det genom den omtvistade förordningen infördes ett system med tillfälliga tillstånd under övergångsperioden är vidare utan betydelse i sökandenas fall, eftersom ett sådant system redan fanns i Frankrike före det att förordningen antogs och samtliga av sökandena har ett sådant tillstånd.

42 Republiken Frankrike har anslutit sig till sökandenas ståndpunkt och har tillagt att förevarande mål kan jämföras med det ovannämnda målet Weddel mot kommissionen. I det målet ansåg domstolen att förordningen i fråga skulle ses som en rad enskilda beslut. Republiken Frankrike har i det avseendet gjort gällande att endast en begränsad krets av näringsidkare som kommissionen tydligt kan identifiera kan dra fördel av att de behöriga franska myndigheterna varje år förnyar de särskilda fisketillstånd som beviljas de fartyg som används för fiske av långfenad tonfisk i Nordatlanten. När de franska myndigheterna beviljar dessa tillstånd genomför de för övrigt bara gemenskapsreglerna under kommissionens ledning.

43 Republiken Frankrike anser att sökandenas situation även är jämförbar med situationen för sökandena i det ovannämnda målet Apesco mot kommissionen, även om förteckningen över de fartyg som får bedriva viss fiskeverksamhet i förevarande fall översänds till kommissionen och inte upprättas av den institutionen, till skillnad från vad som var fallet i det målet. De nationella myndigheterna har emellertid endast ett begränsat handlingsutrymme när de årligen upprättar förteckningen, med tanke på de fiskekvoter som införts inom ramen för gemenskapens fiskepolitik.

44 Förteckningarna översänds varje år till kommissionen för att användas vid förfaranden för kontroll av fiskefartyg och gör det möjligt för kommissionen att identifiera de fiskeenheter som berörs av förbudet mot drivgarn. De fartyg som är registrerade på Ile d'Yeu har för övrigt sedan år 1995 varit underkastade sådana kontroller, som utförs antingen av nationella inspektörer eller gemenskapens inspektörer, åtminstone en gång per år. Kommissionen kände dessutom till vad som var specifikt med Ile d'Yeu och nämnde detta i sitt meddelande av den 8 april 1994, vilket medförde att rådet med full kännedom om detta påverkade den rättsliga ställningen för denna begränsade krets av näringsidkare som tydligt kan särskiljas.

45 Sökandena berörs dessutom personligen, eftersom förordningen påverkar dem allvarligare än alla andra näringsidkare i branschen, på grund av den framträdande roll fisket av långfenad tonfisk har i deras samlade fiskeverksamhet. I det avseendet har Republiken Frankrike anmodat förstainstansrätten att företa syn på stället i enlighet med artikel 65 i förstainstansrättens rättegångsregler.

46 Republiken Frankrike har slutligen hävdat att om denna talan inte kan tas upp till sakprövning skulle det medföra att sökandena fråntogs rätten till domstolsprövning, vilken föreskrivs i artikel 6 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, eftersom det saknas verksamma rättsmedel att tillgripa mot den omtvistade förordningen. Eftersom förordningen endast har inverkan på sikt och inte kräver att de nationella myndigheterna antar någon genomförandebestämmelse är chanserna nästan obefintliga att en nationell domstol skulle vända sig till EG-domstolen med en begäran om förhandsavgörande för att bedöma förordningens giltighet.

47 Kommunen Ile d'Yeu stöder sökandenas och Republiken Frankrikes argumentation och den har understrukit att det kan tolkas som en vägran att döma om denna talan avvisas.

48 Vid förhandlingen uppgav kommunen Ile d'Yeu att om man på sikt tvingas upphöra att använda drivgarn vid fiske av långfenad tonfisk kommer sökandena

att tvingas använda andra betydligt mindre lönsamma redskap, som exempelvis metspö, vilket skulle orsaka dem än mer skada, eftersom de andra arter som de fiskar, nämligen sjötunga och kummel, omfattas av kvoter. Vad beträffar förordningens inverkan på deras verksamhet anser ITA-medlemmarna att de påverkas särskilt, eftersom nästan 70 procent av deras omsättning härrör från fisket av tonfisk med drivgarn. Irland har hävdat att förordningens allvarliga ekonomiska inverkan på enskildas verksamhet, vilken som i detta fall medför att deras omsättning minskar med mer än en tredjedel, är sådan att dessa särskiljs tillräckligt för att de skall kunna väcka talan mot förordningen. Som svar på detta har Konungariket Spanien gjort gällande att, i likhet med de tusentals spanska näringsidkare som bedriver fiske av långfenad tonfisk med hjälp av metspön, sökandena skulle kunna fortsätta sin verksamhet på ett lika lönsamt sätt, särskilt med tanke på att de kommer att beviljas omställningsstöd enligt beslut av rådet.

Förstainstansrättens bedömning

49 Enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan en fysisk eller juridisk persons talan om ogiltigförklaring av en förordning upptas till sakprövning under förutsättning att den ifrågasatta förordningen i själva verket är ett beslut som direkt och personligen berör personen. Enligt fast rättspraxis står kriteriet för att skilja mellan en förordning och ett beslut att finna i huruvida den ifrågavarande rättsakten har allmän giltighet eller inte. En rättsakt har allmän giltighet om den är tillämplig på objektivt bestämda situationer och medför rättsverkningar för en allmänt och abstrakt angiven personkrets (domstolens beslut av den 24 april 1996 i mål C-87/95 P, CNPAAP mot rådet, REG 1996, s. I-2003, punkt 33, domen i det ovannämnda målet Weber mot kommissionen, punkt 55, och förstainstansrättens beslut av den 26 mars 1999 i mål T-114/96, Biscuiterie-confiserie LOR och Confiserie du Tech mot kommissionen, REG 1999, s. II-913, punkt 26).

50 Förstainstansrätten påpekar att förbudet i den omtvistade förordningen, mot att från och med den 1 januari 2002 ha ombord eller använda drivgarn för fiske av de arter som förtecknas i förordningen, är tillämpligt utan åtskillnad på samtliga

fartyg som för en medlemsstats flagg och som faktiskt eller potentiellt bedriver denna verksamhet i de fiskezoner som anges i förordningen.

51 Till skillnad från vad Republiken Frankrike har gjort gällande kan den omtvistade förordningen inte ses som en rad enskilda beslut riktade till varje yrkesfiskare etablerad på Ile d'Yeu i egenskap av medlem i en sluten krets av näringsidkare.

52 I det avseendet påpekar förstainstansrätten att i enlighet med artikel 11a.3 i förordning nr 894/97, vilken infördes genom den omtvistade förordningen, får alla fartyg till och med den 31 december 2001 ha ombord eller bedriva fiske med drivgarn avsedda för fångst av en av de arter som anges i den omtvistade förordningen, om de har fått tillstånd av den behöriga myndigheten i den medlemsstat vars flagg de för. I varje medlemsstat får visserligen antalet fartyg som kan beviljas ett sådant tillstånd inte överstiga 60 procent av de fartyg som under åren 1995—1997 använde drivgarn, men beviljandet av dessa tillstånd är inte underkastat villkoret att denna verksamhet skall ha bedrivits sedan år 1995 och inte enbart dessa fartyg är garanterade tillstånd. Såsom framgår av artikel 11a.4 i förordning nr 894/97, vilken infördes genom den omtvistade förordningen, gäller de tillstånd som medlemsstaterna beviljar fiskefartyg som använder drivgarn endast under ett år och för en eller flera angivna arter.

53 Under dessa omständigheter anser förstainstansrätten att det inte kan uteslutas att andra yrkesfiskare än sökandena, etablerade i Frankrike eller i någon annan medlemsstat, som när den omtvistade förordningen trädde i kraft ännu inte bedrev fiske av långfenad tonfisk med drivgarn i de fiskezoner som avses, kanske inte bara kan komma att börja bedriva sådan verksamhet under ett av fiskeåren före år 2002 och därför påverkas av den ifrågasatta förordningen (beslutet i det ovannämnda målet Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, punkt 29), utan även faktiskt få tillstånd till detta av den behöriga nationella myndigheten. Eftersom förteckningarna över vilka fartyg som i varje medlemsstat har tillstånd

att använda drivgarn vid fiske av långfenad tonfisk kan ändras från år till år fram till dess denna fisketeknik förbjuds den 1 januari 2002, kan den omtvistade förordningen således inte anses vara definitivt tillämplig endast på de yrkesfiskare som redan före förbudets ikraftträdande bedrev sådant fiske i zonerna i fråga och således anses endast vara riktad till en sluten krets näringsidkare som sökandena tillhör.

54 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att sökandena varje år sedan år 1995 har fått ett särskilt fisketillstånd av den behöriga franska myndigheten, i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1627/94 av den 27 juni 1994 om allmänna bestämmelser för särskilda fisketillstånd (EGT L 171, s. 7; svensk specialutgåva, område 4, volym 6, s. 86), att fiska långfenad tonfisk med drivgarn i farvattnen i Nordostatlanten. Av handlingarna i målet framgår nämligen att det i beslutet från denna myndighet uttryckligen anges att i Frankrike beviljas dessa särskilda fisketillstånd varje år, inte bara de näringsidkare som ansökt om detta och som föregående år beviljats ett sådant på villkor att fartyget fiskade en viss minsta kvantitet tonfisk, utan de beviljas även dem som föregående år ansökt om tillstånd och som är uppsatta på en väntelista samt nya personer som ansöker om tillstånd. Det framgår även av handlingarna i målet att antalet fartyg och vilka fartyg som i Frankrike getts tillstånd att fiska långfenad tonfisk med drivgarn har varierat varje år från år 1995. Även för det fall man enbart skulle beakta situationen för de yrkesfiskare som bedriver fiske av tonfisk och som tillhör den franska fiskeflottan skulle sökandena således inte kunna anses tillhöra en sluten krets näringsidkare.

55 Den rättspraxis som Republiken Frankrike har åberopat, till stöd för påståendet att den omtvistade förordningen skall ses som en rad enskilda beslut riktade till sökandena, är inte heller relevant. Domen i det ovannämnda målet Weddel mot kommissionen, som Republiken Frankrike har hänvisat till, avsåg en situation där det i den omtvistade kommissionsförordningen fastställdes en procentsats upp till vilken de behöriga organen i medlemsstaterna kunde bifalla de importansökningar som ingetts av näringsidkare under en viss period, vilket medförde att förordningen endast påverkade det begränsade antal näringsidkare som hade ingett ansökningar under denna period. Det framgår dock av vad anförts ovan att den omtvistade förordningen i detta fall är tillämplig på samma sätt på samtliga fartyg som faktiskt eller potentiellt bedriver sådan fiskeverksamhet som anges i

förordningen, och den är inte bara tillämplig på de näringsidkare som före antagandet av förordningen eventuellt erhållit tillstånd att bedriva denna verksamhet.

56 Av detta följer att den omtvistade rättsakten har allmän giltighet och utgör en förordning i den mening som avses i artikel 189 i EG-fördraget.

57 I rättspraxis har det dock fastställts att under vissa omständigheter kan vissa näringsidkare beröras personligen av en bestämmelse i en rättsakt som har allmän giltighet (domarna i de ovannämnda målen Extramet Industrie mot rådet, punkt 13, och Codorniu mot rådet, punkt 19). Så är fallet om bestämmelsen i fråga angår en fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för den personen eller på grund av en faktisk situation som särskiljer den i förhållande till alla andra personer och därigenom försätter den i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till (domen i det ovannämnda målet Codorniu mot rådet, punkt 20).

58 Förstainstansrätten erinrar om att förbudet i den omtvistade förordningen, mot att från och med den 1 januari 2002 ha ombord eller använda drivgarn för fiske av de arter som förtecknas i förordningen, är tillämpligt på samtliga fartyg som för en medlemsstats flagg och som faktiskt eller potentiellt bedriver denna verksamhet i de fiskezoner som anges i förordningen.

59 Av detta följer att den omtvistade förordningen endast berör sökandena i deras objektiva egenskap av yrkesfiskare som för en medlemsstats flagg och som kan bedriva fiske av långfenad tonfisk i de zoner som anges i förordningen, och den berör dem på samma sätt som alla andra näringsidkare i denna bransch.

60 Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att samtliga sökande är etablerade på Ile d'Yeu och att de, om de kan bedömas gemensamt, utgör den största fiskeflottan som för fransk flagg och som varje år sedan år 1995 har fått tillstånd att fiska långfenad tonfisk i Nordostatlanten. En sådan omständighet kan inte särskilja sökandena från övriga näringsidkare med avseende på den omtvistade förordningen, som generellt avser samtliga fiskefartyg etablerade i Frankrike, och även i de övriga medlemsstaterna, som i vissa av gemenskapens vatten eller utanför dessa vatten kan bedriva fiske av långfenad tonfisk eller andra arter som förtecknas i bilaga VIII till förordning nr 894/97, vilken infördes genom den omtvistade förordningen (se i det avseendet domen i det ovannämnda målet Buralux m.fl. mot rådet, punkt 29).

61 Den rättspraxis som sökandena har åberopat i det avseendet är inte relevant. Denna rättspraxis avser nämligen i huvudsak (domen i det ovannämnda målet Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen) det fallet att det finns en överordnad rättsregel som ålägger den som utformat en omtvistad rättsakt att beakta vissa näringsidkares särskilda situation. Sådana omständigheter föreligger dock inte i förevarande fall. Varken sökandena eller intervenienterna har hävdat att de yrkesfiskare som är etablerade på Ile d'Yeu berörs personligen av den omtvistade förordningen på grund av att det föreligger en skyldighet för rådet att beakta deras situation på ett särskilt sätt jämfört med situationen för alla andra personer som berörs av rättsakten.

62 Vad beträffar domen i det ovannämnda målet Apesco mot kommissionen skall det påpekas att bakgrunden till det målet klart skiljer sig från bakgrunden till förevarande mål. Till skillnad från förevarande mål avsåg det ovannämnda målet en rättsakt genom vilken kommissionen, i enlighet med övergångsbestämmelser avseende fiske i akten om Konungariket Spaniens och Republiken Portugals anslutning till Europeiska ekonomiska gemenskapen av den 12 juni 1985 (EGT L 302, s. 9), godkände en namnförteckning över 150 spanska fartyg, som valts ut bland ett visst antal fartyg från en förteckning i bilagan till anslutningsakten, för att ge dem tillstånd att under en viss period fiska i vattnen i den tidigare gemenskapen med tio medlemsstater. Sådana omständigheter föreligger inte heller i detta fall. Förutom att den omtvistade förordningen, som antagits av rådet, inte enbart avser näringsidkare i en enda medlemsstat, är den tillämplig på samma sätt på samtliga fartyg som faktiskt eller potentiellt bedriver sådan fiskeverksamhet med drivgarn som anges i förordningen. Den är inte bara

tillämplig på de näringsidkare som före det att förordningen antogs kunde finnas med på en förteckning över fartyg som fått tillstånd för denna verksamhet av den medlemsstat vars flagg de för (se i det avseendet domstolens dom av den 15 juni 1993 i mål C-213/91, Abertal m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. I-3177, punkt 22).

63 Vad beträffar argumentet att rådet när det antog den omtvistade förordningen kände till sökandenas särskilda situation påpekar förstainstansrätten att även om det är riktigt att medlemsstaterna varje år skall överlämna en förteckning till kommissionen över de fiskefartyg som har tillstånd att använda drivgarn avsedda för fångst av sådana arter som långfenad tonfisk, hade rådet när det antog den omtvistade förordningen likväl inte några närmare uppgifter om de fartyg som beviljats ett sådant tillstånd i varje medlemsstat för fiskeåret 1998 (se i det avseendet förstainstansrättens dom av den 8 juli 1999 i mål T-168/95, Eridania m.fl. mot rådet, REG 1999, s. II-2245, punkt 48). Rådet hade naturligtvis inte heller några närmare uppgifter om vilka fartyg som skulle kunna erhålla ett sådant tillstånd för ett av fiskeåren före den 1 januari 2002. Den omständigheten att kommissionen i sitt meddelande av den 8 april 1994 nämnde hur många fartyg etablerade på Ile d'Yeu som år 1993 bedrev fiske av långfenad tonfisk med drivgarn påverkar inte detta konstaterande, eftersom antalet fartyg har förändrats under de efterföljande åren.

64 Såsom domstolen har fastslagit, beträffande en talan om ogiltigförklaring som väcktes mot förordning nr 345/92 om förbud mot drivgarn som är längre än 2,5 kilometer, innebär inte möjligheten att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som berörs av en rättsakt, eller till och med deras identitet, att dessa rättssubjekt skall anses personligen berörda av rättsakten, om det framgår att den är tillämplig i objektiva rättsliga eller faktiska situationer som anges i rättsakten i fråga (domstolens beslut av den 24 maj 1993 i mål C-131/92, Arnaud m.fl. mot rådet, REG 1993, s. I-2573, punkt 13; se även domen i det ovannämnda målet Abertal m.fl. mot kommissionen, punkt 23, och domstolens beslut av den 18 december 1997 i mål C-409/96 P, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, REG 1997, s. I-7531, punkt 37).

65 Förstainstansrätten har redan påpekat att den omtvistade förordningen endast berör sökandena i deras objektiva egenskap av fiskare av långfenad tonfisk som använder en viss fisketeknik i en viss zon, på samma sätt som alla andra näringsidkare som befinner sig i samma situation. Det finns inte heller någonting konkret i den omtvistade förordningen som tyder på att den antogs med beaktande av sökandenas särskilda situation (domen i det ovannämnda målet Abertal m.fl. mot kommissionen, punkt 23). Sökandena kan således inte heller anses beröras personligen av den omtvistade förordningen på grund av att kommissionen i ett förslag till rådets beslut, som antogs med stöd av andra bestämmelser än de som var tillämpliga vid antagandet av den omtvistade förordningen, uppgav att det fanns ett visst antal fiskefartyg som för spansk, irländsk, fransk och brittisk flagg som berörs av förbudet mot drivgarnsfiske.

66 Vad beträffar argumentet att den omtvistade förordningen har en allvarlig ekonomisk inverkan på sökandenas verksamhet påpekar förstainstansrätten att den omständigheten att en normativ rättsakt kan få olika konkreta verkningar för de olika rättssubjekt som den är tillämplig på inte medför att dessa rättssubjekt särskiljs i förhållande till alla andra berörda personer, när rättsakten är tillämplig i en objektivt bestämd situation (se beslutet i det ovannämnda målet Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, punkt 37, och förstainstansrättens beslut av den 8 december 1998 i mål T-39/98, Sadam Zuccherifici m.fl. mot rådet, REG 1998, s. II-4207, punkt 22).

67 Av vad anförts följer att sökandena inte kan anses beröras personligen av förordning nr 1239/98. Eftersom de inte uppfyller en av de sakprövningsförutsättningar som uppställs i artikel 173 fjärde stycket i fördraget är det inte nödvändigt att pröva rådets argument att sökandena inte berörs direkt av den omtvistade förordningen under den övergångsperiod som löper ut den 31 december 2001.

68 Vad slutligen beträffar argumentet att det saknas nationella rättsmedel och argumentet att sådana rättsmedel under alla omständigheter inte är verksamma, kan det konstateras att även om sådana omständigheter skulle kunna fastställas, skulle de inte kunna motivera en ändring genom domstolstolkning av de

rättsmedel och de förfaranden som föreskrivs i fördraget. I vart fall medger inte dessa omständigheter att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person som inte uppfyller villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget tas upp till sakprövning (domstolens beslut av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet, REG 1995, s. I-4149, punkt 26, och i det ovannämnda målet CNPAAP mot rådet, punkt 38).

69 Under dessa omständigheter kan varken sökandena eller Republiken Frankrike, vilken för övrigt inte har väckt talan om ogiltigförklaring av förordning nr 1239/98 med stöd av artikel 173 andra stycket i fördraget, åberopa att det saknas andra rättsmedel för att pröva den omtvistade förordningens giltighet.

70 Av vad anförts följer att talan skall avvisas.

Yrkandena om att det skall vidtas åtgärder för bevisupptagning

71 Intervenienterna Republiken Frankrike och kommunen Ile d'Yeu har yrkat att förstainstansrätten skall pröva huruvida det finns möjlighet att företa syn på stället.

72 Även för det fall sådana yrkanden, vilka sökandena inte har framfört, skulle kunna tas upp till sakprövning, skall de under alla omständigheter ogillas. Vad gäller åtgärder för bevisupptagning i den mening som avses i artikel 65 och

följande artiklar i förstainstansrättens rättegångsregler ankommer det på förstainstansrätten att bedöma huruvida sådana åtgärder har betydelse för tvistens lösning (se senast förstainstansrättens dom av den 28 september 1999 i mål T-140/97, Hautem mot EIB, REGP 1999, s. I-A-167 och II-897, punkt 92). I förevarande mål är sådana åtgärder varken relevanta eller nödvändiga för att avgöra huruvida talan kan tas upp till sakprövning. Det saknas därför anledning att vidta sådana åtgärder.

73 Republiken Frankrikes och kommunen Ile d'Yeus yrkanden om att det skall vidtas åtgärder för bevisupptagning skall följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

74 Enligt artikel 87.2 i förstainstansrättens rättegångsregler skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de bära sin rättegångskostnad samt ersätta rådets rättegångskostnad.

75 I enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienterna Republiken Frankrike, Konungariket Spanien, Irland, kommissionen, kommunen Ile d'Yeu och ITA-medlemmarna bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) Talan avvisas.

2) Sökandena skall bära sin rättegångskostnad samt ersätta rådets rättegångskostnad.

3) Intervenienterna skall bära sina rättegångskostnader.

Vesterdorf Lenaerts Potocki

Meij Vilaras

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 februari 2000.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitiesekreterare Ordförande