

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Vierde kamer)  
23 januari 1995 \*

In zaak T-84/94,

**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 J. Wagener en A. Rukavina, advocaten aldaar, Boulevard de la Foire 10A,

verzoeker,

tegen

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

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 4 november 1993 om geen verder gevolg te geven aan de klacht waarmee verzoeker wilde doen vaststellen, dat de Duitse regeling betreffende het beroep van

\* Procestaal: Duits.

belastingadviseur in strijd is 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 dit Verdrag te voldoen, de artikelen 5 en 90 EG-Verdrag heeft geschonden,

geeft

### HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

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

griffier: H. Jung

de navolgende

## Beschikking

### De feiten en het procesverloop

- 1 Op 21 augustus 1992 diende verzoeker, het Bundesverband der Bilanzbuchhalter e. V., een vereniging naar Duits recht die is opgericht om de economische belangen en de beroepsbelangen van boekhouders te behartigen, bij de Commissie een klacht in, waarbij het opkwam tegen het Steuerberatungsgesetz van 4 november 1975 (BGBl. 1975 I, blz. 2735), in de versie van de wet van 13 december 1990 (BGBl. 1990 I, blz. 2756; wet betreffende het beroep van belastingadviseur), op grond dat deze wet het recht om werkzaamheden op het gebied van belastingadviezen en aanverwante gebieden uit te oefenen, voorbehoudt aan belastingadviseurs, accountants, advocaten en beëdigde boekhouders. Verzoeker achtte deze wet

in strijd met de bepalingen van het Verdrag, inzonderheid met de artikelen 59 en 86 EEG-Verdrag (thans EG-Verdrag; hierna: „Verdrag”), en verweet de Bondsrepubliek Duitsland, de artikelen 5, tweede alinea, en 90, leden 1 en 2, van het Verdrag te hebben geschonden door deze wet niet te wijzigen. Hij verzocht de Commissie derhalve, er overeenkomstig artikel 155 van het Verdrag voor te zorgen dat de verdragsbepalingen worden toegepast.

- 2 Bij brief van 22 april 1993 deelde het directoraat-generaal Interne markt en financiële diensten (DG XV) verzoeker mee, dat zijn klacht was ingeschreven onder nr. 93/4155.
- 3 Bij nota van 26 mei 1993 liet DG XV verzoeker weten, waarom het van mening was dat in casu geen schending van het gemeenschapsrecht had plaatsgevonden, en dat het van plan was, de Commissie voor te stellen het onderzoek naar de klacht niet voort te zetten.
- 4 Op 4 november 1993 besloot de Commissie geen verder gevolg te geven aan verzoekers klacht, omdat geen schending van het gemeenschapsrecht kon worden vastgesteld. Bij brief van 13 december 1993, bij verzoeker aangekomen op 17 december 1993, stelde de Commissie verzoeker in kennis van haar beschikking van 4 november 1993.
- 5 In deze omstandigheden heeft verzoeker bij op 23 februari 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift het onderhavige beroep ingesteld.
- 6 Bij op 4 mei 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen en het Gerecht verzocht, hierover uitspraak te doen zonder op de zaak ten gronde in te gaan. Op 13 juni 1994 heeft verzoeker zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend.

7 Bij beschikking van 7 juli 1994 heeft het Gerecht de zaak naar een kamer met drie rechters verwezen.

8 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— de hem op 17 december 1993 ter kennis gebrachte beschikking van de Commissie van 13 december 1993 nietig te verklaren 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, 13, blz. 204; hierna: „verordening nr. 17”), junctis de artikelen 5, 59, 90, lid 1, en 86 van het Verdrag.

9 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeker te verwijzen in de kosten van het geding.

10 Ingevolge artikel 114, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering geschiedt de behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid mondeling, tenzij het Gerecht anders beslist.

11 Volgens artikel 111 van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht, wanneer het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is, zonder de behandeling voort te zetten beslissen bij met redenen omklede beschikking. In het onderhavige geval acht het Gerecht (Vierde kamer) zich voldoende geïnformeerd door de processtukken en beslist het, de mondelinge behandeling niet te openen.

## De ontvankelijkheid

### *Samenvatting van de argumenten van partijen*

- 12 In haar verzoek om vooraf op de exceptie van niet-ontvankelijkheid te beslissen merkt de Commissie op, dat haar in het beroep wordt verweten, dat zij niet is opgetreden tegen de Bondsrepubliek Duitsland en dat zij de artikelen 59, 86 en 90, lid 1, van het Verdrag verkeerd heeft uitgelegd. Het beroep beoogt dus in feite de nietigverklaring van de beschikking van 4 november 1993 om geen niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland in te leiden.
- 13 De Commissie beklemtoont echter, dat het beroep hoe dan ook niet-ontvankelijk is, of het nu tegen de beschikking van 4 november 1993 of tegen de brief van 13 december 1993 is gericht.
- 14 Wat de beschikking van 4 november 1993 betreft, betoogt de Commissie om te beginnen, dat die niet tot verzoeker is gericht. Die beschikking betreft een niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de Commissie echter niet verplicht een procedure in de zin van artikel 169 van het Verdrag in te leiden, doch beschikt zij op dit punt over een discretionaire bevoegdheid, waardoor het is uitgesloten, dat particulieren het recht zouden hebben om van die instelling te eisen, dat zij een bepaald standpunt inneemt (zie arresten van 14 februari 1989, zaak 247/87, *Star Fruit*, Jurispr. 1989, blz. 291, r. o. 11, en 17 mei 1990, zaak C-87/89, *Sonito e. a.*, Jurispr. 1990, blz. I-1981, r. o. 6 en 7, en beschikking van 23 mei 1990, zaak C-72/90, *Asia Motor France*, Jurispr. 1990, blz. I-2181, r. o. 11).
- 15 Vervolgens stelt de Commissie, dat de beschikking van 4 november 1993 verzoeker ook niet individueel raakt. Volgens de rechtspraak van het Hof kunnen andere personen dan degenen tot wie een beschikking is gericht, individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanighe-

den of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als degene tot wie de beschikking is gericht (arresten van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 205, en 17 januari 1985, zaak 11/82, Piraiki-Patraiki e. a., Jurispr. 1985, blz. 207). Een beroepsvereniging die is opgericht ter behartiging van de collectieve belangen van een groep justitiabelen, kan echter niet worden geacht rechtstreeks en individueel te worden geraakt door een handeling die de algemene belangen van die groep treft (arrest Hof van 18 maart 1975, zaak 72/74, Union Syndicale, Jurispr. 1975, blz. 401, r. o. 16 en 17).

- 16 Aangaande de brief van 13 december 1993 stelt de Commissie, dat deze niet als een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173 van het Verdrag kan worden aangemerkt. Wanneer een klacht, zoals in het onderhavige geval, tot doel heeft te doen vaststellen, dat een Lid-Staat de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, vormt de mededeling waarbij de klager in kennis wordt gesteld van het gevolg dat aan die klacht is gegeven, immers geen voor beroep vatbare handeling, aangezien de Commissie op dit punt over een discretionaire bevoegdheid beschikt, waardoor het is uitgesloten, dat een particulier het recht zou hebben om van haar te eisen, dat zij een bepaald standpunt inneemt.
- 17 Zelfs al zou de beschikking om geen verder gevolg te geven aan verzoekers klacht en derhalve geen niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland in te leiden, op een onjuiste uitlegging van het Verdrag berusten, een dergelijke omstandigheid kan een particulier niet de mogelijkheid bieden beroep in te stellen tegen de weigering van de Commissie om een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag in te leiden, en kan derhalve niet tot een niet in het Verdrag voorziene abstracte rechterlijke toetsing van de wettigheid van de handelingen van de Commissie leiden.
- 18 In zijn opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid merkt verzoeker om te beginnen op, dat het voorwerp van zijn beroep wel degelijk de beschikking van de Commissie van 13 december 1993 is, de enige beschikking waarvan hij kennis heeft gekregen. Dit is een bindende beschikking van de Commissie die tot

verzoeker is gericht. Zij kan derhalve het voorwerp van een beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag vormen.

19 Verzoeker betoogt in dit verband, dat de Commissie ingevolge de artikelen 155 en 169 van het Verdrag in beginsel verplicht is op te treden tegen elke inbreuk op het Verdrag waarvan zij kennis heeft gekregen (arrest Hof van 21 februari 1984, zaak 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Jurispr. 1984, blz. 1051, r. o. 18). Voorts moet de Commissie krachtens artikel 3 van verordening nr. 17 tussenbeide komen wanneer zij een schending van de artikelen 5, 86 en 90 van het Verdrag vaststelt. In het onderhavige geval is er sprake van een kennelijke schending van artikel 59 van het Verdrag, daar de betrokken Duitse regeling het in dit artikel geregelde vrij verrichten van diensten ernstig belemmert, ja zelfs geheel onmogelijk maakt. De Duitse regeling is eveneens in strijd met de artikelen 5, 86 en 90 van het Verdrag, doordat zij de onderneming DATEV een monopolie verleent en daardoor tot misbruik van machtspositie in de zin van artikel 86 leidt.

20 Het Hof heeft weliswaar uitgesloten, dat een particulier een beroep wegens nalaten kan instellen wanneer de Commissie niet handelt (arrest Star Fruit, reeds aangehaald, r. o. 10-14), doch de onderhavige zaak ligt anders. Nadat de Commissie had vastgesteld, dat de betrokken Duitse regeling artikel 59 van het Verdrag schond, stelde zij zich op het standpunt, dat de Duitse boekhouders zich hierop niet kunnen beroepen. Volgens verzoeker kan een beschikking van de Commissie om niet op te treden tegen een vastgestelde verdragsschending niet aan rechterlijke toetsing krachtens artikel 173 van het Verdrag worden onttrokken, aangezien een dergelijke beschikking een schending van artikel 155 van het Verdrag en een misbruik van bevoegdheid van de Commissie oplevert.

### *Beoordeling rechtens*

21 Het Gerecht stelt om te beginnen vast, dat het verzoek om nietigverklaring van de brief van de Commissie van 13 december 1993 in feite de nietigverklaring beoogt

van de op 4 november 1993 gegeven en bij brief van 13 december 1993 aan verzoeker meegedeelde beschikking van de Commissie om geen verder gevolg te geven aan diens klacht van 21 augustus 1992.

- 22 De beschikking van de Commissie om geen verder gevolg te geven aan verzoekers klacht moet evenwel worden opgevat als de uitdrukking van de wil van de Commissie om tegen de Bondsrepubliek Duitsland geen procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag in te leiden. Het enige gunstige gevolg dat de Commissie aan verzoekers klacht had kunnen geven, was immers het inleiden van een niet-nakomingsprocedure tegen de Bondsrepubliek Duitsland.
- 23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de Commissie niet verplicht om een procedure in de zin van artikel 169 van het Verdrag in te leiden, doch beschikt zij op dit punt over een discretionaire bevoegdheid, waardoor het is uitgesloten, dat particulieren het recht zouden hebben om van haar te eisen, dat zij een bepaald standpunt inneemt (arrest *Star Fruit*, reeds aangehaald, r. o. 10-14). In het kader van een procedure krachtens artikel 169 van het Verdrag beschikken personen die een klacht hebben ingediend, dus niet over de mogelijkheid om bij de gemeenschapsrechter beroep in te stellen tegen de beschikking van de Commissie om geen verder gevolg te geven aan hun klacht.
- 24 Hieruit volgt, dat het onderhavige beroep tegen de weigering van de Commissie om tegen de Bondsrepubliek Duitsland een niet-nakomingsprocedure in te leiden, niet-ontvankelijk is (beschikking Hof van 12 juni 1992, zaak C-29/92, *Asia Motor France e. a.*, Jurispr. 1992, blz. I-3935, r. o. 21, en beschikkingen Gerecht van 14 december 1993, zaak T-29/93, *Calvo Alonso-Cortès*, 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).
- 25 Bovendien vraagt verzoeker met zijn verzoek aan de Commissie om een procedure krachtens artikel 169 in te leiden, in feite dat een handeling wordt verricht die hem



niet rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het Verdrag, en waartegen hij dus hoe dan ook niet zou kunnen opkomen via een beroep tot nietigverklaring (zie arrest Star Fruit, reeds aangehaald, r. o. 13).

- 26 Voor zover het beroep overigens aldus moet worden opgevat, dat het erop is gericht te doen vaststellen, dat de Bondsrepubliek Duitsland bepaalde gemeenschapsrechtelijke bepalingen heeft geschonden, zij eraan herinnerd, dat volgens de artikelen 169 en 170 van het Verdrag alleen de Commissie en de andere Lid-Staten bevoegd zijn zich tot de gemeenschapsrechter te wenden om te doen vaststellen, dat een Lid-Staat zijn verplichtingen niet is nagekomen, en dat die bevoegdheid zich niet uitstrekt tot natuurlijke personen of andere rechtspersonen.
- 27 Voorts heeft verzoeker zijn klacht aangemerkt als een verzoek krachtens artikel 3 van verordening nr. 17, omdat deze klacht betrekking heeft op een schending van de artikelen 5, 86 en 90, leden 1 en 2, van het Verdrag. Verzoeker komt echter niet op tegen gedragingen van ondernemingen, doch uitsluitend tegen de handelwijze van de Bondsrepubliek Duitsland. Hij stelt evenwel, dat tegen die handelwijze kan worden opgetreden krachtens artikel 90, lid 3.
- 28 Het Gerecht leidt hieruit af, dat verzoekers klacht ook kan worden opgevat als een verzoek aan de Commissie om gebruik te maken van de bevoegdheden die artikel 90, lid 3, haar verleent.
- 29 Het Gerecht is echter van oordeel, dat zelfs indien de beschikking om geen verder gevolg te geven aan de klacht, kan worden aangemerkt als een weigering van de

Commissie om een beschikking krachtens artikel 90, lid 3, van het Verdrag te geven, het onderhavige beroep tot nietigverklaring toch niet-ontvankelijk is.

- 30 Artikel 90, lid 3, van het Verdrag belast de Commissie immers met de taak, ervoor te zorgen dat de Lid-Staten hun verplichtingen met betrekking tot de in artikel 90, lid 1, genoemde ondernemingen nakomen, en verleent haar uitdrukkelijk de bevoegdheid om daartoe, waar nodig, onder de daarin bepaalde omstandigheden en met de daarin voorziene rechtsinstrumenten in te grijpen.
- 31 Blijkens artikel 90, lid 3, en de geest en het doel van artikel 90 in zijn geheel, impliceert de bevoegdheid van de Commissie, ervoor te waken dat de Lid-Staten de verdragsbepalingen, inzonderheid de mededingingsregels, schenden (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), dat deze instelling over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. De uitoefening van de bij artikel 90, lid 3, van het Verdrag verleende bevoegdheid om te beoordelen of overheidsmaatregelen verenigbaar zijn met de verdragsbepalingen, impliceert derhalve geen verplichting voor de Commissie om in te grijpen (arrest Gerecht van 27 oktober 1994, zaak T-32/93, Ladbroke, Jurispr. 1994, blz. II-1015, r. o. 36-38). Natuurlijke personen of rechtspersonen die de Commissie vragen krachtens artikel 90, lid 3, in te grijpen, kunnen derhalve geen beroep instellen tegen de beschikking waarbij de Commissie beslist geen gebruik te maken van haar bevoegdheden krachtens artikel 90, lid 3.
- 32 Mitsdien kan verzoeker niet opkomen tegen de weigering van de Commissie om krachtens artikel 90, lid 3, een richtlijn of een beschikking tot de Bondsrepubliek Duitsland te richten.
- 33 Uit een en ander volgt, dat het beroep niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

**Kosten**

- 34 Ingevolge artikel 87, 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 verzoeker in het ongelijk is gesteld en de Commissie veroordeling tot de kosten heeft gevorderd, dient hij in de kosten van het geding te worden verwezen.

**HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer)**

beschikt:

- 1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.
- 2) Verzoeker wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Luxemburg, 23 januari 1995.

De griffier

H. Jung

De president van de Vierde kamer

K. Lenaerts