

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

1. april 2004 *

I sag C-263/02 P,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og A. Bordes,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 3. maj 2002 af De Europæiske Fællesskabers
Ret i Første Instans (Første Udvidede Afdeling) i sag T-177/01, Jégo-Quéré mod
Kommissionen (Sml. II, s. 2365), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af
denne dom,

den anden part i appelsagen:

Jégo-Quéré et Cie SA ved abogados A. Creus Carreras og B. Uriarte Valiente,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af C. Gulmann (refererende dommer) som fungerede formand for Sjette Afdeling og dommerne J.N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: F.G. Jacobs

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 22. maj 2003,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse 10. juli 2003,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. juli 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 3. maj 2002 af Retten i Første Instans i sag T-177/01, Jégo-Quéré mod Kommissionen (Sml. II, s. 2365,

herefter »den appellerede dom«), hvorved det søgmål, som var anlagt af selskabet Jégo-Quére & Cie SA (herefter »Jégo-Quére«) med påstand om annullation af artikel 3, litra d), og artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1162/2001 af 14. juni 2001 om foranstaltninger for genopbygning af kulmulebestanden i ICES-underområde III, IV, V, VI og VII og ICES-afsnit VIII a, b, d, e og om dertil knyttede betingelser for kontrol af fiskerfartøjers aktiviteter (EFT L 159, s. 4), blev fremmet til realitetsbehandling.

Retsforskrifter

- 2 Rådets forordning (EØF) nr. 3760/92 af 20. december 1992 om en fællesskabsordning for fiskeri og akvakultur (EFT L 389, s. 1) bestemmer i artikel 15, at Kommissionen kan træffe hasteforanstaltninger, såfremt bevarelsen af fiskeressourcerne er truet af alvorlige og uforudsete forstyrrelser.
- 3 Kommissionen og Rådet for den Europæiske Union, der var blevet advaret af Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES), fandt i december 2000, at det var nødvendigt hurtigt at opstille en genopbygningsplan for kulmulebestanden.
- 4 Forordning nr. 1162/2001, der er blevet udstedt med dette formål for øje, har som hovedformål en umiddelbar reduktion af fangsterne af kulmuleungfisk. Forordningen gælder for fiskerfartøjer, der fisker i de i forordningen afgrænsede områder. Den pålægger disse fartøjer at anvende en mindste maskestørrelse, som er forskellig alt efter det pågældende område, for forskellige fangstmetoder, der omfatter brug af garn, uafhængigt af, hvilken art det berørte fiskerfartøj fisker efter. Disse bestemmelser gælder ikke for fartøjer på under 12 m, der højst sejler ud i 24 timer ad gangen.

- 5 Artikel 3, litra d), i forordning nr. 1162/2001 forbyder anvendelse af »bundtrukne redskaber, hvortil en fangstpose med en maskestørrelse på under 100 mm er fastgjort på anden måde end ved indsyning i den del af nettet, der sidder foran den«. Samme forordnings artikel 5, stk. 1, afgrænser de geografiske områder, hvor forordningens bestemmelser finder anvendelse, og artikel 5, stk. 2, fastlægger for alle disse områder dels forbud vedrørende brug, nedsænkning og anvendelse på anden måde af trukne redskaber med en vis maskestørrelse, dels forpligtelser vedrørende fastsurring og stuvning af de nævnte redskaber. For hvert af områderne fastsætter forordningen endvidere forbud vedrørende brug, nedsænkning og anvendelse på anden måde af faste redskaber med en vis maskestørrelse og forpligtelser vedrørende fastsurring og stuvning af disse redskaber. Forbuddene gælder for så vidt angår trukne redskaber for maskestørrelser på mellem 55 og 99 mm og for så vidt angår faste redskaber for maskestørrelser på under 100 mm eller 120 mm, alt efter det pågældende område.

Sagens faktiske omstændigheder og den appellerede dom

- 6 Jégo-Quéré er et rederi beskæftiget med fiskeri med hjemsted i Frankrig, som syd for Irland, i ICES-område VII, der er omfattet af artikel 5, stk. 1, litra a), i forordning nr. 1162/2001, på permanent basis driver direkte fiskeri efter hvilling, der i gennemsnit udgør 67,3% af dets fangster. Selskabet ejer fire fiskerfartøjer på over 30 meter og benytter garn med en maskestørrelse på 80 mm.
- 7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 2. august 2001 anlagde Jégo-Quéré i medfør af artikel 230, stk. 4, EF sag med påstand om annullation af artikel 3, litra d), og artikel 5 i forordning nr. 1162/2001.
- 8 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 30. oktober 2001 fremsatte Kommissionen en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

- 9 Ved den appellerede dom forkastede Retten Kommissionens formalitetsindsigelse og bestemte, at sagen skulle fremmes til realitetsbehandling.
- 10 Efter i den appellerede doms præmis 24 at have fastslået, at de anfægtede bestemmelser efter deres karakter var almen gyldige, bemærkede Retten i dommens præmis 25, at en bestemmelses almen gyldige karakter ikke udelukker, at visse erhvervsdrivende vil kunne være individuelt berørt af den.
- 11 I den appellerede doms præmis 38 fastslog Retten, at Jégo-Quéré »ikke kan anses for at være individuelt berørt i artikel 230, stk. 4, EF's forstand på grundlag af de kriterier, som hidtil er blevet udviklet i Fællesskabets retsinstansers praksis«.
- 12 Jégo-Quéré havde gjort gældende, at selskabet i det foreliggende tilfælde ikke havde adgang til at anlægge sag ved de nationale domstole, idet forordning nr. 1162/2001 ikke fastsætter bestemmelser om, at medlemsstaterne skal træffe foranstaltninger til dens gennemførelse, hvorfor en afvisning af det søgsmål, selskabet havde anlagt ved Retten, ville fratage det ethvert retsmiddel, hvormed det kunne anfægte lovligheden af de omhandlede bestemmelser. Retten bemærkede, at det skulle undersøges, om en afvisning af annulationsøgsmålet i et tilfælde som det foreliggende, hvor en borger havde anfægtet lovligheden af almen gyldige bestemmelser, som umiddelbart havde indvirkning på hans retsstilling, ville fratage sagsøgeren retten til en effektiv domstolsprøvelse, således som denne er sikret ved den retsorden, som er oprettet på grundlag af EF-traktaten, bl.a. i medfør af artikel 6 og artikel 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«).

13 Retten udtalte herom følgende:

»44[Det] bemærkes, at der ud over annulationssøgsmålet findes to andre retsmidler, som giver en borger adgang til at anlægge sag ved Fællesskabets retsinstanser, som i den henseende er enekompetente, med henblik på at få fastslået, at en fællesskabsretsakt er ulovlig, nemlig et søgsmål ved de nationale domstole med en præjudiciel forelæggelse for Domstolen i medfør af artikel 234 EF og et søgsmål om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i medfør af artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF.

45 Hvad angår søgsmålet ved de nationale domstole med en præjudiciel forelæggelse for Domstolen i medfør af artikel 234 EF skal det imidlertid understreges, at der i et tilfælde som det foreliggende ikke findes gennemførelsesforanstaltninger, som kan danne grundlag for et søgsmål ved de nationale domstole. Den omstændighed, at en borger, som berøres af en fællesskabsforanstaltning, kan anfægte dennes gyldighed ved de nationale domstole ved at overtræde de bestemmelser, foranstaltningen fastsætter, og gøre gældende, at de er ulovlige, inden for rammerne af retssager, som bliver rejst mod ham, yder ham ikke en tilstrækkelig retsbeskyttelse. Det kan ikke kræves af borgerne, at de skal overtræde loven for at få adgang til en domstolsprøvelse (jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse af 21.3.2002 i sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, [dom af 25.7.2002, Sml. I, s. 6677], punkt 43).

46 Et erstatningssøgsmål støttet på Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold tilgodeser i et tilfælde som det foreliggende ikke på tilfredsstillende vis borgernes interesser. Et sådant søgsmål kan nemlig ikke føre til, at en retsakt fjernes fra Fællesskabets retsorden, selv om den antages at være ulovlig. Eftersom et erstatningssøgsmål forudsætter, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem anvendelsen af den omtvistede retsakt og et lidt tab, er det undergivet betingelser vedrørende formaliteten og realiteten, som er forskellige fra dem, der gælder for et annulationssøgsmål, og det sætter således ikke Fællesskabets retsinstanser i stand til fuldt ud at foretage den

legalitetskontrol, som de har til opgave at udføre. Særligt bemærkes, at den kontrol, der udøves af Fællesskabets retsinstanser, når en almenyldig foranstaltning som de bestemmelser, der er omhandlet i denne sag, anfægtes i forbindelse med et erstatningssøgsmål, ikke omfatter alle forhold, som kan tænkes at påvirke foranstaltningens lovlighed, men alene går ud på at fastsætte sanktioner for tilstrækkeligt kvalificerede tilsidesættelser af retsregler, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 41-43, og Rettens dom af 23.10.2001, sag T-155/99, Dieckmann & Hansen mod Kommissionen, Sml. II, s. 3143, præmis 42 og 43; jf. ligeledes, vedrørende et tilfælde, hvor tilsidesættelsen ikke var tilstrækkeligt kvalificeret, Domstolens dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 18 og 19, og, vedrørende et tilfælde, hvor den påberåbte bestemmelse ikke havde til formål at tillægge borgerne rettigheder, Rettens dom af 6.12.2001, sag T-196/99, Area Cova m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 3597, præmis 43).

47 På grundlag af det ovenfor anførte bemærkes, at de procedurer, som er fastlagt i artikel 234 EF på den ene side og i artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF på den anden side, på baggrund af artikel 6 og 13 i EMRK og artikel 47 i charteret om grundlæggende rettigheder ikke længere kan anses for at sikre borgerne ret til en effektiv domstolsprøvelse, som giver dem mulighed for at anfægte lovligheden af almenyldige fællesskabsbestemmelser, der umiddelbart berører deres retsstilling.

48 Ganske vist giver denne omstændighed ikke grundlag for en ændring af det retsmiddel- og proceduresystem, som er indført ved traktaten, og hvormed Fællesskabets retsinstanser skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter. En sådan omstændighed kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, som ikke opfylder betingelserne i artikel 230, stk. 4, EF, skal antages til realitetsbehandling (jf. Domstolens præsidents kendelse af 12.10.2000, sag C-300/00 P(R), Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 8797, præmis 37).

- 49 Det skal imidlertid understreges, som anført af generaladvokat Jacobs i forslaget til afgørelse i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (nævnt i præmis 45 ovenfor, punkt 59), at der ikke er noget tvingende argument for at hævde, at begrebet individuelt berørt person i artikel 230, stk. 4, EF's forstand indebærer den betingelse, at en borger, som ønsker at anfægte en almenyldig foranstaltning, skal være individualiseret på lignende måde som en adressat.
- 50 Under disse omstændigheder og i betragtning af, at der ved EF-traktaten er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Fællesskabets retsinstanser skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter (dommen i sagen Les Verts mod Parlamentet, nævnt i præmis 41 ovenfor, præmis 23), bør den snævre fortolkning, som hidtil er blevet anlagt af begrebet individuelt berørt person i artikel 230, stk. 4, EF's forstand, tages op til fornyet overvejelse.
- 51 På grundlag af det ovenfor anførte og med henblik på at sikre borgerne en effektiv retsbeskyttelse, skal en fysisk eller juridisk person anses for at være individuelt berørt af en almenyldig fællesskabsbestemmelse, som berører ham umiddelbart, hvis den pågældende bestemmelse utvivlsomt og aktuelt påvirker hans retsstilling ved at begrænse hans rettigheder eller pålægge ham forpligtelser. I den forbindelse er det ikke relevant at tage antallet af og situationen for andre personer, der ligeledes er eller kan blive berørt af bestemmelsen, i betragtning.
- 52 I det foreliggende tilfælde pålægger de anfægtede bestemmelser faktisk Jégo-Quéré forpligtelser. Sagsøgeren, hvis fiskerfartøjer er omfattet af forordningens anvendelsesområde, udøver fiskeri i et af de områder, hvor fiskeriet i

henhold til de anfægtede bestemmelser underlægges præcise forpligtelser med hensyn til de maskestørrelser, der skal anvendes.

53 Det følger heraf, at sagsøgeren er individuelt berørt af de anfægtede bestemmelser.

54 Eftersom sagsøgeren tillige er umiddelbart berørt af de anfægtede bestemmelser (jf. præmis 26 ovenfor), kan Kommissionens formalitetsindsigelse ikke tages til følge, og sagen bør således fremmes til realitetsbehandling.«

Appellen

¹⁴ Kommissionen har i appellen nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Domstolen afviser annulationssøgsmålet vedrørende forordning nr. 1162/2001; subsidiært hjemvises sagen til fornyet behandling ved Retten.

- Jégo-Quéré tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i sagen for Retten.

15 Jégo-Quéré har nedlagt følgende påstande:

- Appellen afvises som værende iværksat for sent.
- Appellen forkastes og den appellerede dom stadfæstes.
- Den appellerede dom ophæves, for så vidt som Jégo-Quéré ikke er blevet anset for at være individuelt berørt i artikel 230, stk. 4, EF's forstand.
- Domstolen træffer selv afgørelse i overensstemmelse med de bemærkninger, Jégo-Quéré har fremsat for Retten, og bestemmer navnlig, at:
 - det søgsmål, som er anlagt ved Retten, antages til realitetsbehandling
 - artikel 3, litra d), og artikel 5 i forordning nr. 1162/2001 annulleres.

— Følgende personer indkaldes som vidner:

— John Farnell, direktør for Direktoratet »Bevarelsespolitik« i Kommissionens Generaldirektorat for Fiskeri

— Victor Badiola, forretningsfører for organisationen af producenter inden for fiskeriet i Ondárroa.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagen omkostninger, herunder omkostningerne i sagen for Retten.

16 Kommissionen har fremsat to anbringender til støtte for sine påstande.

17 Kommissionen har for det første gjort gældende, at Retten har tilsidesat sit eget procesreglement, idet sagen burde have været henvist til behandling i Rettens plenum. Den har for det andet gjort gældende, at Retten har tilsidesat artikel 230, stk. 4, EF, ved at fortolke betingelsen om, at sagsøgeren skal være individuelt berørt, på en måde, som er i modstrid med den ordning for domstolsprøvelse, som er indført ved traktaten.

Formaliteten med hensyn til appellen

- 18 Jégo-Quéré har påstået appellen afvist med den begrundelse, at Kommissionen ikke har angivet den dato, hvor den appellerede dom er blevet forkyndt for den. I mangel af bevis for det modsatte har Jégo-Quéré bestridt, at appellen er iværksat inden for den frist, som er fastsat herfor.
- 19 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen, sammenholdt med procesreglementets artikel 81, stk. 2, at der kan iværksættes appel til Domstolen senest to måneder efter forkyndelsen af den appellerede afgørelse, forlænget med ti dage under hensyn til afstanden. Ifølge procesreglementets artikel 112, stk. 2, skal den afgørelse fra Retten, der appelleres, vedlægges appelskriftet, som skal indeholde en angivelse af, hvornår den appellerede afgørelse er blevet forkyndt for appellantten.
- 20 Kommissionen har imidlertid som bilag til appelskriftet vedlagt den appellerede dom og den skrivelse fra Rettens justitssekretær, hvormed dommen blev fremsendt. Følgeskrivelsen bærer en påstempling, hvori den 8. maj 2002 er angivet som datoen for modtagelsen. Denne dato bekræftes i øvrigt af modtagelseskvitteringen. Som anført i denne doms præmis 1 er Kommissionens appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 17. juli 2002.
- 21 Det fremgår således, at Kommissionen i appelskriftet har angivet, hvornår den appellerede afgørelse er blevet forkyndt for den, og at den har iværksat appellen inden for den fastsatte frist.
- 22 Kommissionens appel skal derfor antages til realitetsbehandling.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 23 Kommissionen har gjort gældende, at den fortolkning af begrebet individuelt berørt person, som Retten har anlagt i den appellerede dom, er så vid, at den i realiteten ophæver betingelsen i artikel 230, stk. 4, EF om, at der skal være tale om et indgreb i individuelle rettigheder. Retten har begået en retlig fejl ved at sammenblande retten til en effektiv domstolsprøvelse med en almindelig ret for borgere til at anlægge direkte søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser med påstand om annullation af almengyldige retsakter, idet den omstændighed, at der ikke består en ret som den sidstnævnte, ikke udelukker eksistensen af den førstnævnte. Det er fejlagtigt at fastslå, som Retten har gjort det i den appellerede doms præmis 47, at den ordning for domstolsprøvelse, som er fastlagt i traktaten, ikke kan anses for at sikre borgerne ret til en effektiv domstolsprøvelse, som giver dem mulighed for at anfægte lovligheden af almengyldige fællesskabsbestemmelser, der umiddelbart berører deres retsstilling, og at betingelserne for at antage annullationssøgsmål anlagt af borgere til realitetsbehandling bør udvides gennem en revision af den fortolkning af begrebet individuelt berørt person i artikel 230, stk. 4, EF, som er anlagt i fast retspraksis.
- 24 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at borgeres adgang til at anlægge et direkte søgsmål om annullation af en almengyldig retsakt i forskellige henseender er indskrænket i de fleste af medlemsstaterne. Søgsmål med påstand om annullation af en lov er ofte enten udelukket eller indskrænket gennem en begrænsning af de anbringender, som kan påberåbes, eller gennem betingelserne for søgsmålsberettigelse. I visse medlemsstater er der end ikke en almindelig adgang for borgere til at anlægge direkte søgsmål til prøvelse af normative retsakter udstedt af de administrative myndigheder. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har aldrig rejst kritik af sådanne ordninger.

- 25 Endelig har Kommissionen med henvisning til TWD Textilwerke Deggendorfdommen (dom af 9.3.1994, sag C-188/92, Sml. I, s. 833) anført, at den fortolkning, som Retten har anlagt af begrebet individuelt berørt person, vil medføre, at borgernes muligheder for at anfægte lovligheden af almen gyldige fællesskabsretsakter gennem en ugyldighedsindsigelse indskrænkes.
- 26 Jégo-Quéré har gjort gældende, at en udvidet og smidig fortolkning af artikel 230, stk. 4, EF som den, der er anlagt af Retten, gør det muligt for selskabet, uden at det i øvrigt er nødvendigt at ændre traktatens ordning for domstolsprøvelse, at anfægte lovligheden af en retsregel, som forvolder det betydelig skade. Hvis der ikke består en sådan adgang, tilsidesættes artikel 6 og artikel 13 i EMRK, idet selskabet i så fald ikke har nogen mulighed for at anfægte lovligheden af de omhandlede bestemmelser. Eftersom forordning nr. 1162/2001 finder direkte anvendelse uden de nationale myndigheders mellemkomst, vil der ikke være nogen retsakt, som kan anfægtes ved de nationale domstole, og som gør det muligt at anfægte forordningen indirekte. Der vil således ikke være nogen anden mulighed for at opnå en fuldstændig domstolsbeskyttelse ved de nationale domstole uden at overtræde forordning nr. 1162/2001.
- 27 Hvad angår adgangen til at anlægge søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF har Jégo-Quéré bestridt Kommissionens argument om, at et erstatningssøgsmål kan være et mere hensigtsmæssigt retsmiddel end et annullationssøgsmål, med den begrundelse, at forordning nr. 1162/2001's gyldighedsperiode var begrænset til seks måneder. Forordningen var nemlig kun en etape i den igangværende reform af den fælles fiskeripolitik, som indebærer, at der skal træffes foranstaltninger på mellem- og lang sigt. Jégo-Quéré havde således ikke anden mulighed end med mellemrum at anlægge nye søgsmål.
- 28 Det ville desuden ikke være logisk at fortolke begrebet individuelt berørt person indskrænkende, når der ikke er nogen begrænsninger for borgeres adgang til at

anlægge erstatningssøgsmål i henhold til artikel 235 EF og 288 EF, som almindeligvis forudsætter, at lovligheden af almengyldige fællesskabsforanstaltninger anfægtes.

Domstolens bemærkninger

- 29 Det bemærkes, at borgerne skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse af de rettigheder, som tilkommer dem i medfør af fællesskabsretten, idet retten til en sådan beskyttelse hører til de almindelige retsgrundsætninger, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner. Denne ret er tillige fastslået i artikel 6 og 13 i EMRK (jf. bl.a. dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, og af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677, præmis 39).
- 30 Der er imidlertid dels ved artikel 230 EF og 241 EF, dels ved artikel 234 EF oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som skal sikre kontrollen med lovligheden af institutionernes retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Fællesskabets retsinstanser. Fysiske eller juridiske personer, der på grund af formalitetsbetingelserne i artikel 230, stk. 4, EF ikke kan anfægte almengyldige fællesskabsretsakter direkte, har inden for rammerne af dette system efter omstændighederne mulighed for at gøre gældende, at sådanne retsakter er ugyldige, enten for Fællesskabets retsinstanser i form af en indsigelse i medfør af artikel 241 EF eller for de nationale retter, og at få disse, som ikke er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af sådanne retsakter, til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål herom (jf. dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 40).

- 31 Det påhviler således medlemsstaterne at fastsætte et retsmiddel- og procedure-system, som sikrer overholdelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. dommen i sagen *Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet*, præmis 41).
- 32 I denne forbindelse er de nationale retter, i overensstemmelse med det princip om loyalt samarbejde, som følger af artikel 10 EF, forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke og anvende de nationale processuelle regler vedrørende søgsmålsadgang på en sådan måde, at fysiske og juridiske personer får adgang til ved domstolene at anfægte lovligheden af enhver national afgørelse eller anden foranstaltning, der vedrører anvendelse af en almenyldig fællesskabsretsakt over for dem, ved at påberåbe sig, at den omhandlede retsakt er ugyldig (jf. dommen i sagen *Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet*, præmis 42).
- 33 En borger er imidlertid ikke berettiget til at anlægge et annullationssøgsmål ved Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af en almenyldig retsakt som f.eks. en forordning, der ikke individualiserer ham på lignende måde som en adressat, heller ikke selv om det efter en konkret undersøgelse fra disse retsinstansers side kan godtgøres, at disse regler ikke tillader borgerne at anlægge en sag om gyldigheden af den anfægtede fællesskabsretsakt. Et sådant system ville nemlig forudsætte, at Fællesskabets retsinstanser i hvert enkelt konkret tilfælde undersøger og fortolker den nationale procesret, hvilket går ud over den kompetence, de er tillagt med hensyn til kontrollen med fællesskabsretsakternes lovlighed (jf. dommen i sagen *Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet*, præmis 37 og 43).
- 34 Der er således under alle omstændigheder end ikke adgang til at anlægge et annullationssøgsmål ved Fællesskabets retsinstanser, selv om det måtte vise sig, at

de nationale processuelle regler kun giver borgeren adgang til at anfægte gyldigheden af fællesskabsretsakten, efter at han har overtrådt denne.

- 35 Det bemærkes, at den omstændighed, at forordning nr. 1162/2001 er direkte anvendelig uden de nationale myndigheders mellemkomst, ikke i sig selv medfører, at en erhvervsdrivende, som er umiddelbart berørt af forordningen, ikke kan anfægte gyldigheden af forordningen, før han har overtrådt den. Det kan således ikke udelukkes, at et nationalt retssystem åbner mulighed for, at en borger, der er umiddelbart berørt af en national normgivende retsakt med generel rækkevidde, som ikke kan anfægtes direkte for domstolene, kan anmode de nationale myndigheder om at træffe en foranstaltning i tilknytning til denne retsakt, som kan anfægtes ved de nationale domstole, således at borgeren får adgang til at anfægte den omhandlede retsakt indirekte. Der er heller ikke udelukket, at et nationalt retssystem åbner mulighed for, at en erhvervsdrivende, som er umiddelbart berørt af forordning nr. 1162/2001, kan anmode de nationale myndigheder om at vedtage en retsakt, som har tilknytning til forordningen, og som kan anfægtes ved de nationale domstole, således at denne erhvervsdrivende får adgang til at anfægte forordningen indirekte.

- 36 Selv om betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person kun kan anlægge en sag til prøvelse af en forordning, såfremt den ikke alene berører ham umiddelbart, men også individuelt, skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse under hensyntagen til de forskellige omstændigheder, som kan individualisere en sagsøger, kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der ses bort fra den omhandlede betingelse, som er udtrykkeligt fastsat i traktaten. I modsat fald ville Fællesskabets retsinstanser overskride de beføjelser, de er tillagt ved traktaten (jf. dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 44).

- 37 Dette er imidlertid tilfældet for så vidt angår den fortolkning af den nævnte betingelse, som fremgår af den appellerede doms præmis 51, hvorefter en fysisk eller juridisk person skal anses for at være individuelt berørt af en almen gyldig fællesskabsbestemmelse, som berører ham umiddelbart, hvis den pågældende bestemmelse utvivlsomt og aktuelt påvirker hans retsstilling ved at begrænse hans rettigheder eller pålægge ham forpligtelser.
- 38 En sådan fortolkning vil føre til en forvanskning af betingelsen om, at der skal være tale om et indgreb i individuelle rettigheder, i artikel 230, stk. 4, EF.
- 39 Det følger heraf, at Retten har begået en retlig fejl. Det andet anbringende bør derfor tiltrædes.

Kontraappellen

Parternes argumenter

- 40 Jégo-Quéré har gjort gældende, at det er med urette, at Retten har fundet, at selskabet ikke er individuelt berørt af forordning nr. 1162/2001, som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF, således som denne bestemmelse er fortolket i Domstolens faste praksis. Forordningen udgør således i realiteten en samling af individuelle afgørelser, som er tilpasset de enkelte berørte erhvervsdrivendes særlige forhold, uden at der er nogen objektiv begrundelse for en sådan individualiseret behandling. I betragtning af formålet, som er at beskytte bestanden af kulmuleungfisk, må en almen gyldig forordning fastsætte et undtagelsesfrit forbud mod at fiske med maskestørrelser under 100 mm i de omfattede områder.

- 41 Ifølge Jégo-Quéré er der to omstændigheder, der især adskiller selskabet fra alle andre personer, som er berørt af forordning nr. 1162/2001. For det første er Jégo-Quéré den eneste virksomhed, som fisker efter hvilling i Det Keltiske Hav på permanent basis med fartøjer på mere end 30 meter, og som kun fanger ubetydelige mængder af kulmuleungfisk som bifangst. For det andet var Jégo-Quéré det eneste rederi, som før vedtagelsen af forordning nr. 1162/2001 foreslog Kommissionen en særlig løsning, som skulle bidrage til genopbygningen af kulmulebestanden, men som ikke blev fulgt.
- 42 Under retsmødet har Kommissionen gjort gældende, at ingen af de argumenter, Jégo-Quéré har fremsat, kan føre til, at det fastslås, at selskabet var individuelt berørt af forordning nr. 1162/2001. Kontraappellen skal således også forkastes.

Domstolens bemærkninger

- 43 Som Retten med føje har fastslået i præmis 23 og 24 i den appellerede dom, er artikel 3, litra d), og artikel 5 i forordning nr. 1162/2001, som Jégo-Quéré har påstået annulleret, ved deres abstrakte indhold rettet til ikke nærmere specificerede grupper af personer og finder anvendelse på objektivt bestemte situationer. De er således efter deres karakter almengyldige.
- 44 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at den omstændighed, at en bestemmelse har generel rækkevidde, ikke udelukker, at visse erhvervsdrivende kan være umiddelbart og individuelt berørt af den (jf. bl.a. dom af 10.4.2003, sag C-142/00 P, Kommissionen mod Nederlandse Antillen, Sml. I, s. 3483, præmis 64).

- 45 Navnlig bemærkes, at en fysisk eller juridisk person kun kan være individuelt berørt af en sådan bestemmelse, såfremt de rammes på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som en adressat (jf. bl. a. dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandse Antillen, præmis 65).
- 46 Den omstændighed, at Jégo-Quéré er det eneste rederi, som fisker efter hvilling i farvandet syd for Irland med fartøjer på mere end 30 meter, som fremhævet af Retten i den appellerede doms præmis 30, kan ikke individualisere sagsøgeren, eftersom artikel 3, litra d), og artikel 5 i forordning nr. 1162/2001 alene berører selskabet i dets objektive egenskab af en fiskerivirksomhed, som fisker efter hvilling ved en særlig fangstmetode inden for et bestemt område, på samme måde som alle andre erhvervsdrivende, som aktuelt eller potentielt befinder sig i den samme situation.
- 47 Desuden bemærkes, at der ikke var nogen fællesskabsretlig bestemmelse, som pålagde Kommissionen før vedtagelsen af forordning nr. 1162/2001 at følge en procedure, inden for rammerne af hvilken Jégo-Quéré kunne påberåbe sig eventuelle rettigheder, herunder retten til at blive hørt. Fællesskabsretten har således ikke tildelt virksomheder som Jégo-Quéré nogen særlig retsstilling i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1162/2001 (jf. i denne retning dom af 4.10.1983, sag 191/82, FEDIOL mod Kommissionen, Sml. s. 2913, præmis 31).
- 48 Under disse omstændigheder kan det forhold, at Jégo-Quéré er det eneste rederi, som før vedtagelsen af forordning nr. 1162/2001 foreslog Kommissionen en

særlig løsning, som skulle bidrage til genopbygningen af kulmulebestanden, ikke individualisere selskabet i artikel 230, stk. 4, EF's forstand.

49 Kontraappellen bør derfor forkastes.

50 På baggrund af det ovenfor anførte skal den appellerede dom ophæves, og annullationssøgsmålet vedrørende artikel 3, litra d), og artikel 5 i forordning nr. 1162/2001 afvises, jf. artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut.

Sagens omkostninger

51 Procesreglementets artikel 122, stk. 1, bestemmer, at såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens omkostninger. Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i henhold til samme reglements artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

52 Da såvel appellen som Kommissionens formalitetsindsigelse er blevet taget til følge, bør Jégo-Quére betale samtlige sagsomkostninger for Retten og Domstolen.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Den dom, som De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagde den 3. maj 2002 i sagen Jégo-Quére mod Kommissionen (sag T-177/01), ophæves.
- 2) Det af Jégo-Quére anlagte søgsmål med påstand om annullation af artikel 3, litra d), og artikel 5 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1162/2001 af 14. juni 2001 om foranstaltninger for genopbygning af kuldubebestanden i ICES-underområde III, IV, V VI og VII og ICES-afsnit VIII a, b, d, e og om dertil knyttede betingelser for kontrol af fiskerfartøjers aktiviteter afvises.
- 3) Jégo-Quére & Cie SA betaler sagens omkostninger for Retten og Domstolen.

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Schintgen

Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. april 2004.

R. Grass

V. Skouris

Justitssekretær

Præsident