

ARREST VAN HET GERECHT (enkelvoudige kamer)

21 juni 2000 \*

In zaak T-537/93,

**H. Tromeur**, wonende te Fuzunec (Frankrijk), vertegenwoordigd door C. Larzul en F. Buffet, vervolgens door A. Delanoé, advocaten te Rennes, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Route d'Esch 398,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door A. M. Colaert, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door M. Núñez Müller, advocaat te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

en

\* Procestaal: Frans.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Berscheid, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door M. Núñez Müller, advocaat te Hamburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerders,

betreffende een beroep krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG), strekkende tot vergoeding van de schade die verzoeker heeft geleden, omdat hij geen melk heeft kunnen leveren ingevolge 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 zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), zoals 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 nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 132, blz. 11),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG  
(enkelvoudige kamer),

rechter: R. M. Moura Ramos,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 28 januari 2000,

het navolgende

## Arrest

### Toepasselijke regelingen

- 1 Gelet op 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 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 of omschakeling aangingen.
- 2 Hoewel vele producenten dergelijke verbintenissen aangingen, was er in 1983 nog steeds sprake van overproductie. De Raad stelde dus verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 (PB L 90, blz. 10) 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 L 148, blz. 13) vast. 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.
- 3 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 nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), is de referentiehoeveelheid voor elke producent vastgesteld op basis van de productie die is geleverd in een referentiejaar, te weten het kalenderjaar 1981, behoudens de mogelijkheid voor de lidstaten om het

kalenderjaar 1982 of 1983 te kiezen. De Franse Republiek heeft dit laatste jaar als referentiejaar gekozen.

- 4 De verbintenissen tot niet-levering die door een aantal producenten in het kader van verordening nr. 1078/77 waren aangegaan, betroffen de gekozen 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 melk leveren.
- 5 Bij arresten van 28 april 1988, Mulder (120/86, Jurispr. blz. 2321; hierna „arrest Mulder I”), en Von Deetzen (170/86, Jurispr. blz. 2355), verklaarde het Hof verordening nr. 857/84, zoals 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 nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 132, blz. 11), ongeldig wegens schending van het vertrouwensbeginsel.
- 6 Ter uitvoering van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2) vast. Ingevolge deze wijzigingsverordening kregen de producenten die een verbintenis tot niet-levering waren aangegaan, een zogenoemde „specifieke” referentiehoeveelheid (ook „quotum” genoemd).
- 7 Voor de toekenning van deze specifieke referentiehoeveelheid golden een aantal voorwaarden. Sommige van de toekenningsvoorwaarden, die onder meer betrekking hadden op het tijdstip waarop de niet-leveringsverbintenis afliep, zijn door het Hof ongeldig verklaard bij arresten van 11 december 1990, Spagl (C-189/89, Jurispr. blz. I-4539), en Pastätter (C-217/89, Jurispr. blz. I-4585).

- 8 Naar aanleiding van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1639/91 van 13 juni 1991 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 150, blz. 35) vast, waarbij de ongeldig verklaarde voorwaarden werden geschrapt, waardoor aan de betrokken producenten een specifieke referentiehoeveelheid kon worden toegekend.
- 9 Bij arrest van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie (C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061; hierna: „arrest Mulder II”), stelde het Hof de Gemeenschap aansprakelijk voor de schade die bepaalde melkproducenten hadden geleden doordat zij ten gevolge van de toepassing van verordening nr. 857/84 geen melk hadden kunnen leveren wegens de verbintenissen die zij ingevolge verordening nr. 1078/77 waren aangegaan.
- 10 Na dit arrest hebben de Raad en de Commissie op 5 augustus 1992 mededeling 92/C 198/04 bekendgemaakt (PB C 198, blz. 4). 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 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 de in artikel 43 van 's Hof's Statuut-EEG voorziene verjaring. 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.
- 11 Vervolgens stelde de Raad verordening (EEG) nr. 2187/93 van 22 juli 1993 inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB L 196, blz. 6) vast. Deze verordening voorziet in een forfaitair vergoedingsvoorstel aan producenten die onder bepaalde omstandigheden schade hebben geleden in het kader van de toepassing van de in het arrest Mulder II bedoelde regeling.

## Aan het geding ten grondslag liggende feiten

- 12 Verzoeker, landbouwondernemer te Fuzunec (Frankrijk), ging in het kader van verordening nr. 1078/77 een verbintenis aan tot omschakeling van zijn melkveebestand op de vleesproductie. Na afloop van de verbintenis op 15 november 1983 heeft hij de melkproductie niet hervat.
  
- 13 Bij brief van 6 oktober 1988 aan de prefect van het departement Finistère uitte verzoeker zijn ongenoegen over de situatie waarin hij zich na de invoering van de melkquota bevond. Tevens gaf hij te kennen, dat hij zonder quotum geen melk kon produceren omdat hij de financiële lasten daarvan niet kon dragen.
  
- 14 Op 20 februari 1992 diende verzoeker een aanvraag in om een referentiehoeveelheid in het kader van verordening nr. 1639/91. Bij beschikking van 30 september 1992 werd die aanvraag door de nationale autoriteiten afgewezen op grond dat zij na het verstrijken van de termijn was ingediend. Verzoeker heeft van de nationale autoriteiten nooit een referentiehoeveelheid ontvangen.
  
- 15 Na de inwerkingtreding van verordening nr. 2187/93 diende verzoeker bij de Commissie een aanvraag in om een vergoedingsvoorstel. Deze aanvraag werd afgewezen op grond dat, anders dan deze verordening vereiste, aan verzoeker geen definitieve referentiehoeveelheid was toegewezen.

**Procesverloop en conclusies van partijen**

- 16 Bij op 12 oktober 1993 neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
  
- 17 Bij beschikking van 12 november 1993 heeft het Gerecht de behandeling geschorst tot de uitspraak van het eindarrest van het Hof in de gevoegde zaken C-104/89 (Mulder e.a./Raad en Commissie) en C-37/90 (Heinemann/Raad en Commissie).
  
- 18 Bij beschikking van 10 februari 1999 heeft de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van het Gerecht, na partijen te hebben gehoord op de informele vergadering van 30 september 1998, de hervatting van de behandeling van de onderhavige zaak gelast.
  
- 19 Bij beslissing van 6 juli 1999 is de zaak verwezen naar een uit drie rechters bestaande kamer.
  
- 20 Het Gerecht (Vierde kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en verzoeker verzocht, schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden.
  
- 21 Overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 14, lid 2, en 51 van het Reglement voor de procesvoering heeft de Vierde kamer de zaak toegewezen aan R. M. Moura Ramos als alleensprekend rechter.

22 Partijen zijn ter terechtzitting van 28 januari 2000 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

23 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

— verweerders te veroordelen, hem een schadevergoeding te betalen ten bedrage van 1 299 643,76 Franse francs (FRF), vermeerderd met interessen op de voet van 8 % 's jaars vanaf 19 mei 1992;

— hen in alle kosten van het geding te verwijzen.

24 Verweerders concluderen dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.



## Ten gronde

*Argumenten van partijen*

- 25 Verzoeker stelt, dat hij schade heeft geleden wegens niet-toekenning van een referentiehoeveelheid door de toepassing van verordening nr. 857/84, die door het Hof in het arrest Mulder I ongeldig is verklaard. Vervolgens heeft het Hof in het arrest Mulder II tevens geoordeeld, dat door die verordening inbreuk werd gemaakt op het gewettigd vertrouwen van producenten die verbintenissen tot niet-levering of omschakeling waren aangegaan en die verwachtten, dat zij na afloop van die verbintenissen de melkproductie konden hervatten. In die omstandigheden moeten de Raad en de Commissie volgens hem de veroorzaakte schade vergoeden.
- 26 In dat verband betwist hij verweerders' verklaring, dat hij de melkproductie vrijwillig zou hebben gestaakt. Hij betoogt, dat hij na het arrest Mulder I wel degelijk op 6 oktober 1988 bij de prefect van het departement Finistère een aanvraag om een referentiehoeveelheid heeft ingediend, waaruit blijkt dat hij melk wilde gaan produceren.
- 27 Voor de vaststelling van de hoogte van de schadevergoeding beroept verzoeker zich op de rechtspraak volgens welke de te vergoeden schade bestaat in het verschil tussen enerzijds de inkomsten die hij bij een normale gang van zaken zou hebben moeten behalen uit de hoeveelheden melk die hij zou hebben geleverd indien hij gedurende het tijdvak tussen 1 januari 1984 en 29 maart 1989 een quotum had ontvangen (hypothetische inkomsten), en anderzijds de inkomsten die hij daadwerkelijk heeft behaald uit eventuele vervangende activiteiten (alternatieve inkomsten). Verzoeker raamt zijn schade op 1 299 643,76 FRF, welk bedrag overeenkomt met de jaarlijkse hoeveelheid melk die in aanmerking werd genomen voor de vaststelling van zijn omschakelingspremie, dat wil zeggen 156 509 liter, vermenigvuldigd met de gemiddelde prijs van een liter melk, dat wil zeggen 2 FRF, hetgeen voor een periode van vijf jaar en drie maanden neerkomt op 1 643 344 FRF, verminderd met inkomsten uit vervangende activiteiten ten bedrage van 343 701,24 FRF.

- 28 Dienaangaande stelt hij voorts, dat de desbetreffende vervangende activiteit, te weten de vleesproductie, economisch gezien rampzalig is gebleken, omdat de vleesprijs sinds 1984 is gedaald, terwijl de prijs van melk sinds dat tijdstip is verdubbeld.
- 29 Verder is zijn vordering zijns inziens niet verjaard, omdat de instellingen zich ertoe hebben verbonden, volledig uitvoering te geven aan het arrest Mulder II jegens alle producenten die aantoonbaar schade hebben geleden doordat zij sinds 1984 niet voor een referentiehoeveelheid in aanmerking zijn kunnen komen.
- 30 Verweerders stellen in de eerste plaats, dat verzoekers vordering ongegrond is, in de tweede plaats dat zij grotendeels verjaard is en in de derde plaats dat het bedrag van de gestelde schade te hoog is geraamd.

### *Beoordeling door het Gerecht*

- 31 Voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor door de instellingen veroorzaakte schade, als bedoeld in artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, tweede alinea, EG), moeten een aantal voorwaarden zijn vervuld: onrechtmatigheid van de verweten gedraging, bestaan van schade en een causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en de gestelde schade (arrest Hof van 17 december 1981, Ludwigshafener Walzmühle e.a./Raad en Commissie, 197/80—200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Jurispr. blz. 3211, punt 18, en arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punt 80).
- 32 Wat de situatie betreft van de melkproducenten die een niet-leveringsverbintenis zijn aangegaan, geldt de aansprakelijkheid van de Gemeenschap ten aanzien van

elke producent die te vergoeden schade heeft geleden doordat hij ingevolge verordening nr. 857/84 geen melk heeft kunnen leveren (arrest Mulder II, punt 22).

- 33 Deze aansprakelijkheid stoelt op de schending van het gewettigd vertrouwen, dat de producenten die door een gemeenschapshandeling zijn aangemoedigd om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, mochten hebben in de beperkte aard van hun verbintenis tot niet-levering (arrest Mulder I, punt 24, en arrest Von Deetzen, reeds aangehaald, punt 13). Het vertrouwensbeginsel staat er evenwel niet aan in de weg, dat een producent onder een regeling als die van de extra heffing beperkingen krijgt opgelegd, omdat hij in een bepaalde periode vóór de inwerkingtreding van die regeling om andere redenen dan zijn verbintenis tot niet-levering geen melk op de markt heeft gebracht (arrest Gerecht van 13 januari 1999, Böcker-Lensing en Schulze-Beiering/Raad en Commissie, T-1/96, Jurispr. blz. II-1, punt 41).
- 34 Verzoeker stelt, dat hem tussen 1 januari 1984 en 29 maart 1989 ten onrechte geen referentiehoeveelheid is toegewezen als gevolg van de toepassing van verordening nr. 857/84. Hierdoor was hij beschaamd in zijn gerechtvaardigde verwachting om na afloop van zijn omschakelingsperiode de melkproductie te kunnen hervatten.
- 35 In casu moet om te beginnen worden onderzocht, of de argumenten waarmee verzoeker een recht op schadevergoeding onderbouwt, bewezen zijn, onder meer met betrekking tot het bestaan van een onrechtmatige gedraging van de instellingen en van de schade.
- 36 Volgens vaste rechtspraak is het aan de partij die zich op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap beroept, om overtuigende bewijzen over te leggen voor het bestaan of de omvang van de gestelde schade, en om het causaal verband tussen die schade en de gewraakte gedraging van de gemeenschapsinstellingen aan te

tonen (zie, onder meer, arrest Hof van 7 mei 1998, Somaco/Commissie, C-401/96 P, Jurispr. blz. I-2587, punt 71).

- 37 Vervolgens zij vastgesteld, dat verzoeker na afloop van zijn omschakelingsperiode op 15 november 1983 de melkproductie niet heeft hervat, ondanks dat verordening nr. 857/84 eerst op 1 april 1984 in werking is getreden en verzoeker toentertijd zoogkoeien bezat (zie bovengenoemde brief van 6 oktober 1988).
- 38 Ook al stelt verzoeker, dat hij reeds in 1984 bij de Franse autoriteiten stappen heeft ondernomen met het oog op hervatting van de melkproductie, vastgesteld moet worden dat hij eerst op 20 februari 1992 na de inwerkingtreding van verordening nr. 1639/91 een referentiehoeveelheid heeft aangevraagd. Voorts blijkt uit de stukken en de antwoorden op de schriftelijke vragen van het Gerecht, dat verzoeker de referentiehoeveelheid niet binnen de in die verordening gestelde termijn heeft aangevraagd wegens een gebrekkige informatie waarvoor hij de Franse administratieve autoriteiten verantwoordelijk stelt.
- 39 Bovendien heeft verzoeker niet aangetoond, dat hij andere stappen heeft ondernomen, waaruit kan blijken, dat hij voornemens was na afloop van de omschakelingsperiode de melkproductie te hervatten. De enige stukken die bij het dossier zijn gevoegd, te weten de brieven waarmee verzoeker de Franse autoriteiten meedeelde dat hij de melkproductie wilde hervatten, dateren immers op zijn vroegst van 6 oktober 1988, zodat daaruit niet verzoekers voornemen kan worden afgeleid om na het verstrijken van zijn omschakelingsverbintenis in 1983 de melkproductie te hervatten.
- 40 Bijgevolg kan verzoeker niet stellen, een gewettigd vertrouwen te hebben gehad in de mogelijkheid om de melkproductie te hervatten, welk vertrouwen door de betrokken gemeenschapsregeling had kunnen worden beschaamd.

- 41 Hoewel verzoeker in 1992 een referentiehoeveelheid heeft aangevraagd, neemt dit niet weg dat hij niet kan stellen een gewettigd vertrouwen erin te hebben gehad, dat hij de melkproductie op elk willekeurig moment in de toekomst kon hervatten. Op het gebied van de gemeenschappelijke marktordeningen, waarvan de doelstelling meebrengt dat zij voortdurend worden aangepast aan wijzigingen in de economische situatie, mogen ondernemers er immers niet op vertrouwen, dat beperkingen die voortvloeien uit eventuele markt- of structuurpolitieke regels, voor hen niet zullen gelden (zie arresten Hof van 17 juni 1987, Frico, 424/85 en 425/85, Jurispr. blz. 2755, punt 33; Mulder I, punt 23, en Von Deetzen, reeds aangehaald, punt 12, en arrest Böcker-Lensing en Schulze-Beiering/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 47).
- 42 Hieruit volgt, dat de Gemeenschap niet jegens verzoeker aansprakelijk is wegens de toepassing van verordening nr. 857/84, zonder dat behoeft te worden nagegaan, of de overige voorwaarden voor een dergelijke aansprakelijkheid zijn vervuld.
- 43 In die omstandigheden behoeft de vraag van de verjaring niet meer te worden onderzocht.
- 44 Mitsdien moet het beroep worden verworpen.

### Kosten

- 45 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad en de Commissie in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (enkelvoudige kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst verzoeker in de kosten.

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 juni 2000.

De griffier

H. Jung

De rechter

R. M. Moura Ramos