

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

13 december 1995 \*

In de gevoegde zaken T-481/93 en T-484/93,

**Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens**, vereniging naar Nederlands recht, gevestigd te Roosendaal (Nederland), alsmede de natuurlijke en rechtspersonen, leden van deze vereniging, wier namen op de bij dit arrest gevoegde lijst zijn vermeld,

en

**Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee**, vereniging naar Nederlands recht, gevestigd te Roosendaal (Nederland), alsmede de natuurlijke en rechtspersonen, leden van deze vereniging, wier namen op de bij dit arrest gevoegde lijst zijn vermeld,

vertegenwoordigd door I. Cath, advocaat te 's-Gravenhage, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van L. Dupong, Rue des Bains 14,

verzoeksters,

\* Procestaal: Nederlands.

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door T. van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door T. Ottervan-ger, advocaat te Rotterdam, en H. Nyssens, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende beroepen tot nietigverklaring van de beschikkingen 93/128/EEG en 93/117/EEG van de Commissie van respectievelijk 26 februari en 26 maart 1993 tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met vesiculaire varkens-ziekte in Nederland en Italië (PB 1993, L 50, blz. 29, respectievelijk L 70, blz. 88), alsmede beroepen tot schadevergoeding,

wijst

**HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG** (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. P. Briët, waarnemend kamerpresident, C. W. Bellamy en J. Azizi, rechters,

griffier: B. Pastor, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 11 juli 1995,

het navolgende

## Arrest

### Context

- 1 Het onderhavige geding houdt verband met de strijd tegen de verspreiding van de vesiculaire varkensziekte in de Lid-Staten. Hoewel deze ziekte niet gevaarlijk is voor dieren, wordt zij in de Gemeenschap intensief bestreden, omdat zij, klinisch gezien, lijkt op mond- en klauwzeer, een zeer besmettelijke ziekte die meestal tot de dood van de getroffen dieren leidt.

### Rechtskader

- 2 Bij richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 is, in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, een stelsel van veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en produkten ingevoerd (PB 1990, L 224, blz. 29; hierna: „richtlijn 90/425”). Richtlijn 90/425 is onder meer van toepassing op levende varkens.
- 3 Richtlijn 90/425 beoogt de veterinaire controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap af te schaffen en deze te vervangen door controles in de Lid-Staat van verzending, alsmede door niet-discriminerende steekproeven in de Lid-Staat van bestemming.

- 4 De artikelen 8 en 9 van richtlijn 90/425 hebben betrekking op de maatregelen die de Lid-Staat van bestemming en de Lid-Staat van verzending moeten nemen, wanneer de bevoegde autoriteiten van een Lid-Staat bij een controle op de plaats van bestemming of tijdens het vervoer constateren dat er verwekkers van een ziekte als vesiculaire varkensziekte aanwezig zijn.
- 5 Artikel 10 van richtlijn 90/425 regelt, welke preventieve en conservatoire maatregelen in een dergelijk geval kunnen worden genomen. De leden 3 en 4 van dit artikel zijn voor het onderhavig geding in het bijzonder van belang. Artikel 10, lid 3, bepaalt:

„Indien de Commissie niet van de genomen maatregelen op de hoogte is gebracht of indien zij de genomen maatregelen ontoereikend acht, kan zij in samenwerking met de betrokken Lid-Staat, in afwachting van de vergadering van het Permanent Veterinair Comité, conservatoire maatregelen nemen ten aanzien van de dieren (...) die uit het door de epidemische dierziekte getroffen gebied of van een bepaald bedrijf, centrum of instelling afkomstig zijn. Deze maatregelen worden onverwijld aan het Permanent Veterinair Comité voorgelegd om volgens de procedure van artikel 17 te worden bevestigd, gewijzigd of tenietgedaan.”

- 6 Artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 luidt als volgt:

„In alle gevallen ziet de Commissie erop toe dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken. Zij stelt volgens de procedure van artikel 17 de nodige maatregelen vast voor de in artikel 1 bedoelde dieren (...) De Commissie volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen of trekt deze in.”

7 In artikel 2 van richtlijn 90/425 wordt gepreciseerd, dat onder „bedrijf” moet worden verstaan het landbouwbedrijf waar de dieren gewoonlijk worden gehouden of gefokt en onder „centrum of instelling” elke onderneming waar produkten van de door de richtlijn beoogde dieren worden geproduceerd, opgeslagen, behandeld of gehanteerd.

### De aan het geschil ten grondslag liggende feiten

8 Op 19 februari 1993 zonden de Italiaanse autoriteiten de Commissie en de Nederlandse ambassade te Rome per faxbericht een brief, waarin zij meedeelden dat het Zoöprofy lactisch instituut te Brescia (Italië) op tien monsters van milten en nieren van levende varkens, die op 22 januari 1993 uit Oirschot (Nederland) naar Italië waren verzonden, het virus van de vesiculaire varkensziekte had geïsoleerd. In de brief verklaarden de Italiaanse autoriteiten, dat deze was verzonden „teneinde een epidemiologisch onderzoek in het bedrijf van herkomst van de betrokken partij te bevorderen”.

9 Naar aanleiding van deze brief riepen de diensten van de Commissie de Italiaanse en Nederlandse veterinaire autoriteiten bijeen voor een vergadering op 26 februari 1993 te Brussel. Aangezien de Italiaanse autoriteiten verstek lieten gaan, werden bij die gelegenheid enkel de Nederlandse autoriteiten in kennis gesteld van het voornemen van de Commissie om nog dezelfde dag een beschikking te geven, waarbij de uitvoer van levende varkens uit Nederland en Italië zou worden verboden. De Nederlandse autoriteiten verklaarden zich niet akkoord met de beoogde beschikking.

10 Nog de avond van 26 februari 1993 gaf de Commissie beschikking 93/128/EEG tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met vesiculaire varkensziekte in Nederland en Italië (PB 1993, L 50, blz. 29; hierna: „beschikking 93/128”).

- 11 Uit het tweede visum van beschikking 93/128 blijkt, dat zij is gebaseerd op artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425. In de overwegingen wordt onder meer verklaard dat in de loop van 1992 uitbraken van vesiculaire varkensziekte zijn gemeld in Nederland en Italië; dat het virus van vesiculaire varkensziekte is geïsoleerd en dat antilichamen tegen dat virus zijn gevonden bij varkens die uit Nederland naar Italië zijn verzonden; dat vesiculaire varkensziekte sedert 1991 in enzoötische vorm in Italië voorkomt; dat de Commissie inspectiebezoeken in Nederland en in Italië heeft laten uitvoeren om de situatie te onderzoeken, en dat de handel in levende varkens afkomstig uit Nederland en Italië een gevaar kan vormen voor de varkensbeslagen in de andere Lid-Staten.
- 12 Het dispositief van beschikking 93/128 bepaalt in artikel 1, dat zowel Nederland als Italië „geen levende varkens vanop (hun) grondgebied naar de andere Lid-Staten” zenden. Artikel 2 bepaalt: „de Lid-Staten brengen de maatregelen die zij ten aanzien van het handelsverkeer toepassen, in overeenstemming met deze beschikking”. In artikel 3 wordt verklaard, dat „deze beschikking van toepassing is tot 1 april 1993”. Volgens artikel 4 tenslotte is „deze beschikking gericht tot de Lid-Staten”.
- 13 Op 3 maart 1993 zond de advocaat van de Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (hierna: „VELV”) de Commissie een brief, waarin hij de wettigheid van beschikking 93/128 aanvocht en deze instelling aansprakelijk stelde voor de hieruit voortvloeiende schade.
- 14 Op 4 maart 1993 kwam het Permanent Veterinair Comité in vergadering bijeen. Volgens de Commissie stemden tijdens deze vergadering de vertegenwoordigers van acht Lid-Staten in met de door de Commissie genomen maatregel.
- 15 Op 9 maart 1993 zond de advocaat van de VELV de Commissie een tweede brief, waarin hij onder meer verklaarde dat beschikking 93/128 een onevenredige maatregel was, omdat hetzelfde resultaat had kunnen worden bereikt via minder beperkende maatregelen, zoals controles bij uitvoer.

- 16 Op 10 en 11 maart, 16 en 17 maart en op 22 maart 1993 kwam het Permanent Veterinair Comité opnieuw bijeen teneinde de door de Commissie ter vervanging van de uitvoerverboden voorgelegde ontwerp-maatregelen te bespreken. Tijdens de vergadering van 22 maart 1993 bracht het comité met betrekking tot drie ontwerp-beschikkingen een positief advies uit.
- 17 Op 26 maart 1993 gaf de Commissie de drie beschikkingen: beschikking 93/177/EEG tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met vesiculaire varkensziekte in Nederland en Italië (PB 1993, L 74, blz. 88; hierna: „beschikking 93/177”), beschikking 93/178/EEG tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met vesiculaire varkensziekte (PB 1993, L 74, blz. 91) en beschikking 93/179/EEG tot intrekking van beschikking 93/128/EEG (PB 1993, L 74, blz. 93; hierna: „beschikking 93/179”).
- 18 Beschikking 93/177, die tot de Lid-Staten is gericht, stelt een aantal voorwaarden, waaraan het vervoer van levende varkens van Italië en Nederland naar andere Lid-Staten moet voldoen, alsmede criteria waaraan de verzamelplaatsen zijn gebonden. In de Nederlandstalige versie van het tweede visum van de beschikking staat, dat zij op artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425 is gebaseerd, terwijl in de overige taalversies in hetzelfde visum staat, dat de beschikking op artikel 10, lid 4, van de richtlijn is gebaseerd.
- 19 Bij beschikking 93/243/EEG van 30 april 1993 houdende wijziging van beschikking 93/177/EEG (PB 1993, L 110, blz. 41; hierna: „beschikking 93/243”) besloot de Commissie dat bepaalde maatregelen van beschikking 93/177 met onmiddellijke ingang niet meer golden en dat andere maatregelen van beschikking 93/177 vanaf 6 mei 1993 niet meer golden.

## Het procesverloop

- 20 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 10 mei 1993, hebben verzoeksters, namelijk de VEVL en de Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (hierna: „NBWLV”), alsmede de natuurlijke en rechtspersonen, leden van deze verenigingen, wier namen op de bij dit arrest gevoegde lijst zijn vermeld, krachtens artikel 173 van het Verdrag beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van beschikking 93/128, alsmede krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag beroep tot vergoeding van de schade die zij ten gevolge van deze beschikking zouden hebben geleden.
- 21 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 1 juni 1993, hebben verzoeksters krachtens artikel 173 van het Verdrag beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van beschikking 93/177, alsmede krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, van het Verdrag beroep tot vergoeding van de schade die zij ten gevolge van deze beschikking zouden hebben geleden.
- 22 Bij beschikking van 27 september 1993 heeft het Hof de zaken krachtens artikel 4 van besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 8 juni 1993, tot wijziging van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB 1993, L 144, blz. 21) naar het Gerecht verwezen. De griffie van het Gerecht heeft beide zaken ingeschreven onder de nummers T-481/93, respectievelijk T-484/93.
- 23 Bij beschikking van 29 mei 1995 heeft het Gerecht (Derde kamer) krachtens artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering besloten de zaken T-481/93 en T-484/93 te voegen voor de mondelinge behandeling en het arrest.



- 24 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 11 juli 1995 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht.

### Conclusies van partijen

- 25 In zaak T-481/93 concluderen verzoeksters, dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk te verklaren;
- voor zover het beroep ontvankelijk is, beschikking 93/128 geheel of gedeeltelijk nietig te verklaren;
- de Commissie te veroordelen tot volledige vergoeding van alle nog nader te bepalen of te preciseren schade die zij hebben geleden of nog zullen lijden ten gevolge van de bij beschikking 93/128 genomen maatregelen, dan wel tot een vergoeding die het Gerecht passend oordeelt, vermeerderd met de in Nederland geldende wettelijke rente, die moet worden berekend:
  - voor de VELV en haar leden: vanaf 3 maart 1993, de datum waarop de Commissie bij brief van dezelfde dag aansprakelijk is gesteld, tot de dag van volledige betaling;
  - voor de NBWLV en haar leden: vanaf de datum van indiening van het verzoekschrift tot de dag van volledige betaling;

- zodanige aanvullende voorzieningen en maatregelen te gelasten als het Gerecht passend oordeelt;
  
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

26 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren, dan wel als ongegrond te verwerpen;
  
- het beroep tot schadevergoeding als ongegrond te verwerpen;
  
- verzoeksters te verwijzen in de kosten.

27 In zaak T-484/93 concluderen verzoeksters, dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk te verklaren;
  
- voor zover het beroep ontvankelijk is, beschikking 93/177 geheel of gedeeltelijk nietig te verklaren;
  
- de Commissie te veroordelen tot volledige vergoeding van alle nog nader te bepalen of te preciseren schade die zij hebben geleden of nog zullen lijden ten gevolge van de bij beschikking 93/177 genomen maatregelen, dan wel tot een

vergoeding die het Gerecht passend oordeelt, vermeerderd met de in Nederland geldende wettelijke rente, die moet worden berekend vanaf de datum van de indiening van het verzoekschrift tot de dag van volledige betaling;

- zodanige aanvullende voorzieningen en maatregelen te gelasten als het Gerecht passend oordeelt;
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

28 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk te verklaren, dan wel als ongegrond te verwerpen;
- het beroep tot schadevergoeding als ongegrond af te wijzen;
- verzoeksters te verwijzen in de kosten.

## De ontvankelijkheid

A — *De ontvankelijkheid van de vorderingen tot nietigverklaring*

### *Argumenten van partijen*

29 Verzoeksters erkennen, dat zij niet de adressaten van de bestreden beschikkingen zijn, maar zij worden huns inziens door deze beschikkingen rechtstreeks en

individueel geraakt in de zin van artikel 173, tweede alinea, van het Verdrag, van kracht op het moment waarop de beroepen zijn ingesteld, zodat hun vorderingen tot nietigverklaring ontvankelijk zijn.

- 30 Zij zijn van mening dat de beschikkingen hen rechtstreeks raken, omdat het bij beschikking 93/128 opgelegde uitvoerverbod en de bij beschikking 93/177 genomen maatregelen onmiddellijk uitvoerbaar waren in de zin van het arrest van het Hof van 1 juli 1965 (gevoegde zaken 106/63 en 107/63, Toepfer, Jurispr. 1965, blz. 508).
- 31 Huns inziens raken de bestreden beschikkingen hen individueel om drie redenen.
- 32 In de eerste plaats merken zij op dat hun aantal en hun identiteit reeds vaststond voordat de beschikkingen werden gegeven, hetgeen het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest Toepfer deed besluiten, dat de betrokken verzoeker individueel werd geraakt.
- 33 In de tweede plaats verwijzen zij naar hun deelneming aan de totstandkomingsprocedure van de beschikkingen. Zij verklaren welke hun rol is geweest of had moeten zijn bij de totstandkomingsprocedure.
- 34 Met betrekking tot beschikking 93/128 stellen zij op basis van het arrest van het Hof van 21 november 1991 (zaak C-269/90, Technische Universität München, Jurispr. 1991, blz. I-5469, r. o. 14), dat de Commissie hun ten onrechte geen gelegenheid heeft geboden om hun standpunt kenbaar te maken voordat de beschikking werd gegeven. Daarom moeten zij huns inziens de mogelijkheid hebben om de geldigheid van deze beschikking via een rechtstreeks beroep door het Gerecht te laten onderzoeken.

- 35 Met betrekking tot beschikking 93/177 beroepen zij zich op het arrest van het Hof van 28 januari 1986 (zaak 169/84, Cofaz, Jurispr. 1986, blz. 391, r. o. 24) en wijzen zij erop dat zij, onmiddellijk nadat de Commissie beschikking 93/128 had gegeven, bezwaar tegen deze beschikking hebben gemaakt, en de Commissie meermaals hebben verzocht concreet omschreven alternatieven in overweging te nemen. Huns inziens hebben zij dus in het kader van de procedure tot vaststelling van beschikking 93/177 een actieve rol gespeeld.
- 36 In de derde plaats tenslotte betogen verzoeksters bij repliek, dat door de bestreden beschikkingen bevoorradings- en leveringsovereenkomsten die zij voor de vaststelling van de beschikkingen hadden gesloten, geheel of gedeeltelijk niet konden worden uitgevoerd, zoals ook het geval was in het arrest van het Hof van 17 januari 1985 (zaak 11/82, Piraiki-Patraiki, Jurispr. 1985, blz. 207, r. o. 19 en 31). Zij bieden aan om over deze overeenkomsten inlichtingen te verschaffen.
- 37 Verzoeksters verklaren, dat de twee verenigingen onder hen door de bestreden beschikkingen rechtstreeks en individueel worden geraakt in hun positie als onderhandelaars die in het belang van hun leden optreden, zoals het geval was met het Landbouwschap in het arrest van het Hof van 2 februari 1988 (gevoegde zaken 67/85, 68/85 en 70/85, Van der Kooy, Jurispr. 1988, blz. 219, r. o. 17-25, meer in het bijzonder r. o. 21). Bovendien merken zij op dat uit het reeds aangehaalde arrest Technische Universität München blijkt, dat het enkele feit dat de Commissie niet de visie van deze verenigingen heeft willen vernemen, niet belet dat in casu het in het arrest Van der Kooy erkende beginsel wordt toegepast.
- 38 De Commissie merkt op, dat de bestreden beschikkingen een algemene strekking hebben, zodat zij verzoeksters raken in hun objectieve hoedanigheid van exporteurs en waaghouders, op dezelfde wijze als iedere andere marktdeelnemer die zich feitelijk of potentieel in dezelfde situatie bevindt (arrest Hof van 14 juli 1983, zaak

231/82, Spijker, Jurispr. 1983, blz. 2559, r. o. 9, en beschikking Hof van 21 juni 1993, zaak C-257/93, Van Parijs e. a., Jurispr. 1993, blz. I-3335, r. o. 12). Daarom worden verzoeksters haars inziens door de beschikkingen niet individueel geraakt en zijn de vorderingen tot nietigverklaring dus niet-ontvankelijk.

39 Zij beklemtoont dat het feit dat de bestreden handelingen beschikkingen zijn en geen verordeningen, niets afdoet aan hun algemene strekking, aangezien overeenkomstig het arrest van het Hof van 11 juli 1968 (zaak 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt, Jurispr. 1968, blz. 570) de vorm van een handeling de aard ervan niet kan veranderen. Verder blijkt de algemene strekking van de bestreden beschikkingen volgens haar eveneens uit het feit, dat zij tot alle Lid-Staten zijn gericht en niet enkel tot Nederland en Italië.

40 Uit het arrest van het Hof van 18 januari 1979 (gevoegde zaken 103/78-109/78, Usines de Beaufort, Jurispr. 1979, blz. 17, r. o. 15 en 16) blijkt volgens de Commissie bovendien dat de territoriale beperkingen van de werkingssfeer van een handeling van de Gemeenschap deze niet van haar normatieve aard ontdoen. Volgens het reeds aangehaalde arrest Zuckerfabrik Watenstedt (blz. 579) doet de beperking van de tijdsduur van een handeling evenmin af aan de algemene strekking ervan.

41 Met betrekking tot het argument van verzoeksters dat hun aantal en identiteit reeds vaststonden voordat de beschikkingen werden gegeven, merkt de Commissie op dat uit het arrest van het Hof van 26 april 1988 (gevoegde zaken 97/86, 193/86, 99/86 en 215/86, Asteris e. a., Jurispr. 1988, blz. 2181, r. o. 13) blijkt, dat aan de algemene strekking en dus aan het regelgevend karakter van een handeling niet wordt afgedaan door de omstandigheid dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtsobjecten op wie zij op een bepaald moment van toepassing is, kan worden bepaald, zolang maar vaststaat dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie en in samenhang met de doelstellingen van die handeling.

- 42 Verzoeksters beroepen zich volgens haar ten onrechte op het reeds aangehaalde arrest Cofaz, omdat het in die zaak om staatssteun ging, waarbij particulieren uitdrukkelijk bepaalde rechten worden gegarandeerd, hetgeen in casu niet het geval is.
- 43 Met betrekking tot het reeds aangehaalde arrest Piraiki-Patraiki stelt zij, dat de omstandigheid dat verzoeksters leveringsovereenkomsten zouden hebben gesloten voordat de bestreden beschikkingen waren vastgesteld, niet van invloed kan zijn op de kwalificatie van de beschikkingen, omdat het belang van de bescherming van de gezondheid van varkens maatregelen vereist, die onmiddellijk toepasselijk zijn.
- 44 De Commissie merkt op, dat in elk geval de verenigingen onder verzoeksters niet rechtstreeks en individueel worden geraakt. Volgens haar bevinden deze verenigingen zich in een andere positie dan het Landbouwschap in de reeds aangehaalde zaak Van der Kooy, zodat 's Hofs rechtspraak, volgens welke een beroep dat is ingesteld door verenigingen die zich in een situatie als de onderhavige bevinden, niet-ontvankelijk is, hier van toepassing is (beschikking Hof van 11 juli 1979, zaak 60/79, *Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays*, *Jurispr.* 1979, blz. 2429, 2432).
- 45 Ten slotte betoogt de Commissie, dat de vorderingen tot nietigverklaring, niet-ontvankelijk zijn door het enkele feit dat verzoeksters geen belang meer bij nietigverklaring van de bestreden beschikkingen hebben. Vóór de instelling van het beroep in zaak T-481/93 was beschikking 93/128 namelijk reeds ingetrokken bij beschikking 93/179, terwijl beschikking 93/177 vóór de instelling van het beroep in zaak T-484/93 grotendeels, met name op de punten waartegen verzoeksters opkomen, was ingetrokken bij beschikking 93/243.

*Beoordeling door het Gerecht*

## Het procesbelang

- 46 Om te beginnen merkt het Gerecht op, dat de intrekking van de bestreden beschikkingen door de Commissie niet kan worden gelijkgesteld met hun eventuele nietigverklaring door het Gerecht, aangezien de intrekking van beschikkingen niet een erkenning van hun onwettigheid inhoudt. Bovendien werkte de intrekking van de bestreden beschikkingen *ex nunc*, terwijl een eventuele nietigverklaring *ex tunc* zou werken: enkel in dit laatste geval zouden de beschikkingen als nietig in de zin van artikel 174 van het Verdrag worden beschouwd.
- 47 Vervolgens herinnert het Gerecht eraan, dat wanneer een handeling nietig wordt verklaard, de instelling welke de handeling heeft verricht, krachtens artikel 176 van het Verdrag gehouden is de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest. Deze maatregelen dienen in het bijzonder de gevolgen van de onwettigheden die in het arrest houdende nietigverklaring zijn vastgesteld, weg te nemen. De betrokken instelling kan aldus worden genoopt de situatie van de verzoeker op passende wijze te herstellen of te vermijden dat een identieke handeling wordt vastgesteld (zie arrest Gerecht van 14 september 1995, gevoegde zaken T-480/93 en T-483/93, *Antillean Rice Mills e. a.*, *Jurispr.* 1995, blz. II-2305, r. o. 59 en 60, en de aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Uit het voorgaande volgt dat de nietigverklaring van de bestreden beschikkingen op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben, zodat verzoeksters belang hebben behouden bij de nietigverklaring van deze beschikkingen. Daaruit volgt dat het argument van de Commissie, dat de vorderingen tot nietigverklaring niet-ontvankelijk zijn omdat verzoeksters geen belang meer hebben bij nietigverklaring van de bestreden beschikkingen, dient te worden afgewezen.



De ontvankelijkheid van de vorderingen tot nietigverklaring van de andere verzoeksters dan de verenigingen

- 49 Artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag (thans artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag) bepaalt: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan (...) beroep instellen (...) tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.”
- 50 In de rechtspraak van het Hof en van het Gerecht is gepreciseerd, dat onder bepaalde omstandigheden zelfs een normatieve handeling die voor alle betrokken marktdeelnemers geldt, enigen van hen individueel kan raken (arresten Hof van 16 mei 1991, zaak C-358/89, Extramet Industrie, Jurispr. 1991, blz. I-2501, r. o. 13 en 14, en 18 mei 1994, zaak C-309/89, Codornú, Jurispr. 1994, blz. I-1853, r. o. 19; beschikking Gerecht van 11 januari 1995, zaak T-116/94, Cassa nazionale di Previdenza ed Assistenza a favore degli Avvocati e Procuratori, Jurispr. 1995, blz. II-1, r. o. 26). In een dergelijk geval kan een gemeenschapshandeling dus zowel een normatief karakter hebben als, ten aanzien van bepaalde betrokken marktdeelnemers, het karakter van een beschikking.
- 51 Een natuurlijke of rechtspersoon kan evenwel slechts stellen individueel te worden geraakt, indien hij door de betrokken handeling wordt getroffen uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid of van een feitelijke situatie, welke hem ten opzichte van ieder ander karakteriseert (arrest Hof van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 211, en arrest in de zaak Codornú, reeds aangehaald, r. o. 20; arrest Gerecht van 27 april 1995, zaak T-12/93, CCE de Vittel e. a., Jurispr. 1995, blz. II-1247, r. o. 36).
- 52 Bijgevolg moet worden nagegaan, of in casu de andere verzoeksters dan de verenigingen door de bestreden beschikkingen worden getroffen uit hoofde van een zekere bijzondere hoedanigheid, dan wel of er sprake is van een feitelijke situatie, welke hen, wat deze beschikkingen betreft, karakteriseert ten opzichte van elke andere marktdeelnemer.

- 53 In dit verband stellen verzoeksters in de eerste plaats, dat hun aantal en identiteit reeds bekend waren, voordat de bestreden beschikkingen werden vastgesteld. Gesteld al dat verzoeksters' verklaring waar is, merkt het Gerecht op dat de omstandigheid dat het aantal of de identiteit van de rechtssubjecten op wie een maatregel van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, op zichzelf niet volstaat om vast te stellen dat deze subjecten door die maatregel individueel worden geraakt (zie laatstelijk beschikking Gerecht van 29 juni 1995, zaak T-183/94, *Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto*, Jurispr. 1995, blz. II-1941, r. o. 48, en de daar aangehaalde rechtspraak).
- 54 In de tweede plaats voeren verzoeksters als argument aan, dat zij zouden hebben meegewerkt aan de procedures die hebben geleid tot vaststelling van de bestreden beschikkingen.
- 55 Ter zake merkt het Gerecht om te beginnen op, dat de betrokken regeling, en in het bijzonder richtlijn 90/425, geen enkele bepaling bevat, volgens welke de Commissie verplicht zou zijn vóór de vaststelling van een beschikking op basis van artikel 10, lid 3 of 4, een procedure te volgen in het kader waarvan personen van de categorie waartoe verzoeksters behoren, het recht zouden hebben om te worden gehoord.
- 56 Bovendien blijkt niet uit de rechtspraak, in het bijzonder niet uit het arrest Technische Universität München (reeds aangehaald), dat de Commissie ook bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling in die zin, verplicht zou zijn geweest om verzoeksters te horen. Het Gerecht brengt in herinnering, dat het Hof in die prejudiciële zaak uitspraak moest doen over de geldigheid van een beschikking van de Commissie, waarbij een bepaald model microscoop, zoals door de Technische Universität München was aangeschaft, niet met vrijstelling van douanerechten in de Gemeenschap kon worden ingevoerd, op grond dat in de Gemeenschap apparaten van gelijke wetenschappelijke waarde en geschikt voor hetzelfde gebruik zouden worden vervaardigd. In zijn arrest merkte het Hof op, dat de universiteit het best wist, over welke eigenschappen het betrokken apparaat in verband met de daarmee beoogde werkzaamheden diende te beschikken. Het verbond daaraan de conclusie,

dat ook bij gebreke van een uitdrukkelijke bepaling dienaangaande, de universiteit het recht had om in de administratieve procedure voor de Commissie te worden gehoord.

- 57 Het Gerecht stelt vast, dat in de zaak Technische Universität München sprake was van bijzondere omstandigheden die zich in casu niet voordoen, zodat de oplossing waartoe het Hof in die zaak is gekomen, en die het Gerecht overigens heeft toegepast in zijn arrest van 9 november 1995 (zaak T-346/94, France-aviation, Jurispr. 1995, blz. II-2841, r. o. 36), in onderhavige zaak niet in aanmerking kan worden genomen. Anders dan het geval was in de zaak Technische Universität München, heeft de Commissie in onderhavig geschil de bestreden beschikkingen namelijk niet vastgesteld om een probleem op te lossen dat eigenlijk één bepaalde marktdeelnemer betrof. Bovendien is in casu geen sprake van een situatie waarin de bijzonderheden van de betrokken materie per definitie het best bekend zijn bij verzoeksters.
- 58 Het Gerecht merkt overigens op, dat een verplichting van de Commissie om vóór de vaststelling van een beschikking, als de in onderhavig geding bestreden beschikkingen, de betrokken marktdeelnemers, zoals verzoeksters, te horen, moeilijk te rijmen zou zijn met enerzijds het doel van richtlijn 90/425, namelijk de bescherming van de gezondheid van mens en dier, en anderzijds het specifieke karakter van conservatoire maatregelen, die in urgentiegevallen worden genomen en derhalve snel moeten kunnen worden vastgesteld.
- 59 Ten slotte merkt het Gerecht op, dat het feit dat iemand op enigerlei wijze intervieneert in de procedure, leidende tot de vaststelling van een gemeenschapshandeling, met name door de bevoegde instelling brieven te sturen waarin bezwaar wordt gemaakt tegen een handeling die deze instelling reeds heeft vastgesteld, en waarmee gepoogd wordt haar latere activiteiten om te buigen, op zichzelf deze persoon niet kan individualiseren (zie ook beschikking Gerecht van 9 augustus 1995, zaak T-585/93, Greenpeace, Jurispr. 1995, blz. II-2205, r. o. 56).

- 60 Onder deze omstandigheden moeten de argumenten van verzoeksters, ontleend aan hun beweerde medewerking aan de procedure tot vaststelling van de bestreden beschikking, worden afgewezen.
- 61 In de derde plaats ten slotte ontlene verzoeksters een argument aan het arrest Piraiki-Patraiki (reeds aangehaald). Dienaangaande merkt het Gerecht op dat volgens thans vaste rechtspraak het feit dat de Commissie krachtens specifieke bepalingen verplicht is rekening te houden met de gevolgen die de handeling die zij van plan is te nemen, zal hebben voor de rechtspositie van bepaalde particulieren, deze laatsten stellig kan individualiseren (zie naast het arrest Piraiki-Patraiki, reeds aangehaald, arrest Hof van 26 juni 1990, zaak C-152/88, Sofrimport, Jurispr. 1990, blz. I-2477, r. o. 11, en arrest Antillean Rice Mills, reeds aangehaald, r. o. 67).
- 62 In casu bevat de communautaire regelgeving, in het bijzonder richtlijn 90/425, evenwel geen enkele bepaling die de Commissie verplicht, op het moment waarop zij een beschikking als de bestreden beschikkingen vaststelt, rekening te houden met de gevolgen van deze beschikking voor de rechtspositie van particulieren als verzoeksters. Bijgevolg moet dit argument eveneens worden afgewezen.
- 63 Uit het voorgaande volgt, dat de andere verzoeksters dan de verenigingen niet hebben aangetoond dat zij door de bestreden beschikkingen worden getroffen uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden, of dat er sprake is van een feitelijke situatie welke hen, wat deze beschikkingen betreft, karakteriseert ten opzichte van iedere andere marktdeelnemer. Bijgevolg worden zij niet individueel geraakt door de bestreden beschikkingen. De door hen ingediende vorderingen tot nietigverklaring zijn dus niet-ontvankelijk, zodat niet hoeft te worden onderzocht, of zij door deze beschikkingen rechtstreeks worden geraakt.

De ontvankelijkheid van de door de verenigingen onder verzoeksters ingediende vorderingen tot nietigverklaring

- 64 Volgens de rechtspraak is een beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door een vereniging die niet de adressaat is, ontvankelijk in twee situaties: wanneer de vereniging een eigen procesbelang heeft, in het bijzonder omdat haar positie als onderhandelaar is beïnvloed door de handeling waarvan nietigverklaring wordt gevorderd (zie bij voorbeeld het arrest Van der Kooy, reeds aangehaald, r. o. 17-25), en wanneer de vereniging zich door het instellen van haar beroep in de plaats heeft gesteld van een of meer van de door haar vertegenwoordigde leden, mits haar leden zelf een ontvankelijk beroep hadden kunnen instellen (zie arrest Gerecht van 6 juli 1995, gevoegde zaken T-447/93, T-448/93 en T-449/93, AITEC e. a., Jurispr. 1995, blz. II-1971, r. o. 60).
- 65 In onderhavige zaak hebben de verenigingen evenwel geen enkel argument aangevoerd, waaruit blijkt dat zij een eigen belang bij nietigverklaring van de bestreden beschikkingen hebben. In het bijzonder hebben zij niet aangetoond, dat hun positie van onderhandelaar is beïnvloed. Bovendien is reeds uitgemaakt, dat de andere verzoeksters dan de verenigingen niet in een beroep tot nietigverklaring kunnen worden ontvangen (zie hiervoor, r. o. 49-63). Bijgevolg kunnen de door de verenigingen ingediende vorderingen tot nietigverklaring niet als ontvankelijk worden beschouwd, op grond dat deze verenigingen zich in de plaats hebben gesteld van bepaalde leden. Bijgevolg zijn hun vorderingen tot nietigverklaring niet-ontvankelijk.
- 66 Uit het voorgaande volgt, dat alle vorderingen tot nietigverklaring niet-ontvankelijk zijn en derhalve moeten worden verworpen.

B — *De ontvankelijkheid van de vorderingen tot schadevergoeding**Argumenten van partijen*

- 67 Verzoeksters stellen, dat overeenkomstig het arrest van het Hof van 26 februari 1986 (zaak 175/84, Krohn, Jurispr. 1986, blz. 753, r. o. 26) hun vorderingen tot schadevergoeding, die op de artikelen 178 en 215 van het Verdrag zijn gebaseerd, ontvankelijk zijn, ongeacht de vraag of de vorderingen tot nietigverklaring ontvankelijk zijn. Zij erkennen, dat in bepaalde gevallen de ontvankelijkheid van een beroep tot schadevergoeding afhankelijk kan zijn van de uitputting van nationale rechtsmiddelen, maar deze uitzondering speelt huns inziens in casu geen enkele rol, omdat de bestreden beschikkingen de Lid-Staten en zeker Nederland geen enkele keuze hebben gelaten.
- 68 De Commissie merkt op, dat de beschikkingen 93/128 en 93/177 in Nederland door middel van nationale maatregelen ten uitvoer zijn gelegd en dat uit de memories van verzoeksters blijkt, dat zij ook voor de nationale rechter een procedure tegen de Nederlandse autoriteiten hebben ingeleid. Haars inziens moeten deze nationale rechtsmiddelen eerst worden uitgeput alvorens bij de gemeenschapsrechter een beroep tot schadevergoeding kan worden ingesteld. In elk geval kunnen de verenigingen onder verzoeksters haars inziens niet aantonen, dat zij een persoonlijk belang bij de onderhavige zaken hebben, en zijn de vorderingen tot schadevergoeding, voor zover zij hen betreffen, dus niet-ontvankelijk.

*Beoordeling door het Gerecht*

De ontvankelijkheid van de door de andere verzoeksters dan de verenigingen ingediende vorderingen tot schadevergoeding

- 69 Het Gerecht herinnert er om te beginnen aan, dat volgens vaste rechtspraak het beroep tot schadevergoeding in het stelsel van beroepsmogelijkheden waarin het

Verdrag voorziet, een zelfstandige rechtsgang is met een eigen functie (zie bij voorbeeld arrest Krohn, reeds aangehaald, r. o. 26, en arrest Gerecht van 15 december 1994, zaak T-489/93, Unifruit Hellas, Jurispr. 1994, blz. II-1201, r. o. 31). Vervolgens merkt het Gerecht op dat de andere verzoeksters dan de verenigingen in hun verzoekschriften voldoende nauwkeurig hebben aangegeven, waarom huns inziens is voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld voor vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden, zodat, wat hen betreft, de verzoekschriften voldoen aan de eisen van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering.

- 70 Met betrekking tot het argument van de Commissie, dat verzoeksters de nationale rechtsmiddelen niet hebben uitgeput, merkt het Gerecht op, dat een beroep tot schadevergoeding slechts om die reden niet-ontvankelijk is, indien de nationale rechtsmiddelen een doeltreffende bescherming bieden voor de particulieren die zich door handelingen van de gemeenschapsinstellingen gelaedeerd achten (zie bij voorbeeld arrest Hof van 30 mei 1989, zaak 20/88, Roquette frères, Jurispr. 1989, blz. 1553, r. o. 15).
- 71 Dit is in casu niet het geval, omdat de in het kader van de vorderingen tot schadevergoeding gestelde onwettigheid niet is begaan door een nationaal orgaan, doch door een instelling van de Gemeenschap. De schade die eventueel ten gevolge van de uitvoering van de gemeenschapsregeling door de Nederlandse autoriteiten zou kunnen zijn ontstaan, zou derhalve zijn toe te schrijven aan de Gemeenschap (zie bij voorbeeld arrest Krohn, reeds aangehaald, r. o. 18 en 19, en arrest Hof van 19 mei 1992, gevoegde zaken C-104/89 en C-37/90, Mulder e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3061, r. o. 9).
- 72 Aangezien de gemeenschapsrechter bij uitsluiting bevoegd is om krachtens artikel 215 van het Verdrag uitspraak te doen op beroepen tot vergoeding van schade die is toe te schrijven aan de Gemeenschap (arresten Hof van 27 september 1988, gevoegde zaken 106/87-120/87, Asteris, Jurispr. 1988, blz. 5515, r. o. 14, en 13 maart 1992, zaak C-282/90, Vreugdenhil, Jurispr. 1992, blz. I-1937, r. o. 14), zouden de nationale rechtsmiddelen ipso facto verzoeksters geen doeltreffende

bescherming van hun rechten kunnen bieden. Bijgevolg dient het argument van de Commissie, dat de nationale rechtsmiddelen niet zijn uitgeput, te worden afgewezen.

- 73 Overigens hebben verzoeksters ter terechtzitting verklaard, dat de door hen tegen de Nederlandse autoriteiten ingestelde en inmiddels reeds beëindigde nationale procedure niet de beschikkingen 93/128 en 93/177 betrof, doch de wijze waarop deze autoriteiten beschikking 93/243 hebben uitgevoerd. Bijgevolg bestaat er in casu in elk geval geen enkel risico dat verzoeksters twee maal voor dezelfde schade vergoeding zouden verkrijgen.
- 74 Om de voorgaande redenen zijn de door de andere verzoeksters dan de verenigingen ingediende vorderingen tot schadevergoeding ontvankelijk.

De ontvankelijkheid van de door de verenigingen onder verzoeksters ingediende vorderingen tot schadevergoeding

- 75 Het Gerecht merkt op dat ingevolge artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering een verzoekschrift het voorwerp van het geschil moet aangeven en een summierere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Om aan deze vereisten te voldoen moet een verzoekschrift, strekkende tot vergoeding van de door een gemeenschapsinstelling veroorzaakte schade, de gegevens bevatten, die het mogelijk maken onder meer de schade die de verzoeker stelt te hebben geleden, alsmede de aard en de omvang van die schade te bepalen. Een schending van dit artikel 44, lid 1, sub c, behoort overigens tot de middelen van niet-ontvankelijkheid die het Gerecht overeenkomstig artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering in iedere stand van het geding ambtshalve in behandeling kan nemen (zie arrest Gerecht van 10 juli 1990, zaak T-64/89, Automec, Jurispr. 1990, blz. II-367, r. o. 73 en 74).
- 76 Het Gerecht stelt vast dat de verenigingen in de twee verzoekschriften geen enkel gegeven betreffende de schade die zij zouden hebben geleden ten gevolge van



de bestreden beschikkingen, hebben verstrekt; alle inlichtingen en gegevens betreffende de schade hebben betrekking op de andere verzoeksters.

- 77 Verder stelt het Gerecht vast, dat de verenigingen niet hebben aangetoond of zelfs gesteld, dat zij een schadeclaim geldend maken die hun door anderen zou zijn geceedeerd (zie arrest Hof van 4 oktober 1979, zaak 238/78, Ireks-Arkady, Jurispr. 1979, blz. 2955, r. o. 5).
- 78 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de door de verenigingen onder verzoeksters ingediende vorderingen tot schadevergoeding niet-ontvankelijk zijn.

**De gegrondheid van de door de andere verzoeksters dan de verenigingen ingediende vorderingen tot schadevergoeding**

*A — Inleidende opmerkingen*

- 79 In artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag wordt bepaald dat de Gemeenschap inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, de schade moet vergoeden die door haar instellingen in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.
- 80 Volgens vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht moeten voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap een aantal voorwaarden zijn vervuld: onrechtmatigheid van de aan de gemeenschapsinstelling verweten gedraging, bestaan van schade en een causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en die schade (zie bij voorbeeld arrest Hof van 17 december 1981, gevoegde zaken

197/80-200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Ludwigshafener Walzmühle, Jurispr. 1981, blz. 3211, r. o. 18, en arrest Gerecht van 18 september 1995, zaak T-168/94, Blackspur e. a., Jurispr. 1995, blz. II-2627, r. o. 38).

81 Met betrekking tot de eerste voorwaarde betreffende het bestaan van een onrechtmatige gedraging, heeft het Hof gepreciseerd, dat de Gemeenschap wegens normatieve handelingen, in het bijzonder die welke economische beleidskeuzen impliceren, slechts aansprakelijk kan worden gesteld in geval van schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. Indien de instelling de handeling in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft vastgesteld, is voor de aansprakelijkstelling van de Gemeenschap bovendien vereist, dat de schending gekwalificeerd is, dat wil zeggen dat het een klaarblijkelijke en ernstige schending is (zie bij voorbeeld arresten Hof van 2 december 1971, zaak 5/71, Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975, r. o. 11, en 25 mei 1978, gevoegde zaken 83/76 en 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, HNL, Jurispr. 1978, blz. 1209, r. o. 6).

82 Allereerst dient dus te worden onderzocht, of het bij de bestreden beschikkingen om normatieve handelingen gaat en vervolgens, indien dat het geval is, of de Commissie de beschikkingen heeft vastgesteld in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid.

B — *De vraag of de bestreden beschikkingen normatieve handelingen zijn*

*Argumenten van partijen*

83 De Commissie is van oordeel dat de bestreden beschikkingen normatieve handelingen zijn. Zij beklemtoont met name, dat de beschikkingen een algemene strekking hebben, op objectief omschreven situaties van toepassing zijn en rechtsgevolgen meebrengen voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen.

- 84 Verzoeksters antwoorden om te beginnen dat het in casu niet gaat om verordeningen of richtlijnen die krachtens artikel 189 van het Verdrag van normatieve aard zijn, maar om individuele beschikkingen. Om die reden hebben de beschikkingen geen algemene strekking, maar zijn zij uitsluitend gericht tot twee individueel bepaalde adressaten, te weten Nederland en Italië. Bovendien ontkennen zij dat de beschikkingen van toepassing zijn op objectief omschreven situaties, omdat zij geen enkele situatie omschrijven, maar enkel concrete verplichtingen aan beide adressaten opleggen.
- 85 Verzoeksters merken voorts op, dat de bindende rechtsgevolgen die de bestreden beschikkingen voor hen meebrengen niet uit de beschikkingen zelf voortvloeien, maar uit door de Nederlandse overheid genomen uitvoeringsmaatregelen, en wel met name uit het feit dat de Nederlandse autoriteiten hebben geweigerd de noodzakelijke uitvoercertificaten af te geven. Overigens beklemtonen zij, dat het bestaan van deze uitvoeringsmaatregelen niet afdoet aan de ontvankelijkheid van de beroepen tot schadevergoeding, aangezien de beschikkingen de Nederlandse overheid geen beoordelingsruimte lieten.

### *Beoordeling door het Gerecht*

- 86 Het Gerecht wijst er om te beginnen op, dat volgens vaste rechtspraak de aard van een handeling niet moet worden gezocht in haar uiterlijke vorm, doch in de al dan niet algemene strekking van de betrokken handeling (zie bij voorbeeld arrest Zuckerfabrik Watenstedt, reeds aangehaald, blz. 579, en arrest Hof van 5 mei 1977, zaak 101/76, Koninklijke Scholten Honig, Jurispr. 1977, blz. 797, r. o. 7 en 9).
- 87 Ter zake stelt het Gerecht vast, dat Italië en Nederland ingevolge artikel 1 van beschikking 93/128 verplicht zijn, gedurende de periode waarin de beschikking van toepassing is, geen levende varkens naar andere Lid-Statens te zenden. Weliswaar heeft de beschikking ten aanzien van deze beide Lid-Statens de rechtsgevolgen van een individuele handeling, doch ten aanzien van verzoeksters heeft de beschikking de gevolgen van een handeling van algemene strekking, op gelijke wijze als bij

voorbeeld een verordening die de in Nederland en Italië gevestigde exporteurs zou verbieden, levende varkens naar andere Lid-Staten te exporteren. Bijgevolg is beschikking 93/128 een handeling die ten aanzien van de abstracte categorie waartoe verzoeksters behoren, een algemene strekking heeft, en is zij ten aanzien van hen derhalve een handeling van normatieve aard.

- 88 Met betrekking tot beschikking 93/177 merkt het Gerecht op dat in deze beschikking onder meer een aantal voorwaarden worden gesteld, waaraan de exporten van levende varkens van Italië en Nederland naar de andere Lid-Staten moeten voldoen (zie artikel 1 van de beschikking). Deze voorwaarden zijn in algemene en abstracte termen gesteld, en brengen rechtsgevolgen mee voor algemene en in abstracto omschreven categorieën van personen. Bijgevolg is het Gerecht van oordeel, dat beschikking 93/177 een algemene strekking heeft, zodat zij een handeling van normatieve aard is.

*C — De vraag of de Commissie de bestreden beschikkingen heeft gegeven in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid*

*Argumenten van partijen*

- 89 Verzoeksters zijn van mening dat de bij richtlijn 90/425, in het bijzonder bij artikel 10, lid 3, daarvan, aan de Commissie verleende bevoegdheden haar niet een ruime discretionaire bevoegdheid verlenen. Zij stellen derhalve dat de Commissie de bestreden beschikkingen niet in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft gegeven.
- 90 De Commissie is van mening dat zij de bestreden beschikkingen wel in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft gegeven. Dienaangaande merkt zij op, dat de normatieve context van richtlijn 90/425, die haar een dergelijke bevoegdheid verleent, zich eveneens moet uitstrekken tot de krachtens de bepalingen van deze richtlijn gegeven beschikkingen.

*Beoordeling door het Gerecht*

- 91 Het Gerecht stelt om te beginnen vast dat, gelet op enerzijds de verwijzing naar artikel 43 van het Verdrag in richtlijn 90/425, op basis waarvan de bestreden beschikkingen zijn gegeven, en anderzijds hun inhoud zelf, de bestreden beschikkingen behoren tot het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een gebied waarop de communautaire instellingen gewoonlijk een ruime discretionaire bevoegdheid bezitten, in overeenstemming met de verantwoordelijkheid die hun bij het Verdrag is toegekend (zie bij voorbeeld arrest Hof van 11 maart 1987, zaak 27/85, Vandemoortele, Jurispr. 1987, blz. 1129, r. o. 31).
- 92 Vervolgens merkt het Gerecht met betrekking tot meer in het bijzonder beschikking 93/128 op, dat zij is vastgesteld op basis van artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425. Dit artikel bepaalt dat „indien de Commissie niet van de genomen maatregelen op de hoogte is gebracht of indien zij de genomen maatregelen ontoereikend acht, (...) zij (...) conservatoire maatregelen (kan) nemen (...)” Uit de woorden „acht” en in het bijzonder „kan” blijkt duidelijk, dat de Commissie ten aanzien van de vaststelling van een beschikking op basis van dit artikel over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.
- 93 Met betrekking tot in het bijzonder beschikking 93/177 merkt het Gerecht om te beginnen op, dat zij is vastgesteld op basis van artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425. Hoewel de beschikking volgens het tweede visum in de Nederlandstalige versie lijkt te zijn vastgesteld op basis van artikel 10, lid 3, van de richtlijn, blijkt duidelijk uit alle andere taalversies, alsmede uit de verwijzing in de beschikking naar de raadpleging van het Permanent Veterinair Comité, dat in de Nederlandstalige versie sprake is van een schrijffout en dat de beschikking in werkelijkheid is vastgesteld op basis van artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425.
- 94 Vervolgens stelt het Gerecht vast, dat in artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 wordt bepaald dat „de Commissie (...) volgens de procedure van artikel 17 de nodige maatregelen vast(stelt) (...)” In de betrokken procedure moet het Permanent

Veterinair Comité advies uitbrengen over de door de Commissie voorgestelde maatregelen. Deze laatste kan de betrokken maatregelen slechts vaststellen bij een positief advies van het comité: bij een negatief advies dient de Commissie de maatregelen aan de Raad voor te leggen.

- 95 In zekere zin beperkt de procedure van artikel 17 van richtlijn 90/425 de discretionaire bevoegdheid van de Commissie, wanneer zij maatregelen wil vaststellen op basis van artikel 10, lid 4. Gelet evenwel in het bijzonder op het feit dat de Commissie het initiatief voor de maatregelen dient te nemen, dat zij in eerste instantie de inhoud en de aard van deze maatregelen kan bepalen en dat artikel 10, lid 4, met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheid van de Commissie geen andere voorwaarde stelt, is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie eveneens ten aanzien van de vaststelling van een beschikking op basis van dit artikel over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.
- 96 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden beschikkingen ten aanzien van verzoeksters normatieve handelingen zijn, die de Commissie in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft vastgesteld. Bijgevolg kan de Gemeenschap voor de schade die verzoeksters stellen te hebben geleden als gevolg van de bestreden beschikkingen, slechts aansprakelijk worden gesteld indien de Commissie een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend.
- 97 In dit stadium dient eerst te worden onderzocht, welke van de regels die de Commissie, naar verzoeksters stellen, zou hebben geschonden, als ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels moeten worden aangemerkt. Vervolgens dient te worden onderzocht, of de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen een of meer van deze regels klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend.

D — *De ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregels*

*Inleidende opmerkingen*

- 98 Teneinde de onrechtmatigheid van de bestreden beschikkingen aan te tonen, voeren verzoeksters zes middelen aan, die in beide zaken identiek zijn: 1) schending van artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425; 2) schending van het evenredigheidsbeginsel; 3) misbruik van bevoegdheid; 4) schending van het beginsel van gelijke behandeling; 5) schending van het vertrouwensbeginsel en 6) schending van het recht om te worden gehoord. In zaak T-484/93 voeren verzoeksters bovendien nog een zevende middel aan: schending van artikel 190 van het Verdrag.

*Argumenten van partijen*

- 99 In hun memories gaan partijen in het bijzonder in op de vraag, of artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425 een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel is.
- 100 Verzoeksters zijn van mening dat deze bepaling ook waarborgen aan particulieren biedt. Tot staving van deze verklaring verwijzen zij naar het arrest Sofrimport (reeds aangehaald, r. o. 26).
- 101 Volgens de Commissie bevat artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425 geen waarborgen ter bescherming van particulieren, doch worden daarin enkel de bevoegdheden tussen de Lid-Staten en de Gemeenschap verdeeld. Zij merkt op dat uit het arrest Vreugdenhil (reeds aangehaald, r. o. 20 en 21) blijkt, dat een dergelijke bevoegdhedsregel niet behoort tot de „rechtsregels van hogere rang” en dat bij een schending van deze regel de Gemeenschap in casu dus niet aansprakelijk kan worden gesteld.

*Beoordeling door het Gerecht*

102 Het Gerecht stelt vast dat alle navolgende middelen betrekking hebben op een schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel:

— het middel: schending van het evenredigheidsbeginsel (zie bij voorbeeld arrest Hof van 13 november 1973, gevoegde zaken 63/72-69/72, Werhahn e. a., Jurispr. 1973, blz. 1229, r. o. 14-28, in het bijzonder r. o. 18; arrest Unifruit Hellas, reeds aangehaald, r. o. 42);

— het middel: misbruik van bevoegdheid (zie bij voorbeeld arrest Hof van 6 juni 1990, zaak C-119/88, AERPO e. a., Jurispr. 1990, blz. I-2189, r. o. 19; arrest Unifruit Hellas, reeds aangehaald, r. o. 40);

— het middel: schending van het beginsel van gelijke behandeling (zie bij voorbeeld arrest Hof van 4 oktober 1979, gevoegde zaken 64/76 en 113/76, 167/78 en 239/78, 27/79, 28/79 en 45/79, Dumortier frères, Jurispr. 1979, blz. 3091, r. o. 11; arrest Gerecht van 27 juni 1991, zaak T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter, Jurispr. 1991, blz. II-279, r. o. 92);

— het middel: schending van het vertrouwensbeginsel (zie bij voorbeeld arresten Mulder, reeds aangehaald, r. o. 15; Unifruit Hellas, reeds aangehaald, r. o. 42);

— het middel: schending van het recht om te worden gehoord (zie in deze zin arrest Hof van 29 juni 1994, zaak C-135/92, Fiskano, Jurispr. 1994, blz. I-2885, r. o. 39 en 40).



- 103 Artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425 kan slechts als een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel worden beschouwd, voor zover daarin wordt bepaald dat conservatoire maatregelen kunnen worden genomen „ten aanzien van de dieren (...) die uit het door de epidemische dierziekte getroffen gebied of van een bepaald bedrijf, centrum of instelling afkomstig zijn”. Aldus vormt het de uitdrukking van het evenredigheidsbeginsel, ten aanzien waarvan reeds een afzonderlijk middel is aangevoerd (zie hiervoor, r. o. 102).
- 104 Met betrekking tot het middel betreffende de motivering van de bestreden beschikkingen merkt het Gerecht ten slotte op, dat het vaste rechtspraak van het Hof en van het Gerecht is, dat de in artikel 190 van het Verdrag neergelegde motiveringsplicht niet een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel is (zie arrest Hof van 15 september 1982, zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885, r. o. 14, en arrest AERPO, reeds aangehaald, r. o. 20; arrest Unifruit Hellas, reeds aangehaald, r. o. 41). Bijgevolg zal het Gerecht niet onderzoeken of dit middel gegrond is, omdat het niet tot een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap kan leiden.

*E — De vraag of de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend*

*Het middel: schending van het evenredigheidsbeginsel*

Argumenten van partijen

- 105 Verzoeksters stellen, dat de beschikkingen 93/128 en 93/177 inbreuk maken op het evenredigheidsbeginsel, zoals dat blijkt uit de artikelen 30 tot en met 36 van het Verdrag en in de rechtspraak is bevestigd (arrest Hof van 18 september 1986, zaak 116/82, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1986, blz. 2519, r. o. 21). Tot staving van dit standpunt betogen zij primair, dat de beschikkingen zonder noodzaak zijn

genomen en, subsidiair, dat de maatregelen waarin zij voorzien, niet de minste belasting meebrengen om het gestelde doel te bereiken.

106 Met betrekking tot de noodzaak merken zij om te beginnen op, dat de Commissie niet heeft aangetoond of zelfs maar aannemelijk heeft gemaakt, dat het noodzakelijk was om maatregelen te nemen die op het gehele grondgebied van Nederland van toepassing waren. Zij verwijzen naar artikel 10, lid 3, van richtlijn 90/425, volgens hetwelk conservatoire maatregelen slechts kunnen worden genomen ten aanzien van onder meer een door de epidemische dierziekte getroffen gebied. Zij beklemtonen dat de levende varkens waarbij de aanwezigheid van het virus was vastgesteld, uit de verzamelplaats te Oirschot kwamen, en betogen dat er geen enkele reden was om het gehele grondgebied van Nederland als een door de epidemische dierziekte getroffen gebied te beschouwen.

107 Vervolgens stellen verzoeksters, dat de noodzaak ontbrak, omdat de ziekte in Nederland helemaal niet was geconstateerd. De incubatietijd van de ziekte bedraagt een paar dagen en het was dus zeer wel mogelijk, dat de besmetting in Italië heeft plaatsgevonden tijdens de periode van twee à drie dagen waarin de varkens te Nola (Italië) op slachting wachtten. Zij beklemtonen verder, dat de Commissie, alvorens de bestreden beschikkingen te geven, geen enkel onderzoek heeft verricht ter lokalisering van de besmettingshaard.

108 Zij zijn ook van mening, dat de bestreden beschikkingen niet noodzakelijk waren, omdat de mogelijkheid om nationale maatregelen te nemen niet was uitgeput. Ten slotte blijkt volgens hen uit de ontstaansgeschiedenis van deze beschikkingen dat zij niet noodzakelijk waren: het feit dat de Commissie beschikking 93/128 heeft vervangen door beschikking 93/177, die op haar beurt, althans grotendeels, is ingetrokken bij beschikking 93/243, toont huns inziens aan, dat de noodzaak voor deze beschikkingen ontbrak.

- 109 Subsidiair merken verzoeksters op, dat uit de rechtspraak (zie met name het reeds aangehaalde arrest Commissie/Duitsland, r. o. 21) blijkt, dat de door de handelingen van gemeenschapsinstellingen opgelegde restricties niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Naar hun mening beantwoorden de beschikkingen, wanneer zij noodzakelijk zouden zijn geweest — quod non —, in elk geval niet aan deze voorwaarde. Derhalve heeft de Commissie bij het geven van de beschikkingen het evenredigheidsbeginsel geschonden.
- 110 De Commissie erkent, dat een optreden op basis van artikel 10, leden 3 en 4, van richtlijn 90/425 in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en dus noodzakelijk en niet buitensporig moet zijn, doch zij is van mening, dat de beschikkingen in casu aan deze beide voorwaarden voldoen.
- 111 In dit verband merkt zij om te beginnen op, dat de Gemeenschap op het gebied van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek over een ruime beoordelingsmarge beschikt, die overigens niet uitsluitend geldt voor de aard en de draagwijdte van de vast te stellen bepalingen, maar tot op zekere hoogte ook voor de vaststelling van de basisgegevens (arrest Hof van 29 oktober 1980, zaak 138/79 Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 25).
- 112 Wat de noodzaak van beschikking 93/128 betreft, verklaart zij in actie te zijn gekomen naar aanleiding van de brief van de Italiaanse autoriteiten van 19 februari 1993. Volgens haar kon op grond van deze brief de conclusie worden getrokken, dat de besmettingshaard zich in Nederland bevond (bij één of meerdere bedrijven, of bij de verzamelplaats te Oirschot), of in het vervoermiddel, dan wel in Italië (bij het slachthuis te Nola).
- 113 Vervolgens beklemtoont zij, dat zij bij het geven van de beschikkingen alle redenen had om uiterst waakzaam te zijn, aangezien zowel Nederland als Italië bij de

bestrijding van de ziekte een slechte reputatie hadden. De ziekte heeft in 1992 namelijk vijf maanden in Nederland gewoed, en was in Italië endemisch.

114 Bovendien wijst de Commissie erop dat, gelet op het grote aantal vanuit Nederland naar andere Lid-Staten uitgevoerde levende varkens, het risico dat de ziekte zich werkelijk in Nederland voordeed en zich naar andere Lid-Staten zou verspreiden aanzienlijk was, hetgeen haars inziens een zeer snelle reactie noodzakelijk maakte. Wegens de urgentie van de zaak kon dan ook niet worden gewacht op verdere onderzoeksresultaten en moesten de maatregelen dus op basis van vermoedens worden genomen.

115 Haars inziens was beschikking 93/128 onder die omstandigheden noodzakelijk.

116 Met betrekking tot de noodzaak van beschikking 93/177, die op beschikking 93/128 berust, verklaart zij dat haar, toen deze beschikking werd gegeven, nog niet precies bekend was waar de besmettingshaard zich bevond. Zij verzet zich dan ook tegen de stelling van verzoeksters, dat beschikking 93/177 aantoont dat beschikking 93/128 niet noodzakelijk was. De minder beperkende maatregelen van beschikking 93/177 had zij enkel kunnen vaststellen, omdat zij bij de totstandkoming van deze beschikking over voldoende tijd had beschikt, hetgeen voor beschikking 93/128 niet het geval was.

117 Wat de beweerde buitensporigheid van beschikking 93/128 betreft, stelt de Commissie, dat het verbod voor het gehele grondgebied van Nederland moest gelden, in de eerste plaats omdat de besmettingshaard van de ziekte op dat moment moeilijk met nauwkeurigheid viel te lokaliseren en in de tweede plaats, omdat de ziekte zich mogelijk reeds binnen Nederland had verspreid. Wegens de urgentie van

de zaak en gelet op de tijd die de nationale autoriteiten behoeven ter voorbereiding van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen, was er bovendien geen andere doeltreffende oplossing voorhanden.

- 118 Wat beschikking 93/177 betreft, betwist zij de stelling van verzoeksters dat deze beschikking buitensporig is. Door beschikking 93/177 aan te vechten verzetten verzoeksters zich juist tegen een door henzelf bij brief van 9 maart 1993 voorgesteld controlestelsel ter vervanging van de bij beschikking 93/128 vastgestelde maatregelen.

### Beoordeling door het Gerecht

#### — Inleidende opmerkingen

- 119 Het evenredigheidsbeginsel is in vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht erkend als een van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Krachtens dit beginsel moeten de in een gemeenschapshandeling voorgeschreven maatregelen geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en mogen zij de grenzen van hetgeen daartoe noodzakelijk is, niet overschrijden (zie bij voorbeeld arrest Hof van 14 januari 1987, zaak 281/84, Zuckerfabrik Bedburg, Jurispr. 1987, blz. 49, r. o. 36, en arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, r. o. 21). Het evenredigheidsbeginsel vereist bovendien dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel wordt gekozen die de minste belasting met zich meebrengt, en dat de opgelegde lasten niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (zie bij voorbeeld arrest Hof van 16 oktober 1991, zaak C-24/90, Werner Faust, Jurispr. 1991, blz. I-4905, r. o. 12, en arrest Gerecht van 26 oktober 1993, gevoegde zaken T-6/92 en T-52/92, Reinartz, Jurispr. 1993, blz. II-1047, r. o. 111).

- 120 Met betrekking tot de vraag evenwel, in hoeverre deze voorwaarden voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, zij opgemerkt dat, zoals hiervoor is verklaard (r. o. 91), de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk

landbouwbeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 en 43 van het Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve kan aan de wettigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts afbreuk worden gedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is om het door de bevoegde instelling nagestreefde doel te bereiken (zie arresten Hof van 11 juli 1989, zaak 265/87, Schröder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 22, en 13 november 1990, zaak C-331/88, Fedesa e. a., Jurispr. 1990, blz. I-4023, r. o. 14). Bovendien moet voor een klaarblijkelijke en ernstige miskenning van het evenredigheidsbeginsel, zodanig dat de Gemeenschap in een geval als het onderhavige niet-contractueel aansprakelijk wordt, sprake zijn van een dermate ernstige fout dat het gedrag van de instelling aan willekeur grenst (zie arrest Hof van 5 december 1979, gevoegde zaken 116/77 en 124/77, Amylum, Jurispr. 1979, blz. 3497, r. o. 19).

- 121 Met inachtneming van deze beginselen moet worden onderzocht of de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen het evenredigheidsbeginsel klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend.

— Beschikking 93/128

- 122 In de eerste plaats merkt het Gerecht op, dat de Commissie heeft gereageerd op de vaststelling van de aanwezigheid van een gevaarlijke ziekte, namelijk vesiculaire varkensziekte, en dat zij beschikking 93/128 heeft vastgesteld ter bescherming van de gezondheid van mens en dier. Het Gerecht is van oordeel dat de Commissie dusdoende rekening heeft gehouden met een hoger openbaar belang (zie eveneens arrest Mulder, reeds aangehaald, r. o. 21).
- 123 In de tweede plaats merkt het Gerecht op, dat beschikking 93/128 de exporten van levende varkens van zowel Nederland als Italië naar andere Lid-Staten verbiedt en dat volgens het door verzoeksters zelf in bijlage 11 bij hun verzoekschriften

overgelegde onderzoeksrapport de besmettingshaard van de vesiculaire varkensziekte zich hetzij in Nederland (de verzamelplaats te Oirschot), hetzij in Italië (het slachthuis te Nola), kon bevinden. Verder merkt het Gerecht op dat verzoeksters ter terechtzitting hebben verklaard dat het ten tijde van de feiten niet was uitgesloten, dat levende varkens die zich oorspronkelijk in een verzamelplaats bevonden, vervolgens naar een andere verzamelplaats zouden worden overgebracht, zodat indien de besmettingshaard van de ziekte zich te Oirschot bevond, de ziekte zich binnen het land kon hebben verspreid.

- 124 In de derde plaats merkt het Gerecht op dat, zoals verzoeksters verklaren, Nederland een belangrijke exporteur van levende varkens is. Volgens door verzoeksters overgelegde statistieken werden zowel in 1992 als in 1993 meer dan twee miljoen vleesvarkens en meer dan twee miljoen biggen vanuit Nederland naar andere Lid-Staten geëxporteerd, hetgeen van Nederland een van de belangrijkste exporteurs van levende varkens in de Gemeenschap maakt. Terecht heeft de Commissie dan ook rekening gehouden met het feit dat indien de besmettingshaard van de ziekte zich inderdaad in Nederland bevond, de ziekte zich gemakkelijk naar andere Lid-Staten zou kunnen verspreiden, indien geen maatregelen zouden worden genomen.
- 125 In de vierde plaats is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie ter terechtzitting terecht heeft beklemtoond dat indien zij geen strenge maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van ziekte nam, het risico bestond dat andere Lid-Staten zelf zouden optreden en hun eigen maatregelen zouden vaststellen, waardoor een situatie zou ontstaan waarin het handelsverkeer tussen de Lid-Staten nog sterker zou kunnen worden belemmerd.
- 126 In de vijfde plaats stelt het Gerecht vast dat er sprake was van een zodanige urgentie, dat de Commissie snel moest reageren. Deze urgentie had tot gevolg dat de Commissie maatregelen heeft moeten nemen die gemakkelijk zonder veel voorbereidingstijd konden worden ingevoerd.

- 127 In de zesde plaats ten slotte wijst het Gerecht erop dat beschikking 93/128 betrekkelijk kort, namelijk vier weken, van toepassing is geweest, zodat de door de beschikking veroorzaakte ongemakken ook betrekkelijk beperkt waren.
- 128 Gelet op deze bevindingen is het Gerecht van mening dat de Commissie bij de vaststelling van beschikking 93/128 niet, althans niet op een aan willekeur grenzende wijze, de grenzen van hetgeen noodzakelijk was om het door de beschikking beoogde doel te bereiken, heeft overschreden. Daaruit volgt dat beschikking 93/128 niet, in elk geval niet klaarblijkelijk en ernstig, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

— Beschikking 93/177

- 129 Het Gerecht merkt om te beginnen op dat beschikking 93/177 niet, zoals beschikking 93/128, de exporten uit Nederland (en Italië) naar andere Lid-Staten absoluut verbiedt, doch deze aan bepaalde voorwaarden bindt. Zoals uit de door verzoeksters overgelegde statistieken (bijlagen 3-5 bij repliek) blijkt, zijn de exporten van levende varkens van Nederland naar andere Lid-Staten tijdens de toepassing van deze beschikking inderdaad hervat en hebben zij binnen een periode van enkele weken hun oude niveau bereikt.
- 130 Vervolgens merkt het Gerecht op, dat de bij beschikking 93/177 vastgestelde maatregelen zijn goedgekeurd door het Permanent Veterinair Comité en dat de belangrijkste maatregelen daarvan, namelijk die van artikel 1, betrekkelijk kort, namelijk vijf à zes weken, van toepassing zijn geweest.
- 131 Op grond van deze omstandigheden is het Gerecht van mening dat de Commissie bij de vaststelling van beschikking 93/177 het evenredigheidsbeginsel niet, en dus zeker niet klaarblijkelijk en ernstig, heeft geschonden.



*Het middel: misbruik van bevoegdheid*

Argumenten van partijen

- 132 Verzoeksters, die opmerken dat het bij beschikking 93/128 opgelegde uitvoerverbod alsook de bij beschikking 93/177 opgelegde uitvoerbepalingen uiterst doeltreffende middelen zijn om zowel een eind te maken aan de overheersende rol die Nederland in de uitvoer van levende varkens naar andere Lid-Staten speelt, als de nationale produktie van de overige Lid-Staten te beschermen, betogen in wezen, dat de Commissie zich door deze beschikkingen schuldig heeft gemaakt aan misbruik van bevoegdheid.
- 133 Onder verwijzing naar punt 24 van het arrest Fedesa (reeds aangehaald) betoogt de Commissie dat de stelling van verzoeksters ongefundeerd is.

Beoordeling door het Gerecht

- 134 Het is vaste rechtspraak dat ter zake van een gemeenschapshandeling slechts kan worden gesproken van misbruik van bevoegdheid, wanneer er objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat zij uitsluitend althans hoofdzakelijk is vastgesteld ter bereiking van andere doeleinden dan gesteld, dan wel ter omzeiling van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de betrokken omstandigheden het hoofd te bieden (zie bij voorbeeld arresten Hof van 21 februari 1984, gevoegde zaken 140/82, 146/82, 221/82 en 226/82, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen, Jurispr. 1984, blz. 951, r. o. 27, en Fedesa, reeds aangehaald, r. o. 24).
- 135 Het Gerecht stelt evenwel vast dat verzoeksters in hun memories geen enkel objectief, ter zake dienend en onderling overeenstemmend gegeven hebben aangevoerd, waaruit blijkt dat de Commissie de bestreden beschikkingen zou hebben

vastgesteld voor andere doeleinden dan gesteld, dan wel ter omzeiling van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien. Bijgevolg dient het middel betreffende misbruik van bevoegdheid te worden afgewezen.

*Het middel: schending van het beginsel van gelijke behandeling*

Argumenten van partijen

- 136 Volgens verzoeksters heeft de Commissie door de vaststelling van de bestreden beschikkingen inbreuk gemaakt op het in artikel 40, lid 3, van het Verdrag neergelegde gelijkheidsbeginsel, dat het Hof onder meer heeft uitgelegd in zijn arrest van 12 april 1984 (zaak 281/82, Unifrex, Jurispr. 1984, blz. 1969, r. o. 30).
- 137 Tot staving van dit middel stellen zij in de eerste plaats, dat uit de derde overweging van beschikking 93/128 blijkt, dat deze beschikking onder meer is gegeven omdat „het virus van vesiculaire varkensziekte is geïsoleerd en anti-lichamen tegen dat virus zijn gevonden bij varkens die uit Nederland naar Italië zijn verzonden”. Vervolgens merken zij op, dat de aanwezigheid van anti-lichamen en het isoleren van het virus niet van belang zijn voor het vaststellen van de besmettingshaard.
- 138 Dienaangaande wijzen zij erop, dat uit te Brescia verricht onderzoek blijkt, dat er in de periode van 2 september 1992 tot en met 15 februari 1993 anti-lichamen tegen het virus van de ziekte zijn ontdekt, hoofdzakelijk bij varkens die afkomstig waren uit België (242), gevolgd door Nederland (90), Duitsland (34) en Frankrijk (32). Zij beklemtonen, dat er weliswaar met name in september en oktober 1992 op uit Nederland afkomstige varkens anti-lichamen zijn geconstateerd, maar dat de nieuwe gevallen in januari 1993 incidenteel waren, terwijl er in februari 1993 geen enkel geval was geconstateerd.

- 139 Daarom zijn verzoeksters van mening dat de Commissie, door enkel tegen Nederland maatregelen te nemen, deze Lid-Staat anders heeft behandeld dan de overige Lid-Staten en zij dus het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden.
- 140 De Commissie merkt op, dat het virus in Italië alleen op uit Nederland afkomstige varkens is geconstateerd en dat dit feit op zich reeds een objectief verschil vormt, dat een andere behandeling van Nederland en Italië rechtvaardigde.

#### Beoordeling door het Gerecht

- 141 Blijkens de rechtspraak houdt het beginsel van gelijke behandeling in, dat vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld, tenzij een verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie bij voorbeeld arrest Unifrex, reeds aangehaald, r. o. 30).
- 142 Het Gerecht stelt evenwel vast dat de Commissie in casu maatregelen ten aanzien van Nederland en Italië heeft genomen, omdat in Italië de aanwezigheid van het *virus* van vesiculaire varkensziekte bij uit Nederland verzonden levende varkens is geconstateerd, terwijl bij levende varkens uit andere Lid-Staten enkel de aanwezigheid van *anti-lichamen tegen het virus* is geconstateerd. Tussen partijen staat vast dat men, wanneer de aanwezigheid van anti-lichamen wordt vastgesteld, nog niet weet of de dieren al dan niet door de ziekte besmet zijn, omdat zich gevallen van „valse sero-positiviteit” kunnen voordoen. Daarentegen toont de aanwezigheid van het virus aan, dat de dieren met de ziekte zijn besmet. Het Gerecht is derhalve met de Commissie van oordeel, dat het verschil in behandeling tussen Nederland en Italië enerzijds en de andere Lid-Staten anderzijds objectief gerechtvaardigd is. Bijgevolg kan het middel betreffende schending van het beginsel van gelijke behandeling niet worden aanvaard.

*Het middel: schending van het vertrouwensbeginsel*

## Argumenten van partijen

- 143 Verzoeksters verklaren dat uit het arrest Zuckerfabrik Bedburg (reeds aangehaald) blijkt, dat het vertrouwensbeginsel is geschonden en dat de Gemeenschap aansprakelijk kan worden gesteld, indien een gemeenschapsmaatregel is genomen 1) bij afwezigheid van een beslissend algemeen belang in tegengestelde zin, 2) met onmiddellijke ingang en zonder waarschuwing, 3) de maatregel door een voorzichtig handelaar niet kon worden voorzien en 4) er geen passende overgangsmaatregelen zijn getroffen.
- 144 Huns inziens is in casu aan deze vier voorwaarden voldaan, zodat de Commissie, toen zij de bestreden beschikkingen gaf, het vertrouwensbeginsel heeft geschonden. Wat meer in het bijzonder het beslissend algemeen belang in tegengestelde zin aangaat, menen zij dat in het licht van het arrest Sofrimport (reeds aangehaald, r. o. 26-29) een dergelijk belang in casu ontbreekt.
- 145 De Commissie antwoordt dat het arrest Zuckerfabrik Bedburg in het onderhavige geding niet kan worden toegepast, omdat het in die zaak om een maatregel tot wijziging van monetaire compenserende bedragen en dus om een andere feitelijke situatie dan in casu ging.
- 146 De strijd tegen de verspreiding van de vesiculaire varkensziekte vormt haars inziens wel degelijk een beslissend algemeen belang en iedere handelaar in dieren dient dan ook rekening te houden met voor hem eventueel schadelijke maatregelen van de overheid ter bestrijding van dierziekten.

- 147 Volgens de Commissie speelt het arrest Sofrimport in het onderhavige geding geen rol, omdat het in die zaak ging om een wetgeving die uitdrukkelijk voorzag in bescherming van een bepaalde categorie van belanghebbenden, terwijl daarvan in de richtlijn en met name in artikel 10, lid 3, geen sprake is.

### Beoordeling door het Gerecht

- 148 Uit de rechtspraak blijkt dat iedere marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen kan beroepen. De marktdeelnemers mogen evenwel niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd (zie bij voorbeeld arrest Hof van 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre e. a., Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 33). Indien echter een voorzichtig en bezonnen handelaar de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel kan voorzien, kan hij zich niet op dit beginsel beroepen wanneer die maatregel wordt vastgesteld (zie bij voorbeeld arrest Hof van 11 maart 1987, zaak 265/85, Van den Bergh en Jurgens, Jurispr. 1987, blz. 1155, r. o. 44; arrest Unifruit Hellas, reeds aangehaald, r. o. 51).
- 149 Het Gerecht stelt vast, dat verzoeksters in casu geen enkel gegeven hebben aangevoerd, waaruit blijkt dat de Commissie bij hen gegronde verwachtingen heeft gewekt in het feit dat zij geen conservatoire maatregelen zou vaststellen, zoals die waartegen in het onderhavige geding is opgekomen. Voorts is het Gerecht van oordeel dat de Commissie op grond van de ruime discretionaire bevoegdheid waarover zij op dit gebied beschikt, gerechtigd was zo nodig de bestaande situatie te wijzigen, zodat de marktdeelnemers niet mochten vertrouwen op handhaving van die situatie. Verder is het Gerecht van mening dat een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer in staat moet zijn te voorzien dat wanneer, zoals in casu, de aanwezigheid van een virus van een in richtlijn 90/425 bedoelde ziekte wordt

vastgesteld bij van een Lid-Staat naar een andere Lid-Staat verzonden dieren, dit voor de Commissie een reden kan zijn om krachtens artikel 10, leden 3 en 4, van richtlijn 90/425 conservatoire maatregelen als de onderhavige vast te stellen.

- 150 Het middel betreffende schending van het vertrouwensbeginsel moet derhalve worden afgewezen.

*Het middel: schending van het recht te worden gehoord*

#### Argumenten van partijen

- 151 Verzoeksters stellen dat de Commissie, toen zij de bestreden beschikkingen gaf, inbreuk heeft gemaakt op het beginsel volgens hetwelk de gemeenschapsinstellingen, alvorens een bezwarende handeling vast te stellen, enerzijds de belanghebbenden de gelegenheid moeten bieden hun standpunt kenbaar te maken en anderzijds de handeling op dit punt behoorlijk moeten motiveren (arrest Technische Universität München, reeds aangehaald, r. o. 13 en 14; arresten Hof van 10 juli 1986, zaak 234/84, België/Commissie, Jurispr. 1986, blz. 2281, r. o. 27, en 12 februari 1992, gevoegde zaken C-48/90 en C-66/90, Nederland e. a./Commissie, Jurispr. 1992, blz. I-627, r. o. 45).
- 152 De Commissie merkt allereerst op, dat zij Italië en Nederland voor een gesprek heeft uitgenodigd en dat laatstgenoemde Lid-Staat tijdens de vergadering van 26 februari 1993 daadwerkelijk is gehoord. Voorts bevat het gemeenschapsrecht haars inziens geen algemeen beginsel volgens hetwelk de belanghebbenden moeten worden gehoord, alvorens communautaire maatregelen kunnen worden genomen. Uit rechtsoverweging 27 van het reeds aangehaalde arrest België/Commissie blijkt namelijk, dat een bepaalde persoon enkel moet worden gehoord, wanneer tegen hem een administratieve procedure is ingeleid. Aangezien dit in casu niet is gebeurd, bestond er geen verplichting om verzoeksters te horen.

- 153 Bovendien merkt zij op dat verzoeksters verlangen dat de gemeenschapsinstellingen, alvorens beleidsbeslissingen in de trant van de betrokken maatregelen te nemen, de betrokken economische sectoren raadplegen. Indien een dergelijke verplichting zou bestaan, zou de uitoefening van de aan de gemeenschapsinstellingen verleende bevoegdheden echter totaal worden verlamd, hetgeen onaanvaardbaar is.

### Beoordeling door het Gerecht

- 154 Ten aanzien van dit middel volstaat de constatering dat de Commissie, zoals in het kader van het onderzoek van de ontvankelijkheid is vastgesteld (zie hiervoor, r. o. 55-57) niet verplicht was, verzoeksters te horen alvorens de bestreden beschikkingen te geven. Om deze reden alleen reeds kan het onderhavige middel niet slagen.

### F — *Slotopmerkingen*

- 155 Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat verzoeksters niet hebben aangetoond dat de Commissie, door de bestreden beschikkingen vast te stellen, een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend. Daarmee is niet voldaan aan de eerste voorwaarde voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap, namelijk een onrechtmatig gedrag van een instelling, zodat de voormelde vorderingen tot schadevergoeding dienen te worden afgewezen, zonder dat behoeft te worden onderzocht of aan de andere voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap is voldaan.
- 156 Bijgevolg dienen de beroepen in hun geheel te worden verworpen.

## Kosten

- 157 Ingevolge 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. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij, gelet op de verderingen van de Commissie, in de kosten te worden verwezen.

### HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer)

rechtdoende:

- 1) Verwerpt de beroepen.
- 2) Verwijst verzoeksters in de kosten.

Briët

Bellamy

Azizi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 13 december 1995.

De griffier

De waarnemend president van de Derde kamer

H. Jung

C. P. Briët