

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

föredraget den 4 oktober 2001¹

1. Europeiska unionens råd har yrkat att en dom som meddelats av förstainstansrätten delvis skall upphävas, då den inte innehåller någon prövning av den invändning om rättegångshinder som framstälts i ett mål, i vilket två företag dels yrkade att ett direktiv skulle ogiltigförklaras, dels begärde ersättning för uppkommen skada.²

till invändningen om rättegångshinder som klaganden framställde i mål T-125/96. I gengäld avstår klaganden från att kräva att svarandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

I — Förstainstansrättens dom

Direktivet ogiltigförklarades inte, eftersom talan ogillades. Rådet överklagar ändå domen, eftersom det anser att förstainstansrätten begick ett grundläggande fel i sin rättstillämpning i strid med artikel 230 fjärde stycket EG, och avvek från sin egen rättspraxis genom att inte inledningsvis ta ställning till sökandenas rätt att begära att ett direktiv skulle ogiltigförklaras.

2. Den 29 april 1996 antog rådet direktiv 96/22/EG,⁴ vars artikel 2 b föreskriver att medlemsstaterna skall säkerställa att avyttring av beta-agonister för tillförsel till djur som är avsedda för konsumtion förbjuds. I enlighet med artikel 4.2 kan medlemsstaterna tillåta tillförsel i terapeutiskt syfte av registrerat veterinärmedicinskt läkemedel som innehåller trenbolon allyl som skall intas oralt, eller beta-agonister till hästdjur eller sällskapsdjur under förutsättning att de används enligt tillverkarens specifikationer, samt beta-agonister i form av injektion för att motverka livmoderkontraktioner hos kor i samband med kalvning.

Klaganden har hemställt att domstolen skall bortse från punkterna 143 och 146 i förstainstansrättens dom³ och ta ställning

1 — Originalspråk: spanska.

2 — Det är fråga om mål T-125/96.

3 — Dom av den 1 december 1999 i de förenade målen T-125/96 och T-152/96, Boehringer GmbH m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 1999, s. II-3427).

4 — Direktiv om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt av beta-agonister vid animalieproduktion och om upphävande av direktiven 81/602/EEG, 88/146/EEG och 88/299/EEG (EGT L 125, s. 3).

3. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH (nedan kallat BI Vetmedica) är i praktiken det enda läkemedelsbolag i Europeiska unionen som producerar och marknadsför veterinärmedicinska läkemedel som innehåller en beta-agonist, nämligen klenbuterol, avsedda för behandling av andningssvårigheter hos djur som är avsedda för konsumtion. Bolaget står för nästan 97 procent av försäljningen av de veterinärmedicinska läkemedel som omfattas av förbudet mot beta-agonister i direktiv 96/22.

Antagandet av detta direktiv innebar att från och med den 1 juli 1997, när medlemsstaterna skulle ha anpassat sina nationella lagstiftningar till direktivet, kunde inte BI Vetmedica i dessa stater marknadsföra sina veterinärmedicinska läkemedel innehållande klenbuterol, för djur som var avsedda för konsumtion, förutom i de terapeutiska syften som anges i artikel 4.2.

4. BI Vetmedica och C.H. Boehringer Sohn (nedan kallat Boehringer), det förra ett helägt dotterbolag till det senare som är ett av de tjugo största läkemedelsbolagen i världen, väckte talan den 9 augusti 1996 och yrkade att direktiv 96/22 delvis skulle ogiltigförklaras, samt att det skulle utgå skadestånd.

5. Genom en särskild begäran av den 31 oktober 1996 gjorde rådet en

invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i rättegångsreglerna. Två år senare, den 19 november 1998, beslutade förstainstansrätten att förena invändningen om rättegångshinder med prövningen av sakfrågan.

6. Kommissionen antog den 8 juli 1996 förordning (EG) nr 1312/96⁵ i vilken en tillfällig högsta tillåtna restmängd fastställdes för klenbuterol i livsmedel med animaliskt ursprung, men endast vad avsåg terapeutiska syften som var tillåtna i direktiv 96/22, det vill säga, vad avser nötkreatur, endast för att motverka livmoderkontraktioner hos kor vid kalvning, och vad avser hästdjur, att motverka livmoderkontraktioner och behandla andningssvårigheter.

7. BI Vetmedica och Boehringer väckte talan⁶ den 27 september 1996 och invände att direktiv 96/22 var rättsstridigt och yrkade att förordning nr 1312/96 delvis skulle ogiltigförklaras.

8. Parterna förklarade att de inte hade något att invända mot att de båda målen förenades vad gällde domen.

5 — Förordning om ändring av bilaga III i rådets förordning (EEG) nr 2377/90 om inrättandet av ett gemenskapsförfarande för att fastställa gränsvärden för högsta tillåtna restmängder av veterinärmedicinska läkemedel i livsmedel med animaliskt ursprung (EGT L 170, s. 8).

6 — Det är fråga om mål T-152/96.

Med tanke på att yrkandet i mål T-152/96 om att förordning nr 1312/96 delvis skulle ogiltigförklaras i huvudsak grundades på den invändning om rättsstridighet som anförts mot direktiv 96/22, vars ogiltigförklaring delvis var föremål för talan i mål T-125/96, och eftersom sökandenas argument för att ifrågasätta nämnda direktivs lagenlighet i huvudsak var desamma i de båda målen, ansåg förstainstansrätten att det var lämpligt att först ta ställning till den fråga som var aktuell i båda målen, nämligen huruvida direktiv 96/22 var lagenligt, innan den tog ställning till övriga frågor om målets upptagande till prövning och prövningen i sak.

9. Sökandena anförde fyra grunder till stöd för sitt påstående att direktiv 96/22 var rättsstridigt. Den första grunden rörde åsidosättande av proportionalitetsprincipen, den andra grunden rörde åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, den tredje grunden rörde åsidosättande av principen om god förvaltning och den fjärde grunden rörde åsidosättande av artikel 43 i EG-fördraget, eftersom skyldigheten att ånyo höra Europaparlamentet hade åsidosatts när den text som slutligen antogs, beaktad i sin helhet, avvek i materiellt hänseende från den text som Europaparlamentet hade hört om.

Punkterna 49—142 i den överklagade domen ägnades åt prövningen av dessa fyra grunder som underkändes en efter en. På

grund härav fann förstainstansrätten, i punkt 143, att yrkandet om ogiltigförklaring av direktiv 96/22 inte kunde bifallas, och ansåg att det inte fanns någon anledning att ta ställning till rådets invändning om rättegångshinder.

Skadeståndsyrkandet grundades på ett påstående om att de bestämmelser som sökandena åberopat hade åsidosatts. Efter att ha bedömt att direktiv 96/22 inte stred mot någon av nämnda bestämmelser, ogillades yrkandet av förstainstansrätten i punkt 146 i den överklagade domen, där den också tillade att den inte behövde pröva rådets invändning om rättegångshinder.

10. I domslutet ogiltigförklarades kommissionens förordning nr 1312/96 i den del som denna begränsade giltigheten av den högsta tillåtna restmängden för klenbuterol till att avse vissa särskilt angivna terapeutiska användningsområden vad avser nötkreatur och hästdjur, och talan ogillades i övriga delar.

II — Överklagandet

11. Rådet har medgett att den överklagade domen är till dess fördel, eftersom dess argument mot yrkandet om delvis ogiltigförklaring av direktiv 96/22 och mot yrkandet om skadestånd i mål T-125/96, samt mot invändningen om rättsstridighet som framställdes inom ramen för talan om

delvis ogiltigförklaring av förordning nr 1312/96 i mål T-152/96 godtogs. Rådet har trots detta överklagat förstainstansrättens dom, eftersom det anser att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning, då den inte prövade invändningen om rättegångshinder, där det anförts att sökandena saknade tale rätt.

I sina svarsskrivelser har BI Vetmedica, Boehringer och Fédération de la santé animale (FEDESA), som i förstainstansrätten tilläts intervensera till stöd för bolagens yrkanden, hävdats att det är uppenbart att rådets talan inte kan tas upp till prövning, framför allt då talan inte uppfyller kraven i artikel 49 andra stycket i stadgan då rådets yrkanden bifölls.

12. Domstolens president har medgivit att rådet lämnar ett kortfattat svar som begränsas till denna fråga.

Såväl BI Vetmedica och Boehringer som FEDESA har avgett duplik. Förenade kungarikets regering, vars intervention i första instans syftade till att bestrida att begäran om skadestånd skulle avvisas såsom rådet förordade, inriktar sig på samma punkt i sin inlaga, och har inte utnyttjat sin rätt att avge duplik.

Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (nedan kallat SKV) och kommissionen, som i förstainstansrätten intervenserade till stöd för rådets yrkanden, har inkommit med yttranden och avstått från replik.

13. Eftersom inte någon av parterna har inkommit med begäran med uppgift om skälen till att de önskar höras, har domstolen i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 120 i rättegångsreglerna, beslutat att avgöra målet utan muntligt förfarande.

14. För att bedöma de rättsfrågor som nämnts ovan i detta mål kommer jag först att behandla frågan huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning. Vid behandlingen av sakfrågan kommer jag att ägna mig åt de invändningar om rättegångshinder som gjordes i förstainstansrätten i samband med talan om ogiltigförklaring, och därefter behandla skadeståndsfrågan. Slutligen tar jag ställning till huruvida talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till prövning.

A — Frågan huruvida överklagandet kan tas upp till sakprövning

15. BI Vetmedica och Boehringer har gjort gällande att rådet, som var svarande i första instans, för en talan som inte kan tas upp till prövning av två skäl. För det

första var domen till rådets fördel, vilket utgör ett hinder mot överklagande enligt vad som föreskrivs i artikel 49 i domstolens stadga. Eftersom talan ogillades, vilket rådet hade yrkat, kan inte rådet yrka att domen skall upphävas med motiveringen att dess yrkanden inte vunnit bifall.

För det andra uppfyller inte talan de krav som uppställs i artikel 225 EG, artikel 51 i domstolens stadga och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler, eftersom klaganden begränsat sig till att upprepa de argument som framfördes i första instans. Klaganden har inte angett i vilket avseende domen innebär en felaktig rättstillämpning och inte heller vilken bestämmelse som överträtts.

16. FEDESA har instämt i fråga om det första skälet som bolagen anfört och gjort gällande att domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning utgör rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, skall utsträckas till att omfatta de rättsakter som kan överklagas.⁷

7 — Se domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225), punkt 9, och av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1375), punkt 62.

17. Rådet anser att dess talan skall tas upp till sakprövning och har framhållit att invändningen om rättegångshinder, som gjordes i en begäran enligt artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler i samband med talan om ogiltigförklaring, inte beaktades. Rådet har anfört att enligt fjärde stycket i artikel 230 EG är enskilda inte behöriga att föra talan om ogiltigförklaring av ett direktiv, och om förstainstansrätten har övertygats om att den omtvistade rättsakten till sin natur utgör ett direktiv, behöver den inte fortsätta sin prövning, eftersom talan under alla omständigheter inte kan tas upp till sakprövning. Slutligen har rådet påpekat att någon begränsning av förstainstansrättens utrymme för skönsmässiga bedömningar i fråga om organisationen av förfarandet inte eftersträvas, utan att talan avser sökandenas behörighet och en begäran om att det skall klargöras vid vilken processuell tidpunkt som bedömningen av behörigheten skall göras.

18. Det skall erkännas att förevarande överklagande kännetecknas av en viss originalitet i fråga om upptagande till sakprövning, något som framgår av följande omständigheter: Talan har väckts av svaranden i förstainstansrätten, som själv har uppgivit att dess yrkanden i sak bifölls av domstolen genom att det omtvistade direktivet inte ogiltigförklarades. Klaganden har inte begärt att förstainstansrättens dom skall upphävas, men att dom skall

meddelas avseende invändningen om att talan inte kan tas upp till sakprövning eftersom sökandena saknade behörighet, något som inte uttryckligen avgjordes i första instans. För det fall domstolen skulle ge klaganden rätt skulle dess avgörande inte inverka på domslutet i den ifrågasatta domen. Slutligen grundas skälen till att ifrågasätta domen på att förstainstansrätten underlät att ta ställning till om talan skulle avvisas, trots att den var skyldig att göra det.

Dessa kännetecken, som får överklagandet att skilja sig från det stora flertalet överklaganden som anhängiggörs vid domstolen, innebär inte att det är uppenbart att rådets talan inte kan tas upp till sakprövning, vilket har hävdats av BI Vetmedica, Boehringer och FEDESA.

19. Enligt min mening har rådet rätt att överklaga domen av flera skäl.

20. För det första sker begäran om att förstainstansrätten skall avgöra frågan om upptagande till sakprövning utan att sakfrågan därvid prövas, genom särskild handling enligt artikel 114.1 och 114.4 i förstainstansrättens rättegångsregler. Därefter beslutar domstolen avseende begäran, eller också förenar den begäran med sakfrågan.

Rådet uppfyllde också rekvisitetet i nämnda bestämmelse genom att den 31 oktober 1996 inkomma med handling med yrkande om

att domstolen skulle förklara att BI Vetmedicas och Boehringers talan inte kunde tas upp till sakprövning. I stället för att avgöra denna fråga omedelbart, förenade förstainstansrätten den med målet i sak. Vid tidpunkten för domens avkunnande, beslutade förstainstansrätten emellertid att först avgöra sakfrågan och fann därefter att, när den ifrågasatta rättsakten inte skulle ogiltigförklaras, det inte var nödvändigt att ta ställning till invändningen.

21. För det andra kan bland annat förstainstansrättens slutliga avgöranden av en rättegångsfråga, i form av en invändning om att en fråga inte kan tas upp till sakprövning, överklagas i enlighet med artikel 49 första stycket i domstolens stadga.

Om förstainstansrätten skulle ha avgjort rättegångsfrågan genom ett beslut om att talan kunde tas upp till sakprövning och dessutom att sökandena hade talerätt, hade rådet kunnat överklaga beslutet. Om invändningen, när den väl hade förenats med sakfrågan, hade prövats i domen och avgjorts på samma sätt och det därefter hade bedömts att det inte fanns anledning att ogiltigförklara direktivet, skulle upptagandet till sakprövning av rådets överklagande inte ha orsakat några större problem. Svårigheten förefaller i detta mål vara att förstainstansrätten inte uttryckligen tog ställning till invändningen.

22. Jag anser att från och med att förstainstansrätten påbörjade sin prövning av

sakfrågan, utan att först pröva om sökandena hade talerätt, trots att detta hade begärts skriftligen, och trots den ståndpunkt som rådet gav uttryck för vid det informella mötet i Luxemburg i november 1998 mellan referenten och ombuden för parterna i målet, måste det anses att förstainstansrätten underförstått godtog att sökandena hade talerätt.

23. Jag vill i detta avseende framhålla det enda rättsfall som för mig framstår som relevant i detta mål. Frankrike var den första medlemsstat som använde sig av artikel 49 tredje stycket i stadgan. Detta skedde på grund av att Frankrike inte delade förstainstansrättens bedömning när den inte biföll kommissionens invändning, som hade förenats med sakfrågan, om att målet inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att sökandena saknade talerätt. I detta mål bedömde förstainstansrätten uttryckligen att talan kunde tas upp till sakprövning, varefter talan ogillades.⁸

Generaladvokaten Mischo påtalade talans särart i punkterna 5—16 i sitt förslag till avgörande, och framhöll att ändamålet inte syntes vara att helt eller delvis upphäva förstainstansrättens avgörande i den mening som avses i artikel 113.1 i domstolens rättegångsregler.

24. I punkt 13 i förslaget till avgörande behandlade generaladvokat Mischo frågan om överklagandet kunde tas upp till sakprövning, och uttalade därvid följande: ”Den omständigheten att förstainstansrätten därefter... gick vidare till att undersöka sakfrågan i målet och att det inte finns ett separat beslut rörande enbart invändningen om rättegångshinder (vilket skulle varit fallet om invändningen hade godtagits) döljer inte det faktum att förstainstansrätten, i realiteten, fattade två beslut som följde på varandra. Det måste vara möjligt att kunna överklaga båda besluten.”

I domen biföll domstolen överklagandet, upphävde förstainstansrättens dom och avgjorde slutligt målet genom att avvisa talan om ogiltigförklaring som fördes av Comafrika Spa och Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.

25. För det tredje finns det ytterligare ett argument för att rådets talan om ogiltigförklaring skall tas upp till sakprövning. Enligt artikel 49 tredje stycket i stadgan kan, förutom ärenden som rör tvister mellan gemenskapen och dess anställda, inte bara de medlemsstater som inte har intervenerat i förstainstansrätten överklaga, utan även gemenskapens institutioner, som befinner sig i samma situation som de som har intervenerat. Eftersom rådet till och med skulle ha kunnat inge förevarande överklagande utan att ha varit part i

8 — Dom av den 21 januari 1999 i mål C-73/97 P, Frankrike mot Comafrika m.fl. (REG 1999, s. I-185).

förstainstansrätten, finns det så mycket större anledning till att det kan göra det nu, eftersom rådet var part i förstainstansrätten där dess yrkande om att talan inte skulle tas upp till sakprövning ogillades i sin helhet, vilket krävs i artikel 49 andra stycket i stadgan.

Jag hävdar följaktligen att rådet har rätt att överklaga.

26. Jag håller inte heller med om övriga skäl, som framförts av motparterna i överklagandet, mot att överklagandet skall tas upp till sakprövning.

För det första begränsar sig inte rådet till att upprepa sina argument i förstainstansrätten eftersom det inte har påstått att invändningen är grundad. Rådet har i stället hävdat att grunden för överklagandet utgörs av förstainstansrättens underlåtenhet att ta ställning till invändningen. Denna underlåtenhet har av uppenbar anledning inte kunnat vara föremål för diskussion mellan parterna innan den överklagade domen avkunnades.

För det andra har rådet påpekat den felaktiga rättstillämpningen i form av förstainstansrättens underlåtenhet att pröva nämnda invändning innan den övergick till att pröva målet i sak.

Och för det tredje har rådet hävdat att artikel 230 EG har överträtts genom domen.

27. Jag anser därför att detta överklagande utan någon som helst tvekan kan tas upp till sakprövning.

B — *Prövning i sak av överklagandet*

a) *Invändningen om rättegångshinder i överklagandet*

28. Rådet anser att även om förstainstansrätten biföll rådets yrkanden och inte upphävde direktiv 96/22 var detta resultat endast skenbart till rådets fördel, och rådet har överklagat domen eftersom det anser att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till en grundläggande felaktig rättstillämpning då den inte prövade rådets invändning om rättegångshinder på grund av att sökandena saknade talerätt, vilket den skulle ha gjort. Genom att inte ta ställning till huruvida en fysisk eller juridisk person kan få ett direktiv upphävt, innan målet prövats i sak, handlade förstainstansrätten enligt rådet i strid med ordalydelsen och andemeningen i artikel 230 fjärde stycket EG, och beslutet går emot förstainstansrättens egen rättspraxis. Frågan huruvida sökanden har talerätt måste bedömas innan målet prövas i sak. Frågan huruvida en talan kan tas upp till sakprövning är dessutom av sådan

betydelse för rättegången att bedömningen av denna inte kan underlåtas utan en väsentlig motivering, även om förstainstansrätten ogillar talan. För att tillgodose intresset av god rättsskipning och undvika onödiga tvister, måste parterna så snart som möjligt underrättas om huruvida de har partsbehörighet. När det har begärts att ett verkligt direktiv skall upphävas, finns det ingen anledning att gå vidare med övriga delar av målet, eftersom det skulle vara onödigt att fastställa huruvida direktivet, förutom att det uppfyller kraven för direktiv i allmänhet, påverkar sökanden direkt och personligen.

SKV har tillagt att även om förstainstansrätten prövade lagenligheten hos direktiv 96/22 innan den behandlade övriga frågor om talans upptagande till sakprövning och saken, kunde den av processekonomiska skäl inte låta bli att ta hänsyn till rådets invändning om rättegångshinder, med tanke på de principfrågor som uppkommit i målet.

Kommissionen har instämt med rådet och dessutom hävdad att om den bristande behörigheten hos förstainstansrätten att pröva en talan innebär att det inte finns anledning att döma i målet, och målet avskrivs, utgör avvisningen av talan tillräcklig grund för att anse att denna domstol saknar behörighet att döma i målet. Parterna kan inte fritt förfoga över huruvida yrkandet skall tas upp till sakprövning, eftersom grunderna för att inte ta upp talan till prövning utgör tvingande rätt, och domstolen är skyldig att uttala sig angående en invändning av detta slag från någon av parterna. I detta fall kunde förstainstansrätten dessutom utnyttja andra tillvägagångssätt. Den skulle till exempel

ha kunnat pröva invändningen som rådet anförde och avkunnat dom i sakfrågan. Den skulle dessutom ha kunnat ogiltigförklara förordning nr 1312/96 av samma skäl som den överklagade domen bygger på, utan att pröva övriga anförda skäl, och avvisa begäran om ogiltigförklaring av direktiv 96/22. Genom att förfara på detta sätt hade sökandena befunnit sig i samma situation som de gör nu. Förstainstansrätten hade också kunnat skilja talan om ogiltigförklaring från skadeståndstalan, och uppta den senare talan till sakprövning, medan den förra talan avvisades.

29. BI Vetmedica och Boehringer har hävdad att förstainstansrätten, med stöd av processrättens allmänna princip att domaren oinskränkt bestämmer över såväl förfarandet som utredningen,⁹ förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning för att organisera förfarandet med ledning av vad som kännetecknar varje enskilt fall och sambandet med ovan nämnda frågor. Detta utrymme ger möjlighet att pröva sakfrågan innan förutsättningarna för att ta upp begäran till sakprövning bedöms, förutsatt att detta tillvägagångssätt framstår som förmånligt av processekonomiska eller andra skäl. I förevarande fall ansågs det nödvändigt, med hänsyn till intresset för god rättsskipning och för att underlätta förfarandet, att pröva lagenligheten av direktiv 96/22, innan bedömningen av om begäran kunde tas upp till sakprövning gjordes, eftersom det förra utgjorde den centrala frågan i

9 — Citat hämtat från generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande i mål C-199/92 P, Hüls mot kommissionen (dom av den 8 juli 1999, REG 1999, s. I-4287) punkt 48.

målen T-125/96 och T-152/96. Ett försök att begränsa förstainstansrättens utrymme för skönsmässiga bedömningar på det sätt som rådet gör i sitt överklagande innebär ett brott mot principen om maktfördelning mellan institutionerna, vilken fastställs i EG-fördraget. FEDESA instämmer helt i motparternas uppgifter.

30. Som motparterna och FEDESA har hävdar råder det inget tvivel om att förstainstansrätten har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för processledningen. Som exempel kan nämnas artikel 64 i förstainstansrättens rättegångsregler som innehåller regler om åtgärder för processledningen som rätten i enlighet med artikel 49 kan besluta om när som helst under rättegången. Artikel 51 uppställer grunderna för målets hänskjutande till domstolen i dess olika sammansättningar. Artikel 50 ger ordföranden rätt att på grund av sambandet mellan mål som rör samma sak, besluta om förening av målen.

Jag tror emellertid inte att befogenheten att göra dessa skönsmässiga bedömningar kan vara så omfattande att den omfattar de processrättsliga frågor som uttömmande regleras i artiklarna 111—114 i rättegångsreglerna, och inte heller att den omfattar rätten att avstå från att uttryckligen pröva en invändning om rättegångshinder från en av parterna.

31. Det finns flera skäl till stöd för denna uppfattning. För det första är rätten att föra talan en förutsättning för processen som, om talerätt inte föreligger, medför att

domstolen inte är behörig att pröva målet i sak. Ett bra bevis för detta påstående utgörs av det faktum att de som har rätt att föra talan inför gemenskapsdomstolarna omnämns i fördraget (artiklarna 226—228 EG avseende talan om fördragsbrott, artikel 230 EG avseende talan om ogiltigförklaring, artikel 232 EG avseende passivitetstalan eller artikel 236 EG avseende tjänstemäns talan) och i stadgan (artikel 37 avseende intervention, och artiklarna 49 och 50 avseende överklagande), och inte i rättegångsreglerna. För det andra är talerätten ett av de rättegångshinder som inte kan avhjälpas, som förstainstansrätten när som helst kan pröva på eget initiativ.

Det råder inget tvivel om att förstainstansrätten med stöd av artikel 114.4 i rättegångsreglerna kan besluta i anledning av en sådan begäran eller låta beslutet anstå till den slutliga domen. I detta avseende har domstolen slagit fast att förstainstansrätten skall avgöra huruvida en god rättskipning medger att en invändning om rättegångshinder avgörs omedelbart, eller om detta beslut får anstå till den slutliga domen.¹⁰

Detta betyder enligt min mening inte att sakfrågan kan prövas före rättegångsfrågan avseende avsaknad av talerätt. Ett motsatt tillvägagångssätt, vilket är precis vad förstainstansrätten har använt sig av i den dom som överklagats, förefaller förutsätta att talerätt föreligger eftersom det skulle leda till ett felslut att först efter det att sakfrågan avgjorts fastställa att talan inte

10 — Beslut av den 27 februari 1991 i mål C-126/90, Bocos Viciano mot kommissionen (REG 1991, s. I-781), punkt 6.

kan tas upp till sakprövning. Om rättegångsfrågan inte avgörs i förstainstansrättsens dom, uppstår ytterligare ett problem; talan upptas till prövning utan motivering som möjliggör för parterna att kontrollera om deras rättigheter har åsidosatts, vilket omöjliggör för domstolen att företa vederbörlig prövning i överklagandet.

32. För att avgöra om den överklagade domen skall upphävas har jag gått igenom domstolens och förstainstansrättsens domar där invändningar om rättegångshinder har förenats med prövningen av sakfrågan i syfte att undersöka hur de båda domstolarna har agerat i denna typ av mål. Jag kommer att behandla dessa två grupper av mål var för sig.

33. I fråga om förstainstansrätten har jag i det trettiotal fall som jag har studerat, funnit att den i allmänhet prövar invändningen om rättegångshinder innan den prövar sakfrågan, oavsett om det gäller bristande behörighet,¹¹ att talan har väckts för sent,¹² att talan inte kan väckas mot den ifrågasatta rättsakten,¹³ att sökanden inte har något berättigat intresse av att få

saken prövad,¹⁴ att den ifrågasatta rättsakten inte går någon emot,¹⁵ att svaranden saknar partsbehörighet¹⁶ eller att ansökan inte uppfyller de rekvisit som föreskrivs i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna.¹⁷ I ett av målen prövade förstainstansrätten först tre av de fyra grunderna som sökanden anfört till stöd för invändningen om rättegångshinder medan den fjärde, huruvida talan hade förlorat sitt föremål, prövades tillsammans med sakfrågan.¹⁸

I denna grupp har jag funnit ett fall som avviker från den allmänna regeln. Kommissionen framförde en invändning om rättegångshinder i särskild handling, och genom beslut förenades invändningen med målet i sak,¹⁹ utan att det klargjordes vad invändningen bestod i, och utan att det gavs någon annan hänvisning.

I enlighet med förstainstansrättsens rättspraxis förekommer under alla omständigheter rekvisiten för upptagande till sakprövning som fastställs i artikel 230 fjärde stycket EG bland de rättegångshin-

11 — Förstainstansrättsens dom av den 11 juli 1996 i de förenade målen T-528/93, T-542/93, T-543/93 och T-546/93, Métropole Télévision m.fl. mot kommissionen (REG 1996, s. II-649).

12 — Förstainstansrättsens dom av den 15 september 1998 i de förenade målen T-374/94, T-375/94, T-384/94 och T-388/94, European Night Services m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. II-3141), och av den 25 mars 1999 i mål T-37/97, Forges de Clabecq mot kommissionen (REG 1999, s. II-859).

13 — Förstainstansrättsens dom av den 24 mars 1994 i mål T-3/93, Air France mot kommissionen (REG 1994, s. II-121; svensk specialutgåva, volym 15, s. II-1).

14 — Förstainstansrättsens dom av den 19 februari 1998 i de förenade målen T-369/94 och T-85/95, DIR International Film m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. II-357).

15 — Förstainstansrättsens dom av den 11 juni 1998 i mål T-167/97, Skrikas mot parlamentet (REGP 1998, s. I-A-287, II-857).

16 — Förstainstansrättsens dom av den 24 september 1998 i mål T-112/95, Dethlefs m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 1998, s. II-3819).

17 — Förstainstansrättsens dom av den 27 juni 2000 i mål T-72/99, Meyer mot kommissionen (REG 2000, s. II-2521).

18 — Förstainstansrättsens dom av den 18 maj 1994 i mål T-37/92, BEUC och NCC mot kommissionen (REG 1994, s. II-285).

19 — Förstainstansrättsens beslut av den 15 september 1998 i mål T-136/95, Industria del Frío Auxiliar Conservera mot kommissionen (REG 1998, s. II-3301), punkt 22.

der som inte kan avhjälpas, som förstainstansrätten när som helst kan pröva på eget initiativ.²⁰

34. Vad beträffar domstolen har jag konstaterat att av de 40 mål som jag har uppehållit mig vid har invändningen om rättegångshinder i praktiskt taget alla mål, även dem som avser talan om fördragsbrott,²¹ avgjorts innan sakfrågan prövats, oavsett vilket skäl som anförts till stöd för att talan skulle avvisa — att talan hade väckts för sent,²² avsaknad av talerätt,²³

talan mot en rättsakt som inte kan överklagas enligt artikel 230 första stycket EG,²⁴ avsaknad av berättigat intresse av att få saken prövad,²⁵ avsaknad av behörighet för domstolen,²⁶ frånvaro av tidigare klagomål i personalmälen,²⁷ frånvaro av skadegörande handling²⁸ eller bristande behörighet.²⁹ I ett av fallen beslutade domstolen efter att ha undersökt grunden för avvisning att bedömningen skulle utföras tillsammans med sakfrågorna i målet.³⁰

Jag har också funnit några avgöranden i denna grupp som avviker från normen. I målet Van Reenen mot kommissionen³¹ hävdade svaren att talan hade väckts

- 20 — Förstainstansrättens dom av den 24 oktober 1997 i mål T-239/94, EISA mot kommissionen (REG 1997, s. II-1839), punkt 26, förstainstansrättens beslut av den 15 september 1998 i mål T-100/94, Michailidis m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. II-3115), punkt 49, av den 26 mars 1999 i mål T-114/96, Biscuiterie-Confiserie LOR och Confiserie du Tech mot kommissionen (REG 1999, s. II-913), punkt 24, och av den 8 juli 1999 i mål T-194/95, Area Cova m.fl. mot rådet (REG 1999, s. II-2271), punkt 22, samt i mål T-12/96, Area Cova mot rådet och kommissionen (REG 1999, s. II-2301), punkt 21.
- 21 — Dom av den 16 september 1997 i mål C-279/94, kommissionen mot Italien (REG 1997, s. I-4743), och av den 18 juni 1998 i mål C-35/96, kommissionen mot Italien (REG 1998, s. I-3851).
- 22 — Dom av den 12 februari 1960 i mål 15/59, Société métallurgique de Knutange mot Höga myndigheten (REG 1960, s. 11), av den 2 mars 1967 i de förenade målen 25/65 och 26/65, Simet m.fl. mot Höga myndigheten (REG 1967, s. 39), av den 13 juli 1972 i mål 79/71, Heinemann mot kommissionen (REG 1972, s. 579), av den 5 april 1973 i mål 11/72, Giordano mot kommissionen (REG 1973, s. 417), och av den 22 september 1988 i mål 159/86, Canters mot kommissionen (REG 1988, s. 4859).
- 23 — Dom av den 1 juli 1965 i mål 106/63, Toepfer mot kommissionen (REG 1965, s. 525), av den 13 maj 1971 i de förenade målen 41/70—44/70, International Fruit Company m.fl. mot kommissionen (REG 1971, s. 411), av den 29 mars 1979 i mål 113/77, NTN Toyo Bearing mot rådet (REG 1979, s. 1185; svensk specialutgåva, volym 4, s. 415), i mål 118/77, ISO mot rådet (REG 1979, s. 1277), i mål 119/77, Nippon Seiko mot rådet (REG 1979, s. 1303), i mål 120/77, Koyo Seiko mot rådet och kommissionen (REG 1979, s. 1337), av den 20 mars 1985 i mål 264/82, Timex mot rådet och kommissionen (REG 1985, s. 849; svensk specialutgåva, volym 8, s. 117), av den 11 juli 1985 i de förenade målen 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 och 10/84, Salerno m.fl. mot kommissionen och rådet (REG 1985, s. 2523), av den 11 juli 1990 i de förenade målen 305/86 och 160/87, Neotype Techmasexport mot kommissionen och rådet (REG 1990, s. I-2945), och i de förenade målen 320/86 och 188/87, Stanko France mot kommissionen och rådet (REG 1990, s. I-3013), av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet (REG 1994, s. I-1853; svensk specialutgåva, volym 15, s. 141), av den 4 juni 1992 i mål C-157/90, Infotec mot kommissionen (REG 1992, s. I-3525), och av den 16 juli 1992 i mål C-65/90, parlamentet mot rådet (REG 1992, s. I-4593; svensk specialutgåva, volym 13, s. 43).

- 24 — Dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551), av den 28 november 1991 i mål 213/88, Luxemburg mot parlamentet, (REG 1991, s. I-5643; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-473), av den 2 mars 1994 i mål 316/91, parlamentet mot rådet (REG 1994, s. I-625; svensk specialutgåva, volym 15, s. 47), av den 29 juni 1995 i mål 135/93, Spanien mot kommissionen (REG 1995, s. I-1651), och av den 19 mars 1996 i mål C-25/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-1469).
- 25 — Dom av den 11 juli 1974 i de förenade målen 177/73 och 5/74, Reinartz mot kommissionen (REG 1974, s. 819), av den 10 juli 1975 i mål 4/74, Scuppa mot kommissionen, (REG 1975, s. 919), och av den 31 maj 1988 i mål 167/86, Rousseau mot revisionsrätten (REG 1988, s. 2705).
- 26 — Dom av den 15 december 1977 i mål 126/76, Dietz mot kommissionen (REG 1977, s. 2431), av den 15 januari 1987 i de förenade målen 271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 och 13/85, Ainsworth mot kommissionen och rådet (REG 1987, s. 167).
- 27 — Dom av den 3 juli 1980 i mål 6/79, Grassi mot rådet (REG 1980, s. 2141), av den 14 juli 1988 i mål 23/87, Aldinger m.fl. mot parlamentet (REG 1988, s. 4395) och av den 10 mars 1989 i mål 126/87, Del Plato mot kommissionen (REG 1989, s. 643).
- 28 — Dom av den 20 november 1980 i mål 806/79, Gerin mot kommissionen (REG 1980, s. 3515).
- 29 — Dom av den 24 juni 1986 i mål 267/82, Développement SA och Clemessy mot kommissionen (REG 1986, s. 1907; svensk specialutgåva, volym 8, s. 637).
- 30 — Dom av den 20 mars 1997 i mål C-57/95, Frankrike mot kommissionen (REG 1997, s. I-1627) punkterna 9 och 10. Detta hade generaladvokaten Tesouro förordat i sitt förslag till avgörande.
- 31 — Dom av den 19 mars 1975 i mål 189/73, Van Reenen mot kommissionen (REG 1975, s. 445).

för sent, och domstolens andra avdelning ansåg att talan var uppenbart ogrundad och att det därför inte fanns anledning att pröva invändningen om rättegångshinder.³² I målet *Giry mot kommissionen*³³ anförde svaranden som skäl för att talan skulle avvisas att föregående administrativt klagomål saknades liksom att sökanden inte hade något intresse av att agera i frågan. Samma ledamöter i andra avdelningen ansåg med hänsyn till det nära sambandet mellan dessa skäl och de grunder som åberopats i sak, att man först skulle pröva frågan i sak. Genom att talan ogillades var det inte nödvändigt att ta ställning till de grunder som anförts mot att ta upp talan till prövning.³⁴ I målet *Rosani m.fl. mot rådet* anförde svaranden att föregående administrativt klagomål liksom ett uttryckligt eller underförstått avslagsbeslut saknades. Denna gång meddelade tredje avdelningen utan några närmare förklaringar att den skulle avgöra talan avseende sakfrågan och därefter besluta huruvida det var nödvändigt att även ta ställning till invändningen om rättegångshinder.³⁵ I målet *Tradax mot kommissionen* hävdade svaranden att talan inte kunde tas upp till sakprövning, bland annat på grund av att den avsåg en rättsakt som inte kunde överklagas i den mening som avses i artikel 230 EG. Första avdelningen bedömde i punkt 12 i domen att den med hänsyn till sambandet mellan frågan om upptagande av talan till sakprövning och sakprövningen i sig, skulle fortsätta direkt

till den senare.³⁶ Slutligen anförde svaranden i målet *Bocos Viciano*³⁷ mot kommissionen att överklagandet inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att begäran var behäftad med ett formfel, och räknade dessutom upp fem brister. I sitt beslut avvisade domstolens ordförande talan på grund av att den var uppenbart ogrundad enligt artikel 119 i rättegångsreglerna, och påpekade att det inte fanns anledning att pröva invändningarna om rättegångshinder.

35. Inget av nämnda avgöranden, bedömda var för sig eller tillsammans, rättfärdigar att artikel 92.2 i domstolens rättegångsregler och artikel 113 i förstainstansrättens rättegångsregler, ges den innebörden att rätten att när som helst på eget initiativ pröva huruvida talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas utgör en valmöjlighet för domstolarna. Tvärtom bör enligt min mening betoningen ligga på att denna prövning kan göras av domstolen på eget initiativ när som helst, vilket inte betyder att den kan låta bli att pröva frågan. Som vi har sett är exemplet där domstolen har avstått ifrån att inledningsvis pröva en invändning om rättegångshinder i själva verket ovanliga, och dessutom avgjordes fyra av dessa exempel av tre domare medan det femte är ett beslut av ordföranden där artikel 119 i rättegångsreglerna tillämpades.

32 — Det var generaladvokat Mayras som, trots att talan hade väckts för sent oavsett hur tidsfristerna beräknades, föreslog att man med hänsyn till att talan var ogrundad, och i syfte att upprätthålla en god rättskipning, inte skulle stanna vid invändningen om rättegångshinder, utan avgöra målet i sak.

33 — Dom av den 27 oktober 1977 i de förenade målen 126/75, 34/76 och 92/76, *Giry mot kommissionen* (REG 1977, s. 1937).

34 — Generaladvokat Capotorti undersökte däremot grundligt dessa grunder i sitt förslag, och ansåg att de skulle underkännas.

35 — Generaladvokat VerLoren Van Themaat undersökte båda invändningarna och ansåg att de skulle ogillas.

36 — Även generaladvokat Gordon Slynn undersökte i sitt förslag skälen för avvisning som anförts av kommissionen.

37 — Ovan fotnot 11.

Under alla omständigheter bestod inte invändningen om rättegångshinder i de undersökta fallen i att sökanden saknade behörighet, vilket var fallet i mål T-125/96, där rådet hävdade att det inte var möjligt att ta upp sökandebolagens talan om ogiltigförklaring av ett direktiv till sakprövning.

påpeka att detta är det enda ställe i hela domen där förstainstansrätten berör nämnda invändning. Varken i ansökan eller i repliken har dock rådet utvecklat denna grund för överklagandet. Den är inte heller föremål för någon som helst uppmärksamhet från svarandebolagen eller från intervenienterna, med undantag av Förenade kungariket, som har ägnat hela sitt svaromål åt grunden.

36. På grund av vad som anförts anser jag att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den inte prövade rådets invändning om rättegångshinder på grund av att sökandena saknade talerätt, innan den prövade sakfrågan i mål T-125/96. Överklagandet är således välgrundat och förstainstansrättens dom skall upphävas eftersom invändningen inte prövades och eftersom förstainstansrätten i praktiken upptog talan om ogiltigförklaring till prövning.

38. Under förfarandet i förstainstansrätten hävdade rådet att skadeståndstalan skulle avvisas på grund av karaktären hos den ifrågasatta rättsakten och det faktum att skadorna inte hade specificerats.

b) Invändningen om rättegångshinder avseende skadeståndstalan som gjorts i förstainstansrätten, och som inte prövats, vilket föranlett överklagandet.

37. I sjätte punkten i överklagandet, som återfinns i beskrivningen av de faktiska omständigheterna, har rådet pekat på punkt 146 i den överklagade domen, där förstainstansrätten antydde att det inte var nödvändigt att pröva invändningen om rättegångshinder eftersom det inte fanns anledning att fastställa att direktiv 96/22 var rättsstridigt. Rådet har nöjt sig med att

39. Förenade kungariket har i målet om överklagande yrkat att rådets talan skall ogillas i den mån som rådet har hänvisat till punkt 146 i domen. Förenade kungariket anser att direktivets särskilda karaktär inte innebär att ansvar för utomobligatorisk skada inte kan uppstå för gemenskapen. Även om det är de nationella myndigheterna som införlivar bestämmelsen med sina nationella rättsordningar, och även om denna lagstiftning utgör den direkta orsaken till de enskildas skada, är det inte möjligt att redan från början utesluta att upphovet till ansvaret kan återfinnas i gemenskapsrättsakten. På grund härav delar Förenade kungariket inte rådets uppfattning, när det hävdar att enskilda saknar talerätt i de fall då det är ett direktiv som

kan antas medföra utomobligatoriskt ansvar. Förenade kungariket har också hävdad att det måste klargöras, i varje fall för sig, om upphovet till skadan kan återfinnas i medlemsstatens eller gemenskapsinstitutionernas handlande, för att det skall kunna utrönas mot vem skadeståndstalan skall föras.

40. Om det antas att rådet har överklagat förstainstansrättens dom även vad avser underlåtenheten att pröva invändningen om rättegångshinder avseende talan om utomobligatoriskt ansvar, vilket inte alls förefaller självklart med hänsyn till teknik som rådet använt och som jag har beskrivit i punkt 36, avviker min ståndpunkt från vad jag har anfört angående underlåtenheten att pröva invändningen om rättegångshinder på grund av den enskildes bristande behörighet att väcka en talan om ogiltigförklaring.

41. Det finns flera skäl härför. För det första framgår det av fast rättspraxis att talan som grundas på artiklarna 235 EG och 288 EG utgör en självständig form av talan som har en särskild funktion för rättsmedelssystemet, och är underkastad villkor som utformats med hänsyn till dess särskilda syfte, så att avvísningen av talan om ogiltigförklaring inte automatiskt medför att skadeståndstalan inte kan tas upp till sakprövning.³⁸ Villkoren för upptagande av respektive talan till sakprövning är följaktligen inte desamma.

För det andra är rätten att föra skadeståndstalan inte uttryckligen reglerad, till skillnad från talan om ogiltigförklaring. Det framgår av artiklarna 235 EG och 288 EG att det krävs att det föreligger en skada som orsakats av gemenskapens institutioner eller av deras anställda under tjänsteutövning. Enligt den formulering som fastslagits av domstolen kan gemenskapen endast ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar i den mening som avses i artikel 288 andra stycket EG om ett antal villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den återopade skadan. Om ett av dessa villkor inte är uppfyllt skall talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren för att gemenskapen skall kunna ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar.³⁹

Det är också fast rättspraxis att gemenskapen kan ådra sig utomobligatoriskt ansvar på grund av normativa rättsakter, som är resultat av ekonomisk-politiska beslut, endast om det föreligger en tillräckligt allvarlig överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda. När det är fråga om ett normativt sammanhang som karakteriseras av att ett stort utrymme för

38 — Dom av den 17 maj 1990 i mål C-87/89, Sonito m.fl. mot kommissionen (REG 1990, s. I-1981), punkt 14, och beslut av den 21 juni 1993 i mål C-257/93, Van Parijs m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 1993, s. I-3335), punkt 14.

39 — Dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen (REG 1994, s. I-4199), punkt 19, och av den 14 oktober 1999 i mål C-104/97 P, Atlanta mot Europeiska gemenskapen (REG 1999, s. I-6983), punkt 65.

skönsmässig bedömning som är nödvändig för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan detta ansvar följaktligen endast göras gällande om den berörda institutionen uppenbart och allvarligt har överskridit sina befogenheter.⁴⁰

42. Mot bakgrund av denna rättspraxis kan upptagande av en skadeståndstalan till sakprövning enligt mitt synsätt endast göras beroende av att de formella villkor för ansökan som föreskrivs i förfarandereglererna är uppfyllda.

Domstolens behörighet att pröva målet i fråga om huruvida den skada som lidits härrör från en av gemenskapsinstitutionernas rättsakter eller en rättsakt från de nationella myndigheterna, förekomsten av skada, huruvida det uppträdande som läggs institutionen eller dess anställda under tjänsteutövning till last är rättsstridigt, orsakssambandet och, i förekommande fall, det uppenbara och allvarliga åsidosättandet av de gränser som gäller för institutionerna vid utövandet av deras befogenheter, utgör dessutom frågor i sak i ett mål.

Det är också uppenbart att artikel 235 EG och artikel 288 EG inte begränsar de handlingar som, om de uppfyller övriga

40 — Dom av den 25 maj 1978 i de förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, HNL mot rådet och kommissionen (REG 1978, s. 1209; svensk specialutgåva, volym 4, s. 119), punkt 6, och av den 30 maj 1989 i mål 20/88, Roquette Frères mot kommissionen (REG 1989, s. 1553), punkt 23.

villkor, kan medföra utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen.

43. Jag anser därför att förstainstansrätten inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning i punkt 146 i den överklagade domen, när den underlät att pröva rådets invändning om rättegångshinder på grund av att direktiv 96/22 inte ansågs strida mot någon av de bestämmelser som åberopats i förfarandet. Vidare anser jag att yrkandet om skadestånd skall ogillas, eftersom det grundades på ett antagande om överträdelse av dessa bestämmelser.

c) Upptagande till sakprövning av talan om ogiltigförklaring

44. Enligt artikel 54 första stycket andra meningen kan domstolen, om den upphäver det överklagade avgörandet, själv slutligt avgöra ärendet om detta är färdigt för avgörande. Enligt min åsikt är det möjligt att tillämpa denna föreskrift och jag kommer därför att pröva huruvida BI Vetmedicas och Boehringers talan om ogiltigförklaring av direktiv 96/22 i mål T-125/96 kunde tas upp till sakprövning.

45. Till stöd för att talan inte kan tas upp till sakprövning har rådet anfört att enligt artikel 230 fjärde stycket EG kan fysiska och juridiska personer endast överklaga beslut som är riktade till dem och beslut som, även om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör dem. Dessa rättsakter som kan överklagas kännetecknas av att de saknar allmän giltighet och att de inte har normativ karaktär eftersom, även när talan mot en förordning upptas till prövning, det i själva verket är fråga om förtäckta beslut. Det krävs dessutom att de som rättsakten riktas till eller de som berörs direkt och personligen påverkas på ett juridiskt plan på grund av en faktisk situation som avser dem och som särskiljer dem från andra personer.

I motsats till detta utgör direktiven, liksom förordningarna, normativa rättsakter med allmän giltighet som är abstrakt tillämpliga på objektiva bestämda situationer. Till skillnad från förordningarna måste direktivens bestämmelser, för att få rättslig verkan, införlivas med medlemsstaternas nationella rättsordningar i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 249 EG, vilket innebär att det är de nationella bestämmelserna som tillerkänner enskilda deras rättigheter och ålägger dem skyldigheter. Den grundläggande skillnaden mellan en förordning och ett direktiv är att den förra har direkt effekt, medan det senare vanligtvis inte har det, och därmed är beroende av att tidsfristen som medgivits medlemsstaterna

för införlivande skall löpa ut. När talan om ogiltigförklaring väcktes i förstainstansrätten mot direktiv 96/22 hade denna tidsfrist ännu inte löpt ut.

SKV har å sin sida hävdad att om enskilda tillåts föra talan om ogiltigförklaring av ett direktiv kommer tolkningen av artikel 230 EG att gå utöver gränserna för det rättsliga skydd som införts i fördraget. Dessutom medger direktivets särskilda egenskaper ett rättsligt skydd för den enskilde i varje medlemsstat, när direktivets bestämmelser väl har införlivats med den nationella rättsordningen.

46. BI Vetmedica och Boehringer, som båda har hävdad att deras talan kan tas upp till sakprövning, har påpekat att ändamålet med artikel 230 fjärde stycket EG består i att säkerställa rättsligt skydd för enskilda i alla de fall då de, utan att beslutet riktas till dem, ändå berörs direkt och personligen av en av gemenskapens rättsakter, oavsett vilken form den har. Det faktum att en rättsakt har normativ karaktär innebär inte i sig att enskilda inte kan väcka talan mot denna under förutsättning att den berör dem direkt och personligen. När det skulle avgöras om talan kunde tas upp till sakprövning i mål T-125/96, var det nödvändigt att pröva huruvida direktiv 96/22, trots att det hade normativ karaktär, berörde sökandena direkt och personligen.

FEDESA är av samma uppfattning och har yrkat att domstolen, för det fall den överklagade domen upphävs, skall återförvisa målet till förstainstansrätten eftersom beslutet huruvida BI Vetmedica och Boehringer berörs direkt och personligen innefattar komplicerade sakfrågor.

47. Som framgått är det tveklöst så att artikel 230 fjärde stycket EG begränsar rätten för fysiska och juridiska personer att väcka talan om ogiltigförklaring av en av gemenskapens rättsakter. Liksom förstainstansrätten nyligen har konstaterat ger nämnda bestämmelse inte någon rätt för enskilda att väcka direkt talan mot ett direktiv i gemenskapsdomstolen.⁴¹

Jag noterar emellertid att när en enskild yrkar att ett direktiv skall ogiltigförklaras avvisas inte talan redan från början utan förstainstansrätten prövar huruvida den ifrågasatta rättsakten utgör en bestämmelse med normativ karaktär med allmän giltighet, och om den berör sökandena direkt och personligen.⁴² Samma förfarande iaktas av domstolen.⁴³

41 — Förstainstansrättens dom av den 27 juni 2000 i de förenade målen T-172/98 och T-175/98—T-177/98, Salamander m.fl. mot parlamentet och rådet (REG 2000, s. II-2487), punkt 27.

42 — Se till exempel beslut av den 29 oktober 1993 i mål T-463/93, Guna mot rådet (REG 1993, s. II-1205), och av den 20 oktober 1994 i mål T-99/94, Asocarne mot rådet (REG 1994, s. II-871), dom av den 17 juni 1998 i mål T-135/96, UEAPME mot rådet (REG 1998, s. II-2335), och i målet Salamander m.fl. mot parlamentet och rådet (ovan fotnot 42).

43 — Se beslut av den 7 december 1988 i mål 138/88, Flourez mot rådet (REG 1988 s. 6393), och i mål 160/88, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mot rådet (REG 1988, s. 6399), beslut av den 23 november 1995 i mål C-10/95 P, Asocarne mot rådet (REG 1995, s. I-4149) och dom av den 29 juni 1993 i mål C-298/89, Gibraltar mot rådet (REG 1993, s. I-3605; svensk specialutgåva, volym 14, s. 243).

48. Sökandena i första instans yrkade att direktiv 96/22 skulle ogiltigförklaras delvis, närmare bestämt artiklarna 1—4, vars bestämmelser skulle ha införlivats med medlemsstaternas nationella rättsordningar den 1 juli 1997. Yrkandet om ogiltigförklaring av nämnda artiklar gällde emellertid endast i den mån de förbjuder försäljning av veterinärmedicinska läkemedel som innehåller beta-agonister som i terapeutiskt syfte tillförs djur som är avsedda att konsumeras av människor.

Ingen av dessa artiklar innehåller specifika bestämmelser som har karaktären av förtäckta individuella beslut riktade till sökandebolagen i förstainstansrätten. Artiklarna utgör en del av en normativ rättsakt med allmän giltighet som på ett allmänt och abstrakt sätt riktar sig till ett stort antal ekonomiska aktörer som ägnar sig åt animalieproduktion för konsumtion vilka, efter att inhemsk lagstiftning antagits, förbjudits att företa bland annat följande: avyttring, försäljning, tillförsel till djur och innehav av vissa uppräknade substanser, liksom avyttring av djur för konsumtion som har tillförts nämnda substanser. Trots detta förbud är det enligt artikel 4 tillåtet för medlemsstaterna att medge tillförsel till vissa djur i terapeutiskt syfte av bestämda substanser som anges i en uttömmande förteckning. För att dessa bestäm-

melser skall bli tillämpliga i medlemsstaterna, måste de införlivas med den nationella rättsordningen med hjälp av nationella genomförandebestämmelser.

49. Av domstolens fasta rättspraxis framgår dessutom att en rättsakts allmänna giltighet och därmed normativa karaktär inte går förlorad på grund av att möjligheten att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som berörs av en rättsakt, eller till och med deras identitet, inte innebär att dessa rättssubjekt skall anses personligen berörda av rättsakten, om det framgår att den är tillämplig i objektiva rättsliga eller faktiska situationer som anges i rättsakten i fråga, och som överensstämmer med dess syfte.⁴⁴

50. Förutom att tillerkänna direktiven karaktären av en rättsakt som har allmän giltighet⁴⁵ har domstolen slagit fast att, även om direktivet i princip inte är bindande för andra än dem det riktar sig till, det vill säga medlemsstaterna, utgör det ändå vanligen en form av indirekt lagstiftning.⁴⁶

44 — Dom av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet (REG 1968, s. 595; svensk specialutgåva, volym 1, s. 351), av den 16 april 1970 i mål 64/69, Compagnie française commerciale et financière mot kommissionen, (REG 1970, s. 221), punkt 11, av den 30 september 1982 i mål 242/81, Roquette Frères mot rådet (REG 1982, s. 3213), punkt 7, av den 26 april 1988 i de förenade målen 97/86, 193/86, 99/86 och 215/86, Astéris m.fl. mot kommissionen (REG 1988, s. 2181), punkt 13, beslut av den 13 juli 1988 i mål 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale mot rådet (REG 1988, s. 4121), punkt 29, dom av den 24 november 1992 i de förenade målen C-15/91 och C-108/91, Buckl m.fl. mot kommissionen (REG 1992, s. I-6061), punkt 25.

45 — Dom av den 22 februari 1984 i mål 70/83, Kloppenburg (REG 1984, s. 1075; svensk specialutgåva, volym 7, s. 533), och beslut i målet Fédération européenne de la santé animale mot rådet (ovan fotnot 45), punkt 28.

46 — Domen i målet Gibraltar mot rådet (ovan fotnot 44), punkt 16.

51. BI Vetmedica och Boehringer har i överklagandet hävdat att de är personligen berörda av dessa bestämmelser eftersom de riktas till en slutna grupp av företag som utgörs av dem som innehar nödvändiga tillstånd, dit svarandebolagen hör, och att det finns ett särskilt förhållande mellan denna slutna grupp av företag och beslutets innehåll. Dessutom berör direktiv 22/96 BI Vetmedicas och Boehringers speciella rättigheter, som beviljats genom tillstånden, att tillverka och försälja veterinärmedicinska läkemedel som innehåller klenbuterol. Den inverkan som bestämmelsen har på dessa företag är sådan att den skiljer dem från alla andra producenter eftersom de dessutom i praktiken är de enda som tillverkar de förbjudna läkemedlen.

52. Efter domen i målet Plaumann mot kommissionen⁴⁷ följer det av domstolens rättspraxis att beslut som riktas till en medlemsstat inte berör fysiska eller juridiska personer personligen i annat fall än då beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därmed försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till.⁴⁸

Som jag redan har påpekat när jag bedömde karaktären hos direktiv 96/22,

47 — Dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen (REG 1963, s. 199; svensk specialutgåva, volym 1, s. 181).

48 — Dom av den 21 maj 1987 i mål 97/85, Deutsche Lebensmittelwerke mot kommissionen (REG 1987, s. 2265), punkt 10.

rör det sig om en normativ rättsakt med allmän giltighet som på ett allmänt och abstrakt sätt riktas till ett stort antal ekonomiska aktörer som ägnar sig åt animalieproduktion avsedd för konsumtion, och som omfattar allt från företag som säljer substanserna med hormonell och tyreostatisk verkan och beta-agonister, till företag som innehar boskapsbesättningar. Däremellan återfinns företag som säljer köttprodukter och veterinärerna. Det kan alltså inte anses att direktivet berörde ett bestämt antal personer när det antogs.

53. BI Vetmedica och Boehringer har dessutom hävdad att de ifrågasatta bestämmelserna i direktiv 96/22 direkt påverkar deras rättsliga ställning, eftersom bestämmelserna inte lämnar något utrymme för skönsässig bedömning till medlemsstaterna, vilka är skyldiga att förbjuda varje användning av de produkter som direktivet avser, med undantag av en begränsad användning för de terapeutiska syften som anges i artikel 4.2.

Även om det vore på det sättet och man kunde anse att direktivet riktas till en sluten grupp av företag som kunde identifieras vid tidpunkten för direktivets antagande fanns det, eftersom det rörde sig om ett direktiv för vars införlivande medlemsstaterna disponerade en tidsrymd på över ett år, inte något som hindrade att några företag kunde ha upphört med dessa aktiviteter medan andra kunde ha inlett sådana aktiviteter innan tidsfristen löpte ut.

Av domstolens rättspraxis framgår att den påtalade gemenskapsåtgärden skall ha direkt inverkan på en persons rättsliga ställning och att den inte får lämna dem som skall genomföra den något utrymme för skönsässig bedömning, eftersom åtgärden har en rent automatisk karaktär och endast följer av gemenskapslagstiftningen utan att några mellanliggande regler skall tillämpas.⁴⁹

Följaktligen kunde direktiv 96/22 endast beröra sökandebolagen i förstainstansrätten på grund av deras ställning på marknaden och inte personligen.

49 — Se domen i målet *International Fruit Company m.fl. mot kommissionen* (ovan fotnot 24), punkterna 23—29, samt dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, *Simmenthal mot kommissionen* (REG 1979, s. 777), punkterna 25 och 26, domen i målet *NTN Toyo Bearing Company m.fl. mot rådet*, punkterna 11 och 12 (ovan fotnot 24), domen i målet *ISO mot rådet*, punkt 26 (ovan fotnot 24), domen i målet *Nippon Seiko mot rådet och kommissionen* (ovan fotnot 24), domen i målet *Koyo Seiko mot rådet och kommissionen* (ovan i fotnot 24), punkt 25, dom av den 29 mars 1979 i mål 121/77, *Nachi Fujikoshi m.fl. mot rådet* (REG 1979, s. 1363), punkt 11, domen i målet *Salerno m.fl. mot kommissionen och rådet* (ovan i fotnot 24), punkt 31, dom av den 17 mars 1987 i mål 333/85, *Mannesmann-Röhrenwerke mot rådet* (REG 1987, s. 1381), punkt 14, av den 14 januari 1988 i mål 53/86, *Arposol mot rådet* (REG 1988, s. 13), punkterna 11—13, av den 26 april 1988 i mål 207/86, *Apesco mot kommissionen* (REG 1988, s. 2151), punkt 12, av den 26 juni 1990 i mål 152/88, *Sofrimport mot kommissionen* (REG 1990, s. I-2477), punkt 9, och av den 5 maj 1998 i mål C-404/96, *Glencore Grain mot kommissionen* (REG 1998, s. I-2435), punkt 41.

Man skall dessutom komma ihåg att ett direktiv inte i sig kan medföra skyldigheter för en enskild och således inte som sådant kan åberopas gentemot denne.⁵⁰ Ett direktiv som det ifrågasatta direktivet, som ålägger medlemsstaterna att förbjuda försäljning av vissa angivna substanser för tillförsel till djur som är avsedda för konsumtion i andra syften är terapeutiska, kan inte i sig påverka sökandebolagens rättsliga ställning i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG, innan nationella genomförandeåtgärder har vidtagits. Medlemsstaterna åtnjuter ett visst utrymme för skönmässig bedömning vid tillämpningen av direktiv 96/22, eftersom förbudet kan förenas med ett tillstånd att tillföra substanserna för terapeutiska ändamål till bestämda djur och under särskilda omständigheter. Om användningen av nämnda substanser tillåts på grundval av dessa kriterier måste villkoren i artikel 6 vara uppfyllda, vilka i sin tur hänvisar till två andra direktiv. Tillstånd till sådan användning är förenat med upprättandet av ett register där ansvariga veterinärer antecknar utförda behandlingar. Slutligen har rådet förbehållit sig rätten att anta nödvändiga övergångsåtgärder innan den ordning som föreskrivs i detta direktiv trätt i kraft.

Direktivet kan således inte påverka den rättsliga ställningen för sökandebolagen i förstainstansrätten.

54. På grund av de skäl som anförts ovan anser jag att BI Vetmedicas och Boehringers talan om ogiltigförklaring skall avvisas.

III — Rättegångskostnader

55. I enlighet med artikel 122 i rättegångsreglerna skall domstolen, när överklagandet skall bifallas och domstolen själv slutligt avgör tvisten, besluta om rättegångskostnaderna.

50 — Dom av den 26 februari 1986 i mål 152/84, Marshall (REG 1986, s. 723; svensk specialutgåva, volym 8, s. 457), punkt 48, av den 8 oktober 1987 i mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (REG 1987, s. 3969; svensk specialutgåva, volym 9, s. 213), punkt 9, av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, Faccini Dori (REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. I-1), punkt 25, och av den 7 mars 1996 i mål C-192/94, El Corte Inglés (REG 1996, s. I-1281), punkt 15.

Eftersom rådet inte har yrkat ersättning för rättegångskostnaderna, skall vardera parten bära sin kostnad.

IV — Förslag till avgörande

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall

- 1) upphäva förstainstansrättens dom av den 1 december 1999 i den mån som den underlät att pröva rådets invändning om rättegångshinder som framförts i talan om ogiltigförklaring,
- 2) avvisa talan om ogiltigförklaring som väckts av Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH och C.H. Boehringer Sohn Ltd Partnership,
- 3) ogilla talan i övrigt, och
- 4) besluta att vardera parten skall bära sin kostnad.