

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (fjärde avdelningen)
den 23 januari 1995 *

I mål T-84/94,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter e.V., en sammanslutning enligt tysk rätt, Bonn, företrädd av Joachim Müller, advokat i München, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaterna Jean Wagener och Alain Rukavina, 10 A, boulevard de la Foire,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Marie-José Jonczy, juridisk rådgivare, och Norbert Lorenz, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, vid rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 4 november 1993 att avskryva sökandens anmälan, vilken syftade till att få fastställt att den tyska lagstiftningen avseende yrket som skatterådgivare strider mot artiklarna 59 och 86 i

* Rättegångspråk: tyska.

EG-fördraget, och att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt artiklarna 5 och 90 i EG-fördraget genom att underlåta att vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå överensstämmelse med fördragets bestämmelser,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av K. Lenaerts, ordförande, R. Schintgen och R. García-Valdecasas, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Bakgrund och handläggning

- 1 Den 21 augusti 1992 inlämnade sökanden, Bundesverband der Bilanzbuchhalter e.V. — en yrkesmässig sammanslutning enligt tysk rätt som bildats för att tillvarata bokslutsrevisorers ekonomiska, samhälleliga och yrkesmässiga intressen — en anmälan till kommissionen, i vilken den ifrågasatte Steuerberatungsgesetz av den 4 november 1975, (BGBl. 1975 I, s. 2735), vars lydelse ändrats vid flera tillfällen och senast genom lagen av den 13 december 1990 (BGBl. 1990 I, s. 2756) (lag avseende yrket som skatterådgivare, nedan kallad "StBerG"), i det att denna förbehåller skatterådgivare, auktoriserade revisorer, advokater och edsvurna revisorer rätten att utöva verksamhet på skatterådgivningens och angränsande områden. Då sökanden

ansåg att denna lagstiftning stod i strid med fördragets bestämmelser och särskilt artiklarna 59 och 86 i EEG-fördraget, (numera EG-fördraget, nedan kallat "fördraget"), anklagade sökanden Förbundsrepubliken Tyskland för att åsidosätta artikel 5 andra stycket och artikel 90.1 och 90.2 i fördraget genom att underlåta att ändra lagstiftningen. Den begärde följaktligen att kommissionen skulle i enlighet med artikel 155 i fördraget se till att fördragets bestämmelser tillämpades.

2 Genom skrivelse daterad 22 april 1993 informerade generaldirektoratet för den inre marknaden och finansiella tjänster (GD XV) sökanden om att dennes anmälan diariieförts under nr 93/4155.

3 Genom en skrivelse daterad 26 maj 1993 underrättade GD XV sökanden om skälen till varför det ansåg att det i förevarande fall inte hade skett något brott mot gemenskapsrätten, och upplyste denne om att det avsåg att föreslå kommissionen att avskriva ansökan från vidare handläggning.

4 Kommissionen beslöt den 4 november 1993 att inte fullfölja sökandens anmälan, med motivering att det inte hade skett något kränkning av gemenskapsrätten. Kommissionen informerade sökanden om beslutet av den 4 november 1993, genom en skrivelse daterad 13 december 1993, vilken var sökanden tillhanda den 17 december 1993.

5 Det var mot denna bakgrund som sökanden, genom en ansökan inkommen till förstainstansrättens kansli den 23 februari 1994, inledde nuvarande talan.

6 Kommissionen yrkade i en särskild handling inkommen till förstainstansrättens kansli den 4 maj 1994 att talan skulle avvisas med hänvisning till artikel 114 i rättegångsreglerna, och begärde att rätten skulle pröva detta yrkande utan att ta ställning i sakfrågan. Sökanden inkom den 13 juni 1994 med ett yttrande beträffande yrkandet om avvisning.

7 Genom sitt beslut av den 7 juli 1994 hänsköt förstainstansrätten målet till en avdelning bestående av tre domare.

8 Sökanden yrkade att rätten skulle

— ogiltigförklara kommissionens beslut av den 13 december 1993, som delgivits sökanden den 17 december 1993, såsom stående i strid med de samlade bestämmelserna i artiklarna 5, 59, 86, 90.1 och 155 i fördraget samt artikel 3 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, som var den första förordningen som avsåg tillämpningen av artiklarna 85 och 86 i fördraget (EGT nr 13, 1962, s. 204, nedan kallad "förordning nr 17").

9 Svaranden yrkade att rätten skulle

— avvisa talan eftersom den inte kan upptas till prövning,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

10 Enligt artikel 114.3 i rättegångsreglerna skall det fortsatta förfarandet i frågan om rättegångshinder vara muntligt om inte rätten beslutar annat.

11 I artikel 111 i rättegångsreglerna föreskrivs att rätten genom motiverat beslut får skilja sig från saken utan ytterligare behandling, om det är uppenbart att talan måste avvisas. Rätten (fjärde avdelningen) anser i nuvarande fall att handlingarna i akten ger tillräcklig upplysning och beslutar att anledning saknas att inleda ett muntligt förfarande.

Beträffande frågan om talan kan upptas till prövning*Sammanfattning av vad parterna anfört*

- 12 Kommissionen har i sitt yrkande om avvisning framhållit att ifrågavarande talan, i det att den angriper kommissionen för att denna inte har vidtagit åtgärder mot Förbundsrepubliken Tyskland och för att ha gjort en felaktig tolkning av artiklarna 59, 86 och 90.1 i fördraget, egentligen syftar till att åstadkomma en ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 4 november 1993 om att inte inleda ett förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland avseende fördragsbrott.

- 13 Kommissionen har dock understrukit att talan, vare sig den avser beslutet av den 4 november 1993 eller brevet av den 13 december 1993, under alla förhållanden måste avvisas.

- 14 Beträffande beslutet av den 4 november 1993, har kommissionen inledningsvis hävdade att beslutet, som gäller ett förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland avseende fördragsbrott, inte är riktat till sökanden. Kommissionen är, enligt domstolens fasta rättspraxis, inte skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget, utan förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som utesluter en rätt för enskilda att kräva av institutionen att denna skall ta ställning i någon viss bestämd riktning (jfr dom av den 14 februari 1989, Star Fruit mot kommissionen, 247/87, Rec. s. 291, punkt 11, och dom av den 17 maj 1990, Sonito m.fl. mot kommissionen, C-87/89, Rec. s. I-1981, punkterna 6 och 7, samt beslutet av den 23 maj 1990, Asia Motor France mot kommissionen, C-72/90, Rec. s. I-2181, punkt 11).

- 15 Kommissionen har vidare anfört att beslutet av den 4 november 1993 inte berör sökanden personligen. I detta avseende erinrar den om att enligt domstolens rättspraxis kan andra personer än de till vilka ett visst beslut är riktat inte anses vara personligen berörda annat än om beslutet angår dem till följd av vissa särskilda

egenskaper som de besitter eller till följd av vissa omständigheter som innebär att de kan urskiljas i en viss krets av personer, vilket således medför att de individualiseras på samma sätt som om beslutet vore riktat till dem (dom av den 15 juli 1963, Plaumann mot kommissionen, 25/62, Rec s. 197, och dom av den 17 januari 1985, Piraiki-Patraiki m.fl. mot kommissionen, 11/82, Rec. s. 207). Enligt kommissionen förhåller det sig dock så att en organisation som, i likhet med sökanden, bildats för att tillvarata kollektiva intressen för en viss krets av rättssubjekt, inte kan anses beröras direkt och personligen av en rättsakt som inverkar på kretsens allmänna intressen (domstolens dom av den 18 mars 1975, Union syndicale m.fl. mot rådet, 72/74, Rec. s. 401, punkterna 16 och 17).

- 16 Kommissionen har, vad avser brevet av den 13 december 1993, vidhållit att detta inte kan anses utgöra ett överklagbart beslut på det sätt som avses i artikel 173 i fördraget. När, som i förevarande fall, en anmälan har till syfte att få fastställt att en viss medlemsstat har åsidosatt de förpliktelser som följer av fördraget, kan den skrivelse som tillställs anmälaren för att informera den om vilken följd man beslutat ge åt ifrågavarande anmälan inte anses utgöra ett överklagbart beslut, eftersom kommissionen på detta område förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som utesluter en rätt för en enskild att kräva av denna institution att den skall ta ställning i en viss bestämd riktning.
- 17 Kommissionen har tillagt att även om dess beslut att inte fullfölja sökandens anmälan, och att följaktligen inte inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland, vore grundat på en felaktig tolkning av fördraget skulle inte detta förhållande skapa en rätt för en enskild att föra talan mot kommissionens vägran att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget, och att på detta sätt möjliggöra en i fördraget inte förutsedd rättslig överprövning in abstracto av ett kommissionsbesluts lagenlighet.
- 18 Sökanden har inledningsvis anfört i sitt yttrande över yrkandet om avvisning att föremålet för talan mycket riktigt är kommissionens beslut av den 13 december 1993, i det att detta utgör det enda beslut som kommit till dess kännedom. Detta

beslut får anses utgöra ett slutligt beslut som är riktat till sökanden. Det kan följaktligen utgöra föremål för talan enligt artikel 173 i fördraget.

- 19 Sökanden har i detta hänseende gjort gällande att kommissionen enligt artiklarna 155 och 169 i fördraget i princip är skyldig att ingripa mot varje fördragsbrott som har kommit till dess kännedom (domstolens dom av den 21 februari 1984, St. Nikolaus Brennereri, 337/82, Rec. s. 1051, punkt 18). Den har vidare påpekat att artikel 3 i förordning nr 17 ålägger kommissionen att ingripa när denna konstaterar ett brott mot artiklarna 5, 86 och 90 i fördraget. I nuvarande fall skulle det röra sig om ett uppenbart brott mot artikel 59 i fördraget, eftersom den frihet att tillhandahålla tjänster som föreskrivs i den artikeln skulle komma att kraftigt begränsas, om inte helt avskaffas, av den aktuella tyska lagstiftningen. Denna lagstiftning skulle även utgöra ett brott mot bestämmelserna i artiklarna 5, 86 och 90 i fördraget på så sätt att den ger redovisningsföretaget DATEV en monopolställning, vilket innebär ett sådant missbruk av en dominerande ställning som avses i artikel 86.
- 20 Sökanden, som erkänner att domstolen har uteslutit möjligheten för en enskild att föra passivitetstalan i fall där kommissionen underlåtit att handla (ovannämnd dom Star Fruit mot kommissionen, punkt 10—14), har emellertid framhållit att förevarande fall är annorlunda, med hänsyn till att kommissionen, efter att ha konstaterat att den aktuella tyska lagstiftningen strider mot artikel 59 i fördraget, har hävdat att tyska revisorer inte får åberopa detta konstaterande. Sökanden har härav slutit sig till att ett beslut av kommissionen som innebär en vägran att beivra ett konstaterat åsidosättande av fördraget inte bör undgå den möjlighet till rättslig prövning som förutses i artikel 173 i fördraget, eftersom ett sådant beslut innebär ett brott mot artikel 155 i fördraget samt ett missbruk av kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning.

Rättens bedömning

- 21 Rätten konstaterar inledningsvis att sökandens yrkande om ogiltigförklaring, vilket riktats mot kommissionens brev av den 13 december 1993, egentligen syftar till en

ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 4 november 1993 — vilket delgivits sökanden genom brev av den 13 december 1993 — att avskrivna sökandens anmälan av den 21 augusti 1992.

- 22 Kommissionens beslut att inte fullfölja sökandens anmälan får emellertid ses som ett uttryck för kommissionens önskan att inte inleda ett förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland enligt artikel 169 i fördraget. Kommissionen hade nämligen endast kunnat efterkomma sökandens anmälan genom att inleda ett förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland avseende fördragsbrott.
- 23 Det finns anledning att erinra om att det följer av en fast rättspraxis från domstolen att kommissionen inte är skyldig att inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget, utan förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som utsluter en rätt för enskilda att kräva att denna skall ta ställning i någon viss bestämd riktning (den ovan nämnda domen i målet *Star Fruit* mot kommissionen, punkt 10—14). Således saknas, inom ramen för ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget, möjlighet för personer som har inlämnat en anmälan att väcka talan vid EG-domstolarna mot kommissionens beslut att avskrivna deras anmälan.
- 24 Härav följer i nuvarande fall att sökanden inte är behörig att föra talan mot kommissionens vägran att inleda ett förfarande mot Förbundsrepubliken Tyskland avseende fördragsbrott (beslut av domstolen av den 12 juni 1992, *Asia Motor France m.fl. mot kommissionen*, C-29/92, Rec. s. I-3935, punkt 21, och av förstainstansrätten av den 14 december 1993, *Clavo Alonso-Cortes mot kommissionen*, T-29/93, Rec. s. II-1389, punkt 55, och av den 27 maj 1994, *J mot kommissionen*, T-5/94, Rec. s. II-391, punkt 15).
- 25 Det bör tilläggas att sökanden, genom att begära att kommissionen skall inleda ett förfarande enligt artikel 169 i fördraget, egentligen hemställer om antagandet av en

rättsakt som inte skulle komma att — enligt vad som avses i artikel 173 fjärde stycket i fördraget — beröra sökanden vare sig direkt eller personligen, och som denne således under alla omständigheter skulle vara förhindrad att angripa genom ogiltighetstalan (jfr den ovan nämna domen i målet Star Fruit mot kommissionen, punkt 13).

- 26 Vidare kan det finnas anledning, för det fall ansökningen bör uppfattas som syftande till att få fastställt att Förbundsrepubliken Tyskland har brutit mot vissa gemenskapsrättsliga bestämmelser, att erinra om att rätten enligt artiklarna 169 och 170 i fördraget att väcka talan vid EG-domstolarna mot en medlemsstats åsidosättande av sina förpliktelser inte utsträcker sig till fysiska eller juridiska personer, utan att den enbart gäller för kommissionen och de andra medlemsstaterna.
- 27 Rätten noterar vidare att sökanden har betecknat sin anmälan som en begäran enligt artikel 3 i förordning nr 17, i det att den avser brott mot de samlade bestämmelserna i artiklarna 5, 86, 90.1 och 90.2 i fördraget. Sökanden har dock inte anmärkt på något företags agerande, utan uteslutande på Förbundsrepubliken Tysklands. Den gör emellertid gällande att ett sådant förhållningssätt kan angripas med stöd av artikel 90.3.
- 28 Rätten sluter sig härav till att sökandens anmälan även kan ses som en begäran till kommissionen om att denna skall göra bruk av de befogenheter som den besitter enligt artikel 90.3.
- 29 Rätten anser emellertid att även om beslutet att inte fullfölja ifrågavarande anmälan kunde tolkas som en vägran från kommissionens sida att fatta ett beslut enligt arti-

kel 90.3 i fördraget, kvarstår att förevarande ogiltighetstalan inte kan upptas till prövning.

30 Det finns således anledning att erinra om att kommissionen genom artikel 90.3 i fördraget fått uppgiften att se till att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden när det gäller de företag som avses i artikel 90.1 och uttryckligen ges befogenhet att för detta ändamål ingripa i mån av behov, under de förutsättningar och med de rättsmedel som framgår av detta lagrum.

31 Som framgår av bestämmelserna i artikel 90.3 och av uppbyggnaden av hela artikel 90, förutsätter kommissionens befogenhet att utöva tillsyn över medlemsstater som gör sig skyldiga till brott mot fördragsbestämmelserna och särskilt mot de bestämmelser som reglerar konkurrensen (domstolens dom av den 12 februari 1992, Nederländerna m.fl. mot kommissionen, C-48/90 och C-66/90, Rec. s. I-565, punkt 32), med nödvändighet användandet av ett stort mått av skönsmässighet i bedömningen hos denna institution. Följaktligen medför utövningen av den rätt att självständigt bedöma förenligheten av statliga åtgärder med fördragets bestämmelser, som framgår av artikel 90.3 i fördraget, inte någon motsvarande skyldighet för kommissionen att ingripa (förstainstansrättens dom av den 27 oktober 1994, Ladbroke Racing mot kommissionen, T-32/93, Rec. s. II-1015, punkterna 36—38). I och med detta åtnjuter inte fysiska eller juridiska personer som begär att kommissionen skall ingripa med stöd av artikel 90.3 någon rätt att föra talan mot kommissionens beslut att inte utöva sina befogenheter enligt artikel 90.3.

32 Härav följer att sökanden inte är behörig att föra talan mot kommissionens vägran att rikta ett direktiv eller ett beslut till Förbundsrepubliken Tyskland med stöd av artikel 90.3 i fördraget.

33 Av de samlade överväganden som framgår ovan följer att talan skall avvisas eftersom den inte kan upptas till prövning.

Rättegångskostnader

- 34 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökanden har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

- 1) Talan avvisas eftersom den inte kan upptas till prövning.
- 2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Luxemburg den 23 januari 1995.

H. Jung
Justitiesekreterare

K. Lenaerts
Ordförande