

RETTENS KENDELSE (Tredje Afdeling)  
23. november 1999 \*

I sag T-173/98,

**Unión de Pequeños Agricultores**, Madrid, ved advokaterne Javier Ledesma Bartret og José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia y de Oñate, Madrid, og med valgt adresse i Luxembourg hos Concepción Llasser Moyano, 22, rue Wenkelhiel, Dalheim,

sagsøger,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved de juridiske konsulenter Ignacio Díez Parra og Antonio Tanca, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

\* Processprog: spansk.

angående en påstand om delvis annullation af Rådets forordning (EF) nr. 1638/98 af 20. juli 1998 om ændring af forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT L 210, s. 32),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

**Kendelse**

**Retsforskrifter**

- 1 Den 22. september 1966 vedtog Rådet forordning nr. 136/66/EØF om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193, herefter »grundforordningen«). Ved grundforordningen blev der navnlig indført en fælles markedsordning for olivenolie, baseret på et system med garanterede priser og produktionsstøtte.

- 2 Det ved grundforordningen indførte system er senere blevet ændret flere gange. Disse ændringer indebar, at der i den fælles markedsordning for olivenolie blev indført et system med interventionspriser, produktionsstøtte, forbrugsstøtte og en ordning for oplagring samt for import og eksport.
  
- 3 Artikel 92 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, som blev undertegnet den 12. juni 1985, indeholdt en række overgangsbestemmelser for anvendelse af grundforordningen på erhvervsdrivende, der er etableret på spansk område (EFT L 302, s. 9).
  
- 4 Den 17. februar 1997 tilsendte Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet en meddelelse om oliven- og olivenoliesektoren (herunder økonomiske, kulturelle, regionale, sociale og miljømæssige aspekter), den nuværende fælles markedsordning, behovet for reform og mulige alternative ordninger (KOM(97) 0057-C4-0096/97). I meddelelsen begrundede Kommissionen nødvendigheden af en reform med de produktionsoverskud, som kunne forventes at opstå, umuligheden af at afsætte disse overskud på Fællesskabets marked, nedsættelsen af eksportmængden i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået inden for rammerne af Verdenshandelsorganisationen, og vanskelighederne ved kontrollen med støtteordningen og bekæmpelsen af bedrageri.
  
- 5 Den 19. marts 1998 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets forordning (EF) om ændring af grundforordningen (EFT C 136, s. 20) i overensstemmelse med de reformforslag, der var indeholdt i dens meddelelse af 17. februar 1997.
  
- 6 Den 20. juli 1998 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 1638/98 om ændring af grundforordningen (EFT L 210, s. 32, herefter »den anfægtede forordning«). Forordningen medfører bl.a. en reform af den fælles markedsordning for

olivenolie. Den tidligere interventionsordning ophæves og erstattes af en ordning med støtte til kontrakter om privat oplagring; forbrugsstøtten og den særlige støtte til små producenter ophæves; stabiliseringsmekanismen for produktionsstøtte, som er baseret på en maksimal garantimængde for hele Fællesskabet, ændres ved, at denne maksimale garantimængde fordeles mellem producentmedlemsstaterne i form af nationale maksimale garantimængder, og endelig udelukkes de olivenplantager, som anlægges efter den 1. maj 1998, fra enhver fremtidig støtte, med visse undtagelser. Det bestemmes i den anfægtede forordning, at Kommissionen i løbet af 2000 skal fremlægge et forslag til forordning om gennemførelse af en fuldstændig reform af den fælles markedsordning for fedtstoffer.

### Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 7 Sagsøgeren er en faglig sammenslutning, som varetager interesserne hos de mindre landbrugsvirksomheder i Spanien. Den er en juridisk person efter spansk ret.
- 8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. oktober 1998 anlagde sagsøgeren nærværende sag.
- 9 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 23. december 1998 fremsatte Rådet en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement. Sagsøgeren indleverede sine bemærkninger vedrørende denne indsigelse den 22. februar 1999.

- 10 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 1999 anmodede Kommissionen om at måtte indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.
  
- 11 Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 17., den 21. og den 22. juni 1999 har Diputación Provincial de Jaén, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha og Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía anmodet om at måtte indtræde i sagen til støtte for sagsøgerens påstande.

#### Parternes påstande

- 12 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Sagen antages til realitetsbehandling.
  
- Den anfægtede forordning annulleres, med undtagelse af støtteordningen for spiseolie i henhold til grundforordningens artikel 5, stk. 4, som ændret ved den anfægtede forordning.
  
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Rådet har nedlagt følgende påstande i forbindelse med sin formalitetsindsigelse:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande i sine bemærkninger om formalitetsindsigelsen:

— Rådets formalitetsindsigelse forkastes.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— subsidiært henskydes formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

## Formaliteten

### *Parternes argumenter*

- 15 Rådet har påstået sagen afvist under henvisning dels til den anfægtede retsakts karakter, dels til, at sagsøgeren ikke er individuelt berørt.
- 16 For det første anfører Rådet, at borgere ikke ifølge EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (efter ændring nu artikel 230, stk. 4, EF), kan anlægge annullationssøgsmål vedrørende en forordning. Efter sit indhold har den anfægtede retsakt imidlertid karakter af en forordning i EF-traktatens artikel 189's forstand (efter ændring nu artikel 249 EF). Den er nemlig en normativ, almengyldig retsakt, som gælder generelt og abstrakt for objektivt fastlagte situationer.
- 17 For det andet anfører Rådet, at sagsøgeren ikke er individuelt berørt. Dels er sagsøgeren nemlig en sammenslutning, der har til formål at varetage sine medlemmers interesser, men dette kan ikke i sig selv begrunde en realitetsbehandling af sagen (Domstolens dom af 5.11.1986, sag 117/86, UFADE mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3255, og Rettens dom af 6.7.1995, forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971). Dels har sagsøgeren ikke søgsmålsinteresse, blot fordi sammenslutningen er forhandlingspartner. Endelig kan sagsøgeren ikke med føje hævde at være trådt i stedet for sine medlemmer, som selv har søgsmålsret, da disse heller ikke er individuelt berørt af den anfægtede forordning. Under alle omstændigheder rammer forordningen ikke sagsøgeren på grund af visse egenskaber, som er særlige for sammenslutningen, eller på grund af en faktisk situation, som adskiller den fra alle andre, da alle erhvervsdrivende inden for Fællesskabet, der udøver samme virksomhed som sammenslutningens medlemmer, rammes på nøjagtig samme måde (Domstolens kendelse af 12.10.1988, sag 34/88, Cevap m.fl. mod

Rådet, Sml. s. 6265, og af 7.12.1988, sag 160/88, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 6399, og Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 10). Sagsøgeren kan heller ikke påberåbe sig Domstolens dom af 18. maj 1994 i sagen Codorniu mod Rådet (sag C-309/89, Sml. I, s. 1853), da den anfægtede forordning ikke tilsidesætter særlige rettigheder for sammenslutningen eller dennes medlemmer.

- 18 Sagsøgeren har bestridt Rådets opfattelse og gjort gældende, at sagen kan fremmes til realitetsbehandling. Sammenslutningen anfører indledningsvis, at Rådet ikke har bestridt, at den er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning.
- 19 Hvad angår spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt, anfører sammenslutningen dels, at den anfægtede forordning ikke er retsanordnende, dels at sammenslutningen under alle forhold er individuelt berørt af de i forordningen indeholdte foranstaltninger.
- 20 I første række bestrider sagsøgeren, at den anfægtede forordning er retsanordnende. Sagsøgeren fremhæver tre særlige kendetegn ved forordningen. For det første er den ikke en retsakt, som gælder generelt, da den begrænser antallet af de olivenplantager, hvortil der kan ydes støtte, og med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. maj 1998 fastsætter antallet af de olivendyrkere, som er berettigede til en produktionsstøtte. Endvidere finder forordningen ikke, selv om den fastlægger sit anvendelsesområde generelt og abstrakt, anvendelse på objektive fastlagte situationer, da Rådet erkender, at det har vedtaget den uden grundlag i pålidelige oplysninger. Endelig udtømmer den anfægtede forordning selv sine virkninger, da den blot ændrer den eksisterende ordening uden at fastsætte grundlaget for den nye ordening eller at knytte forbindelsen til denne.
- 21 I anden række fremfører sagsøgeren fire argumenter til godtgørelse af, at den anfægtede forordning, selv om den ikke antages at være retsanordnende, berører sagsøgeren individuelt i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i traktatens



artikel 173, stk. 4, og i domspraksis (dommen i sagen Codorniu mod Rådet, præmis 19, Domstolens kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 43, Rettens dom af 10.7.1996, sag T-482/93, Weber mod Kommissionen, Sml. II, s. 609, præmis 56, og af 7.11.1996, sag T-298/94, Roquette Frères mod Rådet, Sml. II, s. 1531, og Rettens kendelse af 12.3.1998, sag T-207/97, Berthu mod Rådet, Sml. II, s. 509).

- 22 For det første påvirker den anfægtede forordning sagsøgerens stilling som forhandlingspartner, da den reducerer antallet af sammenslutningens medlemmer og dermed svækker dens repræsentative karakter og dens økonomiske grundlag (Rettens dom af 12.12.1996, sag T-380/94, AIUFFASS og AKT mod Kommissionen, Sml. II, s. 2169). Sagsøgeren medvirker nemlig aktivt i proceduren for udformningen af regler for sine medlemmers virksomhed. I så henseende henviser sammenslutningen til det dokument, der er vedlagt stævningen som bilag 31, hvori der redegøres for alle sammenslutningens henvendelser til fællesskabsinstitutioner og nationale institutioner mellem 1996 og 1998. Der er følgelig tale om et indgreb i en langt mere grundlæggende ret end en blot processuel rettighed. Sagsøgeren har derfor en særlig og ikke blot en generel interesse i, at den anfægtede forordning annulleres. Sagsøgeren må som følge heraf anses for berørt, og dette må afgøres på grundlag af de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde uden hensyn til karakteren af den vedtagne retsakt.
- 23 For det andet er sagsøgerens medlemmer individuelt berørt af den anfægtede forordning. På den ene side risikerer de producenter, som dyrker traditionelle olivenplantager, og som sagsøgeren repræsenterer, nemlig helt at måtte indstille deres virksomhed på grund af den anfægtede forordning. To af disse producenter er allerede blevet tvunget hertil. Den anfægtede forordning har dog ikke påført alle olivendyrkerne de samme økonomiske vanskeligheder. På den anden side nyder sagsøgerens medlemmer beskyttelse i kraft af EF-traktatens artikel 39 ff. (nu artikel 33 EF ff.), som Rådet burde have taget hensyn til ved vedtagelsen af den anfægtede forordning (jf. dommene i sagen Sofrimport mod Kommissionen og i sagen Codorniu mod Rådet).
- 24 For det tredje tilsiger ufravigelige fællesskabsretlige principper, at sagsøgerens søgsmål realitetsbehandles. Til støtte herfor henviser sagsøgeren til Domstolens

dom af 1. juli 1965 i sagen Toepfer og Getreide-Import mod Kommissionen (forenede sager 106/63 og 107/63, Sml. 1965-1968, s. 67, org. ref.: Rec. s. 525), af 23. november 1971 i sagen Bock mod Kommissionen (sag 62/70, Sml. 1971, s. 239, org. ref.: Rec. s. 897) og af 17. januar 1985 i sagen Piraiki-Patraiki mod Kommissionen (sag 11/82, Sml. s. 207), hvorefter en sagsøger, som ikke er adressat for den anfægtede retsakt, dog anses for individuelt berørt heraf, såfremt retsakten indeholder regler med tilbagevirkende gyldighed, såsom i det foreliggende tilfælde, og såfremt den pågældende institution i forbindelse med vedtagelsen heraf har fulgt en fejlagtig handlemåde. I det foreliggende tilfælde er det sagsøgerens opfattelse, at proceduren forud for den anfægtede forordnings vedtagelse er »behæftet med uregelmæssigheder« og med en vis form for magtfordrejning, da de i forordningen indeholdte regler ikke er i overensstemmelse med de heri angivne formål. Sagsøgeren anmoder derfor Retten om i overensstemmelse med ufravigelige fællesskabsretlige principper at efterprøve, om Rådet faktisk har udstedt en generel retsakt uden det nødvendige faktiske grundlag, således som det fremgår af den anfægtede forordning, at det er tilfældet.

- 25 For det fjerde vil Retten, såfremt den afviser sagen, berøve sagsøgeren enhver mulighed for at forsvare sig og vil tilsidesætte sammenslutningens, og dens medlemmers, krav på en effektiv retsbeskyttelse. Sagsøgeren anfører, at dette krav er et grundlæggende retsprincip i spansk ret. Da hverken den spanske stat eller de selvstyrende regioner har vedtaget gennemførselsforanstaltninger til den anfægtede forordning, har sagsøgeren ingen mulighed for at anlægge sag ved de nationale retter, hvorunder der i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) kan forelægges et præjudicielt spørgsmål vedrørende den anfægtede forordnings gyldighed.
- 26 Endvidere anfører sagsøgeren, at Domstolen i sin praksis har fastslået, at retten til en effektiv retsbeskyttelse er en grundlæggende rettighed i Fællesskabets retssystem, hvis overholdelse Domstolen skal sikre (Domstolens dom af 17.12.1970, sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Sml. 1970, s. 235, org. ref.: Rec. s. 1125, præmis 4, af 14.5.1974, sag 4/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 13, af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23, af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame m.fl., Sml.

- I, s. 2433, af 7.5.1992, sag C-104/91, Aguirre Borrell m.fl., Sml. s. 3003, af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, og af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599). Det er ifølge sagsøgeren uforeneligt med retten til en effektiv retsbeskyttelse at afvise den foreliggende sag, da den ikke drejer sig om at pålægge medlemsstaterne begrænsninger eller forpligtelser, men om at kontrollere, hvorledes Rådet udøver sin skønsbeføjelse. Sagsøgeren henviser desuden til punkt 20 i en rapport fra Domstolen om visse aspekter af anvendelsen af traktaten om Den Europæiske Union.
- 27 Endelig anfører sagsøgeren, at kravet om en effektiv retsbeskyttelse på fællesskabsrettens område ikke forudsætter, at de pågældende godtgør, at det er absolut umuligt for dem at rejse sag ved andre domstole end Fællesskabets retsinstanser, men blot, at de godtgør, at dette rent faktisk er umuligt. Det tilkommer nemlig Retten at afgøre, om det fremgår af den vedtagne retsakt, at en borger har en reel og effektiv mulighed for at anfægte retsaktens gyldighed for en national ret ved at udvirke, at der forelægges et præjudicielt spørgsmål (jf. eksempelvis Domstolens dom af 15.2.1996, sag C-209/94 P, Buralux m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 615).
- 28 I denne henseende anfører sagsøgeren, at Kongeriget Spanien udtrykkeligt afviste at udnytte sine søgsmålsmuligheder efter fællesskabsretten til prøvelse af den anfægtede forordning, da den selvstyrende region Andalusien anmodede sammenlutningen herom.
- 29 Endvidere fremhæver sagsøgeren, at de ophævelser, der er foretaget ved den anfægtede forordning, såsom ophævelsen af interventionsordningen, forbrugsstøtten, støtten til små producenter, den maksimale garantimængde for Fællesskabet og støtten til nybeplantninger fra den 1. maj 1998, ikke kræver nogen gennemførelsesforanstaltninger fra medlemsstaterne. Da traktatens artikel 39 ff., som sagsøgeren påberåber sig, desuden ikke har direkte virkning, kan kun

Fællesskabets retsinstanter beskytte sagsøgerens rettigheder (jf. Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 33).

- 30 Da den anfægtede forordning under alle omstændigheder har en gyldighedsperiode på tre år, vil et søgsmål ved de spanske retter være formålsløst i betragtning af den tid, der medgår til Domstolens afgørelse af et præjudicielt spørgsmål.
- 31 Subsidiært anmoder sagsøgeren om, at undersøgelsen af sagens formalitet udskydes til behandling i forbindelse med realiteten, idet Rådet har vedtaget den anfægtede forordning uden grundlag i pålidelige oplysninger.

### *Rettens bemærkninger*

- 32 Ifølge artikel 111 i Rettens procesreglement, som ændret med virkning fra den 1. juni 1997 (EFT 1997 L 103, s. 6), kan Retten, når det er åbenbart, at sagen må afvises, eller at sagen er åbenbart ugrundet, uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse.
- 33 I den foreliggende sag finder Retten, at den er tilstrækkeligt oplyst af sagens akter, og beslutter i medfør af denne artikel at træffe afgørelse uden at fortsætte sagens behandling.
- 34 Ifølge fast retspraksis (jf. Rettens kendelse af 30.9.1997, sag T-122/96, Federolio mod Kommissionen, Sml. II, s. 1559, præmis 50 og 51, og af 29.4.1999, sag

T-120/98, Alce mod Kommissionen, Sml. II, s. 1395, præmis 17) kan borgerne i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, anfægte enhver beslutning, der berører vedkommende umiddelbart og individuelt, skønt den er udfærdiget i form af en forordning. Formålet med denne bestemmelse er især at forhindre, at fællesskabsinstitutionerne blot ved at vælge forordningsformen kan afskære en privat fra at indgive et søgsmål til prøvelse af en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt, og således at præcisere, at valget af form ikke kan hindre en retsakts karakter (jf. Domstolens dom af 17.6.1980, forenede sager 789/79 og 790/79, Calpak og Società Emiliana Lavorazione Frutta mod Kommissionen, Sml. s. 1949, præmis 7, og Rettens kendelse af 28.10.1993, sag T-476/93, FRSEA og FNSEA mod Rådet, Sml. II, s. 1187, præmis 19). Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at afgørelsen om, hvorvidt der foreligger en forordning eller en beslutning, skal bero på, om den pågældende retsakt er almen gyldig eller ej (jf. Domstolens dom af 6.10.1982, sag 307/81, Alusuisse mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3463, præmis 8).

- 35 Det må derfor afgøres, hvilken karakter den omtvistede retsakt har i det foreliggende tilfælde.
- 36 Sagsøgeren bestrider ganske vist, at den anfægtede forordning er retsanordnende, men erkender dog, dels at den har til formål at ændre de mekanismer i den fælles markedsordning for fedtstoffer, som blev indført ved grundforordningen med senere ændringer, dels at den fastlægger sit anvendelsesområde generelt og abstrakt. Bestemmelserne i den anfægtede forordning har således retsvirkninger for de erhvervsdrivende, som er aktive inden for denne markedsordnings anvendelsesområde. Bestemmelserne fremtræder derfor a priori som almen gyldige foranstaltninger i traktatens artikel 189's forstand.
- 37 De tre argumenter, som sagsøgeren har fremført til godtgørelse af, at den anfægtede forordning ikke er nogen retsakt, der finder generel anvendelse, ændrer ikke ved denne konklusion.
- 38 For det første kan det ikke antages, at retsakter, som medfører en ændring af en fælles markedsordning ved at begrænse omfanget af den støtte, som Fællesskabet

yder erhvervsdrivende, principielt ikke er almengyldig. Det eneste afgørende er her, om bestemmelserne i disse retsakter anvendes generelt og abstrakt på faktiske eller retlige situationer, der er objektivt fastlagt.

- 39 Således mister den anfægtede forordning ikke uden videre sin generelle rækkevidde, fordi den muligvis ved at stille som betingelse, at olivenolien fremstilles i plantager, som allerede fandtes, inden forordningen blev vedtaget og trådte i kraft, indebærer en begrænsning af det antal erhvervsdrivende, som kan få udbetalt visse former for støtte, når det er ubestridt, at den anfægtede foranstaltning gælder for alle de berørte erhvervsdrivende, som befinder sig i samme faktiske eller retlige situation, og når denne er fastlagt objektivt. Sagsøgeren har imidlertid ikke gjort gældende, at anvendelsen af den pågældende foranstaltning ikke foregik på denne måde.
- 40 Desuden har sagsøgeren ingeniende påvist, at bestemmelserne i den anfægtede forordning ikke finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer. Sagsøgerens argument om, at Rådet har vedtaget den anfægtede forordning på grundlag af upålidelige oplysninger, er irrelevant i denne forbindelse. Bestemmelserne i en retsakt må nemlig anses for at finde anvendelse på objektivt bestemte situationer, når anvendelsen sker på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsaksen i relation til dens formål (kendelsen i sagen Federolio mod Kommissionen, præmis 55 og 56). Det må i den foreliggende sag konstateres, at bestemmelserne i den anfægtede forordning anvendes på grundlag af en objektiv situation, nemlig deltagelsen på markederne for fedtstoffer, hvilken situation fastlægges i relation til selve den anfægtede forordnings formål, som er at ændre denne fælles markedsordning.
- 41 Påstanden om, at de oplysninger, som Rådet rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, var upålidelige, ændrer ikke ved den foranstående konklusion, selv om påstanden i øvrigt måtte anses for bevist.

- 42 I øvrigt har sagsøgeren ikke gjort gældende, at den omstændighed, at oplysningerne var upålidelige, medfører, at den anfægtede forordning i virkeligheden kun vedrører den sagsøgende sammenslutnings medlemmer. Desuden fremgår det af stævningen, at sagsøgeren baserer dette argument på den første betragtning til den anfægtede forordning, hvori det hedder: »I februar 1997 forelagde Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en meddelelse om oliven- og olivenoliesektoren, hvori den konkluderede, at der er behov for en reform af den nuværende markedsordning for fedtstoffer; denne meddelelse og de deri beskrevne reformmuligheder er blevet drøftet i Fællesskabets institutioner; der er opnået enighed om, at en reform er nødvendig; for at det kan fastslås, hvilken fremgangsmåde der er den bedste, kræves der dog mere pålidelige oplysninger, navnlig om antallet af oliventræer i Fællesskabet, om olivenarealerne og om udbytterne; under hensyntagen til den tid, det vil tage at indsamle og analysere disse data, har Kommissionen forpligtet sig til at fremlægge et reformforslag i år 2000 med det sigte, at det kan gennemføres for produktionsåret 2001/2002.« Når denne passage vurderes i sin rette sammenhæng, har den ikke det indhold, som sagsøgeren hævder, da det fremgår af den, at Rådet først påtænker at indføre en mere dybtgående reform af den fælles markedsordning for fedtstoffer, når den har truffet foranstaltninger til indsamling af alle de herom nødvendige oplysninger. Følgelig kan sagsøgerens argument ikke tillægges virkning ved vurderingen af, om annullationssøgsmålet kan fremmes til realitetsbehandling.
- 43 Endelig bemærkes, at selv om det forudsættes, at den anfægtede forordning har de tidsmæssige virkninger, som sagsøgeren hævder, kan det ikke udledes af denne særegne omstændighed, at dens bestemmelser ikke anvendes på grundlag af objektive faktiske eller retlige omstændigheder, som er fastlagt i retsakten i relation til dens formål.
- 44 Det må derfor antages, at den anfægtede forordning efter sin karakter og rækkevidde er retsanordnende, og at den ikke udgør en beslutning i traktatens artikel 189's forstand.
- 45 Under visse omstændigheder kan dog selv en normativ retsakt, som gælder generelt for de pågældende erhvervsdrivende, berøre nogle af dem individuelt.

Under sådanne omstændigheder vil en fællesskabsakt på én gang kunne have retsanordnende karakter og i forhold til visse erhvervsdrivende have karakter af en beslutning (Domstolens dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13, og dommen i sagen Codorniu mod Rådet, præmis 19, samt Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 50).

- 46 Hertil kræves imidlertid, at den pågældende fysiske eller juridiske person skal være i stand til at godtgøre, at den pågældende retsakt rammer vedkommende på grund af visse egenskaber, som er særlige for ham, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre (kendelser i sagen Federolio mod Kommissionen, præmis 59, og i sagen Alce mod Kommissionen, præmis 19).
- 47 Som Retten i øvrigt har fremhævet i kendelsen i sagen Federolio mod Kommissionen (præmis 61), kan det antages, at sammenslutninger har søgsmålskompetence i mindst følgende tre typetilfælde:
- Når en retsforskrift udtrykkeligt indrømmer branchesammenslutninger en række processuelle rettigheder.
  - Når sammenslutningen repræsenterer interesser hos virksomheder, som selv har søgsmålskompetence.
  - Når sammenslutningen er individualiseret, fordi dens egne interesser som sammenslutning er berørt, navnlig fordi dens forhandlerposition er blevet berørt ved den retsakt, som påstås annulleret.



- 48 Sagsøgeren kan ikke til støtte for en realitetsbehandling af sagen påberåbe sig nogen af disse tre typetilfælde.
- 49 For det første må det fastslås, at sagsøgeren ikke hævder at have nogen processuelle rettigheder ifølge den fælles markedsordning for fedtstoffer (jf. Rettens kendelse af 8.12.1998, sag T-38/98, ANB m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 4191, præmis 27), og at disse rettigheder er blevet tilsidesat ved bestemmelserne i den anfægtede forordning. Dette har sagsøgeren i øvrigt erkendt i sine bemærkninger vedrørende formalitetsindsigelsen. Endvidere har Retten tidligere fastslået, at en sammenslutning ikke kan påberåbe sig de særlige opgaver og funktioner, den er tillagt i den nationale retsorden, som begrundelse for at ændre det retsmiddelsystem, der er indført ved traktatens artikel 173, og hvis formål er at sikre Fællesskabets retsinstansers kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, da realitetsbehandlingen af et annullationssøgsmål i modsat fald vil afhænge af en selvstændig afgørelse, som de nationale myndigheder har truffet under hensyn til den pågældende medlemsstats interesse og ikke Fællesskabets almene interesser (jf. kendelsen i sagen Federolio mod Kommissionen, præmis 63, 64 og 65).
- 50 For det andet har sagsøgeren ikke godtgjort, at sammenslutningens medlemmer rammes af den anfægtede forordning på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, som adskiller dem fra alle andre. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at den omstændighed, at den anfægtede forordning på tidspunktet for sin vedtagelse berørte de af den sagsøgende sammenslutnings medlemmer, som på daværende tidspunkt var aktive på markederne for olivenolie, i givet fald ved at nogle af dem blev tvunget til at indstille deres virksomhed, ikke adskiller dem fra alle andre erhvervsdrivende inden for Fællesskabet, eftersom de befinder sig i en objektivt fastlagt situation, der kan sammenlignes med den, som enhver anden erhvervsdrivende befinder sig i, der aktuelt eller i fremtiden kommer ind på disse markeder (kendelsen i sagen Federolio mod Kommissionen, præmis 67). Den sagsøgende sammenslutnings medlemmer berøres alene af den anfægtede forordning i deres objektive egenskab af erhvervsdrivende, som er aktive på disse markeder, på samme måde som alle andre erhvervsdrivende, der er aktive på de samme markeder.
- 51 Den omstændighed, at den pågældende foranstaltning kan have forskellige konkrete virkninger for de enkelte retssubjekter, som den finder anvendelse på, er ikke i sig selv til hinder for, at den har karakter af en forordning, når der er tale

om en objektivt bestemt situation (jf. Rettens kendelse af 15.9.1998, sag T-100/94, Michailidis m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3117, præmis 61).

- 52 Endvidere må det konstateres, at traktatens artikel 39 ff. ikke indrømmer den sagsøgende sammenslutnings medlemmer en sådan særlig beskyttelse, som denne hævder. Sagsøgeren har i øvrigt ikke præciseret, hvori denne beskyttelse efter de nævnte traktatbestemmelser skulle bestå, men har blot i stævningen henvist til traktatens artikel 39, stk. 2.
- 53 For det tredje kan den sagsøgende sammenslutning heller ikke med føje hævde, at sagen bør realitetsbehandles, fordi den anfægtede forordning tilsidesætter visse af dens særlige interesser.
- 54 Ifølge fast retspraksis kan en sammenslutning, der er oprettet til at varetage de kollektive interesser for en bestemt gruppe retssubjekter, ikke anses for individuelt berørt — i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i traktatens artikel 173, stk. 4 — af en retsakt, som berører denne gruppes generelle interesser, hvorfor sammenslutningen ikke er berettiget til at indgive et annullationssøgsmål, når dens medlemmer ikke kan gøre dette individuelt (Domstolens dom af 14.12.1962, forenede sager 19/62, 20/62, 21/62 og 22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 943, og af 18.3.1975, sag 72/74, Union syndicale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 401, præmis 17; Domstolens kendelse af 11.7.1979, sag 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays mod Kommissionen, Sml. s. 2429, Domstolens dom af 10.7.1986, sag 282/85, DEFI mod Kommissionen, Sml. s. 2469, præmis 16, kendelsen i sagen UFADE mod Rådet og Kommissionen, præmis 12, og dommen i sagen AITEC m.fl. mod Kommissionen, præmis 58-62). Et søgsmål indgivet af en sammenslutning, hvis medlemmer ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede retsakt, kan dog realitetspåkendes, såfremt sammenslutningen forsvarer sine egne interesser, og disse er forskellige fra dens medlemmers, f.eks. når dens forhandlingsposition berøres heraf (Domstolens dom af 2.2.1988,

forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 219, præmis 21-24, og af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125, præmis 28, 29 og 30).

- 55 Det skal i den foreliggende sag fremhæves, at den sagsøgende sammenslutning har fået overdraget de beføjelser, som den har beskrevet, af sine medlemmer, der ubestrideligt har kompetence til at træffe bestemmelse vedrørende dens administration og funktioner og således også til at bestemme, hvilke interesser den skal varetage. I øvrigt har den sagsøgende sammenslutning anført, at dens stilling som forhandler berøres af den anfægtede forordning, fordi den efter forordningens vedtagelse ikke længere repræsenterer så mange olivendyrkere som før. Under disse omstændigheder findes de interesser, som den sagsøgende sammenslutning anser for sine egne, ikke at adskille sig fra medlemmernes.
- 56 Det må endvidere konstateres, at den anfægtede forordning ikke berører sagsøgerens egne interesser i dennes egenskab af en sammenslutning, der varetager interesserne hos de traditionelle olivendyrkere. Den sagsøgende sammenslutning, som ikke er en aktiv virksomhed på olivenoliemarkederne, kan nemlig ikke i kraft af forordningens anvendelse påtvinges nogen ændring af sin virksomhed. Sagsøgeren har heller ikke godtgjort, hvori dennes egenskab som sammenslutning, der varetager interesserne hos de traditionelle olivendyrkere, adskiller sig fra andre sammenslutninger, der udfører samme opgave i Spanien eller i andre medlemsstater, og dermed individualiserer den i traktatens artikel 173, stk. 4's forstand.
- 57 Sagsøgeren kan heller ikke med støtte i dommen i sagen AIUFFASS og AKT mod Kommissionen rejse krav om sagens realitetsbehandling. I denne sag, som vedrørte statsstøtte, udtalte Retten, dels at de to sagsøgere var interesserede parter i EF-traktatens artikel 93, stk. 2's forstand (nu artikel 88, stk. 2, EF), dels at de havde medvirket i den administrative procedure forud for vedtagelsen af den

anfægtede retsakt. Disse to betingelser er imidlertid ikke opfyldt i den foreliggende sag.

- 58 Sagsøgeren kan derfor ikke anses for individualiseret efter nogen af de kriterier, som er anvendt i retspraksis for realitetspåkendelsen af et annullationssøgsmål, der er anlagt af en sammenslutning.
- 59 Sagsøgeren har fremført yderligere to argumenter til godtgørelse af, at sammenslutningen desuagtet er individuelt berørt af den anfægtede forordnings bestemmelser, nemlig dels, at det følger af Fællesskabets ufravigelige procesforudsætninger, at der bør foretages en undersøgelse af den anfægtede forordnings lovlighed, således som sagsøgeren rejser krav om i stævningen, dels risikoen for berøvelse af en effektiv retsbeskyttelse.
- 60 Anbringendet om, at der foreligger magtfordrejning, vedrører i virkeligheden realiteten. Såfremt dette anbringende gennemgås i forbindelse med sagens formalitet, vil det medføre, at realitetspåkendelsen af et annullationssøgsmål til prøvelse af en almenyldig foranstaltning helt og holdent gøres betinget af karakteren af de anbringender, der fremføres vedrørende realiteten til anfægtelse af foranstaltningens lovlighed. Hermed ville man fravige formalitetsbetingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, således som disse er fastlagt i retspraksis.
- 61 Hvad angår argumentet om retsbeskyttelsens manglende effektivitet henviser sagsøgeren til, at der ikke findes nationale retsmidler til i givet fald at sikre en prøvelse af den anfægtede forordnings gyldighed i kraft af en præjudiciel forelæggelse i henhold til traktatens artikel 177.
- 62 Det skal herom fremhæves, at det følger af princippet om ligebehandling af alle borgere hvad angår betingelserne for at anlægge annullationssøgsmål ved

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

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

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

65 Det følger af samtlige foranstående betragtninger, at sagsøgeren ikke kan anses for individuelt berørt af den anfægtede forordning. Da en af betingelserne i traktatens artikel 173, stk. 4, for en realitetsbehandling ikke er opfyldt af

sagsøgeren, er det ikke nødvendigt at undersøge, om sammenslutningen er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning.

- 66 Det følger af det anførte, at det er åbenbart, at sagen må afvises.

### **Begæringerne om intervention**

- 67 Da det er åbenbart, at sagen må afvises, er det uforholdsmæssigt at træffe afgørelse såvel vedrørende de begæring om intervention til støtte for sagsøgerens påstande, som er indgivet af Diputación Provincial de Jaén, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha og Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, som vedrørende den begæring om intervention til støtte for Rådets påstande, der er indgivet af Kommissionen.

### **Sagens omkostninger**

- 68 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da den sagsøgende sammenslutning har tabt sagen, pålægges den i overensstemmelse med Rådets påstand at betale sagens omkostninger.
- 69 Da det er uforholdsmæssigt at træffe afgørelse vedrørende begæringerne om intervention, betaler Diputación Provincial de Jaén, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía og Kommissionen deres egne omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

- 1) Sagen afvises.
- 2) Sagsøgeren betaler sine egne samt Rådet for Den Europæiske Unions omkostninger.
- 3) Diputación Provincial de Jaén, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler deres egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 23. november 1999.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand