

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

14 juli 1998 *

In zaak T-119/95,

A. Hauer, wonende te Niederweiler (Duitsland), vertegenwoordigd door M. François en H. Neuhaus, advocaten te Bitburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Wurth, advocaat aldaar, Boulevard de la Pétrusse 100,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Brautigam, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

en

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K.-D. Borchardt, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerders,

* Procestaal: Duits.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 816/92 van de Raad van 31 maart 1992 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 86, blz. 83), en tot vergoeding van de door verzoeker wegens de toepassing van deze verordening geleden schade,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, C. W. Bellamy en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 4 maart 1998,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

- 1 In 1984 heeft de Raad ter bestrijding van de overproductie van melk in de Gemeenschap verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 vastgesteld, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 10). Daarbij is in verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968

(PB L 148, blz. 13; hierna: „verordening nr. 804/68”) een nieuw artikel 5 quater ingevoegd, bepalende dat gedurende vijf opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden, te beginnen op 1 april 1984, een extra heffing op melk wordt ingesteld over geleverde hoeveelheden melk die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden („quotum”), die voor elke producent of koper wordt bepaald (lid 1 van het nieuwe artikel 5 quater) binnen de grenzen van de voor iedere lidstaat vastgestelde „gegarandeerde totale hoeveelheid”, die gelijk is aan de som van de hoeveelheden melk die in het kalenderjaar 1981 zijn geleverd, verhoogd met 1 % (lid 3), en eventueel aangevuld met een extra hoeveelheid uit de „communautaire reserve” (lid 4). De extra heffing kon naar keuze van de lidstaat worden toegepast hetzij op de producenten, op basis van de geleverde hoeveelheden („formule A”), hetzij op de kopers, op basis van de hoeveelheden die hun door de producenten waren geleverd, in welk geval de heffing naar evenredigheid van hun leveringen aan de producenten werd doorberekend („formule B”).

- 2 Wegens de aanhoudende overschotsituatie in de melksector in 1986, heeft de Raad bij verordening (EEG) nr. 1335/86 van 6 mei 1986 tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 119, blz. 19), en verordening (EEG) nr. 1343/86 van 6 mei 1986 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 857/84 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 119, blz. 34), de gegarandeerde totale hoeveelheden voor het tijdvak 1987/1988 met 2 % en voor het tijdvak 1988/1989 met 1 % verlaagd, zonder vergoeding. Deze verlaging ging gepaard met een vergoedingsregeling voor de beëindiging van de productie, ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 1336/86 van de Raad van 6 mei 1986 tot vaststelling van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie (PB L 119, blz. 21).

- 3 In 1987 is bij verordening (EEG) nr. 775/87 van de Raad van 16 maart 1987 betreffende de tijdelijke schorsing van een deel van de referentiehoeveelheden bedoeld in artikel 5 quater, lid 1, van verordening nr. 804/68 (PB L 78, blz. 5; hierna: „verordening nr. 775/87”) overgegaan tot een tijdelijke schorsing van 4 % van elke referentiehoeveelheid voor het tijdvak 1987/1988 en van 5,5 % voor het tijdvak 1988/1989. Daartegenover stond voor de producenten een vergoeding van 10 ECU per 100 kg voor elk van deze tijdvakken.

- 4 Bij verordening (EEG) nr. 1111/88 van de Raad van 25 april 1988, tot wijziging van verordening nr. 775/87 (PB L 110, blz. 30; hierna: „verordening nr. 1111/88”), werd de bij verordening nr. 775/87 voorziene tijdelijke schorsing van 5,5 % van de referentiehoeveelheid voor drie nieuwe tijdvakken van twaalf maanden (1989/1990, 1990/1991 en 1991/1992) gehandhaafd. Artikel 1, lid 2, van deze verordening bepaalde ook, dat ter compensatie van de schorsing een degressieve vergoeding moest worden betaald van 8 ECU per 100 kg voor 1989/1990, 7 ECU per 100 kg voor 1990/1991 en 6 ECU per 100 kg voor 1991/1992.
- 5 In 1989 zijn bij verordening (EEG) nr. 3879/89 van de Raad van 11 december 1989, tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 378, blz. 1), de gegarandeerde totale hoeveelheden met 1 % verminderd teneinde de communautaire reserve te verhogen en aldus de toewijzing van extra referentiehoeveelheden aan bepaalde minder begunstigde producenten mogelijk te maken. Teneinde de niet-geschorste referentiehoeveelheden op peil te houden is bovendien bij verordening (EEG) nr. 3882/89 van de Raad van 11 december 1989, tot wijziging van verordening nr. 775/87 (PB L 378, blz. 6), het percentage van de tijdelijk geschorste referentiehoeveelheden verlaagd van 5,5 tot 4,5 %. Bij deze verordening is voorts de in verordening nr. 1111/88 bedoelde vergoeding verhoogd tot respectievelijk 10 ECU, 8,5 ECU en 7 ECU per 100 kg, per tijdvak van toepassing.
- 6 In 1991 zijn de gegarandeerde totale hoeveelheden bij verordening (EEG) nr. 1630/91 van de Raad van 13 juni 1991, tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 150, blz. 19), opnieuw verlaagd met 2 %, waarvoor een vergoeding werd toegekend bij de artikelen 1 en 2 van verordening (EEG) nr. 1637/91 van de Raad van 13 juni 1991 tot vaststelling van een vergoeding met betrekking tot de verlaging van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde referentiehoeveelheden en van een vergoeding voor de definitieve beëindiging van de melkproductie (PB L 150, blz. 30).
- 7 Ten slotte is bij verordening (EEG) nr. 816/92 van de Raad van 31 maart 1992, tot wijziging van verordening nr. 804/68 (PB L 86, blz. 83; hierna: „verordening nr. 816/92”), voor het tijdvak van 1 april 1992 tot en met 31 maart 1993, de regeling inzake de verlaging van de referentiehoeveelheden met 4,5 % verlengd, zonder dat in enige vergoeding werd voorzien.

8 De eerste twee overwegingen van de considerans van verordening nr. 816/92 luiden als volgt:

„overwegende dat de regeling inzake de extra heffing die is ingesteld bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 (...), op 31 maart 1992 afloopt; dat in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid een nieuwe regeling dient te worden vastgesteld die tot het jaar 2000 van kracht is; dat de huidige regeling derhalve in de tussentijdse periode verlengd dient te worden met een negende tijdvak van twaalf maanden; dat, overeenkomstig de voorstellen van de Commissie, de krachtens de onderhavige verordening vastgestelde totale hoeveelheid voor dat tijdvak tegen een vergoeding kan worden verlaagd, om de reeds aangevangen sanering voort te zetten;

overwegende dat de tijdelijke schorsing van een deel van de referentiehoeveelheden van het vierde tot en met het achtste tijdvak van twaalf maanden, als vastgesteld in verordening (EEG) nr. 775/87 (...), noodzakelijk was in verband met de marktsituatie; dat, wegens de aanhoudende overschotsituatie, 4,5 % van de referentiehoeveelheden voor leveringen niet in aanmerking moeten worden genomen in de gegarandeerde totale hoeveelheden voor het negende tijdvak; dat de Raad in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid definitief zal besluiten wat er met deze hoeveelheden moet gebeuren; dat het, daarvan uitgaande, dienstig is de betrokken hoeveelheid voor elke lidstaat te preciseren”.

9 Artikel 1, lid 3, van deze verordening wijzigt artikel 5 quater, lid 3, van verordening nr. 804/68 door toevoeging van het volgende punt:

„g) bedraagt de gegarandeerde totale hoeveelheid voor het tijdvak van 1 april 1992 tot en met 31 maart 1993, onverminderd een verlaging, in de loop van het tijdvak, rekening houdend met de voorstellen van de Commissie in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, met 1 % berekend op de in de tweede alinea van dit lid bedoelde hoeveelheden:

(1 000 ton)

(...)

Duitsland 27 154,205

(...)

De in verordening (EEG) nr. 775/87 bedoelde hoeveelheden die niet in de eerste alinea zijn opgenomen, luiden als volgt:

(1 000 ton)

(...)

Duitsland 1 360,215

(...)

De Raad zal in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid definitief besluiten wat er met deze hoeveelheden moet gebeuren.”

De feiten

- 10 Verzoeker is een Duitse melkproducent. Overeenkomstig de regels van de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten, was zijn melkproductie ten tijde van de feiten beperkt tot een referentiehoeveelheid die door de nationale administratie op basis van de in de loop van een referentiejaar geleverde hoeveelheid was bepaald. Bovendien beschikte hij over een extra referentiehoeveelheid die hij in de loop van de jaren 1990 en 1991 van de Duitse autoriteiten had gekocht.

- 11 Bij beslissing van 29 juni 1992 schorste de melkerij Erbeskopf eG, gevestigd te Thalfang (Duitsland), zonder vergoeding 4,74 % van verzoekers referentiehoeveelheid, overeenkomstig § 4 b VI juncto § 4 c VI, van de Milch-Garantiemengen-Verordnung, de nationale regeling betreffende de referentiehoeveelheden, die de toepasselijke gemeenschapsbepalingen overneemt.
- 12 Verzoekers bezwaar tegen deze beslissing werd door de bevoegde Duitse autoriteiten op 17 augustus 1993 afgewezen. Tot staving van deze afwijzing werd verwezen naar verordening nr. 816/92.
- 13 Bij brief van 16 maart 1995 verzocht hij de Commissie om gedeeltelijke nietigverklaring van de verordening en om betaling van een schadevergoeding.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 14 Bij op 12 mei 1995 neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 15 Hij concludeert dat het het Gerecht behage:

— verordening nr. 816/92 nietig te verklaren, voor zover daarbij niet is voorzien in een vergoeding voor het geschorste gedeelte van de referentiehoeveelheid;

- verzoeker een schadevergoeding van 59 827,21 DM toe te kennen;
- verweerders in de kosten te verwijzen.

16 De Raad, verweerder, concludeert dat het het Gerecht behage:

- de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren;
- de schadevordering af te wijzen;
- verzoeker in de kosten te verwijzen.

17 De Commissie, verweerster, concludeert dat het het Gerecht behage:

- de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover zij tegen haar is gericht;
- de schadevordering af te wijzen;
- verzoeker in de kosten te verwijzen.

18 Verzoeker en de Commissie zijn gehoord ter terechtzitting van 4 maart 1998. Op deze terechtzitting was de Raad niet vertegenwoordigd.

De vordering tot nietigverklaring

De ontvankelijkheid

Argumenten van partijen

- 19 Volgens de Raad moet de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk worden verklaard, omdat de bestreden verordening verzoeker niet rechtstreeks en individueel raakt (arresten Hof van 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Raad, 6/68, Jurispr. blz. 569, en 18 mei 1994, Codorniu/Raad, C-309/89, Jurispr. blz. I-1853). Zoals iedere andere marktdeelnemer in dezelfde situatie, wordt verzoeker door deze tekst slechts geraakt in zijn objectieve hoedanigheid van melkproducent.
- 20 De Commissie stelt, dat zij in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een handeling zoals verordening nr. 816/92, die is vastgesteld door de Raad, geen verweerster kan zijn. De conclusies tot nietigverklaring moeten dus niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover zij tegen haar zijn gericht.
- 21 Verzoeker heeft geen standpunt bepaald omtrent deze argumenten.

Beoordeling door het Gerecht

- 22 Om te beginnen herinnert het Gerecht eraan, dat volgens vaste rechtspraak de beroepstermijnen van openbare orde zijn en partijen en de rechter niet naar believen daarover kunnen beschikken (arrest Gerecht van 15 maart 1995, Cobrecaf

e.a./Commissie, T-514/93, Jurispr. blz. II-621, punt 40). Ingevolge artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering onderzoekt het Gerecht ambtshalve, of de beroepstermijn in acht is genomen (arrest Gerecht van 18 september 1997, Mutual Aid Administration Services/Commissie, T-121/96 en T-151/96, Jurispr. blz. II-1355, punt 39), ook al hebben partijen zoals in casu het geval was, daaromtrent geen standpunt bepaald.

- 23 Daar verzoekers conclusies strekken tot nietigverklaring van een verordening, geldt de beroepstermijn van twee maanden als bedoeld in artikel 173, vijfde alinea, van het Verdrag. Aangezien het gaat om een beroep tegen een op 1 april 1992 bekendgemaakte handeling, ging deze termijn krachtens artikel 102, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht in op 16 april 1992. Gelet op de extra termijn van zes dagen wegens afstand, als bedoeld in lid 2 van dit artikel, verstreek hij dus in de loop van de maand juni van hetzelfde jaar.
- 24 Daar het verzoekschrift op 12 mei 1995 is neergelegd, dat wil zeggen bijna drie jaar later, is het beroep te laat ingesteld.
- 25 Onder deze omstandigheden moet de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk worden verklaard, zonder dat op verweerders' middelen van niet-ontvankelijkheid behoeft te worden ingegaan.

De vordering tot schadevergoeding

- 26 Voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor door de instellingen veroorzaakte schade, als bedoeld in artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan: onrechtmatigheid van de aan de gemeenschapsinstelling verweten gedraging, bestaan van schade en een causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en die schade. Wat de aansprakelijkheid voor normatieve handelingen betreft, moet de aan de Gemeenschap

verweten gedraging volgens vaste rechtspraak (arrest Hof van 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, 5/71, Jurispr. blz. 975, punt 11, en arrest Gerecht van 15 april 1997, Schröder e.a./Commissie, T-390/94, Jurispr. blz. II-501, punt 52) een schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel opleveren. Indien de instelling de handeling heeft vastgesteld in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid, zoals het geval is op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet deze schending bovendien voldoende gekwalificeerd, dat wil zeggen klaarblijkelijk en ernstig, zijn (zie, met name, arrest Hof van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie, C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061, punt 12, en arrest Gerecht van 9 december 1997, Quiller en Heusmann/Raad en Commissie, T-195/94 en T-202/94, Jurispr. blz. II-2247, punten 48 en 49).

- 27 In de omstandigheden van de onderhavige zaak is het Gerecht van oordeel, dat in de eerste plaats het bestaan van een onrechtmatige gedraging van de instellingen moet worden onderzocht.

Het bestaan van een onrechtmatige handeling die tot de gestelde schade heeft geleid

- 28 In het kader van zijn conclusies tot nietigverklaring voert verzoeker drie verschillende middelen betreffende de onrechtmatigheid van verordening nr. 816/92 aan: schending van het eigendomsrecht, schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen en schending van het gelijkheidsbeginsel.

Eerste middel: schending van het eigendomsrecht

— Argumenten van partijen

- 29 Verzoeker betoogt, dat het eigendomsrecht deel uitmaakt van de algemene beginselen waarvan het Hof de naleving verzekert (arrest Hof van 13 december 1979,

Hauer, 44/79, Jurispr. blz. 3727, punt 17). Dat de bestreden verordening niet voorziet in een vergoeding voor de verlaging van de referentiehoeveelheid, heeft in casu hetzelfde gevolg als een onteigening, aangezien de boven het quotum verkochte melk aan de extra heffing is onderworpen. Dit gevolg komt dus neer op een verhandelingsverbod. Ook wanneer zij voortvloeit uit een wettelijke bepaling, kan een onteigening naar nationaal recht evenwel slechts plaatsvinden, mits de tekst op grond waarvan daartoe wordt overgegaan, de wijze en de hoogte van de vergoeding bepaalt. Bij gebrek aan vergoeding ontstaat een situatie die een schending van het eigendomsrecht vormt.

- 30 Volgens verzoeker verschilt zijn situatie op een wezenlijk punt van die in de zaken die leidden tot het arrest van het Gerecht van 13 juli 1995, O'Dwyer e. a./Raad (T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, Jurispr. blz. II-2071), waarop verweerders zich beroepen. Dienaangaande wijst hij erop, dat hij van de nationale autoriteiten referentiehoeveelheden heeft gekocht. Verweerders' redenering is dus niet van toepassing op deze hoeveelheden die de bescherming genieten die aan het eigendomsrecht toekomt, daar zij onder bezwarende titel zijn verkregen. Indien verzoeker op het tijdstip van de verkrijging had geweten, dat deze hoeveelheden zonder vergoeding konden worden teruggenomen, was hij niet overgegaan tot deze transactie, waar uiteindelijk alleen de nationale administratie baat bij heeft gehad.
- 31 Deze beperking van het eigendomsrecht is niet gerechtvaardigd door het gemeenschappelijk belang. De producenten hun inkomen doen verliezen is volkomen in strijd met de doelstellingen van artikel 39 van het Verdrag en is onevenredig aan de nagestreefde resultaten.
- 32 De Raad beklemtoont, dat inzake de referentiehoeveelheden geen eigendomsrecht kan bestaan dat los staat van de grond waaraan zij zijn verbonden. De in casu opgelegde verlaging van deze hoeveelheden kan het eigendomsrecht van de belanghebbenden dus in beginsel niet aantasten (arrest Hof van 22 oktober 1991, von-Deetzen, zaak C-44/89, Jurispr. blz. 5119, punt 27).

- 33 Het eigendomsrecht heeft in het gemeenschapsrecht geen absolute gelding. In het kader van een gemeenschappelijke marktordening wordt het eigendomsrecht enkel beschermd tegen een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor het betrokken recht in zijn kern wordt aangetast (arrest Hof van 11 juli 1989, Schröder, 265/87, Jurispr. blz. 2237, punt 15). In het onderhavige geval is van een dergelijke ingreep geen sprake, en beantwoordt de betwiste beperking duidelijk aan een oogmerk van algemeen belang. Gelet op het geringe belang van de betrokken verlaging, komt verzoekers landbouwbedrijf overigens geenszins in gevaar, en wordt zijn eigendomsrecht dus niet in zijn kern aangetast.
- 34 De Raad stelt voorts ook, dat het doel van artikel 39, lid 1, sub b, van het Verdrag, namelijk het inkomen van de landbouwers verzekeren, moet worden gecombineerd met dat van artikel 39, lid 1, sub c, namelijk de markten stabiliseren, waaraan onder bepaalde omstandigheden tijdelijk prioriteit kan worden toegekend (arresten Hof van 11 maart 1987, Van den Bergh en Jurgens en Van Dijk Food Products/Commissie, 265/85, Jurispr. blz. 1155, punt 20, en 19 maart 1992, Hierl, C-311/90, Jurispr. blz. I-2061, punt 13). In casu was een dergelijke prioriteit gerechtvaardigd.
- 35 De Commissie stelt dat het Gerecht reeds in voormeld arrest O'Dwyer/Raad verzoekers middel heeft afgewezen, waar het heeft verklaard, dat de schorsing bij verordening nr. 816/92 van de referentiehoeveelheid zonder vergoeding gerechtvaardigd was door de noodzaak de zuivelmarkt te stabiliseren en de structurele overschotten te beperken. Deze schorsing kan op zich dus geen schending van het eigendomsrecht vormen.
- 36 Verweerders betogen, dat ook in de zaken die leidden tot het arrest O'Dwyer e.a./Raad, bepaalde verzoekers extra referentiehoeveelheden hadden verkregen. Toch oordeelde het Gerecht, dat inzake de verlaging of schorsing van de referentiehoeveelheden geen onderscheid naar de oorsprong ervan mag worden gemaakt. Huns inziens is de vereiste stabilisatie van de markt niet met een dergelijk onderscheid in overeenstemming te brengen.

- 37 Volgens de Commissie zijn de aankopen van referentiehoeveelheden bij de nationale autoriteiten door de toepasselijke verordeningen niet toegestaan, aangezien dit soort transacties alleen mogelijk is tussen melkproducenten. Verzoeker heeft niet vermeld op welke rechtsgrondslag hij de extra hoeveelheden had verkregen. Verzoekers argument is dus irrelevant. Indien voor de verlaging niet met alle door de producenten gekochte extra hoeveelheden rekening werd gehouden, zou dit overigens leiden tot een zodanig volume, dat de verwezenlijking van de doelstellingen van verordening nr. 816/92 onmogelijk zou worden.

— Beoordeling door het Gerecht

- 38 Vooraf zij eraan herinnerd, dat verordening nr. 816/92 is vastgesteld na een aantal andere teksten waarbij eveneens in beperkingen van de referentiehoeveelheden is voorzien. In zijn arresten van 20 september 1988, Spanje/Raad (203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 15), en Hierl (reeds aangehaald, punt 21) oordeelde het Hof, dat de verordeningen nr. 1335/86 en nr. 1343/86, waarbij de aan elke lidstaat gegarandeerde totale hoeveelheid met 3 % werd verlaagd, en de bepaling van verordening nr. 775/87 waarbij werd voorzien in de schorsing van een deel van elke referentiehoeveelheid, niet in strijd waren met enige regel van gemeenschapsrecht. Voorts wees het Gerecht in zijn arrest O'Dwyer e. a./Raad een beroep zoals dat in de onderhavige zaak af, waarbij vergoeding werd gevorderd van de door verordening nr. 816/92 veroorzaakte schade. Ten slotte vond het Hof in zijn arrest van 15 april 1997, Irish Farmers Association e.a. (C-22/94, Jurispr. blz. I-1809, punt 42), in de bepaling van deze verordening die in de litigieuze verlaging voorziet, geen enkel element dat de geldigheid ervan zou kunnen aantasten. De onderhavige schadevordering moet in het licht van deze rechtspraak worden onderzocht.

- 39 Het volgens verzoeker geschonden eigendomsrecht is in het kader van de communautaire rechtsorde beschermd. Dit recht heeft evenwel geen absolute gelding, doch moet in relatie tot zijn sociale functie worden beschouwd. De Gemeenschap, die belast is met de verwezenlijking van doelstellingen van algemeen belang, kan daarbij dus het eigendomsrecht beperken, met name in het kader van een gemeenschappelijke marktordening, voor zover zulke beperkingen werkelijk aan deze doelstellingen beantwoorden en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidelbare ingreep (arresten Hof,

Hauer, reeds aangehaald, punt 23, en Schröder, reeds aangehaald, punt 15; arrest Hof van 10 januari 1992, Kühn, C-177/90, Jurispr. blz. I-35, punt 16; arrest Hof, Irish Farmers Association e.a., reeds aangehaald, punt 27; arrest Gerecht O'Dwyer e.a./Raad, reeds aangehaald, punt 98).

- 40 Bij het nastreven van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gaat de bij het Verdrag aan de gemeenschapswetgever toegekende politieke verantwoordelijkheid gepaard met een ruime beoordelingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid moet de gemeenschapsinstellingen met name in staat stellen ervoor te zorgen, mogelijke tegenstrijdigheden tussen de afzonderlijke doelstellingen te verzoenen, en in voorkomend geval aan deze of gene ervan tijdelijk de voorrang te geven overeenkomstig de eis van de economische gegevens of omstandigheden met het oog waarop zij hun besluiten nemen (reeds aangehaalde arresten Spanje/Raad, punt 10, en Hierl, punt 13). Aldus kunnen verlagingen van referentiehoeveelheden worden aanvaard, indien zij bedoeld zijn om het evenwicht tussen vraag en aanbod en de stabilisatie van de zuivelmarkt te waarborgen.
- 41 In casu strookt de verlaging van de referentiehoeveelheden waarin verordening nr. 816/92 voorziet, met deze vereisten. Zoals blijkt uit de considerans van deze verordening, was de schorsing van de referentiehoeveelheden namelijk bedoeld om de sanering van de zuivelmarkt, in verband waarmee de vorige jaren reeds andere en soortgelijke maatregelen waren genomen (zie de punten 2-7, supra), voort te zetten.
- 42 De betrokken verlaging was niet dermate aanzienlijk dat zij de grenzen van een duldbare ingreep overschreed en tastte dus de kern zelf van het eigendomsrecht niet aan. Zoals het Hof verklaarde in voormelde arresten Hierl (punten 13-15) en Spanje/Raad (punten 10 en 11), vormen tijdelijke verlagingen van referentiehoeveelheden waarin is voorzien om in geval van overproductie de doelstelling van de stabilisatie van de betrokken markten te bereiken, namelijk geen schending van het eigendomsrecht. Overigens volgt uit het arrest Irish Farmers Association e.a. (reeds aangehaald, punt 29), dat zelfs de omzetting van de tijdelijke verlaging van 4,5 % van de referentiehoeveelheden in een definitieve verlaging zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, geen schending van dit recht vormt.

- 43 Het Gerecht stelt overigens vast, dat voor zover het aan verzoeker meegedeelde verlagingpercentage, zoals hij stelt, 4,74 % bedroeg en niet 4,5 % zoals bepaald bij verordening nr. 816/92, de verantwoordelijkheid voor dit verschil bij de nationale autoriteiten ligt.
- 44 Gelet op voorgaande overwegingen moet ook verzoekers argument betreffende een vermeende schending van artikel 39 van het Verdrag worden afgewezen. In het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan de Raad namelijk tijdelijk de voorrang geven aan het doel dat erin bestaat de markt voor zuivelproducten te stabiliseren, aangezien die maatregelen via een rationele ontwikkeling van de productie bijdragen tot het behoud van een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking in de zin van artikel 39, lid 1, sub b, van het Verdrag (arrest O'Dwyer e.a./Raad, reeds aangehaald, punt 82, en wat in het algemeen het stelsel van de extra heffing betreft, arrest Hof van 17 mei 1988, Erpelding, 84/87, Jurispr. blz. 2647, punt 26).
- 45 Aangaande de van de nationale autoriteiten verkregen extra referentiehoeveelheden, voerde verzoeker geen enkel argument aan waaruit kan blijken, dat de extra hoeveelheden melk moeten worden onderscheiden van de oorspronkelijke referentiehoeveelheid. Extra hoeveelheden uitsluiten van de bij verordening nr. 816/92 vastgestelde verlaging, alleen omdat zij buiten de oorspronkelijk toegewezen referentiehoeveelheid om zijn verkregen, ware evenwel in strijd met de opzet van de bestreden verordening, die bedoeld is om de productieoverschotten onder controle te houden.
- 46 Anders dan verzoeker stelt, hadden ook in de zaken die leidden tot voormeld arrest O'Dwyer e.a./Raad, bepaalde verzoekers extra referentiehoeveelheden verkregen van de nationale autoriteiten (zie de punten 119-130 van het arrest). De aankoop van deze extra hoeveelheden is een economische keuze van de producenten waardoor zij het volume van hun leveringen kunnen verhogen. Deze producenten dragen dus bij tot de verhoging van het structurele overschot van de sector, zodat het gerechtvaardigd is, dat in het kader van de verlaging van hen een grotere inspanning wordt verlangd dan van andere producenten. De verlaging waarin

verordening nr. 816/92 voorziet, geldt dus naar evenredigheid van het geheel van de referentiehoeveelheden, zonder onderscheid naar de specifieke oorsprong ervan (zie arrest O'Dwyer e.a./Raad, reeds aangehaald, punt 128).

- 47 In deze omstandigheden moet verzoekers argument, voor zover het verwijst naar de bescherming van het eigendomsrecht, worden verworpen, zonder dat behoeft te worden beoordeeld, of het verkrijgen van de betrokken extra hoeveelheden, zoals de Commissie stelt, in strijd is met de toentertijd geldende regeling.
- 48 Het eerste middel moet dus in zijn geheel worden afgewezen.

Tweede middel: schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen

— Argumenten van partijen

- 49 Volgens verzoeker werd wegens de schorsing van de referentiehoeveelheden, tot de vaststelling van de bestreden verordening een vergoeding toegekend. Hij mocht er dus op vertrouwen dat hij deze bestanddelen van zijn vermogen kon behouden en daar ook verder op kon blijven rekenen. Bovendien heeft hij investeringen gedaan om zich de van de nationale autoriteiten verkregen hoeveelheden ten nutte te maken. Had hij kunnen vermoeden dat een dergelijke maatregel werd overwogen, had hij de extra hoeveelheden niet gekocht en evenmin investeringen gedaan.
- 50 Door het Gerecht daarom verzocht, heeft verzoeker ter terechtzitting zijn standpunt bepaald over de draagwijdte van het arrest *Irish Farmers Association e.a.*, en verklaard dat zijn situatie verschilde van die welke in die zaak aan de orde was, omdat hij in het kader van maatregelen van de nationale autoriteiten extra

referentiehoeveelheden had gekocht. Hij mocht er dus op rekenen dat hij die hoeveelheden zou kunnen exploiteren, doch een jaar na de aankoop ervan onderging hij de gevolgen van de wijziging van de regeling.

- 51 De Raad beklemtoont, dat de erkenning van een gewettigd vertrouwen bij melkproducenten met betrekking tot de handhaving van de vergoeding zonder beperking qua duur, zou neerkomen op een erkenning van verworven rechten ter zake, wat indruist tegen vaste rechtspraak (zie arrest Hof van 22 januari 1986, *Eridania e.a.*, 250/84, *Jurispr.* blz. 117, en arrest Spanje/Raad, reeds aangehaald).
- 52 Eerder reeds was enkele malen tot verlaging van de referentiehoeveelheden besloten, en niet altijd tijdelijk of tegen een vergoeding. Bovendien moet volgens vaste rechtspraak van het Hof een voorzichtig en bezonnen marktdeelnemer rekening houden met maatregelen die gelet op de marktontwikkeling noodzakelijk zijn (zie arrest Hof van 14 februari 1990, *Delacre e.a./Commissie*, C-350/88, *Jurispr.* blz. I-395). Gelet op deze ontwikkeling waren de betrokken verlagingen evenwel perfect te voorzien.
- 53 Volgens vaste rechtspraak, bevestigd door het arrest *O'Dwyer e.a./Raad* (reeds aangehaald, punten 48 en 49), mogen de marktdeelnemers volgens de Commissie geen gewettigd vertrouwen stellen in het voortduren van een situatie die in het kader van de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen kan worden gewijzigd. Op de omstandigheid dat elke verlaging van referentiehoeveelheden onder de eerdere regeling werd vergoed, kan geen gewettigd vertrouwen worden gebaseerd, aangezien de bij verordening nr. 816/92 ingevoerde nieuwe regeling in het kader van de uitoefening van een dergelijke beoordelingsbevoegdheid tot stand was gekomen.

— Beoordeling door het Gerecht

- 54 Allereerst herinnert het Gerecht eraan, dat iedere marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op het vertrouwensbeginsel kan beroepen. De marktdeelnemers mogen evenwel niet hun vertrouwen stellen in het voortduren van een bestaande situatie die in het kader van de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenschapsinstellingen kan worden gewijzigd. Dit is met name het geval op een gebied als dat van de gemeenschappelijke ordeningen van de landbouwmarkten, die voortdurend moeten kunnen worden aangepast, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie (zie arrest *Delacre e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 33; arrest Hof van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 80; arresten Gerecht van 15 december 1994, *Unifruit Hellas/Commissie*, T-489/93, Jurispr. blz. II-1201, punt 67, en 21 februari 1995, *Campo Ebro e.a./Raad*, T-472/93, Jurispr. blz. II-421, punt 61, en arrest *O'Dwyer e.a./Raad*, reeds aangehaald, punt 48). Wanneer bovendien een voorzichtig en bezonnen handelaar de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel kan voorzien, kan hij zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen, wanneer die maatregel wordt vastgesteld (arrest *Van den Bergh en Jurgens en Van Dijk Food Products/Commissie*, reeds aangehaald, punt 44).
- 55 Zoals blijkt uit het arrest *Irish Farmers Association e.a.* (reeds aangehaald, punt 22), hebben de Raad en de Commissie geen situatie in het leven geroepen waarin melkproducenten mochten vertrouwen op teruggave op de aangegeven data van tot dan geschorste referentiehoeveelheden. Nog vóór de datum waarop de bij verordening nr. 775/87 ingevoerde schorsing zou aflopen, is deze regeling namelijk bij verordening nr. 1111/88 verlengd. Deze laatste tekst voerde ook een vergoeding in die, anders dan die van verordening nr. 775/87, degressief was. Bovendien had de Commissie een formeel voorstel ingediend voor een verlaging van de referentiehoeveelheden zonder vergoeding, en dit voorstel op 31 december 1991 gepubliceerd (PB C 337, blz. 35). Ten slotte konden de melkproducenten op 31 maart 1992, toen de aldus verlengde regelingen afliepen, niet ontkennen, dat er inzake melkproductie nog steeds overschotten waren, zodat het stelsel van de extra heffing moest worden gehandhaafd. De duur van de regeling van tijdelijke schorsing was dus vanaf de inwerkingtreding en de verlenging ervan, onverbrekkelijk verbonden met de duur van het stelsel van de extra heffing.

- 56 In deze omstandigheden kan verzoeker, die bovendien geen enkel element heeft aangebracht ter weerlegging van deze vaststelling, dus niet beweren, dat de verwerende instellingen bij hem een gewettigd vertrouwen hebben doen ontstaan.
- 57 Evenmin kan hij zich op een gewettigd vertrouwen beroepen ter rechtvaardiging van zijn beslissing om investeringen te doen na de verkrijging van extra referentiehoeveelheden van de nationale autoriteiten. Dienaangaande zij erop gewezen, dat hij stelt deze hoeveelheden in 1990 en 1991 te hebben verkregen. Tijdens deze periode waren de referentiehoeveelheden krachtens verordening nr. 1111/88 evenwel tijdelijk geschorst. Zo moest verzoeker op het tijdstip van het verkrijgen van de betrokken hoeveelheden weet hebben van het bestaan van overschotten in de melkproductie en van de maatregelen tot schorsing van de referentiehoeveelheden waaruit bleek, hoewel daaraan een degressieve vergoeding was verbonden, dat de marktsituatie bijzonder was. In deze omstandigheden en ongeacht of, zoals de Commissie stelt, het verkrijgen van extra referentiehoeveelheden in strijd was met de destijds geldende regeling, moet worden vastgesteld, dat verzoeker door het verkrijgen van deze extra hoeveelheden een economische beslissing heeft genomen waarvan hij de gevolgen moet dragen.
- 58 Het tweede middel moet dus worden afgewezen.

Derde middel: schending van het gelijkheidsbeginsel

— Argumenten van partijen

- 59 Volgens verzoeker is de bij verordening nr. 816/92 toegepaste verlaging van de referentiehoeveelheden onrechtmatig, aangezien daarbij voor alle landbouwbedrijven een uniform verlagingpercentage is vastgesteld, waardoor deze verlaging in de praktijk grotere gevolgen heeft voor een klein dan voor een groot bedrijf. De invoering van een uniform verlagingpercentage is dus in strijd met het beginsel

van gelijke behandeling. Zij vormt ook een schending van artikel 39 van het Verdrag.

60 De Raad wijst erop, dat soortgelijke argumenten door het Hof reeds zijn verworpen in zijn voormelde arresten Spanje/Raad en Hierl. Volgens het Hof in dit laatste arrest vormt de uniforme toepassing van de schorsing van de referentiehoeveelheden op de grote en de kleine melkproducenten zonder onderscheid, geen schending van artikel 39 van het Verdrag. In casu zou dezelfde redenering moeten worden gevolgd.

61 Volgens de Raad is de bestreden verordening, zelfs indien zij is aangetast door een onregelmatigheid, niet in strijd met ter bescherming van de rechten van particulieren gegeven hogere rechtsregels. Zij kan dus niet de oorzaak van de gestelde schade zijn.

62 De Commissie herinnert eraan, dat volgens het Hof in het arrest Hierl (reeds aangehaald, punt 19) de omstandigheid dat een in het kader van een gemeenschappelijke marktordening genomen maatregel verschillende gevolgen kan hebben voor bepaalde producenten, niet als een discriminatie kan worden beschouwd, wanneer die maatregel is gebaseerd op objectieve criteria. De Commissie is van mening, dat zoals het Gerecht verklaarde in het arrest O'Dwyer e.a./Raad (reeds aangehaald, punt 117), de verlaging zonder vergoeding van de individuele referentiehoeveelheid over de periode 1992/1993 krachtens verordening nr. 816/92, niet als een onrechtmatige handeling is te beschouwen. Verzoeker heeft dus niet op deze gronden aanspraak op schadevergoeding.

— Beoordeling door het Gerecht

63 Het gelijkheidsbeginsel verlangt, dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling

objectief gerechtvaardigd is. De maatregelen die de gemeenschappelijke marktordening meebrengt, mogen derhalve slechts streeksgewijs of op basis van andere productie- of verbruikscondities worden gedifferentieerd, wanneer ter verzekering van een evenredige verdeling van voor- en nadelen tussen de betrokkenen, objectieve maatstaven worden gehanteerd (reeds aangehaalde arresten Spanje/Raad, punt 25, Irish Farmers Association e.a., punt 34, en O'Dwyer e.a./Raad, punt 113).

64 Dat een in het kader van een gemeenschappelijke marktordening genomen maatregel verschillende gevolgen kan hebben voor bepaalde producenten, al naar gelang van de specifieke aard van hun productie, kan dus niet worden beschouwd als een discriminatie, wanneer deze maatregel is gebaseerd op objectieve criteria, die zijn aangepast aan wat voor de algemene werking van de gemeenschappelijke marktordening vereist is (arrest Hof van 9 juli 1985, Bozetti, 179/84, Jurispr. blz. 2301, punt 34). Dat is het geval met de betrokken regeling van tijdelijke schorsing, die aldus is opgevat dat de geschorste hoeveelheden evenredig zijn aan de referentiehoeveelheden (zie de reeds aangehaalde arresten Hierl, punt 19, en O'Dwyer e.a./Raad, punt 117).

65 Ook het derde middel moet dus worden afgewezen.

66 Uit een en ander volgt, dat niet is gebleken van een onrechtmatige handeling van de instellingen die tot de gestelde schade zou hebben geleid. De schadevordering moet dus worden afgewezen, zonder dat behoeft te worden nagegaan, of aan de andere aansprakelijkheidsvoorwaarden is voldaan.

Kosten

67 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld en de Raad en de Commissie zulks hebben gevorderd, moet hij in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart de vordering tot nietigverklaring niet-ontvankelijk.
- 2) Wijst de schadevordering af.
- 3) Verwijst verzoeker in de kosten.

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 1998.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf