DOMSTOLENS BESLUT (fjärde avdelningen)

den 24 april 1996 *

I mål C-87/95 P,

Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori (CNPAAP), företrädd av advokaterna Pietro Adonnino, Mario Sanino, Maurizio de Stefano och Alberto Colabianchi, Rom, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Marianne Goebel, 1, rue François Faber,

klagande,

angående överklagande av beslut meddelat den 11 januari 1995 av förstainstansrätten (tredje avdelningen) i mål T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mot rådet (Rec. s. II-1), i vilket det förs talan om ogiltigförklaring av detta beslut,

i vilket den andra parten är:

Europeiska unionens råd, företrätt av Rüdiger Bandilla, chef vid rättstjänsten, och Antonio Lucidi, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i

* Rättegångsspråk: italienska.

Luxemburg hos direktören Bruno Eynard, avdelningen för rättsfrågor, Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. N. Kakouris samt domarna P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray (referent),

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

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Beslut

1 Klaganden har i en skrivelse, som har inkommit till förstainstansrättens kansli den 20 mars 1995, överklagat beslutet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt av den 11 januari 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori mot rådet (T-116/94, Rec. s. II-1, nedan kallat det överklagade beslutet) att avvisa klagandens talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EG) nr 3604/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av det förbud mot positiv särbehandling som anges i artikel 104a i EG-fördraget (EGT nr L 332, s. 4, nedan kallad förordning nr 3604/93) och i andra hand en partiell ogiltigförklaring av artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93.

2 I artikel 104a i EG-fördraget föreskrivs att

"1) Varje åtgärd som ger gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i medlemsstaterna en positiv särbehandling hos finansinstitut är förbjuden i den mån åtgärden inte är baserad på tillsynsmässiga hänsyn.

2) Rådet skall före den 1 januari 1994 enligt förfarandet i artikel 189c fastställa definitioner för tillämpningen av det förbud som avses i punkt 1."

3 Den 13 december 1993 antog rådet förordning nr 3604/93, som innehåller definitioner av följande uttryck: "åtgärd som innebär en positiv särbehandling" (artikel 1), "tillsynsmässiga hänsyn" (artikel 2), "offentligt företag" (artikel 3) och "finansinstitut" (artikel 4).

4 Av artikel 4.2 i förordning nr 3604/93 framgår att följande inte anses som "finansinstitut" i den mening som avses i artikel 104a i fördraget

"— Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna,

— postväsendets finansiella tjänster, när de omfattas av den offentliga sektorn såsom den definieras enligt det europeiska systemet för nationalräkenskaper, eller när deras huvudsakliga verksamhet är att handha finansiella tjänster i den offentliga förvaltningen

och

— de institutioner som ingår i den 'offentliga sektorn', definierad i enlighet med det europeiska systemet för nationalräkenskaper, och vilkas skulder i sin helhet motsvaras av en post i statsskulden."

5 I punkt 241 i den andra upplagan av det europeiska systemet för nationalräkenskaper (nedan kallat SEC), upprättat genom Eurostat, föreskrivs att den "offentliga sektorn" skall omfatta tre underavdelningar, nämligen en central förvaltning, lokala förvaltningar och socialförvaltningar. I punkterna 244 och 245 i SEC definieras den sistnämnda underavdelningen såsom omfattande "alla institutionella enheter, centrala såväl som lokala, vilkas huvudsakliga verksamhet är att tillhandahålla sociala tjänster och vilkas huvudsakliga medel består av de obligatoriska sociala avgifter som betalas av andra enheter. Denna underavdelning innefattar särskilt de fristående pensionskassor och de andra försäkringsorgan vid vilka premien tillämpas på försäkringshavarna oberoende av de enskilda risker som dessa är utsatta för".

6 Klaganden är ett offentligt organ som advokater och ombud, vilka fortlöpande utövar sitt yrke på italienskt territorium, måste vara anslutna till. Av det överklagade beslutet framgår att klaganden i den italienska lagen nr 70 av den 20 mars 1975 (*GURI* nr 87 av den 2 april 1975) har klassificerats som ett offentligt organ för förvaltning av ett obligatoriskt försäkrings-och stödsystem. Dylika organ skall, enligt artikel 12 i dekretlagen nr 155 av den 20 maj 1993, såsom den har ändrats genom lagen om fastställande nr 243 av den 19 juli 1993 (*GURI* Supplemento ordinario nr 204 av den 31 augusti 1993), under åren 1993, 1994 och 1995 sätta in ett belopp som motsvarar 25 procent av intäkterna från alla slags avgifter som erhållits under referensåret på ett räntebärande konto i Tesoreria centrale dello Stato (statskassan), som kommer att vara spärrat under fem år.

7 Den 4 december 1993 uppmanade klaganden rådet att precisera att det förbud som stadgas i artikel 104a.1 i fördraget även gäller organ som förvaltar obligatoriska försäkrings-och stödsystem.

8 Den 13 december 1993 antog rådet förordning nr 3604/93, som trädde i kraft den 1 januari 1994. I egenskap av ett offentligt organ för förvaltning av ett obligatoriskt försäkrings-och stödsystem ansåg sig klaganden därmed omfattas av den definition av "offentlig förvaltning" som ges i artikel 4.2 sista strecksatsen i denna förordning, och följaktligen skulle klaganden inte omfattas av det förbud mot positiv särbehandling som stadgas i artikel 104a.1 i fördraget.

9 Den 22 mars 1994 väckte klaganden talan om ogiltigförklaring vid förstainstansrätten med anledning av att organet enligt artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93 klassificerades som en institution som ingick i den "offentliga sektorn", definierad i enlighet med SEC, och som följaktligen inte ingick i kategorin "finansinstitut" i den mening som avses i artikel 104a.1 i fördraget.

10 Rådet framställde den 30 maj 1994 en invändning om rättegångshinder mot denna talan med stöd av artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler.

11 Den 8 augusti ansökte Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore dei geometri, Cassa nazionale del notariato och Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti om att få intervenera i tvisten till stöd för klagandens yrkanden i enlighet med artikel 115 i rättegångsreglerna. Den 9 augusti 1994 ansökte kommissionen om att få intervenera i tvisten till stöd för rådets yrkanden.

Det överklagade beslutet

12 Den 11 januari 1995 meddelade förstainstansrätten med stöd av artikel 111 i rättegångsreglerna det överklagade beslutet.

13 Inledningsvis erinrade förstainstansrätten om att enligt artikel 173 fjärde stycket i fördraget skall möjligheten att pröva en talan om ogiltigförklaring, som väckts av en fysisk eller juridisk person gentemot en förordning, vara underkastad villkoret att den angripna rättsakten i själva verket utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 189 i fördraget, som direkt och personligen berör sökanden. Eftersom de i förordning nr 3604/93 fastställda definitionerna är avfattade i allmänna och abstrakta ordalag och alltså medför rättsverkningar för kategorier av allmänt och abstrakt bestämda företag och institutioner, bör förordningen anses ha en allmän räckvidd och normativ betydelse. Även om det fastslogs att de subjekt på vilka artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93 äger tillämpning kunde identifieras vid tidpunkten för rättsaktens antagande, skulle det inte räcka för att ifrågasätta denna bestämmelses normativa beskaffenhet, med beaktande av att den endast avser objektiva rättsliga eller faktiska förhållanden (punkt 21—25).

14 Vidare påpekade förstainstansrätten att även om en rättsakt som till sin beskaffenhet och räckvidd är av normativt slag personligen kan beröra en fysisk eller juridisk person, så att en sådan person kan anses som personligen berörd, krävs det att personen påverkas i sin rättsliga ställning på grund av en faktisk omständighet som utmärker honom i förhållande till varje annan person och individualiserar honom på ett sätt som motsvarar vad som gäller för en person till vilken ett beslut riktas. Förbudet mot positiv särbehandling hos finansinstitut enligt artikel 104a.1 i fördraget avser endast finansinstitut, och rådet har genom artikel 104a.2, som ligger till grund för förordning nr 3604/93, uteslutande tilldelats befogenhet att närmare fastställa definitioner av de begrepp som används i punkt 1 och inte att utvidga detta förbud till icke finansiella institutioner. De omständigheterna att sökanden enligt italiensk rätt var underkastad en obligatorisk avgift och att denne skriftligen hade underrättat rådet om sin situation innan förordning nr 3604/93 antogs var inte av sådant slag att de utmärkte sökanden i förhållande till varje annat företag eller annan institution, eftersom sökanden befann sig i en situation som var jämförbar med den som gällde för varje annan icke finansiell institution eller annat företag som var eller skulle kunna bli föremål för en medlemsstats aktuella eller framtida lagstiftning om positiv särbehandling (punkt 26—28).

15 Vad beträffade sökandens andrahandsyrkande att denne var personligen berörd av artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93 konstaterade förstainstansrätten att organet inte påverkades av denna bestämmelse på annat sätt än genom sin objektiva egenskap av offentlig förvaltning. Bestämmelsen riktade sig således i

abstrakta och allmänna ordalag till samtliga institutioner och företag som tillhörde den "offentliga sektorn", såsom den definierades i lika abstrakta och allmänna termer enligt SEC. Sökanden kunde därför inte göra anspråk på att vara personligen berörd vare sig av förordning nr 3604/93 eller artikel 4.2 sista strecksatsen i förordningen (punkt 29—31).

16 Under dessa omständigheter ansåg förstainstansrätten att det var uppenbart att talan skulle avvisas och att det saknades skäl att pröva interventionsansökningarna (punkt 32).

Av parterna anförda grunder

17 Inledningsvis har klaganden uppgett att överklagandet avser ett upphävande av det överklagade beslutet att avvisa dennes talan om ogiltigförklaring av artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93, i den mån som det däri föreskrivs att institutioner "som ingår i den 'offentliga sektorn', definierad i enlighet med SEC", inte är att anse som finansinstitut.

18 Till stöd för yrkandet om upphävande av det överklagade beslutet har klaganden i huvudsak åberopat fyra grunder.

19 För det första har klaganden hänvisat till de argument som har framförts i ansökan samt i de yttranden som ingavs till förstainstansrätten angående den av rådet framställda invändningen om rättegångshinder.

20 För det andra har klaganden anfört att rådet för att anta nödvändiga definitioner för tillämpning av det förbud som fastställs i artikel 104a.1 i fördraget borde ha analyserat de olika begrepp som fanns för den offentliga sektorn och finansinstitut och definierat dessa med beaktande av syftet med artikel 104a i fördraget. Rådet skulle ha definierat icke finansiella institutioner mot bakgrund av SEC, ett dokument genom vilket det införs gemensamma statistiska kriterier för medlemsstaterna, och som tillämpas på frivillig grund i den mån som det inte är obligatoriskt och därför saknar normativ karaktär. Denna definition överensstämmer därför inte med syftet med artikel 104a.1 i fördraget. För det första fungerar organen för social trygghet som finansinstitut. Vidare bör försäkringsorganens juridiska form beaktas, i den mening som fristående organ bör ha en annan ställning i förhållande till offentlig förvaltning. Slutligen återspeglar sig detta kriterium för rättslig åtskillnad i en åtskillnad av ekonomisk karaktär mellan socialförsäkringsorgan vars skulder motsvaras av en post i statsskulden och sådana organ vars skulder är helt oberoende av statsskulden. Klaganden har dragit slutsatsen att den definition av offentlig förvaltning som rådet har använt för att definiera icke finansiella institutioner i förordning nr 3604/93 inte är förenlig med rådets befogenhet enligt artikel 104a.2 i EG-fördraget.

21 För det tredje anser klaganden att artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93 i själva verket innebär ett beslut att använda den definition av offentlig förvaltning som ges i SEC som ett kriterium för att göra det möjligt att undanta klaganden från kategorin finansinstitut och inte särskilja klagandens situation vid definitionen av icke finansiella institutioner. Enligt klaganden skulle detta beslut, som fattats utan beaktande av organets särskilda juridiska form och den obligatoriska avgiften enligt italiensk rätt, trots att rådet hade underrättats om dessa omständigheter i behövlig tid, genom sina negativa effekter på dennes verksamhet beröra klaganden direkt och personligen i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget.

22 För det fjärde har klaganden gjort gällande att för det fall överklagandet ogillades skulle det innebära ett åsidosättande av klagandens rätt till försvar, på grund av att det saknas verkliga möjligheter att väcka talan vid de nationella domstolarna. På

grund av att mål som handläggs av de nationella domstolarna allmänt och strukturellt försenas kan nämligen inte det italienska rättssystemet garantera enskilda ett tillräckligt skydd. Denna avsaknad av verkliga möjligheter att väcka talan innebär att den rätt till en sådan effektiv domstolsprövning av gemenskapsinstitutionernas rättsakter som följer av fördraget och av Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna allvarligt undergrävs.

23 I sitt svaromål har rådet yrkat att överklagandet skall ogillas.

24 För det första har rådet konstaterat att klaganden inte har anfört några rättsliga argument som visar att förstainstansrätten åsidosatt gemenskapsrätten när den förklarat att talan skulle avvisas eller som skulle kunna leda till att det kan sättas i fråga om domstolens rättspraxis, som låg till grund för förstainstansrättens beslut, är välgrundad.

25 För det andra är de anmärkningar som klaganden har riktat mot rådet angående antagandet av förordning nr 3604/93 inte relevanta för frågan om talans upptagande till sakprövning.

26 För det tredje har klagandens argumentation om att denne är direkt och personligen berörd av den omtvistade bestämmelsen redan framställts vid förstainstansrätten, som förkastade den. För övrigt innehåller denna argumentation inte några nya omständigheter som skulle kunna leda till att det välgrundade i förstainstansrättens bedömning sätts i fråga.

27 För det fjärde kan inte argumentet angående en påstådd avsaknad av verklig möjlighet att väcka talan vid de nationella domstolarna motivera att en talan om ogil-

tigförklaring på grundval av artikel 173 fjärde stycket i fördraget tas upp till sakprövning, då förutsättningarna för ett sådant upptagande till prövning inte är uppfyllda. För övrigt innebär inte avvisningen av en sådan talan att klaganden inte förfogar över andra rättsmedel, bland annat inom ramen för artikel 177 i fördraget.

Domstolens bedömning

28 När det är uppenbart att ett överklagande inte kan upptas till sakprövning eller är uppenbart ogrundat kan domstolen vid varje tidpunkt med stöd av artikel 119 i rättegångsreglerna avvisa eller ogilla det genom motiverat beslut.

Den första grunden

29 Av artikel 51 i stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler framgår att ett överklagande skall innehålla uppgifter om vilka delar av avgörandet som angrips samt de rättsliga grunder som anförs till stöd för yrkandet om upphävande av avgörandet.

30 Enligt en fast rättspraxis uppfyller inte ett överklagande, som inskränker sig till att upprepa eller ordagrant återge de grunder och argument som redan har anförts vid förstainstansrätten, inklusive sådana som grundade sig på omständigheter som denna domstol uttryckligen har ogillat, detta krav. Ett sådant överklagande utgör i själva verket endast en begäran om omprövning av den ansökan som framställts till förstainstansrätten, vilket enligt artikel 49 i stadgan för Europeiska gemenskaper-

nas domstol inte omfattas av domstolens behörighet (se särskilt beslut av den 17 oktober 1995, Turner mot kommissionen, C-62/94 P, REG s. I-3177, punkt 17).

31 Vad beträffar den första grunden räcker det att konstatera att klaganden, genom att hänvisa till argument som redan framförts vid förstainstansrätten, inte har anfört några argument som visar att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning vid sin bedömning. Den grunden skall därför avvisas, eftersom det är uppenbart att den inte kan tas upp till sakprövning.

Den andra grunden

32 Den andra grunden som avser att rådets befogenhet enligt artikel 104a.2 i EG-fördraget skulle vara oförenlig med innehållet i förordning nr 3604/93 avser uteslutande sakfrågan i målet. Följaktligen saknar grunden uppenbarligen relevans vad gäller frågan om talan kan tas upp till sakprövning och skall därför förkastas.

Den tredje grunden

33 Vad beträffar den grund som avser att artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93 i själva verket är ett beslut som berör klaganden direkt och personligen, bör det inledningsvis noteras att domstolen i dom av den 14 december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet (16/62 och 17/62, Rec. s. 901), har ansett att uttrycket "beslut" i artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget, numera artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget, skall förstås i

den tekniska mening som det ges i artikel 189 i samma fördrag. Kriteriet för att skilja mellan en normativ rättsakt och ett beslut i den mening som avses i den sistnämnda artikeln står att finna i huruvida den ifrågavarande rättsakten har allmän räckvidd eller inte.

34 Som framgår av en fast rättspraxis kan inte heller rättsaktens normativa beskaffenhet sättas i fråga på grund av att det är möjligt att med större eller mindre precision fastställa hur många rättssubjekt som är föremål för rättsaktens tillämpning, eller till och med identifiera dessa (se beslut av den 23 november 1995, Asocarne mot rådet, C-10/95 P, REG s. I-4149, punkt 30, och däri citerad rättspraxis).

35 I detta fall kan det konstateras att de i förordning nr 3604/93 fastställda definitionerna, som är avfattade i allmänna och abstrakta ordalag och alltså medför rättsverkningar för kategorier av allmänt och abstrakt bestämda företag och institutioner, skall anses ha en allmän och normativ betydelse. Även om det hade fastslagits att de subjekt som artikel 4.2 sista strecksatsen i förordning nr 3604/93 äger tillämpning på kunde identifieras vid tidpunkten för rättsaktens antagande, skulle det inte räcka för att ifrågasätta denna bestämmelses normativa beskaffenhet, med beaktande av att den endast avser objektiva rättsliga eller faktiska förhållanden.

36 Även om domstolen, som förstainstansrätten på goda grunder har påpekat, har erkänt att en bestämmelse av normativ karaktär under vissa omständigheter personligen kan beröra vissa berörda ekonomiska aktörer (se dom av den 18 maj 1994, Codorniu mot rådet, C-309/89, Rec. s. I-1853, punkt 19), kan denna rättspraxis inte åberopas i detta fall, eftersom den angripna bestämmelsen, till skillnad från de rättsakter som var föremål för talan i de målen, inte kränker någon särskild rättighet för klaganden i den mening som avses i denna rättspraxis.

37 Under dessa omständigheter skall även den tredje grunden förkastas.

Den fjärde grunden

38 Vad beträffar den fjärde grunden angående den strukturella och endemiska försening som har konstaterats i handläggningen av mål vid de behöriga nationella domstolarna, kan det konstateras att även om en sådan omständighet skulle kunna fastställas, skulle den inte kunna motivera en ändring av det system för rättsmedel och förfarande som inrättats genom artiklarna 173, 177 och 178 i fördraget och som är avsett att anförtro domstolen kontrollen av att institutionernas rättsakter är lagenliga. I vart fall medger inte denna omständighet att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person som inte uppfyller villkoren i artikel 173 fjärde stycket kan tas upp till sakprövning. Förstainstansrätten kunde därför inte beakta en sådan omständighet i det överklagade beslutet (se ovannämnt beslut i målet Asocarne mot rådet, punkt 26).

39 Härav följer att den fjärde grunden skall förkastas.

40 Under dessa omständigheter skall överklagandet ogillas såsom uppenbart ogrundat med tillämpning av artikel 119 i rättegångsreglerna.

Rättegångskostnader

41 Enligt artikel 69.2 skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Eftersom klaganden är tappande part, skall denne förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

följande beslut:

1) Överklagandet ogillas.

2) Klaganden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 24 april 1996

R. Grass

Justitiesekreterare

C. N. Kakouris

Ordförande på fjärde avdelningen