

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)  
den 29 januari 1998<sup>\*</sup>

I mål T-113/96,

**Édouard Dubois et Fils**, aktiebolag bildat enligt fransk rätt, Roubaix (Frankrike), företrätt av advokaterna Pierre Ricard och Alain Crosson du Cormier, Paris, delgivningsadress: Marc Feiler, 67, rue Ermesinde, Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av juridiska rådgivarna Guus Houttuin och Maria Cristina Giorgi, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av juridiske rådgivaren Hendrik van Lier, och Fernando Castillo de la Torre, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

<sup>\*</sup> Rättegångsspråk: franska.

angående en skadeståndstalan som har väckts enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget och som avser förpliktande för gemenskapen att ersätta den skada som sökanden skall ha lidit på grund av att den inre marknaden, i enlighet med Europeiska enhetsakten, upprättades från och med den 1 januari 1993, och på grund av den följande avvecklingen av verksamheten som tullombud som sökanden dessförinnan bedrev på franskt territorium,

meddelar

### FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas och domarna J. Azizi och M. Jaeger,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio Gonzalez,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 16 september 1997,

följande

### Dom

#### Bakgrund till talan och tillämpliga bestämmelser

- 1 Europeiska enhetsakten (nedan kallad Enhetsakten), som undertecknades i Luxemburg den 17 februari 1986 och i Haag den 28 februari 1986 och som trädde i kraft den 1 juli 1987, har genom dess artikel 13 kompletterat EEG-fördraget genom införande av en ny artikel 8a, som med stöd av artikel G 9 i Fördraget om Europeiska unionen betecknas artikel 7a i EG-fördraget, i vilken följande föreskrivs:

”Gemenskapen skall besluta om åtgärder i syfte att gradvis upprätta den inre marknaden under tiden fram till och med den 31 december 1992 i enlighet med bestämmelserna i denna artikel [...]

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag.”

2 Eftersom det mellan medlemsstaterna inom EEG skulle skapas ”ett område utan ... gränser”, innebar genomförandet av den inre marknaden att gränserna för beskattning samt tullkontroll inom gemenskapen skulle vara undanröjda efter utgången av den period som anges i ovannämnda bestämmelse, det vill säga den 1 januari 1993.

3 Genomförandet av den inre marknaden var till sin natur sådant att det allvarligt drabbade det fortsatta utövandet av viss ekonomisk verksamhet som direkt hängde samman med att det gjordes tull- och skattekontroller vid gränserna inom gemenskapen.

4 Genomförandet av den inre marknaden kom av denna anledning att särskilt beröra tullagenter och tullombud, som är personer som, mot ersättning, åt tredje man fullgör de tullformaliteter som krävs för att varor skall kunna passera gränserna. Tullagenter fullgör dessa formaliteter för tredje mans räkning och i dennes namn. Tullombud fullgör dessa formaliteter för tredje mans räkning men i eget namn.

5 Såsom framgår av ett meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet samt Ekonomiska och sociala kommittén om anpassning av tullagenters och tullombuds verksamhet till den inre marknaden (ESK [92] 887 slutlig, nedan kallat kommissionens meddelande), vidtogs flera följdåtgärder för att ta hänsyn till de socioekonomiska konsekvenser som genomförandet av den inre marknaden medförde för denna yrkesgrupp.

- 6 Medlemsstaterna samrådde, om än i olika omfattning, med de berörda yrkesutövarna, varvid de vid ett flertal tillfällen föreslog sociala åtgärder (såsom beviljande av förtidspension, omskolning i arbetet, ersättning för inkomstförlust, flyttbidrag och tekniskt bistånd för att söka arbete) eller ekonomiska åtgärder (såsom skattebefrielse för permitteringslön, förlängning av den period inom vilken mervärdes-skatt skall betalas och företagsstöd) (kommissionens meddelande, s. 11—13, punkt III).
- 7 Därutöver vidtog gemenskapen, efter att kommissionen år 1991 hade upprättat en av Europeiska socialfonden finansierad studie (kommissionens meddelande, s. 6—11, punkt II), tre olika typer av åtgärder.
- 8 För det första likställde Europeiska socialfonden tullagenter och tullombud med långtidsarbetslösa, i vilken egenskap de kom i åtnjutande av utbildningsåtgärder, sysselsättningsstöd samt särskilda åtgärder som finansierades av fonden, såsom åtgärder som var avsedda att underlätta deras yrkesorientering (kommissionens meddelande, s. 14—16, punkt IV.1).
- 9 För det andra understöddes genom ett initiativ kallat Interreg omstrukturering av de berörda företagen, utbildning och omorganisation av deras personal, omställning och omläggning av de områden vid gränserna där varorna behandlades samt skapande av nya tjänster (kommissionens meddelande, s. 16 och 17, punkt IV.2).
- 10 För det tredje har, som tillägg till ovannämnda åtgärder som alla är knutna till strukturfonderna, åtgärder föreslagits och vidtagits som inte är knutna till strukturfonder. Således har kommissionen antagit förordning (EEG) nr 3904/92 av den 17 december 1992 om anpassning av tullagenters och tullombuds verksamhet till den inre marknaden (EGT L 394, s. 1, nedan kallad förordning nr 3904/92).

- 11 Sökanden, ett aktiebolag som har bildats enligt fransk rätt med ett kapital på 47 850 000 FF, har 1 400 anställda och 40 filialer och ombud. Den bedriver sin huvudsakliga verksamhet på speditjonsområdet och därmed sammanhängande områden. Före genomförandet av den inre marknaden bedrev sökanden verksamhet som auktoriserat tullombud på 16 olika platser på franskt territorium.
- 12 Sökanden har förklarat att den, för att förbereda sig på de återverkningar som genomförandet av den inre marknaden från och med den 1 januari 1993 skulle medföra för den senare verksamheten, har lagt ned mycket arbete på att lägga upp en strategi för att utveckla och omstrukturera inriktningen av sin verksamhet mot andra verksamhetsområden.
- 13 Sökanden har särskilt dragit nytta av förordning nr 3904/92 och har till följd av den erhållit ett bidrag på 100 000 ecu, som har gjort det möjligt för den att överta ett annat bolag (Société Adrien Martin, vars firma efteråt betecknas Adrien Martin International), som var försatt i likvidation. Detta förvärv ingick i sökandens strategi för att omstrukturera inriktningen av dess verksamhet som tullombud till annan verksamhet, i detta fall till sådana tjänster som hänför sig till varor från och till tredje land.
- 14 Sökanden har hävdat att den efter genomförandet av den inre marknaden från och med den 1 januari 1993 har tvingats att i praktiken totalt och definitivt avveckla sin verksamhet som tullombud. Den har uppskattat den ekonomiska skada som den anser sig ha lidit i detta hänseende till 112 339 703 FF.

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 15 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som sökanden genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 juli 1996, har väckt denna skadeståndstalan.

- 16 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.
- 17 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid offentligt sammanträde den 16 september 1997.
- 18 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall
- fastställa att svarandena är ansvariga, i den mening som avses i artikel 215 andra stycket i EG-fördraget, för den skada som har vållats sökanden till följd av de återverkningar som tillämpningen av Enhetsakten, genom vilken det upprättas ett område utan gränser mellan gemenskapens medlemsstater från och med den 1 januari 1993, medförde för dess verksamhet som tullombud,
  - förplikta rådet och kommissionen att som ersättning för denna skada till sökanden solidariskt betala ett belopp på 112 339 702 FF, och
  - förplikta rådet och kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall
- i första hand avvisa talan på grund av att den uppenbart inte kan prövas,
  - i andra hand ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa eller ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

### Upptagande till sakprövning

#### *Parternas argument*

21 Svarandena har anfört tre avvisningsgrunder, varav kommissionen och rådet har åberopat de två första grunderna och rådet har åberopat den tredje grunden.

22 Svarandena har som första avvisningsgrund gjort gällande att talan syftar till fastställelse av att gemenskapen har skadeståndsansvar för en skada som har vållats genom ett fördrag som har ingåtts mellan medlemsstater. Svarandena har erinrat om den rättspraxis (domstolens dom av den 4 februari 1975 i mål 169/73, *Compagnie Continentale France* mot rådet, REG 1975, s. 117, punkt 16, och av den 28 april 1988 i förenade målen 31/86 och 35/86, *LAISA* och *CPC España* mot rådet, REG 1988, s. 2285, punkt 18—22) enligt vilken skadeståndstalan som syftar till att få ersättning för skada som eventuellt har vållats genom en överenskommelse som har träffats mellan medlemsstater, eller genom själva de grundläggande fördragen, inte kan tas upp till sakprövning. Svarandena menar att talan i förevarande mål syftar till att få ersättning för en skada som har vållats genom tillämpningen av Enhetsakten.

23 Svarandena har som andra avvisningsgrund för det första gjort gällande att ansökningsen, då den inte anger den skadegörande handlingen, inte uppfyller kravet i artikel 19 i EG-stadgan för domstolen och i artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler. Tvisteföremålet skulle följaktligen inte ha angetts på ett tillräckligt

klart sätt. För det andra skulle det i ansökningen, i den mån den inte bara riktar sig mot Enhetsakten, inte anges vilken som är den rättsliga grunden för talan.

- 24 Rådet har som tredje avvisningsgrund gjort gällande att den påstådda skadan skall tillskrivas medlemsstaterna. I den mån talan skall ses som ett åberopande av gemenskapsinstitutionernas passivitet kan den nämligen inte tas upp till sakprövning, eftersom en i varje fall inte obetydlig del av den påstådda skadan skall tillskrivas medlemsstaterna, medan det enligt artikel 215 andra stycket i fördraget, som talan grundas på, endast är möjligt att göra gällande sådan skadeståndsskyldighet som gemenskapsinstitutionerna och deras anställda har ådragit sig.
- 25 Vad beträffar den första avvisningsgrunden anser sökanden att även om talan avser Enhetsakten, är det inte såsom orsak till den skada som sökanden direkt har lidit utan såsom en författning vars ikraftträdande innebar nya skyldigheter för gemenskapsinstitutionerna att handla, i huvudsak genom att vidta lämpliga kompensations- eller anpassningsåtgärder beträffande de personer som bedriver verksamhet som tullombud. Dessa åtgärder har enligt sökanden antingen inte vidtagits eller endast vidtagits på ett otillräckligt sätt.
- 26 Sökanden anser att den andra avvisningsgrunden inte kan godtas. Svarandena skulle mycket väl ha kunnat identifiera den skadegörande handling som har åberopats, och de skulle på ett uttömmande sätt ha argumenterat mot de grunder som sökanden har åberopat.
- 27 Sökanden har inte tagit ställning till den tredje avvisningsgrunden.

*Förstainstansrättens bedömning*

- 28 Förstainstansrätten anser att det är lämpligt att undersöka den andra avvisningsgrunden före den första och den tredje grunden.

## Den andra avvisningsgrunden

- 29 Det skall erinras om att enligt artikel 19 första stycket i domstolens stadga, som enligt artikel 46 skall tillämpas på förfarandet vid förstainstansrätten, och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, skall varje ansökning innehålla uppgifter om tvisteföremålet och en kort framställning av grunderna för talan. Dessa uppgifter skall vara tillräckligt klara och precisa för att göra det möjligt för svaranden att förbereda sitt försvar och för rätten att avgöra målet, i förekommande fall utan tillgång till andra uppgifter. För att garantera rättssäkerheten och en riktig rättsskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på i varje fall kortfattat, men på ett sammanhängande och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökningen (förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, REG 1993, s. II-523, punkt 20).
- 30 För att en ansökan om ersättning för skada som har vållats av en gemenskapsinstitution skall uppfylla dessa krav måste den innehålla uppgifter som gör det möjligt att fastslå vilket handlande sökanden lägger institutionen till last, och skälen till att han anser att det finns ett orsakssamband mellan detta handlande och den skada som han påstår sig ha lidit, samt arten och omfattningen av denna skada (förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkt 107, av den 6 maj 1997 i mål T-195/95, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. II-679, punkt 21, och av den 10 juli 1997 i mål T-38/96, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. II-1223, punkt 42).

- 31 Det kan i förevarande mål konstateras att ansökningen uppfyller dessa minimikrav. Det råder nämligen inget tvivel om att talan syftar till fastställelse av att gemenskapen har utomobligatoriskt skadeståndsansvar, för att ersättning skall kunna erhållas för den påstådda skadan, det vill säga förlusten av sökandens verksamhet som tullombud, som utgör näringsverksamhet, samt de extraordinära driftskostnader som hänför sig till denna förlust. Denna skada som sökanden påstår sig ha lidit på grund av att verksamheten som tullombud inom gemenskapen har upphört skall, enligt dess mening, tillskrivas gemenskapen. Gemenskapen skulle ha vållat den påstådda skadan dels genom att, med stöd av Enhetsakten, undanröja skatte- och tullgränserna, dels genom att underlåta att vidta ersättnings- och följdåtgärder för att lindra de återverkningar som detta undanröjande medförde för yrkesgruppen i fråga.
- 32 Gemenskapen skulle i detta hänseende ha gjort sig skyldig till ett åsidosättande av de offentliga organens skyldighet att behandla enskilda lika, ett ingripande motsvarande expropriation som ger rätt till ersättning, respektive en tillräckligt klar överträdelse av överordnade rättsregler till skydd för enskilda, det vill säga principen om iakttagande av förvärvade rättigheter och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 33 Ansökningen innehåller följaktligen, tvärtemot svarandenas påstående, närmare och i formellt hänseende tillräckliga uppgifter om den skadegörande handlingen och ansökans rättsliga grund, varför denna avvisningsgrund inte kan godtas.

#### Den första och den tredje avvisningsgrunden

- 34 Förstainstansrätten konstaterar att dessa två avvisningsgrunder i huvudsak avser frågan huruvida den påstådda skadan skall tillskrivas medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna. Avvisningsgrunderna avser således de förutsättningar som krävs för att gemenskapen skall kunna ådra sig skadeståndsansvar, det vill säga fastställelse av ett beteende som ger upphov till skadeståndsansvar och ett orsakssamband mellan detta beteende och den påstådda skadan. Denna prövning är följaktligen knuten till prövningen av målet i sak.

## Prövning i sak

- 35 Sökanden har till stöd för sin talan gjort gällande att den i första hand har framställt ett yrkande som grundas på att gemenskapen har ett strikt skadeståndsansvar och att den i andra hand har framställt ett yrkande som grundas på att gemenskapen har varit culpös.

### *Strikt skadeståndsansvar*

#### Parternas argument

- 36 Sökanden har till stöd för sitt förstahandsyrkande, som grundas på att gemenskapen har ett strikt skadeståndsansvar, åberopat två grunder.

- 37 Den första grunden baseras på begreppet åsidosättande av de offentliga organens skyldighet att behandla enskilda lika [rupture de l'égalité devant les charges publiques], som finns i fransk förvaltningsrätt. Denna princip skulle göra det möjligt att utge ersättning när det inte föreligger någon rättsstridighet till den som kan visa att han har lidit en skada som är ovanlig, speciell och direkt. Sökanden anser att tillämpningen av Enhetsakten har inneburit att de offentliga organens skyldighet att behandla enskilda lika har åsidosatts till sökandens förfång och att den har lidit en skada som är ovanlig, speciell och direkt. Tillämpningen av detta internationella fördrag skulle nämligen ha medfört att den särskilda verksamheten som tullombud i handeln inom gemenskapen avskaffades och, följaktligen, en oåterkallelig förlust av sökandens näringsverksamhet samt extraordinära driftskostnader på det sociala, det tekniska och det administrativa området. Sökanden anser, under åberopande av kommissionens meddelande (s. 1 tredje stycket) och förordning nr 3904/92, i vars femte övervägande i ingressen det konstateras att "undanröjandet av tullformaliteterna vid gränserna inom gemenskapen kommer att medföra ett bryskt stopp för denna yrkesgrupps verksamhet inom gemenskapen", att detta direkta orsakssamband svårligen kan bestridas.

- 38 Den andra grunden har influerats av begreppet ingripande motsvarande expropriation, som finns i tysk rätt. Sökanden anser i detta sammanhang att tillämpningen av Enhetsakten i förhållande till sökanden utgjorde ett ingripande motsvarande expropriation. Den har åberopat generaladvokaten Sir Gordon Slynn's förslag till avgörande som föredrogs den 18 september 1984 inför domstolens dom av den 6 december 1984 i mål 59/83, Biovilac mot EEG (REG 1984, s. 4057, 4091), i vilket generaladvokaten konstaterar att "ägaren skulle ha rätt till ersättning, för det fall gemenskapen lagligen kunde utföra en expropriation. Han skulle då beviljas ersättning inom ramen för en talan som grundas på artikel 215 andra stycket". Sökanden har dragit slutsatsen att denna princip är tillämplig på dess fall.
- 39 Svarandena har bestritt förstahandsyrkandet.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 40 Enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget avser gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar skada som har orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning.
- 41 Den primära EG-rätten utgörs av de grundläggande fördragen om Europeiska kol- och stålgemenskapen, Europeiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen, samt de konventioner genom vilka dessa grundläggande fördrag har kompletterats eller ändrats, såsom konventionen om vissa gemensamma institutioner för Europeiska gemenskaperna, anslutningsfördragen avseende de nya medlemsstaterna, Enhetsakten och Fördraget om Europeiska unionen. Dessa fördrag, däribland Enhetsakten, är överenskommelser som har ingåtts mellan medlemsstaterna för att upprätta eller ändra Europeiska gemenskaperna. Enhetsakten utgör således varken en rättsakt från institutionerna eller en rättsakt från deras anställda. Den kan följaktligen inte ge upphov till utomobligatoriskt skadeståndsansvar för gemenskapen (dom i målet *Compagnie Continentale France* mot rådet, ovannämnt

i punkt 22, punkt 16, och i målet LAISA och CPC España mot rådet, ovannämnt i punkt 22, punkt 18—22). Artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget, som reglerar gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, omfattas för övrigt också av primärrätten. Av normhierarkin följer emellertid att dessa bestämmelser inte är tillämpliga på rättsakter av motsvarande nivå, eftersom detta inte uttryckligen har föreskrivits.

- 42 Det är inte nödvändigt att besvara frågan huruvida gemenskapen enligt gemenskapsrätten kan ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar när culpöst handlande inte föreligger. Det är i förevarande mål tillräckligt att konstatera att talan genom sin första grund i realiteten och i huvudsak syftar till fastställelse av att gemenskapen har skadeståndsansvar på grund av själva Enhetsakten, trots sökandens försäkringar om att den skada som den åberopar inte har orsakats av Enhetsakten utan av gemenskapsinstitutionernas underlåtenhet att vidta lämpliga kompensations- eller anpassningsåtgärder.
- 43 Det är nämligen endast genomförandet av den inre marknaden med det därav följande undanröjandet av tull- och skattegränserna, varigenom yrkesgruppen i fråga i praktiken försvinner, som eventuellt skulle kunna orsaka sökanden en skada som är ovanlig, speciell och direkt. Likaså är det upprättandet av den inre marknaden som eventuellt skulle utgöra ett åsidosättande av de offentliga organens skyldighet att behandla enskilda lika eller ett ingripande motsvarande expropriation, och som medför en i praktiken total och definitiv förlust av denna verksamhet samt extraordinära driftskostnader som hänför sig till denna förlust.
- 44 Denna slutsats gör sig ännu mer gällande som förstahandsyrkandet förutsätter att det finns ett orsakssamband mellan tull- och skattegränsernas undanröjande med stöd av Enhetsakten och den åberopade skadan.

- 45 De grunder som har åberopats till stöd för förstahandsyrkandet, som grundas på att gemenskapen har ett strikt skadeståndsansvar, baseras följaktligen på undanröjandet av tull- och skattegränser, vilket har medfört ett stopp för tullombudens verksamhet inom gemenskapen. Detta orsakssamband har för övrigt inte bestritts. Det har nämligen uttryckligen åberopats av sökanden i dess ansökan, samtidigt som det har medgivits av kommissionen och konstaterats av rådet i dess femte övervägande i ingressen till förordning nr 3904/92, enligt vilket undanröjandet av tullformaliteter vid gränserna inom gemenskapen kommer att medföra ett bryskt stopp för denna yrkesgrupps verksamhet inom gemenskapen.
- 46 Undanröjandet av tull- och skattegränserna följer emellertid direkt av artikel 13 i Enhetsakten, vars innehåll numera utgör artikel 7a i EG-fördraget, i vilken det föreskrivs att "[d]en inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränser". Undanröjandet är således en direkt och nödvändig följd av innehållet i denna bestämmelse. Artikel 13 i Enhetsakten är således den direkta och avgörande orsaken till den skada som har uppkommit genom undanröjandet av tull- och skattegränserna. Gemenskapens och staternas åtgärder för genomförande av Enhetsakten, genom vilka tull- och skattegränserna undanröjs, utgör däremot ingen självständig orsak till den påstådda skadan.
- 47 Av detta följer att yrkandet som grundas på att gemenskapen har ett strikt skadeståndsansvar därför syftar till fastställelse av att gemenskapen har skadeståndsansvar för en skada som har sin grund i Enhetsakten, som är en rättsakt i den primära gemenskapsrätten. Den utgör således varken en rättsakt från gemenskapsinstitutionerna eller en rättsakt från gemenskapens anställda under tjänsteutövning, och kan följaktligen inte ge upphov till ett strikt utomobligatoriskt skadeståndsansvar för gemenskapen.
- 48 Förstahandsyrkandet, som grundas på att gemenskapen har ett strikt skadeståndsansvar, kan följaktligen inte tas upp till sakprövning.

*Skadeståndsansvar på grund av culpa*

## Parternas argument

- 49 Sökanden har till stöd för sitt andrahandsyrkande, som baseras på skadeståndsansvar på grund av culpa, gjort gällande att svarandena, vid tillämpningen av Enhetsakten och prövningen av de åtgärder som har vidtagits för det ändamålet eller för att kontrollera vissa av dess följder, har begått tillräckligt klara överträdelser av överordnade rättsregler till skydd för enskilda. Den har i detta hänseende hävdats att gemenskapens ersättningsåtgärder enligt förordning nr 3904/92 var otillräckliga.
- 50 De överordnade rättsregler till skydd för enskilda som svarandena skulle ha åsidosatt är principen om iakttagande av förvärvade rättigheter och principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 51 Sökanden har understrukit att den specifika karaktären hos den yrkesgrupp som tullombuden utgör har erkänts i gemenskapsrätten genom rådets förordning (EEG) nr 3632/85 av den 12 december 1985 om villkoren för att en person skall få avge en tulldeklaration (EGT L 350, s. 1, nedan kallad förordning nr 3632/85). Dessa förvärvade rättigheter skulle inte ha ifrågasatts direkt av den primära gemenskapsrätten. Detta skulle endast ha skett indirekt genom den sekundära gemenskapsrätten, särskilt genom ändring av formaliteterna för att deklarerat mervärdes-skatt, vilket skulle ha lett till ett faktiskt avskaffande av den yrkesmässiga verksamheten som tullombud beträffande handeln inom gemenskapen.
- 52 Sökanden anser att principen om skydd för berättigade förväntningar i förevarande mål skulle ha åsidosatts på tre olika sätt. För det första skulle sökandens grundläggande rätt att fritt utöva näringsverksamhet ha kränkts. För det andra skulle principen ha åsidosatts på grund av att det inte fanns några övergångsbestämmelser

som gjorde det möjligt för den yrkesgrupp som tullombuden utgör att förbereda sig och anpassa sig till de nya förhållanden som följde av att den inre marknaden upprättades från och med den 1 januari 1993. Enligt sökanden är denna underlåtenhet desto allvarligare, eftersom yrkesgruppen enligt gällande rätt var tvungen att fortsätta att i sin helhet bedriva sin tidigare verksamhet fram till och med detta datum. För det tredje skulle gemenskapsinstitutionerna ha underlåtit att vidta lämpliga åtgärder för att ersätta den särskilda skada som yrkesgruppen har vållats, varigenom de inte har tagit hänsyn till de berördas berättigade förväntningar. Det fanns nämligen ingen anledning att anta att gemenskapsinstitutionerna inte skulle vidta särskilda ersättnings- och följdåtgärder, när de vidtog de åtgärder som var nödvändiga för att fullborda den inre marknaden.

- 53 Svarandena har bestritt giltigheten av den andra grunden.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 54 Det skall inledningsvis erinras om att enligt fast rättspraxis förutsätts, för att gemenskapen skall kunna ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, att sökanden visar att det beteende som den berörda institutionen klandras för är rättsstridigt, att det föreligger en verklig skada och att det finns ett orsakssamband mellan detta beteende och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, *Oleifici Mediterranei*, REG 1982, s. 3057, punkt 16, samt förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i förenade målen T-481/93 och T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, REG 1995, s. II-2941, punkt 80, av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, *International Procurement Services mot kommissionen*, REG 1996, s. II-729, punkt 44, av den 16 oktober 1996 i mål T-336/94, *Efisol mot kommissionen*, REG 1996, s. II-1343, punkt 30, och av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, *Oleifici Italiani mot kommissionen*, REG 1997, s. II-1239, punkt 20).
- 55 Det kan, vid en närmare analys av förutsättningen att det skall föreligga ett rättsstridigt beteende, konstateras att talan skall ogillas, och detta av två skäl.

- 56 För det första skall erinras om att gemenskapsinstitutionernas försummelse endast kan ge upphov till skadeståndsansvar för gemenskapen i den mån institutionerna har överträtt en rättslig skyldighet att agera som följer av en gemenskapsbestämmelse (domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994, s. I-4199, punkt 58, och domen i målet *Oleifici Italiani* mot kommissionen, ovannämnt i punkt 54, punkt 21).
- 57 Den fråga som uppkommer är följaktligen på vilken rättslig grund och i vilken mån gemenskapen skulle vara skyldig att agera och att utge ersättning till sökanden. En sådan skyldighet följer varken av själva Enhetsakten eller av någon annan formell bestämmelse i den skrivna gemenskapsrätten. Det finns i förevarande mål inte heller någon anledning att undersöka huruvida det möjligen finns en allmän rättsprincip enligt vilken gemenskapen skulle vara skyldig att utge ersättning till en person som har varit föremål för expropriation eller en åtgärd som begränsar friheten att utnyttja hans äganderätt, och där underlåtenhet att iaktta denna skyldighet skulle medföra en rätt att föra talan med stöd av artikel 215 andra stycket i EG-fördraget. En sådan ersättningsskyldighet kan endast föreställas i förhållande till sådana rättsakter rörande expropriation som härrör från gemenskapsinstitutionerna själva, eftersom gemenskapen inte kan bli ersättningsskyldig för rättsakter som den inte kan tillskrivas. Såsom har anförts ovan har den yrkesgrupp som utgörs av tullombud inom gemenskapen emellertid försvunnit till följd av Enhetsakten, som är ett internationellt fördrag som medlemsstaterna har antagit och godkänt. Förutsättningarna för gemenskapens skadeståndsansvar är följaktligen inte uppfyllda. Det kan emellertid inte uteslutas att en ersättningsskyldighet i förekommande fall kan göras gällande med stöd av den nationella rätten i den medlemsstat på vars territorium tullagenten eller tullombudet inom gemenskapen bedrev sin verksamhet.
- 58 För det andra skall konstateras att även om en rättslig skyldighet att agera skulle ha åsidosatts i förevarande mål, är det ändå så att ett sådant culpöst beteende, mot bakgrund av omständigheterna i målet, alls inte är av sådan art att det skulle ge upphov till skadeståndsansvar för gemenskapen.

- 59 Det skall i detta hänseende erinras om att även om den påtalade rättsstridigheten avser en normativ rättsakt, förutsätter gemenskapens skadeståndsansvar att det fastställs att en överordnad rättsregel till skydd för enskilda har överträtts. Om institutionen vid antagandet av den normativa rättsakten har haft ett stort utrymme för skönsmässig bedömning kan gemenskapen dessutom endast ådra sig skadeståndsansvar om överträdelsen är klar, det vill säga om den är uppenbar och allvarig (se till exempel domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, REG 1971, s. 975, punkt 11; svensk specialutgåva, häfte 1, av den 25 maj 1978 i förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1978, s. 1209, punkt 6; svensk specialutgåva, häfte 4, och av den 19 maj 1992 i förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1992, s. I-3061, punkt 12; svensk specialutgåva, häfte 12, och förstainstansrättens dom av den 6 juli 1995 i mål T-572/93, Odigitria mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2025, punkt 34, samt förstainstansrättens dom i målet Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, ovannämnt i punkt 54, punkt 81, och i målet Oleifici Italiani mot kommissionen, ovannämnt i punkt 54, punkt 22).
- 60 Dessa kriterier skall även tillämpas om det rör sig om en culpös försummelse (domstolens dom av den 8 december 1987 i mål 50/86, Grands Moulins de Paris mot EEG, REG 1987, s. 4833, punkterna 9 och 16, och förstainstansrättens dom av den 14 september 1995, i mål T-571/93, Lefebvre m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2379, punkt 39).
- 61 Eftersom förevarande talan syftar till ersättning för en skada som har samband med en påstådd otillräcklighet av gemenskapens ingripanden till förmån för den yrkesgrupp som tullombuden utgör i samband med upprättandet av den inre marknaden, är det klart att den avser normativa rättsakter som innebär val av ekonomisk politik och enligt vilka gemenskapsinstitutionerna förbehålls ett stort utrymme för skönsmässig bedömning.
- 62 Det skall därför först undersökas om svarandena har överträtt en överordnad rättsregel till skydd för enskilda och därefter, om så är fallet, om denna överträdelse är tillräckligt klar.

- 63 Vad beträffar principen om skydd för förvärvade rättigheter kan det för det första konstateras att förordning nr 3632/85, som har återopats av sökanden, endast avser harmonisering av villkoren för att en person skall få avge en tulldeklaration. I förordningen konstateras att villkoren för att en person skall få avge en tulldeklaration avsevärt varierar mellan medlemsstaterna, särskilt vad gäller möjligheten att avge en tulldeklaration för tredje mans räkning (andra övervägandet i ingressen till förordningen). Vidare påpekas i förordningen att det i vissa medlemsstater finns författningar, enligt vilka personer som uppfyller vissa villkor förbehålls rätten att utöva det yrke där tulldeklarationer avges, antingen i tredje mans namn eller i eget namn men för tredje mans räkning (sjätte övervägandet). I förordningen anges i detta hänseende endast att förordningen inte utgör hinder för att upprätthålla sådana författningar i den mån de avser tillträde till och utövande av ett bestämt yrke (sjätte övervägandet).
- 64 Av detta följer att lagstiftaren i förordning nr 3632/85, långt ifrån att där gemenskapsrättsligt definiera och bestämma yrkesutövningen som tullagent och tullombud, nöjer sig med att inte ifrågasätta de författningar som finns i vissa medlemsstater. Om det föreligger en förvärvad rättighet är denna rättighet således inte en följd av förordning nr 3632/85 utan på sin höjd — i förekommande fall — en följd av anknytande rättsakter i vissa medlemsstater vilka genom att underteckna och eventuellt ratificera Enhetsakten har frångått dessa författningar. Det kan i detta hänseende påminnas om att sökanden har hävdats att den förfogade över ett tillstånd från den franska regeringen, som hade beviljats med stöd av franska tullagen, enligt vilket sökanden hade rätt att bedriva verksamhet som auktoriserat tullombud, varvid den senaste regleringen skedde genom ett franskt beslut av den 24 december 1986.
- 65 Av detta följer att förordning nr 3632/85 inte har givit upphov till en förmån för sökanden som kan klassificeras som en förvärvad rättighet.
- 66 Förstainstansrätten erinrar för det andra om att ekonomiska aktörer, i de fall där gemenskapsmyndigheterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, inte med fog kan återopa att de har en förvärvad rättighet att behålla

en förmån som följer av gemenskapsbestämmelserna i fråga och som de ekonomiska aktörerna har åtnjutit vid en viss tidpunkt (se till exempel domstolens dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania, REG 1979, s. 2749, punkt 22; svensk specialutgåva, häfte 4, domen i målet Biovilac mot EEG, ovannämnt i punkt 38, punkt 23, dom av den 21 maj 1987 i mål 133/85, 134/85, 135/85 och 136/85, Rau m. fl., REG 1987, s. 2289, punkt 18, och av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima All Precision mot rådet, REG 1991, s. I-2069, punkt 119; svensk specialutgåva, häfte 11).

- 67 Av detta följer att även om den yrkesgrupp som utgörs av tullagenter och tullombud faktiskt skulle ha beviljats en särskild förmån genom förordning nr 3632/85 kan sökanden ändå inte med fog åberopa att den har en förvärvad rättighet att behålla denna förmån, eftersom gemenskapsinstitutionerna har rätt att anpassa bestämmelserna till den ofrånkomliga utveckling som de har att möta. Denna rätt till anpassning som institutionerna har är ännu mer uppenbar i förevarande mål, eftersom det av första övervägandet i ingressen till förordning nr 3904/92 följer att genomförandet av den inre marknaden utgör ett grundläggande mål för gemenskapens utveckling.
- 68 Vad beträffar principen om skydd för berättigade förväntningar erinrar förstainstansrätten om att rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar tillkommer varje enskild person som befinner sig i en situation av vilken det framgår att gemenskapens administration har väckt grundade förväntningar (se till exempel domen i målet *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, ovannämnt i punkt 54, punkt 148). Däremot kan ingen göra gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts, om administrationen inte har lämnat honom exakta garantier (se till exempel domen i målet *Lefebvre m. fl. mot kommissionen*, ovannämnt i punkt 60, punkt 72).
- 69 Förstainstansrätten konstaterar att sökanden i förevarande mål inte har framlagt någon uppgift som visar eller ens tyder på att gemenskapsinstitutionerna skulle ha väckt grundade förväntningar och att de skulle anta lämpliga ersättnings- och anpassningsåtgärder.

- 70 I ansökningen har sökanden endast uppgett "berättigad förväntan [...] hos hela yrkesgruppen", och i repliken har den inskränkt sig till att anföra att "det fanns ingen anledning att anta att gemenskapsinstitutionerna inte skulle vidta särskilda ersättnings- och följdåtgärder, när de antog de åtgärder som var nödvändiga för att fullborda den inre marknaden". Det är således uppenbart att sökanden inte kan bevisa att svarandena har väckt grundade förväntningar, i den meningen att de inte skulle genomföra de åtgärder som var nödvändiga för genomförandet av den inre marknaden eller att de skulle vidta ersättnings- eller följdåtgärder.
- 71 Argumentet som avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar kan följaktligen inte godtas.
- 72 Förstainstansrätten anser inte heller att sökandens argument om ett påstått åsidosättande av dess grundläggande rätt att fritt utöva näringsverksamhet, vilket utgör ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, kan godtas.
- 73 De grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper vilkas iakttagande gemenskapsdomstolarna skall säkerställa. Gemenskapsdomstolarna skall vid säkerställandet av skyddet för dessa rättigheter utgå från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, vilket innebär att åtgärder som är oförenliga med de grundläggande rättigheter som erkänns i dessa staters konstitutioner inte kan tillåtas inom gemenskapen. Även de internationella avtal om skydd för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har varit med om att utarbeta eller anslutit sig till kan ge anvisningar som skall beaktas (domstolens dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, Hauer, REG 1979, s. 3727, punkt 15; svensk specialutgåva, häfte 4, s. 000 och domstolens yttrande av den 28 mars 1996 i mål 2/94, REG 1996, s. I-1759, punkt 33).

- 74 Rätten att fritt utöva näringsverksamhet är en av gemenskapsrättens allmänna principer. Denna princip framstår emellertid inte som en absolut rättighet utan skall ses mot bakgrund av den funktion den har i samhället. Rätten att fritt utöva näringsverksamhet kan följaktligen inskränkas, under förutsättning att dessa inskränkningar verkligen tillgodoser ett syfte av allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen och att de, i förhållande till det eftersträvide syftet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva kärnan i den på detta sätt garanterade rättigheten (domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder, REG 1989, s. 2237, punkt 15; svensk specialutgåva, häfte 10 och av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 21, och förstainstansrättens dom av den 15 april 1997 i mål T-390/94, Schröder m. fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-504, punkt 125).
- 75 I förevarande mål konstaterar förstainstansrätten att genomförandet av den inre marknaden inte påverkar den fortsatta existensen av sökandens företag eller kärnan i rätten att fritt välja yrke. Det påverkar en anknytande rättighet, dock inte direkt utan endast indirekt, eftersom det undanröjande av vissa tull- och skatteformaliteter som genomförandet av den inre marknaden innebär har vissa återverkningar på möjligheterna att driva sökandens företag och, endast därigenom, på yrkesutövningen. Det skall därefter konstateras att genomförandet av den inre marknaden utgör ett syfte av klart allmänintresse. Detta genomförande kan, med hänsyn till det grundläggande syfte som eftersträvas, inte anses utgöra en otillbörlig begränsning av utövningen av den grundläggande rättigheten i fråga.
- 76 Såsom framgår ovan har ingen av de överordnade rättsprinciper som sökanden har åberopat åsidosatts.
- 77 Det skall slutligen tilläggas att den påstådda underlåtenheten att vidta ersättnings- och följdåtgärder, såvida den föreligger och är culpös, emellertid uppenbart inte skulle anses utgöra ett allvarligt och uppenbart åsidosättande av principerna i fråga.

Det är nämligen så att dels förfogar svarandena, vid genomförandet av den inre marknaden — och följaktligen vid beaktandet av de negativa effekter som den kan ge upphov till — över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, dels har de vidtagit olika åtgärder med stöd av förordning nr 3904/92. I denna förordning anges dessutom noga, såsom framgår av åttonde övervägandet i ingressen till förordningen, att dessa gemenskapsåtgärder endast är kompletterande och syftar till att på ett lämpligt sätt bidra till medlemsstaternas ansträngningar. Såsom framgår av sjätte övervägandet i ingressen till förordning nr 3632/85 hade vissa medlemsstater, däribland Frankrike, särskilda bestämmelser för den yrkesgrupp som tullagenter och tullombud utgör, som gemenskapslagstiftaren — i detta fall genom förordning nr 3632/85 — inte avsåg att ifrågasätta. Det förefaller således vara uppenbart, även utan en prövning av subsidiaritetsaspekten, att det i första hand ankom på de berörda medlemsstaterna, som genom att anta Enhetsakten har orsakat den påstådda skadan, att eventuellt vidta ersättnings- och följdåtgärder. Mot bakgrund av den roll som medlemsstaterna i detta fall har haft skall gemenskapens ingripande anses tillräckligt, för det fall den har varit skyldig att ingripa.

78 Av detta följer att andrahandsyrkandet, som baseras på skadeståndsansvar på grund av culpa, är ogrundat. Av det ovan anförda följer att talan skall ogillas i sin helhet.

## Rättegångskostnader

79 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall rådets och kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

**FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)**

följande dom:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 29 januari 1998.

H. Jung

J. Azizi

Justitiesekreterare

Ordförande