

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

4 februari 1998 *

In zaak T-93/95,

B. Laga, te Grisolles (Frankrijk), vertegenwoordigd door J.-F. Le Petit, advocaat te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

verzoeker,

tegen

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

verweerster,

ondersteund door

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en F. Pascal, chargé de mission bij die directie, vervolgens door K. Rispail-

* Procestaal: Frans.

Bellanger, adjunct-directeur bij die directie, en F. Pascal, als gemachtigden, domicilië gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

interveniënte,

betreffende een beroep strekkende, enerzijds, tot nietigverklaring van het besluit van het Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers van 20 januari 1995, waarbij verzoeker het recht werd ontzegd op het vergoedingsvoorstel bedoeld in 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 L 196, blz. 6), en anderzijds tot veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de schade die door dat besluit is ontstaan,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

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

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 21 oktober 1997,

het navolgende

Arrest

De feiten en het rechtskader

- 1 Verzoeker, een melkproducent, exploiteert zijn landerijen in de vorm van een collectief landbouwbedrijf („groupement agricole d'exploitation en commun — GAEC”) dat hij samen met J.-P. Landuyt heeft opgericht. In het kader van verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad 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; hierna: „verordening nr. 1078/77”) is hij een niet-leveringsverbintenis aangegaan die op 1 juli 1985 afliep.
- 2 Inmiddels had de Raad op 31 maart 1984 verordening (EEG) nr. 857/84 vastgesteld, 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; hierna: „verordening nr. 857/84”). Die heffing was verschuldigd door de producenten die een referentiehoeveelheid, gebaseerd op de tijdens een referentiejaar geleverde hoeveelheid melk overschreden.
- 3 Aangezien verordening nr. 857/84 aanvankelijk geen specifieke bepaling bevatte voor de toekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten die, zoals verzoeker, in het referentiejaar geen melk hadden geleverd krachtens een verbintenis als bedoeld in verordening nr. 1078/77, is die verordening gedeeltelijk ongeldig verklaard bij twee arresten van het Hof van 28 april 1988, Mulder (120/86, Jurispr. blz. 2321), en Von Deetzen (170/86, Jurispr. blz. 2355).

- 4 Naar aanleiding van die arresten heeft de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 (PB L 84, blz. 2; hierna: „verordening nr. 764/89”) en vervolgens verordening nr. 1639/91 van 13 juni 1991 (PB L 150, blz. 35; hierna: „verordening nr. 1639/91”) vastgesteld, beide tot wijziging van verordening nr. 857/84. Die verordeningen voorzagen in de toewijzing van een zogenoemde „specifieke” referentiehoeveelheid aan producenten die gedurende het referentiejaar geen melk hadden geleverd. Die referentiehoeveelheid werd in eerste instantie voorlopig toegewezen en vervolgens, na verificatie van bepaalde voorwaarden, definitief.
- 5 Bij arrest van 19 mei 1992, Mulder e. a. (C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061), heeft het Hof de Gemeenschap veroordeeld tot vergoeding van de schade die de verzoekers door de toepassing van verordening nr. 857/84 hadden geleden.
- 6 In vervolg op dat arrest heeft de Raad verordening (EEG) nr. 2187/93 van 22 juli 1993 vastgesteld, inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB L 196, blz. 6; hierna: „verordening nr. 2187/93”).
- 7 Artikel 1 van die verordening bepaalt, dat een vergoeding wordt toegekend aan de producenten die schade hebben geleden doordat zij in het referentiejaar geen melk of zuivelproducten hebben kunnen leveren of verkopen op grond van een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis.
- 8 Artikel 2 bepaalt, dat de vergoedingsaanvraag in aanmerking wordt genomen wanneer zij is ingediend door een producent aan wie krachtens verordening nr. 764/89 of verordening nr. 1639/91 een definitieve specifieke referentiehoeveelheid is toegewezen.

- 9 In artikel 14 is bepaald, dat de bevoegde nationale instantie de betrokken producenten namens en voor rekening van de Raad en van de Commissie een vergoedingsvoorstel doet.

- 10 Op 31 augustus 1989 besloot de prefect van l'Aisne verzoeker een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen. Bij besluit van de prefect van 8 november 1991 is die voorlopige specifieke referentiehoeveelheid met ingang van 30 maart 1991 definitief geworden.

- 11 Op 10 en 11 maart 1994 verrichtte het Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (hierna: „Onilait”) in verzoekers bedrijf een controle. Het kwam tot de slotsom, dat verzoeker de melkproductie niet persoonlijk had hervat, zoals voorgeschreven in artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84.

- 12 Bij brief van 20 januari 1995 deelde de directeur van Onilait verzoeker mee, dat de hem toegewezen specifieke referentiehoeveelheid niet als definitief kon worden beschouwd en dat Onilait, onverminderd de later mede te delen intrekking van die referentiehoeveelheid, dus niet in staat was de bij verordening nr. 2187/93 bedoelde vergoeding te betalen.

- 13 Op 6 maart 1995 besloot de directeur van Onilait, de aan verzoeker toegewezen definitieve specifieke referentiehoeveelheid in te trekken.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 14 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 maart 1995, heeft verzoeker krachtens de artikelen 173, 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag nietigverklaring gevorderd van het besluit vervat in de brief van de directeur van Onilait van 20 januari 1995, en veroordeling van Onilait tot betaling van de in verordening nr. 2187/93 bedoelde vergoeding, vermeerderd met 8 % rente vanaf 19 mei 1992 plus een bedrag van 50 000 FF ter zake van onverhaalbare kosten, alsmede tot betaling van alle kosten. Dat verzoekschrift was gericht tegen Onilait als „lasthebber van de Europese instellingen, meer in het bijzonder de Commissie”. In antwoord op een brief van de griffie van dezelfde dag heeft verzoeker het Gerecht op 30 maart 1995 een gewijzigd, thans tegen de Commissie gericht verzoekschrift toegezonden.
- 15 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 9 juni 1995, heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, waarop verzoeker op 28 augustus 1995 heeft geantwoord.
- 16 Op 10 oktober 1995 heeft de Franse Republiek verzocht om in het geding te mogen interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.
- 17 Bij beschikking van 29 november 1995 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht dat verzoek ingewilligd.
- 18 Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Gerecht de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de hoofdzaak.
- 19 Op 9 april 1996 heeft interveniënte haar opmerkingen ingediend.

- 20 De schriftelijke behandeling is op 31 mei 1996 na indiening van de dupliek gesloten.
- 21 Partijen zijn in hun pleidooien en antwoorden op mondelinge vragen van het Gerecht gehoord ter terechtzitting van 21 oktober 1997.
- 22 In zijn verzoekschrift concludeert verzoeker dat het het Gerecht behage:
- het besluit vervat in de brief van de directeur van Onilait van 20 januari 1995 nietig te verklaren;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van de vergoeding bedoeld in verordening nr. 2187/93, vermeerderd met rente ad 8 % vanaf 19 mei 1992;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van 50 000 FF ter zake van onverhaalbare kosten;
 - de Commissie in de kosten te verwijzen.
- 23 In repliek handhaaft verzoeker zijn eis en vordert derhalve, dat Onilait hem een vergoedingsvoorstel in de zin van de artikelen 10 en 14 van verordening nr. 2187/93 doet. Subsidiair vordert hij betaling van een schadevergoeding van 1 220 634,30 FF uit hoofde van artikel 215 EG-Verdrag.

- 24 De Commissie, verweerster, concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk en subsidiair ongegrond te verklaren;
 - het beroep tot schadevergoeding niet-ontvankelijk en subsidiair ongegrond te verklaren;
 - verzoeker in de kosten te verwijzen.
- 25 De Franse regering, interveniënte, concludeert dat het het Gerecht behage, de stellingen van de Commissie toe te wijzen, omdat zij het beroep tot nietigverklaring en tot schadevergoeding ongegrond acht.

De vordering tot nietigverklaring

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 26 Tot staving van haar exceptie stelt de Commissie in de eerste plaats, dat het verzoekschrift niet voldoet aan de voorwaarden van de artikelen 19 van 's Hof's Statuut-EG en 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, omdat niet duidelijk is welke middelen worden aangevoerd. Bijgevolg acht zij zich niet in staat verweer te voeren.

- 27 In de tweede plaats betoogt zij, dat wanneer het beroep moet worden opgevat als strekkende tot nietigverklaring van de door Onilait in verzoekers bedrijf verrichte controle of tot nietigverklaring van het besluit waarbij de toegewezen specifieke referentiehoeveelheid is ingetrokken, het niet-ontvankelijk is, want gericht tegen handelingen van nationale instanties die behoren tot hun normale en gebruikelijke werkzaamheden bij de uitvoering van de gemeenschapsregeling voor melkproducenten.
- 28 Anders dan verzoeker beweert, zijn de betrokken handelingen niet louter voorbereidingshandelingen voor het besluit om hem niet in aanmerking te brengen voor het vergoedingsvoorstel. Dat standpunt miskent de naar het gemene recht aan de lidstaten toekomende ruime bevoegdheid bij het uitvoeren en controleren van de gemeenschapsregeling. Deze bevoegdheid wordt in casu bevestigd door de circulaire van de Franse autoriteiten omtrent de middelen waarmee de regeling betreffende de melkquota zal worden uitgevoerd. Dergelijke handelingen dienen dus door de nationale rechter te worden beoordeeld.
- 29 In antwoord op het eerste onderdeel van de door de Commissie opgeworpen exceptie tegen de vordering tot nietigverklaring betoogt verzoeker, dat het verzoekschrift alle noodzakelijke gegevens bevat.
- 30 Wat betreft het tweede onderdeel van de exceptie verklaart hij, dat het betwiste besluit een besluit is van Onilait, handelend als lasthebber van de Gemeenschap. Anders dan de Commissie beweert, zijn de controlebezoeken van Onilait, ook al zijn zij uitgevoerd in het kader van het nationale recht, voorbereidingshandelingen voor een besluit van die instantie in haar hoedanigheid van lasthebber van de Gemeenschap. Bijgevolg is het Gerecht bevoegd om dergelijke besluiten te toetsen.

- 31 Verzoeker is van mening, dat hij heeft voldaan aan de drie in verordening nr. 2187/93 gestelde voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding. Niet wordt betwist, dat hij melk aan de zuivelfabriek heeft geleverd, dat die melk op het landbouwbedrijf zelf is opgehaald en dat dat bedrijf over alle installaties voor die productie beschikte. Bijgevolg had Onilait hem na de controle op 10 en 11 maart 1994 niet mogen voorhouden dat hij de bedrijfsvoering niet persoonlijk had hervat, want daarmee zou zij aan verordening nr. 2187/93 voorwaarden toevoegen die daarin niet worden gesteld.
- 32 Uit de betrokken controle is dus niet gebleken, dat hij de op hem rustende verplichtingen had geschonden, zodat het betwiste besluit feitelijk onjuist is.

Beoordeling door het Gerecht

- 33 Het is vaste jurisprudentie, dat volgens de regels die de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten beheersen, laatstgenoemden tot taak hebben, op hun grondgebied zorg te dragen voor de uitvoering van de gemeenschapsregelingen, met name op het gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (arrest Hof van 7 juli 1987, *Étoile Commerciale en CNTA*, 89/86 en 91/86, Jurispr. blz. 3005, punt 11; beschikking Gerecht van 21 oktober 1993, *Nutral*, T-492/93 en T-492/93 R, Jurispr. blz. II-1023, punt 26). De handelingen van de nationale instanties in het kader van de uitvoering van dat beleid zijn dus gewoonlijk aan het toezicht van de nationale rechter onderworpen.
- 34 In casu verleent het bij verordening nr. 2187/93 ingevoerde vergoedingstelsel de nationale instanties de bevoegdheid om de producenten namens en voor rekening van de Raad en de Commissie vergoedingsvoorstellen te doen (zie de tiende overweging van de considerans en artikel 14 van de verordening).

- 35 Volgens artikel 2 van verordening nr. 2187/93 kan een vergoeding slechts worden toegekend aan de producenten aan wie een definitieve specifieke referentiehoeveelheid is toegewezen. Ingevolge verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij de verordeningen nrs. 764/89 en 1639/91, is de toewijzing van definitieve specifieke referentiehoeveelheden afhankelijk van de daadwerkelijke hervatting van de melkproductie.
- 36 Hieruit volgt, dat de bij verordening nr. 2187/93 aan de nationale instanties verleende bevoegdheid om elke producent namens en voor rekening van de Raad en de Commissie een vergoedingsvoorstel te doen (zie punt 9 hiervoor) zelf in nauw verband staat met de daadwerkelijke hervatting van de melkproductie door de geadresseerde van het voorstel.
- 37 Wanneer de melkproductie niet is hervat, ontbreekt de in verordening nr. 2187/93 gestelde essentiële voorwaarde voor het opstellen van een vergoedingsvoorstel.
- 38 Volgens de geldende regeling moet de hervatting van de productie worden gecontroleerd door dezelfde instantie als die welke bevoegd is het vergoedingsvoorstel te doen (zie artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, ingelast bij verordening nr. 764/89 en gewijzigd bij verordening nr. 1639/91).
- 39 De handelingen waarbij wordt vastgesteld dat de melkproductie niet is hervat en waarbij de definitieve specifieke referentiehoeveelheid dus wordt geweigerd, vallen derhalve onder het toezicht van de nationale rechter (arrest Gerecht van 11 juli

1996, Branco, T-271/94, Jurispr. blz. II-749, punt 53). Verzoeker heeft het besluit tot intrekking van de definitieve specifieke referentiehoeveelheid, alsmede de bevindingen van het controlebezoek aan zijn landbouwbedrijf, trouwens daadwerkelijk voor de nationale rechter aangevochten.

- 40 Verzoeker heeft zich bepaald tot de stelling, dat het betwiste besluit, dat wil zeggen de weigering van de nationale instantie om een vergoedingsvoorstel te doen, berust op een vergissing die bij de controle in zijn bedrijf door diezelfde instantie is begaan. Hij voert dus geen andere nietigverklaringsgrond aan dan die betreffende het onderzoek naar de hervatting van de productie.
- 41 In die omstandigheden is de vordering tot nietigverklaring in wezen gericht tegen de bevindingen van het controlebezoek van de nationale instantie, en strekt zij derhalve ertoe, de geldigheid aan te tasten van een besluit van de nationale instanties die belast zijn met de uitvoering van bepaalde maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie in dezelfde zin, voor wat betreft de vordering tot schadevergoeding, het arrest van het Hof van 2 maart 1978, Debayser e. a., 12/77, 18/77 en 21/77, Jurispr. blz. 553, punt 25).
- 42 Hieruit volgt, dat het Gerecht niet bevoegd is tot toetsing van de wettigheid van het besluit waartegen de vordering tot nietigverklaring in wezen is gericht.
- 43 Bijgevolg is die vordering niet-ontvankelijk.

De vordering tot schadevergoeding

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 44 De Commissie is van mening, dat de vordering tot schadevergoeding in het verzoekschrift niet-ontvankelijk is, omdat daarmee in werkelijkheid hetzelfde doel wordt beoogd als met de vordering tot nietigverklaring (arrest Gerecht van 15 maart 1995, Cobrecaf e. a./Commissie, T-514/93, Jurispr. blz. II-621). Zij betoogt, dat ook de vordering tot schadevergoeding niet-ontvankelijk is wegens het ontbreken van de noodzakelijke elementen. In het bijzonder kan uit het verzoekschrift niet worden afgeleid, welke middelen in dit verband worden aangevoerd, wat de Commissie belet haar belangen te verdedigen. Ook nadat verzoeker bij repliek het bedrag van de vermeende schade heeft gespecificeerd, formuleert hij geen enkele grief tegen de Commissie.
- 45 Verzoeker verklaart in de eerste plaats, dat de niet-ontvankelijkheid van de vordering tot nietigverklaring niet leidt tot niet-ontvankelijkheid van de vordering tot schadevergoeding. In de tweede plaats is hij van mening, dat het verzoekschrift alle noodzakelijke gegevens bevat en dat de Commissie hem op dat punt niets heeft te verwijten, daar zijzelf beschikt over concretere gegevens die hem onbekend zijn, zoals met name het bedrag van de schadevergoeding waarop hij recht heeft. In repliek berekent hij de schadevergoeding waarop hij op grond van verordening nr. 2187/93 meent aanspraak te kunnen maken.

Beoordeling door het Gerecht

- 46 Vooraf stelt het Gerecht vast, dat verzoeker met zijn vordering betaling eist van de schadevergoeding die zijns inziens door Onilait had moeten worden aangeboden. Hij vordert immers, dat die instantie hem een vergoedingsvoorstel in de zin van de artikelen 10 en 14 van verordening nr. 2187/93 doet, en daarnaast verwijst hij voor

het bedrag van de gevorderde schadevergoeding naar de vergoeding volgens verordening nr. 2187/93.

- 47 Zoals hiervoor reeds is vastgesteld (punten 37-40) berust de weigering om verzoeker een vergoedingsvoorstel te doen, die onder de in verordening nr. 2187/93 bepaalde voorwaarden aan verweerster is toe te rekenen, op de uitslag van een door de nationale instantie verrichte controle. Aangezien de schadevordering is gegrond op een pretense onjuistheid van de bevindingen tijdens die controle, is de schade waarvan verzoeker vergoeding vordert, dus ontstaan door een handeling van de nationale instantie verricht in de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. Hieruit volgt, dat niet is voldaan aan de voorwaarden om de zaak uit hoofde van de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag aan het Gerecht voor te leggen. Ingevolge die bepalingen is de gemeenschapsrechter immers slechts bevoegd met betrekking tot vergoeding van schade die door de instellingen of door hun personeelsleden in de uitoefening van hun functie is veroorzaakt. Voor schade die door nationale instanties is veroorzaakt, kan de Gemeenschap dus niet aansprakelijk worden gesteld en is enkel de nationale rechter bevoegd om voor eventuele vergoeding ervan te zorgen (zie met name arrest Gerecht van 14 september 1995, *Lefebvre e. a./Commissie*, T-571/93, *Jurispr. blz. II-2379*, punt 65; zie eveneens arresten Hof van 12 december 1979, *Wagner Agrarhandel/Commissie*, 12/79, *Jurispr. blz. 3657*, punt 10, en 26 februari 1986, *Krohn/Commissie*, zaak 175/84, *Jurispr. 1986*, blz. 753, punt 18).
- 48 Bovendien zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het beroep tot nietigverklaring en het beroep tot schadevergoeding weliswaar twee zelfstandige rechtsmiddelen vormen, en de niet-ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring in beginsel niet leidt tot niet-ontvankelijkheid van een beroep strekkende tot vergoeding van schade die door de bestreden handeling zou zijn veroorzaakt, maar dat de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring wel de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot schadevergoeding meebrengt, wanneer het in werkelijkheid strekt tot intrekking van een definitief geworden individuele beschikking en, indien het zou worden toegewezen, tot gevolg zou hebben, dat de rechtsgevolgen van die beschikking teniet worden gedaan (zie met name arrest *Cobrecaf e. a./Commissie*, reeds aangehaald, punten 58 en 59).

- 49 In casu moet worden vastgesteld, dat de vordering tot schadevergoeding ertoe strekt, verweerster te veroordelen tot betaling van de bij het bestreden besluit geweigerde vergoeding. Zij zou dus leiden tot het resultaat dat dit besluit nu juist heeft willen uitsluiten en dat verzoeker met zijn vordering tot nietigverklaring trachtte te bereiken.
- 50 In die omstandigheden moet de schadevordering niet-ontvankelijk worden verklaard.
- 51 De vordering om verweerster te veroordelen tot betaling van een bedrag van 50 000 FF ter zake van „onverhaalbare kosten”, is feitelijk en rechtens niet nader toegelicht, zoals artikel 44, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering vereist, zodat het Gerecht er niet op kan beslissen. Bijgevolg moet die vordering eveneens niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 52 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers vorderingen niet-ontvankelijk zijn, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.
- 53 Op grond van artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zal de Franse Republiek, interveniënte, haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart het beroep niet-ontvankelijk.
- 2) Verwijst verzoeker in de kosten.
- 3) Verstaat dat interveniënte haar eigen kosten zal dragen.

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 februari 1998.

De griffier

De president

H. Jung

A. Saggio