

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)
29 januari 1998 *

In zaak T-113/96,

Édouard Dubois et Fils, naamloze vennootschap naar Frans recht, gevestigd te Roubaix (Frankrijk), vertegenwoordigd door P. Ricard en A. Crosson du Cormier, advocaten te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Feiler, advocaat aldaar, Rue Ermesinde 67,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door G. Houttuin en M. C. Giorgi, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Lier, juridisch adviseur, en F. Castillo de la Torre, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerders,

* Procestaal: Frans.

betreffende een schadevordering krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag, strekkende tot veroordeling van de Gemeenschap tot vergoeding van de schade die verzoekster zou hebben geleden wegens de instelling met ingang van 1 januari 1993 van de interne markt overeenkomstig de Europese Akte, waardoor de werkzaamheid van douane-expediteur die zij tot die datum op het Franse grondgebied uitoefende, is verdwenen.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, J. Azizi en M. Jaeger, rechters,

griffier: J. Palacio Gonzalez, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 16 september 1997,

het navolgende

Arrest

Feiten en normatieve context

- 1 Bij artikel 13 van de Europese Akte, die te Luxemburg is ondertekend op 17 februari 1986 en te 's-Gravenhage op 28 februari 1986, en in werking is getreden op 1 juli 1987, is het EEG-Verdrag aangevuld met een artikel 8 A, dat ingevolge artikel G, punt 9, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 7 A EG-Verdrag is geworden:

„De Gemeenschap stelt de maatregelen vast die ertoe bestemd zijn de interne markt geleidelijk tot stand te brengen in de loop van een periode die eindigt op 31 december 1992, overeenkomstig de bepalingen van het onderhavige artikel (...)

De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag.”

- 2 Waar de totstandbrenging van de interne markt inhield dat tussen de lidstaten van de EEG een „ruimte zonder binnengrenzen” zou worden gecreëerd, bracht dit mee dat na het verstrijken van de in voormelde bepaling gestelde termijn, dus vanaf 1 januari 1993, de fiscale grenzen en de douanecontroles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap dienden te verdwijnen.

- 3 Zulks had tot gevolg, dat de voortzetting in het gedrang kwam van de uitoefening van bepaalde economische activiteiten die rechtstreeks verband hielden met het bestaan van douane- en fiscale controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap.

- 4 Dit had vooral gevolgen voor de douaneagentschappen en douane-expediteurs, die voor rekening van anderen, tegen vergoeding, de douaneformaliteiten vervullen die nodig zijn om de goederen over de grens te brengen. De douaneagentschappen vervullen deze activiteiten voor rekening en in naam van anderen. De douane-expediteurs vervullen deze formaliteiten voor rekening van anderen, doch in eigen naam.

- 5 Blijkens een mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité betreffende aanpassingsmaatregelen ten behoeve van de douane-expediteurs met het oog op de totstandkoming van de interne markt [SEC (92) 887 def.; hierna: „mededeling van de Commissie”], zijn diverse begeleidende maatregelen genomen om het hoofd te bieden aan de sociaal-economische gevolgen van de totstandbrenging van de interne markt op deze bedrijfstak.

- 6 Enerzijds hebben de lidstaten, zij het niet steeds in dezelfde mate, overleg gepleegd met de betrokken bedrijfstak, en in talrijke gevallen sociale maatregelen voorgesteld (zoals vervroegd pensioen, maatregelen voor beroepsomschakeling, maatregelen ter compensatie van inkomensverlies, steun voor geografische mobiliteit en technische bijstand bij het zoeken naar werk) of economische maatregelen (zoals belastingvrijstelling over ontslagvergoedingen, spreading van BTW-betaling over een langere periode, of steun voor ondernemingen) (mededeling van de Commissie, blz. 11-13, punt III).
- 7 Wat anderzijds de Gemeenschap betreft, heeft de Commissie in 1991 een door het Europees Sociaal Fonds gefinancierd onderzoek laten verrichten (mededeling van de Commissie, blz. 6-11, punt II), en daarna drie categorieën maatregelen vastgesteld.
- 8 In de eerste plaats heeft het Europees Sociaal Fonds de douane-expediteurs en hun personeel gelijkgesteld met langdurig werklozen, zodat zij in aanmerking komen voor opleidingsacties, hulp bij de tewerkstelling, en specifieke acties, waaronder tussenkomsten ter vergemakkelijking van hun beroepskeuze, ten laste van het Fonds (mededeling van de Commissie, blz. 14-16, punt IV.1).
- 9 In de tweede plaats is in het kader van het Interreg-programma steun verleend voor de herstructurering van de betrokken ondernemingen, de opleiding en de reorganisatie van het personeel ervan, de omschakeling en wederinrichting van de zones voor de behandeling van goederen aan grensovergangen, alsmede het schepen van vervangende arbeidsplaatsen (mededeling van de Commissie, blz. 16 en 17, punt IV.2).
- 10 In de derde plaats, en ter aanvulling van voormelde acties, die alle plaatsvinden in het kader van de structuurfondsen, zijn buiten de context van de structuurfondsen een aantal maatregelen voorgesteld en goedgekeurd. Op die grond heeft de Raad verordening (EEG) nr. 3904/92 van 17 december 1992 vastgesteld, betreffende aanpassingsmaatregelen ten behoeve van de douane-expediteurs met het oog op de totstandkoming van de interne markt (PB L 394, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3904/92”).

- 11 Verzoekster is een naamloze vennootschap naar Frans recht, met een kapitaal van 47 850 000 FF, met 1 400 werknemers en met 40 kantoren en agenten. Zij is hoofdzakelijk actief op het gebied van het vervoer voor rekening van derden alsmede verwante activiteiten, en oefende vóór de totstandkoming van de interne markt de activiteit van erkend douane-expediteur uit in zestien kantoren verspreid over het Franse grondgebied.
- 12 Zij stelt, dat zij teneinde het hoofd te bieden aan de gevolgen voor laatstbedoelde activiteit van de totstandkoming van de interne markt met ingang van 1 januari 1993, belangrijke inspanningen heeft gedaan met het oog op de ontwikkeling en omschakeling naar andere activiteiten.
- 13 Zij heeft met name kunnen profiteren van verordening nr. 3904/92, in het kader waarvan haar een bedrag van 100 000 ECU is toegekend, dat zij heeft aangewend voor de overname van een andere vennootschap (Société Adrien Martin, inmiddels Adrien Martin International), in gerechtelijke vereffening. Deze overname was een onderdeel van haar strategie gericht op omschakeling van haar activiteiten als douane-expediteur naar andere activiteiten, in casu naar dienstverrichtingen verband houdend met goederen van oorsprong uit of bestemd voor landen buiten de Gemeenschap.
- 14 Zij stelt dat ingevolge de totstandbrenging van de interne markt met ingang van 1 januari 1993, haar activiteiten als douane-expediteur nagenoeg volledig zijn stilgevallen. Zij raamt de daaruit voortvloeiende materiële schade op 112 339 703 FF.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 15 In deze omstandigheden heeft verzoekster bij op 24 juli 1996 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep tot schadevergoeding ingesteld.

- 16 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten, zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 17 Partijen zijn ter terechtzitting van 16 september 1997 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 18 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:
- verweerders aansprakelijk te stellen in de zin van artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag voor de schade die voor haar voortvloeit uit de gevolgen voor haar activiteiten als douane-expediteur van de toepassing van de Europese Akte, waarbij met ingang van 1 januari 1993 tussen de lidstaten van de Gemeenschap een ruimte zonder binnengrenzen is ingesteld;
 - de Raad en de Commissie solidair te veroordelen om haar ter vergoeding van deze schade een bedrag te betalen van 112 339 702 FF;
 - de Raad en de Commissie in de kosten te verwijzen.
- 19 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:
- primair, het beroep te verwerpen wegens kennelijke niet-ontvankelijkheid;
 - subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - verzoekster in de kosten te verwijzen.

20 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk dan wel ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

21 Verweerders werpen tegen het beroep drie middelen van niet-ontvankelijkheid op, waarvan de eerste twee worden opgeworpen door de Commissie en de Raad en het derde door de Raad.

22 Met hun eerste middel van niet-ontvankelijkheid voeren verweerders aan, dat het beroep ertoe strekt de Gemeenschap aansprakelijk te doen stellen voor schade voortvloeiend uit een tussen lidstaten gesloten verdrag. Verweerders herinneren eraan, dat volgens de rechtspraak (arresten Hof van 4 februari 1975, *Compagnie Continentale France/Raad*, 169/73, Jurispr. blz. 117, punt 16, en 28 april 1988, *LAISA en CPC España/Raad*, 31/86 en 35/86, Jurispr. blz. 2285, punten 19-22) aansprakelijkheidsvorderingen tot vergoeding van schade eventueel veroorzaakt door een overeenkomst tussen lidstaten, of door de oprichtingsverdragen zelf, niet-ontvankelijk zijn. Zij zijn van mening, dat in casu het beroep strekt tot vergoeding van schade veroorzaakt door de toepassing van de Europese Akte.

23 Met hun tweede middel van niet-ontvankelijkheid voeren verweerders aan, dat in het verzoekschrift het schadeveroorzakende feit niet is vermeld, zodat niet is voldaan aan het vereiste van artikel 19 van 's Hof's Statuut-EG en van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Het onderwerp

van het geschil zou dus niet voldoende nauwkeurig zijn omschreven. Bovendien zou het verzoekschrift, nu het niet uitsluitend gericht is tegen de Europese Akte, niet preciseren op welke rechtsgrondslag het beroep is gebaseerd.

- 24 Met een derde middel van niet-ontvankelijkheid voert de Raad aan, dat de gestelde schade is toe te rekenen aan de lidstaten. Voor zover het beroep namelijk aldus moet worden uitgelegd, dat gemeenschapsinstellingen een verzuim wordt verweten, is het niet-ontvankelijk, omdat de gestelde schade althans voor een niet onaanzienlijk deel is toe te rekenen aan de lidstaten, en op grond van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, waarop het beroep is gebaseerd, uitsluitend de gemeenschapsinstellingen en hun personeelsleden aansprakelijk kunnen worden gesteld.
- 25 Verzoekster is in verband met het eerste middel van niet-ontvankelijkheid van mening, dat het beroep betrekking heeft op de Europese Akte, doch niet als bron van de door verzoekster rechtstreeks geleden schade, maar wel als norm waarvan de inwerkingtreding voor de gemeenschapsinstellingen nieuwe verplichtingen tot handelen heeft doen ontstaan, met name de verplichting om ten behoeve van de douane-expediteurs compensatoire en aanpassingsmaatregelen te nemen. Deze maatregelen zijn niet, of niet in voldoende mate genomen.
- 26 Verzoekster stelt, dat het tweede middel van niet-ontvankelijkheid niet ernstig is. Verweerders zijn erin geslaagd het aangevoerde schadeveroorzakende feit perfect te identificeren en hebben verzoeksters middelen uitvoerig weerlegd.
- 27 Verzoekster neemt geen standpunt in wat het derde middel van niet-ontvankelijkheid betreft.

Beoordeling door het Gerecht

- 28 Het Gerecht is van oordeel, dat het tweede middel van niet-ontvankelijkheid moet worden onderzocht vóór het eerste en het derde.

Het tweede middel van niet-ontvankelijkheid

- 29 Ingevolge artikel 19, eerste alinea, van 's Hof's Statuut, van toepassing op het Gerecht krachtens artikel 46, eerste alinea, van dat Statuut, en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, moet elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summierere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze uiteenzetting dient zo duidelijk en precies te zijn, dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht uitspraak kan doen over het beroep, eventueel zonder bijkomende informatie. Teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, is het voor de ontvankelijkheid van een beroep noodzakelijk, dat de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep — althans summier, maar coherent en begrijpelijk — uit het verzoekschrift zelf blijken (beschikking Gerecht van 28 april 1993, De Hoe/Commissie, T-85/92, Jurispr. blz. II-523, punt 20).
- 30 Om aan deze vereisten te voldoen, moet een beroep tot vergoeding van de door een gemeenschapsinstelling veroorzaakte schade de gegevens bevatten die het mogelijk maken te bepalen welke gedraging de verzoeker aan de instelling verwijt, de redenen waarom verzoeker meent dat er tussen die gedraging en de gestelde schade een oorzakelijk verband bestaat, alsmede de aard en de omvang van die schade (arresten Gerecht van 18 september 1996, Asia Motor France e. a./Commissie, T-387/94, Jurispr. blz. II-961, punt 107; 6 mei 1997, Guérin automobiles/Commissie, T-195/95, Jurispr. blz. II-679, punt 21, en 10 juli 1997, Guérin automobiles/Commissie, T-38/96, Jurispr. blz. II-1223, punt 42).

- 31 In casu moet worden vastgesteld, dat het verzoekschrift voldoet aan deze minimumvereisten. Er bestaat namelijk geen twijfel over, dat het beroep strekt tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap ten-einde vergoeding te verkrijgen van de gestelde schade, die bestaat in het verlies door verzoekster van haar activiteit als douane-expediteur, die is te beschouwen als de essentie van haar handelszaak, alsmede de uitzonderlijke exploitatiekosten verband houdend met dit verlies. Deze schade die zou voortvloeien uit het verdwijnen van de activiteit van intracommunautair douane-expediteur, zou volgens verzoekster toe te rekenen zijn aan de Gemeenschap. Deze zou de gestelde schade hebben veroorzaakt, door overeenkomstig de Europese Akte de fiscale en douanegrenzen af te schaffen, en bovendien door niet te voorzien in een passende schadevergoeding en begeleidende maatregelen om het hoofd te bieden aan de gevolgen van deze afschaffing voor de betrokken sector.
- 32 De Gemeenschap zou zich in dit opzicht schuldig hebben gemaakt aan een schending van de gelijkheid ten opzichte van de openbare lasten, aan een handelwijze die gelijk staat met een onteigening waarvoor schadevergoeding verschuldigd is, en aan een voldoende gekwalificeerde schending van ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels, te weten het beginsel van eerbiediging van verkregen rechten en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.
- 33 Anders dan verweerders stellen, bevat het verzoekschrift dus formeel toereikende preciseringen betreffende het schadeveroorzakende feit en de rechtsgrondslag van de vordering, zodat dit middel van niet-ontvankelijkheid ongegrond is.

Het eerste en het derde middel van niet-ontvankelijkheid

- 34 Het Gerecht stelt vast, dat met deze twee middelen van niet-ontvankelijkheid in wezen de vraag wordt gesteld, of de gestelde schade is toe te rekenen aan de lidstaten dan wel aan de gemeenschapsinstellingen. Zij verwijzen dus naar de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om de Gemeenschap aansprakelijk te kunnen stellen, te weten de vaststelling van het feit dat de aansprakelijkheid doet ontstaan, en het oorzakelijk verband tussen dit ontstaansfeit en de gestelde schade. Het onderzoek daarvan houdt dus verband met dat van de grond van het geding.

Ten gronde

- 35 Verzoekster formuleert tot staving van haar beroep, primair, een vordering gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van rechtmatige daad, en subsidiair, een vordering gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens onrechtmatige daad.

De aansprakelijkheid uit hoofde van rechtmatige daad

Argumenten van partijen

- 36 Tot staving van haar primaire vordering gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van rechtmatige daad, voert verzoekster twee middelen aan.
- 37 Het eerste middel is gebaseerd op het beginsel van schending van de gelijkheid ten opzichte van de openbare lasten, ontleend aan het Franse administratieve recht. Op grond van deze theorie kan een schadevergoeding worden toegekend aan de persoon die het bewijs kan leveren dat hij, buiten elke onregelmatigheid om, abnormale, bijzondere en rechtstreekse schade heeft geleden. Verzoekster stelt zich op het standpunt, dat de toepassing van de Europese Akte te haren aanzien de gelijkheid ten opzichte van de openbare lasten heeft verbroken, en dat zij daardoor abnormale, bijzondere en rechtstreekse schade heeft geleden. De toepassing van dit internationaal verdrag zou namelijk de verdwijning hebben meegebracht van de specifieke activiteit van douane-expediteur in het intracommunautaire handelsverkeer, en dus ook de definitieve verdwijning van het wezenlijke element van verzoeksters handelsactiviteit, en bovendien hebben geleid tot uitzonderlijke exploitatiekosten op sociaal, technisch en administratief vlak. Onder verwijzing naar de mededeling (blz. 1, derde alinea) van de Commissie, en naar verordening nr. 3904/92, die in de vijfde overweging van de considerans vaststelt, „dat de afschaffing van de douaneformaliteiten aan de binnengrenzen van de Gemeenschap een abrupt einde zal maken aan de intracommunautaire activiteiten van deze bedrijfstak”, stelt zij dat dit onmiddellijk oorzakelijk verband moeilijk betwistbaar is.

- 38 Het tweede middel is gebaseerd op het aan het Duitse recht ontleende begrip met onteigening gelijk te stellen handeling. Verzoekster stelt in dit verband, dat de toepassing van de Europese Akte te haren aanzien een handeling is die is gelijk te stellen met een onteigening. Zij verwijst in dit verband naar de conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn bij het arrest van het Hof van 6 december 1984, Biovilac/EEG (59/83, Jurispr. blz. 4057, 4091), waarin hij vaststelde, dat „wanneer de Commissie wettig kon onteigenen, de eigenaar recht zou hebben op schadeloosstelling; die schadeloosstelling zou dan kunnen worden toegekend in een actie op grond van artikel 215, tweede alinea”. Verzoekster concludeert, dat dit beginsel op haar van toepassing is.
- 39 Verweerders betwisten de gegrondheid van de vordering ten gronde.

Beoordeling door het Gerecht

- 40 De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap geldt ingevolge artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag, voor de schade die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.
- 41 Het primair gemeenschapsrecht omvat de oprichtingsverdragen van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, alsmede de verdragen tot aanvulling of wijziging van deze oprichtingsverdragen, zoals de overeenkomst betreffende bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, de toetredingsverdragen van de nieuwe lidstaten, de Europese Akte en het Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze verdragen, waaronder de Europese Akte, zijn overeenkomsten gesloten tussen de lidstaten tot instelling of tot wijziging van de Europese Gemeenschappen. De Europese Akte is dus niet een handeling van de instellingen, noch een handeling van haar personeelsleden. Zij kan dus niet de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap teweegbrengen (arresten Compagnie

Continentale France/Raad, aangehaald in punt 22 supra, punt 16, en LAISA en CPC España/Raad, aangehaald in punt 22 supra, punten 18-22). Bovendien maken de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag, inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap, zelf ook deel uit van het primaire recht. Uit de hiërarchie der normen volgt evenwel, dat deze bepalingen niet kunnen worden toegepast op handelingen van hetzelfde niveau, wanneer zulks niet uitdrukkelijk is voorzien.

- 42 Zonder dat hoeft te worden geantwoord op de vraag of naar communautair recht de Gemeenschap niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld bij ontbreken van onrechtmatige daad, kan in casu worden volstaan met vast te stellen dat het beroep, wat het eerste onderdeel betreft, in weerwil van verzoeksters verklaringen dat de door haar gestelde schade niet haar oorsprong vindt in de Europese Akte doch wel in het verzuim van de gemeenschapsinstellingen wat de vaststelling van passende compenserende maatregelen en aanpassingsmaatregelen betreft, in werkelijkheid en in wezen ertoe strekt de Gemeenschap aansprakelijk te doen stellen uit hoofde van de Europese Akte zelf.
- 43 Alleen de totstandbrenging van de interne markt, met de daarmee gepaard gaande afschaffing van de douane- en fiscale grenzen, waardoor de betrokken beroepssector de facto wordt opgeheven, zou verzoekster eventueel abnormale, bijzondere en rechtstreekse schade kunnen veroorzaken; het is de totstandbrenging van de interne markt die eventueel een verstoring van de gelijkheid ten opzichte van de openbare lasten zou kunnen vormen, dan wel een handeling die is gelijk te stellen met een onteigening, waardoor de betrokken sector nagenoeg volledig en definitief teloorgaat en in verband met deze teloorgang uitzonderlijke exploitatiekosten worden teweeggebracht.
- 44 Deze conclusie dringt zich des te meer op, omdat de primaire vordering het oorzakelijk verband met de gestelde schade ziet in de afschaffing van de douane- en fiscale grenzen krachtens de Europese Akte.

- 45 De middelen aangevoerd tot staving van de primaire vordering, gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van rechtmatige daad, zijn dus gebaseerd op de afschaffing van de douane- en fiscale grenzen, waardoor een einde is gekomen aan de intracommunautaire activiteiten van de douane-expediteurs. Dit oorzakelijk verband is overigens niet betwist. Het is door verzoekster in haar verzoekschrift uitdrukkelijk aangevoerd, door de Commissie erkend en door de Raad vastgesteld in de vijfde overweging van de considerans van verordening nr. 3904/92, waarin het heet dat de afschaffing van de douaneformaliteiten aan de binnengrenzen van de Gemeenschap een abrupt einde zal maken aan de intracommunautaire activiteiten van deze bedrijfstak.
- 46 De afschaffing van de douane- en fiscale grenzen is een direct gevolg van artikel 13 van de Europese Akte, thans artikel 7 A van het EG-Verdrag, bepalende dat „de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen omvat”. Zij is daarvan dus het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg. De schade veroorzaakt door de afschaffing van de douane- en fiscale grenzen vindt haar rechtstreekse en beslissende oorzaak dus in artikel 13 van de Europese Akte. Daarentegen vormen de gemeenschaps- of nationale maatregelen ter uitvoering van de Europese Akte waarbij de douane- en fiscale grenzen zijn afgeschaft, geen zelfstandige oorzaak van de gestelde schade.
- 47 Hieruit volgt, dat de vordering gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van rechtmatige daad, ertoe strekt haar aansprakelijk te doen stellen voor schade voortvloeiend uit de Europese Akte, die een handeling van primair gemeenschapsrecht is. Het gaat derhalve niet om een handeling van de gemeenschapsinstellingen en evenmin om een handeling van de personeelsleden van de Gemeenschap in de uitoefening van hun functies, zodat in dit verband geen sprake kan zijn van een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van rechtmatige daad.
- 48 De primaire vordering, gebaseerd op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van rechtmatige daad, is dus niet-ontvankelijk.

Aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad

Argumenten van partijen

- 49 Tot staving van de subsidiaire vordering, uit hoofde van aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad, voert verzoekster aan dat verweerder bij de toepassing van de Europese Akte en in het kader van het onderzoek van de maatregelen om het hoofd te bieden aan de gevolgen ervan of om de weerslag ervan in bepaalde opzichten te beperken, handelingen heeft gesteld die een voldoende gekwalificeerde schending vormen van ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels. Zij stelt in dit verband, dat de compenserende maatregelen waarin de Gemeenschap bij verordening nr. 3904/92 heeft voorzien, volgens haar ontoereikend zijn.
- 50 De ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels die de verweerders zouden hebben geschonden, zijn de beginselen van eerbiediging van verkregen rechten en van bescherming van het gewettigd vertrouwen.
- 51 Verzoekster wijst erop, dat het beroep van douane-expediteur in zijn specificiteit is erkend door het gemeenschapsrecht, bij verordening (EEG) nr. 3632/85 van de Raad van 12 december 1985 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder een persoon een douaneaangifte kan doen (PB L 350, blz. 1; hierna: „verordening nr. 3632/85”). Deze verkregen rechten zijn door het primaire gemeenschapsrecht niet rechtstreeks in gevaar gebracht. Via een omweg zijn zij daarentegen wel in gevaar gebracht door de bepalingen van het afgeleide gemeenschapsrecht, met name de bepalingen tot wijziging van de aangifteformaliteiten van de belasting over de toegevoegde waarde (hierna: „BTW”), die tot gevolg hebben gehad, dat de facto het beroep van douane-expediteur in het handelsverkeer tussen de lidstaten werd opgeheven.
- 52 Verzoekster stelt, dat in casu het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen op drie punten is geschonden. In de eerste plaats is sprake van een schending van verzoeksters fundamenteel recht om haar beroepsactiviteit te kunnen uitoefenen. In de tweede plaats zou dit beginsel zijn geschonden wegens het

uitblijven van overgangsmaatregelen om de douane-expediteurs de gelegenheid te geven zich voor te bereiden en zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden ten gevolge van de totstandbrenging van de interne markt met ingang van 1 januari 1993. Dit verzuim zou des te ernstiger zijn, omdat de betrokken sector bij wet verplicht was haar vroegere activiteiten tot die datum onverminderd voort te zetten. In de derde plaats zouden de gemeenschapsinstellingen hebben nagelaten passende maatregelen te nemen ter vergoeding van de aan de betrokken sector veroorzaakte specifieke schade, zodat de betrokkenen in hun gewettigde verwachtingen werden beschaamd. Niets wees er namelijk op, dat de gemeenschapsinstellingen bij de vaststelling van de maatregelen ter verwezenlijking van de interne markt, niet in een schadevergoeding en in specifieke begeleidende maatregelen zouden voorzien.

- 53 Verweerders betwisten de gegrondheid van het tweede middel.

Beoordeling door het Gerecht

- 54 Vooraf zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de Gemeenschap slechts niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld wanneer de verzoekende partij het bewijs levert van de onwettigheid van de aan de betrokken instelling verweten handeling, van de realiteit van de schade en van het bestaan van een oorzakelijk verband tussen deze gedraging en de gestelde schade (arrest Hof van 29 september 1982, *Oleifici Mediterranei/EEG*, 26/81, Jurispr. blz. 3057, punt 16, en arresten Gerecht van 13 december 1995, *Experteurs in Levende Varkens e. a./Commissie*, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punt 80; 11 juli 1996, *International Procurement Services/Commissie*, T-175/94, Jurispr. blz. II-729, punt 44; 16 oktober 1996, *Efisol/Commissie*, T-336/94, Jurispr. blz. II-1343, punt 30, en 11 juli 1997, *Oleifici Italiani/Commissie*, T-267/94, Jurispr. blz. II-1239, punt 20).
- 55 Wat meer in het bijzonder de voorwaarde betreffende het bestaan van een onwettige handelwijze betreft, moet worden vastgesteld dat het beroep in twee opzichten ongegrond is.

- 56 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd, dat verzuimen van gemeenschapsinstellingen slechts tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap kunnen leiden voor zover de instellingen een uit een gemeenschapsbepaling voortvloeiende wettelijke verplichting tot handelen niet zijn nagekomen (arrest Hof van 15 september 1994, KYDEP/Raad en Commissie, C-146/91, Jurispr. blz. I-4199, punt 58, en arrest *Oleifici Italiani*/Commissie, aangehaald in punt 54 supra, punt 21).
- 57 De vraag rijst dus, op welke rechtsgrondslag en in welke mate de Gemeenschap verplicht zou zijn tot handelen, en dus tot schadeloosstelling van verzoekster. Een dergelijke verplichting vloeit niet voort uit de Europese Akte zelf, en evenmin uit enige andere formele bepaling van het geschreven gemeenschapsrecht. Bovendien behoeft men zich in casu niet af te vragen, of er eventueel een algemeen rechtsbeginsel bestaat inhoudende dat de Gemeenschap de schade moet vergoeden die is veroorzaakt aan een persoon tegen wie een onteigeningsmaatregel is genomen dan wel een maatregel ter beperking van de vrije uitoefening van zijn eigendomsrecht, en waarvan de schending aanleiding zou kunnen geven tot een beroep op basis van artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag. Een dergelijke schadevergoedingsplicht zou immers alleen verband kunnen houden met een onteigening door de gemeenschapsinstellingen zelf, aangezien de Gemeenschap niet tot schadevergoeding gehouden kan zijn wegens handelingen die niet aan haar zijn toe te rekenen. Zoals hierboven reeds uiteengezet, is de verdwijning van het beroep van intracommunautair douane-expediteur evenwel het gevolg van de Europese Akte, die een international verdrag is dat door de lidstaten is gesloten en goedgekeurd. Bijgevolg is aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Gemeenschap niet voldaan. Het is evenwel niet uitgesloten, dat een schadevergoedingsplicht eventueel gebaseerd kan zijn op het interne recht van de lidstaat op het grondgebied waarvan de intracommunautair douane-expediteur zijn activiteit uitoefende.
- 58 In de tweede plaats moet worden vastgesteld, dat zelfs in de veronderstelling dat in casu een wettelijke plicht tot handelen niet is nagekomen, zulks niet wegneemt dat in de omstandigheden van de zaak deze onrechtmatigheid zeker niet van dien aard is, dat de Gemeenschap daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld.

- 59 In dit verband zij eraan herinnerd, dat indien de verweten onregelmatigheid verband houdt met een normatieve handeling, de aansprakelijkheid van de Gemeenschap afhankelijk is van de vaststelling van de schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. Indien bovendien de instelling de normatieve handeling heeft vastgesteld in het kader van haar ruime discretionaire bevoegdheid, kan de Gemeenschap bovendien slechts aansprakelijk worden gesteld indien de schending gekwalificeerd is, dit wil zeggen dat het om een kennelijke en ernstige schending gaat (zie bijvoorbeeld arresten Hof van 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, 5/71, Jurispr. blz. 975, punt 11; 25 mei 1978, HNL e. a./Raad en Commissie, 83/76 en 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, Jurispr. blz. 1209, punt 6; 19 mei 1992, Mulder e. a./Raad en Commissie, C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061, punt 12, en arresten Gerecht van 6 juli 1995, Odigitria/Raad en Commissie, T-572/93, Jurispr. blz. II-2025, punt 34; arresten Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commissie, aangehaald in punt 54 supra, punt 81, en Oleifici Italiani/Commissie, aangehaald in punt 54 supra, punt 22).
- 60 Deze criteria gelden eveneens wanneer het gaat om een onrechtmatig verzuim (arrest Hof van 8 december 1987, Grands Moulins de Paris/Raad en Commissie, 50/86, Jurispr. blz. 4833, punten 9 en 16, en arrest Gerecht van 14 september 1995, Lefebvre e. a./Commissie, T-571/93, Jurispr. blz. II-2379, punt 39).
- 61 Voor zover het onderhavige beroep strekt tot vergoeding van schade verband houdend met het gestelde ontoereikende optreden van de Gemeenschap ten gunste van het beroep van douane-expediteur bij de totstandbrenging van de interne markt, betreft het kennelijk handelingen met een normatief karakter die economische beleidskeuzen impliceren, en waarvoor de gemeenschapsinstellingen een ruime discretionaire bevoegdheid hebben.
- 62 Eerst moet dus worden onderzocht, of de verweerders een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel hebben geschonden, en vervolgens of deze schending eventueel voldoende gekwalificeerd is.

- 63 Wat het beginsel van de bescherming van verkregen rechten betreft, moet in de eerste plaats worden vastgesteld, dat de door verzoekster aangehaalde verordening nr. 3632/85 zich beperkt tot de harmonisatie van de voorwaarden waaronder een persoon een douaneaangifte kan doen. De verordening stelt enerzijds vast, dat de voorwaarden waaronder een persoon gemachtigd is een douaneaangifte te doen, van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk verschillen, met name wat betreft de mogelijkheid om een douaneaangifte voor rekening van een ander te doen (tweede overweging van de considerans). Voorts wijst zij erop, dat er in bepaalde lidstaten voorschriften bestaan op grond waarvan de uitoefening van het beroep waarbij hetzij op naam van een ander, hetzij op eigen naam doch voor rekening van een ander, douaneaangifte wordt gedaan, alleen openstaat voor personen die aan bepaalde voorwaarden voldoen (zesde overweging van de considerans). De verordening beperkt zich er in dit verband toe te preciseren, dat zij geen beletsel vormt voor de handhaving van die voorschriften, voor zover zij betrekking hebben op de toetreding tot en de uitoefening van een bepaald beroep (zesde overweging van de considerans).
- 64 Hieruit volgt dat verordening nr. 3632/85 niet bepaalt onder welke voorwaarden naar gemeenschapsrecht het beroep van douane-expediteur wordt uitgeoefend, doch zich er integendeel toe beperkt de in bepaalde lidstaten ter zake geldende regelingen niet ter discussie te stellen. Voor zover er sprake is van verkregen rechten, vloeien die dus niet voort uit verordening nr. 3632/85, doch in voorkomend geval enkel uit de desbetreffende regelingen van sommige lidstaten, die door de ondertekening en eventuele ratificatie van de Europese Akte deze rechten in het gedrang hebben gebracht. Er zij in dit verband aan herinnerd, dat verzoekster naar eigen zeggen beschikte over een conform het Franse douanewetboek door de bevoegde Franse minister verleende erkenning, op grond waarvan zij het recht had het beroep van erkend douane-expediteur uit te oefenen, zoals laatstelijk geregeld bij een Frans besluit van 24 december 1986.
- 65 Hieruit volgt, dat verordening nr. 3632/85 voor verzoekster geen voordeel heeft doen ontstaan, dat als een verkregen recht zou kunnen worden aangemerkt.
- 66 Het Gerecht herinnert er in de tweede plaats aan, dat wanneer de gemeenschapsinstanties over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken, de ondernemingen zich niet kunnen beroepen op een verkregen recht om een voordeel te behou-

den dat uit de betrokken gemeenschapsregeling voortvloeit en waarvan zij op een bepaald tijdstip hebben geprofiteerd (zie bijvoorbeeld arrest Hof van 27 september 1979, *Eridania*, 230/78, *Jurispr. blz.* 2749, punt 22; arrest *Biovilac/EEG*, aangehaald in punt 38 *supra*, punt 23; arresten van 21 mei 1987, *Rau e. a./BALM*, 133/85, 134/85, 135/85 en 136/85, *Jurispr. blz.* 2289, punt 18, en 7 mei 1991, *Nakajima All Precision/Raad*, C-69/89, *Jurispr. blz.* I-2069, punt 119).

67 Hieruit volgt, dat in de veronderstelling dat verordening nr. 3632/85 daadwerkelijk aan de sector der douane-expediteurs een specifiek voordeel heeft toegekend, verzoekster zich niet *ipso facto* kan beroepen op een verkregen recht op het behoud van dit voordeel, aangezien de gemeenschapsinstellingen het recht hebben de regels in dier voege te wijzigen dat zij de nodige aanpassingen ondergaan. Het recht van de instellingen om aanpassingen door te voeren ligt des te meer voor de hand, daar in de onderhavige zaak, zoals blijkt uit de eerste overweging van de considerans van verordening nr. 3904/92, de verwezenlijking van de interne markt een fundamentele doelstelling is voor de ontwikkeling van de Gemeenschap.

68 Wat het beginsel van het gewettigd vertrouwen betreft, herinnert het Gerecht eraan, dat het recht om aanspraak te maken op bescherming van het gewettigd vertrouwen geldt voor elke particulier die in een situatie verkeert waaruit blijkt, dat de gemeenschapsinstanties bij hem gegronde verwachtingen hebben gewekt (zie bijvoorbeeld het arrest *Exporteurs in Levende Varkens e. a./Commissie*, aangehaald in punt 54 *supra*, punt 148). Er kan evenwel geen schending van het vertrouwensbeginsel worden aangevoerd wanneer de administratie geen nauwkeurige toezeggingen heeft gedaan (zie bijvoorbeeld arrest *Lefebvre e. a./Commissie*, aangehaald in punt 60 *supra*, punt 72).

69 Het Gerecht stelt vast, dat verzoekster in casu geen enkel element heeft aangebracht waarmee wordt aangetoond of zelfs maar gesteld dat de gemeenschapsinstellingen bij haar gewettigde verwachtingen hebben doen ontstaan, en dat zij passende compenserende en aanpassingsmaatregelen zouden nemen.

- 70 Verzoekster beperkt zich ertoe in haar verzoekschrift te verwijzen naar „de rechtmatige verwachtingen (...) van de volledige sector”, en in replek te stellen dat „niets erop wees dat de gemeenschapsinstellingen bij de vaststelling van de noodzakelijke maatregelen voor de verwezenlijking van de interne markt geen specifieke vergoedende en begeleidingsmaatregelen zouden nemen”. Zij kan dus kennelijk niet het bewijs leveren, dat de verweerders bij haar gewettigde verwachtingen hebben doen ontstaan, in die zin dat zij niet de nodige maatregelen zouden nemen voor de verwezenlijking van de interne markt, dan wel dat zij vergoedende of begeleidende maatregelen zouden vaststellen.
- 71 Het argument ontleend aan schending van het vertrouwensbeginsel is derhalve ongegrond.
- 72 Het Gerecht voegt hieraan toe, dat verzoeksters argument ontleend aan een beweerd schending van het fundamentele recht op de uitoefening van haar beroepsactiviteit, die een schending van het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen zou uitmaken, evenmin gegrond is.
- 73 De fundamentele rechten behoren tot de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging de gemeenschapsrechter verzekert. Daarbij laat de gemeenschapsrechter zich leiden door de constitutionele tradities welke aan de lidstaten gemeen zijn, zodat in de Gemeenschap geen maatregelen kunnen worden toegelaten welke zich niet verdragen met fundamentele rechten die in de constituties van deze staten zijn erkend. Ook aan internationale instrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, kunnen aanwijzingen worden ontleend waarmee rekening dient te worden gehouden (arrest Hof van 13 december 1979, Hauer, 44/79, Jurispr. blz. 3727, punt 15, en advies Hof van 28 maart 1996, 2/94, Jurispr. blz. I-1759, punt 33).

- 74 Het recht op vrije uitoefening van beroepsactiviteiten maakt deel uit van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Dit beginsel heeft evenwel geen absolute gelding maar moet worden beschouwd in relatie tot zijn functie in de maatschappij. De vrijheid van beroepsuitoefening kan derhalve aan beperkingen worden onderworpen, voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan door de Gemeenschap nagestreefde doeleinden van algemeen belang, en, gelet op het nagestreefde doel, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onaanvaardbare ingreep, waardoor het gewaarborgde recht in zijn kern wordt aangetast (arrest Hof van 11 juli 1989, Schröder, 265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 15; 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 21, en arrest Gerecht van 15 april 1997, Schröder e. a./Commissie, T-390/94, Jurispr. blz. II-504, punt 125).
- 75 Wat de onderhavige zaak betreft, wijst het Gerecht erop, dat de verwezenlijking van de interne markt geen aantasting teweegbrengt van het bestaan van verzoeksters onderneming of van het wezen van de vrije beroepskeuze. Zij raakt niet rechtstreeks, doch alleen onrechtstreeks, een daarmee verband houdend recht, nu de daarmee gepaard gaande afschaffing van bepaalde douane- en fiscale formaliteiten, een bepaalde weerslag heeft op de exploitatiemogelijkheden van verzoeksters onderneming, en uitsluitend langs deze weg, op de uitoefening van haar beroepsactiviteit. Vervolgens moet worden vastgesteld, dat de verwezenlijking van de interne markt kennelijk een doelstelling van algemeen belang is. Gelet op de aldus nagestreefde fundamentele doelstelling, brengt zij geen enkele ongerechtvaardigde beperking teweeg van de uitoefening van het betrokken fundamenteel recht.
- 76 Uit een en ander volgt, dat geen der door verzoekster aangevoerde hogere rechtsbeginselen is geschonden.
- 77 Ten slotte moet hieraan nog worden toegevoegd, dat het gestelde verzuim bij de vaststelling van compenserende en begeleidend maatregelen, gesteld dat dit verzuim reëel en onrechtmatig is, evenwel klaarblijkelijk geen ernstige en kennelijke

schending van de betrokken beginselen vormt. De verweerders beschikken namelijk bij de verwezenlijking van de interne markt, en dus in verband met de inaanmerkingneming van de negatieve gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien, over een ruime beoordelingsbevoegdheid, en bovendien hebben zij bij wege van verordening nr. 3904/92 diverse maatregelen vastgesteld. Overigens is in deze verordening, blijkens de achtste overweging van de considerans ervan, gepreciseerd dat de communautaire maatregelen louter aanvullend zijn, en ertoe strekken een zinvolle bijdrage te leveren aan de door de lidstaten ondernomen acties. Zoals namelijk blijkt uit de zesde overweging van de considerans van verordening nr. 3632/85, bestond er in bepaalde lidstaten, waaronder Frankrijk, een specifieke regeling voor het beroep van douane-expediteur, waaraan het gemeenschapsrecht, meer bepaald verordening nr. 3632/85, niet afdeed. Zelfs zonder naar de subsidiariteit te verwijzen, lijkt dus duidelijk, dat het in de eerste plaats aan de betrokken lidstaten stond, die via de vaststelling van de Europese Akte aan de oorsprong liggen van de gestelde schade, om eventueel compenserende en begeleidende maatregelen te nemen. Gelet op de rol die in casu door de lidstaten wordt gespeeld, is er dus van uit te gaan, dat de tussenkomst van de Gemeenschap toereikend is, gesteld dat zij tot enige tussenkomst was gehouden.

- 78 Hieruit volgt, dat de subsidiaire vordering gebaseerd op aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad, ongegrond is. Uit een en ander volgt, dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

- 79 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, en de Raad en de Commissie zulks hebben gevorderd, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst verzoekster in de kosten.

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 januari 1998.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

J. Azizi