ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πρώτο τμήμα)
της 20ής Οκτωβρίου 1994 *

Στην υπόθεση Τ-99/94,

Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne), ένωση ισπανικού δικαίου, με έδρα τη Μαδρίτη, εκπροσωπούμενη από την Paloma Llaneza González, δικηγόρο Μαδρίτης, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο το δικηγορικό γραφείο των Loesch και Wolter, 11, rue Goethe,

προσφεύγουσα,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από τον Ramón Torrent, διευθυντή της νομικής υπηρεσίας του, και τον Ignacio Díez Parra, μέλος της νομικής υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Bruno Eynard, διευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της οδηγίας 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ για τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων και πουλερικών (ΕΕ 1993, L 340, σ. 15),

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (πρώτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. L. Cruz Vilaça, Πρόεδρο, H. Kirschner και A. Καλογερόπουλο, δικαστές,

γραμματέας: H. Jung

εκδίδει την ακόλουθη

Διάταξη

Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 10 Μαρτίου 1994, η Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne) ζήτησε την ακύρωση της οδηγίας 93/118/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1993,

σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 85/73/ΕΟΚ για τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων και πουλερικών (ΕΕ 1993, L 340, σ. 15, εφεξής: επίδικη οδηγία).

2 Η οδηγία 85/73/ΕΟΚ, η οποία εκδόθηκε στις 29 Ιανουαρίου 1985, αφορά τη χρηματοδότηση των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων και πουλερικών (ΕΕ 1985, L 32, σ. 14, εφεξής οδηγία του 1985). Αποσκοπούσε στην εναρμόνιση των διαφόρων τελών που εισπράττονται επ' ευκαιρία των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων. Οι υφιστάμενες διαφορές στον εν λόγω τομέα θεωρήθηκαν ικανές να επηρεάσουν τους όρους του ανταγωνισμού μεταξύ παραγωγών καλυπτόμενων κατά το μεγαλύτερο μέρος τους από την κοινή οργάνωση των αγορών.

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας του 1985 προέβλεπε ότι τα κράτη μέλη μεριμνούσαν ώστε, από 1ης Ιανουαρίου 1986, να εισπράττεται, κατά τη σφαγή διαφόρων ειδών ζώων, και κυρίως βοοειδών, χοιροειδών και αιγοειδών, τέλος αντισταθμιστικό των εξόδων που συνεπάγονται οι υγειονομικές επιθεωρήσεις και οι υγειονομικοί έλεγχοι, όπως προβλέπει η κοινοτική νομοθεσία και συγκεκριμένα η οδηγία 64/433/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί των υγειονομικών ζητημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 129, εφεξής: οδηγία του 1964), η οποία διέπει τις υγειονομικές επιθεωρήσεις και τους υγειονομικούς ελέγχους επί των οικείων συναλλαγών, καθώς και η οδηγία του 1985, η οποία καθορίζει τον τρόπο χρηματοδοτήσεως των εν λόγω υπηρεσιών.

4 Το Συμβούλιο εξέδωσε στις 15 Ιουνίου 1988 την απόφαση 88/408/ΕΟΚ, σχετικά με το ύψος του τέλους που πρέπει να εισπράττεται λόγω των υγειονομικών επιθεωρήσεων και ελέγχων των νωπών κρεάτων, σύμφωνα με την οδηγία 85/73/ΕΟΚ (ΕΕ 1988, L 194, σ. 24, εφεξής: απόφαση του 1988), το άρθρο 2 της οποίας οδηγίας αποτέλεσε τη νομική βάση της αποφάσεως με αποδέκτες τα κράτη μέλη.

5 Η επίδικη οδηγία επιφέρει με το άρθρο 1 μερικές τροποποιήσεις της οδηγίας του 1985. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, τροποποίησε το άρθρο 2 της οδηγίας του 1985, προσθέτοντας παράρτημα, το οποίο διέπει του λοιπού τα ισχύοντα τέλη επί των κρεάτων που υπάγονται στη ρύθμιση της οδηγίας του 1964 και των οδηγιών του Συμβουλίου 71/118/ΕΟΚ, της 15ης Φεβρουαρίου 1971, περί των υγειονομικών ζητημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών πουλερικών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 116), και 72/462/ΕΟΚ, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί των υγειονομικών ζητημάτων και μέτρων κατά τις εισαγωγές βοοειδών και χοιροειδών και νωπών κρεάτων προελεύσεως τρίτων χωρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 3). Το άρθρο 5 αφορά την ισοτιμία για τη μετατροπή των εκφραζομένων σε ECU ποσών σε εθνικό νόμισμα. Το άρθρο 2 της επίδικης οδηγίας προβλέπει ότι από 1ης Ιανουαρίου 1994 καταργείται η απόφαση του 1988.

6 Το άρθρο 3 της επίδικης οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για τη συμμόρφωσή τους προς την οδηγία, το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1993, όσον αφορά τις διατάξεις του παραρτήματος και του άρθρου 5, και το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1994, όσον αφορά τις λοιπές διατάξεις.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι τα τέλη υπολογίζονται, καταρχήν, με βάση κατ' αποκοπήν ποσά, τα οποία όμως επιδέχονται, κατά περίπτωση, τροποποίηση εκ μέρους των κρατών μελών.

7 Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 20 Μαΐου 1994, το Συμβούλιο προέβαλε ένσταση απαραδέκτου δυνάμει του άρθρου 114, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας. Στις 29 Ιουνίου 1994, η Asocarne κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου τις παρατηρήσεις της επί του θέματος. Η έγγραφη διαδικασία επί της ενστάσεως απαραδέκτου περατώθηκε στις 29 Ιουνίου 1994.

8 Η Επιτροπή υπέβαλε στις 26 Ιουλίου 1994 αίτηση παρεμβάσεως δυνάμει του άρθρου 115 του Κανονισμού Διαδικασίας. Στις 16 Αυγούστου 1994, η Federació Catalana d' Industries de la Carn (Fecic) και η Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Carnicas (Aprosa-Anec) υπέβαλαν επίσης αιτήσεις παρεμβάσεως.

Σκεπτικό

9 Κατά το άρθρο 111 του Κανονισμού Διαδικασίας, αν η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη, το Πρωτοδικείο μπορεί ν' αποφανθεί με αιτιολογημένη διάταξη, χωρίς να συνεχίσει τη διαδικασία.

Επί του παραδεκτού

Επιχειρήματα των διαδίκων

10 Με την ένσταση απαραδέκτου, το Συμβούλιο ισχυρίζεται, πρώτον, ότι, κατά το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, η οδηγία δεν μπορεί ν' αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως εκ μέρους ιδιώτη, δεδομένου ότι η ανωτέρω διάταξη δεν παρέχει στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα το δικαίωμα να ασκούν προσφυγή κατά πράξεων γενικής ισχύος, όπως είναι οι οδηγίες. Πράγματι, όπως προκύπτει και από τη διατύπωση του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, η διάταξη αυτή αφορά μόνον τις αποφάσεις και τους κανονισμούς.

11 Δεύτερον, το Συμβούλιο παρατηρεί ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν μπορεί να θεωρηθεί ως απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 173. Η επίδικη πράξη, η

οποία έχει γενική ισχύ εφαρμόζεται γενικώς και αφηρημένως σε καταστάσεις προσδιοριζόμενες αντικειμενικώς και απαιτούσες μεταφορά στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους, οπότε το περιεχόμενό της αντιστοιχεί απόλυτα στον τύπο της, ήτοι αυτόν της οδηγίας.

12 Επιπλέον, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι, έστω και αν δεν λαμβανόταν υπόψη η νομική φύση της προσβαλλομένης πράξεως, και πάλι η προσφυγή θα ήταν απαράδεκτη, εφόσον η επίδικη πράξη δεν αφορά ατομικώς την προσφεύγουσα, όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ένωση επιχειρηματιών με σκοπό την προστασία των συμφερόντων των μελών της δεν θίγεται ατομικώς (διάταξη του Δικαστηρίου της 5ης Νοεμβρίου 1986 στην υπόθεση 117/86, UFADE κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 3255). Επιπλέον, η προσφεύγουσα δεν θίγεται από την προσβαλλόμενη πράξη λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που της προσιδιάζουν ούτε λόγω της πραγματικής καταστάσεως που τη χαρακτηρίζει σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο. Όλοι οι άλλοι επιχειρηματίες σε όλα τα κράτη μέλη που ασκούν τις ίδιες δραστηριότητες με τις επιχειρήσεις, μέλη της προσφεύγουσας, επηρεάζονται κατά τον αυτόν τρόπο.

13 Τέλος, το Συμβούλιο εκτιμά ότι η προσφεύγουσα δεν θίγεται ευθέως. Ήτοι, η προσφεύγουσα δεν λογίζεται ως αποδέκτης της επίδικης οδηγίας, δεδομένου ότι η ιδιότητα του αποδέκτη χαρακτηρίζει τα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο εμμένει επί του γεγονότος ότι το ότι απαιτούνται εθνικά μέτρα μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο είναι απόρροια του περιεχομένου της επίδικης οδηγίας, ενώ εκείνα που επάγονται δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους ιδιώτες είναι τα εν λόγω εθνικά μέτρα.

14 Εξάλλου, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το παράρτημα της επίδικης οδηγίας δεν αποτελεί τίποτε άλλο παρά απόφαση, κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης. Το περιεχόμενο της επίδικης πράξεως συνέπιπτε με εκείνο της αποφάσεως του 1988, την οποία κατάργησε και αντικατέστησε. Σε περίπτωση κατά την οποία εξέφευγε της εκτιμήσεως του Πρωτοδικείου η νομμότητα πράξεως, η νομική φύση της οποίας είναι εκείνη της αποφάσεως αλλ' εκδίδεται υπό μορφή οδηγίας, θα θιγόταν η εξουσία ελέγχου του Πρωτοδικείου επί της νομι-

μότητας των πράξεων του Συμβουλίου. Ομοίως, οι ιδιώτες, οι οποίοι υφίστανται τις συνέπειες της εν λόγω πράξεως, θα στερούνταν του δικαιώματος να τις αμφισβητήσουν δικαστικώς, στερούμενοι με τον τρόπο αυτό των μέσων άμυνάς τους.

15 Επίσης, η προσφεύγουσα θεωρεί ότι η επίδικη οδηγία τη θίγει ατομικώς. Προς απόδειξη του ότι η ιδιότητά της ως ενώσεως δεν αποτελεί προς τούτο εμπόδιο, επικαλείται την απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 1993 στην υπόθεση C-313/90, CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-1125). Η προσφεύγουσα, η οποία βεβαιώνει ότι μετέσχε ποικιλοτρόπως στην προστασία των συμφερόντων των επιχειρήσεων κρέατος στην Ισπανία, υπογραμμίζει ότι βρισκόταν σε επαφή με την Επιτροπή μέσω της συνομοσπονδίας των ενώσεων του εν λόγω τομέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ότι υπέβαλε στην Επιτροπή καταγγελία σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας του 1985, ότι, κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο της επίδικης οδηγίας, υπέβαλε γραπτές παρατηρήσεις και ήλθε σε στενή επαφή με τις αρμόδιες υπηρεσίες. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι, ακόμη και πριν τη μεταφορά της επίδικης οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, είναι εφικτός ο προσδιορισμός της ταυτότητας των ενδιαφερομένων και του ύψους της οικονομικής ζημίας που συνεπάγεται η εφαρμογή των κατ' αποκοπήν ποσών. Συναφώς, η προσφεύγουσα προσκόμισε λεπτομερή κατάλογο των επιχειρήσεων που περιλαμβάνει ως μέλη και που όφειλαν να καταβάλουν το τέλος, σύμφωνα με τους κανόνες της οδηγίας του 1985. Από την απλή ανάγνωση της επίδικης οδηγίας, μπορεί να υπολογιστεί το ύψος της ζημίας που θα υποστούν τα μέλη της.

16 Τέλος, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, όπως συνάγεται από την απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαΐου 1994 στην υπόθεση C-309/89, Codorniu κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-1853), η κανονιστική φύση μιας πράξεως δεν αποκλείει αυτομάτως το ενδεχόμενο η πράξη αυτή να αφορά ατομικώς ορισμένους επιχειρηματίες.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

17 Το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης δεν προβλέπει — για τους ιδιώτες — ευθεία προσφυγή/αγωγή ενώπιον του κοινοτικού δικαστή στρεφό-

μενη κατά των οδηγιών ή κατά των αποφάσεων που εκδόθηκαν υπό μορφή οδηγίας. Τούτο δικαιολογείται από το γεγονός ότι, στην περίπτωση των οδηγιών, η δικαστική προστασία των ιδιωτών διασφαλίζεται δεόντως και επαρκώς από τους εθνικούς δικαστές που ελέγχουν τη μεταφορά τους στα διάφορα εθνικά δίκαια.

18 Πρέπει να προστεθεί ότι, έστω και αν υποτεθεί ότι επιτρέπεται η εξομοίωση — σε αντίθεση προς τη διατύπωση του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης — των οδηγιών προς τους κανονισμούς για τους σκοπούς του παραδεκτού προσφυγής/αγωγής στρεφομένης κατά αποφάσεως «εκδοθείσας υπό μορφήν» οδηγίας, η επίδικη οδηγία δεν αποτελεί «συγκεκαλυμμένη» απόφαση, αλλ' ούτε περιέχει ειδική διάταξη, έχουσα τον χαρακτήρα ατομικής αποφάσεως. Αντίθετα, πρόκειται για κανονιστική πράξη γενικής ισχύος, εφόσον αφορά, γενικώς και αφηρημένως, όλους τους επιχειρηματίες των κρατών μελών, οι οποίοι, από 1ης Ιανουαρίου 1994, πληρούν τις εξαγγελλόμενες στην οδηγία του 1985 προϋποθέσεις, ενώ περαιτέρω απαιτείται, προκειμένου να τύχει εφαρμογής εντός των κρατών μελών, μεταφορά σε κάθε εσωτερική έννομη τάξη με την έκδοση εθνικών διατάξεων εφαρμογής της. Το γεγονός ότι η επίδικη οδηγία αντικατέστησε απόφαση δεν έχει, σε αντίθεση προς όσα υποστήριξε η προσφεύγουσα, καμία επίπτωση επί της γενικής και αφηρημένης φύσεως του περιεχομένου της και, συνακόλουθα, δεν ανατρέπει την ανωτέρω ανάλυση.

19 Επικουρικώς, πρέπει να εξεταστεί αν η οδηγία αφορούσε ατομικώς την προσφεύγουσα. Στην αλληλουχία αυτή, η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι μετέσχε στο προπαρασκευαστικό στάδιο της οδηγίας του 1985 και κατέθεσε καταγγελία ως προς την εφαρμογή της. Γεγονός είναι ότι το Δικαστήριο αναγνώρισε, με τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1988 στις συνεκδικασθείσες αποφάσεις 67/85, 68/85 και 70/85 (Van der Koy κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1988, σ. 219), καθώς και με την προαναφερθείσα απόφαση στην υπόθεση CIRFS κ.λπ. κατά Επιτροπής, ότι οι ενώσεις ή οργανισμοί που έχουν συσταθεί για την προώθηση των συλλογικών συμφερόντων ενδέχεται να επηρεάζονται ατομικώς από αποφάσεις που καταργούν ενισχύσεις ή που δεν δέχονται να κινήσουν την προβλεπόμενη στο άρθρο 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ διαδικασία. Πάντως, η νομολογία αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί αναλογικώς στα πλαίσια της

παρούσας υποθέσεως, η οποία αφορά οδηγία, ήτοι κανονιστική πράξη. Το άρθρο 173 της Συνθήκης δεν επιτρέπει στους ιδιώτες που μετέσχαν στο προπαρασκευαστικό στάδιο πράξεως νομοθετικής φύσεως να ασκήσουν στη συνέχεια προσφυγή/αγωγή κατά κανονισμών ή οδηγιών.

20 Εξάλλου, η οδηγία δεν αφορά ατομικώς ούτε τις επιχειρήσεις που αποτελούν μέλη της προσφεύγουσας. Σε αντίθεση προς τον κανονισμό που εμπλεκόταν στην προαναφερθείσα υπόθεση Codorniu κατά Συμβουλίου, η οικεία οδηγία δεν έθιγε συγκεκριμένα συμφέροντα της προσφεύγουσας ή των μελών της.

21 Αντίθετα, διαπιστώνεται ότι η προσφεύγουσα και τα μέλη της υπάγονται — όπως όλοι οι επιχειρηματίες της Κοινότητας που ασκούν τις δραστηριότητές τους στον συγκεκριμένο τομέα — στις εθνικές πράξεις που εκδίδονται για τους σκοπούς μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Η ιδέα ενός «εξατομικευμένου κλειστού κύκλου» είναι άσχετη προς την παρούσα υπόθεση. Συνεπώς, η προσφεύγουσα δεν θίγεται ατομικώς, κατά την έννοια του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης (βλ. περαιτέρω απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Ιουνίου 1993 στην υπόθεση C-298/89, Γιβραλτάρ κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. I-3605, σκέψη 21, και διάταξη του Πρωτοδικείου της 29ης Οκτωβρίου 1993 στην υπόθεση T-463/93, GUNA κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1993, σ. II-1205, σκέψη 17).

22 Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω σκέψεις, η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη, χωρίς να απαιτείται να εξετάσει το Πρωτοδικείο αν η επίδικη οδηγία αφορά άμεσα ή όχι την προσφεύγουσα. Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν συντρέχει λόγος αποφάνσεως ούτε επί των αιτήσεων παρεμβάσεως της Federació Catalana d' Industries de la Carn (Fecic) και της Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas (Aprosa-Anec), προς στήριξη των αιτημάτων της προσφεύγουσας, ούτε επί της αιτήσεως παρεμβάσεως της Επιτροπής, προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου.

Επί των δικαστικών εξόδων

23 Δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του αντιδίκου. Επειδή η προσφεύγουσα ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

24 Δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 6, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε περίπτωση καταργήσεως της δίκης, το Πρωτοδικείο κανονίζει τα έξοδα κατά την κρίση του. Το Πρωτοδικείο εκτιμά ότι, υπό τις περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως, οι παρεμβαίνοντες οφείλουν να φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πρώτο τμήμα)

διατάσσει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.

2) Παρέλκει η απόφανση επί των αιτήσεων παρεμβάσεων της Federació Catalana d' Industries de la Carn, της Asociación Profesional de Salas de Despiece y Empresas Cárnicas και της Επιτροπής.

3) Η προσφεύγουσα φέρει τα δικαστικά έξοδά της, συμπεριλαμβανομένων εκείνων του Συμβουλίου.

4) Οι παρεμβαίνοντες φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Λουξεμβούργο, 20 Οκτωβρίου 1994.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

J. L. Cruz Vilaça