ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

26 juni 2008 *

In zaak T-94/98,

Alfonsius Alferink, wonende te Heeten (Nederland), en de 67 andere verzoekers wier namen in de bijlage zijn vermeld, aanvankelijk vertegenwoordigd door H. Bronkhorst en E. Pijnacker Hordijk, vervolgens door H. Bronkhorst, E. Pijnacker Hordijk en J. Sluysmans, en ten slotte door E. Pijnacker Hordijk, advocaten,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn als gemachtigde,

verweerster,

betreffende een beroep krachtens artikel 178 EG-Verdrag (thans artikel 235 EG) en artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, tweede alinea, EG), strekkende tot vergoeding van de schade die verzoekers stellen te hebben geleden als gevolg van het feit dat de Commissie inbreuk zou hebben gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel door de vaststelling van verordening (EEG) nr. 1033/89 van

* Procestaal: Nederlands.

20 april 1989 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1546/88 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 110, blz. 27), waarin niet duidelijk en nauwkeurig zou zijn bepaald dat de melkproductie moest worden hervat vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf,

wijst

HET GERECHT
VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, M. E. Martins Ribeiro (rapporteur) en K. Jürimäe, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 september 2007,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten

en voor de omschakeling van het melkveebestand (PB L 131, blz. 1), voorzag in de toekenning van een niet-leverings- of omschakelingspremie aan producenten die zich ertoe verbonden, gedurende vijf jaar geen melk of zuivelproducten in de handel te brengen, respectievelijk gedurende vier jaar geen melk of zuivelproducten in de handel te brengen en hun melkveebestand op de rundvleesproductie om te schakelen.

2 Melkproducenten die uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een verbintenis zijn aangegaan, zijn de zogenoemde „SLOM-producenten"; het acroniem SLOM komt van de uitdrukking „slachten en omschakelen", die hun verplichtingen in het kader van de niet-leverings- of omschakelingsregeling omschrijft.

3 Bij verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 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), en bij verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), werd met ingang van 1 april 1984 een extra heffing ingesteld op de hoeveelheden melk die werden geleverd boven een bepaalde referentiehoeveelheid, die voor elke koper binnen de grenzen van een aan elke lidstaat gegarandeerde totale hoeveelheid werd bepaald. De van de extra heffing vrijgestelde referentiehoeveelheid was gelijk aan de hoeveelheid melk of melkequivalent die in het referentiejaar hetzij door een producent was geleverd, hetzij door een melkfabriek was gekocht, naargelang van de door de lidstaat gekozen formule. Het referentiejaar voor het Koninkrijk der Nederlanden was 1983.

4 De nadere voorschriften voor de toepassing van de extra heffing bedoeld in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten (PB L 148, blz. 13), werden vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 (PB L 132, blz. 11). Deze laatste verordening is ingetrokken bij verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 139, blz. 12), die met name ertoe strekte de ter zake toepasselijke regelgeving algeheel te herzien (eerste overweging van de considerans van die verordening).

5 De producenten die ingevolge een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis geen melk hadden geleverd gedurende het door de betrokken lidstaat gekozen referentiejaar, waren uitgesloten van de toekenning van een referentiehoeveelheid.

6 Bij arresten van 28 april 1988, Mulder (120/86, Jurispr. blz. 2321; hierna: „arrest Mulder I"), en Von Deetzen (170/86, Jurispr. blz. 2355; hierna: „arrest Von Deetzen I"), verklaarde het Hof verordening nr. 857/84, zoals aangevuld bij verordening nr. 1371/84, ongeldig, voor zover zij niet voorzag in de toekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten die, ter uitvoering van een op grond van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis, gedurende het door de betrokken lidstaat gekozen referentiejaar geen melk hadden geleverd.

7 Naar aanleiding van de arresten Mulder I en Von Deetzen I (punt 6 supra) stelde de Raad op 20 maart 1989 verordening (EEG) nr. 764/89 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2) vast, die op 29 maart 1989 in werking is getreden. Hiermee wilde hij het mogelijk maken dat aan de in die arresten bedoelde categorie producenten een specifieke referentiehoeveelheid werd toegekend van 60 % van hun productie in de loop van de twaalf maanden voorafgaande aan hun uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis tot niet-levering of omschakeling.

8 Artikel 3 bis, lid 1, sub a tot en met d, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89 bepaalt:

„Aan de in artikel 12, sub c, derde alinea, bedoelde producenten:

[…]

wordt voorlopig, op een binnen drie maanden vanaf 29 maart 1989 door hen in te dienen aanvraag, een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen, op voorwaarde dat deze producenten:

a) hun activiteit niet hebben gestaakt in het kader van artikel 2, leden 3 en 4, van verordening […] nr. 1078/77 of hun melkveebedrijf niet in zijn geheel hebben overgedragen vóór het verstrijken van de periode van niet-levering of omschakeling;

b) ter ondersteuning van hun aanvraag ten genoegen van de bevoegde instantie kunnen aantonen dat zij in staat zijn om de aangevraagde referentiehoeveelheid op hun bedrijf te produceren;

c) zich ertoe verbinden melk of andere producten rechtstreeks aan de consument te verkopen en/of aan een koper te leveren;

d) zich ertoe verbinden om, voor wat de specifieke referentiehoeveelheid betreft, tot het einde van de regeling van de extra heffing geen aanvraag in te dienen om in aanmerking te komen voor een programma waarbij afstand van referentiehoeveelheden wordt gedaan."

9 Artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, bepaalt:

„Indien de producent binnen twee jaar te rekenen vanaf 29 maart 1989 ten genoegen van de bevoegde instantie kan bewijzen dat hij de rechtstreekse verkoop en/of de leveringen daadwerkelijk heeft hervat en indien deze rechtstreekse verkoop en/of deze leveringen tijdens de laatste twaalf maanden een niveau van 80 % of meer van de voorlopige referentiehoeveelheid hebben bereikt, wordt de specifieke referentiehoeveelheid hem definitief toegewezen. Is dat niet het geval dan gaat de voorlopige referentiehoeveelheid in haar geheel terug naar de communautaire reserve […]"

10 Artikel 12, sub c, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, bepaalt dat „voor de toepassing van artikel 3 bis als producent [wordt] beschouwd de landbouwexploitant, natuurlijke of rechtspersoon of groepering van natuurlijke of rechtspersonen, waarvan het bedrijf op het geografische grondgebied van de Gemeenschap is gelegen".

11 Artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 preciseert:

„In de zin van deze verordening wordt verstaan onder:

d) bedrijf: het geheel van productie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd."

12 Artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1033/89 van de Commissie van 20 april 1989 (PB L 110, blz. 27), luidt als volgt:

„De in artikel 3 bis, lid 1, van verordening […] nr. 857/84 bedoelde aanvraag [van een specifieke referentiehoeveelheid] wordt door de betrokken producent bij de door de lidstaat aangewezen bevoegde instantie ingediend overeenkomstig de door deze lidstaat vastgestelde voorschriften. Ook moet de producent kunnen aantonen dat hij nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de in artikel 5, lid 2, van verordening (EEG) nr. 1391/78 van de Commissie bedoelde goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie.

De bevoegde instantie meldt de ontvangst van de aanvraag, verifieert of de in bovengenoemd lid 1 vastgestelde voorwaarden zijn vervuld en registreert de schriftelijke verbintenissen van de producent.

Als bewijzen dat de producent in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid te produceren, kunnen in aanmerking worden genomen:

— de rechtstreekse verkoop en/of de leveranties van melk sedert het verstrijken van de periode van niet-levering of omschakeling;

— de melkveestapel, in de zin van artikel 1, lid 1, sub b, van verordening […] nr. 1391/78, die op het bedrijf wordt gehouden;

— het permanente grasland en/of de oppervlakte voedergewassen van het bedrijf, zoals blijkend uit het vruchtwisselingsplan en de ingezaaide oppervlakte;

— de in artikel 3, punt 1, tweede alinea, van verordening […] nr. 857/84 bedoelde investeringen."

13 De producenten die verbintenissen tot niet-levering of omschakeling waren aangegaan en die ingevolge verordening nr. 764/89 een zogenoemde „specifieke" referentiehoeveelheid hebben ontvangen, worden „SLOM I-producenten" genoemd.

14 Bij arrest van 11 december 1990, Spagl (C-189/89, Jurispr. blz. I-4539), verklaarde het Hof artikel 3 bis, lid 1, eerste streepje, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, ongeldig, voor zover producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling krachtens een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis vóór 31 december, respectievelijk vóór 30 september 1983 ten einde liep, van de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid op grond van deze bepaling werden uitgesloten.

15 Naar aanleiding van het arrest Spagl (punt 14 supra) stelde de Raad op 13 juni 1991 verordening (EEG) nr. 1639/91 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 150, blz. 35) vast, waarbij de door het Hof ongeldig verklaarde voorwaarden werden geschrapt, zodat aan de betrokken producenten een specifieke referentiehoeveelheid kon worden toegekend. Deze producenten worden doorgaans „SLOM II-producenten" genoemd.

16 Bij interlocutoir arrest van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie (C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-3061; hierna: „arrest Mulder II"), verklaarde het Hof de Europese Economische Gemeenschap aansprakelijk voor de schade die sommige

melkproducenten hadden geleden doordat zij verbintenissen krachtens verordening nr. 1078/77 waren aangegaan en vervolgens ten gevolge van de toepassing van verordening nr. 857/84 geen melk in de handel hadden kunnen brengen. Het Hof verzocht partijen de bedragen die moesten worden betaald, in gemeen overleg vast te stellen.

17 Bij arrest van 27 januari 2000, Mulder e.a./Raad en Commissie (C-104/89 en C-37/90, Jurispr. blz. I-203), deed het Hof uitspraak over het bedrag van de schadevergoeding die was gevorderd door de verzoekers in de zaken waarin het arrest Mulder II (punt 16 supra) was gewezen.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

18 Verzoekers, A. Alferink en 67 andere in Nederland gevestigde melkproducenten, zijn in het kader van verordening nr. 1078/77 een verbintenis tot niet-levering aangegaan.

19 Op grond van de relevante regelgeving hebben verzoekers bij de Nederlandse autoriteiten een aanvraag tot toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid ingediend, waardoor zij in staat werden gesteld bepaalde hoeveelheden melk te produceren zonder onderworpen te zijn aan de extra heffing. Aan bepaalde verzoekers is een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid toegewezen, en aan anderen een definitieve specifieke referentiehoeveelheid.

20 Na de toewijzing van de hierboven bedoelde specifieke referentiehoeveelheden hebben de Nederlandse autoriteiten controles uitgevoerd om na te gaan of bij de productie van de referentiehoeveelheden door verzoekers was voldaan aan de gemeenschapsrechtelijke voorwaarden. Toen de Nederlandse autoriteiten vaststelden dat de melkproductie niet was hervat vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf of vanuit dezelfde bedrijfsorganisatorische en economische eenheid als waarvan sprake ten tijde van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis, aangezien verzoekers voor de melkproductie gebruikmaakten van van derden gehuurde productiemiddelen, waren zij van mening dat niet was voldaan aan de gemeenschapsrechtelijke

voorwaarden voor de toewijzing van een definitieve referentiehoeveelheid. Bijgevolg hebben zij geen definitieve referentiehoeveelheid toegekend aan de verzoekers aan wie een voorlopige referentiehoeveelheid was toegewezen, en de definitieve referentiehoeveelheid ingetrokken van de producenten aan wie een dergelijke referentiehoeveelheid was toegewezen.

21 Verzoekers hebben bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven beroep ingesteld tegen de beschikkingen van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: „ministerie") waarbij hun een definitieve referentiehoeveelheid werd geweigerd dan wel de aan hen verleende definitieve referentiehoeveelheid werd ingetrokken. Zij voerden in het bijzonder aan dat, anders dan bedoeld ministerie betoogde, in de relevante regelgeving niet als voorwaarde voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid was gesteld, dat de melkproductie moest worden hervat vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf of vanuit dezelfde bedrijfsorganisatorische en economische eenheid als waarvan sprake ten tijde van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft hun beroep verworpen.

22 Eén van de verzoekers, G. J. Hulter, heeft bij de Rechtbank te 's-Gravenhage een vordering uit onrechtmatige daad ingesteld op grond dat de voorwaarden voor de omzetting van een voorlopige in een definitieve referentiehoeveelheid niet of onvoldoende tot uitdrukking kwamen in de beschikking van de minister en in de relevante regelgeving, dan wel dat niet tijdig deugdelijke voorlichting was gegeven over de voorwaarden voor de definitieve toekenning van een referentiehoeveelheid. De vordering werd afgewezen bij vonnis van 20 januari 1999.

23 Tegen dit vonnis heeft Hulter hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage, dat het vonnis van de Rechtbank te 's-Gravenhage heeft bekrachtigd bij arrest van 17 februari 2000.

24 Hulter heeft beroep in cassatie ingesteld bij de Hoge Raad der Nederlanden. Het cassatieberoep werd bij arrest van 8 maart 2002 verworpen.

Procesverloop

25 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 juni 1998, hebben Alferink en de 67 verzoekers wier namen in de bijlage erbij zijn vermeld, het onderhavige beroep ingesteld.

26 Op 30 september 1998 heeft bij het Gerecht een informele bijeenkomst plaatsgevonden waaraan de vertegenwoordigers van partijen hebben deelgenomen. Tijdens die bijeenkomst hebben partijen de gelegenheid gehad om hun opmerkingen te maken over de door het Gerecht uitgevoerde analytische classificatie van de zaken met betrekking tot de SLOM-producenten.

27 Bij beschikking van de president van de Vierde kamer van 8 oktober 1998 heeft het Gerecht de behandeling van de onderhavige zaak geschorst.

28 Op 17 mei 2000 heeft bij het Gerecht een tweede informele bijeenkomst plaatsgevonden waaraan de vertegenwoordigers van partijen hebben deelgenomen.

29 Op 17 januari 2002 heeft bij het Gerecht een derde informele bijeenkomst plaatsgevonden waaraan de vertegenwoordigers van partijen hebben deelgenomen. Op die bijeenkomst werd in overeenstemming met de partijen besloten de behandeling van de zaak te schorsen tot de uitspraak van het arrest van de Hoge Raad der Nederlanden.

30 Bij beschikking van de president van de Eerste kamer van 30 maart 2004 heeft het Gerecht de hervatting van de behandeling van de onderhavige zaak gelast. Bijgevolg werd de Commissie een termijn gegeven om haar verweerschrift in te dienen. Vervolgens hebben de partijen respectievelijk een memorie van repliek en een memorie van dupliek ingediend.

31 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht bij het begin van het nieuwe gerechtelijke jaar is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Vijfde kamer, naar welke kamer de onderhavige zaak dan ook is verwezen.

32 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

33 Partijen zijn ter terechtzitting van 25 september 2007 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

34 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— als vergoeding van de schade die zij als gevolg van het ondeugdelijke vaststellen van artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88 hebben geleden, de Gemeenschap te veroordelen tot betaling van de in de bijlage bij hun verzoekschrift vermelde bedragen, te vermeerderen met een rente ad 8 % per jaar vanaf 23 februari 1998 tot aan de dag van volledige betaling;

— de Gemeenschap in de kosten te verwijzen.

35 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

Exceptie van onwettigheid van verordening nr. 1546/88

Argumenten van partijen

36 Ter terechtzitting hebben verzoekers een middel voorgedragen ontleend aan de onwettigheid van verordening nr. 1546/88, op grond dat deze verordening een discriminatie in het leven roept tussen de SLOM-producenten en de andere melkproducenten en het gewettigd vertrouwen schendt.

37 De Commissie heeft gesteld dat er sprake was van een nieuw middel, dat op die grond niet-ontvankelijk moest worden verklaard.

Beoordeling door het Gerecht

38 Uit artikel 44, lid 1, sub c, juncto artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht volgt dat het inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen dient te bevatten, en dat nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, moet evenwel ontvankelijk worden verklaard (arrest Hof van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap, C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punt 29; beschikking president Derde kamer Hof van 13 november 2001, Dürbeck/Commissie, C-430/00 P, Jurispr. blz. I-8547, punt 17; arrest Gerecht van 8 maart 2007, France Télécom/Commissie, T-340/04, Jurispr. blz. II-573, punt 164).

39 In casu moet worden vastgesteld dat het middel inzake de onwettigheid van verordening nr. 1546/88 een nieuw middel is dat niet steunt op gegevens, rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken, en niet kan worden beschouwd als een middel dat een uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt (zie in die zin arrest Gerecht van 28 november 2002, Scan Office Design/Commissie, T-40/01, Jurispr. blz. II-5043, punt 96). Verzoekers hebben overigens niet aangegeven waarom de exceptie van onwettigheid eerst ter terechtzitting kon worden opgeworpen. Het middel dient dus niet-ontvankelijk te worden verklaard.

De vordering tot schadevergoeding

Argumenten van partijen

40 Verzoekers brengen in herinnering dat hun bedrijf, als gevolg van de vele jaren tussen het aangaan van de niet-leveringsverbintenis en de toewijzing van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid, niet langer geschikt was om de vroeger door hen uitgeoefende melkveehouderij te hervatten, zodat zij gebruik hebben gemaakt van van derden gehuurde productiemiddelen, zoals een stal of een melkinstallatie. De voorlopige referentiehoeveelheden die aan verzoekers waren toegewezen, zijn om die reden niet omgezet in definitieve hoeveelheden, en de toegewezen definitieve hoeveelheden werden ingetrokken.

41 Zij betogen dat volgens het ministerie, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Commissie het gemeenschapsrecht, en in het bijzonder artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, aldus moet worden uitgelegd dat als voorwaarde voor de toekenning van een definitieve referentiehoeveelheid gold, dat de voorlopige referentiehoeveelheid geproduceerd was op het oorspronkelijke SLOM-bedrijf of binnen dezelfde bedrijfsorganisatorische en economische eenheid als waarvan sprake ten tijde van het aangaan van

de SLOM-verbintenis. Bij gebruikmaking van van derden gehuurde productiemiddelen was dus niet voldaan aan de voorwaarden voor de toekenning van een referentiehoeveelheid.

42 Bij brief van 15 februari 1995 preciseerde de Commissie in antwoord op een brief van verzoekers van 13 oktober 1994, dat de beschikking van het College van Beroep voor het bedrijfsleven volgens haar de stand van het gemeenschapsrecht correct weergaf op het punt van het bedrijf waarop de specifieke referentiehoeveelheid moest worden geproduceerd, te weten het oorspronkelijke SLOM-bedrijf, of een gedeelte daarvan, met inbegrip van alle uitbreidingen daarvan tot op het tijdstip van de toewijzing van de voorlopige referentiehoeveelheid. De Commissie verwees in dat verband naar het arrest van het Hof van 3 december 1992, O'Brien (C-86/90, Jurispr. blz. I-6251), en inzonderheid naar de punten 16 en 17 ervan, waaruit duidelijk zou blijken dat het relevante bedrijf het bedrijf is zoals dat bestond ten tijde van de toekenning van de referentiehoeveelheid, waarbij als voorwaarde voor de toekenning van een definitieve hoeveelheid gold dat „de betrokken producent nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie" (punt 17).

43 In dezelfde brief voegde de Commissie hieraan toe dat uit de haar door verzoekers' raadslieden voorgelegde feiten bleek dat verzoekers zich niet in de in het vorige punt bedoelde situatie bevonden, aangezien zij het oorspronkelijke SLOM-bedrijf exploiteerden, maar niet voor de productie van de specifieke referentiehoeveelheid, dan wel het bedrijf waarop de referentiehoeveelheid werd geproduceerd ná de toekenning van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid hadden verworven. Voorts preciseerde de Commissie dat eventuele overwegingen aangaande de huur van de middelen voor de productie van de specifieke referentiehoeveelheden moeten worden getoetst aan haar eerdere overwegingen betreffende het tijdstip van verwerving van die middelen en het tijdstip waarop zij aan het oorspronkelijke SLOM-bedrijf waren toegevoegd. De Commissie merkte ten slotte op dat het arrest van het Hof van 15 januari 1991, Ballmann (C-341/89, Jurispr. blz. I-25), niet over SLOM-producenten ging, terwijl dit wel het geval was voor de verzoekers die haar hadden aangeschreven.

44 Verzoekers zijn evenwel van mening dat uit artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, blijkt dat de aanvrager van een voorlopige referentiehoeveelheid niet meer in het bezit hoefde te zijn van het hele oorspronkelijke SLOM-bedrijf. Immers, voor zover het voldoende is dat er nog slechts een — zelfs beperkt — gedeelte van dat bedrijf wordt geëxploiteerd, zou de voorlopig toegekende referentiehoeveelheid noodzakelijkerwijze met andere

bedrijfsmiddelen worden geproduceerd. Volgens verzoekers is het dus voldoende dat de producent nog in het bezit is van een gedeelte van de productie-eenheden die hij beheerde ten tijde van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis.

45 Bovendien bevestigen de overige bepalingen van artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, dat de toegekende referentiehoeveelheid in belangrijke mate mag worden geproduceerd met bedrijfsmiddelen die niet behoren tot het oorspronkelijke SLOM-bedrijf. Verzoekers merken in dat verband op dat het permanente grasland en/of de oppervlakte voedergewassen van het bedrijf, zoals blijkend uit het vruchtwisselingsplan en de ingezaaide oppervlakten, wordt aanvaard als bewijs dat de producent in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid te produceren. Artikel 3 bis bevat in het geheel niet de beperking, dat het permanente grasland of de andere oppervlakten tot het oorspronkelijke SLOM-bedrijf moeten behoren. Volgens verzoekers geldt hetzelfde beginsel voor de in het laatste streepje van artikel 3 bis bedoelde investeringen, die doorgaans betrekking hebben op de periode na afloop van de SLOM-overeenkomst (namelijk de investeringen in het kader van een ontwikkelingsplan dat vóór 1 oktober 1984 is ingediend).

46 Voorts voorzagen verordening nr. 1078/77 en de op basis daarvan vastgestelde uitvoeringsverordeningen niet in de verplichting om het bedrijf waarvoor een SLOM-verbintenis was aangegaan ongewijzigd te laten. Indien het de bedoeling van de wetgever was dat de melkproductie zou worden hervat vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf dan wel middels dezelfde bedrijfseconomische en organisatorische eenheid als waarvan sprake ten tijde van het aangaan van de SLOM-verbintenis, had hij dit expliciet in de communautaire regelgeving moeten opnemen.

47 Uit verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, en uitvoeringsverordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, in onderlinge samenhang gelezen, volgt volgens verzoekers dus dat de producent met gebruik van door hem beheerde productie-eenheden de aangevraagde referentiehoeveelheden moest kunnen produceren, waarbij in elk geval een deel van de daartoe gebruikte productie-eenheden moest overeenstemmen met de productie-eenheden waarover hij beschikte bij het aangaan van de niet-leveringsverbintenis. Anders dan de Commissie betoogt, bepalen die verordeningen in elk geval niet dat de productie moest worden hervat vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf dan wel binnen dezelfde bedrijfsorganisatorische en economische eenheid als waarvan sprake ten tijde van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis.

48 Bijgevolg heeft de Commissie, door regelgeving vast te stellen waarin de hierboven bedoelde voorwaarde niet uitdrukkelijk was opgenomen en die dus ondeugdelijk, dubbelzinnig en onduidelijk was, een onrechtmatige daad begaan waarvoor zij aansprakelijk is, aangezien zij in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld, welk beginsel ook van toepassing is inzake de wijze waarop regelgeving tot stand dient te komen en eist dat regelgeving deugdelijk dient te zijn. Verzoekers verwijzen in dit verband naar de resolutie van de Raad van 8 juni 1993 betreffende de redactionele kwaliteit van communautaire wetgeving (PB C 166, blz. 1).

49 Aangaande de schade en het causale verband tussen het onrechtmatige handelen en de schade betogen verzoekers dat er sprake is van aan de Commissie toe te rekenen onrechtmatig handelen ten gevolge waarvan zij schade hebben geleden. Zij stellen dat zij voldeden aan alle voorwaarden voor de toekenning van een voorlopige referentiehoeveelheid, namelijk de voorwaarde dat zij in staat waren om de referentiehoeveelheid te produceren op hun bedrijf zoals bestaand ten tijde van het indienen van de aanvraag. Het standpunt van de Nederlandse autoriteiten, die volgens de Commissie van mening waren dat verzoekers de melkproductie niet vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf hadden hervat, dan wel de productie niet zelfstandig en voor eigen rekening en risico hadden hernomen, toont volgens verzoekers slechts aan dat zij, vanwege de dubbelzinnigheid van de communautaire regelgeving, hun productie niet volledig vanaf hun oorspronkelijke SLOM-bedrijf hadden hervat. Was de communautaire regelgeving duidelijker geweest, dan hadden zij kunnen kiezen voor productie met andere productiemiddelen dan die waarmee zij hun bedrijf hadden uitgebreid, en dus voor een andere manier van productie, vanaf hun oorspronkelijke SLOM-bedrijf.

50 Verzoekers, met uitzondering van H. J. ten Have, hebben de Commissie bij brief van 23 februari 1998 verzocht de door hen geleden schade te vergoeden, welk verzoek de Commissie bij brief van 17 april 1998 heeft afgewezen. Zij preciseren dat zij bereid zijn nader bewijs aan te bieden ter onderbouwing van hun standpunt.

51 De Commissie brengt om te beginnen enerzijds in herinnering dat volgens vaste rechtspraak voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap drie voorwaarden moeten zijn vervuld, te weten: onrechtmatigheid van de verweten gedraging, bestaan van schade en causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en de gestelde schade. Anderzijds is het door verzoekers aangevoerde vereiste dat regelgeving deugdelijk moet zijn een uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel, op grond waarvan het Hof zou hebben geoordeeld dat een regeling die aan rechtssubjecten verplichtingen oplegt, duidelijk en nauwkeurig moet zijn, opdat deze

ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest Hof van 16 januari 2003, Cipra en Kvasnicka, C-439/01, Jurispr. blz. I-745, punt 49), en dat bij de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht rekening moet worden gehouden met de formulering en de context van de bepaling, en met de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft. Volgens de Commissie voldoet artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, aan dat criterium.

52 De Commissie stelt dat verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, een uitvoeringsverordening is die zij heeft vastgesteld op grond van de door de Raad vastgestelde verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, zodat zij in samenhang met deze laatste verordening moet worden gelezen. De hoofdverplichting is in de verordening van de Raad opgenomen en de uitvoeringsverordening kan slechts bepaalde nadere voorwaarden of criteria opleggen.

53 Onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 3 bis, leden 1, sub b, en 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, betoogt de Commissie dat uit de samenhang tussen deze twee bepalingen volgt dat de definitieve toewijzing van de specifieke referentiehoeveelheid slechts kan plaatsvinden indien de rechtstreekse verkoop en/of de leveringen daadwerkelijk zijn hervat op het oorspronkelijke bedrijf van de SLOM-producent. Iedere SLOM-producent heeft dan ook bij zijn aanvraag voor een specifieke referentiehoeveelheid een verklaring afgelegd volgens welke „hij in staat is om de toegewezen specifieke referentiehoeveelheid ook daadwerkelijk op zijn bedrijf te produceren".

54 Voorts merkt de Commissie op dat artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, uitdrukkelijk verwijst naar artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, en in de derde alinea bepaalt: „als bewijzen dat de producent in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid te produceren, kunnen in aanmerking worden genomen […]". Deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, en richt zich in de eerste plaats tot de nationale uitvoeringsinstanties die dienen te beoordelen of een SLOM-producent voldoet aan de in de verordening van de Raad opgenomen voorwaarde dat hij in staat is de referentiehoeveelheid op zijn bedrijf te produceren. De Commissie merkt op dat deze bepaling een niet-uitputtende lijst („kunnen") bevat van bewijzen die nationale uitvoeringsinstanties kunnen aanvaarden in het kader van

deze voorwaarde, waarbij de bewijsvoering „overeenkomstig door de lidstaat vast te stellen voorschriften" dient te geschieden.

55 De Commissie preciseert dat verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, duidelijk vaststelt dat de SLOM-producent moet kunnen aantonen dat hij in staat is om de aangevraagde referentiehoeveelheid op zijn bedrijf te produceren. Volgens de Commissie moet deze voorwaarde door de Nederlandse autoriteiten worden beoordeeld en werd zij door hen in die zin uitgelegd, dat de productie moest worden hervat vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf of vanuit dezelfde bedrijfsorganisatorische en economische eenheid als waarvan sprake op het tijdstip van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis, welke uitlegging door het College van Beroep voor het bedrijfsleven is bevestigd. Verzoekers kunnen de Commissie niet verantwoordelijk houden voor deze uitlegging door de Nederlandse autoriteiten, die overigens niet hebben gesuggereerd dat de Europese regelgeving dubbelzinnig zou zijn.

56 De Commissie stelt vast dat verzoekers geen argumenten hebben aangevoerd om aan te tonen dat artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, niet duidelijk en nauwkeurig is en hen niet in staat stelde ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen te treffen. Wat haar eigen verordening betreft, meent de Commissie dat deze duidelijk is en nauwkeurige aanwijzingen geeft betreffende de bewijzen die de nationale autoriteiten in aanmerking kunnen nemen om te beoordelen of een producent heeft voldaan aan de door de verordening van de Raad vooropgestelde voorwaarde dat hij moet kunnen aantonen dat hij in staat is om de aangevraagde referentiehoeveelheid op zijn bedrijf te produceren. Voorts preciseert de Commissie in dupliek, dat verzoekers zelf hebben erkend (zie punt 47 supra) dat de producenten de aangevraagde referentiehoeveelheden middels door hen beheerde productie-eenheden moesten kunnen produceren, met dien verstande dat een deel van de gebruikte productie-eenheden moest overeenstemmen met de productie-eenheden waarover zij beschikten ten tijde van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis. Artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, dat slechts beoogt uitvoering te geven aan artikel 3 bis van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, is dus, zoals dit laatste voorschrift, duidelijk voor verzoekers en moet conform de door de Commissie gegeven uitlegging worden uitgelegd, zodat zij haar niet kunnen verwijten onrechtmatig te hebben gehandeld. Mitsdien moet het beroep tot schadevergoeding worden verworpen.

57 Betreffende de schade en het causale verband betoogt de Commissie dat verzoekers weliswaar stellen dat zij allen in staat waren om de referentiehoeveelheid op hun

bedrijf, zoals bestaand op het tijdstip van het indienen van hun aanvraag voor een dergelijke hoeveelheid, te produceren, maar dat uit hun verzoekschrift niet duidelijk blijkt of zij in staat waren die hoeveelheid op het oorspronkelijke SLOM-bedrijf te produceren. In ieder geval hebben de Nederlandse autoriteiten vastgesteld dat verzoekers de melkproductie niet vanaf het oorspronkelijke SLOM-bedrijf hebben hervat, dan wel de productie niet zelfstandig en voor eigen rekening en risico hebben hernomen, wat overigens door de Nederlandse rechterlijke instanties is bevestigd. Gegeven het feit dat verzoekers niet voldeden aan de in de verordening van de Raad vastgestelde voorwaarden, kunnen zij niet stellen dat er een causaal verband bestaat tussen de geleden schade en het beweerdelijk ondeugdelijke karakter van de verordening van de Commissie.

58 Wat ten slotte de omvang van de schade betreft, is de Commissie van mening dat het verzoekschrift niet voldoende elementen bevat om haar toe te laten haar standpunt te bepalen. Verzoekers hebben onvoldoende duidelijk gemaakt in hoeverre zij in staat waren de aangegeven referentiehoeveelheid te produceren op het oorspronkelijke SLOM-bedrijf. De Commissie behoudt zich het recht voor in het vervolg van de procedure terug te komen op de aard en de omvang van de schade.

Beoordeling door het Gerecht

59 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor de schade die door haar instellingen is veroorzaakt, als bedoeld in artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, tweede alinea, EG), aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan, te weten: onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, het bestaan van schade en een oorzakelijk verband tussen deze gedraging en de gestelde schade (arrest Hof van 29 september 1982, Oleifici Mediterranei/EEG, 26/81, Jurispr. blz. 3057, punt 16; arrest Gerecht van 30 mei 2006, Blom e.a./Raad en Commissie, T-87/94, Jurispr. blz. II-1385, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Bovendien is het volgens vaste rechtspraak aan de verzoekende partij om aan de gemeenschapsrechter bewijsmateriaal over te leggen ten bewijze dat de aan de instellingen verweten gedraging onrechtmatig is, dat er werkelijk schade is geleden

en dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de gedraging en de geleden schade (arrest Hof van 21 mei 1976, Roquette Frères/Commissie, 26/74, Jurispr. blz. 677, punten 22-24, en arrest Gerecht van 8 mei 2007, Citymo/Commissie, T-271/04, Jurispr. blz. II-1375, punt 159).

61 Ook moet eraan worden herinnerd dat wanneer aan één van die cumulatieve voorwaarden niet is voldaan, het beroep in zijn geheel moet worden verworpen, zonder dat de overige voorwaarden behoeven te worden onderzocht (arrest Hof van 15 september 1994, KYDEP/Raad en Commissie, C-146/91, Jurispr. blz. I-4199, punten 19 en 81, en arrest Gerecht van 20 februari 2002, Förde-Reederei/Raad en Commissie, T-170/00, Jurispr. blz. II-515, punt 37).

62 Wat de eerste van voornoemde voorwaarden betreft, die eerst moet worden onderzocht, vereist de rechtspraak dat wordt aangetoond dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen (arrest Hof van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 42). Het beslissende criterium voor de vaststelling dat is voldaan aan het vereiste dat de schending voldoende gekwalificeerd moet zijn, is de kennelijke en ernstige overschrijding door de betrokken gemeenschapsinstelling van de grenzen waarbinnen haar beoordelingsbevoegdheid dient te blijven. Wanneer deze instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge heeft, kan de enkele inbreuk op het gemeenschapsrecht volstaan voor het bewijs van een voldoende gekwalificeerde schending (arrest Hof van 10 december 2002, Commissie/Camar en Tico, C-312/00 P, Jurispr. blz. I-11355, punt 54; arrest Gerecht van 12 juli 2001, Comafrica en Dole Fresh Fruit Europe/Commissie, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 en T-225/99, Jurispr. blz. II-1975, punt 134).

63 In deze zaak betogen verzoekers dat de aan de Commissie verweten gedraging onrechtmatig is wegens schending van het voorzorgsbeginsel. Eigenlijk refereren verzoekers, hoewel zij stellen dat de Gemeenschap aansprakelijkheid is op grond dat de Commissie het voorzorgsbeginsel heeft geschonden, in casu aan het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien zij de Commissie verwijten dat zij in de betrokken regeling de voorwaarden voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid niet duidelijk en nauwkeurig heeft vastgesteld.

64 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat, zoals ook het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een rechtsregel is die rechten aan particulieren toekent, waarvan de schending de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap tot gevolg kan hebben (arrest Gerecht van 6 december 2001, Emesa Sugar/Raad, T-43/98, Jurispr. blz. II-3519, punt 64; zie eveneens arrest Mulder II, punt 16 supra, punt 15), ook het rechtszekerheidsbeginsel een rechtsregel is die rechten aan particulieren toekent.

65 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat zowel het Hof als het Gerecht reeds hebben geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel een fundamenteel beginsel van gemeenschapsrecht is, hetwelk inzonderheid verlangt dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen zouden kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen zouden kunnen treffen (arresten Hof van 9 juli 1981, Gondrand en Garancini, 169/80, Jurispr. blz. 1931, punt 17; 13 februari 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Jurispr. blz. I-431, punt 27; 16 oktober 1997, Banque Indosuez e.a., C-177/96, Jurispr. blz. I-5659, punt 27; 14 april 2005, België/Commissie, C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 30, en 21 juni 2007, ROM-projecten, C-158/06, Jurispr. blz. I-5103, punt 25; arresten Gerecht van 14 juli 1997, Interhotel/Commissie, T-81/95, Jurispr. blz. II-1265, punt 61, en 7 november 2002, Vela en Tecnagrind/Commissie, T-141/99, T-142/99, T-150/99 en T-151/99, Jurispr. blz. II-4547, punt 391).

66 Die rechtszekerheid is in het bijzonder een dwingend vereiste in het geval van een regeling die financiële consequenties kan hebben (arrest ROM-projecten, punt 65 supra, punt 26).

67 Bijgevolg moet worden vastgesteld of de voorwaarden voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid duidelijk waren uiteengezet in de tekst van artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89.

68 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een gemeenschapsrechtelijke bepaling rekening dient te worden gehouden met zowel de bewoordingen en de context als de doelstellingen van deze bepaling (arrest Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 11, en arrest Banque Indosuez e.a., punt 65 supra, punt 18).

69 Hiervan uitgaande moet worden vastgesteld, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, dat gegeven het feit dat verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, een uitvoeringsverordening is, aangezien daarmee uitvoering wordt gegeven aan verordening nr. 857/84, zij moet worden uitgelegd in overeenstemming met deze laatste verordening (arrest Hof van 26 oktober 2006, Kibler, C-275/05, Jurispr. blz. I-10569, punt 20; zie eveneens in die zin arrest Hof van 22 oktober 1991, Von Deetzen, C-44/89, Jurispr. blz. I-5119, punt 14), waarvan de geldigheid overigens niet wordt betwist in het kader van de onderhavige zaak.

70 Hierbij zij in de eerste plaats opgemerkt dat artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, bepaalt dat producenten voor wie de periode van niet-levering of omschakeling krachtens de uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis na 31 december 1983, respectievelijk na 30 september 1983 ten einde loopt, onder bepaalde voorwaarden een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid krijgen. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 3 bis, lid 1, sub a, van die verordening dat een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid kan worden toegekend op voorwaarde dat de betrokkene zijn activiteit niet heeft gestaakt of zijn melkveebedrijf niet in zijn geheel heeft overgedragen vóór het verstrijken van de periode van niet-levering of omschakeling (arrest Hof van 27 januari 1994, Herbrink, C-98/91, Jurispr. blz. I-223, punt 11).

71 In de tweede plaats stelt artikel 3 bis, lid 1, sub b, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, als voorwaarde voor de toekenning van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid, dat de producent ter ondersteuning van zijn aanvraag kan aantonen dat hij in staat is om de aangevraagde referentiehoeveelheid op zijn bedrijf te produceren.

72 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat de in artikel 3 bis van verordening nr. 857/84 vervatte regeling van de specifieke referentiehoeveelheden, die naar aanleiding van de arresten Mulder I en Von Deetzen I (punt 6 supra) bij verordening nr. 764/89 is ingevoerd teneinde te garanderen dat een specifieke referentiehoeveelheid kon worden toegekend aan producenten die ter nakoming van een uit hoofde van verordening nr. 1078/77 aangegane verbintenis in het referentiejaar geen melk hadden geleverd, het algemene beginsel bekrachtigt, dat elke referentiehoeveelheid gebonden blijft aan de grond ten aanzien waarvan zij is toegekend (arrest Herbrink, punt 70 supra, punt 12).

73 Uit verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, volgt dus dat de producent die een niet-leveringsverbintenis is aangegaan slechts een specifieke referentiehoeveelheid toegewezen kan krijgen indien hij nog steeds geheel of ten dele in het bezit is van zijn oorspronkelijke SLOM-bedrijf, en aantoont dat hij in staat is om deze hoeveelheid op zijn bedrijf te produceren.

74 Vastgesteld moet worden dat verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, niet afwijkt van de bij verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, ingevoerde regeling.

75 Artikel 3 bis van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, past immers slechts de voorschriften betreffende de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, toe, waar het in herinnering brengt dat de producent bij de door de lidstaat aangewezen bevoegde instantie moet aantonen dat hij nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie. Deze bepaling bevat voorts een niet-uitputtende lijst van de elementen die in aanmerking kunnen worden genomen ten bewijze dat de producent in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid te produceren, te weten, de rechtstreekse verkoop of de levering van melk sedert het verstrijken van de periode van niet-levering of omschakeling, de melkveestapel die op het bedrijf wordt gehouden, het permanente grasland of de oppervlakte voedergewassen van het bedrijf, zoals blijkend uit het vruchtwisselingsplan en de ingezaaide oppervlakte, en de zonder ontwikkelingsplan verrichte investeringen.

76 Wanneer artikel 3 bis, lid 1, derde alinea, derde streepje, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, bepaalt dat de bewijzen dat de producent in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid te produceren, kunnen bestaan in het permanente grasland en/of de oppervlakte voedergewassen „van het bedrijf", kan deze uitdrukking dus slechts worden opgevat als een verwijzing naar het door de producent geëxploiteerde bedrijf, dat geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf is als hij exploiteerde bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie. Zij kan dus niet aldus worden uitgelegd dat bedoelde gronden kunnen behoren tot een ander dan het door de producent geëxploiteerde bedrijf.

77 Dezelfde uitlegging moet worden gegeven aan artikel 3 bis, lid 1, derde alinea, tweede streepje, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, op grond waarvan de melkveestapel, die eveneens in aanmerking kan worden genomen ten bewijze dat de producent in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid te produceren, op „het bedrijf" moet worden gehouden. Ook deze uitdrukking kan slechts worden opgevat als een verwijzing naar het door de producent geëxploiteerde bedrijf, dat geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf is als hij exploiteerde bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie. Deze bepaling strekt er dus juist toe, te vermijden dat een producent de specifieke referentiehoeveelheid gaat produceren met dieren die op een ander dan het door hem geëxploiteerde bedrijf worden gehouden.

78 Hetzelfde geldt voor de investeringen bedoeld in artikel 3 bis, lid 1, derde alinea, vierde streepje, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, die om dezelfde redenen als hierboven vermeld in de punten 76 en 77 verband moeten houden met het door de betrokken producent geëxploiteerde bedrijf en daar dus niet los van kunnen staan.

79 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof met betrekking tot de overgang van het bedrijf door middel van cessie of teruggave na het einde van de pacht, reeds heeft geoordeeld dat de gehele regeling van de referentiehoeveelheden berust op het beginsel dat de referentiehoeveelheid wordt overgedragen met de grond ten aanzien waarvan zij is toegekend, en dat, met het doel dit beginsel eveneens te bekrachtigen voor de specifieke referentiehoeveelheden, in artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, dan ook de in artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84 gestelde voorwaarde wordt aangescherpt door het vereiste dat de producent nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert (arrest Herbrink, punt 70 supra, punt 13).

80 Zo preciseert de derde overweging van de considerans van verordening nr. 1033/89 dat „de aanvraag [van een specifieke referentiehoeveelheid] slechts mag worden ingediend door een producent die ten minste een gedeelte van de productie-inrichtingen exploiteert die hij bij de indiening van de aanvraag tot toekenning van de premie voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelproducten of van de omschakelingspremie in exploitatie had", en dat „de producent, wanneer hij niet meer over hetzelfde bedrijf zou beschikken, volgens de opzet van de premieregeling immers zijn voornemen te kennen zou hebben gegeven de melkproductie te staken".

81 Overigens, hoewel de producent met het oog op de toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid dient aan te tonen dat hij nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie, bestaat het bedrijf volgens artikel 12, sub d, van verordening nr. 857/84 uit „het geheel van productie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de Gemeenschap zijn gevestigd".

82 Uit de definitie van het begrip „producent", en dus van „bedrijf", in artikel 12, sub c en d, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, blijkt dat het begrip producent slechts betrekking heeft op een landbouwexploitant die met het oog op de melkproductie op eigen verantwoordelijkheid een geheel van productie-eenheden exploiteert (arresten Hof van 9 juli 1992, Maier, C-236/90, Jurispr. blz. I-4483, punt 11, en 23 januari 1997, St. Martinus Elten, C-463/93, Jurispr. blz. I-255, punt 17).

83 Uit artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, juncto artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, blijkt dus duidelijk dat de voorlopige toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid afhankelijk is gesteld van de voorwaarde, dat de betrokken producent aantoont dat hij nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie, dat wil zeggen het bedrijf waarvoor hij zijn verbintenis tot niet-levering of omschakeling is aangegaan (arrest O'Brien, punt 42 supra, punt 12; zie eveneens in die zin arrest Herbrink, punt 70 supra, punten 12 en 13; arrest Hof van 28 oktober 2004, Van den Berg/Raad en Commissie, C-164/01 P, Jurispr. blz. I-10225, punt 71, en arrest Gerecht van 12 december 2006, Werners/Raad en Commissie, T-373/94, Jurispr. blz. II-4631, punt 81), en dat hij in staat is om de gevraagde referentiehoeveelheid op dit bedrijf te produceren.

84 In het arrest O'Brien (punt 42 supra) heeft het Hof in punt 17 gepreciseerd dat artikel 3 bis, lid 3, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, wat de definitieve toewijzing van een specifieke referentiehoeveelheid betreft, aldus moet worden uitgelegd, dat ook rekening mag worden gehouden met de verkoop of levering van melk van productie-eenheden die aan het betrokken bedrijf zijn toegevoegd tussen de datum waarop de periode van niet-levering of omschakeling verstreek, en de datum waarop de specifieke referentiehoeveelheid voorlopig werd toegewezen, mits de betrokken producent nog steeds geheel of gedeeltelijk

hetzelfde bedrijf exploiteert als bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie.

85 Uit al het voorgaande volgt dus dat artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, gelezen tegen de achtergrond van artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, bepaalt dat de melk moet worden geproduceerd op het oorspronkelijke SLOM-bedrijf (arrest Werners/Raad en Commissie, punt 83 supra, punt 81; zie eveneens in die zin arresten O'Brien, punt 42 supra, punten 11 en 12; Herbrink, punt 70 supra, punten 12 en 13, en Van den Berg/Raad en Commissie, punt 83 supra, punt 71), tot welk bedrijf in voorkomend geval ook de productie-eenheden kunnen behoren die de producent op eigen verantwoordelijkheid exploiteerde ten tijde van de toekenning van de specifieke referentiehoeveelheid, en die het oorspronkelijke SLOM-bedrijf geheel of gedeeltelijk moesten omvatten.

86 Deze uitlegging strookt met de bestaansreden van de regeling. Om te beginnen houdt zij immers rekening met de overweging dat er geen specifieke referentiehoeveelheid mag worden toegekend aan een producent die niet meer beschikt over het oorspronkelijke SLOM-bedrijf, aangezien hij aldus zijn voornemen te kennen heeft gegeven de levering van melk te staken, want anders zou de toekenning van een referentiehoeveelheid niet langer het gevolg zijn van de invoering van de regeling. Voorts houdt deze uitlegging eveneens rekening met de omstandigheid dat de referentiehoeveelheden, aangezien zij zijn gekoppeld aan de gronden waarvoor zij zijn toegekend, vanaf die gronden moeten worden geproduceerd. Ten slotte houdt zij rekening met de overwegingen van advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie bij het arrest O'Brien, punt 42 supra (Jurispr. blz. I-6266), volgens welke het bedrijf van de betrokken producenten, gedurende de periode dat zij geen melk mochten produceren, zeker veranderingen had ondergaan. Het Hof heeft dit bevestigd waar het van oordeel was dat rekening moest worden gehouden met de verkoop of levering van melk van productie-eenheden die aan het betrokken bedrijf waren toegevoegd tussen de datum waarop de niet-leveringsperiode verstreek, en de datum waarop de specifieke referentiehoeveelheid voorlopig werd toegewezen, mits de betrokken producent nog steeds geheel of gedeeltelijk hetzelfde bedrijf exploiteerde als bij de goedkeuring van de aanvraag om toekenning van de premie.

87 Ten slotte moet worden opgemerkt dat de argumenten die verzoekers in hun geschriften hebben aangevoerd niet lijken af te wijken van de uitlegging die hierboven in de punten 70 tot en met 86 aan de betrokken bepalingen is gegeven, en

dat verzoekers' kritiek op de aan de orde zijnde communautaire bepalingen veeleer gericht is tegen de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan hebben gegeven, en tegen de toepassing daarvan op het concrete geval.

88 Zoals blijkt uit de punten 44 en 47 van dit arrest, betogen verzoekers immers dat uit artikel 3 bis, lid 1, van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, volgt dat de aanvrager van een voorlopige specifieke referentiehoeveelheid niet meer in het bezit hoefde te zijn van het gehele oorspronkelijke SLOM-bedrijf. Zij stellen dat de specifieke referentiehoeveelheden moesten worden geproduceerd middels door hen beheerde productie-eenheden, waarbij een deel daarvan moest overeenstemmen met de productie-eenheden waarover zij beschikten ten tijde van het aangaan van de niet-leveringsverbintenis.

89 Uit al het bovenstaande volgt dat de Commissie geen inbreuk heeft gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel, zodat het beroep moet worden verworpen.

90 Subsidiair zij eraan herinnerd dat, zelfs zo de betrokken communautaire regeling geacht zou worden in zekere mate dubbelzinnig of onduidelijk te zijn op het punt van de voorwaarden waaronder de toegekende specifieke referentiehoeveelheden moesten worden geproduceerd met het oog op de definitieve toekenning ervan, de Gemeenschap slechts aansprakelijk kan worden gesteld indien wordt aangetoond dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, in overeenstemming met de in punt 62 supra gestelde voorwaarden.

91 Met inachtneming van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de instellingen bij de tenuitvoerlegging van gemeenschapsbeleid is de rechtspraak van het Hof betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap ontwikkeld, in het bijzonder met betrekking tot normatieve handelingen welke economische beleidskeuzen impliceren (arrest Hof van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, Jurispr. blz. I-1029, punt 44).

92 De restrictieve opvatting van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens de uitoefening van haar normatieve bevoegdheden vindt namelijk haar verklaring hierin, dat enerzijds de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid, zelfs indien de wettigheid van de handelingen aan rechterlijke toetsing is onderworpen, niet mag worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties wanneer in het algemeen belang van de Gemeenschap normatieve maatregelen moeten worden vastgesteld die de rechten van particulieren kunnen aantasten, en dat anderzijds in een normatieve context die wordt gekenmerkt door het bestaan van een ruime beoordelingsbevoegdheid, die onontbeerlijk is voor de tenuitvoerlegging van gemeenschapsbeleid, de Gemeenschap slechts aansprakelijk kan worden gesteld, indien de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheden kennelijk en ernstig heeft overschreden (arrest Hof van 25 mei 1978, HNL e.a./Raad en Commissie, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, Jurispr. blz. 1209, punten 5 en 6, en arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 91 supra, punt 45).

93 Dienaangaande heeft het Hof overigens gepreciseerd dat de door hem ontwikkelde rechtspraak betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap met name rekening houdt met de ingewikkeldheid van de te regelen situaties, de moeilijkheden bij de toepassing of de uitlegging van de teksten en, meer in het bijzonder, de beoordelingsmarge waarover de auteur van de betrokken handeling beschikt (arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, punt 91 supra, punt 43; Bergaderm en Goupil/Commissie, punt 62 supra, punt 40, en Commissie/Camar en Tico, punt 62 supra, punt 52).

94 Vastgesteld moet worden dat de Commissie in casu slechts over een zeer beperkte beoordelingsmarge beschikte, aangezien, zoals in punt 69 supra is vermeld, verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, een uitvoeringsverordening is, waarmee enkel uitvoering wordt gegeven aan verordening nr. 857/84.

95 In de punten 69 tot en met 78 supra is evenwel reeds vastgesteld dat de Commissie slechts de bepalingen van verordening nr. 857/84 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, heeft toegepast in overeenstemming met de daar gestelde voorwaarden, zodat zij niet aansprakelijk kan worden gesteld voor een eventuele schending van het gemeenschapsrecht.

96 Bijgevolg kan de eventuele onnauwkeurigheid of onduidelijkheid van verordening nr. 1546/88, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1033/89, niet aan de Commissie worden toegerekend, aangezien zij slechts verordening nr. 857/84 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, heeft nageleefd.

97 Betreffende verordening nr. 857/84, zoals gewijzigd bij verordening nr. 764/89, volstaat de vaststelling dat verzoekers in het kader van het onderhavige beroep de geldigheid van deze verordening niet ter discussie hebben gesteld op grond dat zij het rechtszekerheidsbeginsel zou schenden.

98 Aangezien verzoekers niet hebben aangetoond dat de aan de Commissie verweten gedraging onrechtmatig is, behoeft niet te worden onderzocht of is voldaan aan de andere voorwaarden voor aansprakelijkheid.

99 Uit al het voorgaande volgt dat het beroep dient te worden verworpen.

Kosten

100 Volgens 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. Daar verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) A. Alferink en de 67 andere verzoekers die in de bijlage zijn vermeld, worden verwezen in de kosten.

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 juni 2008.

De griffier

E. Coulon

De president van de Vijfde kamer

M. Vilaras

BIJLAGE

Erfgenamen van G. Vloedgraven,

W. L. A. van der Arend, wonende te Harmelen (Nederland),

H. W. Bakker, wonende te Middelstum (Nederland),

B. M. J. B. Beusmans, wonende te Noorbeek (Nederland),

P. J. M. Biermans, wonende te Herkenbosch (Nederland),

J. A. A. de Bont, wonende te Rutten (Nederland),

H. Boskma, wonende te Zwaagwesteinde (Nederland),

B. A. Bouma, wonende te Berlikum (Nederland),

E. A. M. Bouma, wonende te Rutten,

J. A. Bouma, wonende te Ried (Nederland),

H. Buwalda, wonende te Franeker (Nederland),

M. V. van Diederen, wonende te Doenrade (Nederland),

R. Dusselaar, wonende te Wier (Nederland),

J. van Duynhoven, wonende te Rijkevoort (Nederland),

H. J. Frederiks, wonende te Laag Keppel (Nederland),

G. J. M. Frieling, wonende te Deurningen (Nederland),

T. de Groot, wonende te Creil (Nederland),

H. J. ten Hagen, wonende te Winterswijk (Nederland),

H. J. ten Have, wonende te Beltrum (Nederland),

P. A. J. N. Hendriks, wonende te Valkenburg (Nederland),

H. Heringa, wonende te Leens (Nederland),

O. Hoekstra, wonende te Oosternijkerk (Nederland),

J. Hoekstra, wonende te Oosternijkerk,

W. H. C. M. Holtslag, wonende te Lelystad (Nederland),

J. H. A. Huijsmans, wonende te Weert (Nederland),

M. Huizinga, wonende te Firdgum (Nederland),

G. J. Hulter, wonende te Den Velde (Nederland),

P. J. M. Janssen, wonende te Wanssum (Nederland),

G. C. de Jongh, wonende te Marknesse (Nederland),

C. de Keijzer, wonende te Noordgouwe (Nederland),

P. Kemp, wonende te Breukelen (Nederland),

W. Koopmans-Hut, wonende te Ezinge (Nederland),

H. J. Leemkuil, wonende te Winterswijk-Miste (Nederland),

J. A. J. Leijten, wonende te Bant (Nederland),

G. J. Loozeman, wonende te Callantsoog (Nederland),

A. Lukens Folkers, wonende te Vlagtwedde (Nederland),

P. L. Marinussen, wonende te Grijpskerke (Nederland),

G. J. Meijer, wonende te Usquert (Nederland),

W. H. J. Mulder, wonende te Haarzuilens (Nederland),

Th. Neelen, wonende te Nunhem (Nederland),

G. J. Nijboer, wonende te Ane (Nederland),

A. Nijboer, wonende te Ane,

B. Oude Kotte, wonende te Fleringen (Nederland),

J. H. M. Roebroek, wonende te Schimmert (Nederland),

F. M. C. Rommens, wonende te Rijsbergen (Nederland),

J. A. C. M. Soffers, wonende te Rijsbergen,

J. G. Rompelberg, wonende te Noorbeek,

M. J. Scheele, wonende te Mensingeweer (Nederland),

J. van Sinderen, wonende te Ternaard (Nederland),

J. W. M. Smeets, wonende te Papenhoven (Nederland),

W. C. G. M. Stoffelen, wonende te Ottersum (Nederland),

J. H. Thomassen, wonende te Bemelen (Nederland),

J. H. van Til, wonende te Eppenhuizen (Nederland),

K. J. Veenkamp, wonende te Thesinge (Nederland),

J. T. F. J. op 't Veld, wonende te Vlodrop (Nederland),

J. P. W. Vrencken, wonende te Beek (Nederland),

O. Vries, wonende te Engwierum (Nederland),

K. Vries, wonende te Engwierum,

M. W. de Weerd, wonende te Tollebeek (Nederland),

A. M. Weijenberg-Pleijers, wonende te Wittem (Nederland),

H. F. W. M. Wennekers, wonende te Creil,

R. W. Werners, wonende te Meppel (Nederland),

C. H. L. Wijnen, wonende te Maasbree (Nederland),

L. G. H. Willems, wonende te Ulestraten (Nederland),

J. G. Wilman, wonende te Engwierum,

D. Wilman, wonende te Engwierum,

J. M. P. Wolfs, wonende te Gronsveld (Nederland).