RETTENS KENDELSE (Tredje Afdeling)

11. januar 1995 *

I sag T-116/94,

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori ved advokat Edilberto Ricciardi, Salerno, samt advokaterne Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano og Alberto Colabianchi, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marianne Goebel, 6, rue François Faber,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør for Rådets Juridiske Tjeneste, Rüdiger Bandilla, og Antonio Lucidi, 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,

sagsøgt,

* Processprog: italiensk.

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EF) nr. 3604/93 af 13. december 1993 om fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelse af forbuddet mod privilegeret adgang til traktatens artikel 104 A (EFT L 332, s. 4),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Biancarelli, og dommerne C.P. Briët og C.W. Bellamy,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Retlig baggrund og sagens faktiske omstændigheder

1 Sagsøgeren er et offentligt organ, som advokater og sagførere, der vedvarende udøver deres erhverv på italiensk territorium, er forpligtet til at være tilsluttet. Sagsøgeren modtager ifølge egne oplysninger ingen finansiering fra de italienske myndigheder; alle sagsøgerens finansielle ressourcer hidrører fra medlemsbidrag. Som modydelse har sagsøgerens medlemmer ret til alle sociale sikringsydelser.

2 Ved den italienske lov nr. 70 af 20. marts 1975 (GURI nr. 87 af 2.4.1975) blev sagsøgeren klassificeret blandt de offentlige forvaltningsorganer for obligatoriske socialsikringsordninger. I medfør af artikel 12 i lovdekret nr. 155 af 20. maj 1993, som ændret ved stadfæstelseslov nr. 243 af 19. juli 1993 (GURI Supplemento ordinario nr. 204 af 31.8.1993), er disse organer i årene 1993, 1994 og 1995 forpligtet til at indbetale et beløb svarende til 25% af indtægterne af alle former for bidrag, opkrævet i det pågældende referenceår, på en rentebærende konto, som forbliver spærret i fem år, hos Tesoreria Centrale dello Stato.

3 Det bemærkes, at EF-traktatens artikel 104 A indeholder følgende forbud mod privilegeret adgang for offentlige myndigheder til finansielle institutioner:

»1) Enhver foranstaltning, der ikke er baseret på tilsynsmæssige hensyn, og hvorved der gives fællesskabsinstitutioner eller -organer, centralregeringer, regionale, lokale eller andre offentlige myndigheder, andre organer inden for den offentlige sektor eller offentlige foretagender i medlemsstaterne privilegeret adgang til finansielle institutioner, er forbudt.

2) Rådet, der træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 189 C, skal inden den 1. januar 1994 fastlægge definitioner for gennemførelsen af det forbud, der er omhandlet i stk. 1.«

4 Den 4. december 1993 anmodede sagsøgeren — der fandt, at den obligatoriske opkrævning, der var blevet indført ved ovennævnte lovdekret nr. 155 af 20. maj 1993, var i strid med traktatens artikel 104 A — Rådet om at præcisere, at det i traktatens artikel 104 A, stk. 1, indeholdte forbud også finder anvendelse på forvaltningsorganer for obligatoriske socialsikringsordninger.

5 Den 13. december 1993 udstedte Rådet forordning (EF) nr. 3604/93 om fastlæggelse af definitioner med henblik på gennemførelse af forbuddet mod privilegeret adgang til traktatens artikel 104 A (EFT L 332, s. 4). Denne forordning, der er

udstedt i henhold til traktatens artikel 104 A, stk. 2, indeholder definitioner af følgende begreber: »foranstaltning, hvorved der gives privilegeret adgang« (artikel 1), »tilsynsmæssige hensyn« (artikel 2), »offentlige foretagender« (artikel 3) og »finansielle institutioner« (artikel 4).

6 Med hensyn til definitionen af »finansielle institutioner« bestemmes det i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 3604/93, at følgende institutioner ikke anses som sådanne i traktatens artikel 104 A:

» — Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker [1]

— postvæsenets finansielle tjenester, såfremt de indgår i det offentlige som defineret i Det Europæiske Nationalregnskabssystem, eller såfremt deres hovedaktivitet er at virke som finansiel agent for det offentlige, samt

— institutioner, som er en del af det offentlige som defineret i Det Europæiske Nationalregnskabssystem, eller hvis passiver i deres helhed udgør en statsgældspost.«

7 Ifølge punkt 241 i anden udgave af Det Europæiske Nationalregnskabssystem (herefter benævnt »ENS«), som er udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, er sektoren »det offentlige« underopdelt i tre delsektorer, nemlig det centrale offentlige, det lokale offentlige og de sociale kasser og fonde. Sidstnævnte delsektor defineres i punkt 244 og 245 i ENS som omfattende »alle de centrale og lokale institutionelle enheder, hvis hovedaktivitet består i at levere sociale ydelser,

1 — O.a.: Domstolens oversættelse; denne sætning er ikke indeholdt i forordningens danske version.

og hvis væsentligste tilgange stammer fra obligatoriske bidrag til sociale sikringsordninger fra andre enheder. Denne delsektor omfatter specielt selvstændige pensionskasser og andre forsikringsselskaber, hvor præmien beregnes uafhængigt af den enkelte forsikringstagers risiko«.

8 I sin egenskab af offentligt forvaltningsorgan for en obligatorisk socialsikringsordning anser sagsøgeren sig for at være omfattet af definitionen af »det offentlige« i artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93. Denne omstændighed er i øvrigt blevet bekræftet, for så vidt dette var nødvendigt, ved en skrivelse af 27. januar 1994 fra den italienske finansminister, hvorved sagsøgeren blev underrettet om, at »på grundlag af forordningen udstedt af Rådet for Den Europæiske Union til gennemførelse af traktatens artikel 104 A ..., er det blevet fastlagt, hvilke institutioner der indgår i definitionen af 'finansielle institutioner', og hvilke der falder udenfor, heriblandt det offentlige, som defineret i ENS, og således også forvaltningsorganer for obligatoriske socialsikringsordninger«.

Parternes påstande og retsforhandlinger

9 På baggrund heraf har sagsøgeren ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. marts 1994 anlagt nærværende sag, hvorunder sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling.

— Forordning nr. 3604/93 annulleres.

— Subsidiært annulleres artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 i det omfang, bestemmelsen klassificerer det sagsøgende organ blandt de institutioner, som indgår i sektoren det offentlige som defineret i henhold til ENS, og — som følge deraf — lader sagsøgeren falde uden for definitionen af »finansielle

institutioner« efter traktatens artikel 104 A, stk. 1, jf. ovennævnte artikel 4, stk. 1.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 Ved dokument indgivet til Rettens Justitskontor den 30. maj 1994 har Rådet fremført en formalitetsindsigelse og nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 I sit indlæg vedrørende formalitetsindsigelsen, som blev indleveret den 11. juli 1994, har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Behandlingen af formalitetsindsigelsen og sagens realitet forenes.

— Rådets formalitetsindsigelse tages ikke til følge, hvorfor sagen antages til realitetsbehandling.

12 Den 8. august 1994 fremsatte Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, Cassa nazionale del notariato og Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti begæring om at måtte intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Ved dokument indgivet til Rettens Justitskontor den 9. august 1994 har Kommissionen fremsat begæring om intervention til støtte for Rådets påstande.

Retlige bemærkninger

13 I medfør af procesreglementets artikel 111 kan Retten — når det er åbenbart, at en sag må afvises — uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

Formaliteten

Parternes argumenter

14 Rådet har anført, at den anfægtede retsakt ikke er en beslutning, der umiddelbart og individuelt vedrører sagsøgeren, men en normativ retsforskrift, der i henhold til EF-traktatens artikel 173, stk. 4, ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person.

15 Rådet har for det første anført, at forordning nr. 3604/93 frembyder alle en normativ retsforskrifts karakteristika. I den forbindelse har det anført, at de definitioner, som er fastsat i forordning nr. 3604/93, har til formål at fastlægge de begreber, der anvendes i traktatens artikel 104 A, stk. 1, hvorfor definitionerne nødvendigvis har samme normative karakter. Rådet har tilføjet, at enhver identifikation af foretagender eller institutioner, der indgår i en af definitionerne i forordningens artikel 3 eller 4 — såfremt den var nødvendig for at sikre en korrekt anvendelse af artikel 104 A i medlemsstaterne — ville udgøre en gennemførelsesforanstaltning, der på dette område påhviler medlemsstaterne. Ifølge Rådet giver traktatens artikel 104 A, stk. 2, alene Rådet en begrænset kompetence, nemlig kompetencen til at fastlægge visse definitioner, mens bestemmelsen ikke tillader, at det selv træffer beslutninger, der har til formål at fastlægge en individuel identificering af et foretagende, en bank eller en finansiel institution.

16 Rådet har for det andet anført, at sagsøgeren under alle omstændigheder ikke er individuelt berørt af forordningen, idet forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led, er bragt i anvendelse over for sagsøgte på samme måde som over for alle andre, eksisterende og fremtidige institutionelle enheder i alle medlemsstaterne, der indgår eller vil indgå i det offentlige, som defineret i ENS.

17 Sagsøgeren har anført, at forordning nr. 3604/93 er udstedt i henhold til traktatens artikel 104 A, stk. 2, der ifølge sagsøgeren alene tildeler Rådet en begrænset opgave, nemlig at fastlægge visse definitioner for gennemførelsen af det forbud, der er omhandlet i stk. 1. Da adressaterne for forbuddet imidlertid allerede er defineret i traktatens artikel 104 A, stk. 1, udgør den anfægtede forordning om fastlæggelse af de nødvendige definitioner for gennemførelsen af dette forbud, ifølge sagsøgeren, blot en samling individuelle beslutninger efter EF-traktatens artikel 189.

18 Sagsøgeren har tilføjet, at artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 på tidspunktet for vedtagelse af bestemmelsen havde retsvirkning som en beslutning i forhold til en præcis og identificerbar kategori af subjekter, i hvilken sagsøgerens indplacering ikke er blevet analyseret tilstrækkeligt.

19 Sagsøgeren har anført, at forordning nr. 3604/93 berørte sagsøgeren umiddelbart, for så vidt som den retsbeskyttelse, der er foreskrevet i traktatens artikel 104 A, stk. 1, ikke længere finder anvendelse på sagsøgeren efter vedtagelsen af den anfægtede retsakt. Sagsøgeren er ligeledes individuelt berørt af forordningen, for så vidt som ovennævnte italienske lovdekret nr. 155 af 20. maj 1993 om privilegeret adgang til forsorgsorganer, indfører en faktisk situation, der udskiller denne særlige gruppe af organer — herunder sagsøgeren — tilstrækkeligt i forhold til andre foretagender eller institutioner. Sagsøgeren har tilføjet, at Rådet som følge af sagsøgerens skrift-

lige anmodning nødvendigvis har været i stand til at have kendskab til, at vedtagelsen af den anfægtede retsakt i særlig grad ville berøre situationen for sagsøgeren og de øvrige italienske socialsikringsinstitutioner.

20 I sit indlæg vedrørende formalitetsindsigelsen har sagsøgeren — under henvisning til Domstolens dom af 31. marts 1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263 — anført, at Fællesskabets retsorden under alle omstændigheder må tillade, at private iværksætter en retslig prøvelse, når de anser sig for ramt af en ulovlig retsakt. Med henblik på at godtgøre, at sagsøgeren er individuelt berørt af den anfægtede retsakt, har sagsøgeren anført, at selv om det inden den 31. december 1994 i medfør af det italienske lovdekret nr. 509 af 30. juni 1994 (GURI nr. 196 af 23.8.1994) omdannes til en privatretlig juridisk person, falder sagsøgeren ikke desto mindre stadig uden for det i traktatens artikel 104 A opstillede forbud i det omfang, sagsøgeren i overensstemmelse med definitionen i ENS stadig klassificeres i sektoren det offentlige.

Rettens bemærkninger

21 Det bemærkes, at det med traktaten indførte retsbeskyttelsessystem i princippet ikke tillader fysiske eller juridiske personer at indbringe annullationssøgsmål for Fællesskabets retsinstanser til prøvelse af retsforskrifter. Traktatens artikel 173, stk. 4, fastsætter som betingelse for, at et annullationssøgsmål, der er indbragt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af en forordning, kan antages til realitetsbehandling, at den anfægtede retsakt faktisk udgør en beslutning, der berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Således udtalte Retten i sin kendelse af 28. oktober 1993 (sag T-476/93, FRSEA og FNSEA mod Rådet, Sml. II, s. 1187, præmis 19), at »formålet med denne bestemmelse er især at forhindre, at fællesskabsinstitutionerne blot ved at vælge forordningsformen kan afskære en privat fra at indgive et søgsmål mod en beslutning, som berører ham umiddelbart og individuelt«

(jf. endvidere Domstolens dom af 17.6.1980, forenede sager 789/79 og 790/79, Calpak mod Kommissionen, Sml. s. 1949, præmis 7, og af 24.2.1987, sag 26/86, Deutz und Geldermann mod Rådet, Sml. s. 941, præmis 6).

22 Det bemærkes endvidere, at udtrykket »beslutning«, som er indeholdt i traktatens artikel 173, stk. 4, skal fortolkes i lyset af bestemmelserne i traktatens artikel 189, samt at kriteriet for sondringen mellem en retsakt af normativ karakter og en beslutning efter sidstnævnte artikel, skal søges i, om den pågældende retsakt er almengyldig eller ikke (Domstolens dom af 14.12.1962, 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, præmis 2, Domstolens kendelse af 12.7.1993, sag C-168/93, Gibraltar og Gibraltar Development Corporation mod Rådet, Sml. I, s. 4009, præmis 11).

23 I den foreliggende sag har Rådet i forordning nr. 3604/93 fastlagt begreberne »foranstaltning, hvorved der gives privilegeret adgang«, »tilsynsmæssige hensyn«, »offentlige foretagender« og »finansielle institutioner« med henblik på at lette gennemførelse af forbuddet mod privilegeret adgang til finansielle institutioner, således som det er fastsat i traktatens artikel 104 A. Det bemærkes endvidere, at sagsøgeren ikke er anført med navns nævnelse hverken i forordning nr. 3604/93 eller i ENS, som forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led, henviser til.

24 Da de ved forordning nr. 3604/93 fastlagte definitioner er affattet i generelle og abstrakte vendinger og således skaber retsvirkninger for kategorier af foretagender og institutioner, som er defineret generelt og abstrakt, bør den anfægtede retsakt anses for at være almengyldig og normativ. Selv om det var godtgjort, således som sagsøgeren hævder, at retssubjekterne for artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 var identificerbare på tidspunktet for retsaktens vedtagelse, ville dette ikke give anledning til tvivl om bestemmelsens forordningskarakter, når henses til, at den angår objektive retlige eller faktiske omstændigheder — navnlig indplacering af en institution i sektoren »det offentlige« som fastlagt i ENS — som er defineret

under hensyn til formålet med forordning nr. 3604/93, der bl.a. består i at fastlægge begrebet »finansielle institutioner« med henblik på gennemførelse af det i traktatens artikel 104 A, stk. 1, indeholdte forbud (Domstolens dom af 15.6.1993, sag C-213/91, Abertal m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, præmis 17, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 18, og Rettens ovennævnte kendelse i sagen FRSEA og FNSEA mod Rådet, præmis 19).

25 Af det forudgående følger, at den anfægtede forordning i sin art og sin rækkevidde fremstår som normativ, og at den derfor ikke udgør en beslutning efter traktatens artikel 189.

26 Det bør dog tilføjes, at ifølge Domstolens faste praksis kan en retsakt, der efter sin art og rækkevidde har almengyldig karakter, idet den finder anvendelse på de retsundergivne i almindelighed, under visse omstændigheder berøre visse af dem individuelt (jf. Domstolens dom af 16.5.1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet, Sml. I, s. 2501, præmis 13 og 14, samt ovennævnte dom i sagen Codorníu mod Rådet, præmis 19). Men for at sagsøgeren kan anses for individuelt berørt af den anfægtede forordning, er det nødvendigt, at sagsøgerens retsstilling er berørt på grund af en faktisk situation, der adskiller sagsøgeren fra alle andre og identificerer sagsøgeren på tilsvarende vis som en adressat (jf. Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, på s. 223, samt ovennævnte dom i sagen Codorníu mod Rådet, præmis 20, Domstolens kendelse af 21.6.1993, sag C-257/93, Van Parijs m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3335, præmis 9, og ovennævnte kendelse i sagen FRSEA og FNSEA mod Rådet, præmis 20).

27 Sagsøgeren har i den forbindelse anført, at Rådet som følge af sagsøgerens skrivelse af 4. december 1993 måtte være bekendt med, at vedtagelsen af forordning nr. 3604/93 ville berøre situationen for sagsøgeren og andre socialsikringsinstitutioner, der er underlagt den opkrævning, som blev indført ved lovdekret nr. 155 af

20. maj 1993, idet disse som en del af det offentlige efter forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led, blev berøvet den i traktatens artikel 104 A, stk. 1, fastsatte beskyttelse.

28 Dette argument kan ikke lægges til grund. Det bemærkes, at forbuddet mod privilegeret adgang til finansielle institutioner, som fastsat i traktatens artikel 104 A, stk. 1, kun vedrører finansielle institutioner, og at samme artikels stk. 2, i henhold til hvilken den anfægtede forordning er udstedt, alene giver Rådet kompetence til at fastlægge definitioner af de begreber, som anvendes i stk. 1, og ikke til at udvide forbuddet til at omfatte ikke-finansielle institutioner. Den omstændighed, at sagsøgeren er underlagt en obligatorisk opkrævning i overensstemmelse med ovennævnte lovdekret nr. 155 af 20. maj 1993, indebærer ikke, at sagsøgeren udskilles i forhold til alle andre foretagender eller institutioner, idet sagsøgeren befinder sig i en situation, der kan sammenlignes med situationen for enhver anden ikke-finansiel institution eller ethvert andet ikke-finansielt foretagende, for hvilken den eksisterende eller fremtidige lovgivning i en medlemsstat fastlægger, eller måtte fastlægge, en privilegeret adgang.

29 Hvad angår spørgsmålet, om sagsøgeren er individuelt berørt af artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93, som sagsøgeren subsidiært har påstået annulleret, bemærkes, at denne bestemmelse udtrykkeligt udelukker kategorien »det offentlige« fra definitionen af begrebet »finansielle institutioner«. Det bemærkes, at sagsøgeren har forklaret, at det også efter sin omdannelse — i medfør af ovennævnte italienske lovdekret nr. 509 af 30. juni 1994 — til privatretlig juridisk person fortsat vil henhøre under kategorien »det offentlige« i kraft af sin egenskab af national socialsikringsinstitution.

30 Sagsøgeren, der ikke er angivet med navns nævnelse hverken i forordning nr. 3604/93 eller i ENS, som forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led, henviser til, berøres kun af denne bestemmelse i sin objektive egenskab af offentlig forvaltning. I modsætning til det af sagsøgeren hævdede, er artikel 4, stk. 2, sidste led, i forord-

ning nr. 3604/93 — der langtfra berører sagsøgeren i kraft af visse specifikke egenskaber eller faktiske omstændigheder, der adskiller sagsøgeren fra enhver anden institution eller ethvert andet foretagende — i generelle og abstrakte vendinger rettet til alle institutioner og foretagender, der indgår i »det offentlige« som defineret i ENS, ligeledes i generelle og abstrakte vendinger.

31 Herefter kan sagsøgeren ikke hævde at være individuelt berørt af forordning nr. 3604/93 i sin helhed, og heller ikke at være konkret berørt af forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led.

32 Det følger af det forudgående i sin helhed, at sagen skal afvises. Det er derfor ufornødent at træffe afgørelse om de begæringer om intervention, der er fremsat af Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, Cassa nazionale del notariato, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti samt af Kommissionen.

Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor betale egne såvel som Rådets omkostninger.

34 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand. Under hensyn til sagens omstændigheder bør de personer, som har fremsat begæring om at måtte intervenere, bære deres egne omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Det er ufornødent at træffe afgørelse om interventionsbegæringerne.

3) Sagsøgeren bærer sine egne såvel som Rådets omkostninger. De personer, som har fremsat begæring om at måtte intervenere, bærer deres egne omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 11. januar 1995.

H. Jung — J. Biancarelli

Justitssekretær — Afdelingsformand