BESCHIKKING VAN HET HOF (Tweede kamer)

23 november 1995 *

In zaak C-10/95 P,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), vereniging naar Spaans recht, gevestigd te Madrid, vertegenwoordigd door P. Llaneza González, advocaat te Madrid, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Loesch en Wolter, advocaten aldaar, Rue Goethe 11,

requirante,

betreffende hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Eerste kamer) van 20 oktober 1994 (zaak T-99/94, Asocarne, Jurispr. 1994, blz. II-871) en strekkende tot vernietiging van deze beschikking,

andere partij in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Torrent, directeur bij zijn juridische dienst, en I. Díez Parra, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

geeft

* Procestaal: Spaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: G. Hirsch, kamerpresident, G. F. Mancini (rapporteur) en F. A. Schockweiler, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: R. Grass

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij op 12 januari 1995 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Asociación Española de Empresas de la Carne (hierna: „Asocarne") hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van 20 oktober 1994 (zaak T-99/94, Asocarne, Jurispr. 1994, blz. II-871), voor zover daarin haar beroep, strekkende tot nietigverklaring van richtlijn 93/118/EG van de Raad van 22 december 1993 tot wijziging van richtlijn 85/73/EEG inzake de financiering van de keuringen en sanitaire controles van vers vlees en van vlees van pluimvee (PB 1993, L 340, blz. 15), niet-ontvankelijk werd verklaard.

2 Richtlijn 85/73 van 29 januari 1985 (PB 1985, L 32, blz. 14) heeft ten doel, de verschillende naar aanleiding van de keuringen en sanitaire controles geheven retributies te harmoniseren.

3 Deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 88/409/EEG van de Raad van 15 juni 1988, waarbij de gezondheidsvoorschriften voor vlees dat uitsluitend voor de nationale markt bestemd is en de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73/EEG voor de keuring van dit vlees te heffen retributies worden vastgesteld (PB 1988, L 194, blz. 28), bepaalde vóór het van toepassing worden van richtlijn 93/118, dat de Lid-Staten ervoor moesten zorgen dat bij het slachten van verschillende soorten dieren, onder meer runderen, varkens en geiten, een retributie werd geheven ter dekking van de kosten die verbonden zijn aan de keuringen en sanitaire controles die in de communautaire wetgeving zijn voorzien, in het bijzonder door richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB 1964, blz. 2012), richtlijn 71/118/EEG van de Raad van 15 februari 1971 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het handelsverkeer in vers vlees van pluimvee (PB 1971, L 55, blz. 23), richtlijn 72/462/EEG van de Raad van 12 december 1972 inzake gezondheidsvraagstukken en veterinairrechtelijke vraagstukken bij de invoer van runderen en varkens en van vers vlees uit derde landen (PB 1972, L 302, blz. 28) en richtlijn 86/469/EEG van de Raad van 16 september 1986 inzake het onderzoek van dieren en vers vlees op de aanwezigheid van residuen (PB 1986, L 275, blz. 36).

4 Op 15 juni 1988 stelde de Raad beschikking 88/408/EEG vast (PB 1988, L 194, blz. 24) betreffende de niveaus van de overeenkomstig richtlijn 85/73/EEG en in het bijzonder artikel 2 daarvan te heffen retributies voor de keuringen en sanitaire controles van vers vlees. Deze beschikking was gericht tot de Lid-Staten.

5 Bij artikel 1 van richtlijn 93/118 zijn verschillende wijzigingen in richtlijn 85/73 aangebracht. Zo vermeldt artikel 1, zoals gewijzigd, enerzijds de kosten van de in richtlijn 93/118 bedoelde keuringen en controles en bepaalt het anderzijds dat de Lid-Staten zorg moeten dragen voor de financiering van de andere keuringen en veterinaire controles die zijn voorzien voor de produkten, bedoeld in de richtlijnen die worden genoemd in bijlage A bij richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1989, L 395, blz. 13), alsmede van de controles als bedoeld in richtlijn 90/675/EEG van

de Raad van 10 december 1990 tot vaststelling van de beginselen voor de organisatie van de veterinaire controles voor produkten uit derde landen die in de Gemeenschap worden binnengebracht (PB 1990, L 373, blz. 1) voor andere produkten van dierlijke oorsprong dan het in het eerste streepje bedoelde vlees, met inbegrip van de controles op de aanwezigheid van residuen. Eveneens is bij richtlijn 93/118 artikel 2 van richtlijn 85/73 gewijzigd en een bijlage toegevoegd ter regeling van de retributies die van toepassing zijn op het in de richtlijnen 64/433, 71/118 en 72/462 bedoelde vlees. Ingevolge deze bijlage worden de retributies in beginsel berekend op basis van forfaitaire bedragen, doch de Lid-Staten kunnen deze bedragen onder bepaalde voorwaarden wijzigen.

6 Vervolgens wordt bij artikel 2 van richtlijn 93/118 met ingang van 1 januari 1994 beschikking 88/408 ingetrokken, waarvan de inhoud thans is opgenomen in richtlijn 85/73 en in het bijzonder in de daaraan toegevoegde bijlage.

7 Ten slotte bepaalt artikel 3 van richtlijn 93/118, dat de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om, wat de eisen van de bijlage en van artikel 5 van richtlijn 85/73 betreft, uiterlijk op 31 december 1993 en, wat de overige bepalingen betreft, uiterlijk op 31 december 1994 aan de richtlijn te voldoen.

8 Op 10 maart 1994 stelde verzoekster krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag beroep tot nietigverklaring van richtlijn 93/118 in.

9 Tegen dit beroep wierp de Raad krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid op.

10 Op 26 juli 1994 diende de Commissie overeenkomstig artikel 115 van dit Reglement voor de procesvoering een verzoek tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad in. Op 16 augustus 1994 dienden de Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) en de Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) een verzoek tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Asocarne in.

De beschikking van het Gerecht

11 Op 20 oktober 1994 gaf het Gerecht krachtens artikel 111 van zijn Reglement voor de procesvoering een beschikking waarin het het beroep niet-ontvankelijk verklaarde.

12 In de eerste plaats was het Gerecht van oordeel dat, zo richtlijnen al — in strijd met de bewoordingen van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag — kunnen worden gelijkgesteld met verordeningen, teneinde een beroep mogelijk te maken tegen een beschikking „genomen in de vorm" van een richtlijn, de bestreden richtlijn geen „verkapte" beschikking was, noch een specifieke bepaling bevatte die het karakter van een individuele beschikking had. Volgens het Gerecht was de bestreden richtlijn namelijk een handeling met een algemene, normatieve strekking, daar zij in het algemeen en in abstracto betrekking had op alle ondernemers in de Lid-Staten, die vanaf 1 januari 1994 voldeden aan de in richtlijn 85/73 genoemde voorwaarden, en daar zij bovendien, om binnen de Lid-Staten te kunnen worden toegepast, door nationale uitvoeringsbepalingen in elke nationale rechtsorde moest worden omgezet (r. o. 18).

13 In de tweede plaats was het Gerecht van oordeel dat verzoekster door de richtlijn niet individueel werd geraakt, daar deze richtlijn geen specifieke rechten van verzoekster of haar leden heeft geraakt (r. o. 20). Verder beklemtoonde het Gerecht, dat Asocarne en haar leden — evenals alle marktdeelnemers van de Gemeenschap die hun activiteiten in de betrokken sector uitoefenen — onderworpen waren aan

de nationale handelingen die ter omzetting van de richtlijn waren vastgesteld, zodat het uitgesloten was dat verzoekster deel uitmaakte van een „geïndividualiseerde besloten kring", en dat zij derhalve door de richtlijn niet individueel werd geraakt (r. o. 21).

14 In deze omstandigheden was het Gerecht van oordeel, dat het niet nodig was te onderzoeken of verzoekster rechtstreeks werd geraakt door deze richtlijn, en dat op de verzoeken tot interventie van Fecic, de Commissie en Aprosa-Anec niet behoefde te worden beslist (r. o. 22).

De door partijen aangevoerde middelen

15 Tot staving van haar conclusies tot vernietiging van de beschikking van 20 oktober 1994 voert Asocarne in wezen vier middelen aan, ontleend aan schending van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag.

16 In de eerste plaats merkt zij op dat in de Spaanse rechtsorde als gevolg van de structurele en algemene vertraging die zou zijn ontstaan bij de behandeling van de zaken door de rechterlijke instanties die bevoegd zijn kennis te nemen van de materie die bij de onderhavige richtlijn wordt geregeld, de bescherming van particulieren niet genoegzaam wordt verzekerd.

17 In de tweede plaats is verzoekster van mening, dat richtlijn 93/118 het karakter van een beschikking heeft, aangezien de inhoud ervan volledig overeenkomt met die van beschikking 88/408, die de richtlijn heeft ingetrokken en waarvoor zij in de plaats is gekomen.

18 In de derde plaats acht Asocarne zich individueel geraakt door de betrokken handeling. Enerzijds verklaart zij met een beroep op 's Hofs arrest van 24 maart 1993

(zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125), dat zij via de confederatie van verenigingen van de sector in Europa contact heeft onderhouden met de Commissie, dat zij bij de Commissie een klacht over de toepassing van richtlijn 85/73 heeft ingediend, en dat zij tijdens de voorbereiding van deze richtlijn schriftelijke opmerkingen heeft ingediend en nauw contact heeft onderhouden met de bevoegde diensten. Anderzijds zouden haar leden deel uitmaken van een geïndividualiseerde besloten kring, vooral omdat de identiteit van de door de bestreden richtlijn geraakte subjecten kon worden bepaald op het moment waarop de richtlijn werd vastgesteld op grond van hun inschrijving in het „Registro Sanitario" en de rol van degenen die de retributie dienden te betalen.

19 Ten slotte is Asocarne van mening dat zij rechtstreeks wordt geraakt door de betrokken richtlijn, die de bestanddelen van de retributie tot in details vaststelt, zonder de Lid-Staten enige beoordelingsvrijheid te laten.

20 In zijn memorie van antwoord concludeert de Raad tot afwijzing van de hogere voorziening.

21 In de eerste plaats heeft Asocarne met haar verklaring dat het mogelijk zou zijn geweest om de ongeldigheid van richtlijn 93/118 voor de nationale rechterlijke instanties te doen gelden, doch dat dit als mogelijkheid was uitgesloten wegens de structurele en algemene vertraging die zou zijn ontstaan bij de behandeling van de zaken door de rechterlijke instanties die bevoegd zijn kennis te nemen van de materie die bij de onderhavige richtlijn wordt geregeld, erkend dat zij procedures heeft gevolgd die niet geschikt zijn om haar doel te bereiken.

22 In de tweede plaats kan het feit dat richtlijn 93/118 in de plaats is gekomen van een beschikking, van geen enkele invloed zijn op het algemene, abstracte karakter van haar inhoud.

23 In de derde plaats vormen verzoeksters leden — anders dan zij verklaart — niet een „geïndividualiseerde besloten kring", aangezien verzoekster of haar leden, in

tegenstelling tot hetgeen in vaste rechtspraak wordt geëist, door de betrokken handeling niet worden getroffen uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert.

24 In de vierde plaats houdt de beoordelingsvrijheid die de Lid-Staten bij de toepassing van de richtlijn is verleend, in dat nationale maatregelen moeten worden vastgesteld.

Beoordeling door het Hof

25 Ingevolge artikel 119 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof de hogere voorziening, wanneer zij kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, op ieder moment bij met redenen omklede beschikking afwijzen.

Het eerste middel

26 Met betrekking tot het middel dat verzoekster ontleent aan de geconstateerde structurele en algemene vertraging bij de behandeling van de zaken voor de nationale bevoegde rechterlijke instanties, zij vastgesteld dat een dergelijke omstandigheid, zo zij al is aangetoond, geen rechtvaardiging kan opleveren voor een wijziging van het in de artikelen 173, 177 en 178 van het Verdrag neergelegde stelsel van beroepswegen en procedures, waarmee de toetsing van de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof wordt toevertrouwd. In geen geval kan op grond daarvan een door een natuurlijk of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring, dat niet aan de bij artikel 173, vierde alinea, gestelde voorwaarden voldoet, ontvankelijk worden verklaard. Het Gerecht kon met een dergelijke omstandigheid dus geen rekening houden in de bestreden beschikking.

27 Bijgevolg moet dit eerste middel worden afgewezen.

Het tweede middel

28 Met betrekking tot het middel, dat richtlijn 93/118 het karakter van een beschikking zou hebben, zij om te beginnen opgemerkt dat het Hof in het arrest van 14 december 1962 (gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 945) heeft overwogen dat het begrip „beschikking" in artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag, thans artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag, moet worden opgevat in de technische betekenis die artikel 189 van dit Verdrag daaraan toekent, en dat het criterium voor het onderscheid tussen een handeling met een normatief karakter en een beschikking in de zin van dit laatste artikel moet worden gezocht in de al dan niet algemene „strekking" van de betrokken handeling.

29 Ofschoon een richtlijn in beginsel slechts verbindend is voor de adressaten, de Lid-Staten, is zij normaliter een wijze van wetgeving of van indirecte regelgeving. Het Hof heeft overigens een richtlijn herhaaldelijk als handeling met een algemene strekking gekwalificeerd (zie onder meer arrest van 22 februari 1984, zaak 70/83, Kloppenburg, Jurispr. 1984, blz. 1075, r. o. 11; beschikking van 13 juli 1988, zaak 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale e. a., Jurispr. 1988, blz. 4121, r. o. 28, en arrest van 29 juni 1993, zaak C-298/89, Regering van Gibraltar, Jurispr. 1993, blz. I-3605, r. o. 16).

30 Het is vaste rechtspraak, dat een handeling haar normatieve karakter niet verliest door het feit dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie zij van toepassing is, min of meer nauwkeurig kan worden bepaald (arresten van 11 juli 1968, zaak 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt, Jurispr. 1968, blz. 595; 16 april 1970, zaak 64/69, Compagnie française commerciale et financière, Jurispr. 1970, blz. 221, r. o. 11; 30 september 1982, zaak 242/81, Roquette Frères, Jurispr. 1982, blz. 3213,

r. o. 7, en 26 april 1988, gevoegde zaken 97/86, 99/86, 193/86 en 215/86, Asteris e. a., Jurispr. 1988, blz. 2181, r. o. 13; beschikking van 13 juli 1988, Fédération européenne de la santé animale e. a., reeds aangehaald, r. o. 29; arresten van 24 november 1992, gevoegde zaken C-15/91 en C-108/91, Buckl e. a., Jurispr. 1992, blz. I-6061, r. o. 25; 15 juni 1993, zaak C-264/91, Abertal e. a., Jurispr. 1993, blz. I-3265, r. o. 16, en 29 juni 1993, Regering van Gibraltar, reeds aangehaald, r. o. 17).

31 In casu moet worden vastgesteld dat de onderhavige richtlijn geen specifieke bepaling bevat, die het karakter van een individuele beschikking zou hebben, en dat zij een handeling met een algemene normatieve strekking is, die in het algemeen en in abstracto betrekking heeft op alle ondernemers in de Lid-Staten, die bij het verstrijken van de voor haar uitvoering gestelde termijnen voldoen aan de daarin genoemde voorwaarden, en die voor haar toepassing bovendien in elke nationale rechtsorde moet worden omgezet.

32 Bijgevolg kon het Gerecht zich op het standpunt stellen dat de onderhavige richtlijn, zonder dat behoefde te worden onderzocht of richtlijnen kunnen worden gelijkgesteld met verordeningen om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van een door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld beroep tegen een in de vorm van een richtlijn genomen beschikking, geen „verkapte" beschikking is.

33 Hieraan wordt niet afgedaan door het feit dat de onderhavige richtlijn een beschikking intrekt en daarvoor in de plaats is gekomen. Gelijk het Gerecht eveneens heeft opgemerkt, is deze omstandigheid van geen enkele invloed op het algemene, abstracte karakter van de betrokken handeling.

34 Bijgevolg moet het tweede middel eveneens worden afgewezen.

Het derde middel

35 Wat het middel betreffende het bestaan van een individueel belang in de zin van artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag betreft, moeten achtereenvolgens de situatie van verzoekster en de situatie van haar leden worden onderzocht.

36 In zijn arrest van 2 februari 1988 (gevoegde zaken 67/85, 68/85 en 70/85, Van der Kooy, Jurispr. 1988, blz. 219) en in het voormelde arrest van 24 maart 1993 (CIRFS e. a.) heeft het Hof weliswaar erkend, dat ter behartiging van collectieve belangen opgerichte verenigingen of organen individueel kunnen worden geraakt door beschikkingen waarbij steunmaatregelen worden opgeheven of waarbij de inleiding van de procedure van artikel 93, lid 2, van het Verdrag wordt geweigerd.

37 Gelijk het Gerecht terecht heeft opgemerkt, kan deze rechtspraak evenwel niet worden toegepast in de onderhavige zaak, die betrekking heeft op een richtlijn, dat wil zeggen een algemene en abstracte normatieve handeling.

38 In het bijzonder wat haar deelneming aan de voorbereiding van richtlijn 85/73 betreft, is de positie van Asocarne volstrekt niet te vergelijken met die van de verzoeksters in de zaak CIRFS e. a.

39 In deze laatste zaak heeft het Hof namelijk erkend dat een organisatie waarbij de voornaamste ondernemingen van de betrokken economische sector waren aangesloten, die de voornaamste gesprekspartner van de Commissie was geweest betref-

fende de instelling, verlenging en aanpassing van de regeling inzake staatssteun in deze sector, en die gedurende de aan het geding voorafgaande procedure actief met de Commissie had onderhandeld, onder meer door schriftelijke opmerkingen in te dienen en in nauw contact te blijven met de bevoegde diensten, rechtstreeks werd geraakt door het besluit van de Commissie om niet de bij artikel 93, lid 2, van het Verdrag voorziene procedure in te leiden. In onderhavige zaak heeft het beroep daarentegen betrekking op een richtlijn, die door de Raad is vastgesteld op de rechtsgrondslag van artikel 43 EG-Verdrag, dat wil zeggen in het kader van een procedure die, in tegenstelling tot de procedure van artikel 93, niet in een medewerking van particulieren voorziet.

40 Bijgevolg zou het in strijd zijn met de letter en de geest van artikel 173 van het Verdrag, om elke particulier toe te staan om, wanneer hij heeft meegewerkt aan de voorbereiding van een handeling van wetgevende aard, vervolgens beroep tegen deze handeling in te stellen.

41 Wat in de tweede plaats verzoeksters verklaring betreft, dat haar leden deel uitmaken van een „geïndividualiseerde besloten kring", het is vaste rechtspraak dat personen slechts kunnen worden geacht door een handeling individueel te worden geraakt, wanneer die handeling hun rechtspositie beïnvloedt uit hoofde van een feitelijke situatie, welke hen individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat (zie onder meer arrest van 24 februari 1987, zaak 26/86, Deutz und Geldermann, Jurispr. 1987, blz. 941, r. o. 9, en beschikking van 24 mei 1993, zaak C-131/92, Arnaud e. a., Jurispr. 1993, blz. I-2573, r. o. 14)

42 Dit is evenwel niet het geval bij Asocarne of haar leden. Ter zake moet namelijk worden opgemerkt, dat de bestreden richtlijn deze laatsten slechts raakt in hun objectieve hoedanigheid van marktdeelnemers die actief zijn in de door de betrokken richtlijn bedoelde sector, op gelijke wijze als elke andere marktdeelnemer in de Gemeenschap, die dezelfde activiteiten verricht (zie onder meer beschikkingen van 12 oktober 1988, zaak 34/88, Cevap e. a., Jurispr. 1988, blz. 6265, r. o. 15, en 7 december 1988, zaak 160/88, Fédération européenne de la santé animale, Jurispr. 1988, blz. 6399, r. o. 14).

43 Weliswaar heeft het Hof in het arrest van 18 mei 1994 (zaak C-309/89, Codorníu, Jurispr. 1994, blz. I-1853) erkend dat bepaalde belanghebbende marktdeelnemers individueel kunnen worden geraakt door een bepaling met een normatief karakter, doch, gelijk het Gerecht terecht heeft opgemerkt, kan in casu geen beroep op deze rechtspraak worden gedaan, omdat, anders dan de verordening waartegen in de zaak Codorníu werd opgekomen, de in eerste aanleg bestreden richtlijn geen specifieke rechten van verzoekster of haar leden heeft aangetast.

44 Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen.

45 Uit het voorgaande volgt dat verzoekster niet individueel wordt geraakt door de handeling waartegen zij in eerste aanleg is opgekomen. Bijgevolg heeft het Gerecht terecht kunnen oordelen, dat haar beroep niet-ontvankelijk was. Derhalve behoeft het vierde middel van de hogere voorziening, dat de vraag betreft of verzoekster rechtstreeks wordt geraakt door de betrokken handeling, niet te worden onderzocht.

46 Mitsdien moet de hogere voorziening krachtens artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering kennelijk ongegrond worden verklaard.

Kosten

47 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer)

beschikt:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Verzoekster wordt verwezen in de kosten.

Luxemburg, 23 november 1995.

De griffier

R. Grass

De president van de Tweede kamer

G. Hirsch