DOMSTOLENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)

24. april 1996 *

I sag C-87/95 P,

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori (CNPAAP) ved advokaterne Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano og Alberto Colabianchi, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marianne Goebel, 1, rue François Faber,

appellant,

angående appel af kendelse afsagt den 11. januar 1995 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Afdeling) i sag T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mod Rådet (Sml. II, s. 1), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne kendelse,

den anden part i appelsagen er:

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Rüdiger Bandilla, og Antonio Lucidi, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i

* Processprog: italiensk.

Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.N. Kakouris, og dommerne P.J.G. Kapteyn og J.L. Murray (refererende dommer),

generaladvokat: A. La Pergola
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Kendelse

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 20. marts 1995 har CNPAAP iværksat appel af den af Retten i Første Instans afsagte kendelse af 11. januar 1995 i sag T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mod Rådet (Sml. II, s. 1, herefter »den anfægtede kendelse«), hvorved Retten afviste appellantens søgsmål med 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), subsidiært om delvis annullation af artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93.

2 EF-traktatens artikel 104 A lyder:

»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.«

3 Rådet udstedte den 13. december 1993 forordning nr. 3604/93, hvori der gives en definition af følgende begreber: »enhver foranstaltning, hvorved der gives privilegeret adgang« (artikel 1), »tilsynsmæssige hensyn« (artikel 2), »offentlige foretagender« (artikel 3) og »finansielle institutioner« (artikel 4).

4 I artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 3604/93 bestemmes, at følgende institutioner ikke er »finansielle institutioner«, som omhandlet i traktatens artikel 104 A:

»— Den Europæiske Centralbank og de nationale centralbanker (o.a.: Domstolens oversættelse; denne sætning er ikke indeholdt i forordningens danske version)

— 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.«

5 Ifølge punkt 241 i anden udgave af Det Europæiske Nationalregnskabssystem (herefter »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, 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«.

6 Appellanten, CNPAAP, er et offentligt organ, som advokater og sagførere, der vedvarende udøver deres erhverv på italiensk territorium, er forpligtet til at være tilsluttet. Det fremgår af den anfægtede kendelse, at appellanten ved den italienske lov nr. 70 af 20. marts 1975 (GURI nr. 87 af 2.4.1975) blev klassificeret blandt de offentlige forvaltningsorganer for obligatoriske sociale sikringsordninger. 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.

7 Den 4. december 1993 anmodede CNPAAP Rådet om at præcisere, at det i traktatens artikel 104 A, stk. 1, indeholdte forbud også finder anvendelse på forvaltningsorganer for obligatoriske sociale sikringsordninger.

8 Den 13. december 1993 udstedte Rådet forordning nr. 3604/93, som trådte i kraft den 1. januar 1994. CNPAAP mener som offentligt forvaltningsorgan for en obligatorisk social sikringsordning at være omfattet af definitionen »det offentlige« i forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led, og følgelig ikke at være omfattet af forbuddet mod privilegeret adgang til finansielle institutioner i traktatens artikel 104 A, stk. 1.

9 Den 22. marts 1994 anlagde CNPAAP annullationssøgmål ved Retten og påstod i medfør af artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 at være blandt de institutioner, som er en del af det offentlige, som defineret i ENS, og følgelig ikke at falde ind under kategorien »finansielle institutioner« i den i traktatens artikel 104 A, stk. 1, anførte betydning.

10 Rådet fremsatte den 30. maj 1994 formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement.

11 Den 8. august 1994 fremsatte Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, Cassa nazionale del notariato og Cassa nazionale di previcenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti begæring om at måtte intervenere til støtte for CNPAAP's påstande i overensstemmelse med artikel 115 i Rettens procesreglement. Den 9. august 1994 fremsatte Kommissionen begæring om intervention til støtte for Rådets påstande.

Den anfægtede kendelse

12 Den 11. januar 1995 afsagde Retten i medfør af artikel 111 i Rettens procesreglement den anfægtede kendelse.

13 Retten bemærkede for det første, at traktatens artikel 173, stk. 4, stiller 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 i den i traktatens artikel 189 anførte betydning. Da de ved forordning nr. 3604/93 fastlagte definitioner imidlertid er affattet i generelle og abstrakte vendinger og således skaber retsvirkninger for kategorier af foretagender og institutioner, der er defineret generelt og abstrakt, bør forordningen anses for at være almengyldig og normativ. Selv om det var godtgjort, 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 kun angår objektive retlige eller faktiske omstændigheder (præmis 21-25).

14 For det andet bemærkede Retten, at skønt en retsakt, der efter sin art og rækkevidde har almengyldig karakter, kan berøre en fysisk eller juridisk person individuelt, er det nødvendigt, at vedkommendes retsstilling er berørt på grund af en faktisk situation, der adskiller ham fra alle andre og identificerer ham på tilsvarende vis som adressaten for en beslutning, for at en sådan person kan anses for individuelt berørt. Forbuddet mod privilegeret adgang til finansielle institutioner, som fastsat i traktatens artikel 104 A, stk. 1, vedrører imidlertid kun finansielle institutioner, og artikel 104 A, stk. 2, i henhold til hvilken den anfægtede forordning er udstedt, giver alene Rådet kompetence til at fastlægge definitioner af de begreb, som anvendes i stk. 1, og ikke til at udvide forbuddet til at omfatte ikke-finansielle institutioner. Den omstændighed, at CNPAAP er underlagt en obligatorisk opkrævning i overensstemmelse med italiensk ret og skriftligt oplyste Rådet om sin situation, før forordning nr. 3604/93 blev vedtaget, indebærer ikke, at CNPAAP udskilles i forhold til alle andre foretagender eller institutioner, idet CNPAAP 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 (præmis 26, 27 og 28).

15 Med hensyn til CNPAAP's subsidiære påstand om at være individuelt berørt af artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93, fastslog Retten, at CNPAAP kun blev berørt af denne bestemmelse i sin objektive egenskab af offentlig forvaltning. Denne bestemmelse er i generelle og abstrakte vendinger rettet til alle

institutioner eller foretagender, der indgår i »det offentlige«, som defineret i ENS ligeledes i generelle og abstrakte vendinger. CNPAAP kunne således hverken hævde at være individuelt berørt af forordning nr. 3604/93 i sin helhed eller af forordningens artikel 4, stk. 2, sidste led (præmis 29, 30 og 31).

16 Retten fandt herefter, at det var åbenbart, at sagen skulle afvises, og at det var ufornødent at træffe afgørelse om de fremsatte interventionsbegæringer (præmis 32).

Parternes anbringender

17 Appellanten har indledningsvis fremhævet, at der under appellen nedlægges påstand om ophævelse af den anfægtede kendelse, i det omfang der heri er truffet bestemmelse om afvisning af CNPAAP's påstand om annullation af artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93, for så vidt som det heri bestemmes, at »institutioner, som er en del af det offentlige, som defineret i ENS«, ikke indgår i definitionen af finansielle institutioner.

18 Appellanten har til støtte for påstanden om ophævelse af kendelsen i det væsentlige anført fire anbringender.

19 For det første har appellanten henvist til de argumenter, som er fremsat i stævningen, og appellantens indlæg for Retten vedrørende den af Rådet fremførte formalitetsindsigelse.

20 For det andet har appellanten gjort gældende, at Rådet burde have analyseret de forskellige foreliggende begreber »det offentlige« og »finansielle institutioner« og defineret dem under hensyntagen til formålet med traktatens artikel 104 A, da det vedtog de nødvendige definitioner i det i artikel 104 A indeholdte forbud. Rådet har imidlertid defineret de ikke-finansielle institutioner med henvisning til ENS, som indfører statistiske kriterier, der er fælles for medlemsstaterne, og som finder anvendelse på frivillig basis, for så vidt systemet ikke er obligatorisk, og som således er uden enhver retlig karakter. Denne definition er derfor ikke i overensstemmelse med formålet med traktatens artikel 104 A, stk. 1. For det første skulle de sociale sikringsorganer i så fald forholde sig som finansielle institutioner. Dernæst må sikringsorganets retlige karakter tages i betragtning, for så vidt de selvstændige organer bør stilles anderledes end det offentlige. Efter appellantens opfattelse genspejler dette retlige kriterium for sondringen sig i en økonomisk relateret sondring mellem på den ene side de sociale sikringsorganer, hvis passiver udgør en statsgældspost, og på den anden side de organer, hvis passiver ikke har nogen forbindelse med statsgælden. Appellanten har gjort gældende, at den definition af det offentlige, som Rådet har anvendt til at definere de ikke-finansielle institutioner i den i forordning nr. 3604/93 anførte betydning, er i strid med den bemyndigelse, som er tillagt Rådet i EF-traktatens artikel 104 A, stk. 2.

21 For det tredje har appellanten anført, at artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 i virkeligheden er en beslutning om som kriterium at anvende den i ENS angivne definition af »det offentlige«, hvorved appellanten udelukkes fra kategorien »finansielle institutioner«, og om ikke at sondre mellem appellantens og andres situation ved definitionen af ikke-finansielle institutioner. Ifølge appellanten er denne beslutning, som blev truffet uden at tage hensyn til appellantens særlige retlige karakter og det forhold, at der i italiensk ret er obligatorisk opkrævning, skønt dette var blevet meddelt Rådet i tide, en beslutning, som berører appellanten direkte og individuelt i den i EF-traktatens artikel 173, stk. 4, anførte betydning, da den skader appellantens virksomhed.

22 For det fjerde har appellanten gjort gældende, at såfremt appellen forkastes, vil det være en tilsidesættelse af appellantens ret til kontradiktion, fordi der ikke er noget effektivt retsmiddel for de nationale retsinstanser. Det italienske retssystem sikrer

nemlig ikke efter appellantens opfattelse borgerne en tilstrækkelig beskyttelse på grund af den almindelige, strukturbetingede forsinkelse, som de sager, der behandles af de kompetente retsinstanser, er underlagt. Denne mangel på effektive retsmidler er efter appellantens mening en alvorlig hindring for en effektiv domstolskontrol med fællesskabsinstitutionernes retsakter, således som pålagt ved traktaten og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

23 Rådet har i svarskriftet påstået anken forkastet.

24 For det første har Rådet anført, at appellanten ikke har fremført noget retligt argument til støtte for, at Retten har foretaget en fejlagtig anvendelse af fællesskabsretten, da søgsmålet blev afvist, eller som rejser tvivl om den domstolspraksis, som Retten bygger på.

25 For det andet er de anbringender, som appellanten har fremført mod Rådet vedrørende vedtagelsen af forordning nr. 3604/93, ikke relevante i forbindelse med spørgsmålet om sagens afvisning.

26 For det tredje er appellantens påstand om at være direkte og individuelt berørt af den omtvistede bestemmelse allerede blevet gjort gældende for Retten, som har afvist den. Denne argumentation indeholder efter Rådets opfattelse i øvrigt ikke noget nyt element, som kan rejse tvivl om, hvorvidt Rettens vurdering var korrekt.

27 For det fjerde kan anbringender vedrørende den påståede mangel på effektive retsmidler for de nationale retsinstanser ikke begrunde, at et annullationssøgsmål med

hjemmel i traktatens artikel 173, stk. 4, antages til realitetsbehandling, når alle betingelser herfor ikke er opfyldt. I øvrigt betyder det forhold, at et sådant søgsmål er blevet afvist, ikke, at appellanten ikke har andet retsmiddel, bl.a. inden for rammerne af traktatens artikel 177.

Domstolens bemærkninger

28 I medfør af procesreglementets artikel 119 kan Domstolen, når det er åbenbart, at appellen skal afvises eller forkastes, når som helst ved begrundet kendelse beslutte at afvise eller forkaste appellen.

Første anbringende

29 Det fremgår af artikel 51 i EF-statutten for Domstolen samt af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift nøjagtigt skal angive, hvilke dele af dommen, som anfægtes, samt de retlige argumenter, der påberåbes til støtte for dommens ophævelse.

30 Ifølge fast retspraksis er dette krav ikke opfyldt, når appelskriftet blot gentager eller nøjagtigt gengiver de anbringender og argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket i henhold til artikel 49 i EF-statutten

for Domstolen falder uden for dennes kompetence (jf. bl.a. kendelse af 17.10.1995, sag C-62/94 P, Turner mod Kommissionen, Sml. I, s. 3177, præmis 17).

31 Det bemærkes derfor blot, at appellanten angående første anbringende har henvist til argumenter, der allerede er blevet fremført for Retten, og ikke har fremført argumenter, der kan bevise, at Retten har begået en retlig fejl i sin vurdering. Det er derfor åbenbart, at dette anbringende skal afvises.

Andet anbringende

32 Andet anbringende, der angår en påstået uoverensstemmelse mellem den beføjelse, som er tillagt Rådet i EF-traktatens artikel 104 A, stk. 2, og indholdet af forordning nr. 3604/93, angår udelukkende sagens realitet. Følgelig er det åbenbart uden betydning for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt sagen skal afvises, og må derfor forkastes.

Tredje anbringende

33 Det bemærkes indledningsvis i forbindelse med dette anbringende, der angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 i virkeligheden er en beslutning, som berører appellanten direkte og individuelt, 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), har anført, at udtrykket »beslutning« i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, nu EF-traktatens artikel 173, stk. 4, har den tekniske

betydning, der fremgår af traktatens artikel 189, og at kriteriet for sondringen mellem en retsakt af normativ karakter og en beslutning i den i artikel 189 nævnte betydning skal søges i, om den pågældende retsakt er almengyldig eller ej.

34 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at en retsakts almengyldige karakter 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 (jf. kendelse af 23.11.1995, sag C-10/95 P, Asocarne mod Rådet, Sml. I, s. 4149, præmis 30 med citat af retspraksis).

35 I denne forbindelse bemærkes, at de ved forordning nr. 3604/93 fastlagte definitioner, der er affattet i generelle og abstrakte vendinger og således skaber retsvirkninger for kategorier af foretagender og institutioner, som er defineret generelt og abstrakt, og derfor for alle disse foretagender og institutioner, er almengyldige og normative. Selv om det var godtgjort, at retssubjekterne for artikel 4, stk. 2, sidste led, i forordning nr. 3604/93 var identificerbare på tidspunktet for retsaktens vedtagelse, ville dette ikke rejse tvivl om dens forordningskarakter, når henses til, at den kun angår objektive retlige eller faktiske omstændigheder.

36 Selv om, som Retten med føje har anført, Domstolen har fastslået, at en bestemmelse, der har almengyldig karakter, under visse omstændigheder kan berøre visse erhvervsdrivende individuelt (jf. dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorniú mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 19), kan denne retspraksis ikke påberåbes i dette tilfælde, eftersom den anfægtede bestemmelse — i modsætning til de retsakter, som var genstand for de nævnte sager — ikke gør indgreb i en rettighed, som særligt er tillagt appellanten i den i denne retspraksis anførte betydning.

37 Herefter må det tredje anbringende ligeledes forkastes.

Fjerde anbringende

38 For så vidt angår appellantens anbringende vedrørende den almindelige, strukturbetingede forsinkelse, hvormed sagerne behandles af de kompetente nationale retsinstanser, 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 lovligheden 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 (jf. den nævnte kendelse i sagen Asocarne mod Rådet, præmis 26).

39 Det fjerde anbringende må herefter forkastes.

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

Sagens omkostninger

41 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, 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 (Fjerde Afdeling)

1) Appellen forkastes.

2) Appellanten betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 24. april 1996.

R. Grass

Justitssekretær

C.N. Kakouris

Formand for Fjerde Afdeling