DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
23 de Novembro de 1995 *

No processo C-10/95 P,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), associação de direito espanhol, com sede em Madrid, representada por Paloma Llaneza González, advogada no foro de Madrid, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch e Wolter, 11, rue Goethe,

recorrente,

que tem por objecto um recurso em que se pede a anulação do despacho do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (Primeira Secção) de 20 de Outubro de 1994, Asocarne/Conselho (T-99/94, Colect., p. II-871),

sendo recorrido

Conselho da União Europeia, representado por Ramón Torrent, director no Serviço Jurídico, e Ignacio Díez Parra, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Língua do processo: espanhol.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: G. Hirsch, presidente de secção, G. F. Mancini (relator) e F. A. Schockweiler, juízes,

advogado-geral: N. Fennelly,
secretário: R. Grass,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Despacho

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Janeiro de 1995, a Asociación Española de Empresas de la Carne (a seguir «Asocarne») interpôs recurso do despacho do Tribunal de Primeira Instância de 20 de Outubro de 1994, Asocarne/Conselho (T-99/94, Colect., p. II-871), na medida em que este declarou inadmissível o seu recurso de anulação da Directiva 93/118/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1993, que altera a Directiva 85/73/CEE relativa ao financiamento das inspecções e controlos sanitários da carne fresca e da carne de aves de capoeira (JO L 340, p. 15).

2 A Directiva 85/73, de 29 de Janeiro de 1985 (JO L 32, p. 14; EE 03 F33 p. 152), tem por finalidade harmonizar as diferentes taxas cobradas por ocasião das inspecções e controlos sanitários.

3 Esta directiva, com as alterações introduzidas pela Directiva 88/409/CEE do Conselho, de 15 de Junho de 1988, que estabelece as regras sanitárias aplicáveis à carne destinada ao mercado nacional e os níveis da taxa a cobrar em conformidade com a Directiva 85/73 para a inspecção dessas mesmas carnes (JO L 194, p. 28), determinava, antes de a Directiva 93/118 se ter tornado aplicável, que os Estados-Membros deviam garantir que fosse cobrada uma taxa aquando do abate de animais de diferentes espécies, nomeadamente bovinos, suínos e caprinos, para compensar as despesas ocasionadas pelas inspecções e controlos sanitários previstos na legislação comunitária e, mais especialmente, na Directiva 64/433/CEE do Conselho, de 26 de Junho de 1964, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio intracomunitário de carne fresca (JO 1964, 121, p. 2012; EE 03 F1 p. 101), na Directiva 71/118/CEE do Conselho, de 15 de Fevereiro de 1971, relativa a problemas sanitários em matéria de comércio de carnes frescas de aves de capoeira (JO L 55, p. 23; EE 03 F4 p. 131), na Directiva 72/462/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1972, relativa a problemas sanitários e de polícia sanitária, na importação de animais das espécies bovina e suína e de carnes frescas provenientes de países terceiros (JO L 302, p. 28; EE 03 F6 p. 171), e na Directiva 86/469/CEE do Conselho, de 16 de Setembro de 1986, respeitante à pesquisa de resíduos nos animais e nas carnes frescas (JO L 275, p. 36).

4 Em 15 de Junho de 1988, o Conselho adoptou a Decisão 88/408/CEE, relativa aos níveis da taxa a cobrar a título das inspecções e controlos sanitários de carne fresca, em conformidade com a Directiva 85/73 (JO L 194, p. 24), e especialmente com o seu artigo 2.° Os destinatários desta decisão eram os Estados-Membros.

5 A Directiva 93/118 fez, no seu artigo 1.°, várias alterações à Directiva 85/73. Assim, a nova redacção do artigo 1.° menciona, por um lado, os encargos ocasionados pelas inspecções e controlos referidos na Directiva 93/118, e estabelece, por outro, que os Estados-Membros deverão assegurar o financiamento das outras inspecções e controlos veterinários previstos para os produtos referidos nas directivas enumeradas no anexo A da Directiva 89/662/CEE do Conselho, de 11 de Dezembro de 1989, relativa aos controlos veterinários aplicáveis ao comércio intracomunitário, na perspectiva da realização do mercado interno (JO L 395, p. 13),

bem como dos controlos previstos na Directiva 90/675/CEE do Conselho, de 10 de Dezembro de 1990, que fixa os princípios relativos à organização dos controlos veterinários dos produtos provenientes de países terceiros introduzidos na Comunidade (JO L 373, p. 1), para os produtos de origem animal que não sejam a carne dos animais referidos no n.° 1, primeiro travessão, incluindo os controlos destinados a detectar a presença de resíduos. Do mesmo modo, a Directiva 93/118 alterou o artigo 2.° da Directiva 85/73 e acrescentou um anexo para regulamentar as taxas aplicáveis às carnes abrangidas pelas Directivas 64/433, 71/118 e 72/462. Há que precisar que, por força deste anexo, as taxas são, em princípio, calculadas com base em montantes fixos, mas que os Estados-Membros podem, em certas condições, alterar tais montantes.

6 O artigo 2.° da Directiva 93/118 revoga, a partir de 1 de Janeiro de 1994, a Decisão 88/408, cujo conteúdo está actualmente incluído na Directiva 85/73 e, especialmente, no anexo que lhe foi acrescentado.

7 Finalmente, o artigo 3.° da Directiva 93/118 determina que os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1993, no que se refere às exigências do anexo e do artigo 5.° da Directiva 85/73, e o mais tardar até 31 de Dezembro de 1994, no que se refere às restantes disposições.

8 Em 10 de Março de 1994, a recorrente interpôs um recurso com base no artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE, com vista a obter a anulação da Directiva 93/118.

9 O Conselho aduziu a questão prévia da inadmissibilidade do recurso, ao abrigo do artigo 114.°, n.° 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

10 Em 26 de Julho de 1994, a Comissão formulou um pedido de intervenção para apoio das pretensões do Conselho, ao abrigo do artigo 115.° do referido Regulamento de Processo. Em 16 de Agosto de 1994, a Federació Catalana d'Industries de la Carn (Fecic) e a Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec) formularam pedidos de intervenção em apoio das pretensões da Asocarne.

O despacho do Tribunal de Primeira Instância

11 Em 20 de Outubro de 1994, o Tribunal de Primeira Instância proferiu, ao abrigo do artigo 111.° do seu Regulamento de Processo, um despacho que declarou o recurso inadmissível.

12 Em primeiro lugar, o Tribunal considerou que, mesmo admitindo que se pudessem equiparar — ao contrário do que dispõe a letra do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado — as directivas com os regulamentos para efeitos de admissão de um recurso de uma decisão «tomada sob a forma» de uma directiva, a directiva contestada não constitui uma decisão «disfarçada», nem contém qualquer disposição específica cuja natureza seja a de uma decisão individual. Com efeito, segundo o Tribunal de Primeira Instância, a directiva impugnada constitui um acto com um alcance normativo geral que visa, de modo geral e abstracto, todos os industriais dos Estados-Membros que, desde 1 de Janeiro de 1994, preencham as condições enunciadas na Directiva 85/73 e que além disso necessita, para se poder aplicar no interior dos Estados-membros, de ser transposta para cada uma das ordens jurídicas internas, por meio de disposições nacionais de execução (n.° 18).

13 Em segundo lugar, o Tribunal de Primeira Instância considerou que a directiva não dizia individualmente respeito à recorrente, dado que não afectou os seus direitos específicos ou os dos seus membros (n.° 20). Além disso, o Tribunal, sublinhando que a Asocarne e os seus membros estão sujeitos aos actos nacionais adoptados para efeitos de transposição da directiva tal como todos os operadores económicos

da Comunidade que exercem a sua actividade no sector em causa, excluiu que a recorrente fizesse parte de um «círculo fechado individualizado» e que fosse, portanto, individualmente visada pela directiva impugnada (n.° 21).

14 Nestas condições, o Tribunal de Primeira Instância considerou que não era necessário examinar se a directiva contestada dizia ou não directamente respeito à recorrente e que não se justificava decidir sobre os pedidos de intervenção da Fecic, da Comissão e da Aprosa-Anec (n.° 22).

Os fundamento aduzidos pelas partes

15 Em apoio do pedido de anulação do despacho de 20 de Outubro de 1994, a Asocarne invoca, no essencial, quatro fundamentos, baseados na violação do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado.

16 Em primeiro lugar, sublinha o facto de, em sua opinião, o sistema judicial espanhol não garantir suficiente protecção aos particulares devido ao atraso estrutural e generalizado de que sofrem os processos submetidos aos órgãos jurisdicionais competentes para conhecer da matéria que constitui o objecto da directiva em causa.

17 Em segundo lugar, a recorrente considera que a Directiva 93/118 tem a natureza de uma decisão, dado que o seu conteúdo coincide com o da Decisão 88/408, que revoga e substitui.

18 Em terceiro lugar, a Asocarne considera-se individualmente visada pelo acto litigioso. Por um lado, apoiando-se no acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março

de 1993, CIRFS e o./Comissão (C-313/90, Colect. p. I-1125), argumenta que teve contactos com a Comissão por intermédio da confederação das associações do sector na Europa, que formulou uma queixa à Comissão sobre a aplicação da Directiva 85/73, e que, durante o período de preparação desta directiva, submeteu observações escritas à Comissão, mantendo-se em contacto estreito com os serviços competentes. Por outro lado, alega que os seus membros fazem parte de um círculo fechado individualizado, em razão, nomeadamente, de os sujeitos visados pela directiva impugnada serem identificáveis no momento da adopção da directiva pela sua inscrição no «Registro Sanitario» e no rol das pessoas chamadas a pagar a taxa.

19 Em último lugar, a Asocarne considera-se directamente visada pela directiva em questão, que fixa de modo muito detalhado os elementos constitutivos da taxa, sem reservar aos Estados-Membros qualquer poder de apreciação.

20 Na sua contestação, o Conselho pede que o recurso seja rejeitado.

21 Alega, em primeiro lugar, que ao declarar que teria sido possível arguir a invalidade da Directiva 93/118 perante os órgãos jurisdicionais nacionais mas que tal possibilidade fora afastada em razão do atraso generalizado e estrutural dos processos submetidos aos órgãos jurisdicionais competentes para conhecer da matéria que constitui o objecto da directiva litigiosa, a Asocarne reconheceu ter utilizado processos inadequados para chegar aos seus fins.

22 Em segundo lugar, o facto de a Directiva 93/118 ter substituído uma decisão não pode ter qualquer incidência sobre a natureza geral e abstracta do seu conteúdo.

23 Em terceiro lugar, e contrariamente às afirmações da recorrente, os seus membros não constituem um «círculo fechado individualizado», dado que, contrariamente

ao que é exigido por jurisprudência constante, o acto litigioso não diz respeito à recorrente ou aos seus membros em razão de determinadas qualidades que lhes são particulares ou de uma situação de facto que os caracterize em relação a qualquer outra pessoa.

24 Em quarto lugar, o poder de apreciação dado aos Estados-Membros quanto à aplicação da directiva implica a necessidade de medidas nacionais. A Asocarne não pode, pois, considerar-se directamente visada pela Directiva 93/118.

A apreciação do Tribunal de Justiça

25 Por força do artigo 119.° do seu Regulamento de Processo, quando um recurso for manifestamente inadmissível ou improcedente, o Tribunal de Justiça pode, a todo o tempo, rejeitá-lo em despacho fundamentado.

Quanto ao primeiro fundamento

26 No que respeita ao fundamento que a recorrente baseia no atraso estrutural e endémico que se verifica na tramitação dos processos que correm pelos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, deve declarar-se que tal circunstância, mesmo admitindo que esteja provada, não pode justificar uma alteração do sistema das vias de recurso e de acção estabelecido pelos artigos 173.°, 177.° e 178.° do Tratado, destinado a confiar ao Tribunal de Justiça o controlo da legalidade dos actos das instituições. Em caso algum tal circunstância permite declarar admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições colocadas pelo artigo 173.°, quarto parágrafo. O Tribunal de Primeira Instância não podia, portanto, ter em conta uma tal circunstância no despacho impugnado.

27 Daqui resulta que o primeiro fundamento não procede.

Quanto ao segundo fundamento

28 No que respeita ao fundamento de que a Directiva 93/118 tem a natureza de uma decisão, deve começar por se recordar que no acórdão de 14 de Dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e o./Conselho (16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, p. 175), o Tribunal de Justiça considerou que o termo «decisão», constante do artigo 173.°, segundo parágrafo, do Tratado CEE (actual artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE) deve ser entendido no sentido técnico que lhe confere o artigo 189.° do mesmo Tratado, e que o critério de distinção entre um acto de natureza normativa e uma decisão, na acepção deste último artigo, deve ser encontrado no alcance geral ou não do acto em questão.

29 A este respeito, deve recordar-se que, embora apenas vincule, em princípio, os seus destinatários, que são os Estados-Membros, a directiva constitui normalmente um modo de legislação ou de regulamentação indirecta. Aliás, o Tribunal de Justiça já por diversas vezes qualificou uma directiva como um acto de alcance geral (v., nomeadamente, o acórdão de 22 de Fevereiro de 1984, Kloppenburg, 70/83, Recueil, p. 1075, n.° 11, o despacho de 13 de Julho de 1988, Fédération européenne de la santé animale e o./Conselho, 160/88 R, Colect., p. 4121, n.° 28, e o acórdão de 29 de Junho de 1993, Gibraltar/Conselho, C-298/89, Colect., p. I-3605, n.° 16).

30 Além disso, como resulta de jurisprudência constante, a possibilidade de determinar com maior ou menor precisão o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito aos quais se aplica um acto não é susceptível de pôr em causa a sua natureza normativa (acórdãos de 11 de Julho de 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Conselho, 6/68, Colect. 1965-1968, p. 873, de 16 de Abril de 1970, Compagnie française commerciale et financière/Comissão, 64/69, Colect. 1969-1970, p. 327, n.° 11, de 30 de Setembro de 1982, Roquette Frères/Conselho,

242/81, Recueil, p. 3213, n.° 7, e de 26 de Abril de 1988, Asteris e o./Comissão, 97/86, 99/86, 193/86 e 215/86, Colect., p. 2181, n.° 13; despacho de 13 de Julho de 1988, Fédération européenne de la santé animale e o./Conselho, já referido, n.° 29; acórdãos de 24 de Novembro de 1992, Buckl e o./Comissão, C-15/91 e C-108/91, Colect., p. I-6061, n.° 25, de 15 de Junho de 1993, Abertal e o./Conselho, C-264/91, Colect., p. I-3265, n.° 16, e de 29 de Junho de 1993, Gibraltar/Conselho, já referido, n.° 17).

31 No caso vertente, deve declarar-se que a directiva em litígio não contém qualquer disposição específica com a natureza de decisão individual e constitui um acto com alcance normativo geral, visando de modo geral e abstracto todos os empresários dos Estados-Membros que, no termo dos prazos fixados para a sua aplicação, preencham as condições que ela estabelece, e que a sua aplicação exige, além disso, a transposição para cada uma das ordens jurídicas internas.

32 Assim, bem decidiu o Tribunal de Primeira Instância ao considerar que, sem ser necessário examinar se as directivas podem ser assimiladas aos regulamentos para efeitos do conhecimento da admissibilidade de um recurso interposto por pessoas singulares ou colectivas de uma decisão adoptada sob a aparência de directiva, a directiva em questão não constituía uma decisão «disfarçada».

33 Esta declaração não é infirmada pelo facto de a directiva em causa revogar e substituir uma decisão. Como o Tribunal de Primeira Instância igualmente observou, essa circunstância não tem qualquer incidência sobre a natureza geral e abstracta do acto em questão.

34 Assim, o segundo fundamento deve também ser rejeitado.

Quanto ao terceiro fundamento

35 No que se refere ao fundamento baseado na existência de um interesse individual, na acepção do artigo 173.°, quarto parágrafo, do Tratado CE, há que examinar sucessivamente a situação da recorrente e a dos seus membros.

36 Em primeiro lugar, é exacto que, nos seus acórdãos de 2 de Fevereiro de 1988, Van der Kooy/Comissão (67/85, 68/85 e 70/85, Colect., p. 219), e de 24 de Março de 1993, CIRFS e o./Comissão, já referido, o Tribunal de Justiça reconheceu que as associações ou os organismos constituídos para promover interesses colectivos podem ser individualmente visados por decisões que suprimem auxílios ou recusam a abertura do processo previsto no artigo 93.°, n.° 2, do Tratado.

37 No entanto, como o Tribunal de Primeira Instância justamente observou, esta jurisprudência não pode ser transposta para o presente caso, que diz respeito a uma directiva, isto é, a um acto normativo geral e abstracto.

38 Em especial, no plano da sua participação na preparação da Directiva 85/73, a posição da Asocarne no caso vertente é totalmente diferente da dos recorrentes no processo CIRFS e o./Comissão, já referido.

39 Neste último processo, o Tribunal de Justiça reconheceu, com efeito, que a decisão da Comissão de recusar abrir o procedimento previsto pelo artigo 93.°, n.° 2, do Tratado respeitava individualmente a uma associação que reunia as principais

empresas do sector económico em causa, que havia sido o interlocutor da Comissão a propósito da instauração, da prorrogação e da adaptação da disciplina relativa aos auxílios de Estado nesse sector e que, durante o processo administrativo que precedeu o litígio judicial, tinha tido activas negociações com a Comissão, nomeadamente submetendo-lhe observações escritas e mantendo-se em contacto estreito com os serviços competentes. No caso vertente, pelo contrário, o recurso incide sobre uma directiva adoptada pelo Conselho ao abrigo da base jurídica do artigo 43.° do Tratado CE, isto é, no âmbito de um processo que, contrariamente ao previsto no artigo 93.°, não prevê a intervenção de particulares.

40 Em consequência, seria contrário aos termos e ao espírito do artigo 173.° do Tratado permitir a qualquer particular, pelo simples facto de ter participado na preparação de um acto de natureza legislativa, interpor seguidamente recurso de tal acto.

41 No que se refere, em segundo lugar, à alegação da recorrente de que os seus membros fazem parte de um círculo fechado individualizado, resulta de jurisprudência constante que, para que se possa considerar que as pessoas são individualmente visadas por um acto, é necessário que elas tenham sido afectadas na sua posição jurídica em razão de uma situação de facto que as individualize de modo análogo ao do destinatário (v., nomeadamente, o acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deutz und Gerdermann/Conselho, 26/86, Colect., p. 941, n.° 9, e o despacho de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho, C-131/92, Colect., p. 2573, n.° 14).

42 Ora, não é este o caso da Asocarne nem dos seus membros. A este propósito, convém com efeito realçar que a directiva impugnada apenas respeita a estes últimos em razão da sua qualidade objectiva de operadores económicos agindo no sector abrangido pela directiva em questão, a título semelhante ao de qualquer outro operador económico comunitário que exerça a mesma actividade (v., nomeadamente, os despachos de 12 de Outubro de 1988, Cevap e o./Conselho, 34/88, Colect., p. 6265, n.° 15, e de 7 de Dezembro de 1988, Fedesa e o./Conselho, 160/88, Colect., p. 6399, n.° 14).

43 É exacto que, no acórdão de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho (C-309/89, Colect., p. I-1853), o Tribunal de Justiça reconheceu que uma disposição de natureza normativa pode, em certas circunstâncias, visar individualmente determinados operadores económicos interessados. No entanto, como o Tribunal de Primeira Instância justamente observou, essa jurisprudência não pode ser invocada no caso vertente, uma vez que, diferentemente do que sucedeu com o regulamento impugnado nesse processo, a directiva impugnada em primeira instância não violou direitos específicos da recorrente ou dos seus membros.

44 Assim, o terceiro fundamento deve ser rejeitado.

45 Resulta do que precede que a recorrente não foi individualmente visada pelo acto impugnado em primeira instância. Assim, o Tribunal de Primeira Instância considerou justamente que o seu recurso era inadmissível. Não é, portanto, necessário examinar o quarto fundamento do recurso, que diz respeito à questão de saber se a recorrente é ou não directamente visada pelo acto em questão.

46 Nestas condições, deve rejeitar-se o recurso, por manifestamente improcedente, ao abrigo do artigo 119.° do Regulamento de Processo.

Quanto às despesas

47 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a recorrente sido vencida, deve ser condenada nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **A recorrente é condenada nas despesas.**

Proferido no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Segunda Secção

G. Hirsch