ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

1 april 2004 *

In zaak C-263/02 P,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn en A. Bordes als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg (Eerste kamer — uitgebreid) van 3 mei 2002, Jégo-Quéré/Commissie (T-177/01, Jurispr. blz. II-2365), strekkende tot vernietiging van dat arrest,

andere partij bij de procedure:

Jégo-Quéré et Cie SA, vertegenwoordigd door A. Creus Carreras en B. Uriarte Valiente, abogados,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann (rapporteur), waarnemend voor de president van de Zesde kamer, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: F. G. Jacobs,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 22 mei 2003,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 juli 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 17 juli 2002, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 3 mei 2002, Jégo-Quéré/Commissie (T-177/01, Jurispr. blz. II-2365; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het door de vennootschap Jégo-

Quéré et Cie SA (hierna: „Jégo-Quéré") ingestelde beroep tot nietigverklaring van de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening (EG) nr. 1162/2001 van de Commissie van 14 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het heekbestand in ICES-deelgebieden III, IV, V, VI en VII en in ICES-sectoren VIII a, b, d, e en van daarmee samenhangende bepalingen inzake de controle op de activiteiten van vissersvaartuigen (PB L 159, blz. 4), ontvankelijk is verklaard.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 15 van verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PB L 389, blz. 1), bepaalt dat de Commissie noodmaatregelen kan nemen wanneer de instandhouding van visbestanden door onvoorziene ernstige verstoringen in gevaar is gebracht.

3 In december 2000 kwamen de Commissie en de Raad van de Europese Unie na een waarschuwing van de Internationale Raad voor het Onderzoek van de Zee (ICES) tot de conclusie dat dringend een herstelplan voor het heekbestand moest worden vastgesteld.

4 De daartoe vastgestelde verordening nr. 1162/2001 heeft als hoofddoel de vangst van jonge heek onmiddellijk te verminderen. De verordening is van toepassing op vissersvaartuigen die in de daarin bepaalde gebieden vissen. Zij stelt voor deze vaartuigen, voor de verschillende vistechnieken met netten, een minimummaaswijdte vast die varieert naargelang de gebieden, ongeacht de soort waarop het betrokken vaartuig vist. De regeling geldt niet voor vaartuigen van minder dan 12 meter die voor niet langer dan 24 uur uitvaren.

5 Artikel 3, sub d, van verordening nr. 1162/2001 verbiedt „een bodemsleepnet te gebruiken waarbij een kuil met een maaswijdte van minder dan 100 mm op een andere wijze dan door naaien aan het voorste deel van het net is bevestigd". Artikel 5, lid 1, van de verordening bakent de geografische gebieden af waarin de bepalingen van de verordening gelden, en artikel 5, lid 2, preciseert voor al deze gebieden voor bepaalde maaswijdten de verboden inzake het gebruik, het te water laten en het inzetten van sleepnetten en de verplichtingen inzake het vastmaken en het opbergen van sleepnetten, alsmede voor elk van deze gebieden voor bepaalde maaswijdten de verboden inzake het gebruik, het te water laten en het inzetten van staand vistuig en de verplichtingen inzake het vastmaken en het opbergen van staand vistuig. Wat de sleepnetten betreft, gelden de verboden voor maaswijdten tussen 55 en 99 mm, en wat het staand vistuig betreft, gelden zij naargelang het gebied voor maaswijdten van minder dan 100, respectievelijk 120 mm.

De feiten en het bestreden arrest

6 Jégo-Quéré is een in Frankrijk gevestigd visserijbedrijf en oefent zonder onderbreking ten zuiden van Ierland in het ICES-gebied VII als bedoeld in artikel 5, lid 1, sub a, van verordening nr. 1162/2001 de visvangst uit op wijting, een soort die gemiddeld 67,3% van haar vangst uitmaakt. Zij is eigenaar van vier vaartuigen van meer dan 30 meter en gebruikt netten met een maaswijdte van 80 mm.

7 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 2 augustus 2001, heeft Jégo-Quéré krachtens artikel 230, vierde alinea, EG beroep ingesteld tot nietigverklaring van de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening nr. 1162/2001.

8 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 oktober 2001, heeft de Commissie krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

9 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de exceptie van niet-ontvankelijkheid verworpen en vastgesteld dat de procedure ten gronde wordt voortgezet.

10 Nadat het in punt 24 van dit arrest had vastgesteld dat de bestreden bepalingen naar hun aard een algemene strekking hebben, herinnerde het Gerecht er in punt 25 aan dat de algemene strekking van een bepaling op zich niet uitsluit dat zij bepaalde betrokken marktdeelnemers rechtstreeks en individueel kan raken.

11 In punt 38 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat Jégo-Quéré „op basis van de tot nu toe in de communautaire rechtspraak gehanteerde criteria niet als individueel geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG kan worden beschouwd".

12 Jégo-Quéré had betoogd dat zij in casu geen beroep kon instellen bij de nationale rechter, aangezien verordening nr. 1162/2001 niet bepaalt dat de lidstaten uitvoeringsmaatregelen moeten vaststellen, zodat de niet-ontvankelijkheid van haar beroep bij het Gerecht haar elke beroepsmogelijkheid zou ontnemen om de wettigheid van de bestreden bepalingen te betwisten. Het Gerecht oordeelde dat moest worden onderzocht of in een zaak als die welke bij hem aanhangig was, waarin door een particulier de wettigheid wordt betwist van bepalingen van algemene strekking die zijn rechtspositie rechtstreeks aantasten, de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring verzoekster het recht op een effectief beroep zou ontnemen, dat in de op het EG-Verdrag gebaseerde rechtsorde wordt gewaarborgd, met name gelet op de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM").

13 Dienaangaande heeft het Gerecht als volgt geoordeeld:

„44 [Er] zij aan herinnerd, dat er naast het beroep tot nietigverklaring twee andere beroepsmogelijkheden bestaan op grond waarvan een particulier bij de gemeenschapsrechter, die ter zake bij uitsluiting bevoegd is, beroep kan instellen om de onwettigheid van een gemeenschapshandeling te laten vaststellen, namelijk het beroep bij de nationale rechter met een prejudiciële verwijzing naar het Hof overeenkomstig artikel 234 EG en het beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap bedoeld in de artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG.

45 Aangaande het beroep bij de nationale rechter met prejudiciële verwijzing naar het Hof overeenkomstig artikel 234 EG moet worden beklemtoond, dat er in een geval als het onderhavige geen uitvoeringsmaatregelen zijn die als grondslag kunnen dienen om bij de nationale rechterlijke instanties beroep in te stellen. De omstandigheid dat een door een communautaire maatregel geraakte particulier voor de nationale rechterlijke instanties de geldigheid ervan kan betwisten, door de bij deze maatregel vastgestelde bepalingen te schenden en in het kader van een gerechtelijke procedure tegen hem de onwettigheid van deze bepalingen te stellen, biedt hem geen adequate rechtsbescherming. Van particulieren kan immers niet worden verlangd, dat zij de wet schenden om toegang tot de rechter te verkrijgen (zie conclusie van advocaat-generaal Jacobs van 21 maart 2002 in zaak Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, [arrest van 25 juli 2002, Jurispr. blz. I-6677,] punt 43).

46 De vordering tot schadevergoeding wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap biedt in een geval als het onderhavige geen bevredigende oplossing voor de belangen van de justitiabele. De vordering kan er immers niet toe leiden dat een nochtans als onwettig beschouwde handeling uit de communautaire rechtsorde wordt verwijderd. Indien door de toepassing van de litigieuze handeling rechtstreeks schade is veroorzaakt, gelden voor de vordering andere ontvankelijkheidsvoorwaarden en materiële voorwaarden dan voor het beroep tot nietigverklaring, zodat de gemeenschapsrechter niet in staat is om de hem opgedragen wettigheidstoetsing in

volle omvang te verrichten. Inzonderheid wanneer in het kader van een dergelijke vordering wordt opgekomen tegen een maatregel van algemene strekking, zoals de in casu bestreden bepalingen, strekt de toetsing door de gemeenschapsrechter zich niet uit tot alle elementen die de wettigheid van deze maatregel kunnen aantasten, doch bestraft zij enkel voldoende gekwalificeerde schendingen van rechtsregels die ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen (arrest Hof van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punten 41-43; arrest Gerecht van 23 oktober 2001, Dieckmann & Hansen/Commissie, T-155/99, Jurispr. blz. II-3143, punten 42 en 43; zie tevens, voor een geval van een niet voldoende gekwalificeerde schending: arrest Hof van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie, C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061, punten 18 en 19, en voor een geval waarin de aangevoerde regel er niet toe strekt aan particulieren rechten toe te kennen: arrest Gerecht van 6 december 2001, Area Cova e.a./Raad en Commissie, T-196/99, Jurispr. blz. II-3597, punt 43).

47 Op basis van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de procedures van enerzijds artikel 234 EG en anderzijds de artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG, gelet op de artikelen 6 en 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, niet meer kunnen worden geacht de justitiabelen een recht op een effectief beroep te waarborgen op grond waarvan zij de wettigheid kunnen betwisten van gemeenschapsbepalingen van algemene strekking die hun rechtspositie rechtstreeks aantasten.

48 Een dergelijke omstandigheid kan weliswaar geen wijziging rechtvaardigen van het in het Verdrag neergelegde stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan de gemeenschapsrechter is opgedragen. In elk geval is zij niet van dien aard dat een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring dat niet aan de bij artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarden voldoet, ontvankelijk kan worden verklaard [zie beschikking van de president van het Hof van 12 oktober 2000, Federación de Cofradías de Pescadores e.a./Raad, C-300/00 P (R), Jurispr. blz. I-8797, punt 37].

49 Beklemtoond moet evenwel worden dat, zoals advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in zaak Unión de Pequeños Agricultores/Raad (aangehaald in punt 45 hierboven, punt 59) heeft opgemerkt, er geen enkel dwingend argument is dat de stelling rechtvaardigt, dat het begrip individueel geraakte persoon in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG inhoudt dat een particulier die tegen een maatregel van algemene strekking wenst op te komen, op soortgelijke wijze als een adressaat moet zijn geïndividualiseerd.

50 In die omstandigheden en gelet op het feit dat het EG-Verdrag een volledig stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan de gemeenschapsrechter is opgedragen (arrest Les Verts/Parlement, aangehaald in punt 41 hierboven, punt 23), moet de tot op heden gevolgde strikte uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG worden heroverwogen.

51 Gelet op een en ander en om een effectieve rechtsbescherming van particulieren te verzekeren, moet een natuurlijke of rechtspersoon worden geacht door een hem rechtstreeks rakende gemeenschapsbepaling van algemene strekking individueel te worden geraakt, wanneer de betrokken bepaling zijn rechtspositie zeker en actueel aantast, door zijn rechten te beperken of hem verplichtingen op te leggen. Het aantal en de positie van andere personen die eveneens door de bepaling worden geraakt of kunnen worden geraakt, zijn dienaangaande niet relevant.

52 In casu worden door de bestreden bepalingen inderdaad verplichtingen opgelegd aan de vennootschap Jégo-Quéré. Verzoekster, waarvan de vaartuigen onder de werkingssfeer van de verordening vallen, oefent immers de visvangst uit in één van de gebieden waarin door de bestreden bepalingen

voor de visserijactiviteiten precieze verplichtingen inzake de maaswijdte van de te gebruiken netten worden vastgesteld.

53 Bijgevolg wordt verzoekster door de bestreden bepalingen individueel geraakt.

54 Aangezien verzoekster door de bestreden bepalingen ook rechtstreeks wordt geraakt (zie punt 26 hierboven), moet de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen en de voortzetting van de procedure worden gelast."

De hogere voorziening

14 Met haar hogere voorziening concludeert de Commissie dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— het beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 1162/2001 niet-ontvankelijk te verklaren of, subsidiair, de zaak naar het Gerecht te verwijzen;

— Jégo-Quéré in de kosten te verwijzen, met inbegrip van die welke op de procedure voor het Gerecht zijn gevallen.

15 Jégo-Quéré concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren, aangezien zij te laat is ingesteld;

— de hogere voorziening ongegrond te verklaren en het bestreden arrest te bevestigen;

— bedoeld arrest te vernietigen, voorzover erin is vastgesteld dat Jégo-Quéré niet individueel is geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG;

— de zaak zelf af te doen overeenkomstig de door Jégo-Quéré bij het Gerecht ingediende opmerkingen en, in het bijzonder:

— het bij het Gerecht ingestelde beroep ontvankelijk te verklaren;

— de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening nr. 1162/2001 nietig te verklaren;

— volgende getuigen te horen:

— J. Farnell, directeur „Instandhoudingsbeleid" bij het directoraat-generaal Visserij van de Commissie, en

— V. Badiola, beheerder van de organisatie van de visproducenten van Ondárroa;

— de Commissie te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure en in die welke op de procedure voor het Gerecht zijn gevallen.

16 Tot staving van haar hogere voorziening voert de Commissie twee middelen aan.

17 Zij stelt, in de eerste plaats, dat het Gerecht zijn Reglement voor de procesvoering heeft geschonden, aangezien de zaak naar het Gerecht in volle samenstelling had moeten worden verwezen. In de tweede plaats heeft het Gerecht artikel 230, vierde alinea, EG geschonden, doordat het van de voorwaarde dat de verzoeker individueel moet zijn geraakt, een uitlegging heeft gegeven die ingaat tegen de verdragsregels inzake de communautaire rechtspraak.

De ontvankelijkheid van de hogere voorziening

18 Volgens Jégo-Quéré is de hogere voorziening niet-ontvankelijk. De Commissie heeft namelijk niet aangegeven wanneer het bestreden arrest haar is betekend. Bij ontbreken van enig tegenbewijs, betwist Jégo-Quéré dat de hogere voorziening werkelijk binnen de gestelde termijn is ingesteld.

19 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat overeenkomstig artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG, beschouwd in samenhang met artikel 81, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, een hogere voorziening bij het Hof kan worden ingesteld binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de betekening van de bestreden beslissing, verlengd met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen. Volgens artikel 112, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de beslissing van het Gerecht, waartegen de hogere voorziening is gericht, bij het verzoekschrift worden gevoegd, met vermelding van de datum waarop zij aan de rekwirant is betekend.

20 Welnu, de Commissie heeft bij haar hogere voorziening het bestreden arrest gevoegd, alsmede de begeleidende brief van de griffier van het Gerecht, met daarop een stempel die 8 mei 2002 als datum van ontvangst aangeeft. Die datum wordt overigens bevestigd door het ontvangstbewijs van de verzending. Zoals in punt 1 van het onderhavige arrest is vastgesteld, is de hogere voorziening van de Commissie op 17 juli 2002 ter griffie van het Hof neergelegd.

21 Hieruit volgt dat de Commissie in haar hogere voorziening melding heeft gemaakt van de datum waarop het bestreden arrest haar is betekend, en dat zij deze hogere voorziening binnen de gestelde termijn heeft ingesteld.

22 De hogere voorziening van de Commissie moet derhalve ontvankelijk worden verklaard.

Het tweede middel

Argumenten van partijen

23 De Commissie stelt dat de uitlegging die het Gerecht in het bestreden arrest aan het begrip individueel geraakte persoon heeft gegeven, dermate ruim is dat de in artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarde dat de verzoeker individueel geraakt moet zijn, in feite niet meer geldt. Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, waar het het recht op een effectief beroep heeft verward met een algemeen recht van particulieren om rechtstreekse beroepen tot nietigverklaring van handelingen van algemene strekking in te stellen, terwijl het ontbreken van laatstbedoeld recht op zich nochtans niet tot gevolg heeft dat er geen recht op een effectief beroep bestaat. Het is niet juist dat, zoals het Gerecht in punt 47 van het bestreden arrest heeft verklaard, de verdragsregels inzake de communautaire rechtspraak niet meer kunnen worden geacht de justitiabelen een recht op een effectief beroep te waarborgen op grond waarvan zij de wettigheid kunnen betwisten van gemeenschapshandelingen van algemene strekking die hun rechtspositie rechtstreeks aantasten, zodat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring van particulieren moeten worden verruimd, en de uitlegging die is gegeven in de vaste rechtspraak betreffende het begrip individueel geraakte persoon in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, moet worden herzien.

24 Dienaangaande herinnert de Commissie eraan dat het recht van particulieren om rechtstreeks beroep in te stellen tot nietigverklaring van een handeling van algemene strekking, in de meeste lidstaten aan diverse beperkingen is onderworpen. Vaak is het niet mogelijk beroep tot nietigverklaring van een wet in te stellen, of mogen slechts bepaalde middelen worden aangevoerd of moet aan bepaalde voorwaarden inzake procesbevoegdheid zijn voldaan. In sommige lidstaten hebben de particulieren zelfs geen algemeen recht om tegen normatieve handelingen van administratieve autoriteiten een rechtstreeks beroep in te stellen. Welnu, dergelijke stelsels zijn door het Europees Hof voor de rechten van de mens nooit veroordeeld.

25 Ten slotte betoogt de Commissie dat, gelet op de rechtspraak TWD Textilwerke Deggendorf (arrest van 9 maart 1994, C-188/92, Jurispr. blz. I-833), de uitlegging van het begrip individueel geraakte persoon waar het Gerecht van is uitgegaan, ertoe leidt dat particulieren minder mogelijkheden hebben om via een exceptie de wettigheid van gemeenschapshandelingen van algemene strekking te betwisten.

26 Jégo-Quéré betoogt dat een ruime en soepele uitlegging van artikel 230, vierde alinea, EG, zoals die waar het Gerecht van is uitgegaan, haar in de gelegenheid stelt om de wettigheid te betwisten van een norm die haar veel schade veroorzaakt, zonder dat dit gepaard gaat met een wijziging van de verdragsregels inzake de communautaire rechtspraak. Anders zou zij, in strijd met de artikelen 6 en 13 EVRM, op geen enkele wijze de wettigheid van de betrokken bepalingen kunnen betwisten. Verordening nr. 1162/2001 is immers rechtstreeks, zonder enige tussenkomst van de nationale autoriteiten, van toepassing, zodat er geen handeling bestaat waartegen bij de nationale rechter kan worden opgekomen, en de verordening dus niet onrechtstreeks kan worden betwist. Het is derhalve onmogelijk om, zonder verordening nr. 1162/2001 te schenden, via nationale rechtsgangen een volledige rechterlijke bescherming te genieten.

27 Wat het in de artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG bedoelde beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid betreft, betwist Jégo-Quéré het argument van de Commissie dat de geldigheidsduur van verordening nr. 1162/2001 tot zes maanden is beperkt zodat een schadevordering doeltreffender kan zijn dan een beroep tot nietigverklaring. Deze verordening vormt immers slechts één stap in de huidige hervorming van het gemeenschappelijke visserijbeleid, dat maatregelen op middellange en op lange termijn impliceert. Jégo-Quéré zou zich dus genoodzaakt zien om regelmatig nieuwe beroepen in te stellen.

28 Bovendien ware het niet coherent het begrip van de individueel geraakte persoon strikt uit te leggen, terwijl geen grenzen worden gesteld aan de mogelijkheid voor

particulieren om krachtens de artikelen 235 EG en 288 EG schadevorderingen in te stellen, waarbij doorgaans de wettigheid van communautaire maatregelen van algemene strekking ter discussie wordt gesteld.

Beoordeling door het Hof

29 Er zij aan herinnerd dat particulieren zich voor de rechter daadwerkelijk moeten kunnen beroepen op door hen aan de communautaire rechtsorde ontleende rechten, aangezien het recht op een daadwerkelijke rechterlijke bescherming een van de algemene rechtsbeginselen is die voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten. Dit recht is eveneens neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM (zie met name arresten van 15 mei 1986, Johnston, 222/84, Jurispr. blz. 1651, punt 18, en 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 39).

30 Het Verdrag heeft bij de artikelen 230 EG en 241 EG, en bij artikel 234 EG, een volledig stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures in het leven geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan de communautaire rechter is opgedragen. Volgens dit stelsel kunnen natuurlijke of rechtspersonen die, wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 230, vierde alinea, EG tegen gemeenschapshandelingen van algemene strekking geen rechtstreeks beroep kunnen instellen, naar gelang van het geval de ongeldigheid van dergelijke handelingen aanvoeren, hetzij incidenteel voor de gemeenschapsrechter krachtens artikel 241 EG, hetzij voor de nationale rechter, die weliswaar niet bevoegd is zelf de ongeldigheid van genoemde handelingen vast te stellen maar die ertoe kan worden gebracht daarover prejudiciële vragen te stellen aan het Hof (zie arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 40).

31 De lidstaten moeten dan ook voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het recht op een daadwerkelijke rechterlijke bescherming kan verzekeren (zie arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 41).

32 Tegen deze achtergrond en overeenkomstig het in artikel 10 EG neergelegde beginsel van loyale samenwerking moet de nationale rechter de nationale regels van procesrecht betreffende het instellen van beroepen zoveel mogelijk aldus uitleggen en toepassen dat natuurlijke en rechtspersonen tegen iedere beschikking of andere nationale maatregel waarmee wat hen betreft een gemeenschapshandeling van algemene strekking wordt toegepast, in rechte kunnen opkomen, door de ongeldigheid van deze gemeenschapshandeling op te werpen (zie arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 42).

33 Voor de gemeenschapsrechter kan echter geen beroep tot nietigverklaring openstaan voor een particulier die opkomt tegen een handeling van algemene strekking, zoals een verordening die hem niet op soortgelijke wijze als een geadresseerde individualiseert, zelfs indien uit een concreet onderzoek, door deze rechter, van de nationale regels van procesrecht zou blijken dat onder deze regels de particulier geen beroep kan instellen waarmee hij de geldigheid van de betwiste gemeenschapshandeling ter discussie kan stellen. Onder een dergelijk stelsel zou de gemeenschapsrechter immers in elk concreet geval het nationale procesrecht moeten onderzoeken en uitleggen, hetgeen de grenzen van zijn bevoegdheid in het kader van het wettigheidstoezicht op de gemeenschapshandelingen te buiten zou gaan (zie arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punten 37 en 43).

34 Bijgevolg kan in geen geval een beroep tot nietigverklaring bij de gemeenschapsrechter openstaan, ook niet wanneer zou blijken dat onder de nationale regels van

procesrecht de particulier eerst inbreuk moet maken op de gemeenschapshandeling alvorens hij de geldigheid ervan kan betwisten.

35 In casu heeft de omstandigheid dat verordening nr. 1162/2001 rechtstreeks, zonder tussenkomst van de nationale autoriteiten, van toepassing is, op zich niet tot gevolg dat een rechtstreeks geraakte marktdeelnemer de geldigheid van deze verordening slechts kan betwisten nadat hij er inbreuk op heeft gemaakt. Het kan immers niet worden uitgesloten dat een nationaal rechtsstelsel een particulier die rechtstreeks is geraakt door een nationale normatieve handeling van algemene strekking waartegen niet rechtstreeks in rechte kan worden opgekomen, de mogelijkheid geeft om de nationale autoriteiten te verzoeken een maatregel die bij deze handeling aansluit vast te stellen die voor de nationale rechter kan worden betwist, zodat bedoelde particulier onrechtstreeks tegen voormelde handeling kan opkomen. Evenmin kan worden uitgesloten dat een nationaal rechtsstelsel een rechtstreeks door verordening nr. 1162/2001 geraakte marktdeelnemer de mogelijkheid geeft om de nationale autoriteiten te verzoeken een handeling die bij deze verordening aansluit te stellen die voor de nationale rechter kan worden betwist, zodat een dergelijke marktdeelnemer onrechtstreeks tegen bedoelde verordening kan opkomen.

36 De voorwaarde dat een natuurlijke of een rechtspersoon tegen een verordening slechts beroep kan instellen indien hij niet alleen rechtstreeks maar ook individueel wordt geraakt, moet weliswaar, gelet op de uiteenlopende situaties die een verzoeker kunnen individualiseren, worden uitgelegd in het licht van het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming, maar een dergelijke uitlegging mag deze voorwaarde, die uitdrukkelijk door het Verdrag is gesteld, niet onwerkzaam maken. Anders zouden namelijk de grenzen van de door het Verdrag aan de gemeenschapsrechter verleende bevoegdheden worden overschreden (zie arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, reeds aangehaald, punt 44).

37 Dit is echter precies het geval met de uitlegging van voormelde voorwaarde in punt 51 van het bestreden arrest, dat een natuurlijke of rechtspersoon moet worden geacht door een hem rechtstreeks rakende gemeenschapsbepaling van algemene strekking individueel te worden geraakt, wanneer de betrokken bepaling zijn rechtspositie zeker en actueel aantast, door zijn rechten te beperken of hem verplichtingen op te leggen.

38 Een dergelijke uitlegging geeft immers in wezen een volledig andere strekking aan de in artikel 230, vierde alinea, EG gestelde voorwaarde dat de betrokkene individueel geraakt moet zijn.

39 Uit een en ander volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Het tweede middel moet derhalve gegrond worden verklaard.

De incidentele hogere voorziening

Argumenten van partijen

40 Volgens Jégo-Quéré heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat verordening nr. 1162/2001 haar niet individueel raakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, zoals uitgelegd in de vaste rechtspraak van het Hof. In feite vormt bedoelde verordening een bundel van individuele beschikkingen die zijn afgestemd op de bijzondere gevallen van enkele getroffen marktdeelnemers, zonder dat er objectieve redenen waren die een dergelijke geïndividualiseerde behandeling konden rechtvaardigen. Welnu, in het licht van de beoogde bescherming van jonge heek, hoort een verordening van algemene strekking de visserij in de betrokken gebieden met mazen van minder dan 100 mm zonder enige uitzondering te verbieden.

41 Volgens Jégo-Quéré zijn er meer in het bijzonder twee omstandigheden die haar onderscheiden van alle andere door verordening nr. 1162/2001 geraakte personen. In de eerste plaats is zij de enige marktdeelnemer die zonder onderbreking met vaartuigen van meer dan 30 meter in de Keltische Zee op wijting vist, en die slechts onbeduidende hoeveelheden jonge heek vangt in de vorm van „by-catch". In de tweede plaats is zij het enige visserijbedrijf dat vóór de vaststelling van verordening nr. 1162/2001 aan de Commissie een concrete oplossing voor het herstel van het heekbestand heeft voorgesteld, die uiteindelijk niet is aanvaard.

42 De Commissie heeft ter terechtzitting betoogd dat uit geen enkel argument van Jégo-Quéré kon worden afgeleid dat deze vennootschap door verordening nr. 1162/2001 individueel werd geraakt. De incidentele hogere voorziening moet dus worden afgewezen.

Beoordeling door het Hof

43 Zoals het Gerecht in de punten 23 en 24 van het bestreden arrest op goede gronden heeft vastgesteld, richten de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening nr. 1162/2001, waarvan Jégo-Quéré de nietigverklaring vordert, zich in abstracte termen tot onbepaalde categorieën van personen en zijn zij van toepassing op objectief bepaalde situaties. Deze artikelen hebben dus naar hun aard een algemene strekking.

44 Het is echter vaste rechtspraak dat de algemene strekking van een handeling niet uitsluit dat zij bepaalde marktdeelnemers rechtstreeks en individueel kan raken (zie met name arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen, C-142/00 P, Jurispr. blz. I-3483, punt 64).

45 Inzonderheid kan een dergelijke bepaling een natuurlijke of rechtspersoon enkel individueel raken indien zij hem treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hem derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (zie met name arresten van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 205, 232, en Commissie/Nederlandse Antillen, reeds aangehaald, punt 65).

46 Zoals het Gerecht echter in punt 30 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, is de omstandigheid dat Jégo-Quéré de enige marktdeelnemer is die in de wateren ten zuiden van Ierland op wijting vist met vaartuigen van meer dan dertig meter, niet van dien aard dat zij haar individualiseert, aangezien de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening nr. 1162/2001 haar enkel raken in haar objectieve hoedanigheid van visser op wijting die in een bepaald gebied een bepaalde vangstmethode hanteert, gelijk elke andere marktdeelnemer die zich, feitelijk of potentieel, in een identieke situatie bevindt.

47 Bovendien is niet gebleken dat de Commissie bij de vaststelling van verordening nr. 1162/2001 krachtens een gemeenschapsrechtelijke bepaling een procedure moest volgen waarin Jégo-Quéré eventuele rechten had kunnen doen gelden, waaronder het recht om te worden gehoord. Wat de vaststelling van verordening nr. 1162/2001 betreft, heeft het gemeenschapsrecht dus niet in een bijzondere rechtspositie voorzien ten behoeve van een marktdeelnemer als Jégo-Quéré (zie, in die zin, arrest van 4 oktober 1983, FEDIOL/Commissie, 191/82, Jurispr. blz. 2913, punt 31).

48 In deze omstandigheden kan het feit dat Jégo-Quéré als enig visserijbedrijf vóór de vaststelling van verordening nr. 1162/2001 aan de Commissie een concrete

oplossing voor het herstel van het heekbestand heeft voorgesteld, haar niet individualiseren in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

49 De incidentele hogere voorziening moet derhalve worden afgewezen.

50 Gelet op een en ander, moet het bestreden arrest worden vernietigd en moet, gelet op artikel 61, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG, het beroep tot nietigverklaring van de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening nr. 1162/2001 niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

51 Artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet, het Hof beslist ten aanzien van de kosten. Volgens artikel 69, lid 2, van dit Reglement, dat ingevolge artikel 118 ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voorzover dit is gevorderd.

52 Aangezien de hogere voorziening en de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie gegrond zijn, dient Jégo-Quéré in alle voor het Gerecht en het Hof gemaakte kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Vernietigt het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 3 mei 2002, Jégo-Quéré/Commissie (T-177/01).**

2) **Verklaart niet-ontvankelijk het door Jégo-Quéré et Cie SA ingestelde beroep tot nietigverklaring van de artikelen 3, sub d, en 5 van verordening (EG) nr. 1162/2001 van de Commissie van 14 juni 2001 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het heekbestand in ICES-deelgebieden III, IV, V, VI en VII en in ICES-sectoren VIII a, b, d, e en van daarmee samenhangende bepalingen inzake de controle op de activiteiten van vissersvaartuigen.**

3) **Verwijst Jégo-Quéré et Cie SA in de kosten van de twee instanties.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 april 2004.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris