YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (viides jaosto)

30 päivänä syyskuuta 1997 *

Asiassa T-122/96,

Federazione nazionale del commercio oleario (Federolio), Italian oikeuden mukaan perustettu yhdistys, kotipaikka Rooma, edustajanaan asianajaja Livia Magrone Furlotti, Rooma, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Marc Loesch, 11 rue Goethe,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Eugenio de March ja oikeudellisen yksikön virkamies Paolo Ziotti, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan osittain oliiviöljyn kulutustukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2677/85 muuttamisesta 15 päivänä toukokuuta 1996 annetun komission asetuksen (EY) N:o 887/96 (EYVL 1985, L 254, s. 5 ja EYVL 1996, L 119, s. 16),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. García-Valdecasas sekä tuomarit J. Azizi ja M. Jaeger,

kirjaaja: H. Jung,

on antanut seuraavan

määräyksen

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Syyskuun 22 päivänä 1966 annetulla neuvoston asetuksella N:o 136/66/ETY (EYVL 1966, 172, s. 3025, jäljempänä asetus N:o 136/66) otettiin käyttöön rasvaalan yhteinen markkinajärjestely. Asetuksen N:o 136/66 muuttamisesta 29 päivänä kesäkuuta 1978 annetussa asetuksessa (ETY) N:o 1562/78 (EYVL L 185, s. 1, jäljempänä asetus N:o 1562/78) otettiin käyttöön oliiviöljyn tukijärjestelmä. Erityisesti öljyn myynnin osalta tässä asetuksessa on luotu järjestelmä, jossa kulutustukea myönnetään oliiviöljyjen myynnin varmistamiseksi kilpailukykyisillä hinnoilla verrattuna siemenistä saatujen öljyjen hintoihin.

2 Oliiviöljyn kulutustukea koskevista yleisistä säännöistä 19 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3089/78 (EYVL L 369, s. 12, jäljempänä asetus N:o 3089/78) 1 artiklan mukaan kulutustukea myönnetään ainoastaan

hyväksytyille oliiviöljyn pakkausyrityksille. Asetuksen N:o 136/66, sellaisena kuin se on muutettuna 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1917/80 (EYVL L 186, s. 1, jäljempänä asetus N:o 1917/80), 11 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan tuki myönnetään asianomaisten yritysten hakemuksesta tai asianomaisen jäsenvaltion hyväksymän ammatillisen yhteisön hakemuksesta. Jäsenvaltio voi hyväksyä yhden tai useamman ammatillisen yhteisön kulutustukijärjestelmän soveltamiseksi. Nämä yhteisöt osallistuvat pakattujen, tuesta osalliseksi pääsevien öljymäärien määrittämiseen asianomaisen jäsenvaltion valvonnan alaisuudessa. Pakkausyritykset, jotka eivät ole ammatillisen yhteisön jäseniä, antavat kyseiset tehtävät valitsemansa yhteisön toteutettavaksi. Tällöin kyseisillä yhteisöillä on valtuudet hakea ja vastaanottaa tukea näiden yritysten puolesta.

3 Asetuksen N:o 136/66, sellaisena kuin myös se on muutettuna 15 päivänä heinäkuuta 1980 annetulla neuvoston asetuksella, 11 artiklan 5 kohdan mukaan hyväksytyt ammatilliset järjestöt saavat korvauksena neuvoston määrittelemän prosenttimäärän niille maksetun kulutustuen määrästä. Kyseinen korvaus on tarkoitettu kattamaan edellä mainituista säännöksistä johtuvat toimintakustannukset.

4 Asetuksen N:o 3089/78, sellaisena kuin se on muutettuna 17 päivänä marraskuuta 1987 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3461/87 (EYVL L 329, s. 1), 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan kulutustukea myönnetään oliiviöljylle, joka vastaa yhtä asetuksen N:o 136/66, sellaisena kuin se on muutettuna 10 päivänä helmikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 356/92 (EYVL L 39, s. 1), liitteessä olevan 1 kohdan a ja b alakohdassa sekä 3 ja 6 kohdassa olevia määritelmiä, eli ekstra-neitsytoliiviöljylle, neitsytoliiviöljylle, oliiviöljylle ja oliivijäteöljylle.

5 Saman asetuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltiot perustavat valvontajärjestelmän, jolla taataan, että tuote, jolle tukea haetaan, täyttää tuen saamisen edellytykset. Asetuksen 8 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tuki maksetaan, kun sen jäsen-

valtion nimeämä valvontaelin, jossa tuote pakataan, on todennut, että tuen myöntämiseen vaadittavia edellytyksiä noudatetaan.

6 Komissio antoi erityisesti tuen myöntämistä asetuksen N:o 3089/78 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn oliiviöljyn laatua ja tyyppiä koskevien edellytysten osalta oliiviöljyn ja uutetun oliiviöljyn ominaisuuksista sekä niiden määritysmenetelmistä 11 päivänä heinäkuuta 1991 asetuksen (ETY) N:o 2568/91 (EYVL L 248, s. 1, korjaus EYVL 1992, L 347, s. 69, jäljempänä asetus N:o 2568/91).

7 Oliiviöljyn kulutustukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 24 päivänä syyskuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2677/85 (EYVL L 254, s. 5, jäljempänä asetus N:o 2677/85), sellaisena kuin se on muutettuna 23 päivänä huhtikuuta 1992 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1008/92 (EYVL L 106, s. 12, jäljempänä asetus N:o 1008/92), 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään petostapausten varalta valvontamenettelystä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tarkistettava pistokokein komission asetuksen N:o 2568/91 liitteissä olevilla menetelmillä, että pakattu öljy vastaa jotakin asetuksen N:o 3089/78 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuista määritelmistä eli ekstra-neitsytoliiviöljyn, neitsytoliiviöljyn, oliiviöljyn ja oliivijäteöljyn määritelmiä.

8 Saman asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1008/92, 5 artiklan 2 kohdassa säädettiin ennen riidanalaisen asetuksen voimaantuloa seuraamusjärjestelmän osalta seuraavaa:

"Jos kunkin jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen toteaa, että kyseinen öljy ei täytä mitään 1 kohdassa tarkoitetuista määritelmistä sellaisten seosten tai kemiallisten menetelmien seurauksena, joiden tarkoitus on saattaa kulutustukeen oikeutetuksi öljy, jolla ei olisi siihen oikeutta, viranomaisen on peruutettava välittömästi yrityksen hyväksyminen ajanjaksoksi, jonka kesto on yhdestä viiteen vuotta

rikkomuksen vakavuuden perusteella, sanotun kuitenkaan rajoittamatta mahdollisten muiden seuraamusten soveltamista. Kyseisen yrityksen on lisäksi maksettava jäsenvaltiolle määrä, joka on jonkun näytteidenottokautta seuraavan kuukauden aikana haetun kulutustuen määrä kaksinkertaisena. Jäsenvaltioiden maksajina toimivien yksiköiden tai toimielinten on vähennettävä jäsenvaltion perimä määrä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston menoista.

Jos todetaan muita kuin edeltävässä alakohdassa tarkoitettuja poikkeamia, ne on välittömästi toimitettava kussakin tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen tiedoksi."

9 Rikkomuksen muodostavien osien selventämiseksi ja sen varmistamiseksi, että jokaiseen tapaukseen sovelletaan sen vakavuuteen suhteutettuja seuraamuksia, komissio antoi 15.5.1996 asetuksen N:o 2677/85 muuttamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 887/96 (EYVL L 119, s. 16, jäljempänä riidanalainen asetus tai asetus N:o 887/96).

10 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että 5 artiklan 2 kohta korvataan seuraavasti:

"2. Kun jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen toteaa, että kyseinen oliiviöljy ei täytä yhtä 1 kohdassa tarkoitetuista määritelmistä

— se joko soveltaa seuraamusta, joka vastaa 20—80 prosenttia näytteiden ottoa edeltävien 12 kuukauden aikana haetun kulutustuen keskiarvon määrästä ottaen huomioon rikkomuksen vakavuuden, jos todettu laatu vastaa yhtä asetuksen N:o 136/66/ETY liitteessä olevista määritelmistä, tai

— muissa tapauksissa se peruuttaa välittömästi yrityksen hyväksynnän, ottaen huomioon rikkomuksen vakavuuden, 1—5 vuoden ajaksi, rajoittamatta kuitenkaan mahdollisia muita seuraamuksia. Kyseisen yrityksen on lisäksi maksettava jäsenvaltiolle määrä, joka on näytteiden ottoa edeltävien 12 kuukauden aikana haetun kulutustuen kuukauden keskiarvo kaksinkertaisena.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja seuraamuksia sovelletaan ainoastaan, kun pakkausyritys todistaa jäsenvaltiota tyydyttävällä tavalla, että oliiviöljyn vaatimustenvastaisuus johtuu poikkeuksellisista, yrityksestä riippumattomista olosuhteista.

— —

Todettaessa muita kuin ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja sääntöjen vastaisuuksia on jokaisesta tapauksesta ilmoitettava välittömästi toimivaltaiselle viranomaiselle."

Oikeudenkäynnin kohde

11 Federazione nazionale del commercio oleario (jäljempänä Federolio) on Italian oikeuden mukaan perustettu yhdistys, joka ei tavoittele voittoa ja on perustettu edustamaan, suojaamaan ja tukemaan yrityksiä, jotka harjoittavat pakkaus-, tukkumyynti- ja välitystoimintaa syötäväksi kelpaavien kasviöljyjen markkinoilla Italiassa ja ulkomailla (yhdistyksen sääntöjen 1 §). Italian viranomaiset ovat hyväksyneet sen kulutustukijärjestelmän soveltamista varten ammatilliseksi yhteisöksi asetuksen N:o 136/66 11 artiklan 3 kohdan nojalla.

12 Nyt esillä olevassa asiassa Federolio vaatii asetuksen N:o 887/96 osittaista kumoamista sitä osin kuin sen 1 artiklassa, jolla asetuksen N:o 2677/85 5 artiklan 2 kohdan ensimmäistä kohtaa muutetaan, otetaan käyttöön asetuksen N:o 3089/78 2 artiklan mukaan hyväksyttyjä pakkausyrityksiä koskeva seuraamusjärjestelmä niissä tapauksissa, joissa öljy, jolle tukea on maksettu, ei ole yhteisön säädöksissä määriteltyjen tuen saamista koskevien edellytysten mukainen.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

13 Kantaja jätti tätä asiaa koskevan kannekirjelmän 6.8.1996.

14 Kanteessaan kantaja vaatii, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen asetuksen siltä osin, kuin siinä säädetään seuraamusjärjestelmästä, joka perustuu pääosin objektiiviseen vastuuseen tapauksessa, jossa tuote ei täytä asetukseen N:o 2568/91 liitetyissä taulukoissa säädettyjä edellytyksiä, ilman että siinä täsmennetään, että seuraamuksen kohteen on täytynyt aiheuttaa vaatimustenvastaisuus tahallisesti,

— kumoaa samoin kaikki edellä mainittuun asetukseen liittyvät toimenpiteet siitä riippumatta, onko ne annettu sitä ennen, sen kanssa samanaikaisesti tai sen jälkeen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15 Komissio tekee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 9.10.1996 jättämässään asiakirjassa oikeudenkäyntiväitteen ja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää Federolion nostaman kanteen tutkimatta ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 Oikeudenkäyntiväitettä koskevissa 19.11.1996 jätetyissä huomautuksissaan kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää oikeudenkäyntiväitteen tai toissijaisesti käsittelee sen pääasian yhteydessä ja

— määrää istunnon, jossa keskustellaan komission tekemästä oikeudenkäyntiväitteestä.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

17 Komissio vetoaa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan sanamuotoon ja päämäärään siltä osin, kuin kyse on yksityisten oikeudesta nostaa kanne säädöksistä, ja muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksistä ilmenevistä asetuksen ja päätöksen välistä eroa koskevista arviointiperusteista. Komissio korostaa, että kanteen kohteena olevassa säädöksessä täsmennetään ja muutetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten öljyn pakkausta harjoittaviin yrityksiin soveltamia seuraamuksia tapauksessa, jossa viranomainen on kansallisten valvontaelimien tekemien tarkastusten perusteella todennut, että öljy, jota koskevaa kulutustukea haetaan, ei ole yhteisön säädöksissä määriteltyjen, tuen saamista koskevien edellytysten mukainen. Komission mukaan asetuksella pyritään saattamaan seuraamukset oikeaan suhteeseen todettuihin vakavuudeltaan eri asteisiin lainvastaisuuksiin nähden ja tekemään ne samanaikaisesti riittävän varoittaviksi yhteisön varoja koskevien petollisten toimien ehkäisemiseksi. Kyse on siten säädöksestä, jota sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja josta aiheutuu oikeudellisia vaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määritellyille tahoille eli kaikille yrityksille, jotka täyttävät asetuksessa N:o 3089/78 asetetut edellytykset ja jotka jäsenvaltio on hyväksynyt kulutustuen myöntämiseen liittyen tai jotka voidaan hyväksyä myöhemmin.

18 Komissio katsoo, että riidanalainen säädös ei koske määrättyä ja tunnettua oikeussubjektien joukkoa, joka ei myöhemmin voisi muuttua. Asetuksessa säädettyä seuraamusjärjestelmää sovelletaan kaikkien sellaisten yritysten lainvastaisiin toimiin, jotka kyseiset jäsenvaltiot ovat hyväksyneet asetuksen N:o 3089/78 nojalla, vaikka ne olisi hyväksytty vasta asetuksen voimaantulon jälkeen. Vastaajan mukaan yritysten määrää ja sitä, mistä yrityksistä oli kyse, ei siten selvästikään voitu tietää riidanalaista asetusta annettaessa. Asetus on näin ollen sekä luonteensa että sisältönsä puolesta normatiivinen. Se ei siten ole perustamissopimuksen 189 artiklassa tarkoitettu päätös.

19 Komissio huomauttaa, että periaatetta, jonka mukaan tiettyjen yritysten ryhmän yleisiin etuihin vaikuttava toimenpide koskee erikseen tätä ryhmää edustavaa yhdistystä, ei voida hyväksyä.

20 Viitattuaan niihin tilanteisiin, joissa yhdistyksille tai yhteisten etujen edistämistä varten perustetuille yhteisöille on oikeuskäytännössä annettu oikeus nostaa kanne, komissio esittää ne syyt, joiden perusteella se katsoo, ettei mikään näistä tilanteista koske kantajaa.

21 Kantaja ei komission mukaan voi ensinnäkään vedota yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 191/82, Fediol vastaan komissio, 4.10.1983 antamaan tuomioon (Kok. 1983, s. 2913). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä asiassa, että ammatillisella yhteisöllä oli oikeussuojaintressi nostaa kanne komission päätöksestä sen vuoksi, että sillä oli joukko prosessuaalisia oikeuksia. Maatalousalan asetuksen antamismenettelyn osalta ei kuitenkaan ole säädetty yksityisiä edustavien yhdistysten menettelyyn osallistumisesta.

22 Toiseksi Federolion asemaa ei komission mukaan voida millään tavoin rinnastaa kantajan asemaan asiassa C-313/90, CIRFS ym. vastaan komissio, 24.3.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-1125, 28—30 kohta); tässä asiassa kantajan intressi nostaa kanne tukia koskevasta päätöksestä hyväksyttiin paitsi sen aseman perusteella, joka kantajalla oli oikeusriitaa edeltävässä menettelyssä ollut, myös sen

vuoksi, että kyseinen yhdistys oli ollut komission neuvottelukumppani ja että kanteen kohteena oleva päätös oli siten vaikuttanut sen asemaan alan neuvottelijana. Tältä kannalta katsottuna yksinomaan se seikka, että Federolio on käynyt komission kanssa kirjeenvaihtoa asetuksen N:o 2677/85 muuttamista koskevista ehdotuksista ja että Federolio on antanut niitä koskevat huomautuksensa, ei ole omiaan suomaan sille laillista oikeussuojaintressiä, koska se ei ole ollut millään tavoin komission neuvottelukumppani riidanalaisen asetuksen antamista koskevassa asiassa.

23 Kolmanneksi komission mukaan nyt esillä olevassa asiassa ei ole kyse yhteisestä kanteesta, jonka tietyt yhdistyksen jäsenet, jotka olisivat itsekin voineet nostaa yksittäisen kanteen, ovat nostaneet yhdistyksen välityksellä. Toisin kuin yhdistetyissä asioissa T-447/93, T-448/93 ja T-449/93, AITEC ym. vastaan komissio, 6.7.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. II-1971, 62 kohta) tarkasteltavana olleessa tilanteessa kantajana oleva yhdistys ei ole vedonnut sen tiettyjen (tai mahdollisesti kaikkien) jäsenyritysten yksilölliseen asemaan, jonka perusteella nämä yritykset voitaisiin erottaa kaikista muista alan yrityksistä.

24 Nyt esillä olevassa asiassa ei komission mukaan voida soveltaa asiassa C-309/89, Codorníu vastaan neuvosto, 18.5.1994 annetusta tuomiosta (Kok. 1994, s. I-1853) johtuvaa oikeuskäytäntöä, koska toisin kuin kanteen kohteena tällöin olleella asetuksella, asetuksella N:o 887/96 ei loukata yhdistyksen tai sen jäsenten erityisoikeuksia.

25 Kantaja väittää, että kanteen kohteena oleva säädös ei ole normatiivinen. Se toteaa, että globaalisilla markkinoilla, joilla toimii useita miljoonia tuotantotukea tai vientitukea saavia sekä interventiotoimenpiteistä hyötyviä yrityksiä, on noin tuhat kulutustukeen oikeutettua pakkausyritystä. Seuraamuksia sisältävän toimenpiteen, jossa vastuukysymyksiä ei selvitetä ja joka siten on yllätyksellinen, väistämätön sekä riippumaton kaikesta siitä huolellisuudesta, jota yritys voi osoittaa suorittaessaan pakkausvaihetta varten säädettyä valvontaa, toteuttaminen koskee kantajan mukaan suoraan ja erikseen tätä yritysten ryhmää, joka voitiin helposti yksilöidä

riidanalaisen asetuksen voimaantulopäivänä. Näiden seikkojen vuoksi asetus ei ole normatiivinen vaan luonteeltaan päätös.

26 Vaikka kyseisen asetuksen katsottaisiinkin olevan yleinen ja abstrakti, siitä voi kuitenkin aiheutua konkreettista vahinkoa Federolion erityisille eduille, ja tämän perusteella Federolio voi väittää asetuksen koskevan sitä suoraan ja erikseen.

27 Kantajan mukaan sen asiavaltuus perustuu seuraaviin seikoihin:a) sillä on sen jäsenten intressistä erillinen intressi; b) asetuksesta N:o 887/96 tälle intressille aiheutunut vahinko erottaa kantajan niistä muista tahoista, joille yhteisön säädös on osoitettu.

28 Federolio toteaa aluksi, ettei sen tehtävänä ole ainoastaan edustaa jäsentensä etuja. Sen tehtävänä on päinvastoin toimia pysyvänä välittäjänä, sovittelijana ja vastakkaisten etujen yhteensovittajana pakkausyritysten keskuudessa. Tätä tehdessään se hoitaa Italian valtion sille laillisesti uskomia institutionaalisia tehtäviä osallistumalla yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa jatkuvasti ja aktiivisesti alkuperätuotteiden myynnin edistämistä koskevan kansallisen ja yhteisön tason politiikan kehittämiseen ja edistämiseen, paljastamalla ja tuomitsemalla ankarasti väärinkäytökset ja petokset silloin, kun se osoittautuu tarpeelliseksi, sekä toimimalla jatkuvasti tietojen jakelijana jäsentensä keskuudessa.

29 Federolio korostaa olevansa asetuksen N:o 136/66 11 artiklan nojalla hyväksytty ammatillinen yhteisö ja että tässä ominaisuudessaan ja ad hoc -sopimuksen perusteella se on yhteisö, jonka tehtävänä on maksaa tukea pakkausyrityksille. Tämän takia sillä on myös erityinen oma intressi, joka liittyy siihen, että kulutustukijärjestelmää kehitetään oikein ja että järjestelmä toimii kokonaisuudessaan moitteettomasti.

30 Yhdistyksellä voi toisaalta olla intressejä, jotka eivät koske ainoastaan sen omien jäsenten etuja, ja sillä voi olla tehtäviä ja intressejä, jotka eivät liity vain sen jäseniin vaan koko kyseiseen ammatilliseen ryhmään, mikä ilmenee sekä yhteisöjen tuomioistuinten että jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeuskäytännöstä.

31 Kantaja toteaa erityisesti Italian osalta, että Corte di Cassazione on nimenomaisesti vahvistanut periaatteen, jonka mukaan sellaisella henkilöyhtiöllä, jolle on perustettaessa määrätty päämäärät, joita oikeushenkilö voi tavoitella, on kanneoikeus (Cassazione civile, asia Soc. Acque Caraci del Fasano v. Consorzio utenti acque del Fasano, tuomio 12.5.1973, *Foro italiano* 1973, I, s. 816).

32 Kantajan mukaan yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä on asiassa T-585/93, Greenpeace ym. vastaan komissio, 9.8.1995 annetussa määräyksessä (Kok. 1995, s. II-2205, 59 kohta) tosin vahvistettu periaate, jonka mukaan "jonkin henkilöryhmän yhteisiä etuja edistämään perustettua yhdistystä ei voi koskea erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen alakohdan tarkoittamassa merkityksessä sellainen päätös, joka koskee tämän ryhmän yleisiä etuja, ja tämän vuoksi se ei voi nostaa kumoamiskannetta, koska sen jäsenet eivät yksityishenkilöinäkään voi näin tehdä". Määräyksessä on kantajan mukaan kuitenkin (samoin 59 kohdassa) lisätty, että "sellaisten erityisten olosuhteiden olemassaolo — kuten jonkin yhdistyksen asema menettelyssä, joka on johtanut perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun toimenpiteen tekemiseen — voi oikeuttaa jonkin sellaisen yhdistyksen nostaman kanteen tutkittavaksi ottamisen, jonka jäseniä valituksenalainen päätös ei suoraan tai erikseen koske".

33 Kantajan mukaan näissä päätöksissä hyväksytään se väite, että yhdistyksen ja sen jäsenten etujen välillä on mahdollista tehdä ero. Kyseisen väitteen mukaan sen selvittämiseksi, onko 173 artiklassa tarkoitettu oikeussuojaintressi olemassa, on tutkittava, millaisten seikkojen avulla olisi mahdollista löytää yhdistykselle kuuluva

erillinen etu, jonka perusteella yhdistyksellä olisi sen jäsenistä riippumatta oikeus nostaa toimenpiteestä kanne perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella.

34 Valtiontuen ja polkumyyntitoimenpiteiden alalla tehtyjen komission päätösten riitauttamista koskevassa yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä kiinnitetään erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:a) valituksen, jonka perusteella tutkintamenettely on aloitettu, on tehnyt yritys tai ammatillinen yhteisö, jonka huomautukset on kuultu ja jonka huomautukset ovat suurelta osin määränneet menettelyn kulun (ks. vastaavasti polkumyynnin osalta asia 264/82, Timex v. neuvosto ja komissio, tuomio 20.3.1985, Kok. 1985, s. 849; periaate on ulotettu koskemaan perustamissopimuksen 93 artiklassa tarkoitettua menettelyä erityisesti asiassa 169/84, Cofaz ym. v. komissio, 28.1.1986 annetussa tuomiossa (Kok. 1986, s. 391); b) polkumyyntiä koskevien toimenpiteiden osalta asetuksessa itsessään hyväksytään se, että yhdistyksellä, jonka jäseniin polkumyynti on vaikuttanut, on perusteltu intressi vaatia suojatoimenpiteitä.

35 Yhteisöjen tuomioistuin on kantajan mukaan todennut edellä 34 kohdassa mainitussa asiassa Cofaz ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa menettelyyn osallistumisen osalta, että kantajan asiavaltuus riippuu kahdesta seikasta, jotka ovat

1) kantajan aktiivinen osallistuminen oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn ja

2) kantajan aseman huomattava heikentyminen.

36 Kantajan mukaan oikeussuojaintressin olemassaolo näyttää siten ensi arviolta riippuvan ulkoisista tekijöistä, jotka eivät joka tapauksessa välttämättä ole yhteydessä yhdistyksen asemaan. Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat täsmentäneet toistuvasti, että menettelyyn osallistuminen on seikka,

jonka perusteella voidaan osoittaa, että toimenpide koskee kantajaa perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetulla tavalla (ks. vastaavasti edellä 23 kohdassa mainittu asia AITEC ym. v. komissio, 36 kohta).

37 On kuitenkin tärkeää ottaa huomioon se, että aktiivinen osallistuminen menettelyyn on vain yksi niistä seikoista, joiden perusteella toimenpiteen voidaan päätellä koskevan kantajan asemaa suoraan. Toisin sanoen menettelyyn osallistuminen on vain yksi kantajalle mahdollisesti aiheutuneeseen vahinkoon viittaavista seikoista. Mikään ei estä sitä, että kantajalle aiheutunut huomattava vahinko voitaisiin päätellä muidenkin seikkojen perusteella. Muussa tapauksessa niitä kantajia, joihin kanteen kohteena oleva toimenpide olennaisesti vaikuttaa, ei kohdeltaisi tasavertaisesti, vaan sen mukaan, onko heillä ollut mahdollisuus osallistua kyseisen toimenpiteen toteuttamiseen johtaneeseen menettelyyn vai ei.

38 Nyt esillä olevassa asiassa Federolio ei ole muodollisesti osallistunut riidanalaisen asetuksen antamiseen, mutta se on kuitenkin käynyt jatkuvaa kirjeenvaihtoa komission yksiköiden kanssa. Ei kuitenkaan voida kiistää sitä, että normatiivisesta sisällöstään huolimatta asetus vaikuttaa välittömästi kantajan etuihin, jotka liittyvät öljymarkkinoiden suojaamiseen, kehittämiseen ja moitteettomaan toimintaan erityisesti kilpailun näkökulmasta. Näille markkinoille ja samalla itse kulutustukijärjestelmälle, jota Federolio yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa hoitaa, aiheutuu korjaamatonta vahinkoa objektiiviseen vastuuseen perustuvista seuraamuksista, koska seuraamukset perustuvat olettamukseen tukea saavan yrityksen vilpistä tai syyllisyydestä.

39 Asiassa Fediol vastaan komissio annetusta tuomiosta (mainittu edellä 21 kohdassa) lähtien ratkaisevana on pidetty sitä, että polkumyynnillä tai tukipalkkioilla muista kuin Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 20 päivänä joulukuuta 1979 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 3017/79 (EYVL L 339, s. 1) ammatillisille yhteisöille myönnetään nimenomaisesti joukko prosessuaalisia oikeuksia.

40 Kantajan mukaan kyseisen tuomion perusteluista ilmenee kahden tyyppisiä seikkoja.

41 Ensinnäkin se seikka, että polkumyyntiä koskevissa asetuksissa ammatillisille yhteisöille myönnetään nimenomaisesti asiavaltuus, ei ole pelkkä sattuma. Todellisuudessa tämä seikka heijastaa yhdistysten toiminnan tosiasiallista merkitystä niillä markkinoilla, joilla polkumyyntiä harjoitetaan. On kuitenkin mahdotonta ymmärtää, miksi kanneoikeuden, vaikka sillä on aineellinen perusta, olisi oltava riippuvainen yksinomaan täysin muodollisesta seikasta kuten asetukseen sisältyvästä yhdistystä koskevasta maininnasta. Lainsäädännön tarkoitus edellyttää, että asiavaltuuden olemassaolo myönnetään myös silloin, kun yhdistyksen asema vastaa sellaisen yhdistyksen asemaa, joka on polkumyyntiasetuksessa muodollisesti hyväksytty, vaikka kyseessä olevassa yhteisön säädöksessä yhdistystä ei mainittaisikaan. Eron tekemistä kantajien aseman välillä sen mukaan, onko kyse valtiontuesta tai polkumyynnin vastaisista toimenpiteistä vaiko asetuksesta, joka koskee yhteisön myöntämää tukea, ei voida hyväksyä silloin, kun on näytetty toteen, että kyseinen asetus vaikuttaa kantajan asemaan markkinoilla samalla tavoin kuin kaksi ensin mainittua toimenpidettä.

42 Kantajan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-358/89, Extramet Industrie vastaan neuvosto, 16.5.1991 antamassa tuomiossa (Kok. 1991, I-2501) sekä edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa Codorníu vastaan neuvosto antamassa tuomiossa täysin muodolliset arviointiperusteet, kuten toimenpiteen yleisyys tai erityisyys taikka se seikka, että ne, joille toimenpide on osoitettu, muodostavat avoimen ja eriytymättömän ryhmän taikka suljetun ja yksilöidyn ryhmän, on hylätty.

Nyt merkitystä on ainoastaan sillä, vaikuttaako kanteen kohteena oleva toimenpide kantajaan. On myönnettävä, että kantajalla on asiavaltuus nostaa kanne perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan nojalla, jos toimenpide haittaa kantajaa siten, että siitä aiheutunut vahinko voi saattaa kantajan asemaan, joka on täysin erilainen kuin niiden henkilöiden asema, joille toimenpide on osoitettu.

43 Toiseksi vaikka olisikin katsottava, että yhdistyksen muodollinen mainitseminen on välttämätön edellytys yhdistyksen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaisen asiavaltuuden hyväksymiselle, ja vaikka hyväksyminen puuttuu yhteisön säännöksestä, se sisältyy kuitenkin Italian lainsäädäntöön, jossa Federoliolle annetaan erityisiä tehtäviä, joilla toimivaltaisten viranomaisten tehtävien kanssa yhteen sovitettuina edistetään oliiviöljymarkkinoiden sääntelyä ja kehitystä.

44 Tällaisen kansallisen hyväksymisen relevanssi on kantajan mukaan vahvistettu yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä, sillä edellä 21 kohdassa mainitussa asiassa Fediol vastaan komissio annetussa ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Rozès, joka tarkasteli kysymystä, oliko ammatillisella yhteisöllä perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa (nykyisin neljännessä kohdassa) tarkoitettu asiavaltuus, totesi, että tältä osin ei pidä vedota muodolliseen oikeushenkilöllisyyteen, vaan on tutkittava, onko kyseessä oleva yhteisö hyväksytty laissa ja onko sillä toimivalta suorittaa tehtävät, joita sille on annettu (Kok. 1983, s. 2937, 2939 ja 2940).

45 Kantaja katsoo, että koska se on sellainen ammatillinen yhteisö, jonka sääntöjen ja Italian lainsäädännön mukaiset institutionaaliset tehtävät ovat selvästi jäsenten etujen suojelemista laajemmat, sillä on katsottava olevan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukainen asiavaltuus. Yhdistys voi siten nostaa kanteen asetuksesta N:o 887/96, sillä asetus vahingoittaa paitsi sen jäsenten etuja myös sen itsensä erityisiä etuja. Riidanalainen asetus koskee kantajaa suoraan ja erikseen erityisesti siltä osin kuin asetuksella kulutustukijärjestelmää muuttamalla haitataan sen lakisääteisten tavoitteiden edistämistä eli oliiviöljymarkkinoiden suojaamista ja kehittämistä yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

46 Asetus N:o 887/96 nimittäin koskee Federoliota, sillä ottamalla käyttöön uusi seuraamusjärjestelmä, joka ei ole niiden arviointiperusteiden mukainen, jotka on

otettu käyttöön kaikissa oikeusvaltioissa ja jotka ovat yhteisön oman oikeusjärjestyksen perustana, asetuksessa säädetään pakkausyrityksiä koskevasta vastuujärjestelmästä, jolla avoimesti vähätellään yhdenvertaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta ja seuraamusten soveltamista koskevaa laillisuusperiaatetta. Tämä tilanne koskee kantajaa suoraan ja erikseen kantajan omien institutionaalisten tehtävien pääasiallisen päämäärän eli juuri kulutustuen jakamisen ja oliiviöljymarkkinoiden edistämisen ja kehittämisen osalta.

47 Lisäksi kantaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on prosessiekonomian ja oikeusvarmuuden periaatteiden vuoksi otettava kanne tutkittavaksi, jotta vältyttäisiin seuraamusten täytäntöönpanotoimia koskevien kanteiden määrän kasvamiselta; useat yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset johtuvat näistä toimenpiteistä ja koskevat asetuksen pätevyyttä, kuten kysymykset, joita koskevan tuomion yhteisöjen tuomioistuin on antanut yhdistetyissä asioissa C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415). Tähän tilanteeseen liittyy myös lisäriski kansallisten tuomioistuinten ristiriitaisista tuomioista; kansallisilla tuomioistuimilla on yhteisöjen tuomioistuimiin verrattuna joka tapauksessa selvästi vähemmän mahdollisuuksia arvioida asiaa kaikki siihen vaikuttavat seikat huomioon ottaen (ks. julkisasiamies Jacobsin edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Extramet Industrie v. neuvosto antama ratkaisuehdotus, Kok. 1991, s. 2507, 71 ja 73 kohta). Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä on lisäksi todettu useaan kertaan, että perustamissopimuksen 173 artiklaa ei pidä tulkita rajoittavasti.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

48 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklassa määrätään, että jos asianosainen haluaa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ratkaisee asian tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan väitteen, jossa ei ole kysymys pääasian ratkaisemisesta. Saman artiklan 3 kohdassa määrätään, että jollei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätä toisin, hakemuksen jatkokäsittely on suullinen. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tässä asiassa saanut esitettyjä asiakirjoja tutkiessaan riittävästi tietoja, se ratkaisee asian ilman suullista käsittelyä.

49 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa yksityisille myönnetään oikeus nostaa kanne kaikista päätöksistä, jotka siitä huolimatta, että ne on annettu asetuksena, koskevat niitä suoraan ja erikseen. Tällä määräyksellä pyritään välttämään se, että yhteisöjen toimielimet voisivat yksinkertaisesti asetuksen muodon valitsemalla sulkea pois yksityisen mahdollisuuden nostaa kanne sitä suoraan ja erikseen koskevasta päätöksestä, ja siten täsmentämään, että muodon valinta ei voi muuttaa toimenpiteen luonnetta (ks. yhdistetyt asiat 789/79 ja 790/79, Calpak ja Società Emiliana Lavorazione Frutta v. komissio, tuomio 17.6.1980, Kok. 1980, s. 1949, 7 kohta ja asia T-476/93, FRSEA ja FNSEA v. neuvosto, määräys 28.10.1993, Kok. 1993, s. II-1187, 19 kohta).

50 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu myös, että tehtäessä eroa asetuksen ja päätöksen välillä arviointiperusteena on käytettävä sitä, päteekö kyseinen toimenpide yleisesti vai ei (ks. asia 307/81, Alusuisse v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.10.1982, Kok. 1982, s. 3463, 8 kohta).

51 Nyt esillä olevassa asiassa on siis analysoitava asetuksen N:o 887/96 laatua ja erityisesti niitä oikeusvaikutuksia, joita sillä pyritään saamaan aikaan tai siitä aiheutuu.

52 Kyseisellä asetuksella pyritään muuttamaan asetusta N:o 2677/85. Siinä säädetään muutoksia niihin seuraamuksiin, joita on määrättävä, jos jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen toteaa, että kyseessä oleva oliiviöljy ei vastaa mitään asetuksen N:o 136/66 liitteeseen sisältyvää määritelmää, tai jos oliiviöljy ei ole sen laatuista kuin sen on ilmoitettu olevan, vaikka se vastaisikin jotakin liitteen määritelmistä. Siinä säädetään lisäksi niistä tilanteista, joissa seuraamusta ei ole syytä määrätä.

53 Tällaiset säännökset ovat perustamissopimuksen 189 artiklassa tarkoitetulla tavalla yleisesti päteviä säännöksiä. Niitä sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja niistä aiheutuu oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määritellylle henki-

löryhmälle eli niille oliiviöljyn pakkausyrityksille, jotka on hyväksytty asetuksen N:o 3089/78 2 artiklan nojalla ja joille myönnetään oliiviöljyn kulutustukea.

54 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen yleiseen sovellettavuuteen ja siten sen normatiivisuuteen ei vaikuta se, että on mahdollista vaihtelevalla täsmällisyydellä määritellä niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa nimetä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että tällainen soveltaminen perustuu objektiiviseen oikeudelliseen tai tosiasialliseen tilanteeseen, joka toimenpiteessä määritellään ottaen huomioon sen tarkoitus (asia 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, tuomio 11.7.1968, Kok. 1968, s. 595, 605 ja 606; asia 64/69, Compagnie française commerciale et financière v. komissio, tuomio 16.4.1970, Kok. 1970, s. 221, 11 kohta; asia 101/76, Koninklijke Scholten Honig v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.5.1977, Kok. 1977, s. 797, 23 kohta ja asia T-183/94, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli de Torre di Mosto ym. v. komissio, määräys 29.6.1995, Kok. 1995, s. II-1941, 48 kohta).

55 Vaikka nyt esillä olevassa asiassa niiden pakkausyritysten lukumäärä, jotka saivat kulutustukea riidanalaisen asetuksen antamisen ajankohtana, on rajallinen, on kuitenkin todettava, että kyseisessä asetuksessa säädetään sellaisen seuraamuksen soveltamisesta, joka perustuu objektiiviseen tilanteeseen eli siihen, että oliiviöljyn ilmoitettu laatu ja/tai tyyppi ei vastaa siihen sovellettavan säädöksen mukaista laatua ja/tai tyyppiä, ja tämä tilanne on määritelty ottaen huomioon asetuksen tarkoitus eli petosten ehkäiseminen ja torjuminen rikkomisen vakavuuden mukaisesti. Lisäksi niiden yritysten lukumäärä, joita riidanalainen asetus koskee, voi vaihdella.

56 Asetus N:o 887/96 on siten luonteensa ja sisältönsä puolesta normatiivinen, eikä se ole perustamissopimuksen 189 artiklassa tarkoitettu päätös.

57 Oikeuskäytännössä on täsmennetty, että tietyissä olosuhteissa myös normatiivinen toimenpide, jota sovelletaan yleisesti asianomaisiin taloudellisiin toimijoihin, voi koskea joitakin niistä erikseen (edellä 42 kohdassa mainittu asia Extramet Industrie

v. neuvosto, 13 kohta ja edellä 24 kohdassa mainittu asia Codorníu v. neuvosto, 19 kohta). Tällaisessa tapauksessa yhteisön säädös voi olla samanaikaisesti sekä normatiivinen että tiettyjen taloudellisten toimijoiden osalta päätöksen luonteinen (yhdistetyt asiat T-481/93 ja T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomio 13.12.1995, s. II-2941, 50 kohta).

58 Päätös koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä erikseen kuitenkin vain siinä tapauksessa, että päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden takia tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197 ja 223; edellä 24 kohdassa mainittu asia Codorníu v. neuvosto, tuomion 20 kohta ja asia T-12/93, CCE de Vittel ym. v. komissio, tuomio 27.4.1995, Kok. 1995, II-1247, 36 kohta).

59 Tämän vuoksi nyt esillä olevassa asiassa on syytä tutkia, vaikuttaako riidanalainen asetus kantajaan sille tunnusomaisten erityispiirteiden takia tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella se asetukseen nähden erottuu kaikista muista.

60 Yhdistysten nostamien kanteiden osalta on todettava erityisesti, että oikeuskäytännön mukaan ne voidaan ottaa tutkittavaksi ainakin seuraavassa kolmessa eri tilanteessa:

a) Kun oikeussäännöissä annetaan ammatillisille yhteisöille nimenomaisesti joukko prosessuaalisia oikeuksia (edellä 21 kohdassa mainittu asia Fediol v. komissio, tuomion 28—30 kohta ja edellä 58 kohdassa mainittu asia CCE de Vittel ym. v. komissio, tuomion 39—42 kohta).

b) Kun yhdistys edustaa sellaisten yritysten etuja, joilla itsellään olisi oikeus nostaa kanne (edellä 23 kohdassa mainittu asia AITEC ym. v. komissio, tuomion 62 kohta).

c) Kun yhdistys voidaan yksilöidä sillä perusteella, että toimenpide vaikuttaa sen omiin etuihin yhdistyksenä, koska kumoamisvaatimuksen kohteena oleva päätös vaikuttaa sen asemaan neuvottelijana (yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 219, 21—24 kohta; edellä 22 kohdassa mainittu asia CIRFS ym. v. komissio, tuomion 28—30 kohta ja edellä 57 kohdassa mainittu asia Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomion 64 kohta).

61 Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat näissä kolmessa tilanteessa ottaneet huomioon myös sen, että kyseinen yhdistys on osallistunut menettelyyn.

62 Ensimmäisen edellä mainitun tilanteen osalta, jossa yhdistyksen nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi — eli silloin kun oikeussäännöissä annetaan ammatillisille yhteisöille nimenomaisesti joukko prosessuaalisia oikeuksia — riittää sen toteaminen, että missään oliiviöljyn kulutustukea koskevassa säädöksessä Federolion kaltaisille ammatillisille yhteisöille ei anneta prosessuaalisia oikeuksia.

63 Kantaja ei tältä osin voi vedota Italian lainsäädännössä sille annettuihin erityisiin tehtäviin. Vaikka olisikin näytetty toteen, että Italian viranomaiset ovat ehkä antaneet kantajalle tällaisia tehtäviä oliiviöljyn myynnin edistämistä Italiassa koskevan kansallisen ja yhteisön tason politiikan sääntelyn ja kehittämisen yhteydessä ja että kantajalla tämän vuoksi on ehkä asiavaltuus italialaisissa tuomioistuimissa nostettavien kanteiden osalta, on todettava, että tämän seikan perusteella ei voida muuttaa perustamissopimuksen 173 artiklan mukaista oikeussuojakeinojärjestelmää, jonka tarkoituksena on uskoa yhteisöjen tuomioistuimille toimivalta valvoa toimielinten toimenpiteiden laillisuutta. Tämän seikan perusteella ei missään tapauksessa

voida ottaa tutkittavaksi kumoamiskannetta, jonka on nostanut sellainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka ei täytä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa asetettuja edellytyksiä (asia C-87/95 P, CNPAAP v. neuvosto, määräys 24.4.1996, Kok. 1996, s. I-2003, 38 kohta; edellä 32 kohdassa mainittu asia Greenpeace ym. v. komissio, määräyksen 51 kohta ja edellä 54 kohdassa mainittu asia Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto ym. v. komissio, määräyksen 59 kohta). Muunlainen ratkaisu merkitsisi nimittäin sitä, että kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen ei enää riippuisi yhteisön lainsäätäjän tahdosta ottaa tietyt taloudelliset toimijat ja/tai tietyt ammatilliset yhteisöt mukaan toimielinten toimenpiteiden valmistelumenettelyyn vaan kansallisten viranomaisten pikemminkin kyseisen jäsenvaltion omaan etuun kuin yhteisön yleiseen etuun perustuvasta itsenäisestä päätöksestä.

64 Vaikka oletettaisiinkin, että sitä, että kansalliset viranomaiset ovat antaneet yhdistykselle tiettyjä tehtäviä, voitaisiin pitää seikkana, joka vaikuttaa yhdistyksen yksilöimiseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, on kuitenkin niin, ettei tämä seikka riitä kantajan yksilöimiseksi ottaen huomioon, että ei ole näytetty toteen miltä osin kantajan asema olisi erilainen kuin minkä tahansa muun yhteisössä toimivan sellaisen yhdistyksen asema, jolle on annettu kansallisella tasolla samat tehtävät.

65 Toisen edellä mainitun tilanteen osalta (ks. edellä 60 kohdan b alakohta), jossa yhdistyksen nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi — eli silloin kun yhdistys edustaa sellaisten yritysten etuja, joita toimenpide koskee erikseen — kantaja katsoo, että noin tuhat kulutustukea saavaa pakkausyritystä muodostivat asetuksen voimaantulon ajankohtana helposti yksilöitävissä olevan ryhmän ja että asetuksen antaminen koskee niitä siten suoraan ja erikseen. Federolion kanneoikeus perustuisi tämän vuoksi sen jäsenten erityisiin etuihin, joita Federolio edustaa.

66 Tältä osin on todettava, että se seikka, että kanteen kohteena oleva asetus on sen antamisajankohtana vaikuttanut rajalliseen määrään kansallisten viranomaisten

rekistereissä olevia oliiviöljyn pakkausyrityksiä, ei yksilöi näitä yrityksiä suhteessa kaikkiin muihin yrityksiin, sillä ne ovat samanlaisessa asemassa kuin mikä tahansa yritys, joka voi nyt tai tulevaisuudessa ryhtyä toimimaan oliiviöljyn pakkausmarkkinoilla ja hakea kulutustukea (asia T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori v. neuvosto, määräys 11.1.1995, Kok. 1995, s. II-1, 28 kohta).

67 Federolio katsoo kolmannen edellä mainitun tilanteen osalta (ks. edellä 60 kohdan c alakohta), jossa yhdistyksen nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että kanteen kohteena oleva toimenpide on vaikuttanut yhdistyksen omiin etuihin, että sen etuihin sisältyy yhtäältä järjestelmän yhteisön päämäärien mukaista toimintaa koskeva intressi ja toisaalta kulutustuen asianmukaista kehittämistä ja sen moitteetonta toimintaa kokonaisuudessaan koskeva intressi, koska se on asetuksen N:o 136/66 11 artiklan nojalla hyväksytty ammatillinen yhteisö, jonka tehtäviin kuuluu tuen maksaminen pakkausyrityksille.

68 Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen, joka vaikuttaa sellaisen tietyn yksityisten ryhmän yleisiin etuihin, jonka yhteisiä etuja edistämään yhdistys on perustettu, ei voida katsoa koskevan tätä yhdistystä erikseen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla ja että yhdistys ei siten voi nostaa kumoamiskannetta, koska sen jäsenet eivät voi itsekään tehdä näin (yhdistetyt asiat 19/62, 20/62, 21/62 ja 22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962, Kok. 1962, s. 943 ja 960; asia 72/74, Union syndicale ym. v. neuvosto, tuomio 18.3.1975, Kok. 1975, s. 401, 17 kohta; asia 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays v. komissio, määräys 11.7.1979, Kok. 1979, s. 2429 ja 2432; asia 282/85, DEFI v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. 2469, 16 kohta; asia 117/86, UFADE v. neuvosto ja komissio, määräys 5.11.1986, Kok. 1986, s. 3255, 12 kohta ja edellä 23 kohdassa mainittu asia AITEC ym. v. komissio, tuomion 58 ja 59 kohta). Tiettyjen erityisten seikkojen perusteella, kuten sen, että yhdistys on osallistunut perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun säädöksen antamiseen johtaneeseen menettelyyn, voidaan kuitenkin ottaa tutkittavaksi sellaisen yhdistyksen

nostama kanne, jonka jäseniä riidanalainen säädös ei koske suoraan ja erikseen, juuri sen vuoksi, että säädös vaikuttaa yhdistyksen asemaan neuvottelijana (edellä 60 kohdassa mainittu asia Van der Kooy ym. v. komissio, tuomion 21—24 kohta ja edellä 22 kohdassa mainittu asia CIRFS ym. v. komissio, tuomion 28—30 kohta).

69 On siten tutkittava, voidaanko kantaja yksilöidä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla niiden erityisten intressien perusteella, joihin kantaja on vedonnut, eli kantajan institutionaalisen aseman sekä sen aseman perusteella, joka kantajalla on tukea pakkausyrityksille maksavana järjestönä.

70 Aluksi on todettava, että kantajan jäsenet eli oliiviöljyn pakkausyritykset ovat antaneet kantajalle ne tehtävät, joita se kuvaa institutionaalisiksi tehtävikseen, ja että yhdistyksen sääntöjen mukaan näillä yrityksillä on kiistatta oikeus määrätä yhdistyksen johtamisesta ja tehtävistä ja siten määritellä myös ne edut, joita yhdistyksen on edistettävä (sääntöjen 5 §:n 8 kohta ja 27 § ja edellä 68 kohdassa mainittu asia DEFI v. komissio, 18 kohta). Ne edut, joita Federolio pitää ominaan, eivät tämän vuoksi eroa oliiviöljyn pakkausyritysten eduista erityisesti Italian oliiviöljymarkkinoiden suojaamisen ja kehittämisen osalta.

71 Seuraavaksi on todettava, että riidanalainen asetus ei koske kantajan omia etuja tukea pakkausyrityksille maksavana yhteisönä. Koska Federolio ei ole pakkausyritys, sille ei voida määrätä seuraamuksia kyseisen asetuksen perusteella. Lisäksi koska Federolio on voittoa tavoittelematon yhdistys (sääntöjen 1 §), sen toiminnastaan kulutustukijärjestelmän soveltajana perimä korvaus on tarkoitettu ainoastaan kattamaan tukien maksamisjärjestelmän hoitamisesta johtuvat kustannukset (asetuksen N:o 136/66 11 artiklan 5 kohta sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asetuksella N:o 1917/80). Vaikka olisikin näytetty toteen, että tästä lähteestä peräisin olevat tulot ovat mahdollisesti vähentyneet uuden seuraamusjärjestelmän

soveltamisen vuoksi, tämä ei kuitenkaan voi uhata Federolion elinkelpoisuutta yhdistyksenä (ks. vastaavasti edellä 58 kohdassa mainittu asia CCE de Vittel ym. v. komissio, tuomion 52 kohta). Federolio ei myöskään ole näyttänyt toteen, millä tavalla sen asema tukien maksamisesta vastaavana yhteisönä eroaa muiden samoista tehtävistä Italiassa tai muualla yhteisössä vastaavien yhteisöjen asemasta ja yksilöi sen perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

72 Kantajaa ei siten voida yksilöidä minkään sellaisen arviointiperusteen nojalla, joka oikeuskäytännössä on hyväksytty yhdistyksen nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen perustaksi.

73 Vedoten edellä 21 kohdassa mainitussa asiassa Fediol vastaan komissio, edellä 34 kohdassa mainitussa asiassa Cofaz ym. vastaan komissio, edellä 23 kohdassa mainitussa asiassa AITEC ym. vastaan komissio, edellä 42 kohdassa mainitussa asiassa Extramet Industrie vastaan neuvosto ja edellä 24 kohdassa mainitussa asiassa Codorníu vastaan neuvosto annetuista tuomioista tekemäänsä analyysiin kantaja katsoo, että vaikka sen asema ei poikkeaisikaan näissä asioissa kantajina olleiden yhdistysten asemasta ja erityisesti sen yhdistyksen asemasta, joka oli asianosaisena ensiksi mainitussa asiassa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi kuitenkin hyväksyttävä sen asiavaltuus riidanalaisen asetuksen osalta. Kantajan mukaan olisi syrjintäkiellon periaatteen vastaista perustaa ammatillisen yhteisön kanneoikeus sellaisen yksilöllisen intressin käsitteen varaan, joka vaihtelee kanteen kohteena olevan asetuksen oikeudellisen perustan mukaan.

74 Näitä perusteluja ei voida hyväksyä. EHTY:n perustamissopimuksesta poiketen EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisen kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen on riippuvainen yksilöintiä koskevista arviointiperusteista, joissa edellytetään enemmän kuin vain sitä, että toimenpide vaikuttaa kyseisten yritysten ja/tai yhdistysten etuihin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. vastaan neuvosto, 14.12.1962 antamassaan tuomiossa (Kok. 1962, s. 901 ja 917), että "Rooman sopimuksilla käyttöön otetussa järjestelmässä asetetaan yksityisten nostamien kumoamiskanteiden tutkittavaksi ottamiselle tiukemmat edellytykset kuin EHTY:n

perustamissopimuksessa", ja korosti, että "yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei kuitenkaan ole ottaa kantaa tämän järjestelmän etuihin". Tämän vuoksi se seikka, että tiettyjen yritysten etuja edistävän yhdistyksen nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen riippuu sovellettavista oikeussäännöistä — eli siitä, että yhdistys voidaan yksilöidä normatiivisen yhteisön säädöksen yhteydessä sillä perusteella, että se on osallistunut kyseisen säädöksen antamista edeltäneeseen hallinnolliseen menettelyyn, kun taas muussa yhteydessä yhdistystä ei voida yksilöidä, koska tällaista osallistumista koskevaa säännöstä ei ole — ei voi merkitä yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista, koska ei ole näytetty toteen, että yhteisön lainsäätäjä olisi näin menetellessään loukannut yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita kuten oikeutta tulla kuulluksi. Normatiivisten toimenpiteiden valmistelumenettely tai kyseiset toimenpiteet itsessään eivät kuitenkaan yleisesti sovellettavina toimenpiteinä edellytä näiden periaatteiden perusteella sitä, että kyseessä olevat henkilöt ja/tai yhdistykset osallistuvat näiden säädösten antamiseen, koska niiden poliittisten tahojen, jotka antavat perustamissopimuksen nojalla nämä säädökset, oletetaan edustavan näiden henkilöiden ja/tai yhdistysten etuja.

75 Tämä kanta vahvistetaan ainakin implisiittisesti yhdistetyissä asioissa C-15/91 ja C-108/91, Buckl ym. vastaan komissio, 24.11.1992 annetussa tuomiossa (Kok. 1992, s. I-6061, 28—30 kohta). Tässä asiassa, jossa oli kyse komission säädöstä vastaan nostetusta kumoamiskanteesta, kantajat vetosivat siihen, että niiden asema vastasi niiden toimijoiden asemaa, joita polkumyyntitullien käyttöön ottamisesta annettu asetus koski, ja että yhteisöjen tuomioistuin oli tätä alaa koskevissa tuomioissa antanut yksityisille mahdollisuuden vaatia tällaisen asetuksen kumoamista.

76 Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksynyt näitä perusteluja. Se katsoi, että vaikka on totta, että polkumyyntiä koskevan menettelyn yhteydessä valittajilla on joissakin tapauksissa oikeus nostaa kumoamiskanne komission päätöksestä olla aloittamatta polkumyyntiä koskevaa menettelyä, valittajille oli suotu tällaiset oikeudet ainoastaan niiden takeiden vuoksi, jotka niille oli annettu alan perusasetuksissa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että kanteen kohteena olevan asetuksen yhteydessä yhteisöjen tuottajille ei ollut annettu mitään vastaavia takeita, joten kantajat eivät siten voineet vedota perustellusti samanlaiseen oikeusturvaan, joka polkumyyntiä koskevan menettelyn yhteydessä valittajille on myönnetty.

77 Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuin on todennut implisiittisesti mutta varmasti, että se seikka, että toimenpide vaikuttaa tietyn yrityksen tai yhdistyksen etuihin samalla tavalla kuin niiden yritysten ja/tai yhdistysten etuihin, jotka voivat käyttää hyväkseen prosessuaalisia oikeuksia polkumyyntiä koskevien toimenpiteiden alalla, ei merkitse kumoamiskanteen nostamista koskevan asiavaltuuden alan laajentamista koskemaan myös ensiksi mainittuja silloin, kun niille ei ole annettu vastaavia oikeuksia niiden toimialalla sovellettavassa lainsäädännössä. Tämä ratkaisu perustuu lainsäädäntömenettelyn luonteeseen, sillä siinä ei edellytetä, että kaikille niille henkilöille, joihin toimenpide vaikuttaa, annetaan oikeus tulla kuulluksi, mutta siinä ei myöskään suljeta pois lainsäätäjän mahdollisuutta ottaa vastaan tietoja kyseisiltä yrityksiltä ja/tai yhdistyksiltä silloin, kun tämä voidaan perustella kyseessä olevan taloudellisen sektorin erityispiirteillä.

78 Kantaja ei voi väittää, että kanteen tutkittavaksi ottamisella voitaisiin välttää riski siitä, että seuraamusten täytäntöönpanotoimista nostettavien kanteiden määrä kasvaa tai että eri kansalliset tuomioistuimet antavat ristiriitaisia tuomioita. Vaikka tällaisten riskien olemassaolo olisikin näytetty toteen, niillä ei voida perustella perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn sen oikeussuojakeinojärjestelmän muuttamista, jonka tarkoituksena on uskoa yhteisöjen tuomioistuimille toimielinten toteuttamien toimenpiteiden laillisuusvalvonta. Tämän seikan perusteella ei missään tapauksessa voida ottaa tutkittavaksi kumoamiskannetta, jonka on nostanut sellainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka ei täytä 173 artiklan neljännessä kohdassa asetettuja edellytyksiä (ks. vastaavasti edellä 63 kohdassa mainittu asia CNPAAP v. neuvosto, määräyksen 38 kohta ja edellä 32 kohdassa mainittu asia Greenpeace ym. v. komissio, määräyksen 51 kohta).

79 Luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille annetaan perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa menettelyssä nimenomainen mahdollisuus asettaa toimielinten toimenpiteiden pätevyys kyseenalaiseksi silloin, kun ne eivät voi nostaa niistä kumoamiskannetta perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla, ja näin poistetaan riski siitä, että eri kansalliset tuomioistuimet antavat ristiriitaisia päätöksiä.

80 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen asetus ei koske kantajana olevaa yhdistystä erikseen. Kanne on siten jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

81 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Annettiin Luxemburgissa 30 päivänä syyskuuta 1997.

H. Jung — kirjaaja

R. García-Valdecasas — viidennen jaoston puheenjohtaja