



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 17. januar 2013¹

Sag C-583/11 P

**Inuit Tapiriit Kanatami m.fl.
mod
Europa-Parlamentet
og**

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel — forordning (EF) nr. 1007/2009 — handel med sælprodukter — forbud mod omsætning i Den Europæiske Union — undtagelser for inuitsamfund — fysiske og juridiske personers søgsmålsret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF — begrebet »regelfastsættende retsakt« og afgrænsning i forhold til »lovgivningsmæssig retsakt« — kriteriet om umiddelbar eller individuel berøring ikke opfyldt«

I – Indledning

1. Borgeres muligheder for at indbringe søgsmål til prøvelse af almengyldige EU-retsakter har i mange år hørt til blandt de mest omstridte spørgsmål i EU-retten. På grundlag af Plaumann-dommen² har Domstolen i fast praksis, først vedrørende E(Ø)F-traktatens artikel 173 og senere vedrørende artikel 230 EF, anlagt en forholdsvis snæver forståelse af fysiske og juridiske personers direkte søgsmålsret. Domstolen har trods megen kritik fastholdt denne praksis indtil for ganske nylig og bekræftede den navnlig i dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores³ og Jégo-Quérel-dommen⁴.

2. Ikke mindst som reaktion på denne retspraksis blev der i Lissabontraktaten foretaget en ændring af borgeres søgsmålsret, som trådte i kraft den 1. december 2009. Siden da har artikel 263, stk. 4, TEUF givet fysiske og juridiske personer mulighed for også at anlægge annulationsøgsmål til prøvelse »af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«.

3. Indtil i dag har det ganske vist været meget omtvistet, i hvor høj grad borgeres søgsmålsret blev udvidet med den pågældende ændring. I den foreliggende appelsag er Domstolen blevet anmodet om netop at træffe afgørelse om dette spørgsmål og i den forbindelse navnlig tage stilling til fortolkningen af begrebet »regelfastsættende retsakt«⁵. Det skal i denne forbindelse navnlig afklares, om lovgivningsmæssige retsakter udstedt af Den Europæiske Union også kan omfattes af kategorien regelfastsættende retsakter.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197.

3 — Dom af 25.7.2002, sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, Sml. I, s. 6677.

4 — Dom af 1.4.2004, sag C-263/02 P, Kommissionen mod Jégo-Quérel, Sml. I, s. 3425.

5 — Domstolen vil i sag C-274/12 P, Telefónica mod Kommissionen, snart skulle træffe afgørelse vedrørende de gennemførelsesforanstaltninger, der ligeledes henvises til i artikel 263, stk. 4, TEUF.

4. Det, der har udløst den foreliggende sag, er forordning (EF) nr. 1007/2009 om handel med sælprodukter, som Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union vedtog i fællesskab den 16. september 2009⁶. Med denne forordning blev der på det europæiske indre marked indført et forbud mod omsætning af sælprodukter, i hvilken forbindelse Inuit Tapiriit Kanatami som interesserepræsentant for de canadiske inuitter⁷ samt en række yderligere berørte parter – navnlig producenter eller forhandlere af sælprodukter – nu søger domstolsbeskyttelse ved Unionens retsinstanser.

5. I første instans blev kravet fra Inuit Tapiriit Kanatami og de øvrige sagsøgere ikke taget til følge. Den Europæiske Unions Ret afviste deres annulationsøgsmål ved kendelse af 6. september 2011⁸ (herefter også »den appellerede kendelse«). Som begrundelse anførte Retten ikke mindst, at forordning nr. 1007/2009 er en lovgivningsmæssig retsakt, der ikke kan betragtes som regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter (herefter også »appellanterne«) har – med undtagelse af én af dem⁹ – nu anfægtet denne kendelse med den foreliggende appel.

II – De EU-retlige bestemmelser om omsætning af sælprodukter

6. De EU-retlige bestemmelser om omsætning af sælprodukter på det europæiske indre marked findes dels i en grundforordning vedtaget af Parlamentet og Rådet i 2009 (forordning nr. 1007/2009), dels i en gennemførelsesforordning vedtaget af Kommissionen i 2010 (forordning nr. 737/2010). I den foreliggende sag er det kun omtvistet, om Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter har søgsmålsret med hensyn til grundforordningen, mens gennemførelsesforordningen er genstand for en særskilt, stadig verserende sag, som de pågældende parter har anlagt ved Retten¹⁰.

A – Grundforordningen (forordning nr. 1007/2009)

7. Formålet med forordning nr. 1007/2009 bestemmes således i forordningens artikel 1:

»Med denne forordning fastsættes harmoniserede regler om omsætning af sælprodukter.«

8. I henhold til artikel 3 i forordning nr. 1007/2009 gælder nedenstående »betingelser for omsætning« af sælprodukter:

»1. Omsætning af sælprodukter er kun tilladt, hvis sælproduktet hidrører fra inuitsamfundenes eller andre oprindelige samfunds traditionelle jagt og bidrager til deres underhold. Disse betingelser finder for så vidt angår importerede produkter anvendelse på importtidspunktet eller -stedet.

2. Uanset stk. 1:

a) er det også tilladt at importere sælprodukter, såfremt der er tale om lejlighedsvis import af varer, der er bestemt til rejsendes personlige brug eller til brug for deres familie. Varerne må dog ikke være af en sådan art og foreligge i sådanne mængder, at dette indikerer, at de indføres i erhvervsøjemed

6 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1007/2009 af 16.9.2009 om handel med sælprodukter (EUT L 286, s. 36).

7 — Inuitterne er en oprindelig befolkningsgruppe, der hovedsageligt lever i de arktiske og subarktiske egne i den centrale og nordøstlige del af Canada, i Alaska, i Grønland og i dele af Rusland. Begrebet eskimo(er), der undertiden anvendes i daglig tale, betegner foruden inuitterne også andre arktiske befolkningsgrupper.

8 — Rettens kendelse af 6.9.2011, sag T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 5599.

9 — Efstathios Andreas Agathos var blandt sagsøgerne i første instans, men har ikke tilsluttet sig den foreliggende appel.

10 — Sag T-526/10, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, der verserer for Retten.

- b) er det også tilladt at omsætte sælprodukter, der hidrører fra biprodukter ved jagter, som er reguleret ved national lovgivning, og hvis eneste formål er at sikre en bæredygtig forvaltning af de marine ressourcer. Kun omsætning uden fortjeneste for øje er tilladt. Sælprodukterne må dog ikke være af en sådan art og foreligge i sådanne mængder, at dette indikerer, at de indføres i erhvervsøjemed.

Anvendelsen af dette stykke må ikke være til hinder for opfyldelsen af denne forordnings mål.

3. Kommissionen udsteder efter forvaltningsproceduren [...] tekniske vejledninger med en vejledende liste over de koder i den kombinerede nomenklatur, der kan omfatte de i denne artikel omhandlede sælprodukter.

4. Med forbehold af stk. 3 vedtages foranstaltninger til gennemførelse af denne artikel, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning ved at supplere den, efter forskriftsproceduren med kontrol [...].«

9. Artikel 2, nr. 4), i forordning nr. 1007/2009 indeholder desuden følgende definition af begrebet »inuit«:

»oprindelige medlemmer af inuitternes område, dvs. de arktiske og subarktiske egne, hvor inuitterne i dag eller traditionelt har oprindelige folks interesser og rettigheder, og som af inuitterne anerkendes som medlemmer af deres folk, der omfatter inupiat, yupik (Alaska), inuit, inuvialuit (Canada), kalaallit (Grønland) og yupik (Rusland)«.

B – Gennemførelsesforordningen (forordning nr. 737/2010)

10. På grundlag af artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 1007/2009 vedtog Kommissionen den 10. august 2010 i form af forordning (EU) nr. 737/2010¹¹ (herefter også »gennemførelsesforordningen«) gennemførelsesbestemmelser vedrørende handel med sælprodukter.

11. Artikel 1 i forordning nr. 737/2010 bestemmer:

»Ved denne forordning fastsættes der gennemførelsesbestemmelser for omsætning af sælprodukter, jf. artikel 3 i forordning (EF) nr. 1007/2009.«

12. I artikel 3 i forordning nr. 737/2010 fastsættes, hvilke betingelser der skal være opfyldt for at bringe sælprodukter, der hidrører fra inuitsamfundenes og andre oprindelige samfunds traditionelle jagt, i omsætning.

13. Artikel 4 i forordning nr. 737/2010 bestemmer, hvilke krav der skal være opfyldt, for at sælprodukter må importeres til rejsendes eget brug eller til brug for deres familier.

14. Endelig reguleres det i artikel 5 i forordning nr. 737/2010, under hvilke betingelser sælprodukter, der hidrører fra forvaltningen af marine ressourcer, må bringes i omsætning.

11 — Kommissionens forordning (EU) nr. 737/2010 af 10.8.2010 om gennemførelsesbestemmelser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1007/2009 om handel med sælprodukter (EUT L 216, s. 1).

III – Retsforhandlingerne ved Domstolen

15. Ved processkrift af 21. november 2011 har Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter iværksat den foreliggende appel. De har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede kendelse afsagt af Retten ophæves, og annullationssøgsmålet antages til realitetsbehandling, såfremt Domstolen måtte finde, at alle de påkrævede elementer for vurdering af, om annullationssøgsmålet vedrørende den omtvistede forordning kan fremmes til realitetsbehandling, er til stede.
- Subsidiært: Den appellerede kendelse ophæves, og sagen hjemvises til Retten.
- Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale appellanternes omkostninger.
- Europa-Kommissionen og Kongeriget Nederlandene tilpligtes at bære hver deres egne omkostninger.

16. Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger in solidum.

18. Kommissionen, der allerede intervererede i sagen i første instans til støtte for Parlamentet og Rådet, har ligeledes anmodet Domstolen om at forkaste appellen og pålægge appellanterne at betale sagens omkostninger.

19. Derimod har Kongeriget Nederlandene, der ligeledes intervererede i sagen i første instans til støtte for Parlamentet og Rådet, ikke deltaget i retsforhandlingerne ved Domstolen.

20. Ved Domstolen blev der indgivet skriftlige indlæg om appellen, og den 20. november 2012 blev der afholdt retsmøde i sagen.

IV – Bedømmelse

21. Fortolkningen og anvendelsen af fysiske og juridiske personers søgsmålsret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF er af grundlæggende betydning for gennemførelsen af en effektiv domstolsbeskyttelse. Det har imidlertid også væsentlige virkninger for kompetence- og opgaveafgrænsningen mellem Unionens retsinstanser og de nationale domstole. For det samlede system af retsmidler, som det er fastsat i de europæiske traktater, spiller de helt generelt en rolle, der ikke må undervurderes.

22. Alle procesdeltagerne i den foreliggende appelsag er enige om, at fysiske og juridiske personers søgsmålsret blev udvidet ved artikel 263, stk. 4, TEUF. Det er imidlertid meget omtvistet blandt dem, i hvilket omfang dette er sket. Parterne er derfor stærkt uenige om, hvordan artikel 263, stk. 4, TEUF skal forstås korrekt.

23. Mens de tre EU-institutioner, der deltager i sagen – Parlamentet, Rådet og Kommissionen – forsvare den appellerede kendelse afsagt af Retten samstemmende og i vidt omfang med de samme argumenter, har appellanterne indtaget det stik modsatte synspunkt; de er af den opfattelse, at Retten har fortolket artikel 263, stk. 4, TEUF for snævert og dermed tilsidesat kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse.

24. Appellanterne har nærmere bestemt anfægtet Rettens kendelse med i alt tre anbringender, hvoraf det første vedrører bestemmelsen i artikel 263, stk. 4, TEUF som sådan (jf. i denne henseende afsnit A nedenfor), mens det andet vedrører den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler (jf. i denne henseende afsnit B nedenfor), og det tredje behandler det spørgsmål, om Retten har forstået sagsøgernes argumenter i første instans korrekt (jf. i denne henseende afsnit C nedenfor).

A – Det første anbringende

25. Det første anbringende udgør kernen i den foreliggende sag. Inden for rammerne heraf er parterne uenige om den korrekte fortolkning og anvendelse af artikel 263, stk. 4, TEUF, der i den nugældende affattelse beror på Lissabontraktaten og har følgende ordlyd:

»Enhver fysisk eller juridisk person kan på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.«

1. Begrebet »regelfastsættende retsakter« (det første anbringendes første led)

26. Med deres første anbringendes første led, der er rettet mod den appellerede kendelses præmis 38-56, har appellanterne gjort gældende, at Rettens fortolkning og anvendelse af begrebet »regelfastsættende retsakter« i den tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF er fejlagtig.

27. Anstødsstenen er for Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter den omstændighed, at Retten i sin kendelse ikke betragter *lovgivningsmæssige retsakter* som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF¹², hvortil den også henregner den omtvistede forordning nr. 1007/2009, som *regelfastsættende retsakter*. Den af appellanterne kritiserede retsopfattelse er rammende kommet til udtryk i den appellerede kendelses præmis 56, hvori Retten har anført følgende:

»Begrebet »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF skal forstås således, at det omfatter enhver almenyldig retsakt med undtagelse af lovgivningsmæssige retsakter. En lovgivningsmæssig retsakt kan følgelig alene være genstand for et annullationssøgsmål, der er anlagt af en fysisk eller [juridisk] person, hvis akten vedrører vedkommende umiddelbart og individuelt.«

Appellanterne anser dette for at være en uforholdsmæssig restriktiv håndhævelse af borgeres muligheder for at indbringe klage. Efter deres opfattelse er sondringen mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter alt for formalistisk. Derimod anser de EU-institutioner, der deltager i sagen – Parlamentet, Rådet og Kommissionen – den af Retten valgte løsning for at være korrekt og forsvare den udtrykkeligt.

12 — I artikel 289, stk. 3, TEUF defineres lovgivningsmæssige retsakter som »retsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure«.

28. Også i den juridiske faglitteratur er fortolkningen af den nye tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF genstand for en meget heftig diskussion. Det forekommer mig, at der er omtrent lige mange tilhængere og modstandere af, at lovgivningsmæssige retsakter omfattes af kategorien regelfastsættende retsakter¹³.

29. Som jeg vil redegøre for i det følgende, er Rettens fortolkning af begrebet »regelfastsættende retsakter« korrekt [jf. i denne henseende afsnit a) nedenfor], hvorimod de modargumenter, som appellanterne har fremført, ikke er overbevisende [jf. i denne henseende afsnit b) nedenfor].

a) Rettens fortolkning af begrebet »regelfastsættende retsakter«

30. Begrebet »regelfastsættende retsakt« defineres ingen steder i traktaterne. Der må i den forbindelse ganske vist altid være tale om almengyldige EU-retsakter, som Retten med rette har anført¹⁴. Dette betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at *alle* almengyldige EU-retsakter samtidig er regelfastsættende retsakter.

31. Det ville navnlig være forhastet at antage, at alle forordninger samtidig er regelfastsættende retsakter, uanset om der er tale om lovgivningsmæssige retsakter eller ej. Det kan ganske vist ikke nægtes, at der i nogle sprogversioner af traktaterne er en vis lighed mellem begrebet »forordning« som omhandlet i artikel 288, stk. 2, TEUF og begrebet »regelfastsættende retsakt«, som det anvendes i artikel 263, stk. 4, TEUF¹⁵. Ved en sidestilling af begreberne »forordning« og »regelfastsættende retsakt« på det selektive grundlag i nogle sprogversioner af EUF-traktaten ville man imidlertid se bort fra, at de europæiske traktater på nu 23 forskellige sprog har samme gyldighed (artikel 55, stk. 1, TEU og artikel 358 TEUF). På mange af Unionens officielle sprog kan der ikke være tale om et etymologisk slægtskab mellem begreberne »forordning« og »regelfastsættende retsakt«¹⁶.

32. På denne baggrund må det antages, at begrebet »regelfastsættende retsakt« er et EU-retligt begreb *sui generis*, der skal fortolkes dels ud fra den pågældende traktatbestemmelses mål, dels ud fra den sammenhæng, som den indgår i¹⁷, og dens tilblivelseshistorie. Ganske vist har specielt tilblivelseshistorien ikke hidtil spillet nogen rolle ved fortolkningen af primærretten, da der for hovedpartens vedkommende ikke forelå »travaux préparatoires« til de grundlæggende traktater. Praksissen med at oprette konventer til forberedelse af traktatændringer har imidlertid, ligesom praksissen med at offentliggøre mandaterne til regeringskonferencer, medført en grundlæggende

13 — Med hensyn til de forskellige opfattelser jf. bl.a. M. Dougan, »The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts«, *Common Market Law Review*, 45 (2008), s. 617-703 (677 ff.); K. Lenaerts, »Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union«, *Cahiers de droit européen*, 2009, s. 711-745 (s. 725 ff.); N. Görlitz og P. Kubicki, »Rechtsakte »mit schwierigem Charakter««, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2011, s. 248-254 (s. 250 f.); C. Herrmann, »Individualrechtsschutz gegen Rechtsakte der EU »mit Verordnungscharakter« nach dem Vertrag von Lissabon«, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2011, s. 1352-1357 (1354 ff.); J. Mazák, »Locus standi v konaní o neplatnost: Od Plaumannovho testu k regulačným aktom«, *Právník*, 150 (2011), s. 219-231 (s. 223); J. Schwarze, »Rechtsschutz Privater gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter gemäß Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV«, i: P.C. Müller-Graff, S. Schmahl og V. Skouris (red.), *Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel – Festschrift für Dieter H. Scheuing*, Baden-Baden, 2011, s. 190-207 (s. 199 ff.); U. Everling, »Klagerecht Privater gegen Rechtsakte der EU mit allgemeiner Geltung«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2012, s. 376-380 (s. 378 ff.); M. Wathelet og J. Wildemeersch, »Recours en annulation: une première interprétation restrictive du droit d'action élargi des particuliers?«, *Journal de droit européen*, 2012, s. 75-79 (s. 79).

14 — Den appellerede kendelses præmis 56; jf. endvidere kendelsens præmis 42, 43 og 45.

15 — Dette er navnlig tilfældet med hensyn til den tyske (»Verordnung« og »Rechtsakt mit Verordnungscharakter«), engelske (»regulation« og »regulatory act«), franske (»règlement« og »acte réglementaire«), græske (»κανονισμός« og »κανονιστική πράξη«), irske (»rialachán« og »gníomh rialúcháin«), italienske (»regolamento« og »atto regolamentare«), lettiske (»regula« og »reglamentējošs akts«), litauiske (»reglamentas« og »reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas«), maltesiske (»regolament« og »att regolatorju«), portugisiske (»regulamento« og »acto regulamentar«), spanske (»reglamento« og »acto reglamentario«) og ungarske sprogversion (»rendelet« og »rendeleti jellegű jogi aktus«) af artikel 263, stk. 4, TEUF.

16 — Således forholder det sig f.eks. med de begreber, der i den bulgarske (»регламент« og »подзаконов акт«), danske (»forordning« og »regelfastsættende retsakt«), estiske (»määrus« og »üldkohaldatav akt«), finske (»asetus« og »säätelytoimi«), nederlandske (»verordening« og »regelgevingshandeling«), polske (»rozporządzenie« og »akt regulacyjny«), rumænske (»regulament« og »act normativ«), slovakiske (»nariadenie« og »regulačný akt«), slovenske (»uredba« og »predpis«), svenske (»förordning« og »regleringsakt«) og tjekkske sprogversion (»nařízení« og »akt s obecnou působností«) af artikel 263, stk. 4, TEUF anvendes for de tyske begreber »Verordnung« og »Rechtsakt mit Verordnungscharakter«.

17 — Fast retspraksis, jf. blandt mange andre dom af 6.10.1982, sag 283/81, CILFIT m.fl., Sml. s. 3415, præmis 18-20.

ændring på dette område. Den øgede gennemsigtighed forud for traktatændringer åbner nye muligheder for fortolkningen af traktaterne, der som supplerende fortolkningsbidrag bør udnyttes, når – som her – betydningen af en bestemmelse under hensyntagen til dens ordlyd, konteksten og de tilsigtede mål forbliver uklar¹⁸.

33. Den nye affattelse af den tidligere artikel 230, stk. 4, EF i den nuværende artikel 263, stk. 4, TEUF havde uden tvivl til formål at styrke beskyttelsen af individuelle rettigheder ved at udvide fysiske og juridiske personers muligheder for at indbringe klage med henblik på prøvelse af almengyldige EU-retsakter¹⁹. Isoleret betragtet støtter denne målsætning en bred fortolkning af begrebet »regelfastsættende retsakter«²⁰.

34. Det skal imidlertid tages i betragtning, at Lissabontraktatens forfattere ikke alene har gennemført målet om at styrke beskyttelsen af individuelle rettigheder gennem en udvidelse af fysiske og juridiske personers muligheder for at indbringe direkte klage i henhold til den tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF, men derudover med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU på de områder, der er omfattet af EU-retten, også havde til hensigt at styrke beskyttelsen af individuelle rettigheder ved de nationale domstole.

35. På grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU kan det antages, at borgeres muligheder for at indbringe søgsmål til prøvelse af almengyldige EU-retsakter ikke nødvendigvis i alle tilfælde skal bestå i en mulighed for at indbringe direkte klage til Unionens retsinstanser.

36. Den omstændighed, at der specielt i forbindelse med betingelserne for at antage et annullationssøgsmål til realitetsbehandling er forskelle, alt efter om genstanden for et sådant søgsmål er en *lovgivningsmæssig retsakt* eller en *regelfastsættende retsakt*, følger i øvrigt af samspillet mellem de forskellige stykker i artikel 263 TEUF. Mens der i stk. 1 tales om »lovgivningsmæssige retsakter«, henvises der i stk. 4, der er relevant i den foreliggende sag, til »regelfastsættende retsakter«. Disse forskelle i ordvalget kan ikke anses for at være tilfældige. De er derimod udtryk for, at de forskellige kategorier af sagsøgere i henhold til artikel 263 TEUF altid i forskelligt omfang har haft muligheder for at indbringe direkte klage.

37. Mens søgsmålsberettigede med fortrinsstilling i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF og søgsmålsberettigede med delvis fortrinsstilling i henhold til artikel 263, stk. 3, TEUF kan indbringe klage med henblik på prøvelse af alle de i stk. 1 omhandlede former for EU-retsakter, også med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter, har fysiske og juridiske personers direkte søgsmålsret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF altid været begrænset til bestemte former for EU-retsakter. Den tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF gør det imidlertid kun lettere for dem at indbringe klage med henblik på prøvelse af regelfastsættende retsakter, men ikke af lovgivningsmæssige retsakter. Som Retten har anført med rette, kan lovgivningsmæssige retsakter også fortsat kun undtagelsesvis anfægtes direkte af borgere inden for rammerne af den anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF, dvs. for så vidt som de berører den pågældende sagsøger umiddelbart og individuelt²¹.

18 — Domstolen har i dom af 27.11.2012, sag C-370/12, Pringle, præmis 135, henvist til forarbejderne til Maastrichttraktaten.

19 — Således også Retten i dom af 25.10.2011, sag T-262/10, Microban International m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7697, præmis 32.

20 — Hvorvidt specielt den EU-retlige grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler *nødvendiggør* en udvidende fortolkning af begrebet »regelfastsættende retsakter«, er genstand for det andet anbringendes andet led og skal behandles nærmere i den forbindelse (jf. punkt 105-124 i dette forslag til afgørelse).

21 — Den appellerede kendelses præmis 56, andet punktum.

38. Det forhold, at det ikke er gjort lettere for borgere at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter, kan frem for alt forklares ved den parlamentariske lovgivnings meget store demokratiske legitimation. Sondringen mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter kan derfor ud fra hensynet til domstolsbeskyttelsen ikke afvises som blot formalisme; den er derimod begrundet i en kvalitativ forskel. I mange nationale retssystemer har borgere ingen eller kun begrænsede muligheder for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af parlamentariske love.

39. Den omstændighed, at det i det system, som de europæiske traktater udgør, fortsat heller ikke er gjort lettere for borgere at indbringe klage med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter, bekræftes, når man inddrager tilblivelseshistorien vedrørende artikel 263, stk. 4, TEUF i overvejelserne. Denne bestemmelse skulle oprindeligt indgå som artikel III-365, stk. 4, i traktaten om en forfatning for Europa²² (»forfatningstraktaten«) og er baseret på Det Europæiske Konvents arbejde.

40. I henhold til forfatningstraktatens artikel I-33 til I-37 var den baseret på en klar sondring og et klart hierarki mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter, hvorefter den »europæiske forordning« som en »almengyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt« udelukkende skulle henføres til sidstnævnte kategori (forfatningstraktatens artikel I-33, stk. 1, fjerde afsnit, første punktum). Hvis der således i artikel III-365, stk. 4, i forfatningstraktaten var tale om fysiske og juridiske personers mulighed for at indbringe klage med henblik på prøvelse af »regelfastsættende retsakter«, vedrørte dette tilsyneladende kun *ikke*-lovgivningsmæssige retsakter. Dette bekræftes også af materialerne fra Det Europæiske Konvent vedrørende artikel III-270, stk. 4, i udkastet til traktat om indførelse af en forfatning for Europa²³, dvs. den bestemmelse, der senere blev forfatningstraktatens artikel III-365, stk. 4; i henhold hertil blev formuleringen »generelle retsakter« ganske vist drøftet på konventet, men i sidste instans afvist og erstattet af det mindre vidtgående begreb »regelfastsættende retsakter«, der skulle give udtryk for forskellen mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter²⁴.

41. På baggrund af at indholdet af artikel III-365, stk. 4, i næsten alle sprogversioner²⁵ er overført enslydende fra forfatningstraktaten til Lissabontraktaten, er det nærliggende at drage den konklusion, at der heller ikke i den nuværende artikel 263, stk. 4, TEUF menes lovgivningsmæssige retsakter, når der dér tales om regelfastsættende retsakter. Dette kommer særligt klart til udtryk i de talrige sprogversioner af EUF-traktaten, hvori der til betegnelse af »regelfastsættende retsakter« anvendes begreber, som i mindre grad minder om lovgivning fra den lovgivende magts side end om lovgivning fra den udøvende magts side²⁶.

22 — Undertegnet i Rom den 29.10.2004 (EUT C 310, s. 1).

23 — Vedtaget af Det Europæiske Konvent den 13.6.2003 og 10.7.2003, overrakt til formanden for Det Europæiske Råd i Rom den 18.7.2003.

24 — Det Europæiske Konvents sekretariat, endelig rapport fra diskussionskredsen vedrørende Domstolens funktionsmåde af 25.3.2003 (dok. CONV 636/03, punkt 22) og følgeskrivelse fra præsидiet af 12.5.2003 (dok. CONV 734/03, s. 20).

25 — Der synes kun at være forskelle i fem sprogversioner, der i artikel 263, stk. 4, TEUF for begrebet »regelfastsættende retsakt« (»üldkohaldatav akt« i den estiske, »reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas« i den litauiske, »regulačný akt« i den slovakiske, »predpis« i den slovenske og »akt s obecnou pôsobnosťou« i den tjekkiske sprogversion) anvender en anden formulering end i artikel III-365, stk. 4, i forfatningstraktaten (»öiguse üldakt« i den estiske, »teisės aktas« i den litauiske, »podzákonný právny akt« i den slovakiske, »izvršilni akt« i den slovenske og »podzákonný právni akt« i den tjekkiske sprogversion).

26 — Dette gælder navnlig for den bulgarske (»подзаконов акт«), tyske (»Rechtsakt mit Verordnungscharakter«), engelske (»regulatory act«), franske (»acte réglementaire«), græske (»κανονιστική πράξη«), irske (»gníomh rialúcháin«), italienske (»atto regolamentare«), portugisiske (»acto regulamentar«), slovakiske (»regulačný akt«), spanske (»acto reglamentario«) og ungarske sprogversion (»rendeleti jellegű jogi aktus«) af artikel 263, stk. 4, TEUF, endvidere vel også den lettiske (»reglamentējošs akts«) og litauiske sprogversion (»reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas«). Derimod synes f.eks. den danske (»regelfastsættende retsakt«), estiske (»üldkohaldatav akt«), finske (»säätelytoimi«), maltesiske (»att regolatorju«), nederlandske (»regelgevingshandeling«), polske (»akt regulacyjny«), rumænske (»act normativ«), svenske (»regleringsakt«), slovenske (»predpis«) og tjekkiske sprogversion (»akt s obecnou pôsobnosťou«) at være mindre entydige.

42. I Lissabontraktaten foretages der dog ingen systematisering og hierarkisering af EU-retsakterne, der kan sammenlignes med forfatningstraktaten. Også lovgivningsmæssige retsakter kan i det system, som EU-traktaten og EUF-traktaten udgør, antage form af forordninger som omhandlet i artikel 288, stk. 2, TEUF. Sondringen mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter har i dag for det meste procedureteknisk betydning, f.eks. i artikel 290, stk. 1, TEUF og artikel 297 TEUF.

43. I betragtning af disse forskelle mellem forfatningstraktaten og de gældende traktater ville det være teoretisk muligt at give begrebet »regelfastsættende retsakter« i artikel 263, stk. 4, TEUF – i overensstemmelse med appellanternes forslag – en anden betydning og fortolke det videre, end Det Europæiske Konvent og forfatningstraktatens forfattere havde til hensigt, således at selv lovgivningsmæssige retsakter kunne henregnes til de regelfastsættende retsakter.

44. En så bred fortolkning af udtrykket »regelfastsættende retsakter« vil imidlertid kun vanskeligt kunne forenes med mandatet til regeringskonferencen 2007, som har forhandlet Lissabontraktaten. Denne regeringskonferencens opgave var at opgive det forfatningskoncept, der lå til grund for forfatningstraktaten²⁷, men i øvrigt ikke rejse tvivl om det, der var opnået med undertegnelsen af forfatningstraktaten²⁸. Regeringskonferencens »slutprodukt« skulle således indholdsmæssigt så vidt muligt svare til den mislykkede forfatningstraktat og kun udelade en række særligt symbolloadede punkter²⁹.

45. Det skal navnlig understreges i forbindelse med den foreliggende sag, at der i henhold til mandatet for regeringskonferencen 2007 skulle »holdes fast i *sondringen* mellem, hvad der er lovgivningsmæssigt, og hvad der ikke er det, og følgerne heraf«³⁰.

46. På denne baggrund er det højst usandsynligt, og der er heller ingen konkrete holdepunkter for, at regeringskonferencen specielt med artikel 263, stk. 4, TEUF ønskede at gå videre end forfatningstraktaten. Desuden måtte det forventes, at Lissabontraktatens forfattere i ordlyden af alle sprogversioner af artikel 263, stk. 4, TEUF havde præciseret en eventuel udvidelse af borgeres muligheder for at indbringe klage i forhold til forfatningstraktatens artikel III-365, stk. 4³¹, f.eks. ved at anvende begrebet »almengyldige retsakter«, der blev drøftet, men i sidste instans forkastet på Det Europæiske Konvent³². Dette er så meget desto mere tilfældet, som sidstnævnte formulering anvendes andre steder i EUF-traktaten (jf. artikel 277 TEUF, artikel 288, stk. 2, første punktum, TEUF og artikel 290, stk. 1, TEUF).

47. Retten har således samlet set med rette fortolket begrebet »regelfastsættende retsakter« således, at alle almengyldige EU-retsakter, bortset fra lovgivningsmæssige retsakter, er omfattet.

27 — Jf. i denne henseende mandatet til regeringskonferencen 2007, på basis af Det Europæiske Råds retningslinjer af 21. og 22.6.2007 og gengivet i ordlyden af Rådets dok. nr. 11218/07 af 26.6.2007. I punkt 1 i dette mandat hedder det: »Forfatningskonceptet [...] opgives.«

28 — Jf. i denne henseende endnu en gang mandatet til regeringskonferencen 2007, hvori det understreges, at de nyskabelser, der blev resultatet af regeringskonferencen 2004 (vedrørende forfatningstraktaten), skulle indsættes i de nuværende traktater (punkt 1 og 4 i mandatet); i det indledende afsnit inden punkt 1 i mandatet understreges det endvidere, at dette mandat udgør »det eneste grundlag og den eneste ramme for arbejdet på [...] regeringskonference[n]«.

29 — Punkt 3 i mandatet til regeringskonferencen 2007.

30 — Punkt 19, litra v), i mandatet til regeringskonferencen 2007 (min fremhævelse).

31 — Af de få sprogversioner, hvor forfatningstraktatens artikel III-365, stk. 4, og artikel 263, stk. 4, TEUF er forskellige (jf. fodnote 25 ovenfor), kan der ikke udledes en tendens i retning af at udvide fysiske og juridiske personers søgsmålsret, da de pågældende sprogversioner for begrebet »regelfastsættende retsakt« i artikel 263, stk. 4, TEUF anvender dels bredere, dels snævrere begreber end i forfatningstraktaten.

32 — Jf. i denne henseende atter de dokumenter fra Det Europæiske Konvent, der er nævnt i fodnote 24 ovenfor.

b) De af appellanterne fremførte modargumenter

48. I modsætning til appellanternes opfattelse medfører den fortolkning og anvendelse af den tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF, som Retten har praktiseret i den foreliggende sag, på ingen måde, at fysiske og juridiske personers søgsmålsret til prøvelse af regelfastsættende retsakter bliver uden betydning, og den nyskabelse, der blev indført ved Lissabontraktaten, derfor mister sin *eksistensberettigelse*. Tværtimod er appellanternes argumentation selv behæftet med alvorlige mangler, som for det første beror på en urigtig læsning af den appellerede kendelse og for det andet på en grundlæggende misforståelse af de retsakter og procedurer, der er fastsat i traktaterne.

– Ikke alle forordninger, direktiver og afgørelser er lovgivningsmæssige retsakter

49. For det første har appellanterne gjort gældende, at henstillingerne og udtalelserne som omhandlet i artikel 288, stk. 5, TEUF – der under alle omstændigheder ikke kan gøres til genstand for søgsmål – ifølge den fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF, som foretrækkes af Retten, skal omfattes af begrebet regelfastsættende retsakter, da de forordninger, direktiver og afgørelser, der vedtages af Parlamentet og af Rådet, alle er lovgivningsmæssige retsakter.

50. Dette anbringende er absurd. Selvfølgelig kan også andre EU-retsakter end henstillinger og udtalelser kvalificeres som regelfastsættende retsakter, navnlig talrige forordninger som omhandlet i artikel 288, stk. 2, TEUF og talrige afgørelser som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF. I praksis er der endog tale om langt de fleste tilfælde, hvilket Rådet og Kommissionen med rette har bemærket.

51. Forordninger og afgørelser hører ved siden af direktiver ganske vist blandt de former for retsakter, der kan vedtages i en lovgivningsprocedure (artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF). Appellanterne overser imidlertid, at langt fra alle EU-retlige forordninger, direktiver og afgørelser vedtages i en sådan lovgivningsprocedure. Ikke-lovgivningsmæssige retsakter kan også være i form af en forordning, et direktiv eller en afgørelse (artikel 297, stk. 2, TEUF).

52. Specielt forordninger vedtages i mange tilfælde af Rådet eller Kommissionen enten som gennemførelsesforordninger til lovgivningsmæssige retsakter eller som forordninger i en *særlig procedure*³³. Hvad angår afgørelser, vedtages de i reglen i andre procedurer end lovgivningsprocedurer, for det meste af Rådet eller Kommissionen, og kan så i givet fald ligeledes betragtes om regelfastsættende retsakter, navnlig når det ikke er angivet, hvem de er rettet til (artikel 288, stk. 4, andet punktum, TEUF *modsætningsvis*).

– Ikke alle ikke-lovgivningsmæssige retsakter er delegerede retsakter

53. For det andet har appellanterne anført, at Lissabontraktatens forfattere ikke ville have talt om »regelfastsættende retsakter«, men derimod om »delegerede retsakter« som omhandlet i artikel 290 TEUF, hvis det havde været deres tanke at foretage en afgrænsning mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter i artikel 263, stk. 4, TEUF. Anvendelsen af begrebet »regelfastsættende retsakter« tyder på, at der menes noget andet end ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

54. Dette argument er heller ikke overbevisende. Appellanterne overser, at ikke alle ikke-lovgivningsmæssige retsakter nødvendigvis skal være delegerede retsakter som omhandlet i artikel 290 TEUF. Ikke-lovgivningsmæssige retsakter kan også have form af gennemførelsesretsakter som omhandlet i artikel 291 TEUF eller vedtages i en *særlig procedure*³⁴.

33 — En sådan *særlig procedure* er f.eks. fastsat i artikel 31 TEUF, artikel 43, stk. 3, TEUF, artikel 45, stk. 3, litra d), TEUF, artikel 66 TEUF, 103 TEUF, 109 TEUF samt artikel 215, stk. 1 og 2, TEUF.

34 — Jf. i denne henseende atter de eksempler, der er nævnt ovenfor i fodnote 33.

– Gennemførelsesretsakter kan også være regelfastsættende retsakter

55. For det tredje har appellanterne anført, at kategorien gennemførelsesretsakter som omhandlet i artikel 291 TEUF ikke kan klassificeres efter den af Retten foretagne sondring mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

56. Denne påstand er ligeledes fejlagtig. Gennemførelsesretsakter som omhandlet i artikel 291 TEUF kan, som netop antydtes³⁵, uden vanskeligheder henføres til kategorien ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Når sådanne gennemførelsesretsakter er almen gyldige, hvilket i reglen vil være tilfældet med hensyn til gennemførelsesforordninger og ofte med hensyn til gennemførelsesafgørelser, skal de betragtes som regelfastsættende retsakter.

– Virkningerne af artikel 263, stk. 4, TEUF for sager som *Unión de Pequeños Agricultores* og *Jégo-Quééré*

57. Endelig har appellanterne hævdet, at den fortolkning og anvendelse af søgsmålsretten, som Retten har praktiseret, ikke er egnet til at afhjælpe den »lakune i domstolsbeskyttelsen«, der er konstateret i sagen *Unión de Pequeños Agricultores*³⁶ og *Jégo-Quééré*-sagen³⁷.

58. Denne påstand er heller ikke korrekt.

59. I *Jégo-Quééré*-sagen var en gennemførelsesforordning vedtaget af Kommissionen på fiskeriområdet genstand for annulationssøgsmålet. En sådan retsakt ville i dag, på det tidsmæssige anvendelsesområde for artikel 263, stk. 4, TEUF, skulle betragtes som regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

60. Genstanden for søgsmålet i sagen *Unión de Pequeños Agricultores* var derimod en fælles markedsordning på det landbrugspolitiske område. En sådan forordning skulle i dag vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (artikel 43, stk. 2, TEUF) og ville således udgøre en lovgivningsmæssig retsakt (artikel 289, stk. 3, TEUF). Fysiske og juridiske personer har derfor heller ikke i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF mulighed for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse heraf ved Unionens retsinstanser, medmindre disse personer er umiddelbart og frem for alt individuelt berørt af forordningen (anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF). Dette betyder dog ikke, at borgere ikke kan opnå en effektiv domstolsbeskyttelse over for bestemmelser i fælles markedsordninger. Det står dem derimod frit for indirekte at gøre gældende, at en fælles markedsordning eventuelt er ulovlig, alt efter sagens omstændigheder enten i forbindelse med annulationssøgsmål anlagt ved Unionens retsinstanser til prøvelse af gennemførelsesforanstaltninger vedtaget af Kommissionen eller i forbindelse med søgsmål anlagt ved nationale domstole til prøvelse af gennemførelsesforanstaltninger vedtaget af nationale myndigheder³⁸.

61. I parentes bemærkes, at *Inuit Tapiriit Kanatami* og dennes medappellanter heller ikke i den foreliggende sag fratages domstolsbeskyttelse som følge af Rettens fortolkning af begrebet »regelfastsættende retsakter« i den tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF. De har derimod mulighed for indirekte at gøre gældende, at forordning nr. 1007/2009 angiveligt er ulovlig, inden for

35 — Jf. punkt 54 i dette forslag til afgørelse.

36 — Dommen nævnt ovenfor i fodnote 3.

37 — Dommen nævnt ovenfor i fodnote 4.

38 — Jf. i denne henseende punkt 116-123 i dette forslag til afgørelse.

rammerne af eventuelle søgsmål til prøvelse af gennemførelsesforanstaltninger til den pågældende forordning. Netop dette har de fleste af dem også gjort ved Den Europæiske Unions Ret i forbindelse med et søgsmål, der stadig verserer til prøvelse af Kommissionens gennemførelsesforordning nr. 737/2010³⁹.

62. Sammenfattende må det konkluderes, at det første anbringendes første led savner grundlag.

2. Spørgsmålet, om appellanterne er umiddelbart og individuelt berørt (det første anbringendes andet led)

63. Da det første anbringendes første led ikke kan tages til følge i henhold til den løsning, jeg har foreslået, skal dette anbringendes andet led, der er subsidiært, nu behandles. Appellanterne har herved gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af kriteriet om at være »umiddelbart og individuelt berørt«.

64. Kriteriet om umiddelbar og individuel berøring (anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF) har til formål at give fysiske og juridiske personer en effektiv domstolsbeskyttelse mod de EU-retsakter, der ikke er rettet til dem, men uden samtidig at udvide anvendelsesområdet for annullationssøgsmålet til en slags almen søgsmålsret (*actio popularis*).

65. Retten behandlede det nævnte kriterium i den appellerede kendelses præmis 68-93, efter at den var nået til den konklusion, at Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter ikke kunne anfægte forordning nr. 1007/2009, en lovgivningsmæssig retsakt som omhandlet i artikel 289, stk. 3, TEUF, på de for regelfastsættende retsakter gældende lempeligere betingelser (tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF).

a) Spørgsmålet, om appellanterne er umiddelbart berørt

66. Appellanterne har indledningsvis anfægtet Rettens opfattelse, at kun fire af dem er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning, dvs. Ta Ma Su Seal Products, NuTan Furs, GC Rieber Skinn og Canadian Seal Marketing Group⁴⁰; ifølge Rettens faktiske konstateringer er der i den forbindelse tale om tre virksomheder samt en sammenslutning af virksomheder, der er aktive inden for markedsføring af sælprodukter bl.a. på det europæiske indre marked.

67. Appellanterne har gjort gældende, at Retten på denne måde har fortolket kriteriet om umiddelbar berøring for snævert. Efter deres opfattelse skal også de af dem, som kun driver virksomhed i leddet forud for markedsføringen af sælprodukter på det europæiske indre marked, anses for at være umiddelbart berørt af den omtvistede forordning, dvs. jægere og fangere samt deres interesseforeninger, men også appellanten Karliin Aariak, der beskæftiger sig med design og salg af beklædningsgenstande af sælskind.

– Indledende bemærkninger

68. Indledningsvis skal det fastslås, at kriteriet om umiddelbar berøring i artikel 263, stk. 4, TEUF ikke må fortolkes snævrere end det ligelydende kriterium i de tidligere bestemmelser i E(Ø)F-traktatens artikel 173, stk. 4, og artikel 230, stk. 4, EF⁴¹. Dette har appellanterne med rette henvist til. De institutioner, der deltager i sagen, har heller ikke rejst tvivl om dette.

39 — Sagen Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, sag T-526/10.

40 — Jf. den appellerede kendelses præmis 85 og 86 samt supplerende præmis 79.

41 — I samme retning dommen i sagen Microban International m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 19, præmis 32.

69. Begrebet umiddelbar berøring er det samme i den anden og den tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF. Derfor gælder nedenstående betragtninger også, for det tilfælde at Domstolen, i modsætning til hvad jeg har foreslået, skulle betragte den anfægtede forordning som regelfastsættende retsakt⁴².

70. Med henblik på at fastlægge de retlige krav til en umiddelbar berøring som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF har Retten baseret sig på en formel, der ofte er blevet anvendt i Unionens retsinstitutters nyere praksis⁴³. I henhold hertil indebærer betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt, at den anfægtede retsakt umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og at den ikke må overlade et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af EU-retsreglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler⁴⁴.

71. Jeg har en vis tvivl med hensyn til, om denne formel virkelig er egnet til at beskrive kriteriet om umiddelbar berøring som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF udtømmende. For det første er der nemlig i retspraksis – fuldt ud med rette – gentagne gange givet borgere mulighed for at indgive annullationssøgsmål til prøvelse af EU-retsakter, hvis indvirkninger på de pågældende sagsøgere ikke har retlig, men kun faktisk karakter, f.eks. fordi de i deres egenskab af markedsaktører er umiddelbart berørt i konkurrencen med andre markedsaktører⁴⁵. For det andet er der fra retspraksis kendskab til tilfælde, hvor en persons umiddelbare berøring – selv hvis de myndigheder, der var ansvarlige for at gennemføre en EU-retsakt havde et vist skøn – blev anerkendt, såfremt det kunne forudses med tilstrækkelig sandsynlighed, at dette skøn ville blive udøvet på en bestemt måde⁴⁶.

72. I det foreliggende tilfælde gør disse nuancer i formuleringen af kriteriet om umiddelbar berøring imidlertid ingen forskel. Selv hvis man nemlig antager, at der inden for rammerne af den anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF ikke kun skal tages hensyn til indvirkningerne af en EU-retsakt på en persons retsstilling, men også dens faktiske indvirkninger på denne person, skal sådanne indvirkninger dog være mere end kun indirekte. Dette skal i hvert enkelt tilfælde konkret afgøres i forhold til det normative indhold af den pågældende EU-retsakt.

– Situationen for personer i tidligere handelsled

73. I det foreliggende tilfælde indeholder forordning nr. 1007/2009, som det fremgår af dens artikel 1, »regler om omsætning af sælprodukter« i Den Europæiske Union. Derimod regulerer denne forordning på ingen måde sælragt, fremstilling af produkter af sælmateriale eller forskning i forbindelse hermed⁴⁷.

42 — Jf. vedrørende det første anbringendes første led punkt 30-47 i dette forslag til afgørelse.

43 — Den appellerede kendelses præmis 71.

44 — Dom af 5.5.1998, sag C-404/96 P, Glencore Grain mod Kommissionen, Sml. I, s. 2435, præmis 41, af 13.3.2008, sag C-125/06 P, Kommissionen mod Infront WM, Sml. I, s. 1451, præmis 47, og af 2.7.2009, sag C-343/07, Bavaria og Bavaria Italia, Sml. I, s. 5491, præmis 43.

45 — I fast praksis har f.eks. Unionens retsinstitutter bekræftet, at konkurrenter har søgsmålsret til prøvelse af Kommissionens beslutninger vedrørende godkendelse af statsstøtte (jf. Domstolens dom af 28.1.1986, sag 169/84, Cofaz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, og af 22.11.2007, sag C-525/04 P, Spanien mod Lenzing, Sml. I, s. 9947, hvor den umiddelbare berøring forudsættes som en selvfølge) og vedrørende godkendelse af fusioner (jf. Rettens dom af 3.4.2003, sag T-114/02, BaByliss mod Kommissionen, Sml. II, s. 1279, præmis 89, og af 30.9.2003, sag T-158/00, ARD mod Kommissionen, Sml. II, s. 3825, præmis 60).

46 — Dom af 23.11.1971, sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239, org.ref.: Rec. s. 897, præmis 6-8, af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 207, præmis 8-10, og af 5.5.1998, sag C-386/96 P, Dreyfus mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309, præmis 44.

47 — I denne henseende adskiller den foreliggende sag sig fra sagen Microban International m.fl. mod Kommissionen (dommen nævnt ovenfor i fodnote 19, navnlig præmis 28), hvori ikke kun markedsføringen af et additiv som sådant, men også anvendelsen heraf ved fremstillingen af andre produkter var underlagt EU-retlige begrænsninger.

74. Retten har derfor med rette konkluderet, at alle procesdeltagerne, der driver virksomhed i et sådant handelsled forud for den konkrete markedsføring af sælprodukter i Den Europæiske Union, ikke er umiddelbart berørt af den omtvistede forordning. Dette gælder for det første for jægerne og fangerne og deres interesseforeninger og for det andet for alle personer og foreninger, der i videste forstand har at gøre med forarbejdningen af de materialer, som indvindes ved sælragt.

75. Da de alle ikke selv bringer sælprodukter i omsætning i Den Europæiske Union, berører den omtvistede forordning dem kun indirekte og ikke umiddelbart. Det er muligt, at de økonomiske virkninger af bestemmelserne i den anfægtede forordning også absolut er mærkbare for denne personkreds. Som de EU-institutioner, der deltager i sagen, imidlertid med rette har understreget, ville kriteriet om umiddelbar berøring miste sin funktion og sine grænser, og kredsen af potentielle sagsøgere blive udvidet i det uendelige, hvis man også anså personerne i tidligere handelsled for at være umiddelbart berørt.

– Karliin Aariaks situation

76. Mindre entydig er situationen for appellanten Karliin Aariak, der ifølge Rettens konstateringer selv tilhører inuitsamfundet og beskæftiger sig med design og salg af beklædningsgenstande af sælskind. Efter Rettens opfattelse kan hun ikke anses for at være umiddelbart berørt, da hun »ikke har anført, at hun beskæftiger sig med omsætning af andre produkter end dem, der er omfattet af den omhandlede [inuit]undtagelse«⁴⁸.

77. Hertil skal indledningsvis bemærkes, at det ikke fremgår af Rettens faktiske konstateringer, om Karliin Aariak selv bringer de beklædningsgenstande af sælskind, som hun designer og sælger, i omsætning på det europæiske indre marked, eller om hun kun sælger disse produkter til mellemhandlere, som så i eget navn og for egen regning bringer dem i omsætning i Den Europæiske Union. I sidstnævnte tilfælde driver Karliin Aariak, ligesom de ovennævnte jægere og fangere, kun virksomhed i et tidligere handelsled og kan derfor ikke anses for at være umiddelbart berørt af forordning nr. 1007/2009.

78. Da Retten ikke har fastslået alle nødvendige omstændigheder i denne henseende, er dens kendelse behæftet med en retlig fejl på dette punkt.

79. Forudsætter man imidlertid, som Retten synes at forestille sig, at Karliin Aariak faktisk selv bringer sælprodukter i omsætning på det europæiske indre marked⁴⁹, er det vanskeligt at benægte, at hun er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning. Karliin Aariaks virksomhed er i så fald nemlig umiddelbart omfattet af reglerne om omsætning af sælprodukter i forordning nr. 1007/2009.

80. Den omstændighed, at inuitundtagelsen, der kan anvendes i forbindelse med Karliin Aariak, kræver en præcisering i form af gennemførelsesbestemmelser fra Kommissionen (jf. artikel 3, stk. 1, sammenholdt med stk. 3 og 4 i forordning nr. 1007/2009), udelukker *ikke* – i modsætning til Rettens opfattelse⁵⁰ – at denne appellant er umiddelbart berørt.

48 — Den appellerede kendelses præmis 82.

49 — På mit spørgsmål herom under retsmødet anførte Karliin Aariak, at hun dels selv, dels via mellemhandlere markedsførte beklædningsgenstandene på det europæiske indre marked.

50 — Den appellerede kendelses præmis 82, sammenholdt med præmis 76-79 (jf. navnlig den pågældende kendelses præmis 78, sidste punktum).

81. Enten anser man – ligesom Retten – Kommissionens gennemførelsesbestemmelser for at være så væsentlige, at den inuitundtagelse, som EU-lovgiver har fastsat, overhovedet ikke kan udnyttes inden deres vedtagelse. I dette tilfælde gælder i overgangsperioden indtil vedtagelsen af de nævnte gennemførelsesbestemmelser på samme måde for alle sælprodukter det generelle forbud mod omsætning på det europæiske indre marked, som det er fastsat i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1007/2009. Alle personer, der driver virksomhed inden for markedsføring af sælprodukter, ville så være umiddelbart berørt heraf, også Karliin Aariak.

82. Eller man anser – i modsætning til Retten – Kommissionens gennemførelsesbestemmelser for at være så uvæsentlige, at den inuitundtagelse, som EU-lovgiver har fastsat, også kan udnyttes allerede inden deres vedtagelse. I dette tilfælde er og bliver omsætningen af sælprodukter fra inuitsamfundenes eller andre oprindelige samfunds traditionelle jagt som omhandlet i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1007/2009 på det europæiske indre marked på forhånd tilladt. Også i forbindelse med en sådan forståelse berører ordningen alle personer, der driver virksomhed inden for markedsføring af sælprodukter på det europæiske indre marked, umiddelbart, herunder Karliin Aariak.

83. I begge tilfælde er de personer, der driver virksomhed inden for markedsføring af sælprodukter på det europæiske indre marked, umiddelbart berørt af den EU-retlige ordning for omsætning af sælprodukter⁵¹. Der kan ikke opstå en gråzone som den, Retten synes at placere Karliin Aariak i.

84. Sammenfattende må det derfor konkluderes, at Rettens konstateringer vedrørende spørgsmålet, om appellanten Karliin Aariak er umiddelbart berørt, er udtryk for en retlig fejl. Rettens urigtige retsanvendelse ved anvendelsen af kriteriet om umiddelbar berøring kan imidlertid ikke i sig selv føre til ophævelse af den appellerede kendelse. Derimod skal det som en yderligere ufravigelig procesforudsætning undersøges, om appellanterne er individuelt berørt⁵².

b) Spørgsmålet, om appellanterne er individuelt berørt

85. Helt uafhængigt af spørgsmålet, om nogle af appellanterne er *umiddelbart* berørt af den omtvistede forordning, og hvor mange af dem dette i givet fald gælder for, skal de desuden være *individuelt* berørt af denne forordning for på grundlag af den anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF at kunne anlægge et annulationssøgsmaal.

86. Ifølge fast retspraksis, der følger af Plaumann-dommen, skal fysiske eller juridiske personer anses for at være individuelt berørt af en EU-retsakt, hvis retsakten rammer dem 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 adressaten⁵³.

87. Forordning nr. 1007/2009 har ikke sådanne virkninger over for Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter. Som Retten med rette har understreget⁵⁴, er forbuddet mod omsætning af sælprodukter i den omtvistede forordning formuleret i generelle vendinger og kan finde anvendelse uden forskel på enhver erhvervsdrivende, der er omfattet af denne forordnings anvendelsesområde. Den omtvistede forordning finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og indebærer

51 — En persons umiddelbare berøring afhænger ikke af, om vedkommende kan udlede et påbud, et forbud eller en tilladelse af en EU-retsakt. Der kan under ingen omstændigheder ikke være behov for retsbeskyttelse med hensyn til et annulationssøgsmaal i forbindelse med en tilladelse, hvis og i det omfang den berørte person ikke længere kan opnå nogen fordel med sit søgsmaal.

52 — I denne retning dom af 23.4.2009, sag C-362/06 P, Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2903, præmis 22 og 23.

53 — Plaumann-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. S. 197, på s. 223, dommen i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 45, præmis 11, i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 36, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 45, dom af 13.12.2005, sag C-78/03 P, Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Sml. I, s. 10737, præmis 33, dommen i sagen Kommissionen mod Infront WM, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 70, samt dom af 9.6.2011, forenede sager C-71/09 P, C-73/09 P og C-76/09 P, Comitato »Venezia vuole vivere« m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4727, præmis 52.

54 — Jf. den appellerede kendelses præmis 89 og 90.

retsvirkninger for abstrakt fastlagte persongrupper. Ingen af appellanterne individualiseres af denne forordning på lignende måde som adressaten for en afgørelse. Tværtimod er appellanterne berørt af den omtvistede forordning som alle andre erhvervsdrivende, der fremstiller eller omsætter sælprodukter⁵⁵.

88. Appellanterne har ikke bestridt dette, men er alligevel af den opfattelse, at de bør anses for at være individuelt berørt. De mener, at tiden er inde til – med Lissabontraktaten – at Domstolen opgiver Plaumann-retspraksissen vedrørende individuel berøring.

89. Dette argument må forkastes. I modsætning til appellanternes opfattelse kræver Lissabontraktatens ikrafttræden netop ingen nyvurdering af Unionens retsinstansers praksis vedrørende individuel berøring. Tværtimod taler den omstændighed, at kriteriet om (umiddelbar og) individuel berøring blev overført uændret fra den anden variant af artikel 230, stk. 4, EF til den anden variant af den nuværende artikel 263, stk. 4, TEUF, for at bibeholde Plaumann-retspraksissen.

90. Efter en indgående behandling af hele problematikken på Det Europæiske Konvent besluttede traktatens forfattere nemlig med henblik på at styrke borgeres domstolsbeskyttelse mod almenlydige EU-retsakter ikke at ændre kriteriet om individuel berøring, men i stedet i artikel 263, stk. 4, TEUF at indføre en helt ny, tredje mulighed for at indbringe klage: den allerede ovenfor⁵⁶ behandlede mulighed, som fysiske og juridiske personer har for at indbringe klage med henblik på prøvelse af regelfastsættende retsakter, der berører dem umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger⁵⁷.

91. Det andet anbringendes andet led kan derfor heller ikke tiltrædes.

3. Foreløbig konklusion

92. Ud fra en samlet betragtning skal det første anbringende derfor forkastes.

B – *Det andet anbringende*

93. Med det andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten for det første har begrundet sin kendelse mangelfuldt og for det andet ikke har taget hensyn til kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse.

55 — I samme retning fast retspraksis, jf. f.eks. dommen i sagen Plaumann mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 2, Sml. 1954-1964, s. 411, på s. 414, org.ref.: Rec. s 197, på s. 223, i sagen Piraiki-Patraiki m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 46, præmis 14, dom af 29.1.1985, sag 147/83, Binderer mod Kommissionen, Sml. s. 257, præmis 13, af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz og Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 8 og 12, af 15.6.1993, sag C-213/91, Abertal m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, præmis 17, 19 og 20, og af 22.11.2001, sag C-451/98, Antillean Rice Mills mod Rådet, Sml. I, s. 8949, præmis 51, samt dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 43 og 46.

56 — Jf. i denne henseende mine bemærkninger vedrørende det første anbringendes første led, punkt 26-62 i dette forslag til afgørelse.

57 — Jf. i denne henseende atter dok. CONV 636/03, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 17-23, og dok. CONV 734/03, nævnt ovenfor i fodnote 24, s. 20 f.

1. Kravet om, at kendelsen fra første instans skal begrundes (det andet anbringendes første led)

94. I dette andet anbringendes første led har appellanterne anfægtet den efter deres opfattelse utilstrækkelige begrundelse af den appellerede kendelse. Klagepunktet om en mangelfuld begrundelse er baseret på, at Retten ikke behandlede de argumenter, som Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter fremførte i første instans vedrørende artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder⁵⁸ samt EMRK's artikel 6 og 13⁵⁹ tilstrækkeligt udførligt, idet appellanterne navnlig har understreget, at Retten end ikke nævnte EMRK's artikel 6 og 13.

95. Det er korrekt, at der kan være tale om en mangelfuld begrundelse, hvis Retten i sin førsteinstansafgørelse ikke behandler en parts argumenter tilstrækkeligt⁶⁰.

96. Det følger imidlertid af fast retspraksis, at det ikke i medfør af begrundelsespligten påhviler Retten i sin fremstilling udtømmende og et for et at behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, og at begrundelsen således kan fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og forudsat at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan udøve sin prøvelsesret⁶¹.

97. Dette krav har Retten opfyldt i det foreliggende tilfælde.

98. De omhandlede argumenter fra Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter vedrørende den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler fandtes ifølge deres egne oplysninger i punkt 53-57 i det skriftlige svar på Parlamentets og Rådets formalitetsindsigelser, som de indgav i første instans. Det er uomtvistet, at Retten behandlede dette i den appellerede kendelses præmis 51. Den anførte, at Unionens retsinstanser – ligeledes i lyset af princippet om effektiv domstolsbeskyttelse – ikke kan fortolke borgeres søgsmålsret til prøvelse af forordninger på en måde, der indebærer en fravigelse af de betingelser, der er udtrykkeligt fastsat i traktaten.

99. Man kan anse dette svar for at være kortfattet. Den udførlighed, hvormed Retten i begrundelsen til sin beslutning som afslutning på proceduren har behandlet en parts argumentation, afhænger imidlertid ikke mindst af, hvor underbyggede disse argumenter er, og hvilken vægt de skal tillægges i forhold til denne parts øvrige argumenter. I betragtning af den korte og overfladiske karakter af sagsøgernes bemærkninger i første instans vedrørende den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler⁶² kan det vanskeligt bebrejdes Retten, at den ikke har foretaget en mere indgående vurdering af denne problematik i den appellerede kendelse.

58 — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder blev højtideligt proklameret i Nice den 7.12.2000 (EFT C 364, s. 1) og atter i Strasbourg den 12.12.2007 (EUT C 303, s. 1; EUT 2010 C 83, s. 389; EUT 2012 C 326, s. 391).

59 — Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder («EMRK», undertegnet i Rom den 4.11.1950).

60 — Dom af 1.10.1991, sag C-283/90 P, Vidrányi mod Kommissionen, Sml. I, s. 4339, præmis 29, af 9.12.2004, sag C-123/03 P, Kommissionen mod Grencore, Sml. I, s. 11647, præmis 40 og 41, af 20.5.2010, sag C-583/08 P, Gogos mod Kommissionen, Sml. I, s. 4469, præmis 29, og af 20.1.2011, sag C-90/09 P, General Química m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 59-62, samt kendelse af 25.10.2007, sag C-167/06 P, Komninou m.fl. mod Kommissionen, præmis 21-28, og af 5.5.2011, sag C-200/10 P, Evropaiki Dynamiki mod Kommissionen, præmis 33 og 43.

61 — Dom af 9.9.2008, forenede sager C-120/06 P og C-121/06 P, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6513, præmis 96, af 16.7.2009, sag C-440/07 P, Kommissionen mod Schneider Electric, Sml. I, s. 6413, præmis 135, og af 5.7.2011, sag C-263/09 P, Edwin mod KHIM, Sml. I, s. 5853, præmis 64.

62 — I det skriftlige svar på formalitetsindsigelserne, der blev indgivet i første instans, behandles problematikken vedrørende de grundlæggende rettigheder i 5 af 84 punkter (eller på 1 ud af 22 sider), mens den overhovedet ikke er nævnt i stævningen i første instans.

100. Dette er så meget desto mere tilfældet, som Retten herved kunne basere sig på en fast praksis ved Unionens retsinstanser⁶³. Rettens bemærkninger i den appellerede kendelses præmis 51 sammen med angivelsen af den relevante retspraksis⁶⁴ giver i tilstrækkelig grad de berørte parter kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget argumenterne fra Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter vedrørende kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse.

101. Det er i denne forbindelse uden betydning, at Retten i den appellerede kendelses præmis 51 kun har nævnt artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder, men ikke EMRK's artikel 6 og 13. Retten har i den pågældende præmis nemlig behandlet sagsøgernes argumenter vedrørende retten til adgang til effektive retsmidler *generelt* og i denne forbindelse kun nævnt chartrets artikel 47 som eksempel (»navnlig«)⁶⁵.

102. Derudover har appellanterne gjort gældende, at det er selvmodsigende, når Retten i den appellerede kendelses præmis 51 med hensyn til grænserne for borgeres muligheder for at indbringe direkte klage taler om en formalitetsbetingelse, »der er udtrykkeligt fastsat i traktaten«, selv om den først møjsommeligt måtte udlede denne ved fortolkning.

103. Dette argument er imidlertid heller ikke overbevisende. Det er selvfølgelig nødvendigt at fortolke begrebet »regelfastsættende retsakter«. Dette ændrer imidlertid ikke den omstændighed, at der i den forbindelse er tale om en formalitetsbetingelse for annullationssøgsmål fra fysiske og juridiske personer, der *udtrykkeligt* er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF.

104. Retten har således samlet set entydigt og tilstrækkeligt klart redegjort for sine betragtninger i forbindelse med problematikken vedrørende en effektiv domstolsbeskyttelse. Appellanterne er muligvis indholdsmæssigt af en anden opfattelse end Retten. Denne omstændighed kan imidlertid ikke i sig selv behæfte den appellerede kendelse med en mangelfuld begrundelse⁶⁶, men højst en materiel mangel, hvilket nu skal undersøges inden for rammerne af det andet anbringendes andet led.

2. Den påståede tilsidesættelse af den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler (det andet anbringendes andet led)

105. Da det andet anbringendes første led ikke kan tages til følge, skal den anden del af dette anbringende, der er subsidiær, behandles i det følgende: Efter appellanternes opfattelse tilsidesætter fortolkningen af artikel 263, stk. 4, TEUF, på grundlag af hvilken Retten afviste førsteinstanssagen, kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse, som de også fremgår af artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder samt af EMRK's artikel 6 og 13 »som generelle EU-retlige principper«.

106. Retten til adgang til effektive retsmidler er blevet anerkendt som et almindeligt retsprincip på EU-plan⁶⁷ og betragtes nu ifølge artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder som en af de grundlæggende rettigheder i EU.

63 — Jf. i denne henseende mine bemærkninger vedrørende det andet anbringendes andet led (punkt 105-124 i dette forslag til afgørelse).

64 — I den appellerede kendelses præmis 51 nævnes Jégo-Quéré-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 36, og Rettens kendelse af 9.1.2007, sag T-127/05, Lootus Teine Osäuhing mod Rådet, præmis 50.

65 — I parentes bemærkes, at Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter i den pågældende passus i deres skriftlige indlæg fra første instans overhovedet ikke selv nævnte EMRK's artikel 13. De kan derfor næppe kritisere Retten for at have undladt at tage denne bestemmelse i betragtning.

66 — Dom af 7.6.2007, sag C-362/05 P, Wunenburger mod Kommissionen, Sml. I, s. 4333, præmis 80, og dommen i sagen Gogos mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 60, præmis 35.

67 — Dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18, dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 39, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 29, samt dom af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 37, af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 335, og af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 29.

107. Denne grundlæggende ret skal der uden tvivl – uanset om den baseres på chartret eller på de generelle retsprincipper i EU-retten – ved fortolkningen og anvendelsen af formalitetsbetingelserne for annulationssøgsmål fra fysiske og juridiske personer tages behørigt hensyn til⁶⁸ i forbindelse med alle tre varianter af artikel 263, stk. 4, TEUF.

108. Domstolen har imidlertid allerede præciseret, at retten til adgang til effektive retsmidler *ikke* kræver en udvidelse af fysiske og juridiske personers muligheder for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af almengyldige EU-retsakter. I modsætning til appellanternes opfattelse kan det nemlig ikke uden videre udledes af denne grundlæggende ret, at fysiske og juridiske personer ved Unionens retsinstanser nødvendigvis skal have mulighed for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter udstedt af Den Europæiske Union⁶⁹.

109. Med Lissabontraktatens ikrafttræden den 1. december 2009 er bestemmelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder i denne henseende ikke blevet ændret væsentligt. Denne traktat har ganske vist nu givet chartret om grundlæggende rettigheder status som bindende primær EU-ret og fastsat, at chartret har samme juridiske værdi som traktaterne (artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU). Indholdet af den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler, der er anerkendt på EU-plan, er imidlertid ikke blevet ændret i den forbindelse. Dette fremgår ikke mindst af de forklaringer⁷⁰, der er udarbejdet som en vejledning for fortolkningen af chartret, og som Unionens retsinstanser og medlemsstaternes domstole skal tage behørigt hensyn til (artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 52, stk. 7).

110. Dette ændres ikke af det homogenitetsprincip, der er forankret i chartrets artikel 52, stk. 3, første punktum, og som i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU skal overholdes ved fortolkningen og anvendelsen af den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler. I henhold til dette princip har grundlæggende rettigheder i chartret, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, samme betydning og omfang som i EMRK. I forbindelse med den EU-retlige grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler skal EMRK's artikel 6 og 13, som artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder er baseret på, derfor overholdes⁷¹. I modsætning til appellanternes opfattelse kræver disse to grundlæggende rettigheder i EMRK på grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nuværende fortolkning heraf imidlertid ikke, at borgere obligatorisk skal gives mulighed for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter⁷².

111. Ifølge chartrets artikel 52, stk. 3, andet punktum, er det ganske vist tilladt at anvende strengere EU-retlige krav end dem, der er fastsat i EMRK. I den forbindelse skal der dog tages behørigt hensyn til hensigten hos traktatens forfattere, der, som nævnt ovenfor⁷³, i sidste instans efter en indgående behandling inden for rammerne af Det Europæiske Konvent afviste at udvide fysiske og juridiske personers muligheder for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter.

68 — Dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 44, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 30.

69 — Jf. i denne henseende dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, navnlig præmis 37-40, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 29 og 30.

70 — I disse forklaringer (EUT 2007 C 303, s. 17 [s. 29 f.]) hedder det vedrørende chartrets artikel 47: »[...] Formålet med at optage [Domstolens praksis] i chartret har ikke været at ændre den domstolskontrolordning, der er fastlagt i traktaterne, og navnlig ikke reglerne for antagelse af direkte søgsmål ved Den Europæiske Unions Domstol. Det Europæiske Konvent har drøftet Unionens domstolskontrolordning, herunder reglerne om antagelighed, og bekræftet den og samtidig tilpasset den i visse henseender, jf. [artikel 251-281 TEUF], især [artikel 263, stk. 4, TEUF]. [...]«

71 — Det nære slægtskab mellem chartrets artikel 47 på den ene side og EMRK's artikel 6 og 13 på den anden side kommer klart til udtryk i forklaringerne til chartret (nævnt ovenfor i fodnote 70). Også Domstolens praksis, hvori retten til adgang til effektive retsmidler blev anerkendt som et almindeligt retsprincip, er på afgørende vis baseret på de to bestemmelser i EMRK (jf. i denne henseende de domme, der er nævnt ovenfor i fodnote 67).

72 — Appellanterne har heller ikke selv anført en eneste relevant dom fra Menneskerettighedsdomstolen og måtte på et spørgsmål herom erkende, at de ikke har kendskab til en sådan dom.

73 — Jf. i denne henseende punkt 39-46 i dette forslag til afgørelse.

112. Traktatens forfattere har endvidere præciseret, at chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne (artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU). På denne baggrund kan grundlæggende rettigheder i chartret, nemlig retten til adgang til effektive retsmidler i chartrets artikel 47, ikke anvendes til støtte for at medtage lovgivningsmæssige retsakter i kategorien regelfastsættende retsakter (tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF) eller for at lempe kravene til, at borgere er umiddelbart og individuelt berørt af lovgivningsmæssige retsakter (anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF). En sådan fortolkning ville nemlig indebære en udvidelse af Unionens beføjelser, der ikke er forenelig med artikel 6, stk. 1, andet afsnit, TEU, nærmere bestemt en udvidelse af den judicielle kompetence, der tilkommer EU-institutionen Den Europæiske Unions Domstol (artikel 19, stk. 1, første punktum, TEU).

113. Samme resultat følger af chartrets artikel 51, stk. 2, der i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU skal overholdes ved fortolkningen og anvendelsen af rettighederne, frihederne og principperne i chartret. I henhold hertil skaber chartret hverken nye beføjelser eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke *de beføjelser og opgaver, der er fastsat i traktaterne*. Hvilken grundlæggende betydning medlemsstaterne tillægger denne bestemmelse, er ikke mindst kommet til udtryk ved, at de udtrykkeligt gentog dens ordlyd i en fælles erklæring knyttet til traktaterne⁷⁴.

114. På baggrund heraf kan en udvidelse af fysiske og juridiske personers søgsmålsret, der er fastsat i tredje variant af artikel 263, stk. 4, TEUF, til at omfatte lovgivningsmæssige retsakter ikke foretages af Unionens retsinstanser ved fortolkning, men nødvendiggør, at der gennemføres en traktatændringsprocedure⁷⁵. Det samme gælder, hvis man ønskede at foretage en grundlæggende ændring af de krav, der inden for rammerne af den anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF stilles til borgeres umiddelbare og individuelle berøring.

115. I modsætning til appellanternes opfattelse er der alligevel ingen grund til at frygte en lakune i borgeres muligheder for at indbringe søgsmål til prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter vedtaget af Den Europæiske Union. Med det retsbeskyttelsessystem, der er fastsat ved traktaterne, er der nemlig oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter også uden for muligheder for at indgive direkte klage giver borgere en effektiv retsbeskyttelse i form af en *indsigelse* om ulovlighed⁷⁶.

116. Som det endvidere fremgår af artikel 19, stk. 1, TEU, er det retsbeskyttelsessystem, der er fastsat ved traktaterne, baseret på to søjler, hvoraf den ene er baseret på Unionens retsinstanser og den anden på de nationale domstole⁷⁷.

74 — Andet afsnit i erklæring nr. 1 knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, undertegnet den 13.12.2007 (EUT C 306, s. 249, EUT 2008 C 115, s. 337, EUT 2010 C 83, s. 339, EUT 2012 C 326, s. 339).

75 — I denne retning dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 45, samt domme af 27.2.2007, sag C-354/04 P, Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 1579, præmis 50, sidste punktum, og sag C-355/04 P, Segi m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 1657, præmis 50, sidste punktum.

76 — I denne retning dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 40, og i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 30, samt dom af 30.3.2004, sag C-167/02 P, Rothley m.fl. mod Parlamentet, Sml. I, s. 3149, præmis 46, og af 6.12.2005, sag C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, Sml. I, s. 10513, præmis 22.

77 — I denne retning Domstolens udtalelse 1/09 af 8.3.2011, Sml. I, s. 1137, præmis 66; jf. desuden dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen m.fl., Sml. I, s. 415, præmis 16, og af 9.11.1995, sag C-465/93, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft m.fl., Sml. I, s. 3761, præmis 20, samt den ovenfor i fodnote 76 nævnte retspraksis.

117. For så vidt den pågældende EU-retsakt skal gennemføres af EU-myndigheder, kan lovligheden heraf i henhold til artikel 277 TEUF efterprøves indirekte af Unionens retsinstanser i forbindelse med et annulationsøgsmål til prøvelse af den pågældende gennemførelsesretsakt. Skal den pågældende EU-retsakt derimod – som det ofte er tilfældet – gennemføres af nationale myndigheder, kan lovligheden heraf forelægges Domstolen til prøvelse i en præjudiciel procedure i henhold til artikel 19, stk. 3, litra b), TEU sammenholdt med artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF⁷⁸, i givet fald skal der endog forelægges et sådant præjudicielt spørgsmål⁷⁹.

118. Undertiden fremføres det ganske vist, at en kun indirekte prøvelse af, om en lovgivningsmæssig retsakt er lovlig, ikke er et passende alternativ til den pågældende borgers manglende mulighed for at indbringe direkte klage med henblik på prøvelse af denne retsakt. Navnlige må borgeren ikke komme i en situation, hvor vedkommende ser sig nødsaget til at tilsidesætte et EU-retligt påbud eller forbud, der har direkte virkning, blot for at få en gennemførelsesretsakt fra den ansvarlige myndighed, som vedkommende så kan anfægte ved domstolene⁸⁰.

119. Det ville i realiteten med hensyn til den EU-retlige grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler være utilstrækkeligt, hvis en fysisk eller juridisk person først skulle handle ulovligt og i den forbindelse i givet fald udsætte sig for en truende sanktion kun for at kunne få adgang til domstolsprøvelse af den pågældende EU-retsakt ved de kompetente domstole⁸¹. I forbindelse med lovningsmæssige retsakter udstedt af Unionen er der imidlertid *ingen* grund til at frygte en sådan situation i det system, som de europæiske traktater udgør.

120. Normalt – f.eks. i forbindelse med det foreliggende forbud mod omsætning af sælprodukter – henhører det under nationale myndigheders kompetence at overvåge overholdelsen af et påbud eller forbud, der har direkte virkning, og som følger af en lovgivningsmæssig retsakt vedtaget af Unionen. Det står så borgeren frit for at henvende sig til den ansvarlige myndighed – i den foreliggende sag f.eks. den ansvarlige nationale import- eller toldmyndighed – og anmode den om en bekræftelse på, at det pågældende påbud eller forbud ikke finder anvendelse på borgeren⁸². Et afslag fra denne nationale myndighed skal af hensyn til en effektiv domstolsbeskyttelse kunne efterprøves af de nationale domstole, som så kan, i givet fald endog skal, anmode Domstolen om at træffe præjudiciel afgørelse vedrørende spørgsmålet om gyldigheden af den tilgrundliggende EU-retsakt⁸³.

78 — Dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 40, i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 30, dom af 29.6.2010, sag C-550/09, E og F, Sml. I, s. 6213, præmis 45, samt Pringle-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 39.

79 — Der foreligger ikke kun en forelæggelsespligt for domstole i sidste instans, men på de betingelser, der er nævnt i afgørelsen i Foto-Frost-sagen (jf. i denne henseende dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 12-19, og dommen i sagen Gaston Schul Douane-expéditeur, nævnt ovenfor i fodnote 76, præmis 22), også for domstole, hvis afgørelser kan appelleres ifølge de nationale retsregler.

80 — F.eks. generaladvokat Jacobs i forslaget til afgørelse af 21.3.2002 i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, punkt 43 og 102.

81 — Dette er erkendt af både Domstolen i dens praksis (Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 67, præmis 64) og Det Europæiske Konvent (jf. de dokumenter, der er nævnt ovenfor i fodnote 24).

82 — Denne mulighed er allerede antydnet i dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 35.

83 — Dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 40, og dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 30, jf. vedrørende nationale domstoles forelæggelsespligt i en sådan situation den afgørelse i Foto-Frost-sagen, der er nævnt ovenfor i fodnote 79.

121. Helt generelt påhviler det medlemsstaterne at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten⁸⁴. Denne pligt har siden Lissabontraktatens ikrafttræden udtrykkeligt været fastsat i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU. Den medfører ikke mindst, at formalitetsbetingelserne for at indbringe søgsmål for nationale domstole ikke må behandles alt for restriktivt, heller ikke med hensyn til mulige forebyggende anerkendelsessøgsmål eller søgsmål med påstand om forbud⁸⁵.

122. Såfremt overvågningen af overholdelsen af et EU-retligt påbud eller forbud, der har direkte virkning, undtagelsesvis henhører under Unionens institutioners, organers, kontorers eller agenturers kompetenceområde, står det borgeren frit for at henvende sig til denne myndighed og anmode den om en bekræftelse på, at det pågældende påbud eller forbud ikke finder anvendelse på vedkommende. I overensstemmelse med princippet om god forvaltning er den pågældende myndighed forpligtet til at behandle denne anmodning⁸⁶. Et afslag fra denne myndighed skal af hensyn til en effektiv domstolsbeskyttelse anses for at være en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF, som dens adressat i henhold til den første variant af artikel 263, stk. 4, TEUF kan anfægte i forbindelse med et annullationssøgsmål, idet det inden for rammerne af et sådant søgsmål under påberåbelse af artikel 277 TEUF står vedkommende frit for indirekte at gøre gældende, at den tilgrundliggende lovgivningsmæssige retsakt udstedt af Unionen er ulovlig.

123. I presserende tilfælde har både Unionens retsinstanser (artikel 278 TEUF og 279 TEUF) og de nationale domstole⁸⁷ mulighed for at foreskrive foreløbige forholdsregler. Dette henviste Rådet med rette til under den mundtlige forhandling ved Domstolen.

124. Sammenfattende må det derfor konkluderes, at appellanternes argumenter vedrørende kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse må forkastes.

3. Foreløbig konklusion

125. Det andet anbringende bør således forkastes i sin helhed.

C – Det tredje anbringende

126. I det tredje anbringende gøres en urigtig gengivelse af beviser gældende. Appellanterne har gjort gældende, at Retten »anvendte og gengav de af dem fremsatte argumenter i første instans urigtigt«.

127. For det første er appellanterne af den opfattelse, at Retten i den appellerede kendelses præmis 47 med urette tillagde dem den opfattelse, at sondringen mellem lovgivningsmæssige retsakter og regelfastsættende retsakter består i at tilføje præciseringen »lovgivningsmæssig« foran udtrykket »retsakter« i de to første muligheder i artikel 263, stk. 4, TEUF⁸⁸. På denne måde forvekslede Retten sagsøgernes argumenter med Parlamentets og Rådets argumenter.

84 — Vedrørende eksempler fra praksis ved domstolene i medlemsstaterne jf. dom af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 19, af 8.6.2010, sag C-58/08, Vodafone m.fl., Sml. I, s. 4999, præmis 29, og af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Schecke og Eifert, Sml. I, s. 11063, præmis 28; på samme måde, om end i forbindelse med direktiver og den nationale gennemførelse heraf, dom af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 24, af 6.12.2005, forenede sager C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, ABNA m.fl., Sml. I, s. 10423, præmis 19, 25 og 34, af 8.7.2010, sag C-343/09, Afton Chemical, Sml. I, s. 7027, præmis 8, og af 21.12.2011, sag C-366/10, Air Transport Association of America m.fl., Sml. I, s. 13755, præmis 43.

85 — Unibet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 67, navnlig præmis 38-44; jf. også dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 42, samt dommen i sagen Kommissionen mod Jégo-Quéré, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 32.

86 — Jf. artikel 41, stk. 1 og 4, i chartret om grundlæggende rettigheder og supplerende artikel 24, stk. 4, TEUF.

87 — Dommen i sagen Zuckerfabrik Süderdithmarschen m.fl., præmis 17, 20 og 23-33, og dommen i sagen Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl., præmis 24, 25 og 32-51, begge nævnt ovenfor i fodnote 77.

88 — På processproget: »that the distinction between legislative and regulatory acts [...] consists of adding the qualifier »legislative« to the word »act« with reference to the first two possibilities covered by the fourth paragraph of Article 263 TFEU».

128. For det andet har appellanterne gjort gældende, at Retten i den appellerede kendelses præmis 48 tillagde dem den opfattelse, at medlemsstaterne havde til hensigt, at den sidste variant af artikel 263, stk. 4, TEUF kun skulle omfatte delegerede retsakter som omhandlet i artikel 290 TEUF.

1. Formaliteten

129. De EU-institutioner, der er part i sagen, har uden videre bestridt, at dette anbringende kan antages til realitetsbehandling, og gjort gældende, at der i denne forbindelse ikke er tale om beviser, der kan gengives urigtigt, men højst om retlige argumenter.

130. Denne indvending kan ikke tiltrædes. Under Domstolens kompetence som appelinstans henhører ikke kun en undersøgelse af førsteinstansafgørelsen med henblik på at fastslå, om Retten har gengivet faktiske omstændigheder eller beviser urigtigt, men også, om den har gengivet parternes argumenter urigtigt⁸⁹.

131. Appellanterne har i øvrigt angivet tilstrækkeligt præcist, i hvilken del af den appellerede kendelse den placerer den påståede urigtige gengivelse, og hvori denne urigtige gengivelse skulle bestå.

132. Det tredje anbringende kan således antages til realitetsbehandling.

2. Realiteten

133. Den faste retspraksis vedrørende urigtig gengivelse af beviser kan tjene som udgangspunkt for prøvelsen af, om dette anbringende kan tages til følge. I henhold hertil foreligger der kun en urigtig gengivelse af beviserne, hvis det uden fremlæggelse af nye beviser fremgår åbenbart, at gengivelsen af de foreliggende beviser er urigtig⁹⁰.

134. I overensstemmelse hermed kan den argumentation, der blev fremført af parterne i første instans, kun anses for at være gengivet urigtigt, hvis det er åbenbart, at Retten misforstod denne argumentation eller fremstillede den på en forkert måde⁹¹. Om dette er tilfældet i den appellerede kendelses præmis 47 og 48, der er anfægtet, vil jeg undersøge nedenfor.

a) Den appellerede kendelses præmis 47

135. Baggrunden for den appellerede kendelses præmis 47 er det spørgsmål, som procesdeltagerne har diskuteret, nemlig, om det i henhold til en eller anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF kan være tilladt for fysiske og juridiske personer at indbringe klage med henblik på prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter. Parlamentet og Rådet var under sagen i første instans af den opfattelse, at sådanne klager ganske vist ikke kan indgives i henhold til den tredje variant af artikel 263, stk. 4,

89 — Dom af 1.7.2010, sag C-407/08 P, Knauf Gips mod Kommissionen, Sml. I, s. 6375, præmis 30 og 31, i samme retning dommen i sagen Kommissionen mod Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, nævnt ovenfor i fodnote 53, præmis 44-50, og dom af 29.11.2007, sag C-176/06 P, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl. mod Kommissionen, præmis 25.

90 — Dom af 18.1.2007, sag C-229/05 P, PKK og KNK mod Rådet, Sml. I, s. 439, præmis 37, af 22.11.2007, sag C-260/05 P, Sniace mod Kommissionen, Sml. I, s. 10005, præmis 37, og af 17.6.2010, sag C-413/08 P, Lafarge mod Kommissionen, Sml. I, s. 5361, præmis 17.

91 — Jf. mine forslag til afgørelse af 14.4.2011 i sag C-109/10 P, Solvay mod Kommissionen, Sml. I, s. 10329, punkt 94, og sag C-110/10 P, Solvay mod Kommissionen, Sml. I, s. 10439, punkt 126 og 131.

TEUF, men derimod i henhold til den første og den anden variant af denne bestemmelse⁹². Derpå påstod Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter, at disse to institutioner i den første og den anden variant af artikel 263, stk. 4, TEUF læste udtrykket »retsakter« som »lovgivningsmæssige retsakter«⁹³.

136. Denne fremstilling af Parlamentets og Rådets argumenter, som Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter har givet, betegnes af Retten i den appellerede kendelses præmis 47 som »sagsøgernes argument«. Retten har således i den pågældende passus af sin afgørelse f.eks. ikke tillagt appellanterne, at de selv læser begrebet »retsakter« som »lovgivningsmæssige retsakter«, men behandler kun spørgsmålet, hvilke konsekvenser Parlamentets og Rådets argumenter angiveligt vil have efter appellanternes opfattelse. Alene denne fortolkning, som Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter har foretaget af modpartens argumenter, forkaster Retten i den appellerede kendelses præmis 47.

137. Retten kan på dette grundlag ikke kritiseres for, at den åbenbart misforstod appellanternes argumentation eller fremstillede den på en forkert måde i den appellerede kendelses præmis 47. Tværtimod er det appellanterne selv, der lægger en åbenbart fejlagtig læsning af den omtvistede passus i den appellerede kendelse til grund.

b) Den appellerede kendelses præmis 48

138. Det forholder sig anderledes i forbindelse med den appellerede kendelses præmis 48, hvori Retten har anført, at medlemsstaterne »i modsætning til det af sagsøgerne fremførte« ikke havde til hensigt, at det sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF kun skulle omfatte delegerede retsakter som omhandlet i artikel 290 TEUF.

139. Retten antager således i den pågældende passus af sin afgørelse, at Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter under sagen i første instans havde anført, at medlemsstaterne havde til hensigt, at det sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF kun skulle omfatte delegerede retsakter som omhandlet i artikel 290 TEUF.

140. Med denne formulering fremstillede Retten sagsøgernes argumenter i første instans på en åbenbart forkert måde. I realiteten påstod Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter nemlig ikke på noget tidspunkt under proceduren, at medlemsstaterne havde til hensigt kun at omfatte delegerede retsakter som omhandlet i artikel 290 TEUF af det sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF. Dette ville i øvrigt også være i diametral modstrid med deres anliggende i den foreliggende sag.

141. Appellanterne har tværtimod ved begge instanser konsekvent været af den opfattelse, at Lissabontraktaten i stedet for begrebet »regelfastsættende retsakter« *burde have anvendt* begrebet »delegeret retsakt« som omhandlet i artikel 290 TEUF, hvis den *havde haft til formål* kun at omfatte ikke-lovgivningsmæssige retsakter af artikel 263, stk. 4, TEUF⁹⁴.

142. Retten har derfor gengivet de af Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter fremførte argumenter urigtigt i den appellerede kendelses præmis 48.

92 — Jf. navnlig punkt 17 i Parlamentets formalitetsindsigelse og punkt 15 i Rådets formalitetsindsigelse.

93 — Jf. navnlig punkt 30 i det skriftlige svar, som Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter indgav i første instans på Parlamentets og Rådets formalitetsindsigelser.

94 — Jf. vedrørende de argumenter, som Inuit Tapiriit Kanatami og dennes medappellanter havde fremført under sagen i første instans, navnlig punkt 49 i deres skriftlige svar på Parlamentets og Rådets formalitetsindsigelser; jf. vedrørende deres i det væsentlige enslydende argumenter under appellsagen punkt 53 i dette forslag til afgørelse.

143. En sådan urigtig gengivelse behøver ganske vist ikke nødvendigvis at føre til ophævelse af Rettens afgørelse i første instans⁹⁵. Dette har Parlamentet med rette henvist til.

144. Specielt i det foreliggende tilfælde synes en ophævelse af den appellerede kendelse ikke hensigtsmæssig, da den punktvis urigtige fremstilling af sagsøgernes argumenter ikke på nogen måde indvirkede på Rettens afgørelse. Tværtimod har Retten, ligesom alle procesdeltagerne, lagt til grund, at begrebet »regelfastsættende retsakter« omfatter mere end begrebet »delegeret retsakt« som omhandlet i artikel 290 TEUF.

145. Dette kommer ikke mindst til udtryk i den appellerede kendelses præmis 48, der er omtvistet, og hvori Retten med hensyn til det sidste sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF understreger, »at medlemsstaterne ikke havde til hensigt, at denne bestemmelse kun skulle omfatte delegerende retsakter som omhandlet i artikel 290 TEUF, men regelfastsættende retsakter mere generelt«.

146. Appellanternes klagepunkt vedrørende den appellerede kendelses præmis 48 er derfor ganske vist indholdsmæssigt korrekt, men i sidste ende uden betydning (fransk: »inopérant«)⁹⁶.

3. Foreløbig konklusion

147. Sammenfattende må det konkluderes, at det tredje anbringende heller ikke kan tages til følge.

D – *Sammenfatning*

148. Da ingen af appellanternes anbringender kan tages til følge, skal appellen forkastes i sin helhed.

V – *Sagens omkostninger*

149. Såfremt den iværksatte appel i overensstemmelse med mit forslag til afgørelse forkastes, skal Domstolen træffe afgørelse om sagens omkostninger (procesreglementets artikel 184, stk. 2) i overensstemmelse med de nærmere regler herom i procesreglementets artikel 137-146, sammenholdt med artikel 184, stk. 1⁹⁷.

150. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 184, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom; er der flere tabende parter, træffer Domstolen afgørelse om omkostningernes fordeling. Da Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at appellanterne pålægges at betale sagens omkostninger, og da appellanterne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger. Disse omkostninger skal de hæfte for solidarisk, da de har iværksat appellen i fællesskab⁹⁸.

95 — Dom af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 133 og 134, og af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 67-72; i samme retning Rettens dom af 9.9.2010, sag T-17/08 P, Andreasen mod Kommissionen, præmis 76.

96 — I denne retning dom af 9.6.1992, sag C-30/91 P, Lestelle mod Kommissionen, Sml. I, s. 3755, præmis 28, dommen i sagen Kadi m.fl. mod Rådet og Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 67, præmis 233, og dom af 9.9.2008, forenede sager C-120/06 P og C-121/06 P, FIAMM m.fl. mod Rådet og Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 61, præmis 189.

97 — I henhold til det almindelige princip om, at nye procedureregler finder anvendelse på samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet (fast retspraksis, jf. dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., Sml. s. 2735, præmis 9), er omkostningsafgørelsen i det foreliggende tilfælde omfattet af Domstolens procesreglement af 25.9.2012, der trådte i kraft den 1.11.2012 (i denne retning dom af 6.12.2012, sag C-441/11 P, Kommissionen mod Verhuizingen Coppens, præmis 83-85). Indholdsmæssigt er der imidlertid ingen forskel på artikel 69, stk. 2, sammenholdt med artikel 118, og artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement af 19.6.1991.

98 — Dom af 14.9.2010, sag C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals og Akros Chemicals mod Kommissionen m.fl., Sml. I, s. 8301, præmis 123; i samme retning dom af 31.5.2001, forenede sager C-122/99 P og C-125/99 P, D og Sverige mod Rådet, Sml. I, s. 4319, præmis 65, i sidstnævnte sag havde D og Kongeriget Sverige endog iværksat to særskilte appeller, men blev alligevel pålagt at betale sagsomkostningerne solidarisk.

151. Der skal særskilt træffes afgørelse om Kommissionens sagsomkostninger. Denne institution, der intervererede i sagen i første instans til støtte for Parlamentet og Rådet, har også deltaget i den skriftlige og mundtlige del af appelsagen. En sådan part kan af Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 4, andet punktum, pålægges at bære sine egne omkostninger.

152. Ifølge sin ordlyd («kan») udelukker sidstnævnte bestemmelse ganske vist på ingen måde, at Domstolen i relevante tilfælde også træffer en anden afgørelse og pålægger appellanter, der har tabt sagen, at betale omkostningerne for modpartens intervenient i første instans, når denne – som her Kommissionen – har fået medhold under appelsagen⁹⁹. I det foreliggende tilfælde forekommer det mig imidlertid hensigtsmæssigt at fastholde den regel, der er fastsat i procesreglementets artikel 184, stk. 4, andet punktum. Den foreliggende appelsag havde nemlig til formål at afklare et principielt spørgsmål, som for Kommissionen er af betydelig institutionel interesse, der rækker langt ud over det konkrete enkelttilfælde. I denne henseende er det absolut rimeligt, at Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

153. Hvad endelig angår Kongeriget Nederlandene, der ligeledes intervererede i sagen i første instans til støtte for Parlamentet og Rådet, kan dette ikke, selv om appellanterne har nedlagt påstand herom, pålægges at betale omkostninger, da det ikke har deltaget i appelsagen (procesreglementets artikel 184, stk. 4, første punktum).

VI – Forslag til afgørelse

154. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Appellen forkastes.
- 2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.
- 3) Appellanterne betaler sagens øvrige omkostninger in solidum.«

⁹⁹ — I denne retning f.eks. dom af 19.7.2012, sag C-337/09 P, Rådet mod Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, præmis 112; i den pågældende sag blev det pålagt Rådet, da det som appellant havde tabt sagen, bl.a. at betale omkostningerne for Audace, der var intervereret i sagen i første instans til støtte for modparten, og som havde fået medhold i sine påstande under appelsagen.