YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

25 päivänä heinäkuuta 2002 *

Asiassa C-50/00 P,

Unión de Pequeños Agricultores, kotipaikka Madrid (Espanja), edustajinaan abogado J. Ledesma Bartret ja abogado J. Jiménez Laiglesia y de Oñate, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

jossa valittaja vaatii muutoksenhaussaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (kolmas jaosto) asiassa T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores vastaan neuvosto, 23.11.1999 antaman määräyksen (Kok. 1999, s. II-3357) kumoamista,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

vastapuolena ja muuna asianosaisena:

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehenään I. Díez Parra, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukee

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J. Guerra Fernández ja M. Condou-Durande, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, F. Macken, N. Colneric ja S. von Bahr sekä tuomarit C. Gulmann (esittelevä tuomari), D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,

kirjaaja: osastopäällikkö D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Unión de Pequeños Agricultoresin, edustajanaan J. Jiménez Laiglesia y de Oñate, neuvoston, asiamiehenään I. Díez Parra, ja komission, asiamiehinään J. Guerra Fernández ja M. Condou-Durande, 6.11.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Unión de Pequeños Agricultores on hakenut muutosta yhteisöjen tuomioistuimeen 16.2.2000 toimittamallaan valituksella EY:n tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan nojalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores vastaan neuvosto, 23.11.1999 antamaan määräykseen (Kok. 1999, s. II-3357; jäljempänä valituksenalainen määräys), jolla se hylkäsi valittajan kanteen, jossa se vaati rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen N:o 136/66/ETY muuttamisesta 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1638/98 (EYVL L 210, s. 32; jäljempänä riidanalainen asetus) kumoamista osittain.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Neuvosto antoi 22.9.1966 rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä asetuksen N:o 136/66/ETY (EYVL L 172, s. 3025). Tällä asetuksella otettiin erityisesti käyttöön oliiviöljyn yhteinen markkinajärjestely, joka perustui tavoitehintoihin ja tuotantotukeen. Asetuksen N:o 136/66/ETY järjestelmään on tämän jälkeen tehty useita muutoksia. Muutettuun oliiviöljyn yhteiseen markkinajärjestelyyn sisältyivät interventiohinta-, tuotantotuki-, kulutustuki-, varastointi- sekä tuonti- ja vientijärjestelmät.

3 Neuvosto antoi 20.7.1998 riidanalaisen asetuksen, jolla uudistetaan erityisesti oliiviöljyn yhteistä markkinajärjestelyä. Aiempi interventiojärjestelmä kumottiin ja korvattiin yksityisten varastointisopimusten tukijärjestelmällä. Kulutustuki sekä pientuottajille myönnetty erityistuki poistettiin. Koko yhteisöä koskevaan taattuun enimmäismäärään perustuvaa tuotantotuen tasapainottamismekanismia on muutettu niin, että tämä koko yhteisöä koskeva määrä jaetaan tuottajajäsenvaltioille kansallisiksi taatuiksi määriksi. Lisäksi 1.5.1998 jälkeen istutettuihin oliivitarhoihin ei poikkeuksia lukuun ottamatta sovelleta tulevia tukijärjestelmiä.

Oikeudenkäyntimenettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

4 Unión de Pequeños Agricultores, joka on ammatillinen yhdistys, johon kuuluu espanjalaisia maatalousalan pienyrityksiä, joiden etuja se puolustaa, ja joka on Espanjan oikeuden mukaan oikeushenkilö, nosti EY:n perustamissopimuksen

173 artiklan neljännen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan neljäs kohta) nojalla kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 20.10.1998 jättämällään kannekirjelmällä, jossa se vaati riidanalaisen asetuksen kumoamista muutoin kuin syötäväksi tarkoitettujen oliivien tukijärjestelmän osalta.

5 Neuvosto esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 23.12.1998 jättämällään erillisellä hakemuksella.

6 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi tämän oikeudenkäyntiväitteen valituksenalaisella määräyksellä ja jätti kanteen tämän johdosta tutkimatta sillä perusteella, että sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuivat.

7 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomautti riidanalaisen määräyksen 34 kohdassa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa annetaan yksityisille oikeus riitauttaa päätökset, jotka siitä huolimatta, että ne on annettu asetuksina, koskevat näitä suoraan ja erikseen, ja että ratkaistaessa sitä, onko kyseessä asetus vai päätös, on tutkittava sitä, onko kyseinen toimi yleisesti sovellettava vai ei; tämän jälkeen se totesi valituksenalaisen määräyksen 44 kohdassa, että riidanalainen asetus on luonteeltaan ja soveltamisalaltaan normatiivinen ja että se ei ole perustamissopimuksen 189 artiklassa (josta on tullut EY 249 artikla) tarkoitettu päätös.

8 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen määräyksen 45 kohdassa siitä, että tietyissä tilanteissa jopa normatiivinen toimi, jota sovelletaan yleisesti niihin taloudellisiin toimijoihin, joita asia koskee, voi koskea

joitakin niistä erikseen ja että tällöin yhteisön toimi voi olla luonteeltaan samanaikaisesti normatiivinen ja tiettyjä taloudellisia toimijoita kohtaan päätös, minkä jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi:

— valituksenalaisen määräyksen 46 kohdassa, että "luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on kuitenkin voitava osoittaa, että kyseinen säädös vaikuttaa häneen hänelle tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella hän erottuu kaikista muista — — " ja

— valituksenalaisen määräyksen 47 kohdassa, että yhdistysten nostamat kanteet voidaan tältä osin ottaa tutkittavaksi ainakin silloin, kun oikeussäännössä annetaan ammatillisille yhdistyksille nimenomaisesti useita prosessuaalisia mahdollisuuksia tai kun yhdistys edustaa sellaisten yritysten etuja, joilla itsellään olisi oikeus nostaa kanne, taikka kun yhdistys voidaan yksilöidä sillä perusteella, että riidanalainen toimi vaikuttaa yhdistyksen omiin etuihin erityisesti, koska kumoamiskanteen kohteena oleva toimi vaikuttaa sen asemaan neuvottelijana.

9 Kyseisessä asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 48 kohdassa, että kantaja ei voi vedota yhteenkään näistä kolmesta tilanteesta perustellakseen kanteensa tutkittavaksi ottamista.

10 Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 50 kohdassa, että "kantaja ei ole osoittanut, että riidanalainen asetus vaikuttaa sen jäseniin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista. Tältä osin on riittävää todeta, että se seikka, että riidanalainen asetus on sen anta-

misajankohtana vaikuttanut tuolloin oliiviöljymarkkinoilla toimineisiin kantajan jäseniin ja mahdollisesti saanut osan niistä lopettamaan toimintansa, ei ole omiaan yksilöimään näitä yrityksiä kaikkiin muihin yhteisössä toimiviin yrityksiin nähden, sillä ne ovat vastaavassa objektiivisesti määritellyssä tilanteessa kuin mikä tahansa toimija, joka voi nyt tai tulevaisuudessa ryhtyä toimimaan näillä markkinoilla — — . Riidanalainen asetus koskee kantajan jäseniä ainoastaan, koska ne ovat objektiivisesti arvioituina näillä markkinoilla toimivia taloudellisia toimijoita samoin kuin muut näillä markkinoilla toimivat toimijat".

11 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi lisäksi valituksenalaisen määräyksen 53—55 kohdassa, että kantaja ei voi myöskään kanteensa tutkittavaksi ottamisen perusteeksi väittää, että riidanalainen asetus vaikuttaa sen tiettyihin erityisiin etuihin, ja totesi tämän määräyksen 58 kohdassa, että kantajaa ei voida yksilöidä minkään sellaisessa oikeuskäytännössä vahvistetun edellytyksen nojalla, joka koskee yhdistyksen nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista.

12 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli kantajan viimeistä perustelua, jolla se pyrki osoittamaan, että riidanalaisen asetuksen säännökset koskivat sitä erikseen, ja joka koski vaaraa jäädä ilman tehokasta oikeussuojaa. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"61 Tehokkaan oikeusturvan puuttumista koskevan väitteen osalta on huomattava, että jäsenvaltion sisäisten oikeussuojakeinojen yhteydessä voidaan tarvittaessa valvoa riidanalaisen asetuksen pätevyyttä [EY:n] perustamissopimuksen 177 artiklan [josta on tullut EY 234 artikla] mukaisen ennakkoratkaisupyynnön avulla.

62 Tältä osin on korostettava, että periaate, jonka mukaan kaikilla oikeussubjekteilla on oltava yhdenvertainen mahdollisuus nostaa kumoamiskanne

yhteisöjen tuomioistuimissa, edellyttää sitä, että kanteen nostamisen edellytykset eivät riipu kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen ominaispiirteistä. Tältä osin on myös todettava, että jäsenvaltioiden on EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) lojaalin yhteistyön periaatteen nojalla edistettävä EY:n perustamissopimuksessa käyttöön otetun oikeussuojakeinoja ja menettelyjä koskevan järjestelmän toimintaa, jolla yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi annetaan yhteisön toimielinten toimien laillisuuden valvonta (ks. tältä osin asia [294/83,] Les Verts v. Euroopan parlamentti, [tuomio 23.4.1986, Kok. 1986, s. 1339; Kok. Ep. VIII, s. 551], tuomion 23 kohta).

63 Näillä seikoilla ei kuitenkaan voida perustella sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jättäisi huomiotta perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa perustetun oikeussuojakeinojen järjestelmän, sellaisena kuin sitä on täsmennetty oikeuskäytännössä, ja ylittäisi tässä määräyksessä asetetut toimivaltansa rajat.

64 Kantaja ei voi myöskään käyttää perusteluna perustamissopimuksen 177 artiklaan perustuvan menettelyn mahdollista pitkää kestoa. Tämän seikan perusteella ei voida muuttaa EY:n perustamissopimuksen 173, 177 ja 178 artiklassa (josta on tullut EY 235 artikla) käyttöön otettua oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmää, jonka tarkoituksena on antaa yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi toimielinten toimien laillisuuden valvonta. Tällaisen perustelun perusteella ei missään tapauksessa voida ottaa tutkittavaksi sellaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostamaa kumoamiskannetta, 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)."

13 Näiden huomioiden jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 65 kohdassa, että riidanalaisen asetuksen ei voida katsoa koskevan kantajaa erikseen ja että koska kantaja ei täytä yhtä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa asetetuista tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, ei ole tarpeen tutkia kysymystä, koskeeko tämä asetus sitä suoraan.

Valitus

14 Valittaja vaatii muutoksenhaussaan, että yhteisöjen tuomioistuin:

— kumoaa valituksenalaisen määräyksen

— toteaa, että sen nostama kanne on otettava tutkittavaksi, ja palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

15 Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin:

— toteaa, että valitus on jätettävä tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, tai toissijaisesti, että kanne on selvästi perusteeton

— velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 Komissio hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 12.9.2000 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

17 Valituksensa tueksi valittaja vetoaa neljään valitusperusteeseen.

18 Ensinnäkin valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen määräyksen 61 kohdassa tulkinnut virheellisesti sen väitettä, joka koski sitä, ettei sillä ole tehokasta oikeussuojaa, jos kannetta ei tutkita. Valittajan mukaan se ei perustellut tätä väitettä pelkästään sillä, ettei kansallisia oikeusturvakeinoja olisi olemassa, vaan sillä, että tutkimatta jättämisellä ei tässä asiassa noudatettu tehokkuutta koskevaa edellytystä, joka liittyy siihen perustavanlaatuiseen oikeuteen, johon valittaja vetoaa. Toiseksi valittaja väittää, että valituksenalaisen määräyksen perustelut ovat puutteelliset, sillä niissä ei vastata valittajan kanteessa ja oikeudenkäyntiväitteestä tekemissään huomautuksissa esittämiin tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskeviin perusteluihin, vaan kyseisen määräyksen 63 kohdassa mainitaan niistä ainoastaan yksi, joka lisäksi esitetään virheellisesti. Kolmanneksi valittaja väittää, että kyseisen määräyksen 62 kohta on ristiriitainen. Se katsoo tältä osin, että vaikka lojaalin yhteistyön periaate edellyttää sellaisen kansallisen oikeussuojakeinon luomista, jonka yhteydessä voidaan tarpeen vaatiessa tehdä ennakkoratkaisupyyntö yhteisön toimen pätevyydestä, on todettava, että yksityisen oikeussubjektin oikeus saada tehokasta oikeussuojaa riippuu kunkin jäsenvaltion lainkäyttöjärjestelmän ominaispiirteistä. Neljänneksi valittaja väittää, että koska käsiteltävänä olevassa asiassa valituksenalaisessa määräyksessä ei tutkittu, aiheuttaako kanteen tutkimatta jättäminen, kun huomioon otetaan kaikki tosiseikat ja oikeudelliset seikat, sen, että perustavanlaatuista oikeutta saada tehokasta oikeussuojaa loukataan, tällä määräyksellä on loukattu yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvaa perustavanlaatuista oikeutta.

Valituksen tutkittavaksi ottaminen

19 Neuvosto ja komissio vaativat, että valitus on jätettävä tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat sen vuoksi, että valittajalla ei ole oikeussuojan tarvetta. Niiden mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehokasta oikeussuojaa koskevat huomautukset on esitetty ylimää-

räisinä huomautuksina, sillä kanteen tutkimatta jättäminen johtuu, kuten valituksenalaisen määräyksen 65 kohdassa todetaan, tosiasiallisesti siitä, että valittaja ei täytä yhtä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa asetetuista tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Vaikka kansallisessa oikeusjärjestyksessä ei säädetä mahdollisuudesta saattaa kanne tuomioistuimen käsiteltäväksi, yhteisön tuomioistuinten pitää näin ollen edelleen soveltaa perustamissopimuksen kyseistä määräystä niin, että ne tarkistavat, täyttyvätkö siinä asetetut tutkittavaksi ottamisen edellytykset vai eivät.

20 Jotta valituksen perusteella voitaisiin vahvistaa, että valittajan kanne on otettava tutkittavaksi, valittajan olisi neuvoston ja komission mukaan pitänyt käyttää valituksensa perusteena sitä, että valituksenalaisessa määräyksessä on sovellettu virheellisesti perustamissopimuksen 173 artiklan neljättä kohtaa, ja erityisesti osoitusta siitä, että riidanalainen asetus koskee sitä erikseen, eikä mahdollista tehokkaan oikeussuojan puuttumista, joka yhteisön oikeuden nykytilassa ei voi missään tapauksessa saada aikaan kyseisen kanteen ottamista tutkittavaksi.

21 Tältä osin on huomautettava, että valittajalla olevan oikeussuojan tarpeen olemassaolo edellyttää, että valitus voi mahdollisesti tuottaa hänelle jotakin hyötyä (asia C-174/99 P, parlamentti v. Richard, tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, s. I-6189, 33 kohta).

22 Valituksenalaisessa määräyksessä valittajan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostama kanne jätettiin tutkimatta.

23 Näin ollen, jos valitus hyväksyttäisiin, valittaja saisi siitä varmasti hyötyä, sillä hänen kanteensa asiasisältö voitaisiin tutkia. Kysymys siitä, voidaanko väitetyllä oikeudella tehokkaaseen oikeussuojaan perustella tietyissä tilanteissa sellaisen kanteen tutkittavaksi ottamista, jonka luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on nostanut asetuksen kumoamiseksi, kuuluu valituksen asiakysymykseen eikä se voi missään tapauksessa merkitä sitä, että valittajalla ei olisi oikeussuojan tarvetta.

24 Näin ollen valitus on otettava tutkittavaksi.

Aineellinen kysymys

Asianosaisten lausumat

25 Neljässä valitusperusteessaan, jotka on tutkittava yhdessä, valittaja väittää, että sen nostaman kanteen tutkimatta jättäminen valituksenalaisen määräyksen 61—64 kohdassa esitetyin perustein loukkaa sen oikeutta saada tehokasta oikeussuojaa omien tai jäsentensä etujen puolustamiseksi.

26 Valittajan mukaan riidanalaisen asetuksen säännökset, jotka koskevat interventiojärjestelmän kumoamista sekä kulutustuen ja pientuottajille myönnettävän tuen poistamista, eivät edellytä minkäänlaisia kansallisia toimeenpanosäädöksiä eivätkä edellytä Espanjan viranomaisten toimia. Tämän vuoksi valittajalla ei ole Espanjan oikeusjärjestyksessä mahdollisuutta vaatia kyseisiin säännöksiin liittyvän kansallisen toimen kumoamista, joten ennakkoratkaisupyyntöä näiden säännösten pätevyydestä ei voida tehdä. Valittaja tai sen jäsenet eivät voi myöskään edes rikkoa tällaisia säännöksiä voidakseen tämän jälkeen riitauttaa niihin mahdollisesti sovellettavan seuraamuksen pätevyyden.

27 Koska valituksenalaisessa määräyksessä ei tutkittu, aiheuttaako asetuksen osittaista kumoamista koskevan kanteen tutkimatta jättäminen, kun huomioon otetaan kaikki käsiteltävänä olevan asian olosuhteet, sen, että valittajan oikeutta saada tehokasta oikeussuojaa loukataan, sillä on valittajan mukaan loukattu yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvaa perustavanlaatuista oikeutta.

28 Valittaja katsoo, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan edellyttää käsiteltävänä olevan asian erityisolosuhteiden yksityiskohtaista tarkastelua. Ei voi olla kyse oikeuden tosiasiallisesta tehokkuudesta ilman, että tätä tehokkuutta tutkittaisiin konkreettisesti. Tällaiseen tutkimiseen kuuluu valittajan mukaan väistämättä sen tutkiminen, onko käsiteltävänä olevassa tilanteessa käytettävissä muita oikeussuojakeinoja. Tältä osin valittaja viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-321/95 P, Greenpeace Council ym. vastaan komissio, 2.4.1998 antaman tuomion (Kok. 1998, s. I-1651) 32 ja 33 kohtaan, jossa sen mukaan vahvistetaan, että jos kansallisia oikeussuojakeinoja ei ole olemassa, perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan nojalla nostettu kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi.

29 Neuvosto ja komissio väittävät, että valitus on joka tapauksessa selvästi perusteeton, koska perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa ei määrätä, että se, ettei kantajan ole mahdollista käyttää kansallisen oikeuden mukaista oikeussuojakeinoa, olisi kriteeri tai olosuhde, jolla voitaisiin perustella luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön yleisesti sovellettavasta yhteisön toimesta nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen. Neuvoston ja komission mukaan ainoa merkityksellinen kriteeri on se, että riidanalainen toimi koskee kyseistä henkilöä suoraan ja erikseen. Valituksessa ei kuitenkaan arvioida sitä, koskeeko riidanalainen asetus kantajaa suoraan ja erikseen, ja siinä mainitaan neuvoston ja komission mukaan ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvio tehokasta oikeussuojaa koskevista väitteistä.

30 Neuvosto ja komissio huomauttavat lisäksi, että perustamissopimuksella on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimien ja erityisesti yleisesti sovellettavien toimien laillisuuden tai pätevyyden valvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi. Komission mukaan jäsenvaltio, joka tekisi ennakkoratkaisukysymyksen esittämisestä suhteettoman vaikeaa tai jopa mahdotonta, rikkoisi perustavanlaatuista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ja laiminlöisi perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua lojaalin yhteistyön velvoitettaan. Tässäkään tapauksessa tällaista rikkomusta ei voitaisi lopettaa vääristämällä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan sisältöä vaan aloittamalla EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely kyseessä olevaa jäsenvaltiota vastaan.

31 Komissio toteaa vielä, ettei se ymmärrä, kuinka valittaja voi väittää, että Espanjan oikeusjärjestys ei tarjoa mitään oikeussuojakeinoa riidanalaista asetusta vastaan. Komissio huomauttaa, että kyseinen asetus on sitova toimi, joka tuottaa hallintoalamaisille välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia, joten sen säännösten rikkomisesta voidaan nostaa kanne kansallisissa tuomioistuimissa. Espanjan oikeudessa, kuten epäilemättä muissakin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä, hallinnon on tehtävä päätös kyseessä olevien henkilöiden hakemuksista. Jos toimivaltaiset viranomaiset tietyn määräajan kuluttua eivät ole ottaneet kantaa näihin hakemuksiin, tällainen toimimattomuus vastaa kieltävää vastausta tai tietyissä tilanteissa päinvastoin myöntävää vastausta, jonka hakemuksen esittäjä voi riitauttaa, jos hän ei ole tyytyväinen saamaansa vastaukseen. Kun asia on näin saatettu tuomioistuimeen, mikään ei estä kyseistä oikeussubjektia vetoamasta kaikkiin yhteisön oikeuden säännöksiin ja tarpeen mukaan vaatimasta ennakkoratkaisupyynnön esittämistä riitautetun toimen tulkinnasta tai pätevyydestä EY 234 artiklan nojalla.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

32 Aluksi on todettava, ettei valittaja ole riitauttanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen määräyksen 44 kohdassa esittämää toteamusta, jonka mukaan riidanalainen asetus on yleisesti sovellettava. Valittaja ei ole myöskään riitauttanut kyseisen määräyksen 56 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan riidanalainen asetus ei vaikuta kantajan omiin etuihin, eikä määräyksen 50 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan riidanalainen asetus ei vaikuta sen jäseniin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista.

33 Tässä tilanteessa on tutkittava, voiko valittajalla jäsentensä etujen puolustajana olla kuitenkin asiavaltuus nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaisesti kumoamiskanne riidanalaisesta asetuksesta pelkästään sillä perusteella, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan edellyttää tätä, kun otetaan huomioon se, että väitteen mukaan käytettävissä ei ole mitään tehokkaita oikeussuojakeinoja kansallisissa tuomioistuimissa.

34 On huomautettava, että perustamissopimuksen 173 artiklan toisen ja kolmannen kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on puuttuva toimivalta, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perustamissopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö, sekä lisäksi Euroopan parlamentin, tilintarkastustuomioistuimen ja Euroopan keskuspankin oikeuksiensa turvaamiseksi nostamat kanteet. Kyseisen säännöksen neljännen kohdan mukaan "luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samoin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen".

35 Perustamissopimuksen 173 artiklan yhteydessä muut oikeussubjektit kuin toimielimet, Euroopan keskuspankki ja jäsenvaltiot eivät voi nostaa kannetta asetuksesta, joka on yleisesti sovellettava toimi (ks. vastaavasti asia 92/78, Simmenthal v. komissio, tuomio 6.3.1979, Kok. 1979, s. 777, 40 kohta).

36 Yleisesti sovellettava toimi, kuten asetus, voi kuitenkin tietyissä olosuhteissa koskea erikseen tiettyjä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, jolloin se on niitä kohtaan päätöksen luonteinen toimi (ks. mm. asia C-358/89, Extramet Industrie v. neuvosto, tuomio 16.5.1991, Kok. 1991, s. I-2501, 13 kohta; asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994, Kok. 1994, s. I-1853, Kok. Ep. XV, s. I-177, 19 kohta ja asia C-41/99 P, Sadam Zuccherifici ym. v. neuvosto, tuomio 31.5.2001, Kok. 2001, s. I-4239, 27 kohta). Tilanne on tällainen, kun kyseinen toimi vaikuttaa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (ks. erityisesti asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197 ja 223, Kok. Ep. I, s. 181 ja asia C-452/98, Nederlandse Antillen v. neuvosto, tuomio 22.11.2001, Kok. 2001, s. I-8973, 60 kohta).

37 Ellei luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö täytä tätä edellytystä, hänellä ei missään tapauksessa ole asiavaltuutta nostaa kumoamiskannetta asetuksesta (ks. tältä osin em. asia CNPAAP v. neuvosto, määräyksen 38 kohta).

38 On kuitenkin huomautettava, että Euroopan yhteisö on oikeusyhteisö, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen ja niiden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, joihin kuuluvat perusoikeudet.

39 Näin ollen yksityisten oikeussubjektien on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta, koska oikeus tällaiseen oikeussuojaan on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista yleisistä oikeusperiaatteista. Tämä oikeus on myös vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn Euroopan yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa (ks. mm. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta ja asia C-424/99, komissio v. Itävalta, tuomio 27.11.2001, Kok. 2001, s. I-9285, 45 kohta).

40 Perustamissopimuksen 173 ja 184 artiklalla (josta on tullut EY 241 artikla) sekä 177 artiklalla on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimiin kohdistuva lailli-suusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi (ks. vastaavasti asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986, Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta). Tässä järjestelmässä luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka eivät perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa mainittujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi voi suoraan riitauttaa yleisesti sovellettavia yhteisön toimia, voivat tilanteen mukaan vedota tällaisten toimien pätemättömyyteen joko välillisesti perustamissopimuksen 184 artiklan nojalla yhteisön tuomioistuimissa tai kansallisissa tuomioistuimissa, jotka eivät ole toimivaltaisia itse toteamaan, että kyseiset toimet ovat pätemättömiä (ks. asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987, Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 20 kohta), ja vaatia viimeksi mainittuja esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle tältä osin ennakkoratkaisukysymyksiä.

41 Näin ollen jäsenvaltioiden on luotava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jolla voidaan taata oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan.

42 Tässä yhteydessä kansallisten tuomioistuinten on perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätyn lojaalin yhteistyön periaatteen nojalla mahdollisuuksien mukaan tulkittava ja sovellettava oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kansallisia menettelysääntöjä siten, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat riitauttaa tuomioistuimissa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuuden, joka liittyy yleisesti sovellettavan yhteisön toimen soveltamiseen niiden osalta, ja vedota viimeksi mainitun toimen pätemättömyyteen.

43 Tältä osin on todettava, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 50—53 kohdassa, ettei voida hyväksyä valittajan kannattamaa oikeussuojakeinojen järjestelmän tulkintaa, jonka mukaan kumoamiskanne yhteisöjen tuomioistuimissa olisi mahdollinen, mikäli tällaisen tuomioistuimen suorittaman kansallisten menettelysääntöjen konkreettisen tarkastelun pohjalta voidaan osoittaa, että näiden menettelysääntöjen mukaan yksityinen oikeussubjekti ei voi nostaa kannetta, jolla se voisi riitauttaa riidanalaisen yhteisön toimen pätevyyden. Tällaisessa järjestelmässä edellytettäisiin kussakin konkreettisessa tilanteessa, että yhteisöjen tuomioistuimet tutkivat ja tulkitsevat kansallisia menettelysääntöjä, mikä ylittäisi niiden toimivallan yhteisön toimien laillisuusvalvonnan alalla.

44 On vielä lisättävä, että perustamissopimuksella luodun laillisuusvalvontajärjestelmän mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen asetuksesta ainoastaan, jos se koskee häntä sekä suoraan että erikseen. Vaikka tätä viimeksi mainittua edellytystä onkin tulkittava tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen valossa ottaen huomioon eri tekijät, joiden perusteella kantaja voidaan yksilöidä (ks. esim. yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy v. komissio, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 219, 14 kohta; em. asia Extramet Industrie v. neuvosto, tuomion 13 kohta ja em. asia Codorniu v. neuvosto, tuomion 19 kohta), tällaisen tulkinnan perusteella kyseistä edellytystä, josta määrätään nimenomaisesti perustamissopimuksessa, ei voida poistaa ilman, että ylitettäisiin yhteisöjen tuomioistuimille perustamissopimuksella myönnetty toimivalta.

45 Vaikka on mahdollista harkita sellaista yleisesti sovellettavien yhteisön toimien laillisuusvalvontajärjestelmää, joka olisi erilainen kuin alkuperäisellä perusta-

missopimuksella luotu järjestelmä, jonka periaatteita ei ole milloinkaan muutettu, jäsenvaltioiden asiana on niin halutessaan muuttaa tällä hetkellä voimassa olevaa järjestelmää EU 48 artiklan mukaisesti.

46 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi, ettei valittajan nostamaa kannetta oteta tutkittavaksi, tutkimatta sitä, oliko kyseisessä asiassa kansallisessa tuomioistuimessa olemassa oikeussuojakeinoa, jonka avulla riidanalaisen asetuksen pätevyys voidaan tutkia.

47 Näin ollen valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

48 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota 118 artiklan nojalla sovelletaan muutoksenhakuun, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut valittajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska valittaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

49 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan, jota kyseisen 118 artiklan nojalla sovelletaan muutoksenhakuun, toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Tämän määräyksen mukaisesti on määrättävä, että komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Valitus hylätään.**

2) **Unión de Pequeños Agricultores velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Euroopan yhteisöjen komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

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

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä heinäkuuta 2002.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti