BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Vierde kamer)
29 november 1994 *

In de zaken T-479/93 en T-559/93,

G. Bernardi, wonende te Luxemburg, vertegenwoordigd door S. Giorgi, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, Rue des Bains 5,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur M.-J. Jonczy en N. Annecchino, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen SG(92) D/92722 en SG(93) D/14567 van de Commissie van 2 maart 1993 en 2 september 1993 houdende afwijzing van verzoeken om tegen het Groothertogdom Luxemburg de in artikel 169 EEG-Verdrag bedoelde procedure in te leiden; tot vaststelling dat de

* Procestaal: Italiaans.

Commissie in strijd met artikel 175 EEG-Verdrag heeft verzuimd, tegen het Groothertogdom Luxemburg vorenbedoelde procedure in te leiden; tot veroordeling van de Commissie om diezelfde procedure in te leiden; tot vaststelling dat de Luxemburgse autoriteiten het gemeenschapsrecht hebben geschonden, alsmede tot erkenning van verzoekers recht op vergoeding van de schade die hij meent te hebben geleden,

geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, R. Schintgen en R. García-Valdecasas, rechters,

griffier: H. Jung

de navolgende

Beschikking

De feiten en het procesverloop

1 Verzoeker, die de Italiaanse nationaliteit bezit en in Luxemburg het beroep van advocaat wenst uit te oefenen, diende op 30 juni 1989 bij de Luxemburgse autoriteiten een verzoek in om homologatie van zijn Italiaanse diploma („laurea in giu-

risprudenza" van de Università degli Studi „G. d'Annunzio" te Teramo/Chieti, van 28 maart 1989), teneinde in die Lid-Staat het beroep van advocaat te kunnen uitoefenen.

2 De nationale regeling, te weten de groothertogelijke verordening van 21 januari 1978 houdende organisatie van de stage bij de balie en regeling van de toegang tot het notarisambt (Mémorial 1978, nr. 3, blz. 40), stelt de toegang tot de balie afhankelijk van verschillende voorwaarden, waaronder met name de homologatie van een juridisch diploma dat een volledige studiecyclus van ten minste vier jaar afsluit, het lopen van een stage bij de balie met aanvullende cursussen Luxemburgs recht, de inschrijving op het tableau van advocaten-stagiairs, het voltooien van een ongeveer driejarige diepgaande studie, het slagen voor een examen aan het einde van de stage en inschrijving op het tableau van advocaten-procureurs.

3 Tussen oktober 1988 en februari 1989 volgde verzoeker de in het kader van de stage bij de balie georganiseerde cursussen Luxemburgs recht. Op 27 januari 1990 werd hij tot de volgende fase van die stage toegelaten.

4 Op 27 februari 1990 wees de Luxemburgse minister van Onderwijs het verzoek van verzoeker van 30 juni 1989 tot homologatie van zijn diploma af.

5 Bij besluit van 5 maart 1990 weigerde de Raad van de Orde van Advocaten van Luxemburg verzoeker op het tableau van advocaten-stagiairs bij de balie te Luxemburg in te schrijven. Op 5 april 1990 kwam verzoeker in rechte op tegen dat besluit en verzocht hij de nationale rechter, zich tot het Hof te wenden met het oog op een prejudiciële beslissing krachtens artikel 177 EEG-Verdrag. Het beroep en het verzoek om het Hof te adiëren, werden verworpen.

6 Op 10 september 1990 stelde verzoeker bij de Luxemburgse Conseil d'État een beroep in tot nietigverklaring van de ministeriële beschikking van 27 februari 1990, waarin hij de nationale rechter tevens verzocht, zich tot het Hof te wenden met het oog op een prejudiciële beslissing krachtens artikel 177 van het Verdrag. Het beroep en het verzoek om het Hof te adiëren, werden door de Conseil d'État op 18 april 1991 verworpen.

7 Daarop diende verzoeker bij de Commissie verscheidene klachten in, de eerste op 21 juni en 19 september 1990, waarin hij betoogde, dat de jegens hem genomen besluiten in strijd waren met het gemeenschapsrecht.

8 Bij brief van 10 augustus 1990 deelde de Commissie verzoeker mee, dat zij geen enkele schending van het gemeenschapsrecht door de Luxemburgse autoriteiten had vastgesteld. In een andere klacht, gedateerd 25 oktober 1992, vroeg verzoeker de Commissie opnieuw, krachtens artikel 169 EEG-Verdrag tegen het Groothertogdom Luxemburg op te treden. Bij brief van 12 december 1992 wendde verzoeker zich rechtstreeks tot de voorzitter van de Commissie. Op 2 maart 1993 werd hem bij brief van de Commissie geantwoord, dat de gedraging van de Luxemburgse autoriteiten geen enkele schending van het gemeenschapsrecht inhield.

9 Daarop heeft verzoeker bij het Hof een eerste beroep ingesteld. Het verzoekschrift is op 5 mei 1993 onder nummer C-270/93 ter griffie van het Hof ingeschreven. De zaak is krachtens besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 8 juni 1993 tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB 1993, L 144, blz. 21), bij beschikking van het Hof van 27 september 1993 naar het Gerecht verwezen en onder nummer T-479/93 ter griffie van het Gerecht ingeschreven.

10 Bij brieven van 1 en 7 juli 1993 diende verzoeker bij de Commissie nieuwe klachten in, die de inleiding van een niet-nakomingsprocedure tegen het Groothertogdom Luxemburg betroffen.

11 Bij brief van 2 september 1993 deelde de Commissie verzoeker nogmaals mee, dat zij geen schendingen van het gemeenschapsrecht door de Luxemburgse autoriteiten had vastgesteld.

12 Daarop heeft verzoeker een tweede beroep ingesteld, dat op 3 november 1993 onder nummer T-559/93 ter griffie van het Gerecht is ingeschreven.

13 De president van het Gerecht heeft beide zaken aan de Vierde kamer toegewezen. Bij beschikking van 7 juli 1994 heeft het Gerecht beide zaken toegewezen aan een kamer bestaande uit drie rechters.

Conclusies van partijen

14 In het inleidend verzoekschrift in zaak T-479/93 concludeert verzoeker in wezen dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren beschikking SG(92) D/92722 van de Commissie van 2 maart 1993 houdende afwijzing van zijn verzoek om artikel 169 van het Verdrag tegen het Groothertogdom Luxemburg toe te passen;

— vast te stellen dat de Commissie in strijd met artikel 175 EEG-Verdrag heeft verzuimd haar standpunt met betrekking tot zijn verzoek om toepassing van artikel 169 van het Verdrag te bepalen;

— de Commissie te veroordelen om tegen het Groothertogdom Luxemburg de in artikel 169 van het Verdrag bedoelde procedure in te leiden;

— vast te stellen dat de Luxemburgse autoriteiten het gemeenschapsrecht hebben geschonden;

— verzoekers recht op schadevergoeding te erkennen.

15 In het inleidend verzoekschrift in zaak T-559/93 concludeert verzoeker dat het het Gerecht behage:

— nietig te verklaren beschikking SG(93) D/14567 van de Commissie van 2 september 1993 houdende afwijzing van zijn verzoek om artikel 169 van het Verdrag tegen het Groothertogdom Luxemburg toe te passen;

— vast te stellen dat de Commissie de krachtens artikel 175 van het Verdrag op haar rustende verplichting tot het houden van toezicht niet is nagekomen;

— de Commissie te veroordelen om tegen het Groothertogdom Luxemburg de in artikel 169 van het Verdrag bedoelde procedure in te leiden;

— vast te stellen dat de Luxemburgse autoriteiten het gemeenschapsrecht hebben geschonden;

— verzoekers recht op schadevergoeding te erkennen.

16 Bij afzonderlijke akten, ingeschreven ter griffie van het Hof op 10 juni 1993 en ter griffie van het Gerecht op 10 december 1993, heeft verweerster, zonder memories ten gronde te hebben ingediend, geconcludeerd dat het het Gerecht behage:

— de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

17 In zaak T-479/93 heeft verzoeker op 13 juli 1993 opmerkingen ingediend, waarin hij concludeert tot afwijzing van de door de Commissie opgeworpen exceptie.

18 Daar de twee zaken naar hun voorwerp verknocht zijn en verzoeker bij memorie van 22 juli 1994 om voeging ervan heeft verzocht, dienen zij te worden gevoegd.

19 Bij memorie van 22 juli 1994 heeft verzoeker tevens verzocht de zaken te doen berechten door een kamer van vijf rechters, waarin de rechter van Luxemburgse nationaliteit geen zitting heeft. Dienaangaande kan worden volstaan met op te merken, dat de zaken aan een kamer bestaande uit drie rechters zijn toegewezen en dat artikel 16, laatste alinea, van 's Hofs Statuut-EEG, van toepassing op het Gerecht krachtens artikel 44 van hetzelfde Statuut, zich ertegen verzet, dat een partij zich op de nationaliteit van een rechter beroept. Bijgevolg dient dit verzoek te worden afgewezen.

20 Bij dezelfde memorie heeft verzoeker verzocht, voor zichzelf te mogen optreden. Dienaangaande moet worden vastgesteld, dat artikel 17 van 's Hofs Statuut-EEG zich tegen een dergelijk verzoek verzet en verlangt, dat partijen door een bij de balie van een der Lid-Staten ingeschreven advocaat worden bijgestaan. Bijgevolg dient ook dit verzoek te worden afgewezen.

De ontvankelijkheid

21 Artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt, dat indien een partij het Gerecht verzoekt uitspraak te doen over de niet-ontvankelijkheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan, de verdere behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid mondeling geschiedt, tenzij het Gerecht anders beslist.

22 Volgens artikel 111 van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht, wanneer een beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, beslissen bij met redenen omklede beschikking zonder de behandeling voort te zetten. In casu acht het Gerecht zich voldoende ingelicht door de stukken van het dossier, zodat er geen termen aanwezig zijn om de behandeling voort te zetten.

De vordering tot nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie van 2 maart 1993 en 2 september 1993

23 In haar excepties van niet-ontvankelijkheid wijst de Commissie erop, dat de brieven waarbij zij verzoeker in kennis heeft gesteld van de voorwaarden waaronder krachtens artikel 169 van het Verdrag een niet-nakomingsprocedure tegen het Groothertogdom Luxemburg kan worden ingeleid, geen handelingen zijn waartegen beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 EEG-Verdrag kan worden ingesteld.

24 Volgens de Commissie omvat de precontentieuze fase van een procedure op grond van artikel 169 van het Verdrag immers geen enkele rechtens bindende handeling, zodat een beroep tot nietigverklaring van de handeling waarbij de Commissie meedeelt dat zij niet voornemens is een vordering tegen een Lid-Staat in te stellen, niet-ontvankelijk is. Door de stellingname van de Commissie in de onderhavige zaak wordt bovendien niet verzoeker, doch de Luxemburgse Staat rechtstreeks en individueel geraakt. Ten slotte was de Commissie niet gehouden een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag in te leiden, aangezien zij op dit gebied over een discretionaire bevoegdheid beschikt.

25 In zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogt verzoeker in zaak T-479/93, dat de stelling dat beschikking SG(92) D/92722 geen handeling is waartegen beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag kan worden ingesteld, zonder praktisch belang is, aangezien het om een echte administratieve handeling gaat die, ongeacht de aard en vorm ervan, rechtsgevolgen teweegbrengt en aan de wettigheidstoetsing door het Gerecht kan worden onderworpen. Die rechtstreeks tot hem gerichte handeling belet hem iets te doen aan de onrechtvaardige miskenning van de verschillende rechten die hij aan de communautaire rechtsorde ontleent. De simpele ontzegging van het in artikel 177 van het Verdrag geregelde fundamentele recht van verweer is op zich en hoe dan ook zeer schadelijk.

26 Verzoeker merkt op, dat ook al beschikt de Commissie over een discretionaire bevoegdheid, dit haar niet het recht geeft zich aan elke rechterlijke controle te onttrekken, vooral niet in het geval van ernstige schending van het gemeenschapsrecht.

27 Volgens vaste rechtspraak (zie, onder meer, arrest Hof van 1 maart 1966, zaak 48/65, Lütticke e. a., Jurispr. 1966, blz. 27; beschikking Hof van 12 juni 1992, zaak C-29/92, Asia Motor France e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3935, en beschikking Gerecht van 14 december 1993, zaak T-29/93, Calvo Alonso-Cortés, Jurispr. 1993, blz. II-1389) kunnen particulieren niet opkomen tegen een weigering van de Commissie om tegen een Lid-Staat een niet-nakomingsprocedure in te leiden. Bijgevolg zijn de beroepen, voor zover zij strekken tot nietigverklaring van de beschikkingen SG(92) D/92722 en SG(93) D/14567 van de Commissie van 2 maart 1993 en 2 september 1993, kennelijk niet-ontvankelijk.

28 Bovendien is het Gerecht van oordeel, dat aan de uit genoemde rechtspraak af te leiden beginselen niet kan worden afgedaan door de aard van de in casu gestelde schending van het gemeenschapsrecht (zie beschikking Gerecht van 4 juli 1994, zaak T-13/94, Century Oils Hellas, Jurispr. 1994, blz. II-431, r. o. 15).

De vordering tot vaststelling van een verzuim van de Commissie

29 Volgens de Commissie kunnen natuurlijke of rechtspersonen zich krachtens artikel 175 van het Verdrag slechts tot het Hof wenden teneinde te doen vaststellen dat een van de instellingen in strijd met het Verdrag heeft verzuimd, handelingen te verrichten waarvan die personen de potentiële adressaten zijn. In casu echter kon de door verzoeker ingediende klacht betreffende schending van het gemeenschapsrecht door de Luxemburgse autoriteiten in geen geval voor de Commissie de verplichting meebrengen, een tot verzoeker gerichte handeling te verrichten. Ook indien de Commissie had besloten een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 van het Verdrag in te leiden, zou blijkens genoemde bepaling geen van de proceshandelingen tot verzoeker moeten worden gericht. Die procedure sluit dus uit, dat particulieren kunnen verlangen dat de Commissie een bepaald standpunt inneemt door middel van een handeling die tot hen zou zijn gericht.

30 Verzoeker beklemtoont, dat zijn grieven voornamelijk betrekking hebben op verzuimen van de Commissie, die in ieder geval binnen de werkingssfeer van artikel 175 van het Verdrag vallen. Het gaat hem niet zozeer om de daadwerkelijke toepassing van artikel 169 van het Verdrag, doch om de vaststelling dat de Commissie niets heeft ondernomen tegen de gewraakte schendingen van de artikelen 52 en 177 EEG-Verdrag. Daardoor is zij tekortgeschoten in haar toezichthoudende taak en heeft zij ook zelf ertoe bijgedragen, dat verzoeker zijn recht van verweer, zijn recht van vestiging en zijn recht op een passende vergoeding voor geleden schade niet daadwerkelijk heeft kunnen uitoefenen.

31 Volgens vaste rechtspraak is een door een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep wegens nalaten, strekkende tot vaststelling dat de Commissie, door tegen een Lid-Staat geen niet-nakomingsprocedure in te leiden, in strijd met het Verdrag heeft nagelaten een besluit te nemen, niet-ontvankelijk (zie bij voorbeeld arrest Hof van 14 februari 1989, zaak C-247/87, Star Fruit, Jurispr. 1989, blz. 291, en beschikking Hof van 30 maart 1990, zaak C-371/89, Emrich, Jurispr. 1990, blz. I-1555).

Natuurlijke of rechtspersonen kunnen zich immers op artikel 175, derde alinea, van het Verdrag slechts beroepen teneinde te doen vaststellen, dat in strijd met het Verdrag is nagelaten handelingen te verrichten waarvan zij de potentiële adressaten zijn. In het kader van de door artikel 169 van het Verdrag geregelde niet-nakomingsprocedure kan de Commissie echter uitsluitend handelingen verrichten die tot de Lid-Staten zijn gericht (zie beschikking Emrich, reeds aangehaald, r. o. 6). Uit de structuur van artikel 169 van het Verdrag vloeit bovendien voort, dat de Commissie niet verplicht is een procedure in de zin van dit artikel in te leiden, doch dienaangaande juist beschikt over een discretionaire bevoegdheid, die uitsluit dat particulieren het recht zouden hebben, van die instelling te eisen dat zij een bepaald standpunt inneemt (zie arrest Star Fruit, reeds aangehaald, r. o. 11). Bijgevolg is de vordering van verzoeker tot vaststelling van een verzuim van de Commissie kennelijk niet-ontvankelijk.

De vordering tot veroordeling van de Commissie om de in artikel 169 van het Verdrag bedoelde procedure in te leiden

32 Verzoeker verzoekt het Gerecht voor recht te verklaren, dat de Commissie gehouden is, het Groothertogdom Luxemburg een met redenen omkleed advies krachtens artikel 169 van het Verdrag te doen toekomen.

33 Het Gerecht herinnert eraan, dat de communautaire rechter niet zonder inbreuk te maken op de prerogatieven van het administratief gezag, een gemeenschapsinstelling bevelen kan geven (zie arrest Gerecht van 10 april 1992, zaak T-15/91, Bollendorff, Jurispr. 1992, blz. II-1679, r. o. 57). De vordering van verzoeker is dus kennelijk niet-ontvankelijk.

De vordering tot vaststelling van inbreuken op het gemeenschapsrecht door de Luxemburgse autoriteiten

34 Verzoeker verzoekt het Gerecht vast te stellen, dat de Luxemburgse autoriteiten een aantal inbreuken op bepalingen van het Verdrag hebben gemaakt.

35 Het Gerecht stelt vast, dat het Verdrag niet voorziet in een beroepsweg die het natuurlijke of rechtspersonen mogelijk maakt, zich tot de communautaire rechter te wenden met een vraag betreffende de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van handelingen van de autoriteiten van een Lid-Staat. De vordering van verzoeker is dus kennelijk niet-ontvankelijk.

De vordering tot schadevergoeding

36 De Commissie stelt, dat zelfs indien men buiten beschouwing laat dat het verzoekschrift geen enkele aanwijzing omtrent de geleden schade bevat, een dergelijk verzoek kennelijk niet-ontvankelijk is. Indien en voor zover de Commissie niet gehouden is een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag in te leiden, is immers de enige gedraging die als bron van schade zou kunnen worden aangemerkt, die van de Luxemburgse Staat. Tegen de gedraging van nationale autoriteiten kan echter geen beroep krachtens de artikelen 178 en 215 EEG-Verdrag worden ingesteld.

37 Verzoeker betwist de stelling van de Commissie, als zou dat verzoekschrift geen aanwijzingen omtrent de geleden schade bevatten. Hij heeft immers met name de belemmeringen voor de uitoefening van het beroep van advocaat en de niet-betaling van de stagevergoedingen aan de kaak gesteld.

38 Volgens vaste rechtspraak is het beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag een zelfstandige beroepsweg, behalve wanneer het in werkelijkheid ertoe strekt, de gevolgen van beweerdelijk onwettige handelingen ten aanzien waarvan een beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is verklaard, teniet te doen (zie arresten Hof van 28 april 1971, zaak 4/69, Lütticke, Jurispr. 1971, blz. 325, r. o. 6, en 26 februari 1986, zaak 175/84, Krohn, Jurispr. 1986, blz. 753, r. o. 30 en 33).

39 In casu vordert verzoeker vergoeding van schade die hij meent te hebben geleden door onwettige handelingen van de verwerende instelling, waarvan hij tevens nietigverklaring vordert. In die omstandigheden is het Gerecht van oordeel, dat voor zover de vordering tot schadevergoeding haar oorsprong vindt in dezelfde handelingen van verweerster als die waarop de niet-ontvankelijk verklaarde vorderingen tot nietigverklaring en tot vaststelling van een verzuim betrekking hebben, zij eveneens niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

40 De beroepen moeten dus in hun geheel kennelijk niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

41 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer)

beschikt:

1) De zaken T-479/93 en T-559/93 worden gevoegd.

2) De vordering van verzoeker om de zaken te laten berechten door een kamer waarin de rechter van Luxemburgse nationaliteit geen zitting heeft, wordt verworpen.

3) De vordering van verzoeker om voor zichzelf te kunnen optreden, wordt verworpen.

4) De beroepen worden niet-ontvankelijk verklaard.

5) Verzoeker zal alle kosten dragen.

Luxemburg, 29 november 1994.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

K. Lenaerts