

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

20 mei 1999 *

In zaak T-220/97,

H & R Ecroyd Holdings Ltd, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Brinsop House, Credenhill (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door W. Neville, Solicitor, bijgestaan door P. Duffy, QC, Ph. Watson en P. Stanley, Barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Elvinger, Hoss en Prussen, advocaten aldaar, Place Winston Churchill 2,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. M. Alves Vieira en X. Lewis, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

* Procestaal: Engels.

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door M. Ewing, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door K. Parker en A. Macnab, Barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

interveniënt,

betreffende een beroep, strekkende tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 16 mei 1997 houdende weigering te handelen om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof van 6 juni 1996, Ecroyd, C-127/94 (Jurispr. blz. I-2731),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: R. M. Moura Ramos, kamerpresident, V. Tiili en P. Mengozzi, rechters,

griffier: J. Vanhamme, referendaris

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 11 februari 1999,

II - 1680

het navolgende

Arrest

Rechtskader

- 1 In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de Raad op 27 juni 1968 verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13; hierna: „verordening nr. 804/68”) vastgesteld.
- 2 Wegens de aanzienlijke en toenemende overschotten in de sector melk en zuivelproducten heeft de Raad op 17 mei 1977 verordening (EEG) nr. 1078/77 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”) vastgesteld. Ingevolge artikel 2, lid 2, van deze verordening was toekenning van de premie afhankelijk van de schriftelijke verbintenis van de producent om gedurende een periode van vijf jaar geen melk of zuivelproducten afkomstig van zijn bedrijf in de handel te brengen.
- 3 Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1078/77 bepaalde de wijze waarop de premies voor het niet in de handel brengen werden berekend en betaald:

„De premie voor het niet in de handel brengen wordt berekend in verhouding tot de door de producent in het kalenderjaar 1976 geleverde hoeveelheid melk of het equivalent ervan in zuivelproducten.

(...)

Een bedrag van 50 % van de premie wordt betaald in de loop van de eerste drie maanden van de periode waarin geen melk of zuivelproducten in de handel mogen worden gebracht.

Het resterende gedeelte wordt in twee gelijke betalingen van elk 25 % van de premie uitgekeerd in de loop van het derde en het vijfde jaar, op voorwaarde dat de begunstigde aan de bevoegde instanties bewijst dat hij de in artikel 2 bedoelde verbintenissen is nagekomen.”

- 4 Uit artikel 6 van deze verordening vloeide voort, dat aan elke opvolger op een landbouwbedrijf het resterende gedeelte van de aan zijn voorganger toegekende premie kon worden uitgekeerd, mits hij zich er schriftelijk toe had verbonden de door deze laatste aangegane verplichtingen verder na te komen.

- 5 In 1984 bleek, dat aanvullende maatregelen nodig waren om het evenwicht in de zuivelsector te herstellen. Bij artikel 5 quater van verordening nr. 804/68, zoals ingevoegd bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 (PB L 90, blz. 10), werd een stelsel van extra heffingen over de hoeveelheden die een jaarlijkse individuele referentiehoeveelheid, gewoonlijk „melkquotum” genoemd, overschreden, ingesteld ten laste van elke producent of elke koper van melk of andere zuivelproducten. Volgens deze bepaling mocht de som van de in elke lidstaat aan de betrokken ondernemers toegekende referentiehoeveelheden niet meer bedragen dan een gegarandeerde totale hoeveelheid die gelijk was aan de som van de hoeveelheden melk die in de betrokken lidstaat gedurende een referentiejaar waren geleverd aan bedrijven die melk of andere zuivelproducten bewerkten of verwerkten.

- 6 De voorschriften met betrekking tot de toepassing van de extra heffing zijn vastgesteld 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

zuivelproducten (PB L 90, blz. 13, hierna: „verordening nr. 857/84”). Met betrekking tot de producenten werd in artikel 2 van deze verordening bepaald, dat de referentiehoeveelheid gelijk was aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die door de producent tijdens het kalenderjaar 1981 was geleverd, verhoogd met 1 %. De lidstaten konden evenwel bepalen, dat op hun grondgebied deze referentiehoeveelheid gelijk was aan de hoeveelheid melk of melkequivalent, geleverd gedurende het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983, met aanwending van een percentage dat zodanig werd vastgesteld dat de voor elke lidstaat gegarandeerde hoeveelheid niet werd overschreden. In het Verenigd Koninkrijk werd de referentiehoeveelheid vastgesteld op de grondslag van het jaar 1983.

- 7 Verordening nr. 857/84 voorzag niet in de mogelijkheid om een melkquotum toe te kennen aan de zogenoemde „SLOM-producenten”, die als gevolg van hun deelneming aan de in verordening nr. 1078/77 bedoelde tijdelijke regeling tot niet-levering, gedurende het voor de toekenning van de quota gekozen referentiejaar geen melk hadden geleverd of verkocht.
- 8 Naar aanleiding van de arresten van het Hof waarin verordening nr. 857/84 ongeldig werd verklaard, voor zover zij niet voorzag in toekenning van een referentiehoeveelheid aan SLOM-producenten (arresten van 28 april 1988, Mulder, 120/86, Jurispr. blz. 2321, en Von Deetzen, 170/86, Jurispr. blz. 2355), stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2; hierna: „verordening nr. 764/89”) vast, die voorzag in de voorlopige toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid (of „SLOM-quotum”) aan SLOM-producenten die aan bepaalde voorwaarden voldeden.
- 9 Ingevolge het nieuwe artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals ingevoegd bij verordening nr. 764/89, moest het verzoek om toekenning door de SLOM-producent worden ingediend binnen drie maanden, te rekenen vanaf 29 maart 1989.
- 10 Artikel 3 bis, lid 2, van voormelde verordening stelde de omvang van de specifieke referentiehoeveelheid vast op een bepaald percentage van de hoeveelheid melk die door de SLOM-producent was geleverd in de periode van twaalf

kalendermaanden voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag van de premie voor niet-levering, op voorwaarde dat de producent het recht op de premie niet had verloren.

- 11 Blijkens artikel 3 bis, lid 1, hadden de cessionarissen van een premie voor niet-levering aan wie reeds een primair quotum was toegewezen onder de voorwaarden, vastgesteld uit hoofde van artikel 2 van deze verordening, evenwel geen recht op een SLOM-quotum (de zogenoemde anticumulatiebepaling).
- 12 Naar aanleiding van verschillende arresten, onder meer het arrest van het Hof van 21 maart 1991, Rauh (C-314/89, Jurispr. blz. I-1647), betreffende de uitlegging en de geldigheid van artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, 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 regeling van de melkquota opnieuw werd gewijzigd. Zo werd aan artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84 een tweede alinea toegevoegd, waarvan het bepaalde onder het tweede streepje luidt als volgt: „Aan de producent die het bedrijf door erfopvolging of op soortgelijke wijze in bezit heeft gekregen na het verstrijken van de verbintenis die uit hoofde van verordening (...) nr. 1078/77 door de rechtsvoorganger is aangegaan, maar vóór 29 juni 1989, wordt voorlopig, op een door hem binnen drie maanden na 1 juli 1991 in te dienen verzoek, (...) een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen.” Deze categorie producenten wordt gewoonlijk „SLOM II-producenten” genoemd.
- 13 In het arrest van 3 december 1992, Wehrs (C-264/90, Jurispr. blz. I-6285) verklaarde het Hof, dat artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, ongeldig was, voor zover op grond daarvan producenten die een bedrijf hadden overgenomen dat deelnam aan de regeling tot niet-levering op grond van verordening nr. 1078/77 en die daardoor cessionarissen van niet-leveringspremies waren, niet in aanmerking kwamen voor toekenning van SLOM-quota, indien hun reeds een primair quotum krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84 was toegewezen („SLOM-III”-producenten).
- 14 Verordening (EEG) nr. 2055/93 van de Raad van 19 juli 1993 houdende toewijzing van een aanvullende specifieke referentiehoeveelheid aan bepaalde

producenten van melk en zuivelproducten (PB L 187, blz. 8; hierna: „verordening nr. 2055/93”), diende deze ongeldigheid te herstellen door te bepalen, dat de cessionarissen van de premie voor het niet in de handel brengen, die van het bij artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 toegekende voordeel waren uitgesloten omdat hun een referentiehoeveelheid was toegewezen op grond van artikel 2 van die verordening, op hun bij de bevoegde instantie van de betrokken lidstaat vóór 1 november 1993 in te dienen aanvraag recht hadden op toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldeden. Een van die voorwaarden was, dat de cessionaris van de niet-leveringspremie het bedrijf of het overgenomen deel van het bedrijf op de datum van zijn aanvraag niet volledig had overgedragen.

De feitelijke context

- 15 H & R Ecroyd Ltd (hierna: „Ecroyd Ltd”), op 10 mei 1993 opgevolgd door H & R Ecroyd Holdings Ltd (hierna: „Ecroyd Holdings” of „verzoekster”), was een vennootschap die in 1966 was gekocht door R. Ecroyd en verschillende familieleden, waaronder de „trustees” van een „Children’s settlement trust”, die in 1965 door R. Ecroyd ten gunste van zijn kinderen was opgericht.
- 16 Ecroyd Ltd was pachter van negen boerderijen, die eigendom waren van de familie Ecroyd en van de Children’s settlement trust.
- 17 In 1976 richtte Ecroyd Ltd samen met Fountain Farming de maatschap Credenhill Farming op. Vier van de negen genoemde boerderijen, waaronder Lyvers Ocle, werden door Ecroyd Ltd aan Credenhill Farming in onderpacht gegeven.
- 18 Credenhill Farming kreeg toestemming om voor een periode van vijf jaar, van 14 november 1980 tot en met 13 november 1985, aan een regeling tot niet-

levering deel te nemen. Ecroyd Ltd van haar kant zette de melkproductie voort op de vijf boerderijen die zij als pachter exploiteerde en waarvoor haar in 1984 op haar verzoek een primair quotum op grond van artikel 2 van verordening nr. 857/84 werd toegewezen (2 001 338 kg).

- 19 Tussen 1980 en 1984 veranderde Credenhill Farming meerdere malen van samenstelling. Daar Ecroyd Ltd en R. Ecroyd overbleven als leden van de maatschap, werd Credenhill Farming uiteindelijk op 30 september 1984 ontbonden, nadat R. Ecroyd zich had teruggetrokken. De activa en het bedrijf van deze maatschap werden overgenomen door Ecroyd Ltd. Vanaf die datum beschikte Ecroyd Ltd dus over vijf actieve melkproductiebedrijven en vier landbouwbedrijven (voorheen van Credenhill Farming) waarvoor de niet-leveringsregeling gold. Aangezien zij zich gebonden achtte aan de door Credenhill Farming aangegane verbintenis tot niet-levering, produceerde Ecroyd Ltd gedurende het resterende gedeelte van de periode van vijf jaar waarvoor deze verbintenis gold, geen melk op de voorheen door de ontbonden maatschap geëxploiteerde grond, zonder zich daartoe evenwel schriftelijk te verbinden.
- 20 Ecroyd Ltd diende twee aanvragen in om toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid voor de voorheen door Credenhill Farming geëxploiteerde grond. De eerste aanvraag werd in augustus 1989 ingediend na de vaststelling van verordening nr. 764/89, die recht gaf op SLOM-quota, en de tweede in september 1991 na de arresten van het Hof van 11 december 1990, Spagl (C-189/89, Jurispr. blz. I-4539), en Pastätter (C-217/89, Jurispr. blz. I-4585) en het arrest Rauh, reeds aangehaald. Beide aanvragen werden door het Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (hierna: „ministerie”) afgewezen. Daarop daagde Ecroyd Ltd het ministerie voor de rechter, stellende dat zij recht had op een SLOM-quotum.
- 21 Voor de verwijzende rechter stelde Ecroyd Ltd om te beginnen, dat in weerwil van het feit dat de andere leden van Credenhill Farming de maatschap hadden verlaten tijdens de periode van toepassing van de regeling tot niet-levering, zodat zij het bedrijf vervolgens voor eigen rekening exploiteerde, er geen overdracht van

het bedrijf van Credenhill Farming naar Ecroyd Ltd in de zin van artikel 6 van verordening nr. 1078/77 had plaatsgevonden. Derhalve hoefde zij geen nieuwe niet-leveringsverbintenis aan te gaan, te meer daar zij hoe dan ook gedurende de gehele in geding zijnde periode gebonden was aan de door Credenhill Farming aangegane verbintenis. Overigens was zij de niet-leveringsverbintenis volledig nagekomen. Wat ten slotte de anticumulatiebepaling betreft, het feit dat haar een primair quotum voor een ander bedrijf was toegewezen, kon volgens het arrest Wehrs, reeds aangehaald, geen beletsel zijn voor toewijzing van een SLOM-quotum voor het voorheen door Credenhill Farming geëxploiteerde bedrijf.

- 22 Volgens het ministerie had op 30 september 1984 een overdracht van een producent aan een andere plaatsgevonden, te weten van Credenhill Farming aan Ecroyd Ltd. Aangezien deze laatste bij de overname van het bedrijf van Credenhill Farming geen niet-leveringsverbintenis was aangegaan, zou daaruit volgen, dat zij geen recht heeft op een specifieke referentiehoeveelheid. Indien Credenhill Farming en Ecroyd Ltd evenwel in feite als een en dezelfde „producent” waren te beschouwen, dan zou Ecroyd Ltd haar verbintenis om op haar bedrijf geen melk te produceren niet zijn nagekomen en zou zij dus haar recht op de niet-leveringspremie hebben verloren, omdat zij gedurende de periode waarvoor het stelsel van niet-leveringspremies gold, de melkproductie heeft voortgezet op de vijf boerderijen die niet aan Credenhill Farming in onderpacht waren gegeven. De redenering van het Hof in de zaak Wehrs is niet van toepassing op verzoekster, omdat dit arrest enkel betrekking had op de situatie van de cessionarissen van een niet-leveringspremie, welke hoedanigheid Ecroyd Ltd niet bezat.

- 23 Het ministerie voegde hieraan toe dat het, zelfs indien werd aangenomen, dat verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, ongeldig was voor zover een producent die zich in de situatie van verzoekster bevond, niet in aanmerking kwam voor toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid, in elk geval niet de bevoegdheid had verzoekster een quotum toe te wijzen voordat de Raad de nodige maatregelen had genomen.

24 In deze omstandigheden schorste de High Court of Justice, Queen's Bench Division, bij beschikking van 27 oktober 1993 de behandeling van de zaak en stelde het omtrent de quotumaanvragen van Ecroyd Ltd het Hof de volgende prejudiciële vragen:

„1) Heeft verweerder (het ministerie) de bevoegdheid en/of de plicht verzoekster een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen en/of haar te behandelen alsof haar een specifieke referentiehoeveelheid was toegewezen:

i) krachtens verordening (...) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (...) nr. 764/89; en/of

ii) na [het arrest Wehrs],

nu:

a) verzoekster lid was van een maatschap die het bedrijf exploiteerde en een niet-leveringsverbintenis was aangegaan;

b) alle andere leden vóór afloop van de niet-leveringsperiode de maatschap hadden verlaten en het bedrijf waarvoor de niet-leveringsverbintenis was aangegaan, nadien door verzoekster voor eigen rekening werd geëxploiteerd;

- c) verzoekster na het vertrek van de andere leden van de maatschap gedurende de resterende looptijd van de door de maatschap aangegane oorspronkelijke niet-leveringsverbintenis op het bedrijf geen melk produceerde;

- d) verzoekster zich na het vertrek van de andere leden van de maatschap niet krachtens artikel 6 van verordening nr. 1078/77 opnieuw schriftelijk ertoe had verbonden om de door de maatschap aangegane niet-leveringsverbintenis verder na te komen;

- e) verzoekster een primair quotum voor een ander bedrijf was toegewezen?

Zo ja, wanneer ontstond die bevoegdheid en/of plicht?

- 2) Indien het antwoord op vraag 1 luidt, dat verweerder de bedoelde bevoegdheid en/of plicht niet heeft, is artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, dan onwettig en ongeldig, voor zover een verzoeker in de voormelde omstandigheden niet in aanmerking komt voor toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid?

- 3) Indien het antwoord op vraag 2 luidt, dat artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, onwettig en ongeldig is, voor zover verzoekster niet in aanmerking komt voor toekenning van een melkquotum, heeft verweerder dan de bevoegdheid en/of plicht verzoekster een melkquotum toe te wijzen en/of haar te behandelen alsof haar een specifieke referentiehoeveelheid was toegewezen, voordat een nadere gemeenschapsregeling was vastgesteld om de ongeldigheid van de betrokken maatregel te herstellen of daarmee rekening te houden?

Zo ja, wanneer ontstaat of ontstond die bevoegdheid en/of plicht?

4) Indien het antwoord op bovenstaande vragen luidt, dat verweerder de bevoegdheid en/of plicht had verzoekster een specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen en/of haar te behandelen alsof haar een specifieke referentiehoeveelheid was toegewezen, voordat de Raad een nieuwe regeling had vastgesteld, en/of na het arrest Wehrs, heeft verzoekster dan in beginsel recht op schadevergoeding van verweerder, omdat deze haar geen specifieke referentiehoeveelheid heeft toegewezen?

5) Indien het antwoord op vraag 4 luidt, dat verzoekster recht heeft op schadevergoeding van verweerder, op welke basis moet deze schade dan worden bepaald?"

25 Bij arrest van 6 juni 1996, Ecroyd (C-127/94, Jurispr. blz. I-2731; hierna „arrest Ecroyd”), oordeelde het Hof inzake de quotumaanvragen van Ecroyd Ltd het volgende:

„1) De bevoegde nationale instantie was krachtens verordening (...) nr. 857/84, (...), zoals gewijzigd bij verordening (...) nr. 764/89 (...), en in het bijzonder krachtens artikel 3 bis, lid 1, daarvan, niet verplicht een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen aan producenten die zich in de sub a tot en met e van de eerste prejudiciële vraag beschreven omstandigheden bevonden, en zij was daartoe evenmin bevoegd.

2) De bevoegde nationale instantie was na het arrest Wehrs (...) niet verplicht een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen aan producenten die zich in de voormelde omstandigheden bevonden, en zij was daartoe evenmin bevoegd.

3) Artikel 3 bis, lid 1, van verordening (...) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (...) nr. 764/89, is ongeldig, voor zover producenten die zich in

de voormelde omstandigheden bevinden, niet in aanmerking komen voor toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid.

- 4) De bevoegde nationale instantie is niet verplicht, aan producenten die zich in de voormelde omstandigheden bevinden, een specifieke referentiehoeveelheid toe te wijzen, voordat een nadere gemeenschapsregeling wordt vastgesteld om de vastgestelde ongeldigheid te herstellen, en zij is daartoe evenmin bevoegd.”
- 26 Na de uitspraak van dit arrest verzochten de wettelijke vertegenwoordigers van verzoekster de Commissie bij schrijven van 26 juli 1996, welke maatregelen zij dacht te nemen voor de uitvoering ervan. Toen daarop geen antwoord werd ontvangen, zond verzoekster op 9 augustus 1996 nogmaals een brief.
- 27 Op 6 september 1996 voerden de wettelijke vertegenwoordigers van Ecroyd Holdings een telefoongesprek met de bevoegde diensten van de Commissie, waarbij die diensten lieten weten dat zij in een interne vergadering op 5 september 1996 de juridische consequenties van het arrest Ecroyd hadden geanalyseerd. Bij schrijven van 9 september 1996 vroegen de wettelijke vertegenwoordigers van verzoekster om de conclusies van de Commissie ter zake schriftelijk te mogen vernemen.
- 28 Omdat de Commissie daarop niet reageerde, herhaalden de wettelijke vertegenwoordigers van verzoekster hun verzoek op 19 september 1996, onder verwijzing naar het telefoongesprek van 6 september 1996 en hun brief van 9 september 1996.

29 Bij schrijven van 10 oktober 1996 aan het ministerie maakte de Commissie haar voorlopig standpunt kenbaar ten aanzien van een drietal vraagpunten:

— de maatregelen die op communautair niveau moeten worden genomen ter uitvoering van het arrest Ecroyd;

— verzoeksters rechten op een quotum in het kader van de huidige wetgeving;

— de verplichtingen die voor de nationale autoriteiten voortvloeien uit het arrest Ecroyd.

30 Ten aanzien van het eerste punt verklaarde de Commissie, dat door de vaststelling van verordening nr. 2055/93 de door het Hof vastgestelde ongeldigheid reeds was hersteld, zodat op communautair niveau geen verdere maatregelen nodig waren. Ten aanzien van het tweede punt gaf zij te kennen, dat indien verzoekster was erkend als SLOM III-producent, zij een quotum krachtens verordening nr. 2055/93 zou kunnen verkrijgen. Ten aanzien van het derde punt ten slotte verklaarde de Commissie, dat de nationale autoriteiten, gezien het antwoord van het Hof op de prejudiciële vragen van de High Court of Justice, niet verplicht waren een quotum toe te wijzen.

31 In een brief van dezelfde datum aan de wettelijke vertegenwoordigers van verzoekster, verklaarde de Commissie dat verordening nr. 2055/93 een afdoende wettelijke maatregel van de wetgever was met het oog op de uitvoering van het arrest van het Hof, en dat het aan de nationale autoriteiten stond om te onderzoeken of verzoekster al dan niet voldeed aan de voorwaarden voor verkrijging van een quotum krachtens deze verordening.

- 32 Op 8 april 1997 antwoordde de Raad op een brief van de gemachtigden van verzoekster, dat het aan de Commissie stond om erop toe te zien dat het arrest Ecroyd ten uitvoer zou worden gelegd en dat hij niet zou kunnen ingrijpen wanneer deze met een ontwerpregeling in gebreke bleef.
- 33 Bij schrijven van 16 mei 1997 bevestigde de Commissie de voorlopige conclusies die zij in haar brief van 10 oktober 1996 had geformuleerd.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 34 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 29 juli 1997, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 35 Bij beschikking van 12 mei 1998 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, overeenkomstig diens op 11 februari 1998 ter griffie neergelegd verzoek, toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster.
- 36 De schriftelijke procedure is op 2 oktober 1998 afgesloten.
- 37 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Bij wijze van maatregel tot organisatie van de procesvoering is partijen evenwel verzocht, vóór de terechtzitting schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden. Partijen hebben pleidooi gevoerd en vragen van het Gerecht beantwoord ter openbare terechtzitting die op 11 februari 1999 heeft plaatsgevonden.

38 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

- de beschikking van de Commissie van 16 mei 1997 nietig te verklaren;
- verweerster in de kosten te verwijzen;
- elke andere dienstig te achten schadeloosstelling te gelasten.

39 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep te verwerpen;
- verzoekster in de kosten te veroordelen.

In rechte

Argumenten van partijen

40 Verzoekster voert in wezen één middel aan, dat ontleend is aan schending van de artikelen 155 en 176 EG-Verdrag (thans de artikelen 211 EG en 233 EG).

II - 1694

- 41 Zij betoogt dat deze artikelen voor de Commissie de wettelijke verplichting meebringende om de voor de uitvoering van een arrest van het Hof vereiste maatregelen te nemen. Met name dient de Commissie maatregelen te nemen wanneer het Hof een onverenigbaarheid met het gemeenschapsrecht heeft vastgesteld. Zo moet de Commissie de situatie van degene die een onwettige behandeling heeft ondergaan, opnieuw bezien. In casu is de Commissie klaarblijkelijk in deze verplichting tekortgeschoten.
- 42 Verzoekster betoogt, dat aan een arrest van het Hof op doelmatige wijze uitvoering moet worden gegeven, en dat obstructie hiertegen van de zijde van de instellingen niet kan worden geduld.
- 43 Ten slotte merkt verzoekster op, dat de verplichting om toe te zien op de daadwerkelijke uitvoering van arresten van het Hof zo fundamenteel is, dat het verzuim hiervan op zichzelf een grond is voor aansprakelijkheid van de instellingen voor de door dit verzuim geleden schade. Artikel 176 van het Verdrag stelt het recht op schadevergoeding niet afhankelijk van een onrechtmatige handeling, naast de in het arrest vastgestelde onwettigheid, maar schrijft vergoeding voor van de schade die het gevolg is van die onwettigheid en die door de niet-uitvoering van het arrest houdende nietigverklaring, blijft bestaan. Doordat zij ten onrechte verstoken is gebleven van het quotum waarop zij recht zou hebben gehad, heeft verzoekster aanzienlijke financiële verliezen geleden. Deze verliezen zijn blijven oplopen tot zodanige hoogte dat haar een faillissement boven het hoofd hangt.
- 44 Verweerster zet uiteen dat verordening nr. 2055/93 is vastgesteld in aansluiting op het arrest Wehrs, reeds aangehaald, en dat die verordening een passend antwoord van de wetgever vormt wat de cessionarissen van niet-leveringsverplichtingen betreft. Met name de situatie van SLOM III-producenten is in de verordening geregeld. Ook verzoekster zou onder die regeling zijn gevallen indien zij melkproducent was geweest.
- 45 In het arrest Ecroyd, aldus verweerster, heeft het Hof de situatie van verzoekster gelijkgesteld „met die van een cessionaris van een op grond van verordening nr. 1078/77 toegekende premie, die een referentiehoeveelheid krachtens artikel 2

van verordening nr. 857/84 heeft verkregen". Verzoekster had dus op 30 september 1984, het moment waarop Credenhill Farming werd ontbonden en haar activa werden overgedragen aan Ecroyd Ltd, als „cessionaris van de verplichting tot niet in de handel brengen" als bedoeld in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 2055/93, moeten worden aangemerkt. Verordening nr. 2055/93 regelt derhalve de situatie waarin verzoekster zich bevond op het moment waarop de niet-leveringsverbintenis ten einde liep.

- 46 Verweerster brengt eveneens onder de aandacht, dat het arrest Ecroyd niet de situatie van verzoekende partijen in het geding waarop de prejudiciële procedure betrekking had, ten opzichte van verordening nr. 2055/93 behandelt. De vragen 1 en 3 die het Hof in de zaak Ecroyd Ltd werden gesteld, betroffen de toewijzing van een quotum van het type SLOM III vóórdat de nodige wetgeving was vastgesteld om wijziging te brengen in de onwettige anticumulatiebepaling.
- 47 Ten slotte stelt verweerster, dat verordening nr. 2055/93 een passend antwoord vormt, in overeenstemming met artikel 176 van het Verdrag, op de in het arrest Ecroyd vastgestelde onwettigheid, aangezien deze dezelfde is als die vastgesteld in het arrest Wehrs, reeds aangehaald.
- 48 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland steunt de opvatting van de Commissie, dat verzoekster geen recht heeft op een specifieke referentiehoeveelheid uit hoofde van verordening nr. 2055/93, omdat zij op het relevante tijdstip rechtens noch feitelijk producente was.

Beoordeling door het Gerecht

- 49 Het is vaste rechtspraak, dat wanneer het Hof in het kader van een procedure ingevolgt artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een handeling van een

communautaire autoriteit ongeldig verklaart, dit rechtens tot gevolg heeft dat de bevoegde instellingen van de Gemeenschap de maatregelen moeten nemen die noodzakelijk zijn om de vastgestelde onwettigheid op te heffen (arresten Hof van 19 oktober 1977, Ruckdeschel en Ströh, 117/76 en 16/77, Jurispr. blz. 1753, punt 13, en 29 juni 1988, Van Landschoot/Mera, 300/86, Jurispr. blz. 3443, punt 22). In dat geval moeten de gemeenschapsinstellingen de nodige maatregelen treffen om uitvoering te geven aan een prejudicieel arrest, evenals zij dat ingevolge artikel 176 van het Verdrag moeten doen ter uitvoering van een arrest waarbij een handeling of een nalaten van een gemeenschapsinstelling nietig respectievelijk onwettig is verklaard. Uit bovengenoemde rechtspraak volgt immers, dat de in artikel 176 van het Verdrag bedoelde verplichting naar analogie geldt, wanneer een communautaire handeling in een prejudicieel arrest ongeldig wordt verklaard.

- 50 Wanneer de Commissie over de bevoegdheden beschikt die noodzakelijk zijn om de maatregelen te treffen waarmee de door het Hof in een prejudicieel arrest vastgestelde onwettigheid wordt verholpen, dan valt haar verplichting om daartoe op te treden klaarblijkelijk ook onder de algemene toezichthoudende taak die artikel 155 van het Verdrag haar opdraagt (arrest Hof van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk, 804/79, Jurispr. blz. 1045, punt 30).
- 51 In het licht van bovenstaande vaststellingen moet worden onderzocht, of de Commissie terecht heeft beschikt dat alle voor de uitvoering van het arrest Ecroyd noodzakelijke maatregelen reeds waren genomen.
- 52 Het onderdeel van het dictum van het arrest Ecroyd waarop bedoelde beschikking van de Commissie in hoofdzaak betrekking heeft, luidt als volgt:

„Wat Ecroyd [Ltd] betreft

(...)

3) Artikel 3 bis, lid 1, van verordening (EEG) nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 764/89, is ongeldig, voor zover producenten die zich in de voormelde omstandigheden bevinden, niet in aanmerking komen voor toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid.”

53 Tussen partijen is niet in geschil, dat deze ongeldigverklaring de zogenaamde „anticumulatiebepaling” betreft. De ongeldigheid van deze bepaling was door het Hof reeds in 1992 vastgesteld in het arrest Wehrs, reeds aangehaald. In dat arrest had het Hof uitspraak gedaan als volgt:

„Artikel 3 bis, lid 1, tweede streepje, van verordening (...) nr. 857/84 (...), zoals gewijzigd bij verordening (...) nr. 764/89 (...), is ongeldig, voor zover cessionarissen van een op grond van verordening (...) nr. 1078/77 (...) toegekende premie, die een referentiehoeveelheid krachtens artikel 2 van verordening (...) nr. 857/84 hebben verkregen, niet in aanmerking komen voor toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid.”

54 Vastgesteld moet worden, dat het hiervóór aangehaalde dictum van het arrest Ecroyd de algemene termen van de ongeldigverklaring in het arrest Wehrs, reeds aangehaald, niet overneemt. Het verklaart uitdrukkelijk, dat de anticumulatiebepaling producenten die zich in de „voormelde omstandigheden” bevonden, dus onder meer „Ecroyd [Ltd]”, aan wie de nationale instanties in 1989 en 1991 geen specifieke referentiehoeveelheid hebben toegekend (zie hiervóór, punt 20), ten onrechte van toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid heeft uitgesloten. Daarbij preciseert het Hof, dat de nationale instanties niet de mogelijkheid hadden, anders te beslissen (zie de punten 1, 2 en 4 van het hiervóór in punt 25 aangehaalde dictum).

55 In die omstandigheden kon de Commissie, toen verzoekster bij haar informeerde naar de maatregelen die zij dacht te nemen om gevolg te geven aan dit arrest, niet volstaan met te antwoorden, dat de anticumulatiebepaling inmiddels was afgeschaft. Ook al was de onwettige handeling op wettelijk of bestuursrechtelijk

niveau afgeschaft, zij had moeten nagaan of die handeling verzoekster een nadeel had berokkend dat moest worden vergoed (arrest Hof van 5 maart 1980, Könecke/Commissie, 76/79, Jurispr. blz. 665, punt 15). Met de vaststelling van verordening nr. 2055/93 werd het onrecht dat verzoekster volgens het arrest Ecroyd door toepassing van de anticumulatiebepaling was aangedaan, immers niet weggenomen. Ingevolge verordening nr. 2055/93 kon onder bepaalde voorwaarden een specifieke referentiehoeveelheid worden toegekend aan producenten aan wie zulks eerder ten onrechte was geweigerd, maar deze verordening had niet tot doel, de nadelen te vergoeden die die producenten door de toepassing van die bepaling reeds hadden geleden.

- 56 Hieruit volgt dat de Commissie ten onrechte heeft geconcludeerd, dat de Gemeenschap niet meer gehouden was concrete maatregelen te treffen om de in het arrest Ecroyd vastgestelde, jegens verzoekster begane onwettigheid ongedaan te maken. Het ligt niet op de weg van het Gerecht om in de plaats van de Commissie te bepalen, welke maatregelen hadden moeten worden genomen. Evenwel moet worden gepreciseerd, dat de verplichting van de instellingen, de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om de door de gemeenschapsrechter vastgestelde onwettigheden op te heffen, niet alleen inhoudt dat zij de daartoe vereiste wettelijke of administratiefrechtelijke maatregelen vaststellen, maar ook dat zij het nadeel vergoeden dat uit hun handelen is voortgevloeid, voor zover is voldaan aan de voorwaarden van artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, tweede alinea, EG), namelijk onrechtmatig handelen, schade en oorzakelijk verband (arrest Hof van 9 augustus 1994, Parlement/Meskens, C-412/92 P, Jurispr. blz. I-3757, punt 24; arrest Gerecht van 8 oktober 1992, Meskens/Parlement, T-84/91, Jurispr. blz. II-2335, punten 78 en 79). Zo had de Commissie uit eigen beweging iets kunnen doen om verzoekster schadeloos te stellen. Dat aan de voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap was voldaan, kon immers worden afgeleid uit het arrest Ecroyd, gelezen in samenhang met de rechtspraak inzake melkquota.

- 57 In de eerste plaats had het Hof de ongeldigheid van de anticumulatiebepaling vastgesteld op grond dat zij een schending van het vertrouwensbeginsel opleverde (arrest Wehrs, reeds aangehaald, punt 15), welk beginsel een hogere rechtsregel vormt die de particulier beschermt (zie onder meer arrest Hof van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie, C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061, punt 15). Deze ongeldigheid, die door het Hof wederom is vastgesteld in het arrest Ecroyd, vormt derhalve een voldoende gekwalificeerd onrechtmatig handelen, dat tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap leidt

(zoals in het arrest *Gerecht van 9 december 1997, Quiller en Heusmann/Raad en Commissie, T-195/94 en T-202/94, Jurispr. blz. II-2247, punten 53-57, bevestigd*).

- 58 Wat vervolgens de schade en het oorzakelijk verband betreft, moet ervan worden uitgegaan dat, volgens de rechtsoverwegingen van het arrest *Ecroyd*, de situatie van *Ecroyd Ltd* op het moment van haar quotumaanvragen in 1989 en 1991 kon worden gelijkgesteld met die van een cessionaris van een op grond van verordening nr. 1078/77 toegekende premie, die een referentiehoeveelheid krachtens artikel 2 van verordening nr. 857/84 heeft verkregen (punt 62 van het arrest). Bovendien staat vast, dat *Ecroyd Ltd* zowel in de rechtsoverwegingen als in het hiervoor aangehaalde dictum van het arrest *Ecroyd* wordt aangemerkt als melkproducent in de zin van de gemeenschapswetgeving. Deze vaststellingen weerleggen in wezen de gronden voor de niet-toekenning van quota (zie hiervóór, punt 22), en tonen daarmee het oorzakelijk verband tussen de onwettige anticumulatiebepaling en die niet-toekenning aan. Dat de niet-toekenning van een quotum voor een melkproducent nadelig is, is overigens redelijkerwijs niet voor betwisting vatbaar, te meer wanneer, zoals in casu, die producent of zijn opvolger de levering van melk in een later stadium heeft hervat en daarmee aantoonde dat hij de melkproductie niet heeft opgegeven (zie in dit verband arrest *Mulder e.a./Raad en Commissie, van 19 mei 1992, reeds aangehaald, punt 23*).
- 59 Uit al het voorgaande volgt dat de Commissie, door haar weigering te handelen om uitvoering te geven aan het arrest *Ecroyd*, niet heeft voldaan aan haar verplichting, jegens verzoekster concrete maatregelen te nemen om de door het Hof vastgestelde onwettigheid op te heffen. Derhalve moet de bestreden beschikking worden nietigverklaard.

Kosten

- 60 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, indien zulks is gevorderd. Nu de Commissie in het ongelijk is gesteld en verzoekster veroordeling van de

Commissie in de kosten heeft gevorderd, moet de Commissie in haar eigen kosten alsmede in verzoeksters kosten worden verwezen.

- 61 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dient het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn eigen kosten te dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig de beschikking van de Commissie van 16 mei 1997 houdende weigering te handelen om uitvoering te geven aan het arrest van het Hof van 6 juni 1996, Ecroyd, C-127/94.

- 2) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten alsmede die van verzoekster.

- 3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn eigen kosten zal dragen.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 mei 1999.

De griffier

De president

H. Jung

R. M. Moura Ramos