DOMSTOLENS DOM

den 25 juli 2002 *

I mål C-50/00 P,

Unión de Pequeños Agricultores, Madrid (Spanien), företrädd av J. Ledesma Bartret och J. Jiménez Laiglesia y de Oñate, Abogados, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av beslut meddelat den 23 november 1999 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (tredje avdelningen) i mål T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 1999, s. II-3357), i vilket det förs talan om upphävande av detta beslut,

* Rättegångsspråk: spanska.

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrätt av I. Díez Parra, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av J. Guerra Fernández och M. Condou-Durande, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i andra instans,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena P. Jann, F. Macken, N. Colneric och S. von Bahr samt domarna C. Gulmann (referent), D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen, V. Skouris och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: F.G. Jacobs,

justitiesekreterare: avdelningschefen D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 6 november 2001 av: Unión de Pequeños Agricultores, företrädd av advokaten J. Jiménez Laiglesia y de Oñate, rådet, företrätt av I. Díez Parra och kommissionen, företrädd av J. Guerra Fernández och M. Condou-Durande,

och efter att den 21 mars 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Unión de Pequeños Agricultores (nedan kallad UPA eller klaganden) har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 februari 2000, i enlighet med artikel 49 i EG-stadgan för domstolen överklagat förstainstansrättens beslut av den 23 november 1999 i mål T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 1999, s. II-3357, nedan kallat det överklagade beslutet), genom vilket förstainstansrätten avvisade UPA:s talan om delvis ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 1638/98 av den 20 juli 1998 om ändring av förordning nr 136/66/EEG om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT L 210, s. 32, nedan kallad den omtvistade förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

2 Den 22 september 1996 antog rådet förordning nr 136/66/EEG om den gemensamma organisationen av marknaden för oljor och fetter (EGT L 172, s. 3025; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 167). Genom denna förordning inrättades bland annat en gemensam organisation av marknaden för olivolja, genom vilken det infördes ett system med garantipriser och produktionsstöd. Det gjordes därefter flera ändringar av de system som hade införts genom förordning nr 136/66. Dessa ändringar innebar att det i den gemensamma organisationen av marknaden för olivolja infördes system med interventionspriser, samt stöd till produktion och konsumtion, system för lagring samt för import och export.

3 Den 20 juli 1998 antog rådet den omtvistade förordningen, som bland annat innebar en reform av den gemensamma organisationen av marknaden för olivolja. Det tidigare interventionssystemet avskaffades och ersattes med ett stödsystem med kontrakt för privat lagring. Konsumtionsstödet och det särskilda stödet till små producenter utgick. Stabiliseringsmekanismen för produktionsstödet som grundades på en garanterad maximikvantitet för hela gemenskapen ändrades genom införandet av en fördelning av denna garanterade maximikvantitet mellan de producerande medlemsstaterna i form av garanterade nationella kvantiteter. Olivträd som har planterats efter den 1 maj 1998 uteslöts slutligen, med vissa undantag, från alla framtida stödsystem.

Förfarandet vid förstainstansrätten och den omtvistade förordningen

4 UPA är en branschsammanslutning av spanska, små jordbruksföretag, vars intressen den tillvaratar. Den har rättskapacitet enligt spansk rätt. UPA väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 20 oktober 1998,

med stöd av artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG i ändrad lydelse) talan om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen, utom såvitt den avser stöd för produktion av bordsoliver.

5 Rådet yrkade genom särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 december 1998, i enlighet med artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler att UPA:s talan skulle avvisas.

6 Förstainstansrätten biföll genom det överklagade beslutet rådets avvisningsyrkande och avvisade talan.

7 Förstainstansrätten erinrade inledningsvis i punkt 34 i det överklagade beslutet om att det framgår av fast rättspraxis att enskilda personer enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget har rätt att väcka talan mot varje beslut som, även om det har utfärdats i form av en förordning, direkt och personligen berör dem samt att kriteriet för att skilja mellan en förordning och ett beslut består i huruvida den aktuella rättsakten har allmän giltighet eller ej. Därefter konstaterade förstainstansrätten i punkt 44 i det överklagade beslutet att den omtvistade förordningen på grund av sin art och räckvidd skulle anses vara normativ och således inte utgöra ett beslut i den mening som avses i artikel 189 i EG-fördraget (nu artikel 249 EG).

8 Efter att därefter i punkt 45 i det överklagade beslutet ha erinrat om att även en normativ rättsakt som är generellt tillämplig på berörda ekonomiska aktörer under vissa omständigheter kan beröra vissa av dem personligen, och att en

rättsakt från gemenskapen i ett sådant fall skulle, på samma gång, vara av normativ art och — i förhållande till vissa berörda ekonomiska aktörer — utgöra ett beslut, anförde förstainstansrätten,

— i punkt 46 i det överklagade beslutet, att "[d]etta förutsätter emellertid att fysiska eller juridiska personer kan bevisa att de har drabbats av rättsakten i fråga på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem [från] varje annan person... " och,

— i punkt 47 i samma beslut, att talan som förs av sammanslutningar kan tas upp till sakprövning, åtminstone när branschsammanslutningar i en lagbestämmelse uttryckligen ges ett antal processuella rättigheter, när sammanslutningen företräder sådana företags intressen som själva har rätt att väcka talan och när sammanslutningen särskiljs på grund av att dess egna intressen berörs i dess egenskap av sammanslutning, eftersom dess ställning som förhandlare påverkas av den rättsakt som har begärts ogiltigförklarad.

9 Förstainstansrätten konstaterade i punkt 48 i det överklagade beslutet att UPA i detta fall inte kunde åberopa någon av dessa tre situationer till stöd för att talan skulle kunna tas upp till sakprövning.

10 Förstainstansrätten framhöll bland annat, i punkt 50 i det överklagade beslutet, att "sökanden har för det andra inte bevisat att dess medlemmar har drabbats av den ifrågasatta förordningen på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem [från] varje annan person. Det är i detta hänseende tillräckligt att erinra om att den

omständigheten att den ifrågasatta förordningen vid antagandet påverkade de av sökandens medlemmar som då var verksamma på marknaden för olivolja, i förekommande fall genom att vissa av dem tvingades att upphöra med sin verksamhet, inte är av sådan art att den särskiljer dem [från] varje annan aktör inom gemenskapen, eftersom de befinner sig i en objektivt bestämd situation som är jämförbar med den som gäller för varje annan aktör som för närvarande eller i framtiden finns på eller skulle kunna komma in på denna marknad... Sökandens medlemmar berörs av den ifrågasatta förordningen endast i deras objektiva egenskap av ekonomiska aktörer som är verksamma på nämnda marknad, på samma sätt som alla andra aktörer som är verksamma där".

11 Förstainstansrätten påpekade vidare, i punkterna *53—55* i det överklagade beslutet, att UPA heller inte kunde göra gällande att den omtvistade förordningen påverkade vissa av dess särskilda intressen för att motivera att talan skulle kunna tas upp till sakprövning. I punkt *58* i samma beslut slog förstainstansrätten fast att UPA således inte särskiljdes, med avseende på något av de kriterier som har utvecklats i rättspraxis för att en talan om ogiltigförklaring som har väckts av en sammanslutning skall kunna tas upp till sakprövning.

12 Förstainstansrätten prövade slutligen vad UPA hade anfört till stöd för påståendet att den varit personligen berörd av bestämmelserna i den omtvistade förordningen, nämligen att den riskerade att inte ha tillgång till ett verksamt rättsligt skydd. Förstainstansrätten anförde därvid följande:

"61. Argumentet att det inte finns något verksamt rättsligt skydd syftar till att påtala avsaknaden av nationella rättsmedel, vilka i förekommande fall skulle möjliggöra en kontroll av den ifrågasatta förordningens lagenlighet genom en begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 177 i [EG-] fördraget [nu artikel 234 EG].

62. Förstainstansrätten understryker i detta hänseende att principen att alla enskilda skall behandlas lika vad beträffar förutsättningarna för att kunna

väcka talan om ogiltigförklaring vid gemenskapsdomstolen kräver att dessa förutsättningar inte är beroende av omständigheter som är utmärkande för domstolsväsendet i varje medlemsstat. I detta sammanhang kan för övrigt erinras om att medlemsstaterna, enligt den i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) fastslagna principen om lojalt samarbete, är skyldiga att bidra till att det system med rättsmedel och förfaranden som har inrättats genom EG-fördraget, och som syftar till att anförtro gemenskapsdomstolen prövningen av om de rättsakter som antas av gemenskapsinstitutionerna är lagenliga, görs fullständigt (se i detta avseende dom [av den 23 april 1986] i... mål [294/83,] Les Verts mot parlamentet [REG 1986, s. 1339], punkt 23).

63. Dessa omständigheter motiverar emellertid inte att förstainstansrätten avviker från det system med rättsmedel som har inrättats genom artikel 173 fjärde stycket i fördraget, såsom det har utvecklats i rättspraxis, och överskrider gränserna för sin behörighet enligt denna bestämmelse.

64. Sökanden kan inte heller göra gällande något argument som avser den eventuella tidsåtgången för ett förfarande enligt artikel 177 i fördraget. Denna omständighet kan nämligen inte motivera någon ändring av det system med rättsmedel och förfaranden som har inrättats genom artiklarna 173, 177 och 178 i EG-fördraget (nu artikel 235 EG) och som överlåter på domstolen att pröva om institutionernas rättsakter är lagenliga. I vart fall medger inte ett sådant argument att en talan om ogiltigförklaring som har väckts av en fysisk eller juridisk person... som inte uppfyller villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget kan tas upp till sakprövning (domstolens beslut av den 24 april 1996 i mål C-87/95 P, CNPAAP mot rådet, REG 1996, s. I-2003, punkt 38)."

13 Förstainstansrätten slog mot denna bakgrund fast, i punkt 65 i det överklagade beslutet, att UPA inte kunde anses vara personligen berörd av den ifrågasatta förordningen. Eftersom UPA inte uppfyllde ett av villkoren i artikel 173 fjärde stycket i fördraget var det inte nödvändigt att pröva frågan huruvida den berördes direkt av den omtvistade förordningen.

Överklagandet

14 UPA har i överklagandet yrkat att domstolen skall

— upphäva det överklagade beslutet, och

— fastställa att dess talan kan tas upp till sakprövning och återförvisa målet till förstainstansrätten för förnyad handläggning.

15 Rådet har yrkat att domstolen skall

— i första hand avvisa och i andra hand ogilla överklagandet, och

— förplikta UPA att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Domstolens ordförande biföll genom beslut av den 12 september 2000 kommissionens ansökan om att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

17 UPA har åberopat fyra grunder till stöd för överklagandet.

18 Den första grunden är att förstainstansrätten i punkt 61 i det överklagade beslutet har tolkat vad UPA anfört om att det inte skulle finnas något verksamt rättsligt skydd för UPA om dess talan skulle avvisas på ett felaktigt sätt. UPA har med detta inte endast avsett att det saknas möjligheter att föra talan vid nationell domstol, utan också att ett avvisningsbeslut i förevarande mål inte uppfyller det krav på effektivitet som följer av de grundläggande rättigheter som UPA åberopat. UPA:s andra grund är att motiveringen i det överklagade beslutet är otillräcklig eftersom den inte omfattar alla rättsliga och faktiska skäl som UPA anfört i sin ansökan och i sitt yttrande angående rådets avvisningsyrkande, utan har, i punkt 63 i beslutet, begränsats till att endast avse ett av dessa skäl, vilket dessutom inte återgivits korrekt. Klagandens tredje grund är att vad förstainstansrätten anfört i punkt 62 i beslutet är motsägelsefullt. Klaganden har därvid anfört att även om medlemsstaternas samarbetsskyldighet medför att det skall finnas möjlighet att föra talan vid nationella domstolar, och vid behov få till stånd ett förhandsavgörande angående giltigheten av gemenskapens rättsakter skall det konstateras att enskildas möjligheter till ett verksamt rättsligt skydd är beroende av omständigheter som är utmärkande för domstolsväsendet i varje medlemsstat. UPA:s fjärde grund är att förstainstansrätten i det överklagade beslutet, genom att inte pröva huruvida UPA:s grundläggande rätt till ett verksamt rättsligt skydd mot bakgrund av åberopade omständigheter och rättsregler skulle åsidosättas genom ett avvisningsbeslut, har åsidosatt en grundläggande rättighet för klaganden, vilken utgör en integrerad del av gemenskapsrätten.

Upptagande till sakprövning av överklagandet

19 Rådet har, liksom kommissionen, inledningsvis anfört att överklagandet inte skall upptas till sakprövning, eftersom UPA saknar berättigat intresse av att få saken i förevarande mål prövad. De skäl som förstainstansrätten angivit angående frågan om ett verksamt rättsligt skydd skall nämligen anses vara *obiter dictum*. Det

verkliga skälet till att UPA:s talan avvisades var, vilket också framgår av punkt 65 i det överklagade beslutet, att UPA inte uppfyllde ett av de villkor för upptagande till sakprövning som föreskrivs i artikel 173 fjärde stycket i fördraget. Även om det inte skulle finnas någon möjlighet att föra talan enligt nationell rätt skall gemenskapsdomstolarna alltjämt tillämpa denna fördragsbestämmelse vid prövningen av huruvida en talan skall upptas till sakprövning.

20 För att UPA:s överklagande skulle ha kunnat tas upp till sakprövning hade det således krävts att överklagandet varit grundat på att förstainstansrätten genom det överklagade beslutet åsidosatt artikel 173 fjärde stycket i fördraget och, mer specifikt, på att UPA visat att den varit personligen berörd av den omtvistade förordningen, och inte på den eventuella avsaknaden av ett verksamt rättsligt skydd, vilket på gemenskapens nuvarande stadium inte kan medföra att talan skall tas upp till sakprövning.

21 Domstolen erinrar om att överklagandet skall kunna medföra en fördel för klaganden för att denne skall ha ett berättigat intresse av att få saken prövad (dom av den 13 juli 2000 i mål C-174/99 P, parlamentet mot Richard, REG 2000, s. I-6189, punkt 33).

22 Förstainstansrätten avvisade genom det överklagade beslutet UPA:s talan.

23 Ett bifall till UPA:s överklagande skulle utan tvekan medföra den fördelen för UPA att den fick sin talan vid förstainstansrätten prövad i sak. Frågan huruvida den föregivna rätten till ett verksamt rättsligt skydd kan medföra att en fysisk eller juridisk persons talan om ogiltigförklaring av en förordning skall prövas i sak rör själva sakfrågan i överklagandet, och kan i vart fall inte medföra att UPA inte skall anses ha ett berättigat intresse av att få saken prövad.

24 Domstolen förklarar således att överklagandet kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas yttranden

25 UPA har genom de fyra grunder den åberopat, vilka skall prövas i ett sammanhang, huvudsakligen gjort gällande att förstainstansrätten, genom att avvisa dess talan på de skäl som den anfört i punkterna 61—64 i det överklagade beslutet, har åsidosatt UPA:s rätt till ett verksamt rättsligt skydd för dess egna eller dess medlemmars intressen.

26 Enligt UPA erfordras det vid genomförandet av de ifrågasatta bestämmelserna i den omtvistade förordningen, vilka innefattar ett slopande av interventionssystemet, konsumtionsstödet och det särskilda stödet till små producenter, inte att det utfärdas några bestämmelser i spansk rätt, och heller inte några andra åtgärder från de spanska myndigheternas sida. Följaktligen har UPA inga möjligheter att inom ramen för det spanska rättsväsendet få till stånd en prövning av giltigheten av en nationell rättsakt som grundas på dessa bestämmelser, och det saknas således också möjligheter att få till stånd en begäran om förhandsavgörande angående giltigheten av bestämmelserna i den omtvistade förordningen. Dessutom saknar såväl UPA som dess medlemmar möjlighet att överträda dessa bestämmelser för att sedan, i förekommande fall, bestrida giltigheten av den påföljd som de ålagts.

27 Genom att inte pröva huruvida beslutet att avvisa talan om delvis ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen, mot bakgrund av omständigheterna i målet, skall anses beröva UPA dess grundläggande rätt till ett verksamt rättsligt skydd har förstainstansrätten, enligt UPA, genom det överklagade beslutet åsidosatt en grundläggande rättighet som utgör en integrerad del av gemenskapsrätten.

28 UPA har gjort gällande att rätten till ett verksamt rättsligt skydd innebär att de särskilda omständigheterna i målet skall prövas. Utan en prövning av huruvida det rättsliga skyddet är verksamt i det enskilda fallet kan kravet på ett verksamt rättsligt skydd inte uppfyllas. Närmare bestämt skall det vid en sådan prövning undersökas huruvida det i det konkreta fallet finns några alternativa sätt att få saken rättsligt prövad. UPA har därvid hänvisat till punkterna 32 och 33 i dom av den 2 april 1998 i mål C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1651), av vilka det enligt UPA framgår att när det saknas möjlighet att föra talan vid nationell domstol skall en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget upptas till sakprövning.

29 Rådet och kommissionen har i huvudsak gjort gällande att överklagandet i vart fall är uppenbart ogrundat. Det finns inte någonting i artikel 173 fjärde stycket i fördraget som medför att avsaknaden av möjligheter att få till stånd en rättslig prövning inför nationella domstolar skall påverka fysiska eller juridiska personers möjligheter att direkt vid EG-domstolen föra talan om ogiltigförklaring av en allmänt tillämplig rättsakt från gemenskapen. Det avgörande är huruvida den personen är direkt och personligen berörd av rättsakten i fråga. Klaganden har i överklagandet inte diskuterat frågan huruvida UPA skall anses vara direkt och personligen berörd, utan har endast diskuterat vad förstainstansrätten anfört angående frågan om verksamt rättsligt skydd.

30 Rådet och kommissionen har framhållit att det genom fördraget har inrättats ett fullständigt system för rättslig prövning som är avsett att ge domstolen möjlighet att pröva lagenligheten eller giltigheten av institutionernas rättsakter, särskilt de som är allmänt tillämpliga. Visserligen åsidosätter en medlemsstat som gör det orimligt svårt eller till och med omöjligt att få till stånd en begäran om förhandsavgörande såväl den grundläggande rätten till ett verksamt rättsligt skydd som sin skyldighet att samarbeta lojalt enligt artikel 5 i fördraget, men ett sådant åsidosättande skall, enligt kommissionen, inte åtgärdas genom en så krystad tolkning av artikel 173 fjärde stycket i fördraget, utan genom en talan om fördragsbrott mot den ifrågavarande medlemsstaten enligt artikel 226 EG.

31 Kommissionen har vidare bestridit UPA:s uppgifter om att det inte är möjligt att få den omtvistade förordningens giltighet prövad i spansk domstol. Kommissionen har framhållit att den omtvistade förordningen är direkt tillämplig och ger därmed upphov till rättigheter och skyldigheter för medborgarna, och alla överträdelser av dessa bestämmelser kan åberopas inför nationella domstolar. Enligt spansk rätt är myndigheterna skyldiga att fatta beslut när någon ingivit en ansökan. Samma sak gäller med all sannolikhet i övriga medlemsstater. Har myndigheterna efter en viss frist inte besvarat en sådan ansökan skall deras passivitet tolkas som om de avslagit, eller i vissa fall bifallit, den ifrågavarande ansökan. Den som ingivit ansökan får, när svaret inte är tillfredsställande, sålunda en möjlighet att föra talan mot detta. När talan väl har väckts vid en domstol finns det inget som hindrar denne att åberopa gemenskapsrättens bestämmelser och att, om så skulle behövas, begära att domstolen med stöd av artikel 234 EG inhämtar ett förhandsavgörande angående tolkningen eller giltigheten av den omtvistade rättsakten.

Domstolens bedömning

32 Domstolen framhåller inledningsvis att UPA inte har invänt mot förstainstansrättens konstaterande i punkt 44 i det överklagade beslutet att den omtvistade förordningen är allmänt tillämplig. UPA har heller inte invänt mot konstaterandet i punkt 56 i sagda beslut att dess egna intressen inte påverkades genom den omtvistade förordningen, och heller inte mot vad förstainstansrätten anfört i punkt 50 i beslutet om att UPA:s medlemmar inte berörs av den omtvistade förordningen på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från varje annan person.

33 Det skall således prövas huruvida klaganden såsom representant för sina medlemmars intressen, med hänvisning till rätten till ett verksamt rättsligt skydd och mot bakgrund av att det enligt klaganden helt saknas möjlighet att få till stånd en prövning inför nationell domstol, ändå skall anses behörig att föra talan, i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget, om ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen.

34 Domstolen är enligt artikel 173 andra och tredje stycket i fördraget behörig att pröva talan som väcks av en medlemsstat, av rådet eller av kommissionen rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av detta fördrag eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk. På samma villkor är domstolen behörig att pröva en talan som Europaparlamentet, revisionsrätten eller Europeiska centralbanken väcker för att tillvarata sina intressen. Enligt fjärde stycket i samma artikel får "[v]arje fysisk eller juridisk person... på samma villkor väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom".

35 En förordning kan, eftersom den är en allmänt tillämplig rättsakt, inom ramen för artikel 173 i fördraget inte prövas på talan av andra rättssubjekt än gemenskapens institutioner, Europeiska centralbanken eller medlemsstaterna (se, för ett motsvarande synsätt, dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, Simmenthal mot kommissionen, REG 1979, s. 777, punkt 40).

36 En allmänt tillämplig rättsakt, såsom en förordning, kan emellertid under vissa omständigheter anses personligen beröra vissa fysiska eller juridiska personer, och således i förhållande till dem vara likvärdig med ett beslut (se bland annat dom av den 16 maj 1991 i mål C-358/89, Extramet Industrie mot rådet, REG 1991, s. I-2501, punkt 13, av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 5, s. 141, och av den 31 maj 2001 i mål C-41/99 P, Sadam Zuccherifici m.fl. mot rådet, REG 2001, s. I-4239, punkt 27). Detta är fallet bland annat om rättsakten i fråga angår en bestämd fysisk eller juridisk person på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för denne eller på grund av en faktisk situation som särskiljer denne från alla andra personer (se bland annat dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181, och av den 22 november 2001 i mål C-452/98, Nederlandse Antillen mot rådet, REG 2001, s. I-8973, punkt 60).

37 En fysisk eller juridisk person som inte uppfyller detta villkor är inte behörig att föra talan om ogiltigförklaring av en förordning (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet CNPAAP mot rådet, punkt 38).

38 Europeiska gemenskapen är emellertid en rättslig gemenskap, inom vilken det skall kontrolleras att dess institutioners rättsakter är förenliga med fördragets bestämmelser och gemenskapens allmänna rättsprinciper, vilket inkluderar grundläggande rättigheter.

39 Enskilda skall således ha tillgång till ett verksamt rättsligt skydd för sina rättigheter enligt gemenskapsrätten. Denna rättighet ingår bland gemenskapens allmänna rättsprinciper, som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och som har stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se bland annat dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, Johnston, REG 1986, s. 1651, punkt 18, svensk specialutgåva, volym 8, s. 597, och av den 27 november 2001 i mål C-424/99, kommissionen mot Österrike, REG 2001, s. I-9285, punkt 45).

40 Genom å ena sidan artiklarna 173 och 184 i fördraget (nu artikel 241 EG), och å andra sidan artikel 177 i fördraget, har det inrättats ett fullständigt system för kontroll av huruvida de rättsakter som antas av gemenskapsinstitutionerna är lagenliga. Denna kontroll har anförtrotts gemenskapsdomstolen (se, för ett motsvarande synsätt, domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet, punkt 23). I detta system har fysiska eller juridiska personer, som på grund av de begränsningar av deras talerätt som föreskrivs i artikel 173 fjärde stycket i fördraget inte kan föra talan direkt vid domstolen angående en rättsakts giltighet, möjlighet att åberopa att en sådan rättsakt är ogiltig, antingen inför EG-domstolen enligt artikel 184 i fördraget eller inför nationell domstol, och därvid förmå denna, som själv saknar behörighet att pröva giltigheten av gemenskapens rättsakter (se dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkt 20; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233), att begära förhandsavgörande från EG-domstolen angående denna fråga.

41 Det ankommer således på medlemsstaterna att inrätta ett system för rättslig prövning som gör det möjligt att säkerställa rätten till ett verksamt rättsligt skydd.

42 Det åligger i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 5 i fördraget därvid de nationella domstolarna att, så långt det är möjligt, tolka och tillämpa nationella bestämmelser om talerätt så, att det är möjligt för fysiska eller juridiska personer att få till stånd en prövning vid domstol av lagenligheten av varje beslut eller annan åtgärd på nationell nivå som rör tillämpningen, i förhållande till dem, av en allmänt tillämplig rättsakt från gemenskapen, genom att åberopa att denna rättsakt är ogiltig.

43 I detta avseende skall, såsom generaladvokaten har framhållit i punkterna 50—53 i förslaget till avgörande men tvärtemot vad klaganden föreslagit, en enskild inte anses ha rätt att föra talan om ogiltigförklaring direkt vid EG-domstolen endast av det skälet att det efter en konkret prövning vid EG-domstolen av nationella förfarandebestämmelser visas att denne saknar möjlighet att genom att föra talan vid nationell domstol få till stånd en prövning av den omtvistade rättsaktens giltighet. En sådan tolkning skulle nämligen medföra att gemenskapsdomstolarna i varje konkret fall skulle tvingas tolka nationella processrättsliga bestämmelser, vilket de inte är behöriga att göra inom ramen för deras kontroll av lagenligheten av gemenskapens rättsakter.

44 Domstolen framhåller slutligen att inom fördragets system för kontroll av rättsakters lagenlighet har en fysisk eller juridisk person endast rätt att föra talan om giltigheten av en förordning när den berör denne, inte bara direkt utan också personligen. Det sistnämnda villkoret skall tolkas mot bakgrund av rätten till ett verksamt rättsligt skydd och med beaktande av de omständigheter som kan särskilja en person (se exempelvis dom av den 2 februari 1988 i de förenade målen 67/85, 68/85 och 70/85, Van der Kooy mot kommissionen, REG 1988, s. 219, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 11, s. 305, samt domarna i de ovannämnda målen Extramet Industrie mot rådet, punkt 13, och Codorniu mot rådet, punkt 19). En sådan tolkning kan emellertid inte medföra att detta villkor, vilket uttryckligen föreskrivits i fördraget, inte tillämpas utan att gemenskapsdomstolarna därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget.

45 Även om det förvisso går att föreställa sig ett annat system för prövning av lagenligheten av allmänt tillämpliga rättsakter än det som inrättats genom det

ursprungliga fördraget, vilket i detta avseende aldrig har ändrats på något mer genomgripande sätt, ankommer det, om så skulle behövas, på medlemsstaterna att med tillämpning av artikel 48 EU besluta om nödvändiga ändringar i det nuvarande systemet.

46 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att förstainstansrättens rättstillämpning inte var felaktig när den fastslog att UPA:s talan skulle avvisas, utan att undersöka huruvida UPA i förevarande fall haft möjlighet att genom att föra talan vid nationell domstol få till stånd en prövning av den omtvistade förordningens giltighet.

47 Överklagandet skall således ogillas.

Rättegångskostnader

48 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att UPA skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom UPA har tappat målet skall rådets yrkande bifallas.

49 Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 skall tillämpas i mål om överklagande, skall institutioner som intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen skall kommissionen bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) **Överklagandet ogillas.**

2) **Unión de Pequeños Agricultores skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Europeiska gemenskapernas kommission skall bära sin rättegångskostnad.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 juli 2002.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande