ARREST VAN HET HOF
19 september 1985 *

In de gevoegde zaken 194-206/83,

Asteris AE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Athene (zaak 194/83),

Strymon Ellas — Adelfoi Bitzidi AE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Serrè (zaak 195/83),

Adelfoi Chatziathanassiadi AVE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Serrè (zaak 196/83),

Amvrosia — Konservopiia Veroias AEVE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Veria (zaak 197/83),

Elliniki Viomichania Eidon Diatrofis AE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Larissa (zaak 198/83),

Eteria Emporiou & Antiprossopeion Eisagogiki-Exagogiki Darva EPE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Egio (zaak 199/83),

Sevath AVE Syneteristiki Eteria Viomichanikis Anaptixeos Thrakis, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Xanthi (zaak 200/83),

Anonymos Viomichaniki Eteria Konservon D. Nomikos, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Athene, (zaak 201/83),

Intra Anonymos Viomichaniki & Emporiki Eteria, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Athene (zaak 202/83),

Viomichania Trofimon AE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Kalamata (zaak 203/83),

Adelfoi Kanakari AVE & Exagogiki Eteria Georgikon Proionton, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Athene (zaak 204/83),

* Procestaal: Grieks.

Syneteristika Ergostasia Konservopoiias Voriou Ellados AE — Sekove AE, naamloze vennootschap naar Grieks recht, gevestigd te Thessaloniki (zaak 205/83),

Omospondia Georgikon Sineterismon Thessalonikis, coöperatieve vereniging naar Grieks recht, gevestigd te Thessaloniki (zaak 206/83),

vertegenwoordigd door I. E. Stamoulis, C. D. Arvanitis en N. I. Tsiokas, advocaten te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Rue Philippe-II 34 B,

verzoeksters,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur D. Gouloussis en B. Jansen, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Beschel, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een vordering tot schadevergoeding krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, G. Bosco, O. Due en C. Kakouris, kamerpresidenten P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: D. Louterman, administrateur

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 1985,

het navolgende

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 september 1983, hebben de vennootschap Asteris, gevestigd te Athene, en twaalf andere vennootschappen naar Grieks recht, alle producenten van tomatenconcentraat, krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden ten gevolge van de onjuiste vaststelling van de communautaire steun voor tomatenconcentraat in de verkoopseizoenen 1981/1982 en 1982/1983.

Context en voorwerp van het geschil

2 Ten einde het geschil in zijn juridische context te plaatsen, dient eraan te worden herinnerd, dat bij verordening nr. 516/77 van de Raad van 14 maart 1977 (PB 1977, L 73, blz. 1) de bepalingen betreffende de gemeenschappelijke ordening van de markten in de sector van op basis van groenten en fruit verwerkte produkten zijn gewijzigd en dat volgens artikel 20 van deze verordening het beheer van de marktordening wordt toevertrouwd aan de Commissie, die beslist volgens de procedure van het „comité van beheer". Bij verordening nr. 1152/78 van 30 mei 1978 (PB 1978, L 144, blz. 1) heeft de Raad deze marktordening aangevuld door invoeging, in verordening nr. 516/77, van de nieuwe artikelen 3 bis tot en met 3 quater, waarbij een steunregeling is ingesteld voor de produktie van bepaalde produkten, waaronder tomatenconcentraat en perziken op siroop. Luidens de considerans van deze verordening heeft deze regeling tot doel, „de concurrentiepositie van de communautaire produkten/te versterken/ door middel van maatregelen die het mogelijk maken deze produkten te verkopen tegen prijzen waardoor zij met die van de voornaamste producerende derde landen kunnen concurreren".

3 Luidens artikel 3 bis is de steunregeling gebaseerd op contracten tussen producenten en verwerkende bedrijven. Voor leveringen op basis van deze contracten wordt een minimumprijs vastgesteld die de verwerkende bedrijven aan de producenten moeten betalen. Deze prijs werd berekend op basis van het gemiddelde van de prijzen die door de verwerkende bedrijven voor de grondstoffen waren betaald in

het verkoopseizoen dat voorafging aan de invoering van de nieuwe regeling; de minimumprijs is voor elk verkoopseizoen aangepast met inachtneming van de ontwikkeling van de grondstoffenprijzen en van de produktiekosten.

4 Artikel 3 ter bepaalt dat het bedrag van de steun zodanig wordt vastgesteld, dat het verschil tussen de prijzen van de communautaire produkten en die van de produkten uit derde landen wordt overbrugd, met dien verstande dat voor de bepaling van de prijs van de communautaire produkten rekening wordt gehouden met de overeenkomstig artikel 3 bis vastgestelde minimumprijs en met de „verwerkingskosten", zonder rekening te houden met de bedrijven die de hoogste onkosten hebben.

5 Volgens artikel 3 quater worden de bepalingen ter uitvoering van de artikelen 3 bis en 3 ter vastgesteld volgens de procedure van artikel 20, dat wil zeggen door de Commissie volgens de procedure van het comité van beheer. Hetzelfde geldt voor de vaststelling van de minimumprijs en van het steunbedrag.

6 Op basis van artikel 3 quater van verordening nr. 516/77 heeft de Commissie voor elk verkoopseizoen de steunbedragen vastgesteld. Wat met name tomatenconcentraat betreft, wordt de steun vastgesteld voor een produkt met een standaard-concentratiegraad, een droge-stofgehalte van ten minste 28 maar minder dan 30%, verpakt in standaardverpakkingen van een bepaald, naar gelang van het verkoopseizoen verschillend gewicht. Bij verordening nr. 1610/78 van 10 juli 1978 (PB 1978, L 188, blz. 19) heeft de Commissie „coëfficiënten" vastgesteld ten einde rekening te kunnen houden met de verschillen in concentratiegraad van het produkt alsook met de omstandigheid, dat de prijs toeneemt naarmate kleinere verpakkingen worden gebruikt dan de standaardverpakking, bedoeld in de verordening houdende vaststelling van de steunbedragen. Er zij op gewezen, dat deze coëfficiënten worden toegepast op het voor het referentieprodukt vastgestelde steunbedrag en niet op de bij de bepaling van het steunbedrag in aanmerking genomen elementen.

7 Aldus luidde de gemeenschapsregeling toen de Akte betreffende de toetreding van Griekenland tot stand kwam (PB 1979, L 291, blz. 17). De artikelen 58 en 59 van deze Akte voorzien in een regeling voor de geleidelijke aanpassing van de Griekse landbouwprijzen aan het uit de verschillende gemeenschappelijke marktordeningen voortvloeiende prijspeil. Uitgangspunt vormt artikel 58, lid 2, dat de Griekse producenten marktprijzen waarborgt die gelijkwaardig zijn aan die welke zij onder het voordien geldende nationale stelsel verkregen. Artikel 59, lid 2, voorziet voor

de op basis van tomaten of perziken verwerkte produkten die onder verordening nr. 516/77 vallen, in een aanpassing in zeven etappes, waarvan de bijzonderheden verder in deze bepaling zijn geregeld.

8 Artikel 103 Toetredingsakte stelt de voorwaarden vast voor de toepassing op Griekenland van de steunregeling van verordening nr. 516/77. Dit artikel bepaalt in lid 1, dat de in artikel 3 bis van verordening nr. 516/77 bedoelde minimumprijs wordt vastgesteld op de grondslag van de prijzen die in Griekenland voor het voor verwerking bestemde produkt aan de producenten werden betaald en die gedurende een nader te bepalen representatieve periode onder het voordien geldende nationale stelsel zijn geconstateerd. Bedoelde periode is bepaald bij verordening nr. 41/81 van de Raad van 1 januari 1981 (PB 1981, L 3, blz. 12).

9 Volgens artikel 103, lid 3, wordt het bedrag van de in Griekenland toegekende communautaire steun zodanig vastgesteld, dat het verschil tussen het overeenkomstig artikel 3 ter van verordening nr. 516/77 bepaalde peil van de prijzen van de produkten uit derde landen, en het peil van de prijzen van Griekse produkten, vastgesteld met inachtneming van de op vorenbeschreven wijze geconstateerde minimumprijs en van de „in Griekenland geldende" verwerkingskosten, wordt gecompenseerd.

10 Op grond van voormelde bepalingen heeft de Commissie bij verordening nr. 1963/81 van 10 juli 1981 (PB 1981, L 192, blz. 11) voor het eerst voor het verkoopseizoen 1981/1982 verschillende produktiesteunbedragen vastgesteld voor Griekenland enerzijds en de overige Lid-Staten anderzijds. Tegelijkertijd heeft de Commissie bij verordening nr. 1962/81 van dezelfde datum (ibid., blz. 13) coëfficiënten vastgesteld om rekening te kunnen houden met de met de verpakking van de produkten samenhangende variabele kosten. Laatstgenoemde verordening is wat haar beginsel betreft, identiek met de oorspronkelijke verordening nr. 1610/78.

11 Voor het verkoopseizoen 1982/1983 werden de bedragen van de produktiesteun steeds volgens dezelfde beginselen vastgesteld bij verordening nr. 1585/82 van de Commissie van 12 juni 1982 (PB 1982, L 178, blz. 20). Daarnaast werden de coëfficiënten overgenomen in verordening nr. 1602/82 van de Commissie van 22 juni 1982 (PB 1982, L 179, blz. 16).

12 In hun beroep vorderen verzoeksters vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden ten gevolge van de onjuiste vaststelling van de produktiesteun voor tomatenconcentraat in de verkoopseizoenen 1981/1982 en 1982/1983. Hun vordering berust op gronden die voor de twee verkoopseizoenen ten dele verschillen.

13 Met betrekking tot het verkoopseizoen 1981/1982 stellen verzoeksters, dat bij vergelijking van de stukken van het comité van beheer en de in verordening nr. 1963/81 van de Commissie opgenomen bepalingen blijkt, dat de Commissie zonder enige rechtvaardiging de oorspronkelijk aan het comité van beheer voorgestelde bedragen met 6,41 Ecu heeft verminderd.

14 Voorts voeren zij aan, dat de coëfficiënten voor de berekening van de steun voor tomatenconcentraat in kleinere verpakkingen dan de in verordening nr. 1962/81 omschreven standaardverpakking, in hun nadeel hebben gewerkt, omdat voor de verschillende gewichtscategorieën een enkele coëfficiënt is toegepast op een steunbedrag dat voor de Griekse producenten lager was dan voor de producenten in de overige Lid-Staten. Dit verschil in behandeling zou onverenigbaar zijn met het non-discriminatiebeginsel van artikel 40, lid 3, tweede alinea, EEG-Verdrag en met artikel 103, lid 3, Toetredingsakte, omdat geen rekening is gehouden met de reële verpakkingskosten in Griekenland.

15 Wat het verkoopseizoen 1982/1983 betreft, richten de bezwaren van verzoeksters zich niet tegen de vaststelling van de steun op zich, doch enkel tegen de distorsie die te hunnen nadele is veroorzaakt door de toepassing van de coëfficiënten vastgesteld bij de voor dat seizoen geldende verordening nr. 1602/82.

16 Met betrekking tot de vermindering van de steun voor het verkoopseizoen 1981/1982 erkent de Commissie dat zij, gevolg gevend aan de oproep van de Raad om zuinig om te gaan met de geldmiddelen van de Gemeenschap, een uniforme vermindering van 6,41 Ecu heeft toegepast zowel op de steun aan de Griekse producenten als op die aan de producenten in de overige Lid-Staten. De Commissie stelt dat geen enkele bepaling haar ertoe verplicht het bedrag van de steun voor tomatenconcentraat ieder jaar precies vast te stellen op het niveau dat voortvloeit uit de door het comité van beheer bestudeerde gegevens, en dat zij in deze materie in ieder geval over een discretionaire bevoegdheid beschikt, die zij uitoefent in het kader van het algemene economisch beleid van de Gemeenschap en met name van het landbouwbeleid.

17 Met betrekking tot dit aspect van het geding zij erop gewezen, dat verzoeksters zich ter betwisting van de wettigheid van een verordening van de Commissie niet

kunnen beroepen op verschillen tussen de vastgestelde bepalingen en de voorbereidende stukken die de bij het comité van beheer ingediende voorstellen weergeven. Aan de inhoud van die voorstukken kan immers niet de waarde worden toegekend van een rechtsregel op grond waarvan het door de Commissie in overleg met het comité van beheer genomen definitieve besluit zou kunnen worden bestreden. Bijgevolg kan geen rekening worden gehouden met hetgeen verzoeksters ten bewijze van de omvang van de door hen geleden schade afleiden uit de vergelijking van de oorspronkelijk bij het comité van beheer ingediende voorstellen betreffende de minimumgrondstoffenprijs en de verwerkingskosten.

18 Gevraagd om de strekking van hun beroep te preciseren, hebben verzoeksters trouwens uitdrukkelijk erkend dat zij niet de voor de vaststelling van de steun in aanmerking genomen waarden betwisten, doch uitsluitend opkomen tegen de onjuiste vaststelling van de coëfficiënten die dienen om, op basis van het steunbedrag voor de in de verordeningen van de Commissie omschreven standaardverpakking, het steunbedrag voor in kleinere verpakkingen aangeboden tomatenconcentraat te berekenen.

Ten gronde

19 Het Hof heeft in het heden gewezen arrest in zaak 192/83 (Helleense Republiek/ Commissie) reeds de bezwaren onderzocht die zijn ingebracht tegen de bij verordening nr. 1615/83 van de Commissie van 15 juni 1983 (PB 1983, L 159, blz. 48) vastgestelde coëfficiënten voor het verkoopseizoen 1983/1984. Gelijk uit de overwegingen van dat arrest blijkt, is door genoemde verordening de toepasselijkheid van de door verzoeksters in deze zaak betwiste, voor eerdere verkoopseizoenen geldende coëfficiënten in feite eenvoudig verlengd. Aangezien verzoeksters zich op dit punt bij het betoog van de Griekse regering hebben aangesloten, kan worden volstaan met te verwijzen naar voornoemd arrest, waarin het Hof heeft vastgesteld dat het stelsel van coëfficiënten onwettig is in zoverre het ertoe leidt, dat de Griekse producenten geen passende compensatie ontvangen voor de extra verwerkingskosten verbonden aan het gebruik van andere verpakkingen dan de standaardverpakking bedoeld in de verordening van de Commissie, waarbij voor Griekenland enerzijds en de overige Lid-Staten anderzijds verschillende steunbedragen zijn vastgesteld. Deze vaststelling heeft op gelijke gronden eveneens te gelden voor de verordeningen nrs. 1962/81 en 1602/82 van de Commissie, waarbij de coëfficiënten zijn vastgesteld voor het verkoopseizoen 1981/1982 respectievelijk het verkoopseizoen 1982/1983.

20 De vraag rijst dan, of de onwettigverklaring van de vaststelling van de door verzoeksters bestreden coëfficiënten een voldoende grond is om de Gemeenschap aansprakelijk te achten.

21 Volgens verzoeksters is de Gemeenschap aansprakelijk voor de gevolgen van handelingen met algemene strekking van de Commissie. Volgens de rechtspraak van het Hof evenwel kan de Gemeenschap slechts onder buitengewone omstandigheden aansprakelijk worden gesteld voor de gevolgen van normatieve handelingen (zie dienaangaande met name de arresten van 2 december 1971, zaak 5/71, Zukkerfabrik Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975; en 25 mei 1978, gevoegde zaken 83 en 94/76 en 4, 15 en 40/77, Bayerische HNL e.a., Jurispr. 1978, blz. 1209).

22 Volgens deze rechtspraak kan van aansprakelijkheid van de Gemeenschap slechts sprake zijn in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. In het arrest van 25 mei 1978 beklemtoonde het Hof, dat de vaststelling dat een normatieve handeling niet geldig is — gelijk dit in casu het geval is -, op zichzelf niet volstaat om deze aansprakelijkheid te doen ontstaan, en dat van de particulier kan worden gevergd dat hij binnen redelijke grenzen bepaalde voor zijn economische belangen schadelijke gevolgen van een normatieve handeling draagt, zelfs indien deze handeling ongeldig is verklaard. Nog steeds volgens dit arrest kan van schadevergoeding slechts sprake zijn, indien de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheden klaarblijkelijk ernstig heeft miskend.

23 In dit verband zij erop gewezen, dat het Hof in het heden gewezen arrest in zaak 192/83 (Helleense Republiek/Commissie) heeft overwogen, dat de vaststelling van de bestreden coëfficiënten het gevolg is van een technische fout die weliswaar objectief gezien tot ongelijke behandeling van de Griekse producenten heeft geleid, doch die niet kan worden aangemerkt als een gekwalificeerde schending van een hogere rechtsregel, noch als een klaarblijkelijk ernstige miskenning door de Commissie van de grenzen van haar bevoegdheden. Uit de overwegingen van arrest 192/83 volgt met name, dat de door de Commissie voor de vaststelling van de coëfficiënten gehanteerde methode geen inbreuk maakt op het bepaalde in artikel 103, lid 3, Toetredingsakte.

24 Uit het vorenoverwogene volgt, dat verzoeksters zich niet in een zodanige positie bevinden, dat de Gemeenschap aansprakelijk kan worden geacht, zulks gelet op de criteria waarnaar artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag verwijst. Mitsdien moet hun beroep worden verworpen.

Kosten

25 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens paragraaf 3, eerste alinea, van dit artikel kan het Hof evenwel wegens bijzondere redenen de kosten compenseren.

26 Uit het voorgaande volgt, dat verzoeksters een redelijke grond hadden om het bedrag van de hun toegekende steun te betwisten, ook al kan de Gemeenschap uit dien hoofde niet aansprakelijk worden geacht. Bijgevolg komt het billijk voor, de kosten te compenseren.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt de beroepen.

2) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Pescatore Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 september 1985.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart