RETTENS KENDELSE (Fjerde Afdeling)
23. januar 1995 *

I sag T-84/94,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, Bonn (Tyskland), ved advokat Joachim Müller, München, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Jean Wagener og Alain Rukavina, 10 A, boulevard de la Foire,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-José Jonczy og Norbert Lorenz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 4. november 1993 om at henlægge sagsøgerens klage, hvormed sagsøgeren ønskede at få fastslået, at den tyske lovgivning om skatterådgivere (»Steuerberater«) er i strid med

* Processprog: tysk.

EF-traktatens artikel 59 og 86, og at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat EF-traktatens artikel 5 og 90, idet den ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at efterkomme disse bestemmelser,

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, Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, der er en tysk forening, hvis formål er at varetage medlemmernes økonomiske og erhvervspolitiske interesser, indgav den 21. august 1992 en klage til Kommissionen, hvori den gjorde indsigelse mod Steuerberatungsgesetz af 4. november 1975 (BGBl. 1975 I, s. 2735 — lov om skatterådgivning), som senest ændret ved lov af 13. december 1990 (BGBl. 1990 I, s. 2756), idet »Steuerberater« (skatterådgivere), »Wirtschaftsprüfer« (»statsautoriserede revisorer«), advokater og »vereidigte Buchprüfer« (»registrerede revisorer«) efter denne lov har eneret til at udføre visse former for skatterådgivning og dermed forbundne opgaver. Sagsøgeren fandt, at denne lovgivning var i strid med traktatens bestemmelser, navnlig EØF-traktatens (nu EF-traktatens) artikel 59 og 86, og

gjorde gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland ved ikke at ændre denne lovgivning tilsidesatte traktatens artikel 5, stk. 2, og artikel 90, stk. 1 og 2. Sagsøgeren anmodede derfor Kommissionen om i overensstemmelse med traktatens artikel 155 at drage omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser.

2 Ved skrivelse af 22. april 1993 meddelte Generaldirektoratet for det Indre Marked og Finansielle Tjenesteydelser (GD XV) sagsøgeren, at foreningens klage var registreret under nr. 93/4155.

3 Ved skrivelse af 26. maj 1993 meddelte GD XV sagsøgeren, hvorfor man ikke fandt, at der i dette tilfælde var tale om en overtrædelse af fællesskabsretten, og at Generaldirektoratet ville indstille til Kommissionen, at klagen ikke blev undersøgt yderligere.

4 Den 4. november 1993 besluttede Kommissionen ikke at fremme sagsøgerens klage, idet der ikke forelå nogen overtrædelse af fællesskabsretten. Ved skrivelse af 13. december 1993, som sagsøgeren modtog den 17. december 1993, orienterede Kommissionen sagsøgeren om sin beslutning af 4. november 1993.

5 Sagsøgeren har herefter ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. februar 1994 anlagt nærværende sag.

6 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 4. maj 1994 nedlagde Kommissionen i henhold til procesreglementets artikel 114 påstand om sagens afvisning og anmodede Retten om at tage stilling til denne påstand uden at indlede behandlingen af sagens realitet. Sagsøgeren indleverede sine bemærkninger til afvisningspåstanden den 13. juni 1994.

7 Retten har ved afgørelse af 7. juli 1994 henvist sagen til en afdeling bestående af tre dommere.

8 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstand:

Kommissionens beslutning af 13. december 1993, som er meddelt sagsøgeren den 17. december 1993, annulleres, idet den er i strid med traktatens artikel 155 og artikel 3 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter benævnt »forordning nr. 17«), jf. traktatens artikel 5, 59, 86 og artikel 90, stk. 1.

9 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 I henhold til procesreglementets artikel 114, stk. 3, forhandles der mundtligt om afvisningspåstanden, medmindre Retten bestemmer andet.

11 Er det åbenbart, at en sag skal afvises, kan Retten ifølge procesreglementets artikel 111 uden at fortsætte sagens behandling træffe afgørelse ved begrundet kendelse. Retten (Fjerde Afdeling) finder i dette tilfælde at kunne træffe afgørelse på det foreliggende grundlag, og det bestemmes derfor, at sagen ikke skal forhandles mundtligt.

Formaliteten

Sammenfatning af parternes argumentation

12 Kommissionen har til støtte for afvisningspåstanden anført, at når sagsøgeren i stævningen gør gældende, at Kommissionen ikke er skredet ind over for Forbundsrepublikken Tyskland og har fortolket traktatens artikel 59, artikel 86 og artikel 90, stk. 1, forkert, ønsker foreningen i virkeligheden at opnå, at Kommissionens beslutning af 4. november 1993 om ikke at indlede en traktatbrudsprocedure over for Forbundsrepublikken Tyskland annulleres.

13 Kommissionen har dog understreget, at sagen må afvises, uanset om den vedrører beslutningen af 4. november 1993 eller skrivelsen af 13. december 1993.

14 Hvad angår beslutningen af 4. november 1993 har Kommissionen for det første anført, at denne beslutning, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der skal indledes en traktatbrudsprocedure over for Forbundsrepublikken Tyskland, ikke er rettet til sagsøgeren. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, men at den i denne henseende har en skønsbeføjelse, hvilket indebærer, at borgere ikke kan kræve, at den indtager et bestemt standpunkt (dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 11, og af 17.5.1990, sag C-87/89, Sonito m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1981, præmis 6 og 7, samt kendelse af 23.5.1990, sag C-72/90, Asia Motor France mod Kommissionen, Sml. I, s. 2181, præmis 11).

15 Kommissionen har dernæst anført, at beslutningen af 4. november 1993 ikke berører sagsøgeren individuelt. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til, at andre personer end en beslutnings adressater ifølge Domstolens praksis kun er individuelt berørt, hvis denne beslutning rammer dem på grund af visse egenska-

ber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org. ref.: Rec. s. 197, og af 17.1.1985, sag 11/82, Piraiki-Patraiki mod Kommissionen, Sml. s. 207). En organisation, hvis formål er at varetage en gruppe borgeres fælles interesser, som f.eks. den sagsøgende forening, kan ikke anses for umiddelbart og individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes interesser i almindelighed (Domstolens dom af 18.3.1975, sag 72/74, Union syndicale m.fl. mod Rådet, Sml. s. 401, præmis 16 og 17).

16 Hvad angår skrivelsen af 13. december 1993 har Kommissionen anført, at den ikke kan anses for en retsakt, der kan anfægtes efter traktatens artikel 173. Når formålet med en klage som i det foreliggende tilfælde er at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, er den meddelelse om klagens videre behandling, som gives til klageren, ikke en beslutning, som kan anfægtes under en retssag. Kommissionen har således på dette område en skønsbeføjelse, hvilket indebærer, at en borger ikke kan kræve, at den indtager et bestemt standpunkt.

17 Kommissionen har tilføjet, at selv om det antages, at dens beslutning om ikke at fremme sagsøgerens klage og således ikke indlede en traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland bygger på en forkert fortolkning af traktaten, kan dette forhold ikke medføre, at en borger kan anlægge sag til prøvelse af Kommissionens afslag på at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169 og dermed opnå en abstrakt retslig prøvelse af Kommissionens beslutninger, som ikke er hjemlet i traktaten.

18 I sine bemærkninger til afvisningspåstanden har sagsøgeren for det første anført, at foreningens sagsanlæg er rettet mod Kommissionens beslutning af 13. december 1993, som er den eneste beslutning, den har kendskab til. Denne beslutning er

Kommissionens endelige afgørelse, og den er rettet til sagsøgeren. Den kan derfor anfægtes under en sag i henhold til traktatens artikel 173.

19 Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at Kommissionen i henhold til traktatens artikel 155 og 169 som udgangspunkt er forpligtet til at forfølge enhver overtrædelse af traktaten, som den har kendskab til (Domstolens dom af 21.2.1984, sag 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Sml. s. 1051, præmis 18). Endvidere er Kommissionen i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 forpligtet til at skride ind, når den konstaterer en overtrædelse af traktatens artikel 5, 86 og 90. I det foreliggende tilfælde er der en klar overtrædelse af traktatens artikel 59, idet udøvelsen af den ved denne bestemmelse hjemlede ret til fri udveksling af tjenesteydelser vanskeliggøres eller umuliggøres ved de omhandlede tyske bestemmelser. Disse bestemmelser er endvidere i strid med traktatens artikel 5, 86 og 90, idet der herved tillægges bogføringsvirksomheden DATAV et monopol, således at der bliver tale om misbrug af en dominerende stilling, jf. artikel 86.

20 Sagsøgeren, som har erkendt, at Domstolen har fastslået, at en borger ikke kan anlægge et passivitetssøgsmål, såfremt Kommissionen ikke skrider ind (den ovennævnte dom i sagen Star Fruit mod Kommissionen, præmis 10-14), har imidlertid anført, at den foreliggende sag er anderledes, da Kommissionen — efter at have fastslået, at de omhandlede tyske bestemmelser er i strid med traktatens artikel 59 — ikke finder, at de personer, foreningen repræsenterer, kan påberåbe sig denne overtrædelse. En af Kommissionen truffet beslutning om ikke at forfølge en fastslået overtrædelse af traktaten kan ikke være unddraget den retslige kontrol efter traktatens artikel 173, idet en sådan beslutning er i strid med traktatens artikel 155 og er udtryk for et misbrug af Kommissionens skønsbeføjelse.

Rettens bemærkninger

21 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgerens påstand om annullation af Kommissionens skrivelse af 13. december 1993 i virkeligheden går ud på, at Kommissionens

beslutning om at henlægge foreningens klage af 21. august 1992, som er truffet den 4. november 1993 og meddelt sagsøgeren ved skrivelse af 13. december 1993, annulleres.

22 Kommissionens beslutning om at henlægge sagsøgerens klage må anses for et udtryk for, at Kommissionen ikke vil indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169 mod Forbundsrepublikken Tyskland. Den eneste måde, hvorpå Kommissionen kunne have imødekommet sagsøgerens klage, var at indlede en traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland.

23 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure i henhold til traktatens artikel 169, men at den i denne henseende har en skønsbeføjelse, hvilket indebærer, at borgere ikke kan kræve, at den indtager et bestemt standpunkt (ovennævnte dom i sagen Star Fruit mod Kommissionen, præmis 10-14). Personer, som har indgivet en klage, har således ikke i forbindelse med en procedure i henhold til traktatens artikel 169 mulighed for at indbringe Kommissionens beslutning om at henlægge klagen for Fællesskabets retsinstanser.

24 Det følger af det anførte, at sagsøgeren i denne sag ikke har kompetence til at anfægte Kommissionens beslutning om ikke at indlede en traktatbrudsprocedure mod Forbundsrepublikken Tyskland (Domstolens kendelse af 12. juni 1992, sag C-29/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3935, præmis 21, og Rettens kendelse af 14.12.1993, sag T-29/93, Calvo Alonso-Cortés mod Kommissionen, Sml. II, s. 1389, præmis 55, og af 27.5.1994, sag T-5/94, J. mod Kommissionen, Sml. II, s. 391, præmis 15).

25 Det bemærkes endvidere, at sagsøgeren ved at kræve, at Kommissionen skal indlede en procedure i henhold til artikel 169, i virkeligheden søger at opnå, at der

udstedes en retsakt, som ikke vil berøre sagsøgeren umiddelbart og individuelt i henhold til traktatens artikel 173, stk. 4, og som sagsøgeren derfor alligevel ikke ville kunne anfægte ved et annullationssøgsmål (jf. ovennævnte dom i sagen Star Fruit mod Kommissionen, præmis 13).

26 For så vidt sagsøgerens påstand må forstås således, at det ønskes fastslået, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat visse bestemmelser i fællesskabsretten, bemærkes, at retten til at indbringe en sag for Fællesskabets retsinstanser med henblik på at få fastslået, at en medlemsstat ikke har overholdt sine forpligtelser, ifølge traktatens artikel 169 og 170 ikke tilkommer fysiske eller juridiske personer, men kun Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

27 Sagsøgeren har endvidere betegnet sin klage som en begæring i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17, idet klagen vedrører en overtrædelse af bestemmelserne i traktatens artikel 5, artikel 86 og artikel 90, stk. 1 og 2. Sagsøgeren har imidlertid ikke anfægtet handlinger foretaget af virksomheder, men kun Forbundsrepublikken Tysklands handlinger. Sagsøgeren har til trods herfor anført, at Kommissionen kan skride ind over for sådanne handlinger i henhold til artikel 90, stk. 3.

28 Retten udleder heraf, at sagsøgerens klage også kan anses for en begæring til Kommissionen om at gøre brug af den kompetence, som tilkommer den i henhold til artikel 90, stk. 3.

29 Selv om det lægges til grund, at beslutningen om ikke at fremme klagen kan opfattes således, at Kommissionen har afslået at træffe en beslutning i henhold til trak-

tatens artikel 90, stk. 3, finder Retten alligevel ikke at kunne antage annullationssøgsmålet til realitetsbehandling.

30 Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissionen i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3, skal påse, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser, der påhviler dem med hensyn til de i artikel 90, stk. 1, omhandlede virksomheder, og det fremgår udtrykkeligt af denne bestemmelse, at Kommissionen, såfremt det er påkrævet, kan skride ind under de betingelser og med de retsmidler, som er nævnt i denne.

31 Som det fremgår af bestemmelserne i artikel 90, stk. 3, og af den måde, hvorpå bestemmelserne i denne artikel er opbygget, indebærer den kontrolfunktion, som er pålagt Kommissionen i forhold til de medlemsstater, som er ansvarlige for en overtrædelse af traktatens bestemmelser, bl.a. vedrørende konkurrence (Domstolens dom af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, præmis 32) nødvendigvis, at der indrømmes Kommissionen et vidt skøn. Kommissionen har således ikke i forbindelse med udøvelsen af skønnet i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3, over foreneligheden af de statslige foranstaltninger med traktatens bestemmelser nogen forpligtelse til at gribe ind (Rettens dom af 27.10.1994, sag T-32/93, Ladbroke Racing mod Kommissionen, Sml. II, s. 1015, præmis 36, 37 og 38). De fysiske eller juridiske personer, som anmoder Kommissionen om at skride ind i henhold til artikel 90, stk. 3, kan derfor ikke anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning om ikke at gøre brug af den kompetence, den har i henhold til artikel 90, stk. 3.

32 Sagsøgeren kan derfor ikke anfægte Kommissionens afvisning af at meddele Forbundsrepublikken Tyskland et direktiv eller en beslutning i henhold til traktatens artikel 90, stk. 3.

33 Sagen må herefter afvises.

Sagens omkostninger

34 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, og da Kommissionen har påstået sig tilkendt omkostninger, dømmes sagsøgeren herefter til at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 23. januar 1995.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand