DOMSTOLENS KENDELSE (Anden Afdeling)
23. november 1995 *

I sag C-10/95 P,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), Madrid, ved advokat Paloma Llaneza González, Madrid, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Loesch og Wolter, 11, rue Goethe,

appellant,

angående appel af kendelse afsagt den 20. oktober 1994 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Første Afdeling) i sag T-99/94, Asocarne mod Rådet (Sml. II, s. 871), hvorunder der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

den anden part i appelsagen er:

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Ramón Torrent, Rådets Juridiske Tjeneste, og Ignacio Díez Parra, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

har

* Processprog: spansk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Hirsch, og dommerne G.F. Mancini (referererende dommer) og F.A. Schockweiler,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 12. januar 1995 har Asociación Española de Empresas de la Carne (»Asocarne«) iværksat appel af kendelse afsagt af Retten i Første Instans den 20. oktober 1994 i sag T-99/94, Asocarne mod Rådet (Sml. II, s. 871), hvorved det af appellanten anlagte annullationssøgsmål til prøvelse af Rådets direktiv 93/118/EF af 22. december 1993 om ændring af direktiv 85/73/EØF om finansiering af sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød og fjerkrækød (EFT L 340, s. 15) blev afvist.

2 Formålet med direktiv 85/73 af 29. januar 1985 (EFT L 32, s. 14) er at harmonisere de forskellige afgifter, som opkræves i forbindelse med sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol.

3 I dette direktiv som ændret ved Rådets direktiv 88/409/EØF af 15. juni 1988 om sundhedsbestemmelser for kød til hjemmemarkedet og om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves ved undersøgelse af sådant kød (EFT L 194, s. 28), var det indtil gennemførelsen af direktiv 93/118 fastsat, at medlemsstaterne skulle drage omsorg for, at der ved slagtning af dyr af forskellige arter, herunder kvæg, svin, får og geder, blev opkrævet en afgift til dækning af den sundhedsmæssige undersøgelse og kontrol, som er foreskrevet i fællesskabslovgivningen, nærmere bestemt i Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1963-1964, s. 175), i Rådets direktiv 71/118/EØF af 15. februar 1971 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med fersk fjerkrækød (EFT 1971 I, s. 97), i Rådets direktiv 72/462/EØF af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande (EFT 1972, 31. december, s. 77) og i Rådets direktiv 86/469/EØF af 16. december 1986 om undersøgelse af dyr og fersk kød for restkoncentrationer (EFT L 275, s. 36).

4 Den 15. juni 1988 vedtog Rådet beslutning 88/408/EØF om størrelserne for den afgift, der i henhold til direktiv 85/73/EØF skal opkræves for sundhedsmæssig undersøgelse og kontrol af fersk kød (EFT L 194, s. 24), særligt i henhold til direktivets artikel 2. Beslutningen var rettet til medlemsstaterne.

5 Direktiv 93/118 indeholder i artikel 1 flere ændringer til direktiv 85/73. I den ændrede affattelse af artikel 1 nævnes således dels udgifterne i forbindelse med den i direktiv 93/118 omhandlede undersøgelse og kontrol, dels bestemmes det, at medlemsstaterne skal sikre finansieringen af anden veterinærundersøgelse og kontrol af de produkter, der er anført i de i bilag A til Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked (EFT L 395, s. 13) nævnte direktiver samt

kontrol i henhold til direktiv 90/675/EØF af 10. december 1990 om fastlæggelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT L 373, s. 1), for andre produkter af animalsk oprindelse end kød af dyr, der er omhandlet i første led, herunder kontrol til påvisning af restkoncentrationer. Endvidere blev artikel 2 i direktiv 85/73 ændret ved direktiv 93/118, og der blev tilføjet et bilag, der regulerer de afgifter, som finder anvendelse på det i direktiv 64/433, direktiv 71/118 og direktiv 72/462 omhandlede kød. Det bemærkes, at afgifterne i henhold til bilaget som udgangspunkt er fastsat til et bestemt beløb, men medlemsstaterne kan på visse betingelser ændre disse beløb.

6 Ifølge artikel 2 i direktiv 93/118 ophæves med virkning fra den 1. januar 1994 beslutning 88/408, hvis indhold herefter er inkorporeret i direktiv 85/73, navnlig i bilaget hertil.

7 Endelig bestemmes det i artikel 3 i direktiv 93/118, at medlemsstaterne senest den 31. december 1993 skal sætte de nødvendige love eller administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet for så vidt angår kravene i bilaget og i artikel 5 i direktiv 85/73 og senest den 31. december 1994 for så vidt angår de øvrige bestemmelser.

8 Den 10. marts 1994 anlagde appellanten i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 4, sag med påstand om annullation af direktiv 93/118.

9 Rådet påstod i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement sagen afvist.

10 Den 26. juli 1994 anmodede Kommissionen i henhold til artikel 115 i Rettens procesreglement om tilladelse til at intervenere til støtte for Rådet. Den 16. august 1994 anmodede Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) og Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) om tilladelse til at intervenere til støtte for Asocarne.

Rettens kendelse

11 Ved kendelse af 20. oktober 1994 afviste Retten i medfør af artikel 111 i sit procesreglement sagen.

12 Retten fandt for det første, at selv om det antages — i strid med ordlyden af traktatens artikel 173, stk. 4 — at direktiver kan ligestilles med forordninger i henseende til, om et søgsmål vedrørende en beslutning, som er truffet »i form af« et direktiv, kan admitteres, har det anfægtede direktiv hverken karakter af en »skjult« beslutning eller indeholder særlige bestemmelser, som er af en sådan karakter, at de må betegnes som individuelle beslutninger. Retten fastslog, at det anfægtede direktiv er en almengyldig, generel retsakt, der vedrører samtlige de virksomheder i medlemsstaterne — som er generelt og abstrakt bestemt — der fra den 1. januar 1994 opfylder betingelserne i direktiv 85/73. Desuden skal det anfægtede direktiv for at kunne anvendes i medlemsstaterne gennemføres i hver af disses nationale retsorden ved nationale gennemførelsesbestemmelser (præmis 18).

13 For det andet fandt Retten, at appellanten ikke er individuelt berørt af direktivet, idet det ikke berører Asocarne eller denne sammenslutnings medlemmers særlige interesser (præmis 20). Endvidere fastslog Retten, at da appellanten og sammenslutningens medlemmer — ligesom alle de øvrige erhvervsdrivende inden for Fællesskabet, som udøver virksomhed inden for den pågældende sektor — er omfattet

af de nationale retsakter, som er udstedt til gennemførelse af direktivet, kan appellanten ikke anses for at være en del af en »lukket, individualiseret kreds«, og appellanten er derfor ikke individuelt berørt af det anfægtede direktiv (præmis 21).

14 Retten fandt derfor, at det var ufornødent at undersøge, om appellanten er umiddelbart berørt af det anfægtede direktiv og at træffe afgørelse vedrørende de begæringer om intervention, der var indgivet af Fecic, Kommissionen og Aprosa-Anec (præmis 22).

Parternes anbringender

15 Til støtte for påstanden om ophævelse af kendelsen af 20. oktober 1994 har Asocarne i det væsentlige fremført fire anbringender, der støttes på en tilsidesættelse af traktatens artikel 173, stk. 4.

16 Appellanten har for det første anført, at det spanske retssystem ikke yder private en tilstrækkelig beskyttelse på grund af den almindelige, strukturbestemte forsinkelse, hvormed sagerne behandles af de domstole, som har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende de af det anfægtede direktiv omhandlede spørgsmål.

17 For det andet har appellanten anført, at direktiv 93/118 har karakter af en beslutning, idet dets indhold er sammenfaldende med indholdet af beslutning 88/408, som direktivet ophæver og træder i stedet for.

18 For det tredje har appellanten anført, at sammenslutningen er individuelt berørt af den anfægtede retsakt. Med henvisning til Domstolens dom af 24. marts 1993 (sag

C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125) har appellanten anført, at sammenslutningen har haft kontakt med Kommissionen gennem de europæiske sammenslutninger inden for dette område, at den indgav en klage til Kommissionen over den måde, hvorpå direktiv 85/73 blev anvendt, samt at den indgav skriftlige bemærkninger til Kommissionen, mens det anfægtede direktiv var under forberedelse, og var i tæt kontakt med de kompetente tjenestegrene. Endvidere har appellanten anført, at sammenslutningens medlemmer var del af en lukket, individualiseret kreds, bl.a. fordi det var muligt at identificere de virksomheder, som er berørt af det anfægtede direktiv, da det blev vedtaget, idet de var optaget i »Registro Sanitario« og på listen over personer, som skulle betale afgiften.

19 Endelig har appellanten anført, at Asocarne er umiddelbart berørt af det omhandlede direktiv, hvori de elementer, der indgår i afgiften, fastlægges meget detaljeret, således at der ikke overlades noget skøn til medlemsstaterne.

20 Rådet har i svarskriftet nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

21 For det første har Rådet henvist til, at appellanten har anført, at det ville være muligt over for de nationale domstole at påberåbe sig, at direktiv 93/118 er ugyldigt, men at man ikke har udnyttet denne mulighed på grund af den almindelige, strukturbestemte forsinkelse, hvormed sagerne behandles af de domstole, som har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende de af det anfægtede direktiv omhandlede spørgsmål, og appellanten har dermed erkendt at have anvendt en uhensigtsmæssig fremgangsmåde.

22 For det andet ændrer det ikke ved direktiv 93/118's almengyldige og abstrakte indhold, at direktivet er trådt i stedet for en beslutning.

23 For det tredje har Rådet anført, at i modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, udgør sammenslutningens medlemmer ikke en »lukket, individualiseret

kreds«, idet den anfægtede retsakt — i modsætning til, hvad der gælder efter fast retspraksis — ikke vedrører appellanten eller sammenslutningens medlemmer på grund af bestemte egenskaber, som er særegne for dem eller på grund af en faktisk situation, som kendetegner dem i forhold til alle andre.

24 For det fjerde har Rådet anført, at det skøn, der tillægges medlemsstaterne med hensyn til anvendelsen af direktivet, nødvendiggør, at der træffes nationale gennemførelsesforanstaltninger. Appellanten kan derfor ikke anses for umiddelbart berørt af direktiv 93/118.

Domstolens bemærkninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 119 kan Domstolen, når det er åbenbart, at appellen helt eller delvis skal afvises eller forkastes, når som helst ved begrundet kendelse beslutte at afvise eller forkaste appellen.

Det første anbringende

26 For så vidt angår appellantens anbringende vedrørende den almindelige, strukturbestemte forsinkelse, hvormed sagerne behandles af de kompetente nationale domstole, bemærkes, at selv om det måtte forholde sig således, kan en sådan omstændighed ikke begrunde en ændring i den søgsmålsordning, der er fastlagt i traktatens artikel 173, 177 og 178, og hvorved Domstolen tillægges kompetence til at efterprøve lovgivningen af institutionernes retsakter. En sådan omstændighed kan i intet tilfælde medføre, at et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, som ikke opfylder betingelserne i artikel 173, stk. 4, skal antages til realitetsbehandling. Retten kunne derfor ikke tage hensyn til en sådan omstændighed i den anfægtede kendelse.

27 Det første anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende

28 For så vidt angår anbringendet om, at direktiv 93/188 har karakter af en beslutning, bemærkes indledningsvis, at Domstolen i dom af 14. december 1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet (Sml. 1954-1964, s. 359, org.ref.: Rec. s. 901), fastslog, at ordet »beslutning« i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, nu EF-traktatens artikel 173, stk. 4, skal forstås i den tekniske betydning, der følger af traktatens artikel 189, og at kriteriet for sondringen mellem en almengyldig retsakt og en beslutning i den betydning, udtrykkene anvendes i denne artikel, skal søges i, om den pågældende retsakt er almengyldig eller ikke.

29 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om direktiver i princippet kun forpligter dem, de rettes til, nemlig medlemsstaterne, udgør de normalt en form for indirekte lovgivning eller regelfastsættelse. Domstolen har i øvrigt i flere tilfælde anset et direktiv for en almengyldig retsakt (jf. bl.a. dom af 22.2.1984, sag 70/83, Kloppenburg, Sml. s. 1075, præmis 11, kendelse af 13.7.1988, sag 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 4121, præmis 28, og dom af 29.6.1993, sag C-298/89, Gibraltars regering mod Rådet, Sml. I, s. 3605, præmis 16).

30 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at en retsakts almengyldige karakter i øvrigt ikke påvirkes af, at der foreligger en mulighed for mere eller mindre præcist at fastslå antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som retsakten retter sig til (dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531, org.ref.: Rec. s. 595, af 16.4.1970, sag 64/69, Compagnie française commerciale et financière, Sml. 1970, s. 43, org.ref.: Rec. s. 221, præmis 11, af 30.9.1982, sag 242/81, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3213, præmis 7, og af

26.4.1988, forenede sager 97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 13, kendelse af 13.7.1988, Fédération européenne de la santé animale m.fl. mod Rådet, a.st., præmis 29, dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 25, af 15.6.1993, sag C-264/91, Abertal m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3265, præmis 16, og af 29.6.1993, Gibraltars regering mod Rådet, a.st., præmis 17).

31 Det må i det foreliggende tilfælde fastslås, at det omhandlede direktiv ikke indeholder specifikke bestemmelser, som kan sidestilles med en individuel beslutning, og at direktivet er en almengyldig retsakt, der generelt og abstrakt vedrører samtlige de virksomheder i medlemsstaterne, der efter udløbet af gennemførelsesfristerne opfylder betingelserne i direktivet, og endvidere forudsætter anvendelsen heraf en gennemførelse i national ret.

32 Retten kunne således fastslå, at det omhandlede direktiv ikke er en »skjult« beslutning, og det var ufornødent at undersøge, om direktiver kan sidestilles med forordninger ved vurderingen af, om en sag anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en beslutning, som er udstedt i form af et direktiv, skal antages til realitetsbehandling.

33 Det er i denne forbindelse uden betydning, at det omhandlede direktiv ophæver og træder i stedet for en beslutning. Som Retten ligeledes bemærkede, ændrer denne omstændighed ikke ved, at den omhandlede retsakt har en generel og abstrakt karakter.

34 Det andet anbringende må herefter også forkastes.

Det tredje anbringende

35 Hvad angår anbringendet om, at der foreligger en individuel interesse i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4, må appellanten og sammenslutningens medlemmers forhold undersøges hver for sig.

36 For det første har Domstolen ganske vist i dom af 2. februar 1988, forenede sager 67/85, 68/85 og 70/85, Van der Kooy m.fl. mod Kommissionen (Sml. s. 219), og af 24. marts 1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, a.st., fastslået, at sammenslutninger eller organisationer, som er oprettet for at varetage kollektive interesser, kan være individuelt berørt af beslutninger om afskaffelse af støtte eller afslag på iværksættelse af en procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2.

37 Som Retten imidlertid med rette har fastslået, kan afgørelserne i de nævnte sager ikke overføres på den foreliggende sag, som vedrører et direktiv, dvs. en generel, almengyldig og abstrakt retsakt.

38 Hvad specielt angår deltagelsen i forberedelsen af direktiv 85/73 er Asocarne's stilling i denne sag på enhver måde forskellig fra situationen for sagsøgerne i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen.

39 I sidstnævnte sag anerkendte Domstolen, at en sammenslutning, som omfattede de største virksomheder i den omhandlede branche, som havde forhandlet med Kommissionen om indførelsen, forlængelsen og tilpasningen af en statsstøtteordning i

branchen, og som under den administrative procedure aktivt førte forhandlinger med Kommissionen, bl.a. ved fremsendelse af skriftlige bemærkninger og ved tæt kontakt med de kompetente tjenestegrene, var individuelt berørt af Kommissionens afslag på at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2. I det foreliggende tilfælde vedrører sagen derimod et direktiv, som er udstedt af Rådet i henhold til EF-traktatens artikel 43, dvs. som led i en procedure, der i modsætning til, hvad der gælder efter artikel 93, ikke forudsætter privates medvirken.

40 Det ville derfor være i strid med ordlyden af og ånden bag traktatens artikel 173, såfremt enhver privat, som har deltaget i forberedelsen af en lovgivningsmæssig akt, efterfølgende kan anlægge sag til prøvelse heraf.

41 Hvad dernæst angår appellantens anbringende om, at sammenslutningens medlemmer udgør en lukket, individualiseret kreds, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at for at personer kan anses for individuelt berørt af en retsakt, skal der være sket en indgriben i deres retsstilling på grund af faktiske omstændigheder, der adskiller dem fra alle andre og individualiserer dem på lignende måde som en adressat (jf. bl.a. dom af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 9, og kendelse af 24.5.1993, sag C-131/92, Arnaud m.fl. mod Rådet, Sml. s. 2573, præmis 14).

42 Dette er imidlertid hverken tilfældet for Asocarne eller sammenslutningens medlemmer. Det bemærkes i denne forbindelse, at det anfægtede direktiv kun vedrører sidstnævnte på grund af deres objektive status som erhvervsdrivende inden for den af direktivet omhandlede branche på samme måde som enhver anden erhvervsdrivende i Fællesskabet, som udøver virksomhed inden for den pågældende branche (jf. bl.a. kendelse af 12.10.1988, sag 34/88, Cevap m.fl. mod Rådet, Sml. s. 6265, præmis 15, og af 7.12.1988, sag 160/88, Fedesa m.fl. mod Rådet, Sml. s. 6399, præmis 14).

43 Domstolen har ganske vist i dom af 18. maj 1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet (Sml. I, s. 1853) anerkendt, at en almengyldig bestemmelse under visse omstændigheder kan påvirke bestemte erhvervsdrivende individuelt. Som Retten imidlertid med rette har fastslået, kan denne dom ikke påberåbes i det foreliggende tilfælde, idet det direktiv, appellanten har anfægtet ved Retten, til forskel fra den forordning, som var omhandlet i førnævnte sag, ikke berører appellantens eller sammenslutningens medlemmers særlige interesser.

44 Det tredje anbringende må herefter forkastes.

45 Det følger af det anførte, at appellanten ikke er individuelt berørt af den retsakt, som sammenslutningen har anfægtet ved Retten. Retten har derfor med rette afvist sagen. Det er herefter ufornødent at undersøge det fjerde anbringende, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt appellanten er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt.

46 Appellen må således forkastes som åbenbart ugrundet, jf. procesreglementets artikel 119.

Sagens omkostninger

47 I henhold til artikel 69, stk. 2, i procesreglementet pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Appellanten har tabt sagen og dømmes derfor til at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Appellanten betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 23. november 1995.

R. Grass

Justitssekretær

G. Hirsch

Formand for Anden Afdeling