RETTENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)
29. november 1994 *

I sagerne T-479/93 og T-559/93,

Giorgio Bernardi, med bopæl i Luxembourg, ved advokat Stefano Giorgi, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg, 5, rue des Bains,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-Josée Jonczy og Nicola Annecchino, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutninger SG(92) D/92722 og SG(93) D/14567 af 2. marts 1993 og af 2. september 1993, hvorved Kommissionen afslog sagsøgerens anmodninger om at indlede proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 169 mod Storhertugdømmet Luxembourg, en

* Processprog: italiensk.

påstand om, at det fastslås, at Kommissionen i strid med EØF-traktatens artikel 175 har undladt at indlede ovennævnte procedure mod Storhertugdømmet Luxembourg, en påstand om, at Kommissionen tilpligtes at indlede nævnte procedure, en påstand om, at det fastslås, at de luxembourgske myndigheder har tilsidesat fællesskabsretten, samt en påstand om, at det anerkendes, at sagsøgeren har ret til erstatning for den skade, som han mener at have lidt,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne R. Schintgen og R. García-Valdecasas,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1 Sagsøgeren, som er italiensk statsborger, og som ønsker at udøve advokatvirksomhed i Luxembourg, indgav den 30. juni 1989 en anmodning om anerkendelse af sit italienske eksamensbevis (»laurea in giurisprudenza« fra Università degli Studi »G.

d'Annunzio« di Teramo/Chieti, dateret den 28.3.1989) til de luxembourgske myndigheder med henblik på at kunne udøve advokatvirksomhed i denne medlemsstat.

2 Den nationale lovgivning, nemlig den storhertugelige anordning af 21. januar 1978 om tilrettelæggelse af advokatfuldmægtiguddannelsen og om adgangen til notarembedet (*Mémorial* 1978, nr. 3, s. 40), fastsætter en række betingelser for meddelelse af bestalling, herunder anerkendelse af et juridisk eksamensbevis, hvoraf det fremgår, at indehaveren har gennemgået et fuldt studieforløb på mindst fire år, tilbagelagt en periode som advokatfuldmægtig omfattende supplerende kurser i luxembourgsk ret, optagelse på listen over advokatfuldmægtige, gennemførelse af uddybende studier af en varighed på ca. tre år, bestået af en afsluttende eksamen samt optagelse på listen over »avocats-avoués«.

3 Mellem oktober 1988 og februar 1989 fulgte sagsøgeren kurserne i luxembourgsk ret, som indgår i advokatfuldmægtiguddannelsen. Den 27. januar 1990 fik han adgang til den følgende del af uddannelsen.

4 Den 27. februar 1990 meddelte den luxembourgske undervisningsminister sagsøgeren afslag på anmodningen af 30. juni 1989 om anerkendelse af hans eksamensbevis.

5 Ved afgørelse af 5. marts 1990 afviste rådet for det luxembourgske advokatsamfund at optage sagsøgeren på listen over advokatfuldmægtige i Luxembourg. Den 5. april 1990 anlagde sagsøgeren sag til prøvelse af denne afgørelse med påstand om, at den nationale ret skulle forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til EØF-traktatens artikel 177. Sagsøgte blev frifundet, og påstanden om præjudiciel forelæggelse blev forkastet.

6 Den 10. september 1990 anlagde sagsøgeren sag for Luxembourgs Conseil d'Etat med påstand om annullation af den ministerielle afgørelse af 27. februar 1990 samt med påstand om, at den nationale ret skulle forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til traktatens artikel 177. Ved Conseil d'Etat's afgørelse af 18. april 1991 blev sagsøgte frifundet, og påstanden om præjudiciel forelæggelse blev forkastet.

7 Sagsøgeren indgav derefter flere klager til Kommissionen, hvoraf de første var dateret den 21. juni og den 19. september 1990, og hvori han gjorde gældende, at de i hans sag trufne afgørelser var i strid med fællesskabsretten.

8 Ved skrivelse af 10. august 1990 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den ikke havde kunnet konstatere nogen tilsidesættelse af fællesskabsretten fra de luxembourgske myndigheders side. I en yderligere klage af 25. oktober 1992 anmodede sagsøgeren på ny Kommissionen om at gribe ind over for Storhertugdømmet Luxembourg i henhold til EØF-traktatens artikel 169. Ved skrivelse af 12. december 1992 henvendte sagsøgeren sig direkte til Kommissionens formand. Han modtog svar med Kommissionens skrivelse af 2. marts 1993, hvori det meddeltes, at de luxembourgske myndigheders adfærd ikke indebar en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

9 Sagsøgeren anlagde derefter sag ved Domstolen. Stævningen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 5. maj 1993 under nr. C-270/93. Sagen blev henvist til Retten ved Domstolens kendelse af 27. september 1993 i medfør af Rådets afgørelse 93/350/Euratom/EKSF/EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF/EØF/Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21) og blev registreret på Rettens Justitskontor under nr. T-479/93.

10 Ved skrivelser af 1. og 7. juli 1993 indgav sagsøgeren nye klager til Kommissionen med henblik på indledning af en traktatbrudsprocedure mod Storhertugdømmet Luxembourg.

11 Ved skrivelse af 2. september 1993 oplyste Kommissionen atter sagsøgeren om, at den ikke havde kunnet konstatere tilsidesættelse af fællesskabsretten fra de luxembourgske myndigheders side.

12 Efterfølgende har sagsøgeren anlagt endnu en sag, som blev registreret på Rettens Justitskontor den 3. november 1993 under nr. T-559/93.

13 Rettens præsident har henvist de to sager til Fjerde Afdeling. Ved afgørelse af 7. juli 1994 henviste Retten de to sager til en afdeling sammensat af tre dommere.

Parternes påstande

14 I stævningen i sag T-479/93 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning SG(92) D/92722 af 2. marts 1993 vedrørende afslag på sagsøgerens anmodning om anvendelse af traktatens artikel 169 over for Storhertugdømmet Luxembourg annulleres.

— Det fastslås, at Kommissionen i strid med EØF-traktatens artikel 175 har undladt at tage stilling til sagsøgerens anmodning om anvendelse af traktatens artikel 169.

— Kommissionen tilpligtes at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 169 mod Storhertugdømmmet Luxembourg.

— Det fastslås, at det luxembourgske myndigheder har tilsidesat fællesskabsretten.

— Sagsøgeren kendes berettiget til erstatning.

15 I stævningen i sag T-559/93 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning SG(93) D/14567 af 2. september 1993 vedrørende afslag på sagsøgerens anmodning om anvendelse af traktatens artikel 169 over for Storhertugdømmet Luxembourg annulleres.

— Det fastslås, at Kommissionen har undladt at udøve sine kontrolforpligtelser i overensstemmelse med traktatens artikel 175.

— Kommissionen tilpligtes at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 169 mod Storhertugdømmmet Luxembourg.

— Det fastslås, at de luxembourgske myndigheder har tilsidesat fællesskabsretten.

— Sagsøgeren kendes berettiget til erstatning.

16 Ved særskilte dokumenter, registreret på Domstolens Justitskontor den 10. juni 1993 og på Rettens Justitskontor den 10. december 1993, har sagsøgte nedlagt følgende påstande, uden at indgive indlæg om sagens realitet:

— Sagerne afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 I sag T-479/93 har sagsøgeren den 13. juli 1993 indgivet indlæg med påstand om forkastelse af Kommissionens indsigelse.

18 Da de to sager er konnekse med hensyn til sagsgenstand, og da sagsøgeren ved indlæg af 22. juli 1994 har anmodet om forening af sagerne, bør de forenes.

19 I sit indlæg af 22. juli 1994 har sagsøgeren ligeledes nedlagt påstand om, at sagerne skulle pådømmes af en afdeling med fem dommere uden deltagelse af den luxembourgske dommer. Det er herved tilstrækkeligt at bemærke, at sagerne blev henvist til en afdeling sammensat af tre dommere, samt at artikel 16, sidste stykke, i EØF-statutten for Domstolen, som finder anvendelse på Retten i medfør af artikel 44 i samme statut, er til hinder for, at en part påberåber sig en dommers nationalitet. Sagsøgerens påstand bør derfor forkastes.

20 I samme indlæg har sagsøgeren nedlagt påstand om at kunne gå i rette for sig selv. Det bemærkes, at artikel 17 i EØF-statutten for Domstolen er til hinder for en sådan påstand og kræver, at parterne skal repræsenteres af en advokat, der har beskikkelse i en af medlemsstaterne. Sagsøgerens påstand bør derfor forkastes.

Formaliteten

21 Det bestemmes i artikel 114 i Rettens procesreglement, at ønsker en part, at Retten skal tage stilling til, om sagen bør afvises uden at indlede behandlingen af sagens realitet, forhandles der mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet.

22 Ifølge procesreglementets artikel 111 kan Retten, når det er åbenbart, at en sag må afvises, uden at fortsætte sagens behandling, træffe afgørelse ved begrundet kendelse. I den foreliggende sag anser Retten sig for tilstrækkeligt oplyst på grundlag af akterne i sagen og beslutter, at der ikke er grundlag for at fortsætte sagens behandling.

Påstandene om annullation af Kommissionens beslutninger af 2. marts 1993 og 2. september 1993

23 I sine afvisningsindsigelser har Kommissionen anført, at de skrivelser, hvori Kommissionen informerede sagsøgeren om betingelserne for at indlede en traktatbrudsprocedure mod Storhertugdømmet Luxembourg i henhold til traktatens artikel 169, ikke udgør retsakter, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål efter EØF-traktatens artikel 173.

24 Ifølge Kommissionen omfatter den administrative del af en procedure i henhold til traktatens artikel 169 ikke nogen juridisk bindende retsakt, hvorfor et annullationssøgsmål, der anlægges til prøvelse af det dokument, hvorved Kommissionen meddelte, at den ikke havde til hensigt at indlede en procedure mod en medlemsstat, bør afvises. Endvidere berører Kommissionens stillingtagen i den foreliggende sag ikke umiddelbart og individuelt sagsøgeren, men rettere den luxembourgske stat. Endelig har Kommissionen anført, at den ikke var forpligtet til at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, da Kommissionen råder over en skønsbeføjelse på dette område.

25 I sine indlæg vedrørende afvisningsindsigelsen har sagsøgeren i sag T-479/93 anført, at anbringendet om, at dokumentet SG(92) D/92722 ikke er en retsakt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, er uden praktisk betydning, idet der er tale om en egentlig forvaltningsakt, som skaber retsvirkninger, uafhængigt af dens art og form, og som kan underkastes Rettens legalitetskontrol. Sagsøgeren gør gældende, at denne forvaltningsakt, som er rettet umiddelbart til ham, forhindrer ham i at få afhjulpet den uretfærdige tilsidesættelse af de rettigheder, som han udleder af fællesskabsretten. Under alle omstændigheder udgør den simple nægtelse af den grundlæggende ret til forsvar, som er foreskrevet i traktatens artikel 177, i sig selv en meget skadelig omstændighed.

26 Sagsøgeren har anført, at selv om Kommissionen råder over en skønsbeføjelse, så er der ikke tale om et ret til at unddrage sig enhver domstolskontrol, navnlig ikke i tilfælde af alvorlige overtrædelser af fællesskabsretten.

27 Det fremgår af fast retspraksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 1.3.1966, sag 48/65, Lütticke m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 169, org. ref.: Rec. s. 27; Domstolens kendelse af 12.6.1992, sag C-29/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3935, og Rettens kendelse af 14.12.1993, sag T-29/93, Calvo Alonso-Cortés mod Kommissionen, Sml. II, s. 1389), at private ikke kan anfægte Kommissionens afslag på at indlede en traktatbrudsprocedure mod en medlemsstat. Det følger heraf, at sagerne, for så vidt som de tilsigter annullation af Kommissionens beslutninger SG(92) D/92722 og SG(93) D/14567 af 2. marts 1993 og 2. september 1993, klart bør afvises.

28 I øvrigt finder Retten, at principperne i ovennævnte retspraksis ikke bør ændres som følge af arten af den i den foreliggende sag hævdede tilsidesættelse af fællesskabsretten (jf. Rettens kendelse af 4.7.1994, sag T-13/94, Century Oils Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 431, grund 15).

Påstandene om passivitet fra Kommissionens side

29 Ifølge Kommissionen kan fysiske eller juridiske personer kun indbringe en sag for Domstolen i henhold til traktatens artikel 175 med det formål at få fastslået, at en af institutionerne, i strid med traktaten, har undladt at vedtage retsakter, som disse personer er mulige adressater for. I den foreliggende sag kan den af sagsøgeren indgivne klage angående en påstået tilsidesættelse af fællesskabsretten fra de luxembourgske myndigheders side imidlertid ikke indebære en forpligtelse for Kommissionen til at vedtage en retsakt rettet til sagsøgeren. Thi selv om Kommissionen havde besluttet at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til traktatens artikel 169, fremgår det af nævnte bestemmelse, at ingen af dokumenterne i forbindelse med en sådan procedure skulle have været rettet til klageren. Denne procedure udelukker således private fra at kræve af Kommissionen, at denne skal tage stilling til et bestemt forhold ved en til dem rettet retsakt.

30 Sagsøgeren har understreget, at hans anbringender i det væsentlige vedrører Kommissionens undladelser, som i hvert fald falder inden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 175. Ifølge sagsøgeren består problemet ikke så meget i spørgsmålet om en effektiv anvendelse af traktatens artikel 169, men mere i spørgsmålet om at konstatere, at Kommissionen har undladt at gribe ind over for de oplyste overtrædelser af traktatens artikel 52 og 177, og derved har ikke har overholdt sin tilsynspligt, og har bidraget til at hindre en effektiv udøvelse af sagsøgerens ret til forsvar, ret til etablering og ret til at opnå erstatning for den skade, han har lidt.

31 Ifølge fast retspraksis kan passivitetssøgsmål, anlagt af en fysisk eller juridisk person med påstand om, at det fastslås, at Kommissionen — ved ikke at indlede en traktatbrudsprocedure — i strid med traktaten har undladt at tage stilling, ikke antages til realitetsbehandling (jf. f.eks. Domstolens dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, og Domstolens kendelse af 30.3.1990, sag C-371/89, Emrich mod Kommissionen, Sml. I, s. 1555). Fysiske eller juridiske

personer kan kun påberåbe sig traktatens artikel 175, stk. 3, med henblik på konstatering af undladelse af — i strid med traktaten — at udstede retsakter, for hvilke de kan være adressater. I henhold til traktatbrudsproceduren efter traktatens artikel 169 kan Kommissionen imidlertid kun udstede retsakter rettet til medlemsstaterne (jf. ovennævnte kendelse i sagen Emrich mod Kommissionen, grund 6). Desuden fremgår det af opbygningen af traktatens artikel 169, at Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure i henhold til denne bestemmelse, men derimod i denne henseende råder over en skønsbeføjelse, der udelukker private fra at kræve, at denne institution skal tage stilling til et bestemt forhold (jf. ovennævnte dom i sagen Star Fruit mod Kommissionen, præmis 11). Følgelig må sagsøgerens påstande om, at det fastslås, at Kommissionen har udvist passivitet, afvises fra realitetsbehandling.

Påstandene om, at Kommissionen tilpligtes at indlede proceduren i henhold til traktatens artikel 169

32 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Retten fastslår, at Kommissionen er forpligtet til at fremsætte en begrundet udtalelse over for Storhertugdømmet Luxembourg under anvendelse af traktatens artikel 169.

33 Det bemærkes, at Fællesskabets retsinstanser ikke uden at gøre indgreb i den administrative myndigheds beføjelser kan meddele nogen fællesskabsinstitution pålæg (jf. Rettens dom af 10.4.1992, sag T-15/91, Bollendorff mod Europa-Parlament, Sml. II, s. 1679, præmis 57). Sagsøgerens påstande må derfor klart afvises fra realitetsbehandling.

Påstandene om, at det fastslås, at de luxembourgske myndigheder har tilsidesat fællesskabsretten

34 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Retten fastslår, at de luxembourgske myndigheder har begået en række tilsidesættelser af traktatens bestemmelser.

35 Det bemærkes, at traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse, hvorefter fysiske eller juridiske personer kan indbringe et spørgsmål for Fællesskabets retsinstanser om foreneligheden af en fremgangsmåde, som anvendes af en medlemsstats myndigheder, med fællesskabsretten. Sagsøgerens påstande må derfor klart afvises fra realitetsbehandling.

Påstandene om erstatning

36 Kommissionen har gjort gældende, at — selv hvis der ses bort fra den omstændighed, at sagsøgeren ikke har oplyst om størrelsen af den lidte skade — bør en sådan påstand klart afvises fra realitetsbehandling. Thi, hvis eller i det omfang Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, da er det kun den luxembourgske stats adfærd, som ville kunne lægges til grund som skadesårsag. De nationale myndigheders adfærd kan imidlertid ikke gøres til genstand for en sag, som indbringes i henhold til EØF-traktatens artikel 178 eller 215.

37 Sagsøgeren har bestridt Kommissionens anbringende om, at denne påstand ikke indeholder nogen oplysning om størrelsen af den lidte skade. Sagsøgeren har netop anført hindringerne for at udøve advokatvirksomhed og den manglende økonomiske godtgørelse i forbindelse med advokatfuldmægtiguddannelsen.

38 Det fremgår af fast retspraksis, at erstatningssøgsmål efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk 2, udgør et selvstændigt retsmiddel, bortset fra tilfælde, hvor erstatningspåstanden i virkeligheden tilsigter en annullation af virkningerne af påståede ulovlige retsakter, og hvor en påstand om annullation er blevet afvist fra realitetsbehandling (jf. Domstolens dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. s. 73, org. ref.: Rec. s. 325, præmis 6, og af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 30 og 33).

39 I den foreliggende sag har sagsøgeren nedlagt påstand om erstatning for den skade, han mener at være blevet påført ved retsakter fra den sagsøgte institution, som hævdes at være ulovlige, og som sagsøgeren påstår annulleret. Herefter finder Retten, at i det omfang erstatningspåstandene har udgangspunkt i de samme retsakter fra sagsøgte som dem, der anfægtes med påstandene om annullation og konstatering af passivitet, og som er blevet afvist, bør erstatningspåstandene ligeledes afvises fra realitetsbehandling.

40 Sagerne bør derfor klart afvises i det hele.

Sagens omkostninger

41 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 dømmes til at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Sagerne T-479/93 og T-559/93 forenes.

2) Sagsøgerens påstand om, at sagerne skal pådømmes af en afdeling uden deltagelse af den luxembourgske dommer, forkastes.

3) Sagsøgerens påstand om at kunne gå i rette for sig selv forkastes.

4) Sagerne afvises.

5) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg, den 29. november 1994.

H. Jung
Justitssekretær

K. Lenaerts
Afdelingsformand