

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

20 februari 1997 *

In zaak C-107/95 P,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter e. V., vereniging naar Duits recht, gevestigd te Bonn (Duitsland), vertegenwoordigd door J. Müller, advocaat te München, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Kronshagen, advocaat aldaar, Boulevard de la Foire 12,

requirant,

betreffende hogere voorziening tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Vierde kamer) van 23 januari 1995 in zaak T-84/94 (Bilanzbuchhalter/Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-101), en strekkende tot vernietiging van die beschikking,

andere partij bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy, juridisch adviseur, en N. Lorenz, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

wijst

* Procestaal: Duits.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: L. Sevón, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en P. Jann, rechters,

advocaat-generaal: A. La Pergola
griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 1996,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 maart 1995, heeft het Bundesverband der Bilanzbuchhalter e. V. (hierna: „requirant”) krachtens artikel 49 van 's Hof's Statuut-EG hogere voorziening ingesteld tegen de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Vierde kamer) van 23 januari 1995 in zaak T-84/94 (Bilanzbuchhalter/Commissie, Jurispr. 1995, blz. II-101). In deze beschikking heeft het Gerecht het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaard, dat requirant had ingesteld tegen de beschikking van de Commissie van 4 november 1993 om geen verder gevolg te geven aan de klacht waarmee requirant wilde doen vaststellen, dat het Steuerberatungsgesetz van 4 november 1975 (wet betreffende het beroep van belastingadviseur, *BGBI.* I, 1975 blz. 2735; hierna: „StBerG”) in strijd was met de artikelen 59 en 86 EG-Verdrag en dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet de nodige maatregelen te nemen om aan de bepalingen van het Verdrag te voldoen, de artikelen 5 en 90 EG-Verdrag had geschonden.

- 2 Blijkens de bestreden beschikking is requirant een vereniging naar Duits recht die is opgericht om de economische belangen en de beroepsbelangen van boekhouders te behartigen (r. o. 1).

- 3 Op 21 augustus 1992 diende requirant bij de Commissie een klacht in, waarbij hij opkwam tegen het StBerG, in de versie van de wet van 13 december 1990 (*BGBI.* I, 1990 blz. 2756), op grond dat deze wet het recht om werkzaamheden op het gebied van belastingadviezen en aanverwante gebieden uit te oefenen, voorbehoudt aan accountants, advocaten en beëdigde boekhouders (r. o. 1).

- 4 Requirant, die deze wet in strijd achtte met de bepalingen van het Verdrag, inzonderheid met de artikelen 59 en 86 ervan, verweet de Bondsrepubliek Duitsland, dat zij, door deze wet niet te wijzigen, de artikelen 5, tweede alinea, en 90, leden 1 en 2, van het Verdrag had geschonden. Hij verzocht de Commissie derhalve, er overeenkomstig artikel 155 van het Verdrag voor te zorgen dat de verdragsbepalingen worden toegepast (r. o. 1).

- 5 Op 4 november 1993 besloot de Commissie geen verder gevolg te geven aan requirants klacht, omdat het StBerG niet in strijd was met het gemeenschapsrecht, en zij stelde requirant bij brief van 13 december 1993 in kennis van haar beslissing (r. o. 4).

- 6 Bij op 23 februari 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift stelde requirant krachtens artikel 173 EG-Verdrag beroep in, strekkende tot nietigverklaring van deze beschikking wegens schending van artikel 155 van het Verdrag en artikel 3 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204), junctis de artikelen 5, 59, 86 en 90, lid 1, van het Verdrag (r. o. 5 en 8).

- 7 Bij op 4 mei 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte wierp de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid op (r. o. 6).

Beschikking van het Gerecht

- 8 In de bestreden beschikking heeft het Gerecht krachtens artikel 111 van zijn Reglement voor de procesvoering het beroep niet-ontvankelijk verklaard.
- 9 In de eerste plaats vatte het Gerecht in rechtsoverweging 22 van zijn beschikking de litigieuze beschikking van de Commissie op als de uitdrukking van haar wil om tegen de Bondsrepubliek Duitsland geen procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag in te leiden.
- 10 In rechtsoverweging 23 bracht het Gerecht vervolgens de rechtspraak van het Hof in herinnering, volgens welke de Commissie niet verplicht is om een procedure in de zin van artikel 169 van het Verdrag in te leiden, doch op dit punt over een discretionaire bevoegdheid beschikt, waardoor het is uitgesloten, dat particulieren het recht zouden hebben om van haar te eisen, dat zij een bepaald standpunt inneemt (arrest van 14 februari 1989, zaak 247/87, Star Fruit, Jurispr. 1989, blz. 291, r. o. 10-14). Het leidde daaruit af, dat „in het kader van een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag (...) personen die een klacht hebben ingediend, (...) niet over de mogelijkheid [beschikken] om bij de gemeenschapsrechter beroep in te stellen tegen de beschikking van de Commissie om geen verder gevolg te geven aan hun klacht”.
- 11 In rechtsoverweging 24 oordeelde het Gerecht bijgevolg, dat „het onderhavige beroep tegen de weigering van de Commissie om tegen de Bondsrepubliek Duitsland een niet-nakomingsprocedure in te leiden, niet-ontvankelijk is” en verwees

het dienaangaande naar de beschikkingen van het Hof van 12 juni 1992 (zaak C-29/92, *Asia Motor France*, Jurispr. 1992, blz. I-3935, r. o. 21), alsmede van het Gerecht van 14 december 1993 (zaak T-29/93, *Calvo Alonso-Cortés*, Jurispr. 1993, blz. II-1389, r. o. 55) en 27 mei 1994 (zaak T-5/94, *J*, Jurispr. 1994, blz. II-391, r. o. 15).

- 12 In de tweede plaats onderzocht het Gerecht in de rechtsoverwegingen 27 en 28 van zijn beschikking, of het beroep tegen de beschikking van de Commissie om geen verder gevolg te geven aan de klacht ontvankelijk was, voor het geval dat deze beschikking werd aangemerkt als een weigering van de Commissie om een beschikking krachtens artikel 90, lid 3, van het Verdrag te geven.
- 13 Het Gerecht oordeelde dienaangaande in rechtsoverweging 31, dat blijkens artikel 90, lid 3, van het Verdrag en de geest en het doel van artikel 90 in zijn geheel, de bevoegdheid van de Commissie om toezicht uit te oefenen op de Lid-Staten die verantwoordelijk zijn voor een inbreuk op de verdragsbepalingen, inzonderheid op de mededingingsregels (zie arrest Hof van 12 februari 1992, gevoegde zaken C-48/90 en C-66/90, *Nederland e. a./Commissie*, Jurispr. 1992, blz. I-565, r. o. 32), impliceert dat deze instelling over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. Naar het oordeel van het Gerecht was de Commissie bij de uitoefening van de bij artikel 90, lid 3, van het Verdrag verleende bevoegdheid om de verenigbaarheid van overheidsmaatregelen met verdragsbepalingen te beoordelen, derhalve niet verplicht om in te grijpen (arrest Gerecht van 27 oktober 1994, zaak T-32/93, *Ladbroke*, Jurispr. 1994, blz. II-1015, r. o. 36-38), zodat „natuurlijke of rechtspersonen die de Commissie vragen krachtens artikel 90, lid 3, in te grijpen, (...) geen beroep [kunnen] instellen tegen de beschikking waarbij de Commissie beslist geen gebruik te maken van haar bevoegdheden krachtens artikel 90, lid 3”.
- 14 Gelet op deze overwegingen oordeelde het Gerecht in rechtsoverweging 32, dat requirant niet kon opkomen tegen de weigering van de Commissie om krachtens artikel 90, lid 3, van het Verdrag een richtlijn of een beschikking tot de Bondsrepubliek Duitsland te richten.

De hogere voorziening

- 15 Met zijn hogere voorziening verzoekt requirant het Hof, de beschikking van het Gerecht te vernietigen wegens schending van de bepalingen van het EG-Verdrag, inzonderheid de artikelen 5, 59, 86 en 90, leden 1 en 3, alsmede wegens onjuiste uitlegging van de artikelen 155 en 169 van dit Verdrag.
- 16 Tegen de beschikking van het Gerecht wordt opgekomen zowel voor zover daarin de beschikking van de Commissie wordt aangemerkt als een beslissing om geen niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 van het Verdrag tegen de Bondsrepubliek Duitsland in te leiden, als voor zover het Gerecht de beschikking heeft uitgelegd als een beslissing om geen maatregelen krachtens artikel 90, lid 3, van het Verdrag te nemen.

Het middel betreffende artikel 169 van het Verdrag

- 17 Requirant stelt, dat het Gerecht niet in aanmerking heeft genomen, dat de Commissie misbruik van bevoegdheid heeft gemaakt, door de feiten verkeerd te beoordelen en door niet in te grijpen, ook al had zij tijdens de discussies tussen haar vertegenwoordigers en requirant erkend, dat de artikelen 59, 86 en 90 van het Verdrag waren geschonden.
- 18 Requirant voegt eraan toe, dat de Commissie bij een klaarblijkelijke schending van het Verdrag over geen enkele beoordelingsmarge beschikt en verplicht is, de procedure krachtens artikel 169 in te leiden. Deze regel zou in casu van toepassing zijn, daar de bepalingen van het StBerG duidelijk in strijd zijn met artikel 59 van het Verdrag.

- 19 Dienaangaande volstaat de vaststelling, dat het Gerecht de rechtspraak van het Hof, volgens welke particulieren niet kunnen opkomen tegen een weigering van de Commissie om tegen een Lid-Staat een niet-nakomingsprocedure in te leiden (zie onder meer beschikking Asia Motor France, reeds aangehaald, r. o. 21), correct heeft toegepast.

Het middel betreffende artikel 90, lid 3, van het Verdrag

- 20 Met betrekking tot de toepassing van artikel 90, lid 3, stelt requirant, dat zelfs indien de Commissie over een discretionaire bevoegdheid omtrent de wenselijkheid van ingrijpen beschikt, tegen haar beschikking beroep moet kunnen worden ingesteld wanneer deze bevoegdheid wordt uitgeoefend op basis van een verkeerde beoordeling van de feiten of wanneer, omdat deze feiten zo duidelijk zijn, deze discretionaire bevoegdheid tot nul is gereduceerd. Door haar weigering in te grijpen, terwijl klaarblijkelijk de artikelen 59, 86 en 90 van het Verdrag werden geschonden, zou de Commissie haar bevoegdheid dus hebben misbruikt.
- 21 Requirant concludeert, dat het Gerecht, aangezien het heeft geweigerd deze beperking van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie vast te stellen, eveneens het Verdrag heeft geschonden.
- 22 Met verwijzing naar het arrest van het Gerecht in de zaak Ladbrooke (reeds aangehaald, r. o. 38), antwoordt de Commissie, dat artikel 90, lid 3, van het Verdrag haar machtigt maatregelen tegen een Lid-Staat te nemen, maar haar er niet toe verplicht. Voorts kunnen particulieren ingevolge artikel 90, lid 3, evenmin als ingevolge artikel 169 van het Verdrag beroep instellen tegen een eventuele weigering om de door hen gevraagde maatregelen te nemen.

- 23 Er zij aan herinnerd, dat artikel 90, lid 3, van het Verdrag de Commissie belast met het toezicht op de naleving door de Lid-Staten van de op hen rustende verplichtingen ten aanzien van de in lid 1 bedoelde ondernemingen, en haar uitdrukkelijk de bevoegdheid verleent zich daartoe te bedienen van twee verschillende rechtsinstrumenten, te weten richtlijnen en beschikkingen (zie arrest Nederland e. a./Commissie, reeds aangehaald, r. o. 25). De Commissie is bevoegd om vast te stellen dat een bepaalde overheidsmaatregel onverenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag, en om aan te geven welke maatregelen de Lid-Staat tot welke de beschikking is gericht, dient te nemen om zijn gemeenschapsrechtelijke verplichtingen na te komen (zie arrest Nederland e. a./Commissie, reeds aangehaald, r. o. 28).
- 24 Zoals blijkt uit het reeds aangehaalde arrest Nederland e. a./Commissie kan een particulier, in voorkomend geval, het recht hebben om een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag in te stellen tegen een beschikking van de Commissie die op grondslag van artikel 90, lid 3, van het Verdrag is gegeven.
- 25 Het is niet a priori uitgesloten, dat er uitzonderingssituaties kunnen bestaan waarin een particulier of eventueel een vereniging die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep justitiabelen, in rechte kan optreden tegen een weigering van de Commissie om een beschikking te geven in het kader van haar toezichthoudende taak als bedoeld in artikel 90, leden 1 en 3.
- 26 In casu heeft requirant de Commissie evenwel verzocht, krachtens artikel 90, leden 1 en 3, tot de Bondsrepubliek Duitsland een beschikking te richten waarin wordt vastgesteld, dat een wetgevende handeling van algemene strekking, te weten het StBerG, in strijd is met het Verdrag, en waarin wordt aangegeven welke maatregelen moeten worden genomen om aan de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen te voldoen. De beschikking waartegen voor het Gerecht werd opgekomen, was dus de weigering van de Commissie om een dergelijke beschikking tot de Bondsrepubliek Duitsland te richten.

- 27 Uit de bewoordingen van artikel 90, lid 3, en de structuur van artikel 90 in zijn geheel volgt, dat de Commissie op het in de leden 1 en 3 bedoelde gebied een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft zowel wat het door haar noodzakelijk geachte optreden, als de daartoe geschikte middelen betreft (zie dienaangaande arrest Nederland e. a./Commissie, reeds aangehaald, r. o. 27).
- 28 Bovendien kan een particulier niet door middel van een beroep tegen de weigering van de Commissie om jegens een Lid-Staat een beschikking krachtens artikel 90, leden 1 en 3, te geven, indirect afdwingen dat deze Lid-Staat een wetgevende handeling van algemene strekking vaststelt.
- 29 Hieruit volgt, dat requirant niet kan opkomen tegen de weigering van de Commissie om de handeling vast te stellen, waarom hij heeft verzocht.
- 30 Mitsdien moet worden geoordeeld, dat het Gerecht terecht het beroep eveneens niet-ontvankelijk heeft verklaard, voor zover het was gericht tegen de beschikking van de Commissie, waarbij zij weigerde maatregelen krachtens artikel 90, leden 1 en 3, van het Verdrag te nemen.
- 31 De hogere voorziening moet derhalve in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

- 32 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie heeft gevorderd dat requirant in de kosten wordt verwezen en requirant in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Wijst de hogere voorziening af.**

2) **Verwijst het Bundesverband der Bilanzbuchhalter e. V. in de kosten.**

Sevón

Gulmann

Edward

Puissochet

Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 februari 1997.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida