

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

29. januar 1998 ^{*}

I sag T-113/96,

Édouard Dubois et Fils, et fransk aktieselskab, Roubaix (Frankrig), ved advokaterne Pierre Ricard og Alain Crosson du Cormier, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Feiler, 67, rue Ermesinde,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter Guus Houttuin og Maria Cristina Giorgi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Hendrik van Lier og Fernando Castillo de la Torre, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgte,

^{*} Processprog: fransk.

hvori der i medfør af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er nedlagt påstand om, at Fællesskabet tilpligtes at erstatte den skade, sagsøgeren har lidt som følge af oprettelsen af det indre marked fra den 1. januar 1993 i overensstemmelse med den europæiske fælles akt og den heraf følgende afskaffelse af den speditørvirksomhed, som sagsøgeren indtil da udøvede i Frankrig,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio Gonzalez,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 16. september 1997,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og relevante bestemmelser

1 Ved artikel 13 i den europæiske fælles akt (herefter »fællesakten«), som blev underskrevet i Luxembourg den 17. februar 1986 og i Haag den 28. februar 1986 og trådte i kraft den 1. juli 1987, blev EØF-traktaten suppleret med en artikel 8 A, som i medfør af artikel G, nr. 9, i traktaten om Den Europæiske Union er blevet til EF-traktatens artikel 7 A, der lyder således:

»Fællesskabet vedtager foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked i løbet af perioden indtil den 31. december 1992 i henhold til bestemmelserne i denne artikel ...

Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat.«

- 2 Med kravet om, at der skulle skabes et »område uden grænser« mellem EØF's medlemsstater, forudsatte gennemførelsen af det indre marked, at de fiskale grænser og toldkontrollen inden for Fællesskabet var fjernet efter udløbet af den i ovennævnte bestemmelse fastlagte periode, dvs. pr. 1. januar 1993.

- 3 Gennemførelsen af det indre marked kunne i alvorlig grad påvirke mulighederne for at fortsætte bestemte former for erhvervsmæssig virksomhed, som er direkte forbundet med eksistensen af toldkontrol og fiskal kontrol ved Fællesskabets indre grænser.

- 4 Den berørte navnlig toldklarererne og speditørerne, som for en andens regning mod betaling opfylder de toldformaliteter, der er nødvendige, for at varer kan passere grænserne. Toldklarererne udfører formaliteterne i en andens navn og for dennes regning. Speditørerne opfylder formaliteterne for en andens regning, men i eget navn.

- 5 Som det fremgår af en meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om tilpasning til det indre marked af erhvervet som toldklarerer og speditør (SEK(92) 887 endelig udg., herefter »Kommissionens meddelelse«), blev der truffet forskellige ledsageforanstaltninger for at tage hensyn til de sociale og økonomiske konsekvenser af oprettelsen af det indre marked for den pågældende branche.

- 6 På den ene side førte medlemsstaterne, om end på forskellig vis, drøftelser med de berørte erhvervsdrivende, idet der ofte blev foreslået sociale foranstaltninger (f.eks. førtidspensionering, omskoling, kompensationsforanstaltninger for løntab, støtte til geografisk mobilitet og fagmæssig bistand til søgning efter ny beskæftigelse) eller økonomiske foranstaltninger (f.eks. skattefritagelse for afskedigelsesgodtgørelser, mulighed for at sprede opkrævningen af merværdiafgift over en længere periode eller støtte til virksomhederne) (Kommissionens meddelelse, s. 11, 12 og 13, punkt III).
- 7 På den anden side andet vedtog Fællesskabet, efter at Kommissionen i 1991 havde fået udarbejdet en undersøgelse finansieret af Den Europæiske Socialfond (Kommissionens meddelelse, s. 6-11, punkt II), tre kategorier af foranstaltninger.
- 8 For det første sidestillede Den Europæiske Socialfond toldklarernerne og speditørerne med langtidsledige, således at de kunne få fordel af foranstaltninger vedrørende uddannelse, beskæftigelsesstøtte og særlige foranstaltninger, som omfattede støtte til erhvervsvejledning, som fonden finansierede (Kommissionens meddelelse, s. 14, 15 og 16, punkt IV.1).
- 9 For det andet blev der via Interreg-initiativet ydet støtte til omstrukturering af de pågældende virksomheder, uddannelse og omstilling af disses personale, omdannelse og nyindretning af godsbehandlingsområderne ved grænserne og oprettelse af erstatningsarbejdspladser (Kommissionens meddelelse, s. 16 og 17, punkt IV.2).
- 10 For det tredje blev der som supplement til ovennævnte aktioner, der alle falder inden for rammerne af strukturfondene, foreslået og vedtaget foranstaltninger uden for rammerne af disse fonde. Rådet vedtog således forordning (EØF) nr. 3904/92 af 17. december 1992 om tilpasning af erhvervet som toldklarerer og speditør til det indre marked (EFT L 394, s. 1, herefter »forordning nr. 3904/92«).

- 11 Sagsøgeren, som er et fransk aktieselskab med en kapital på 47 850 000 FF, beskæftiger 1 400 lønmodtagere og har 40 filialer og afdelinger. Selskabet har sin hovedvirksomhed inden for spedition mv. og drev forud for oprettelsen af det indre marked virksomhed som autoriseret speditør i 16 afdelinger forskellige steder i Frankrig.

- 12 Selskabet har anført, at det med henblik på at forberede sig på de negative virkninger, gennemførelsen af det indre marked fra den 1. januar 1993 ville få for den sidstnævnte virksomhed, har gjort sig store anstrengelser for at udarbejde en plan for udvikling og omstilling til andre former for virksomhed.

- 13 Det har bl.a. kunnet drage fordel af forordning nr. 3904/92, idet det i henhold hertil har fået bevilget en støtte på 100 000 ECU, som har gjort det muligt for selskabet at overtage et andet selskab (Société Adrien Martin, som senere er blevet til Adrien Martin International) i likvidation. Denne erhvervelse indgik i selskabets plan med at omstille sin speditørvirksomhed til andre former for virksomhed, konkret servicevirksomhed i forbindelse med varer til og fra lande uden for Fællesskabet.

- 14 Selskabet har oplyst, at det efter gennemførelsen af det indre marked fra den 1. januar 1993 har måttet indstille praktisk talt hele sin speditørvirksomhed endeligt. Det har opgjort sit materielle tab i denne anledning til 112 339 703 FF.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 15 Sagsøgeren har på denne baggrund ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. juli 1996 anlagt nærværende erstatningssøgsmål.

16 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

17 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i det offentlige retsmøde den 16. september 1997.

18 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at de sagsøgte er ansvarlige efter EF-traktatens artikel 215, stk. 2, for den skade, der er forvoldt sagsøgeren for så vidt angår dennes speditørvirk-somhed, i medfør af fællesakten, hvorved der indføres et område uden grænser mellem Fællesskabets medlemsstater fra den 1. januar 1993.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes in solidum at betale sagsøgeren 112 339 702 FF i erstatning for den nævnte skade.

— Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Sagen afvises, da det er åbenbart, at den ikke kan antages til reali-tetsbehandling.

— Subsidiært: frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning eller frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 21 De sagsøgte har gjort tre anbringender gældende til støtte for afvisningspåstandene, hvoraf de to første er fremført af både Kommissionen og Rådet og det tredje alene af Rådet.
- 22 Som det første afvisningsanbringende har de sagsøgte gjort gældende, at søgsmålet sigter mod at få fastslået et ansvar for Fællesskabet for en skade, der er forvoldt ved en traktat indgået mellem medlemsstater. De sagsøgte har henvist til retspraksis (Domstolens dom af 4.2.1975, sag 169/73, *Compagnie Continentale France mod Rådet*, Sml. s. 117, præmis 16, og af 28.4.1988, forenede sager 31/86 og 35/86, *LAISA og CPC España mod Rådet*, Sml. s. 2285, præmis 18-22), hvorefter erstatningssøgsmål, der sigter mod at opnå erstatning for tab, der muligvis er forårsaget af en aftale indgået mellem medlemsstater eller af selve de grundlæggende traktater, må afvises. De finder, at nærværende sag sigter mod at opnå erstatning for et tab forårsaget ved anvendelsen af fællesakten.
- 23 Som det andet afvisningsanbringende har de sagsøgte gjort gældende, at stævningen ikke identificerer skadetilføjelsen og derfor ikke opfylder kravet i artikel 19 i EF-statutten for Domstolen (herefter »Domstolens statut«) og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement. Søgsmålets genstand er således ikke angivet

tilstrækkelig præcist. For så vidt som stævningen ikke alene er rettet mod fællesakten, indeholder den heller ikke nogen angivelse af hjemmelen for søgsmålet.

- 24 Som et tredje afvisningsanbringende har Rådet gjort gældende, at det påståede tab må tilskrives medlemsstaterne. I det omfang søgsmålet skal forstås som en påstand om passivitet fra fællesskabsinstitutionernes side, må det afvises, fordi det påståede tab i det mindste for en ikke uvæsentlig dels vedkommende må tilskrives medlemsstaterne, idet traktatens artikel 215, stk. 2, kun giver hjemmel til søgsmål vedrørende fællesskabsinstitutionerne og deres ansattes ansvar.
- 25 Sagsøgeren har over for det første afvisningsanbringende anført, at søgsmålet ganske vist er rettet mod fællesakten, men at det ikke gøres gældende, at fællesakten er årsagen til det tab, sagsøgeren direkte har lidt, men at den er en retsakt, hvis ikrafttræden har givet institutionerne nye forpligtelser til at handle, navnlig til at træffe passende kompensations- og tilpasningsforanstaltninger for erhvervet som speditør. Der er ikke eller kun i utilstrækkeligt omfang truffet sådanne foranstaltninger.
- 26 Sagsøgeren finder, at det andet afvisningsanbringende er usagligt. De sagsøgte har fuldt ud været i stand til at identificere den påberåbte skadetilføjelse og har imødegået sagsøgerens anbringender på udtømmende vis.
- 27 Sagsøgeren har ikke taget stilling til det tredje afvisningsanbringende.

Rettens bemærkninger

- 28 Det findes hensigtsmæssigt at behandle det andet afvisningsanbringende forud for det første og det tredje anbringende.

Det andet afvisningsanbringende

- 29 Det bemærkes, at efter artikel 19, stk. 1, i Domstolens statut, der i medfør af artikel 46, stk. 1, i samme statut og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement finder anvendelse på Retten, skal en stævning angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoc mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20).
- 30 For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer, der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 107, af 6.5.1997, sag T-195/95, Guérin Automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 679, præmis 21, og af 10.7.1997, sag T-38/96, Guérin Automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 1223, præmis 42).

- 31 I det foreliggende tilfælde opfylder stævningen disse mindstekrav. Der er ingen tvivl om, at søgsmålet sigter mod at få fastslået et ansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet med henblik på at opnå erstatning for den påståede skade, nemlig sagsøgerens tab af sin speditørvirksomhed, der må betegnes som goodwill, og de ekstraordinære driftsomkostninger i forbindelse hermed. Den skade, der således hævdes at være lidt som følge af, at speditørvirksomheden inden for Fællesskabet er ophørt, må ifølge sagsøgeren tilskrives Fællesskabet. Fællesskabet har forvoldt den påståede skade, dels ved i medfør af fællesakten at fjerne de fiskale grænser og toldkontrollen, dels ved at undlade at træffe passende erstatnings- og ledsageforanstaltninger med henblik på at formindske de negative virkninger, fjernelsen af grænserne har for det pågældende erhverv.
- 32 Fællesskabet har herved ifølge sagsøgeren gjort sig skyldig i en ulige fordeling af de offentlige byrder, et indgreb, der må sidestilles med en ekspropriation og giver ret til erstatning, og en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, nemlig princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 33 I modsætning til, hvad de sagsøgte har gjort gældende, giver stævningen således formelt tilstrækkelige oplysninger om skadetilføjelsen og det retlige grundlag for kravet, hvorfor dette afvisningsanbringende ikke kan tiltrædes.

Det første og det tredje afvisningsanbringende

- 34 Disse to afvisningsanbringender drejer sig i det væsentlige om, hvorvidt det påståede tab må tilskrives medlemsstaterne eller fællesskabsinstitutionerne. De henviser dermed til de nødvendige betingelser for, at Fællesskabet kan ifalde ansvar, nemlig fastlæggelsen af det ansvarspådragende forhold og årsagsforbindelsen mellem dette og det påståede tab. Behandlingen af disse anbringender er derfor forbundet med behandlingen af sagens realitet.

Realiteten

- 35 Sagsøgeren har principalt gjort gældende, at selskabet har et krav baseret på et objektivt ansvar for Fællesskabet, og subsidiært et krav baseret på et culpaansvar for Fællesskabet.

Objektivt ansvar

Parternes argumenter

- 36 Sagsøgeren har fremført to anbringender til støtte for sit principale krav baseret på et objektivt ansvar for Fællesskabet.
- 37 Det første anbringende er støttet på begrebet »rupture de l'égalité devant les charges publiques« (ulige fordeling af de offentlige byrder) i fransk forvaltningsret. Ifølge den pågældende teori kan der ydes erstatning til personer, der kan godtgøre, at de, selv om der ikke foreligger nogen retsstridighed, har lidt et unormalt, specielt og direkte tab. Sagsøgeren finder, at anvendelsen af fællesakten har medført en ulige fordeling af de offentlige byrder til skade for selskabet og har påført dette et unormalt, specielt og direkte tab. Anvendelsen af denne internationale traktat har nemlig medført, at den særlige speditørvirksomhed i forbindelse med handel mellem medlemsstaterne er blevet afskaffet, således at sagsøgeren uigenkaldeligt har mistet sin goodwill, ligesom den har medført ekstraordinære driftsomkostninger i social, teknisk og administrativ henseende. Sagsøgeren har under henvisning til Kommissionens meddelelse (s. 1, tredje afsnit) og forordning nr. 3904/92, hvori det i den femte betragtning hedder, at »ophævelsen af toldformaliteterne ved de indre grænser i Fællesskabet vil medføre en brat afslutning på dette erhvervs udøvelse inden for Fællesskabet«, anført, at den pågældende direkte årsagsforbindelse vanskeligt kan bestrides.

- 38 Det andet anbringende er inspireret af begrebet et indgreb, der må sidestilles med en ekspropriation, som stammer fra tysk ret. Sagsøgeren er af den opfattelse, at anvendelsen af fællesakten i forhold til selskabet er et indgreb, der må sidestilles med en ekspropriation. Selskabet har påberåbt sig generaladvokat Sir Gordon Slynn's forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 6. december 1984 i sagen Biovilac mod EØF (sag 59/83, Sml. s. 4057, på s. 4091), hvori generaladvokaten fastslog, at »såfremt det for Fællesskabet var muligt at ekspropriere ejendom, så ville ejeren være berettiget til erstatning; sådan erstatning kunne fastsættes under et søgsmål i medfør af artikel 215, stk. 2«. Sagsøgeren har konkluderet, at dette princip kan anvendes i forhold til selskabet.
- 39 De sagsøgte har gjort gældende, at det principale krav er uberettiget.

Rettens bemærkninger

- 40 Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold omfatter i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2, skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv.
- 41 Den primære fællesskabsret består af traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab og af de konventioner, der har suppleret eller ændret disse traktater, såsom konventionen vedrørende fælles institutioner for De Europæiske Fællesskaber, traktaterne om nye medlemsstaters tiltrædelse, fællesakten og traktaten om Den Europæiske Union. Disse traktater, herunder fællesakten, er aftaler, der er indgået mellem medlemsstaterne med henblik på at oprette eller ændre De Europæiske Fællesskaber. Fællesakten udgør således hverken en handling foretaget af institutionerne eller en handling foretaget af deres ansatte. Den kan derfor ikke danne grundlag for et ansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet (dommen i sagen Compagnie Continentale France mod Rådet, jf. ovenfor i præmis 22, præ-

mis 16, og dommen i sagen LAISA og CPC España mod Rådet, jf. ovenfor i præmis 22, præmis 18-22). I øvrigt henhører traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, som regulerer Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, også under den primære ret. Det følger imidlertid af reglerens trinfølge, at disse bestemmelser ikke kan finde anvendelse på retsakter på samme niveau, såfremt der ikke er udtrykkelig hjemmel hertil.

- 42 Det er ufornuddent at besvare spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabet efter fællesskabsretten kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, uden at der foreligger culpa, idet det i det foreliggende tilfælde er tilstrækkeligt at fastslå, at søgsmålet, for så vidt angår det første anbringende, uanset sagsøgerens understregning af, at det påståede tab ikke skyldes fællesakten, men fællesskabsinstitutionernes undladelse af at træffe passende kompensations- og tilpasningsforanstaltninger, i realiteten i det væsentlige sigter mod at få fastslået et ansvar for Fællesskabet som følge af selve fællesakten.
- 43 Det er alene oprettelsen af det indre marked og den heraf følgende fjernelse af de fiskale grænser og toldkontrollen, der, for så vidt som det omhandlede erhverv i realiteten afskaffes, eventuelt kan påføre sagsøgeren et unormalt, specielt og direkte tab, og det er indførelsen af det indre marked, der eventuelt kan udgøre en ulige fordeling af de offentlige byrder eller et indgreb, der må sidestilles med en ekspropriation, for så vidt som den medfører et nærmest fuldstændigt og endeligt bortfald af den pågældende virksomhed og ekstraordinære driftsomkostninger i forbindelse hermed.
- 44 Dette gælder så meget mere, som det principale krav hviler på den antagelse, at årsagsforbindelsen med det påståede tab er fjernelsen af de fiskale grænser og toldkontrollen i medfør af fællesakten.

45 Anbringenderne til støtte for det principale krav baseret på et objektivt ansvar for Fællesskabet hviler således på fjernelsen af de fiskale grænser og toldkontrollen, som har bragt speditørernes virksomhed inden for Fællesskabet til ophør. Denne årsagsforbindelse er i øvrigt ubestridt. Den er både udtrykkelig nævnt af sagsøgeren i stævningen, anerkendt af Kommissionen og konstateret af Rådet i den femte betragtning til forordning nr. 3904/92, hvorefter ophævelsen af toldformaliteterne ved de indre grænser i Fællesskabet vil medføre en brat afslutning på dette erhvervs udøvelse inden for Fællesskabet.

46 Fjernelsen af de fiskale grænser og toldkontrollen fremgår direkte af fællesaktens artikel 13, som er blevet til EF-traktatens artikel 7 A, hvorefter »det indre marked indebærer et område uden indre grænser«. Den er derfor en direkte og nødvendig konsekvens heraf. Et tab, der er forvoldt ved fjernelsen af de fiskale grænser og toldkontrollen, har således sin direkte og afgørende årsag i fællesaktens artikel 13. De på fællesskabsplan og nationalt plan truffne foranstaltninger til gennemførelse af fællesakten, hvorved de fiskale grænser og toldkontrollen afskaffes, udgør derimod ikke en selvstændig årsag til det påståede tab.

47 Det følger heraf, at kravet baseret på et objektivt ansvar for Fællesskabet sigter mod at få fastslået et ansvar for Fællesskabet for et tab, der har sit udspring i fællesakten, som er en del af den primære fællesskabsret. Fællesakten udgør således hverken en handling foretaget af Fællesskabets institutioner eller en handling foretaget af Fællesskabets ansatte under udøvelsen af deres hverv, og den kan derfor ikke danne grundlag for et objektivt ansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet.

48 Det principale krav baseret på et objektivt ansvar for Fællesskabet må derfor afvises.

Culpaansvar

Parternes argumenter

- 49 Sagsøgeren har til støtte for sit subsidiære krav baseret på et culpaansvar gjort gældende, at de sagsøgte i forbindelse med anvendelsen af fællesakten og undersøgelsen af de foranstaltninger, der blev truffet med henblik på dens virkninger eller for at kontrollere visse af dens konsekvenser, har begået tilstrækkeligt kvalificerede krænkelse af højere retsregler til beskyttelse af private. Selskabet har i denne forbindelse anført, at de kompenserende fællesskabsforanstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 3904/92, er utilstrækkelige.
- 50 De højere retsregler til beskyttelse af private, som de sagsøgte skal have tilsidesat, er princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 51 Sagsøgeren har understreget, at speditørbranchen er blevet særskilt anerkendt i fællesskabsretten ved Rådets forordning (EØF) nr. 3632/85 af 12. december 1985 om fastlæggelse af betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse (EFT L 350, s. 1, herefter »forordning nr. 3632/85«). Den primære fællesskabsret har ikke direkte gjort indgreb i disse velerhvervede rettigheder. Dette er kun sket indirekte gennem bestemmelser i den afledte fællesskabsret, bl.a. om ændring af formaliteterne omkring angivelse af merværdiafgift (herefter »moms«), som har medført, at erhvervet som speditør i samhandelen mellem medlemsstaterne i realiteten er blevet afskaffet.
- 52 Sagsøgeren har anført, at der i det foreliggende tilfælde er sket en tredobbelt tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. For det første er der sket en krænkelse af sagsøgerens grundlæggende ret til at udøve sit erhverv. For det andet er princippet blevet tilsidesat, fordi der ikke blev truffet

overgangsforanstaltninger, der gav speditørerne mulighed for at forberede sig og tilpasse sig de nye omstændigheder som følge af gennemførelsen af det indre marked fra den 1. januar 1993. Denne undladelse er så meget mere alvorlig, som erhvervet i henhold til loven var forpligtet til at fortsætte deres tidligere virksomhed i fuldt omfang indtil den nævnte dato. For det tredje undlod fællesskabsinstitutionerne at træffe passende foranstaltninger med henblik på at yde erstatning for det særlige tab, der blev påført erhvervet, i strid med de berørtes berettigede forventning. Der var nemlig ingen grund til at formode, at fællesskabsinstitutionerne i forbindelse med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af det indre marked ikke ville træffe særlige erstatnings- og ledsageforanstaltninger.

53 De sagsøgte har gjort gældende, at det andet anbringende er uholdbart.

Rettens bemærkninger

54 Det bemærkes indledningsvis, at efter fast retspraksis forudsætter et ansvar for Fællesskabet uden for kontraktforhold, at sagsøgeren beviser, at den adfærd, der lægges den berørte institution til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det påståede tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, *Oleifici Mediterranei mod EØF*, Sml. s. 3057, præmis 16, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2941, præmis 80, af 11.7.1996, sag T-175/94, *International Procurement Services mod Kommissionen*, Sml. II, s. 729, præmis 44, af 16.10.1996, sag T-336/94, *Efisol mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1343, præmis 30, og af 11.7.1997, sag T-267/94, *Oleifici Italiani mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1239, præmis 20).

55 Hvad nærmere angår betingelsen om, at der skal foreligge en retsstridig adfærd, må det fastslås, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold af to grunde.

- 56 For det første bemærkes, at fællesskabsinstitutionernes undladelser kun kan begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt den pågældende institution ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 58, og dommen i sagen *Oleifici Italiani* mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 54, præmis 21).
- 57 Spørgsmålet er herefter, på hvilket retligt grundlag og i hvilket omfang Fællesskabet er forpligtet til at handle, dvs. yde sagsøgeren erstatning. En sådan forpligtelse følger hverken af selve fællesakten eller af nogen anden formel bestemmelse i den skrevne fællesskabsret. Der er heller ikke i det foreliggende tilfælde grund til at rejse spørgsmålet om, hvorvidt der findes et generelt retligt princip, hvorefter Fællesskabet har pligt til at yde erstatning til en person, der er blevet udsat for ekspropriation eller begrænsninger i hans frie adgang til at udnytte sin ejendomsret, og som kan give grundlag for et søgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2, såfremt det tilsidesættes. En sådan erstatningspligt vil nemlig kun kunne komme på tale i forhold til ekspropriationer, der foretages af fællesskabsinstitutionerne selv, idet Fællesskabet ikke kan forpligtes til at yde erstatning for handlinger, som ikke kan tilskrives Fællesskabet. Som det fremgår af redegørelsen i det foregående, er afskaffelsen af erhvervet som speditør inden for Fællesskabet et resultat af fællesakten, som er en international traktat, der er vedtaget og godkendt af medlemsstaterne. Betingelserne for et ansvar for Fællesskabet er derfor ikke opfyldt. Det er dog ikke udelukket, at der efter omstændighederne vil kunne gælde en erstatningspligt i henhold til national ret i den medlemsstat, hvor den pågældende todklarerer eller speditør udøvede sin virksomhed.
- 58 For det andet må det konstateres, at selv hvis det lægges til grund, at der i det foreliggende tilfælde er sket en tilsidesættelse af en retlig forpligtelse til at handle, må det alligevel antages, at dette under de foreliggende omstændigheder med sikkerhed ikke kan give grundlag for et ansvar for Fællesskabet.

- 59 Hertil bemærkes, at når der er tale om generelle retsakter, kan Fællesskabet kun ifalde ansvar, såfremt der foreligger en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Hvis institutionen har udstedt retsakten under udøvelsen af en vid skønsmåling, kræves det desuden — for at Fællesskabet kan ifalde erstatningsansvar — at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, dvs. at den er åbenbar og grov (jf. f.eks. Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org. ref.: Rec. s. 975, præmis 11, af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 6, af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 12, og Rettens dom af 6.7.1995, sag T-572/93, Odigitria mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2025, præmis 34, dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 54, præmis 81, og dommen i sagen Oleifici Italiani mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 54, præmis 22).
- 60 Disse kriterier finder også anvendelse, når der er tale om en culpøs undladelse (Domstolens dom af 8.12.1987, sag 50/86, Grands Moulins de Paris mod EØF, Sml. s. 4833, præmis 9 og 16, og Rettens dom af 14.9.1995, sag T-571/93, Lefebvre m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2379, præmis 39).
- 61 Nærværende sag sigter mod at opnå erstatning for et tab i forbindelse med, at Fællesskabet skal have truffet utilstrækkelige foranstaltninger til fordel for speditørhvervet i anledning af indførelsen af det indre marked, og den vedrører således klart generelle retsakter, der bygger på et økonomisk-politisk valg og giver fællesskabsinstitutionerne en vid skønsmåling.
- 62 Det skal herefter først undersøges, om de sagsøgte har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af private, og dernæst i givet fald om denne overtrædelse er tilstrækkelig kvalificeret.

- 63 For så vidt angår princippet om beskyttelse af velerhvervede rettigheder bemærkes for det første, at den af sagsøgeren nævnte forordning nr. 3632/85 alene harmoniserer betingelserne for, at en person kan udfærdige en toldangivelse. Det fastslås i forordningen, at betingelserne for, at en person er berettiget til at udfærdige en toldangivelse, varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, navnlig med hensyn til muligheden for at udfærdige en toldangivelse for en andens regning (anden betragtning). Det anføres endvidere, at der i visse medlemsstater findes forskrifter, hvorefter retten til at udfærdige toldangivelser enten i en andens navn, eller i eget navn, men for en andens regning, er forbeholdt personer, som opfylder visse betingelser (sjette betragtning). Det understreges i den forbindelse blot, at forordningen ikke er til hinder for, at disse forskrifter opretholdes, i det omfang de vedrører adgangen til og udøvelsen af et bestemt erhverv (sjette betragtning).
- 64 Det følger heraf, at forordning nr. 3632/86 på ingen måde definerer og fastlægger udøvelsen af erhvervene som toldklarerer og speditør fællesskabsretligt, men blot fastslår, at der ikke gøres indgreb i de gældende regler herom i visse medlemsstater. Hvis der er tale om en velerhvervet rettighed, følger den således ikke af forordning nr. 3632/85, men højst af nationale regler i visse medlemsstater, som ved at undersøge og eventuelt ratificere fællesakten har gjort indgreb i den pågældende rettighed. Det skal i den forbindelse bemærkes, at sagsøgeren har henvist til, at selskabet havde fået en autorisation i henhold til den franske toldlov, som gav det ret til at udøve erhvervet som autoriseret speditør, der senest var reguleret ved en fransk bekendtgørelse af 24. december 1986.
- 65 Forordning nr. 3632/85 har således ikke skabt nogen fordel for sagsøgeren, der kan betegnes som en velerhvervet rettighed.
- 66 For det andet bemærkes, at de erhvervsdrivende på områder, hvor fællesskabsmyndighederne råder over vide skønsmæssige beføjelser, ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af en fordel, som er et resultat af en bestemt fællesskabs-

retlig ordning, og som de på et givet tidspunkt har haft (jf. f.eks. Domstolens dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 22, dommen i sagen Biovilac mod EØF, jf. ovenfor i præmis 38, præmis 23, Domstolens dom af 21.5.1987, forenede sager 133/85, 134/85, 135/85 og 136/85, Rau m.fl., Sml. s. 2289, præmis 18, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima All Precision mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 119).

67 Det følger heraf, at selv hvis det antages, at forordning nr. 3632/85 har givet toldklarererne og speditørerne en særlig fordel, kan sagsøgeren ikke påberåbe sig en velerhvervet ret til bevarelse af denne fordel, idet fællesskabsinstitutionerne er berettigede til at foretage de nødvendige tilpasninger af reglerne på baggrund af udviklingen. Denne tilpasningsret for institutionerne er særlig indlysende i det foreliggende tilfælde, da gennemførelsen af det indre marked, som det fremgår af den første betragtning til forordning nr. 3904/92, er et fundamentalt mål for Fællesskabets udvikling.

68 For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning bemærkes, at muligheden for at påberåbe sig dette princip står åben for enhver, der befinder sig i en situation, hvoraf det fremgår, at fællesskabsadministrationen har givet den pågældende anledning til begrundede forhåbninger (jf. f.eks. dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 54, præmis 148). Derimod kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (jf. f.eks. dommen i sagen Lefebvre m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 60, præmis 72).

69 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren ikke påvist forhold, der viser eller blot tyder på, at fællesskabsinstitutionerne har givet selskabet anledning til begrundede forhåbninger, og at de ville træffe passende kompensations- og tilpasningsforanstaltninger.

- 70 Sagsøgeren har blot i stævningen påberåbt sig en »berettiget forventning ... for hele erhvervet« og i replikken anført, at »der ikke var nogen grund til at formode, at fællesskabsinstitutionerne i forbindelse med vedtagelsen af de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af det indre marked ikke ville træffe særlige erstatnings- og ledsageforanstaltninger«. Sagsøgeren er således klart ikke i stand til at godtgøre, at de sagsøgte har givet selskabet anledning til begrundede forhåbninger om, at de ikke ville gennemføre de nødvendige regler med henblik på oprettelsen af det indre marked, eller at de ville træffe kompensations- eller ledsageforanstaltninger.
- 71 Argumentet om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan derfor ikke tiltrædes.
- 72 Sagsøgerens argument om en påstået tilsidesættelse af selskabets grundlæggende ret til at udøve sit erhverv, som skulle udgøre en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, kan heller ikke tiltrædes.
- 73 Grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Fællesskabets retsinstanser skal beskytte. Herved skal de lægge de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund, hvorfor foranstaltninger, der er uforenelige med de i disse staters forfatninger anerkendte grundrettigheder, ikke kan anerkendes i Fællesskabet. De internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, kan ligeledes give anvisninger, som skal tages i betragtning (Domstolens dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 15, og Domstolens udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 33).

74 Retten til fri erhvervsudøvelse hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Den skal imidlertid ikke behandles som en absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med dens funktion i samfundet. Retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve rettighedens kerne (Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 15, og af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 21, og Rettens dom af 15.4.1997, sag T-390/94, Schröder m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 504, præmis 125).

75 Gennemførelsen af det indre marked har ikke gjort indgreb i eksistensen af sagsøgerens virksomhed eller i kernen i det frie valg af erhverv. Den påvirker ikke direkte, men kun indirekte, en hertil knyttet rettighed, eftersom afskaffelsen af bestemte formaliteter på told- og afgiftsområdet har visse konsekvenser for mulighederne for at drive sagsøgerens virksomhed og — alene herigennem — for udøvelsen af erhvervet. Desuden er det åbenbart, at gennemførelsen af det indre marked er en målsætning, der forfølges i almenhedens interesse. Når henses til det vigtige mål, der forfølges, indebærer den ikke nogen urimelig begrænsning i udøvelsen af den omhandlede grundrettighed.

76 Det følger af ovenstående, at ingen af de af sagsøgeren påberåbte højere retlige principper er blevet tilsidesat.

77 Endelig bemærkes, at den påståede undladelse af at træffe kompensations- og led-sageforanstaltninger, selv hvis det antages, at der foreligger en sådan undladelse, og at den er culpøs, klart ikke udgør en åbenbar og grov overtrædelse af de omhand-

lede principper. De sagsøgte har nemlig en vid skønsbeføjelse ved gennemførelsen af det indre marked og dermed i forbindelse med deres hensyntagen til de negative virkninger, denne gennemførelse kan have, og de har desuden truffet flere forskellige foranstaltninger ved forordning nr. 3904/92. Det understreges i øvrigt i denne forordning, jf. ottende betragtning, at disse fællesskabsforanstaltninger blot skal være et nyttigt supplement til medlemsstaternes indsats. Som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 3632/85, har visse medlemsstater, herunder Frankrig, særlige regler for erhvervet som toldklarerer og speditør, som fællesskabsretten, konkret forordning nr. 3632/85, ikke skulle gøre indgreb i. Det forekommer derfor indlysende — selv uden hensyntagen til spørgsmålet om subsidiaritet — at det i første række påhvilede de pågældende medlemsstater, som gennem vedtagelsen af fællesakten stod bag det påståede tab, at træffe eventuelle kompensations- eller ledsageforanstaltninger. På baggrund af medlemsstaternes rolle i den omhandlede sammenhæng må de af Fællesskabet trufne foranstaltninger betragtes som tilstrækkelige, i det omfang Fællesskabet havde pligt til at træffe sådanne foranstaltninger.

- 78 Det følger heraf, at det subsidiære krav baseret på et culpaansvar ikke er berettiget. De sagsøgte må herefter i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

- 79 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Rådets og Kommissionens påstande.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Femte Afdeling)

- 1) Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

- 2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. januar 1998.

H. Jung

J. Azizi

Justitssekretær

Afdelingsformand