DOMSTOLENS DOM

25. juli 2002 *

I sag C-50/00 P,

Unión de Pequeños Agricultores, Madrid (Spanien), ved abogados J. Ledesma Bartret og J. Jiménez Laiglesia y de Oñate, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

angående appel af kendelse afsagt den 23. november 1999 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Afdeling) i sag T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (Sml. II, s. 3357), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne kendelse,

* Processprog: spansk.

de andre parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved I. Díez Parra, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved J. Guerra Fernández og M. Condou-Durande, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann, F. Macken, N. Colneric og s. von Bahr samt dommerne C. Gulmann (refererende dommer), D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: afdelingschef D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. november 2001, hvorunder Unión de Pequeños Agricultores var repræsenteret ved J. Jiménez Laiglesia y de Oñate, Rådet ved I. Díez Parra og Kommissionen ved J. Guerra Fernández og M. Condou-Durande,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. marts 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. februar 2000 har Unión de Pequeños Agricultores i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af kendelse afsagt den 23. november 1999 af Retten i Første Instans i sag T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (Sml. II, s. 3357, herefter »den appellerede kendelse«), hvorved Retten afviste den af Unión de Pequeños Agricultores anlagte sag med påstand om delvis annullation af Rådets forordning (EF) nr. 1638/98 af 20. juli 1998 om ændring af forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT L 210, s. 32, herefter »den anfægtede forordning«).

Relevante retsregler

2 Den 22. september 1966 vedtog Rådet forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193). Ved denne forordning blev der bl.a. oprettet en fælles markedsordning for olivenolie, baseret på et system med garanterede priser og produktionsstøtte. Det ved forordning nr. 136/66 indførte system er senere blevet ændret flere gange. Den således ændrede fælles markedsordning for olivenolie omfatter et system med ordninger for interventionspriser, produktionsstøtte, forbrugsstøtte og oplagring samt for import og eksport.

3 Den 20. juli 1998 vedtog Rådet den anfægtede forordning, som bl.a. medfører en reform af den fælles markedsordning for olivenolie. Den tidligere interventionsordning ophæves og erstattes af en ordning med støtte til kontrakter om privat oplagring. Forbrugsstøtten og den særlige støtte til små producenter ophæves. Stabiliseringsmekanismen for produktionsstøtte, som er baseret på en maksimal garantimængde for hele Fællesskabet, ændres ved, at denne maksimale garantimængde fordeles mellem producentmedlemsstaterne i form af nationale maksimale garantimængder. Endelig udelukkes de olivenplantager, som anlægges efter den 1. maj 1998, fra enhver fremtidig støtte, med visse undtagelser.

Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede kendelse

4 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. oktober 1998 anlagde Unión de Pequeños Agricultores, som er en faglig sammenslutning, der varetager interesserne hos mindre landbrugsvirksomheder i Spanien, og som er en juridisk

person efter spansk ret, i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (efter ændring nu artikel 230, stk. 4, EF), sag med påstand om annullation af den anfægtede forordning med undtagelse af støtteordningen for spiseolie.

5 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 23. december 1998 fremsatte Rådet en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

6 Ved den appellerede kendelse tog Retten formalitetsindsigelsen til følge og fastslog, at det var åbenbart, at sagen måtte afvises.

7 Efter at Retten i den appellerede kendelses præmis 34 havde bemærket, at borgerne ifølge fast retspraksis i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, kan anfægte enhver beslutning, der berører dem umiddelbart og individuelt, skønt den er udfærdiget i form af en forordning, og at afgørelsen af, om der foreligger en forordning eller en beslutning, skal bero på, om den pågældende retsakt er almengyldig eller ej, udtalte den i kendelsens præmis 44, at den anfægtede forordning efter sin karakter og rækkevidde er retsanordnende, og at den ikke udgør en beslutning i EF-traktatens artikel 189's forstand (nu artikel 249 EF).

8 Retten bemærkede videre i den appellerede kendelses præmis 45, at selv en normativ retsakt, som gælder generelt for de pågældende erhvervsdrivende, under visse omstændigheder kan berøre nogle af dem individuelt, og at en fællesskabs-

akt således på én gang kan have retsanordnende karakter og i forhold til visse erhvervsdrivende have karakter af en beslutning. Retten udtalte herefter

— i den appellerede kendelses præmis 46, at det imidlertid »[h]ertil kræves [...], at den pågældende fysiske eller juridiske person skal være i stand til at godtgøre, at den pågældende retsakt rammer vedkommende på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre [...]«, og

— i kendelsens præmis 47, at sammenslutninger i det mindste har søgsmålskompetence i tilfælde, hvor en retsforskrift udtrykkeligt indrømmer branchesammenslutninger en række processuelle rettigheder, når sammenslutningen repræsenterer interesser hos virksomheder, som selv har søgsmålskompetence, og når sammenslutningen er individualiseret på grund af den anfægtede retsakt, fordi dens egne interesser som sammenslutning er berørt, bl.a. fordi dens forhandlerposition er blevet berørt ved den retsakt, som påstås annulleret.

9 I det foreliggende tilfælde udtalte Retten imidlertid i den appellerede kendelses præmis 48, at sagsøgeren ikke kunne påberåbe sig nogen af disse tre typetilfælde til støtte for en realitetsbehandling af sagen.

10 I denne forbindelse bemærkede Retten bl.a., i den appellerede kendelses præmis 50, at »sagsøgeren ikke [har] godtgjort, at sammenslutningens medlemmer rammes af den anfægtede forordning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, som adskiller dem fra alle andre. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at den omstændighed, at den

anfægtede forordning på tidspunktet for sin vedtagelse berørte de af den sagsøgende sammenslutnings medlemmer, som på daværende tidspunkt var aktive på markederne for olivenolie, i givet fald ved at nogle af dem blev tvunget til at indstille deres virksomhed, ikke adskiller dem fra alle andre erhvervsdrivende inden for Fællesskabet, eftersom de befinder sig i en objektivt fastlagt situation, der kan sammenlignes med den, som enhver anden erhvervsdrivende befinder sig i, der aktuelt eller i fremtiden kommer ind på disse markeder [...]. Den sagsøgende sammenslutnings medlemmer berøres alene af den anfægtede forordning i deres objektive egenskab af erhvervsdrivende, som er aktive på disse markeder, på samme måde som alle andre erhvervsdrivende, der er aktive på de samme markeder«.

11 Retten anførte desuden i den appellerede kendelses præmis 53-55, at den sagsøgende sammenslutning heller ikke med føje kunne hævde, at sagen burde realitetsbehandles, fordi den anfægtede forordning krænkede visse af dens særlige interesser, og den konkluderede i kendelsens præmis 58, at sagsøgeren ikke kunne anses for individualiseret efter nogen af de kriterier, som er anvendt i retspraksis for realitetspåkendelsen af et annullationssøgsmål, der er anlagt af en sammenslutning.

12 Endelig behandlede Retten det sidste argument, som var fremsat af sagsøgeren til godtgørelse af, at sammenslutningen var individuelt berørt af den anfægtede forordnings bestemmelser, nemlig et argument vedrørende risikoen for, at den ville blive berøvet en effektiv domstolsbeskyttelse. Retten udtalte herom følgende:

»61 Hvad angår argumentet om retsbeskyttelsens manglende effektivitet henviser sagsøgeren til, at der ikke findes nationale retsmidler til i givet fald at sikre en prøvelse af den anfægtede forordnings gyldighed i kraft af en præjudiciel forelæggelse i henhold til EF-traktatens artikel 177 [(nu artikel 234 EF)].

62 Det skal herom fremhæves, at det følger af princippet om ligebehandling af alle borgere hvad angår betingelserne for at anlægge annullationssøgsmål ved

Fællesskabets retsinstanser, at disse betingelser ikke må gøres afhængige af særegne forhold ved den enkelte medlemsstats domstolsordning. I så henseende bør det i øvrigt understreges, at medlemsstaterne som følge af princippet om loyalt samarbejde i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) er forpligtet til at bidrage til fuldstændigheden af det retsmiddel- og proceduresystem, som er oprettet ved EF-traktaten, og hvormed Fællesskabets retsinstanser skal kunne kontrollere lovligheden af fællesskabsinstitutionernes retsakter (jf. herom dommen [af 23.4.1986] i sagen Les Verts mod Parlamentet [sag 294/83, Sml. s. 1339], præmis 23).

63 Disse omstændigheder kan imidlertid ikke begrunde, at Retten fraviger det retsmiddelsystem, som er indført ved traktatens artikel 173, stk. 4, som dette er fastlagt i retspraksis, og overskrider grænserne for sin kompetence efter denne bestemmelse.

64 Sagsøgeren kan heller ikke støtte sin argumentation på, at en procedure i henhold til traktatens artikel 177 eventuelt kan være langvarig. Denne omstændighed kan nemlig ikke begrunde en ændring af den søgsmålsordning, der er fastlagt i EF-traktatens artikel 173, 177 og 178 (nu artikel 235 EF), og hvorved Domstolen er tillagt kompetence til at efterprøve lovligheden af institutionernes retsakter. En sådan omstændighed kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, som ikke opfylder betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, skal antages til realitetsbehandling (Domstolens kendelse af 24.4.1996, sag C-87/95 P, CNPAAP mod Rådet, Sml. I, s. 2003, præmis 38).«

13 På grundlag af disse betragtninger fastslog Retten i den appellerede kendelses præmis 65, at sagsøgeren ikke kunne anses for individuelt berørt af den anfægtede forordning, og at det ikke var nødvendigt at undersøge, om sammenslutningen var umiddelbart berørt af forordningen, da én af betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, for en realitetsbehandling ikke var opfyldt af denne.

Appellen

14 Appellanten har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede kendelse ophæves.

— Det fastslås, at den af appellanten anlagte sag kan antages til realitetsbehandling, og sagen hjemvises til Retten til behandling af realiteten.

15 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises, idet det er åbenbart, at den ikke kan antages til realitetsbehandling, subsidiært forkastes, idet den er åbenbart ugrundet.

— Appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Ved kendelse afsagt den 12. september 2000 af Domstolens præsident har Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

17 Appellanten har til støtte for sine påstande i appelsagen fremsat fire anbringender.

18 For det første har appellanten gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 61 har udlagt sammenslutningens argument om, at den berøves en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis søgsmålet ikke antages til realitetsbehandling, forkert. Appellanten støttede nemlig ikke dette argument på den blotte omstændighed, at der ikke findes nationale retsmidler, men derimod på det forhold, at afvisningen af sagen i det foreliggende tilfælde strider mod det effektivitetskrav, som knytter sig til den grundlæggende rettighed, appellanten har påberåbt sig. For det andet har appellanten gjort gældende, at begrundelsen for den appellerede kendelse er utilstrækkelig, fordi den ikke omfatter de faktiske og retlige argumenter, appellanten havde fremsat i stævningen og i sine bemærkninger til formalitetsindsigelsen, idet Retten alene i kendelsens præmis 63 nævner ét af disse argumenter, som den endda har gengivet ukorrekt. For det tredje har appellanten gjort gældende, at den appellerede kendelses præmis 62 er selvmodsigende. I denne forbindelse har appellanten anført, at hvis princippet om loyalt samarbejde forudsætter, at der etableres et nationalt retsmiddel, som i givet fald giver mulighed for en præjudiciel forelæggelse af spørgsmålet om fællesskabsretsaktens gyldighed, må det konstateres, at en borgers ret til en effektiv domstolsbeskyttelse er gjort afhængig af særegne forhold ved den enkelte medlemsstats domstolsordning. For det fjerde har appellanten gjort gældende, at den appellerede kendelse strider mod en grundlæggende rettighed, som er en del af Fællesskabets retsorden, idet det i det foreliggende tilfælde ikke er blevet undersøgt, om afvisningen af sagen under hensyntagen til alle de faktiske og retlige omstændigheder fører til, at den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse tilsidesættes.

Formaliteten

19 Rådet har ligesom Kommissionen gjort gældende, at det er åbenbart, at appellen skal afvises, idet appellanten savner retlig interesse. Disse parter mener således, at Rettens bemærkninger om den effektive domstolsbeskyttelse udgør et obiter dictum, eftersom den egentlige begrundelse for ikke at antage sagen til realitets-

behandling som anført i den appellerede kendelses præmis 65 er, at én af betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, for en realitetsbehandling ikke er opfyldt af appellanten. Fællesskabets retsinstanser skal fortsat anvende den nævnte traktatbestemmelse, selv om national ret ikke giver mulighed for at anlægge en sag ved domstolene, idet de skal efterprøve, om de i bestemmelsen fastsatte betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling er opfyldt.

20 Ifølge Rådet og Kommissionen skulle appellanten således, for at sagen kunne antages til realitetsbehandling, til støtte for appellen have påberåbt sig, at der ved den appellerede kendelse er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 173, stk. 4, og nærmere bestemt have godtgjort, at sammenslutningen er individuelt berørt af den anfægtede forordning, i stedet for at påberåbe sig, at den berøves en effektiv domstolsbeskyttelse, hvilket på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin under ingen omstændigheder kan medføre, at sagen skal antages til realitetsbehandling.

21 Det bemærkes hertil, at en retlig interesse hos appellanten forudsætter, at appellen med sit resultat kan tilføre parten en fordel (dom af 13.7.2000, sag C-174/99 P, Parlamentet mod Richard, Sml. I, s. 6189, præmis 33).

22 Ved den appellerede kendelse blev den sag, appellanten havde anlagt ved Retten, afvist.

23 Det er således sikkert, at det vil tilføre appellanten en fordel, såfremt appelsagen admitteres, eftersom den af sammenslutningen anlagte sag så kan blive behandlet i realiteten. Spørgsmålet, om den hævdede ret til en effektiv domstolsbeskyttelse under visse omstændigheder kan medføre, at et annullationssøgsmål til prøvelse af en forordning, som er anlagt af en fysisk eller juridisk person, kan admitteres, vedrører appelsagens realitet og kan under alle omstændigheder ikke foregribe spørgsmålet om appellantens retlige interesse i søgsmålet.

24 Under disse omstændigheder bør appellen antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Parternes argumenter

25 Med de fire anbringender, der bør behandles samlet, har appellanten i det væsentlige gjort gældende, at Rettens afvisning af sagen, for så vidt som den er baseret på den argumentation, som fremgår af den appellerede kendelses præmis 61-64, udgør en tilsidesættelse af sammenslutningens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse med henblik på at kunne varetage sine egne eller medlemmernes interesser.

26 Ifølge appellanten forudsætter de omtvistede bestemmelser i den anfægtede forordning — som indebar ophævelse af interventionsordningen, forbrugsstøtten og støtten til små producenter — ikke, at der udstedes nationale gennemførelsesbestemmelser, og de giver ikke anledning til retsakter fra de spanske myndigheders side. Appellanten har derfor ikke inden for det spanske retssystem mulighed for at anlægge sag med påstand om annullation af en national retsakt, som kan henføres til disse bestemmelser, hvorfor muligheden for en præjudiciel forelæggelse til prøvelse af bestemmelsernes gyldighed er udelukket. Det er desuden end ikke muligt for appellanten eller for sammenslutningens medlemmer at overtræde sådanne bestemmelser for herefter at anfægte gyldigheden af den sanktion, de i givet fald ville blive pålagt.

27 Da der ikke er foretaget en undersøgelse af, om afvisningen af søgsmålet med påstand om delvis annullation af den anfægtede forordning under hensyntagen til sagens omstændigheder fører til, at appellantens ret til domstolsbeskyttelse berøves sin effektivitet, er den appellerede kendelse ifølge appellanten i strid med en grundlæggende rettighed, som er en del af Fællesskabets retsorden.

28 Appellanten har gjort gældende, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse indebærer, at der skal foretages en specifik undersøgelse af de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde. En rettighed kan ikke siges at være virkelig effektiv, hvis dens effektivitet ikke er blevet undersøgt konkret. I realiteten indebærer en sådan undersøgelse nødvendigvis en undersøgelse af, om der i det foreliggende tilfælde findes et alternativt retsmiddel. I denne forbindelse har appellanten henvist til præmis 32 og 33 i dom af 2. april 1998, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen (sag C-321/95 P, Sml. I, s. 1651), der ifølge appellanten bekræfter, at et annullationssøgsmål, der er anlagt i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, skal antages til realitetsbehandling, hvis der ikke findes et nationalt retsmiddel.

29 Rådet og Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at det under alle omstændigheder er åbenbart, at appellen er ugrundet, eftersom det ikke fremgår af traktatens artikel 173, stk. 4, at det forhold, at appellanten ikke har adgang til et retsmiddel ved en domstol efter national ret, udgør et kriterium eller en omstændighed, som kan begrunde, at et direkte annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en almengyldig fællesskabsretsakt antages til realitetsbehandling. Det eneste relevante kriterium er, om den pågældende er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede retsakt. Spørgsmålet, om appellanten er individuelt og umiddelbart berørt, er imidlertid ikke omfattet af appelsagen, idet det alene er Rettens vurdering af de argumenter, der er fremsat vedrørende spørgsmålet om den effektive domstolsbeskyttelse, som er indbragt for Domstolen.

30 Rådet og Kommissionen har endvidere henvist til, at der ved traktaten er oprettet et fuldstændigt retsmiddelsystem, hvormed Domstolen er tillagt kompetence til at efterprøve lovligheden og gyldigheden af institutionernes retsakter, herunder navnlig de almengyldige retsakter. Kommissionen har anført, at en medlemsstat, som gør en præjudiciel forelæggelse meget vanskelig eller endda umulig, ganske vist tilsidesætter den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse og således også den forpligtelse til loyalt samarbejde, som følger af traktatens artikel 5, men at overtrædelsen selv i et sådant tilfælde ikke kan bringes til ophør ved at gøre vold på ordlyden af traktatens artikel 173, stk. 4, men derimod ved, at der indledes en traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat i henhold til artikel 226 EF.

31 Kommissionen har desuden anført, at den ikke forstår, hvordan appellanten kan gøre gældende, at der i spansk ret ikke findes noget retsmiddel med henblik på at få prøvet den anfægtede forordning ved en domstol. Den har henvist til, at forordningen er en bindende retsakt, som umiddelbart skaber rettigheder og forpligtelser for de retsundergivne, således at enhver overtrædelse af dens bestemmelser kan gøres gældende for de nationale retter. Efter spansk ret er forvaltningen — ligesom det uden tvivl også er tilfældet i andre af medlemsstaternes retsordener — forpligtet til at træffe afgørelse vedrørende en begæring, som en person, der har en interesse heri, har indgivet. Hvis de kompetente myndigheder efter udløbet af en vis frist ikke har taget stilling til en sådan begæring, anses dette for et afslag eller i bestemte tilfælde tværtimod for et bekræftende svar, hvilket giver mulighed for at anlægge en sag, såfremt den, der har fremsat begæringen, ikke er tilfreds med det svar, han har fået. Når sagen først er anlagt ved en domstol, er der ikke noget, der forhindrer borgeren i at påberåbe sig alle fællesskabsretlige bestemmelser og i givet fald at fremsætte begæring om en præjudiciel forelæggelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af den anfægtede retsakt på grundlag af artikel 234 EF.

Domstolens bemærkninger

32 Indledningsvis bemærkes, at appellanten ikke har bestridt Rettens konstatering i den appellerede kendelses præmis 44 af, at den anfægtede forordning er almengyldig. Appellanten har heller ikke bestridt konstateringen i den appellerede kendelses præmis 56 af, at den anfægtede forordning ikke berører appellantens egne interesser, eller konstateringen i kendelsens præmis 50 af, at sammenslutningens medlemmer ikke rammes af den anfægtede forordning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, som adskiller dem fra alle andre.

33 Under disse omstændigheder skal det undersøges, om appellanten, i sin egenskab af en sammenslutning, der repræsenterer sine medlemmers interesser, alligevel er berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af den anfægtede forordning i overensstemmelse med traktatens artikel 173, stk. 4, alene fordi retten til en effektiv domstolsbeskyttelse gør dette påkrævet, i betragtning af, at der angiveligt ikke er adgang til noget retsmiddel ved de nationale domstole.

34 Det bemærkes, at i henhold til traktatens artikel 173, stk. 2 og 3, har Domstolen kompetence til at udtale sig om klager, der af en medlemsstat, af Rådet eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse samt magtfordrejning, samt om sådanne klager, der indbringes af Europa-Parlamentet, af Revisionsretten og af Den Europæiske Centralbank med henblik på at bevare disses prærogativer. Ifølge bestemmelsens stk. 4 kan »[e]nhver fysisk eller juridisk person [...] på samme grundlag indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.

35 En forordning kan således, i sin egenskab af almengyldig retsakt, ikke inden for rammerne af traktatens artikel 173 anfægtes af andre retssubjekter end institutionerne, Den Europæiske Centralbank og medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 6.3.1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. s. 777, præmis 40).

36 En almengyldig retsakt, som f.eks. en forordning, kan imidlertid under visse omstændigheder berøre visse fysiske eller juridiske personer individuelt, og får derfor i forhold til dem karakter af en beslutning (jf. bl.a. dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13, af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19, og af 31.5.2001, sag C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 4239, præmis 27). Dette er tilfældet, såfremt den omtvistede retsakt rammer en bestemt fysisk eller juridisk person på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre og derfor individualiserer ham på lignende måde som en adressat (jf. bl.a. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 22.11.2001, sag C-452/98, Nederlandse Antillen mod Rådet, Sml. I, s. 8973, præmis 60).

37 Såfremt denne betingelse ikke er opfyldt, er ingen fysiske eller juridiske personer under nogen omstændigheder berettigede til at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en forordning (jf. i denne retning kendelsen i sagen CNPAAP mod Rådet, præmis 38).

38 Det bemærkes imidlertid, at Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, inden for hvilket dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med traktaten og med de almindelige retsgrundsætninger, som de grundlæggende rettigheder er en del af.

39 Borgerne skal derfor have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af fællesskabsretten, idet retten til en sådan beskyttelse hører til de almindelige retsgrundsætninger, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner. Denne ret er tillige fastslået i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, og af 27.11.2001, sag C-424/99, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9285, præmis 45).

40 Der er imidlertid dels ved traktatens artikel 173 og EF-traktatens artikel 184 (nu artikel 241 EF), dels ved traktatens artikel 177 oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Fællesskabets retsinstanser (jf. i denne retning dommen i sagen Les Verts mod Parlamentet, præmis 23). Fysiske eller juridiske personer, der på grund af betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, for at antage en sag til realitetsbehandling ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter direkte, har inden for rammerne af dette system efter omstændighederne mulighed for at gøre gældende, at sådanne retsakter er ugyldige, enten for Fællesskabets retsinstanser i form af en indsigelse i medfør af traktatens artikel 184 eller for de nationale retter, og at få disse, som ikke er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter (jf. dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 20), til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom.

41 Det påhviler således medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og proceduresystem, som sikrer overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

42 I denne forbindelse er de nationale retter, i overensstemmelse med det princip om loyalt samarbejde, som følger af traktatens artikel 5, forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende de nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at fysiske og juridiske personer får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver national afgørelse eller anden foranstaltning, der vedrører anvendelse af en almengyldig fællesskabsretsakt over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig.

43 I den sammenhæng skal det bemærkes, som fremhævet af generaladvokaten i punkt 50-53 i forslaget til afgørelse, at en opfattelse af retsmiddelsystemet som den, appellanten har gjort sig til talsmand for, hvorefter der er adgang til at anlægge direkte annullationssøgsmål ved Fællesskabets retsinstanser, såfremt det efter en konkret undersøgelse fra deres side af de nationale processuelle regler kan godtgøres, at disse regler ikke tillader borgerne at anlægge en sag om gyldigheden af den anfægtede fællesskabsretsakt, ikke er holdbar. Et sådant system ville nemlig forudsætte, at Fællesskabets retsinstanser i hvert enkelt konkret tilfælde undersøger og fortolker den nationale procesret, hvilket går ud over den kompetence, de er tillagt med hensyn til kontrollen med fællesskabsretsakternes lovlighed.

44 Endelig skal det tilføjes, at ifølge den ordning for legalitetskontrol, som er oprettet ved traktaten, kan en fysisk eller juridisk person kun anlægge en sag til prøvelse af en forordning, såfremt den ikke alene berører ham umiddelbart, men også individuelt. Selv om denne betingelse skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse under hensyntagen til de forskellige omstændigheder, som kan individualisere en sagsøger (jf. f.eks. dom af 2.2.1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 14, dommen i sagen Extramet Industrie mod Rådet, præmis 13, og dommen i sagen Codorníu mod Rådet, præmis 19), kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der ses bort fra den omhandlede betingelse, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved traktaten.

45 Det er ganske vist muligt at forestille sig en anden ordning for kontrol med lovligheden af almengyldige fællesskabsretsakter end den, der er oprettet ved den

oprindelige traktat, og hvis principper aldrig er blevet ændret, men det tilkommer i givet fald medlemsstaterne at foretage en reform af den nugældende ordning i overensstemmelse med artikel 48 EU.

46 På grundlag af det ovenfor anførte skal det fastslås, at Retten ikke har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at afvise den af appellanten anlagte sag uden at undersøge, om der i det foreliggende tilfælde findes et retsmiddel ved en national domstol, som giver adgang til en prøvelse af gyldigheden af den anfægtede forordning.

47 Appellen skal derfor forkastes.

Sagens omkostninger

48 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, og appellanten har tabt sagen, bør det pålægges appellanten at betale sagens omkostninger.

49 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, der ligeledes ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, bærer institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det bør i medfør af denne bestemmelse bestemmes, at Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Appellen forkastes.**

2) **Unión de Pequeños Agricultores betaler sagens omkostninger.**

3) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.**

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Skouris
	Cunha Rodrigues	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juli 2002.

R. Grass — G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær — Præsident