BESCHIKKING VAN HET HOF (Vierde kamer)

24 april 1996 *

In zaak C-87/95 P,

Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori (CNPAAP), vertegenwoordigd door P. Adonnino, M. Sanino, M. de Stefano en A. Colabianchi, advocaten te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Goebel, advocaat aldaar, Rue François Faber 1,

requirante,

betreffende hogere voorziening tegen de op 11 januari 1995 door het Gerecht van eerste aanleg (Derde kamer) in zaak T-116/94 gegeven beschikking tussen Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori en de Raad (Jurispr. 1995, blz. II-1), strekkende tot vernietiging van die beschikking,

andere partij bij de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Bandilla, directeur bij zijn juridische dienst, en A. Lucidi, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden,

* Procestaal: Italiaans.

domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de afdeling juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

geeft

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: R. Grass

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij op 20 maart 1995 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft requirante hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 11 januari 1995 (zaak T-116/94, Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori/Raad, Jurispr. 1995, blz. II-1; hierna: de „bestreden beschikking"), voor zover daarin haar beroep, strekkende tot nietigverklaring van verordening (EG) nr. 3604/93 van de Raad van 13 december 1993 tot vaststelling van de definities voor de toepassing van het in artikel 104 A van het Verdrag vastgelegde verbod op bevoorrechte toegang (PB 1993, L 332, blz. 4; hierna: „verordening nr. 3604/93"), en, subsidiair, tot gedeeltelijke nietigverklaring van artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93, niet-ontvankelijk is verklaard.

2 Artikel 104 A EG-Verdrag luidt als volgt:

„1. Niet op overwegingen van bedrijfseconomisch toezicht gebaseerde maatregelen waardoor instellingen of organen van de Gemeenschap, centrale overheden, regionale, lokale of andere overheden, andere publiekrechtelijke lichamen of openbare bedrijven van de Lid-Staten een bevoorrechte toegang tot de financiële instellingen krijgen, zijn verboden.

2. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 C vóór 1 januari 1994 definities vast voor de toepassing van het in lid 1 bedoelde verbod."

3 Op 13 december 1993 stelde de Raad verordening nr. 3604/93 vast, die een omschrijving bevat van de volgende begrippen: „maatregel waardoor een bevoorrechte toegang wordt verkregen" (artikel 1), „overwegingen van bedrijfseconomisch toezicht" (artikel 2), „openbaar bedrijf" (artikel 3) en „financiële instellingen" (artikel 4).

4 Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 3604/93 bepaalt, dat voor de toepassing van artikel 104 A van het Verdrag niet als „financiële instellingen" worden beschouwd:

„— de Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken,

— de financiële diensten van de posterijen wanneer deze deel uitmaken van de sector overheid zoals gedefinieerd overeenkomstig het Europees Stelsel van Economische Rekeningen (ESER) of wanneer hun voornaamste werkzaamheid erin bestaat op te treden als financieel agent van de overheid, en

— de instellingen die deel uitmaken van de sector overheid zoals gedefinieerd overeenkomstig het ESER of waarvan de passiva volledig overeenkomen met een overheidsschuld".

5 Volgens punt 241 van de tweede uitgave van het Europees Stelsel van economische rekeningen (ESER), opgesteld door Eurostat, is de sector „overheid" onderverdeeld in drie subsectoren, te weten de centrale overheid, lagere publiekrechtelijke lichamen en sociale-verzekeringsinstellingen. Deze laatste subsector omvat volgens de punten 244 en 245 van het ESER „alle centrale en plaatselijke institutionele eenheden waarvan de hoofdactiviteit bestaat uit het verstrekken van sociale uitkeringen en die hun middelen voornamelijk verkrijgen uit verplichte sociale-verzekeringspremies van andere eenheden. Deze subsector omvat in het bijzonder de zelfstandige pensioenfondsen en de andere verzekeraars, waarbij de premie aan de verzekerden wordt opgelegd onafhankelijk van het individuele risico waaraan zij blootstaan."

6 Requirante is een publiekrechtelijk lichaam, waarbij advocaten en procureurs die hun beroep onafgebroken op het Italiaanse grondgebied uitoefenen, verplicht zijn aangesloten. Blijkens de bestreden beschikking is zij bij Italiaanse wet nr. 70 van 20 maart 1975 (*GURI* nr. 87 van 2.4.1975) ingedeeld in de categorie publiekrechtelijke lichamen die verplichte sociale-zekerheidsregelingen beheren. Ingevolge artikel 12 van besluitwet nr. 155 van 20 mei 1993, zoals gewijzigd bij omzettingswet nr. 243 van 19 juli 1993 (*GURI* Supplemento ordinario nr. 204 van 31.8.1993), dienen deze lichamen voor de jaren 1993, 1994 en 1995 op een rentedragende rekening-courant bij de Tesoreria centrale dello Stato, die gedurende vijf jaar is geblokkeerd, een bedrag te beleggen gelijk aan 25 % van de ontvangsten uit elke soort bijdragen die zij in de loop van het betrokken jaar hebben ontvangen.

7 Op 4 december 1993 vroeg requirante de Raad te preciseren, dat het in artikel 104 A, lid 1, van het Verdrag neergelegde verbod eveneens gold voor lichamen die verplichte sociale-zekerheidsregelingen beheren.

8 Op 13 december 1993 stelde de Raad verordening nr. 3604/93 vast, die op 1 januari 1994 in werking is getreden. Requirante is van mening, dat zij als publiekrechtelijk lichaam dat een verplichte sociale-zekerheidsregeling beheert, valt onder de definitie van „overheid" in artikel 4, lid 2, laatste streepje, van deze verordening en dat daarom het in artikel 104 A, lid 1, van het Verdrag neergelegde verbod van bevoorrechte toegang tot de financiële instellingen niet op haar van toepassing is.

9 Op 22 maart 1994 heeft requirante voor het Gerecht beroep tot nietigverklaring ingesteld, op grond dat artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 haar indeelde bij de instellingen van de sector „overheid" zoals gedefinieerd overeenkomstig het ESER, en haar bijgevolg uitsloot van de categorie „financiële instellingen" in de zin van artikel 104 A, lid 1, van het Verdrag.

10 Op 30 mei 1994 heeft de Raad krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen dit beroep opgeworpen.

11 Op 8 augustus 1994 hebben de Cassa nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore dei Geometri, de Cassa nazionale del Notariato en de Cassa nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri et gli Architetti liberi professionisti overeenkomstig artikel 115 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van requirante. Op 9 augustus 1994 heeft de Commissie verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

De bestreden beschikking

12 Op 11 januari 1995 heeft het Gerecht op grond van artikel 111 van zijn Reglement voor de procesvoering de bestreden beschikking gegeven.

13 Het Gerecht heeft er in de eerste plaats aan herinnerd, dat artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag de ontvankelijkheid van een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring van een verordening afhankelijk stelt van de voorwaarde, dat de bestreden handeling in werkelijkheid een beschikking in de zin van artikel 189 van het Verdrag vormt die de verzoeker rechtstreeks en individueel raakt. Waar de in verordening nr. 3604/93 gegeven definities in algemene en abstracte termen zijn gesteld en dus rechtsgevolgen teweegbrengen voor op algemene en abstracte wijze bepaalde categorieën van ondernemingen en instellingen, moet de bestreden handeling evenwel worden aangemerkt als een normatieve handeling van algemene strekking. Zelfs indien was aangetoond, dat de personen op wie artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 van toepassing is, identificeerbaar waren op het moment waarop de bepaling werd vastgesteld, zou dit niet afdoen aan het normatieve karakter ervan, in aanmerking genomen dat zij enkel het oog heeft op objectieve situaties rechtens of feitelijk (r. o. 21-25).

14 In de tweede plaats heeft het Gerecht opgemerkt dat, ofschoon een handeling die naar haar aard en draagwijdte een normatief karakter heeft een natuurlijke of rechtspersoon individueel kan raken, deze handeling, wil een dergelijke persoon kunnen worden aangemerkt als individueel geraakt, hem in zijn rechtspositie dient te treffen uit hoofde van een feitelijke situatie die hem karakteriseert ten opzichte van ieder ander en hem individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat van een beschikking. Het in artikel 104 A, lid 1, van het Verdrag neergelegde verbod van bevoorrechte toegang tot de financiële instellingen heeft echter slechts betrekking op de financiële instellingen, en artikel 104 A, lid 2, waarop verordening nr. 3604/93 is gebaseerd, machtigt de Raad enkel om de definities van de in lid 1 gebezigde begrippen te preciseren en niet om dit verbod uit te breiden tot niet-financiële instellingen. De omstandigheid dat requirante overeenkomstig het Italiaanse recht een afdrachtverplichting heeft en dat zij de Raad vóór de vaststelling van verordening nr. 3604/93 schriftelijk op de hoogte heeft gesteld van haar situatie, kan haar niet karakteriseren ten opzichte van iedere andere onderneming of instelling, aangezien zij zich in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die van elke andere niet-financiële onderneming of instelling voor welke de huidige of toekomstige wetgeving van een Lid-Staat in een bevoorrechte toegang voorziet of zou kunnen voorzien (r. o. 26-28).

15 Wat requirantes subsidiaire stelling betreft, dat artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 haar individueel raakt, heeft het Gerecht vastgesteld, dat deze bepaling haar slechts raakt in haar objectieve hoedanigheid van overheid. Zo richt deze bepaling zich in algemene en abstracte bewoordingen tot elke instelling

of onderneming die deel uitmaakt van de sector „overheid", zoals eveneens in algemene en abstracte bewoordingen gedefinieerd door het ESER. Requirante kan derhalve niet stellen individueel te zijn geraakt door verordening nr. 3604/93 noch door artikel 4, lid 2, laatste streepje, van deze verordening (r. o. 29-31).

16 Onder deze omstandigheden heeft het Gerecht geoordeeld, dat het beroep kennelijk niet-ontvankelijk was en dat geen uitspraak behoefde te worden gedaan over de verzoeken tot interventie (r. o. 32).

De middelen van partijen

17 Om te beginnen preciseert requirante, dat de hogere voorziening strekt tot vernietiging van de bestreden beschikking voor zover daarbij haar beroep niet-ontvankelijk is verklaard, strekkende tot nietigverklaring van artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 voor zover dit bepaalt, dat de instellingen „die deel uitmaken van de sector ‚overheid' zoals gedefinieerd overeenkomstig het ESER", niet als financiële instellingen worden beschouwd.

18 Tot staving van de conclusies strekkende tot vernietiging van de bestreden beschikking voert requirante in wezen vier middelen aan.

19 In de eerste plaats verwijst zij naar haar argumenten in het verzoekschrift en in haar bij het Gerecht ingediende opmerkingen over de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

20 In de tweede plaats zet zij uiteen, dat de Raad bij de opstelling van de vereiste definities voor de toepassing van het in artikel 104 A, lid 1, van het Verdrag neergelegde verbod de verschillende begripsomschrijvingen van „overheid" en „financiële instellingen" die bestaan, had moeten onderzoeken en deze begrippen had moeten definiëren met inachtneming van de doelstelling van artikel 104 A van het Verdrag. De Raad heeft de niet-financiële instellingen echter gedefinieerd door te verwijzen naar het ESER, een document waarin aan de Lid-Staten gemeenschappelijke statistische criteria worden gegeven en dat op vrijwillige basis wordt toegepast, aangezien het niet verbindend is en dus elk rechtskarakter mist. Deze definitie is daarom niet in overeenstemming met artikel 104 A, lid 1, van het Verdrag. Om te beginnen gedragen de sociale-zekerheidsorganen zich hetzelfde als financiële instellingen. Voorts moet rekening worden gehouden met het rechtskarakter van het verzekeringsorgaan, in die zin dat autonome organen een andere positie behoren te hebben dan de overheid. Ten slotte wordt dit juridische onderscheidingscriterium weerspiegeld in een economisch verschil tussen de sociale-verzekeringsorganen waarvan de passiva overeenkomen met een overheidsschuld, en die waarvan de passiva volkomen onafhankelijk zijn van de overheidsschuld. Requirante concludeert, dat de definitie van overheid die de Raad heeft gebruikt om de niet-financiële instellingen in de zin van verordening nr. 3604/93 te definiëren, niet in overeenstemming is met de bij artikel 104 A, lid 2, EG-Verdrag verleende machtiging.

21 In de derde plaats is requirante van mening, dat artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 in werkelijkheid een beschikking bevat, namelijk om haar met behulp van de ESER-definitie van overheid uit te sluiten van de categorie financiële instellingen en haar situatie niet te onderscheiden in het kader van de definitie van niet-financiële instellingen. Deze beschikking, waarbij geen rekening is gehouden met haar bijzondere rechtskarakter en de afdrachtverplichting naar Italiaans recht, hoewel deze gegevens tijdig waren medegedeeld, is een beschikking die, omdat zij nadelige gevolgen heeft voor haar werkzaamheid, haar rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag.

22 In de vierde plaats betoogt requirante, dat afwijzing van de hogere voorziening in een schending van haar rechten van de verdediging zou resulteren wegens het ontbreken van een effectieve beroepsmogelijkheid bij de nationale rechterlijke

instanties. Als gevolg van de algemene en structurele vertraging in de afhandeling van zaken door de bevoegde rechterlijke instanties garandeert het Italiaanse rechtsstelsel de particulieren onvoldoende bescherming. Dit ontbreken van een effectieve beroepsmogelijkheid brengt in ernstige mate schade toe aan de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing van handelingen van instellingen van de Gemeenschap, zoals deze door het Verdrag en door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt voorgeschreven.

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

24 In de eerste plaats stelt de Raad vast, dat requirante geen enkel juridisch argument aanvoert waaruit zou kunnen blijken dat het Gerecht door de niet-ontvankelijkverklaring het gemeenschapsrecht heeft geschonden, of waardoor de juistheid van de rechtspraak van het Hof waarop het Gerecht zich heeft gebaseerd, op losse schroeven zou komen te staan.

25 In de tweede plaats zijn de grieven die requirante tegen de Raad aanvoert met betrekking tot de vaststelling van verordening nr. 3604/93, onvoldoende om de ontvankelijkheid van het beroep te rechtvaardigen.

26 In de derde plaats heeft requirante het betoog, dat de bestreden bepaling haar individueel en rechtstreeks raakt, reeds aangevoerd voor het Gerecht, dat het heeft verworpen. Dit betoog bevat overigens geen nieuwe aspecten die afbreuk zouden kunnen doen aan de juistheid van het oordeel van het Gerecht.

27 In de vierde plaats kunnen de argumenten ter zake van een vermeend ontbreken van een effectieve beroepsmogelijkheid voor de nationale rechterlijke instanties,

niet de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring op basis van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag rechtvaardigen, wanneer niet is voldaan aan de criteria voor die ontvankelijkheid. De niet-ontvankelijkheid van een dergelijk beroep betekent overigens niet, dat requirante over geen enkel ander rechtsmiddel beschikt, met name in het kader van artikel 177 van het Verdrag.

Beoordeling door het Hof

28 Op grond van artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof, wanneer de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is, deze op ieder moment bij met redenen omklede beschikking afwijzen.

Het eerste middel

29 Uit artikel 51 van 's Hofs Statuut-EG alsmede uit artikel 112, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgt, dat in een hogere voorziening duidelijk moet worden uiteengezet, tegen welke onderdelen van het arrest zij is gericht en welke argumenten rechtens tot staving van de vordering tot vernietiging van het arrest worden aangevoerd.

30 Volgens vaste rechtspraak voldoet een hogere voorziening die slechts de reeds voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten — met inbegrip van die welke zijn gebaseerd op door het Gerecht verworpen feiten — herhaalt of letterlijk overneemt, niet aan dit vereiste; een dergelijke hogere voorziening beoogt immers in werkelijkheid slechts een nieuw onderzoek van het bij het Gerecht ingediende verzoek, iets waartoe het Hof op grond van artikel 49 van zijn Statuut-EG niet

bevoegd is (zie onder meer beschikking van 17 oktober 1995, zaak C-62/94 P, Turner, Jurispr. 1995, blz. I-3177, r. o. 17).

31 Ten aanzien van het eerste middel volstaat de vaststelling, dat requirante buiten de verwijzing naar de argumenten die zij voor het Gerecht reeds had uiteengezet, niets heeft aangevoerd om aan te tonen, dat het Gerecht bij zijn beoordeling van een verkeerde rechtsopvatting is uitgegaan. Dit middel moet daarom als kennelijk niet-ontvankelijk worden afgewezen.

Het tweede middel

32 Het tweede middel, ontleend aan een vermeende onverenigbaarheid tussen de bij artikel 104 A, lid 2, EG-Verdrag aan de Raad verleende machtiging en de inhoud van verordening nr. 3604/93, betreft uitsluitend de grond van de zaak. Het is daarom kennelijk irrelevant voor de ontvankelijkheid van het beroep en moet dientengevolge worden afgewezen.

Het derde middel

33 Wat het daarin ontwikkelde betoog betreft, dat artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 in werkelijkheid een beschikking vormt die requirante individueel en rechtstreeks raakt, zij er in de eerste plaats aan herinnerd, dat het Hof in het arrest van 14 december 1962 (Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Jurispr. 1962, blz. 945) heeft geoordeeld, 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 normatieve handeling en een beschikking in de zin van laatstgenoemd artikel moet worden gezocht in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling.

34 Bovendien is het 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 (zie beschikking van 23 november 1995, zaak C-10/95 P, Asocarne, Jurispr. 1995, blz. I-4149, r. o. 30, en de in die beschikking aangehaalde rechtspraak).

35 In casu moet worden vastgesteld, dat de in verordening nr. 3604/93 gegeven definities in algemene en abstracte termen zijn gesteld en dus rechtsgevolgen teweegbrengen voor op algemene en abstracte wijze bepaalde categorieën van ondernemingen en instellingen, zodat zij voor elk van deze ondernemingen en instellingen moeten worden aangemerkt als normatief en van algemene strekking. Zelfs indien was aangetoond, dat de personen op wie artikel 4, lid 2, laatste streepje, van verordening nr. 3604/93 van toepassing is, identificeerbaar waren op het moment waarop de bepaling werd vastgesteld, zou dit niet afdoen aan het normatieve karakter van die bepaling, gelet op het feit dat zij enkel het oog heeft op objectieve situaties rechtens of feitelijk.

36 Ook al heeft het Hof erkend, gelijk het Gerecht terecht heeft opgemerkt, dat een bepaling van normatieve aard onder bepaalde omstandigheden sommigen van de betrokken marktdeelnemers individueel kan raken (zie arrest van 18 mei 1994, zaak C-309/89, Codorníu, Jurispr. 1994, blz. I-1853, r. o. 19), op deze rechtspraak kan in casu geen beroep worden gedaan aangezien de bestreden bepaling, anders dan de in die zaken bestreden handelingen, geen inbreuk heeft gemaakt op een specifiek recht van requirante in de zin van die rechtspraak.

37 Onder die omstandigheden moet het derde middel eveneens worden afgewezen.

Het vierde middel

38 Met betrekking tot het vierde middel dat requirante 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 was 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 natuurlijke 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 (zie beschikking Asocarne, reeds aangehaald, r. o. 26).

39 Bijgevolg moet het vierde middel worden afgewezen.

40 Mitsdien moet de hogere voorziening krachtens artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering als kennelijk ongegrond worden afgewezen.

Kosten

41 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 requirante in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vierde kamer)

beschikt:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Requirante wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Luxemburg, 24 april 1996.

De griffier

R. Grass

De president van de Vierde kamer

C. N. Kakouris