

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
16 april 1997^{*}

In zaak T-541/93,

J. Connaughton, T. Fitzsimons en P. Griffin, wonende te respectievelijk Kilbeggan, Askeaton en Clonmel (Ierland), vertegenwoordigd door J. O'Reilly, SC, van de balie van Ierland, en P. Watson, Barrister, van de balie van Ierland, geïnstrueerd door O. Ryan-Purcell, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij Fyfe Business Centre, Rue Jean-Pierre Brasseur 29,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Brautigam, juridisch adviseur, en M. Bishop, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Rozet, juridisch adviseur, en X. Lewis, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

^{*} Procestaal: Engels.

en

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. D. Colahan, vervolgens door S. T. Braviner, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

intervenienten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 EEG-Verdrag van verordening (EEG) nr. 2187/93 van de Raad van 22 juli 1993 inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB 1993, L 196, blz. 6), en in het bijzonder van de artikelen 8 en 14 daarvan,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Saggio, president, C. W. Bellamy, A. Kalogeropoulos, V. Tiili en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 21 mei 1996,

het navolgende

Arrest

Feiten en wettelijk kader

- 1 Ter beperking van de overproductie van melk in de Gemeenschap stelde de Raad in 1977 verordening (EEG) nr. 1078/77 van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB 1977, L 131, blz. 1) vast. Deze verordening kende een premie toe aan producenten die gedurende een periode van vijf jaar een verbintenis tot niet-levering van melk of omschakeling van de veestapel aangingen.
- 2 In het kader van het bij deze verordening ingevoerde stelsel verbonden verzoekers, melkproducenten in Ierland, zich tot niet-levering of omschakeling.
- 3 Om een hardnekkige overproductie tegen te gaan, stelde de Raad in 1984 verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 (PB 1984, L 90, blz. 10) vast, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB 1968, L 148, blz. 13). Bij het nieuwe artikel 5 quater van laatstgenoemde verordening is een „extra heffing” ingesteld op de door producenten geleverde hoeveelheden melk die een bepaalde „referentiehoeveelheid” overschrijden.
- 4 Bij verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13; hierna: „verordening nr. 857/84”), is de referentiehoeveelheid voor elke producent vastgesteld op basis van de in een referentiejaar geleverde productie, te weten het kalenderjaar 1981, behoudens de mogelijkheid voor de Lid-Staten om het kalenderjaar 1982 of 1983 te kiezen. Deze verordening is aangevuld bij verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1984, L 132, blz. 11; hierna: „verordening nr. 1371/84”).

- 5 Verzoekers' verbintenissen tot niet-levering of omschakeling betroffen deze referentie jaren. Daar zij in die jaren geen melk hadden geproduceerd, kon hun geen referentiehoeveelheid worden toegewezen en konden zij dus geen van de extra heffing vrijgestelde hoeveelheid melk leveren.
- 6 Bij arresten van 28 april 1988 (zaak 120/86, Mulder, Jurispr. 1988, blz. 2321, en zaak 170/86, Von Deetzen, Jurispr. 1988, blz. 2355) verklaarde het Hof verordening nr. 857/84, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84, ongeldig wegens schending van het vertrouwensbeginsel.
- 7 Ter uitvoering van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 vast, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 1989, L 84, blz. 2; hierna: „verordening nr. 764/89”). Ingevolge deze wijzigingsverordening kregen de producenten die zich tot niet-levering of omschakeling hadden verbonden, een zogenoemde „specifieke” referentiehoeveelheid. Deze producenten worden ook wel „SLOM I”-producenten genoemd.
- 8 Voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid golden een aantal voorwaarden. Sommige van deze voorwaarden zijn door het Hof ongeldig verklaard bij arresten van 11 december 1990 (zaak C-189/89, Spagl, Jurispr. 1990, blz. I-4539, en zaak C-217/89, Pastätter, Jurispr. 1990, blz. I-4585).
- 9 Naar aanleiding van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1639/91 van 13 juni 1991 vast, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB 1991, L 150, blz. 35; hierna: „verordening nr. 1639/91”), waarbij aan de betrokken producenten, ook wel „SLOM II”-producenten genoemd, een specifieke referentiehoeveelheid is toegekend.

- 10 Een van de producenten die het beroep hadden ingesteld, dat tot de ongeldigverklaring van verordening nr. 857/84 heeft geleid, had intussen tezamen met andere producenten tegen de Raad en de Commissie een vordering ingesteld tot vergoeding van de schade die zij hadden geleden doordat hun krachtens deze verordening geen referentiehoeveelheid was toegewezen. Bij arrest van 19 mei 1992 (gevoegde zaken C-104/89 en C-37/90, Mulder e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3061; hierna: „arrest Mulder II”), stelde het Hof de Gemeenschap aansprakelijk voor deze schade. Uit dit arrest volgt, dat iedere producent die enkel ten gevolge van zijn verbintenis tot niet-levering of omschakeling geen melk heeft kunnen leveren, in beginsel recht op vergoeding van zijn schade heeft.
- 11 Gelet op het grote aantal betrokken producenten en de moeilijkheid om in individuele gevallen tot overeenstemming over een regeling te komen, hebben de Raad en de Commissie op 5 augustus 1992 mededeling 92/C 198/04 bekendgemaakt (PB 1992, C 198, blz. 4; hierna „mededeling” of „mededeling van 5 augustus”). Na daarin te hebben gewezen op de gevolgen van het arrest Mulder II, hebben de instellingen te kennen gegeven, dat zij met het oog op de volledige uitvoering van dat arrest voornemens waren, de praktische modaliteiten voor de vergoeding van de betrokken producenten vast te stellen. In afwachting daarvan zijn de instellingen jegens iedere tot schadevergoeding gerechtigde producent de verbintenis aangegaan, geen beroep te doen op verjaring op grond van artikel 43 van 's Hof's Statuut-EEG. De verbintenis was echter gekoppeld aan de voorwaarde, dat het recht op schadevergoeding nog niet was verjaard op de datum van bekendmaking van de mededeling of op de datum waarop de producent zich tot een van de instellingen had gewend. Ten slotte verzekerden de instellingen de producenten, dat zij geen nadeel zouden ondervinden wanneer zij zich niet kenbaar maakten tussen de datum van de bekendmaking en die van de vaststelling van de praktische modaliteiten voor de vergoeding.
- 12 Ten gevolge op de mededeling van 5 augustus stelde de Raad verordening (EEG) nr. 2187/93 van 22 juli 1993 vast, inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB 1993, L 196, blz. 6; hierna: „verordening nr. 2187/93”). Deze verordening voorziet in een forfaitair vergoedingsvoorstel aan de producenten die specifieke referentiehoeveelheden onder de in de verordeningen nr. 764/89 of nr. 1639/91 bedoelde voorwaarden hebben gekregen.

- 13 Artikel 8 van verordening nr. 2187/93 bepaalt, dat de vergoeding slechts wordt toegekend voor de periode waarvoor het recht op de vergoeding niet verjaard is. De stuitingsdatum van de in artikel 43 van 's Hof's Statuut-EEG voorziene verjaringstermijn, is de datum van de aan een van de instellingen van de Gemeenschap toegezonden aanvraag of de datum van inschrijving van een beroep bij het Hof, dan wel uiterlijk 5 augustus 1992, de datum van bekendmaking van voornoemde mededeling (artikel 8, lid 2, sub a). De vergoedingsperiode begint vijf jaar vóór de datum waarop de verjaring wordt gestuit, en eindigt op het tijdstip waarop de producent krachtens verordening nr. 764/89 of verordening nr. 1639/91 een specifieke referentiehoeveelheid heeft gekregen.
- 14 Volgens artikel 14, vierde alinea, van verordening nr. 2187/93 houdt aanvaarding van het voorstel in, dat wordt afgezien van iedere verdere vordering tegen de instellingen van de Gemeenschap met betrekking tot de betrokken schade.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 15 Bij op 14 oktober 1993 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoekers verzocht om nietigverklaring van verordening nr. 2187/93, inzonderheid van de artikelen 8 en 14 daarvan.
- 16 Op 19 november 1993 hebben verzoekers een verzoek om voorlopige maatregelen ingediend, ertoe strekkende dat het Gerecht in de eerste plaats de opschorting van de tenuitvoerlegging van verordening nr. 2187/93 gelast, inzonderheid van artikel 14, vierde alinea, daarvan, en in de tweede plaats de Raad en de Commissie gelast maatregelen te treffen om te verzekeren dat verzoekers de in die verordening voorziene globale vergoeding kunnen ontvangen, zonder gedwongen te zijn afstand te doen van de door hen ingestelde beroepen tot schadevergoeding. Bij beschikking van 1 februari 1994 (gevoegde zaken T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R en T-541/93 R, Jones e. a., Jurispr. 1994, blz. II-11) heeft de president van het Gerecht het verzoek afgewezen.
- 17 Bij beschikking van 30 augustus 1994 zijn de Commissie en het Verenigd Koninkrijk toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad. Naar aanleiding van de memories in interventie hebben verzoekers geen opmerkingen gemaakt binnen de gestelde termijn.

18 Het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen zijn gehoord ter terechtzitting van 21 mei 1996, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, interveniënt, dat zich aldaar niet heeft laten vertegenwoordigen.

19 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— verordening nr. 2187/93, inzonderheid de artikelen 8 en 14 daarvan, nietig te verklaren;

— verweerder te verwijzen in de kosten.

20 Verweerder concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

— verzoekers te verwijzen in de kosten.

21 De Commissie, interveniënte, concludeert, dat het het Gerecht behage het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren.

22 Het Verenigd Koninkrijk, interveniënt, concludeert, dat het het Gerecht behage het beroep ongegrond te verklaren.

Middelen en argumenten van partijen

23 Verzoekers voeren drie middelen tot nietigverklaring aan. Met het eerste middel stellen zij, dat de bestreden verordening het arrest Mulder II onjuist heeft

uitgevoerd en dat de beginselen van goede trouw, „estoppel” en gewettigd vertrouwen zijn geschonden, met het tweede dat de bepalingen van artikel 43 van 's Hofs Statuut-EG onjuist zijn toegepast, en met het derde dat de verordening economische dwang op de producenten uitoefent. In zijn verweerschrift betwist de Raad, ondersteund door de Commissie en het Verenigd Koninkrijk, interveniënten, deze middelen en werpt hij een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep op.

De ontvankelijkheid

- 24 De Raad werpt twee middelen van niet-ontvankelijkheid op. Met het eerste middel stelt hij, dat verzoekers door verordening nr. 2187/93 niet rechtstreeks en individueel worden geraakt. Met het tweede middel betoogt hij, dat deze verordening niet in rechte kan worden aangevochten door de producenten in hun hoedanigheid van personen aan wie een vergoedingsvoorstel is gedaan.
- 25 In haar opmerkingen als interveniënte ondersteunt de Commissie de conclusies van de Raad, zonder evenwel daarnaast eigen middelen aan te voeren.
- 26 Naar het oordeel van het Gerecht moet eerst het tweede middel van niet-ontvankelijkheid worden onderzocht, daar de gevolgen van de bestreden handeling logischerwijs moeten worden onderzocht voor de vraag, of die handeling verzoekers rechtstreeks en individueel raakt.

De gevolgen van de bestreden handeling

Argumenten van partijen

- 27 De Raad verklaart, dat verordening nr. 2187/93 niet een handeling is, die vatbaar is voor toetsing door de rechter. Zij heeft geen dwingende werking, aangezien zij de rechtspositie van de producenten niet zonder hun instemming wijzigt, dat wil zeggen ingeval het daarin voorziene voorstel wordt aanvaard.

- 28 De Commissie beroept zich op hetzelfde argument ten betoge dat verzoekers door de bestreden handeling niet rechtstreeks worden geraakt, en wijst erop, dat in de verordening verzoekers een voorstel wordt gedaan, dat zij kunnen aanvaarden of weigeren.
- 29 Verzoekers hebben op dit middel niet gereageerd.

Beoordeling door het Gerecht

- 30 Enkel handelingen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanzienlijk wijzigen, zijn vatbaar voor beroep tot nietigverklaring (arrest Hof van 11 november 1981, zaak 60/81, IBM, Jurispr. 1981, blz. 2639, r. o. 9; beschikkingen Gerecht van 30 november 1992, zaak T-36/92, SFEI e. a., Jurispr. 1992, blz. II-2479, r. o. 38, en 21 oktober 1993, zaken T-492/93 en T-492/93 R, Nutral, Jurispr. 1993, blz. II-1023, r. o. 24; arrest Gerecht van 22 oktober 1996, zaak T-154/94, CSF en CSME, Jurispr. 1996, blz. II-1377, r. o. 37).
- 31 In casu blijkt duidelijk uit de vierde overweging van de considerans van verordening nr. 2187/93, gelezen in samenhang met de artikelen 1, 8 en 14 daarvan, dat deze verordening een stelsel van vergoedingsvoorstellen ten behoeve van de SLOM I- en SLOM II-producenten invoert. Immers, de vierde overweging van de considerans en de artikelen 8 en 14 bezigen de term „voorstel”, de formuleringen „de vergoeding wordt slechts toegekend (...)”, „de vergoeding wordt toegekend”, alsmede de uitdrukking „vergoedingsvoorstel”. Uit de vierde overweging van de considerans en in het bijzonder uit artikel 11 van de bestreden verordening blijkt eveneens, dat de voorstellen een forfaitair karakter hebben, voor zover de bedragen ervan worden berekend zonder dat rekening wordt gehouden met de feitelijk geleden schade, of met de bijzonderheden van de situatie van iedere producent. De producenten beschikken over een termijn van twee maanden om het voorstel aan te nemen. Aanvaarding van het voorstel houdt in, dat wordt afgezien van iedere verdere vordering tegen de instellingen met betrekking tot het geleden nadeel (artikel 14, vierde alinea). Wanneer daarentegen het voorstel niet wordt aangenomen, zijn de instellingen er niet meer door gebonden (artikel 14, derde alinea, van de verordening), doch behouden de producenten de mogelijkheid om een schadevordering tegen de Gemeenschap in te stellen.

- 32 Gelijk de Raad verklaart, blijkt verordening nr. 2187/93 derhalve enkel te bepalen, dat de melkproducenten die ten gevolge van de toepassing van verordening nr. 857/84 schade hebben geleden, een vergoedingsvoorstel wordt gedaan voor de overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 2187/93 vastgestelde periode. Meer bepaald staan de regels betreffende dit forfaitaire voorstel deze producenten toe, een aanvraag om een voorstel in te dienen en gunnen zij hun een termijn van twee maanden om het hun gedane voorstel aan te nemen. Uiteraard heeft aanvaarding van het voorstel een aantal consequenties, voor zover daarmee wordt afgezien van iedere verdere vordering tegen de instellingen. Aanvaarding blijft evenwel een keuze die aan de beoordeling van de producenten wordt overgelaten.
- 33 Indien de producent het voorstel niet aanneemt, blijft de situatie voor hem precies dezelfde als wanneer de in geding zijnde verordening niet was vastgesteld, voor zover hij het recht behoudt, een beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215 van het Verdrag in te stellen.
- 34 Uit de inhoud van de bestreden verordening blijkt derhalve, dat de Raad de producenten, die recht hadden op schadevergoeding, eigenlijk een extra mogelijkheid heeft geboden om hun schade vergoed te krijgen. Gelijk is vermeld, beschikten de producenten reeds over de vordering tot schadevergoeding uit hoofde van de artikelen 178 en 215 van het Verdrag. Daar het aantal betrokken producenten (zie r. o. 11, supra) volgens de overwegingen van de considerans van verordening nr. 2187/93 eraan in de weg staat, dat rekening wordt gehouden met elke individuele situatie, biedt de bestreden handeling hun de mogelijkheid, de vergoeding waarop zij recht hebben, te verkrijgen zonder een beroep tot schadevergoeding te moeten instellen.
- 35 Verordening nr. 2187/93 heeft derhalve ten aanzien van de producenten het karakter van een schikkingsvoorstel, waarvan de aanvaarding facultatief is, en vormt een alternatief voor de beslechting van het geschil door de rechter. De rechtspositie van de betrokken producenten wordt niet ongunstig beïnvloed, voor zover de bestreden handeling hun rechten niet beperkt. Integendeel, zij biedt enkel een extra mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen.

- 36 In het bijzonder vorderen verzoekers nietigverklaring van de artikelen 8 en 14 van verordening nr. 2187/93. Deze artikelen bepalen evenwel enkel, voor welke periode een vergoeding wordt voorgesteld, en zij stellen vast, welke gevolgen aanvaarding van het voorstel heeft. Daar aanvaarding facultatief is, hangt het af van de wil van iedere producent aan wie een schikkingsvoorstel wordt gedaan, of deze bepalingen rechtsgevolgen in het leven roepen.
- 37 Mede gelet op hetgeen is beslist ter zake van handelingen waarin slechts een voor-nemen van een instelling tot uitdrukking komt (arrest Hof van 27 september 1988, zaak 114/86, Verenigd Koninkrijk/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 5289), is het Gerecht in deze omstandigheden van oordeel dat verordening nr. 2187/93, voor zover zij voorziet in een voorstel aan de producenten, niet een handeling is waar-tegen zij in het kader van een beroep tot nietigverklaring kunnen opkomen.
- 38 Hieraan moet worden toegevoegd, dat behalve het vergoedingsvoorstel en de daar-voor geldende voorwaarden, verordening nr. 2187/93 geen enkel rechtsgevolg jegens de producenten teweegbrengt. De bepalingen van de verordening die geen betrekking hebben op het vergoedingsvoorstel en de voorwaarden daarvan, gelden namelijk enkel voor de nationale instanties.
- 39 Mitsdien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder dat het eer-ste middel van niet-ontvankelijkheid behoeft te worden onderzocht.

Kosten

- 40 Volgens 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. Aan-gezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij, gelet op de conclusies van de Raad, in de kosten van deze instelling worden verwezen. Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zullen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie, interveniënten, hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.
- 2) Verwijst verzoekers in hun eigen kosten en de kosten van de Raad.
- 3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun eigen kosten zullen dragen.

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 april 1997.

De griffier

De president

H. Jung

A. Saggio