ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)
25 november 1998 *

In zaak T-222/97,

A. Steffens, wonende te Aschendorf (Duitsland), vertegenwoordigd door W. Remmers, W. Meyer en A. Kleymann, advocaten te Papenburg, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Turk en Prum, advocaten aldaar, Avenue Guillaume 13 A,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Hix, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door H.-J. Rabe en M. Núñez Müller, advocaten te Hamburg en te Brussel, 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 haar juridisch hoofdadviseur D. Booß als gemachtigde, bijgestaan door H.-J. Rabe en M. Núñez Müller, advocaten te Hamburg en te Brussel, 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 vergoeding van de schade die verzoeker stelt te hebben geleden doordat hij geen melk heeft kunnen leveren ingevolge verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), zoals aangevuld bij verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 (PB L 132, blz. 11),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, R. M. Moura Ramos en P. Mengozzi, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 24 juni 1998,

het navolgende

Arrest

Wettelijk kader

1 Gelet op de overproductie van melk in de Gemeenschap, stelde de Raad in 1977 verordening (EEG) nr. 1078/77 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; hierna: „verordening nr. 1078/77"), vast. Deze verordening kende een premie toe aan producenten die gedurende een periode van vijf jaar een verbintenis tot niet-levering of omschakeling aangingen.

2 Om een hardnekkige overproductie tegen te gaan, stelde de Raad in 1984 verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 (PB L 90, blz. 10) vast, tot wijziging 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; hierna: „verordening nr. 804/68"). Bij het nieuwe artikel 5 quater van laatstgenoemde verordening is een „extra heffing" ingesteld op de door producenten geleverde hoeveelheden melk die een bepaalde „referentiehoeveelheid" overschrijden.

3 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 (PB L 90, blz. 13; hierna: „verordening nr. 857/84"), is de referentiehoeveelheid voor elke producent vastgesteld op basis van de in een referentiejaar geleverde productie.

4 Bij arresten van 28 april 1988, Mulder (120/86, Jurispr. blz. 2321; hierna „arrest Mulder I"), en Von Deetzen (170/86, Jurispr. blz. 2355), verklaarde het Hof verordening nr. 857/84, zoals aangevuld bij verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB L 132, blz. 11), ongeldig wegens schending van het vertrouwensbeginsel.

5 Ter uitvoering van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 764/89 van 20 maart 1989 vast, tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 84, blz. 2). Ingevolge deze nieuwe verordening kregen de producenten die een verbintenis tot nietlevering of omschakeling waren aangegaan, een zogenoemde „specifieke" referentiehoeveelheid (ook „quotum" genoemd).

6 Voor de toekenning van een specifieke referentiehoeveelheid golden een aantal voorwaarden. Bovendien was de referentiehoeveelheid beperkt tot 60 % van de hoeveelheid melk respectievelijk melkequivalent die door de producent was verkocht in de periode van twaalf kalendermaanden voorafgaande aan de maand van indiening van de aanvraag voor de premie voor niet-levering of omschakeling.

7 Sommige van de toekenningsvoorwaarden en de beperking van de specifieke referentiehoeveelheid tot 60 % zijn door het Hof ongeldig verklaard bij arresten van 11 december 1990, Spagl (C-189/89, Jurispr. blz. I-4539), en Pastätter (C-217/89, Jurispr. blz. I-4585).

8 Naar aanleiding van deze arresten stelde de Raad verordening (EEG) nr. 1639/91 van 13 juni 1991 vast, tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 150, blz. 35; hierna: „verordening nr. 1639/91"), waarbij aan de betrokken producenten een specifieke referentiehoeveelheid is toegekend.

9 Een van de producenten die het beroep hadden ingesteld dat tot de ongeldigverklaring in het arrest Mulder I van verordening nr. 857/84 heeft geleid, had intussen tezamen met andere producenten tegen de Raad en de Commissie een beroep tot schadevergoeding ingesteld betreffende de schade die hij had geleden doordat hem ingevolge deze verordening geen referentiehoeveelheid was toegewezen.

10 Bij 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") stelde het Hof de Gemeenschap aansprakelijk voor deze schade.

11 Na dit arrest hebben de Raad en de Commissie op 5 augustus 1992 mededeling 92/C 198/04 bekendgemaakt (PB C 198, blz. 4; hierna: „mededeling van 5 augustus 1992"). Na daarin te hebben gewezen op de gevolgen van het arrest Mulder II,

hebben de instellingen te kennen gegeven, dat zij met het oog op de volledige uitvoering van dat arrest voornemens waren praktische modaliteiten voor de vergoeding van de betrokken producenten vast te stellen. In afwachting daarvan zijn de instellingen jegens iedere tot schadevergoeding gerechtigde producent de verbintenis aangegaan, geen beroep te doen op de in artikel 43 van 's Hofs Statuut-EG (hierna: „Statuut") voorziene verjaring. De verbintenis was echter gekoppeld aan de voorwaarde, dat het recht op schadevergoeding nog niet was verjaard op de datum van bekendmaking van de mededeling of op de datum waarop de producent zich tot een van de instellingen had gewend.

12 Vervolgens stelde de Raad verordening (EEG) nr. 2187/93 van 22 juli 1993 vast, inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB L 196, blz. 6; hierna: „verordening nr. 2187/93"). Deze verordening voorziet in een forfaitair vergoedingsvoorstel aan de producenten die onder bepaalde omstandigheden schade hebben geleden in het kader van de toepassing van de in het arrest Mulder II bedoelde regeling.

De aan het geding ten grondslag liggende feiten

13 Verzoeker is melkproducent in Duitsland. Aangezien hij uit hoofde van verordening nr. 1078/77 een verbintenis was aangegaan die op 12 oktober 1983 afliep, produceerde hij geen melk gedurende het ingevolge verordening nr. 857/84 gekozen referentiejaar. Derhalve kon hem geen referentiehoeveelheid worden toegewezen en kon hij dus geen van de extra heffing vrijgestelde hoeveelheid melk leveren na de inwerkingtreding van verordening nr. 857/84.

14 Na de vaststelling van verordening nr. 1639/91 ontving verzoeker een referentiehoeveelheid. Aldus kon hij de melkproductie hervatten met ingang van 15 juni 1991.

15 Bij brief van 14 januari 1993 verzocht hij de Commissie om vergoeding van de geleden schade. In haar antwoord van 10 februari 1993 stelde de Commissie verzoeker voor, de verordening inzake de schadevergoeding af te wachten die was

aangekondigd bij de mededeling van 5 augustus 1992. Zij herinnerde eraan, dat de instellingen zich ertoe hadden verbonden, tot aan het verstrijken van de bij die verordening vast te stellen termijn geen beroep te doen op verjaring.

16 Bij brief van 30 september 1993 verzocht verzoeker de bevoegde nationale instanties om een vergoedingsvoorstel krachtens verordening nr. 2187/93. Bij brief van de bevoegde nationale instanties van 25 januari 1994 ontving hij namens en voor rekening van de Raad en de Commissie een dergelijk voorstel ten bedrage van 10 061,54 DM. Hij aanvaardde dit voorstel niet binnen de in artikel 14, derde alinea, van verordening nr. 2187/93 gestelde termijn van twee maanden.

17 Bij op 7 juni 1994 ontvangen brief liet verzoeker de Commissie weten, dat hij het niet eens was met de berekening van de voorgestelde vergoeding en dat hij het voorstel derhalve niet kon aanvaarden. In haar antwoord van 5 augustus 1994 herinnerde de Commissie eraan, dat het voorstel slechts onvoorwaardelijk kon worden aanvaard en dat in geval van weigering beroep bij het Gerecht openstond, en gunde zij een aanvullende termijn van tien dagen voor eventuele aanvaarding. Verzoeker liet die brief onbeantwoord.

Procesverloop en conclusies van partijen

18 Bij op 30 juli 1997 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

19 Hij concludeert dat het het Gerecht behage, verweerders te veroordelen, hem een schadevergoeding te betalen van 69 503,40 DM, vermeerderd met moratoire interessen op de voet van 8 % 's jaars vanaf 1 oktober 1993.

20 De Raad en de Commissie, verweerders, concluderen dat het het Gerecht behage:

— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

In rechte

21 Tot staving van zijn conclusies stelt verzoeker, dat hij een van de melkproducenten is die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen, omdat hij tussen 1984 en 1992 geen melk kon leveren. Hij meent recht te hebben op integrale vergoeding van de uit die situatie voortgevloeide schade. Zijns inziens is toepassing van de in verordening nr. 2187/93 vastgestelde verjaringsregel onrechtmatig, zodat hij in weerwil van die regel recht heeft op vergoeding van de in de loop van de jaren 1984 tot 1987 geleden schade.

22 Uitgaande van een inkomen van 0,60 DM per kilo melk, begroot hij zijn schade op 69 503,40 DM.

23 Ter terechtzitting heeft verzoeker op verweerders' argumenten betreffende de verjaring geantwoord, dat de verjaringstermijn ingevolge verordening nr. 2187/93 uiterlijk op de datum van de mededeling van 5 augustus 1992 ten aanzien van alle producenten was gestuit. Die stuiting had tot gevolg, dat overeenkomstig de in artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag bedoelde beginselen die de meeste rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, op die datum een nieuwe verjaringstermijn was beginnen te lopen.

24 Verzoekers weigering om het krachtens verordening nr. 2187/93 gedane vergoedingsvoorstel te aanvaarden, was zijns inziens geen beletsel om van die nieuwe verjaringstermijn te profiteren. Het enige gevolg van de weigering was, dat verweerders vanaf dat moment niet meer door hun voorstel waren gebonden.

25 Verweerders betwisten verzoekers vordering en voeren daartoe drie middelen aan, te weten dat verzoeker melk heeft kunnen produceren gedurende een deel van de periode waarvoor hij schadevergoeding vordert, dat de ingeroepen rechten geheel of gedeeltelijk zijn verjaard en dat het gevorderde bedrag te hoog is geraamd.

26 Het Gerecht herinnert eraan, dat voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor door de instellingen veroorzaakte schade, als bedoeld in artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag, een aantal voorwaarden moeten zijn vervuld: de onrechtmatigheid van de verweten gedraging, het bestaan van schade en een causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en de gestelde schade (arrest Hof van 17 december 1981, Ludwigshafener Walzmühle e. a./Raad en Commissie, 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Jurispr. blz. 3211, punt 18, en arrest Gerecht van 17 februari 1998, Pantochim/Commissie, T-107/96, Jurispr. blz. II-311, punt 48).

27 Wat de aansprakelijkheid voor normatieve handelingen betreft, moet de aan de Gemeenschap verweten gedraging volgens vaste rechtspraak (arresten Hof van 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad, 5/71, Jurispr. blz. 975, punt 11, en 25 mei 1978, HNL e. a./Raad en Commissie, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, Jurispr. blz. 1209, punt 4; 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 in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft vastgesteld, zoals het geval is op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, moet deze schending bovendien gekwalificeerd, dat wil zeggen klaarblijkelijk en ernstig, zijn (arresten Hof HNL e. a./Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 6; van 8 december 1987, Grands Moulins de Paris/EEG, 50/86,

Jurispr. blz. 4833, punt 8, en arrest Mulder II, punt 12; 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).

28 Gelijk de instellingen in hun mededeling van 5 augustus 1992 hebben erkend, volgt uit het arrest Mulder II, dat de aansprakelijkheid van de Gemeenschap geldt ten aanzien van iedere producent die schade heeft geleden doordat hij geen melk heeft kunnen leveren ingevolge verordening nr. 857/84.

29 Blijkens de processtukken verkeert verzoeker, die in 1991 een specifieke referentiehoeveelheid heeft ontvangen, in de situatie van de in die mededeling bedoelde producenten. Daar hij in het kader van verordening nr. 1078/77 een verbintenis tot nietlevering was aangegaan, kon hij ten gevolge van de toepassing van verordening nr. 857/84 na afloop van deze verbintenis de melklevering niet hervatten. Dit wordt overigens bevestigd door het feit, dat de bevoegde Duitse instanties hem op 25 januari 1994 krachtens verordening nr. 2187/93 namens en voor rekening van de Raad en de Commissie een vergoedingsvoorstel hebben gedaan, dat hij niet heeft aanvaard. Verzoeker had dus in beginsel recht op vergoeding van zijn schade.

30 Evenwel moet worden onderzocht of, en zo ja in hoeverre, zijn vordering is verjaard.

31 Dienaangaande is het vaste rechtspraak, dat de verjaringstermijn van artikel 43 van het Statuut niet kan ingaan voordat aan alle vereisten voor het ontstaan van de schadevergoedingsplicht is voldaan, en in het bijzonder in gevallen als in casu, waarin de aansprakelijkheid uit een normatieve handeling voortvloeit, voordat de nadelige gevolgen van die handeling zich hebben voorgedaan (arresten Hof van 27 januari 1982, Birra Wührer e. a./Raad en Commissie, 256/80, 257/80, 265/80,

267/80 en 5/81, Jurispr. blz. 85, en De Franceschi/Raad en Commissie, 51/81, Jurispr. blz. 117, punt 10; arrest Gerecht van 16 april 1997, Hartmann/Raad en Commissie, T-20/94, Jurispr. blz. II-595; hierna: „arrest Hartmann", punt 107).

32 In casu heeft verzoeker schade geleden vanaf de dag waarop hij, na afloop van zijn niet-leveringsverbintenis, de melkleveringen had kunnen hervatten, indien hem niet een referentiehoeveelheid was geweigerd. Daar de niet-leveringsverbintenis in oktober 1983 afliep, heeft hij die schade derhalve geleden vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van verordening nr. 857/84, te weten 1 april 1984. Op die datum begon de verjaringstermijn dus te lopen.

33 Verweerders kunnen niet stellen, dat verzoekers rechten vijf jaar na de aanvang van de verjaringstermijn volledig zijn verjaard.

34 De door de Gemeenschap te vergoeden schade is namelijk geen schade die in één keer is veroorzaakt. Die schade is gedurende een bepaalde periode dagelijks ontstaan ten gevolge van de handhaving van een onwettige handeling, namelijk zolang verzoeker geen referentiehoeveelheid kon verkrijgen en dus geen melk kon leveren. Bijgevolg strekt de verjaring van artikel 43 van het Statuut zich op basis van de datum van de stuitingshandeling uit over de periode die meer dan vijf jaar vóór die datum is gelegen, zonder dat zij de tijdens latere periodes ontstane rechten beïnvloedt (arrest Hartmann, punt 132).

35 Overeenkomstig artikel 43 van het Statuut wordt de verjaringstermijn enkel gestuit door de instelling van een beroep bij de gemeenschapsrechter of door de indiening van een eerder verzoek, gericht tot de bevoegde instelling van de Gemeenschap.

36 Verzoekers argument, dat het afzien van het beroep op verjaring in de mededeling van 5 augustus 1992 tot gevolg heeft gehad, dat een nieuwe verjaringstermijn was ingegaan, moet worden afgewezen.

37 Zoals verweerders beklemtonen, wordt in de mededeling immers verklaard dat van een beroep op verjaring wordt afgezien en niet dat de verjaring wordt gestuit. De mededeling voorzag enkel in een zelfbeperking van het recht om beroep te doen op verjaring, waarop de producenten aanspraak zouden kunnen maken onder de in verordening nr. 2187/93 bedoelde voorwaarden (zie arrest Hartmann, punt 137).

38 Het afzien van het beroep op verjaring was een eenzijdige handeling die, teneinde het aantal beroepen te beperken, erop was gericht de producenten aan te sporen te wachten op de nadere uitwerking van het stelsel van forfaitaire vergoeding als bedoeld in verordening nr. 2187/93 (zie, in die zin, arrest Hartmann, punt 136).

39 Ingevolge die verordening konden de producenten verzoeken om een vergoedingsvoorstel, dat binnen een termijn van twee maanden moest worden aanvaard. Wezen zij het voorstel af, dan konden zij binnen die termijn van twee maanden beroep tot schadevergoeding instellen en werd er gedurende die termijn afgezien van een beroep op verjaring (zie arrest Hartmann, punt 138).

40 Gelet op de doelstelling die met het afzien van een beroep op verjaring werd nagestreefd (zie punt 38 hierboven), gold dit zolang de periode voor aanvaarding van het vergoedingsvoorstel nog niet was verstreken. Na het verstrijken van deze periode konden de instellingen, wanneer het voorstel niet was aanvaard en er geen beroep was ingesteld, zich dus weer op verjaring beroepen.

41 In casu ontving verzoeker het vergoedingsvoorstel op 28 januari 1994. Het voorstel is niet aanvaard binnen de in verordening nr. 2187/93 voorgeschreven termijn van twee maanden en evenmin is binnen die termijn beroep tot schadevergoeding inge-

steld. Vervolgens werd die termijn bij brief van de Commissie van 5 augustus 1994 voor verzoeker verlengd totdat een laatste termijn van 10 dagen was verstreken (zie punt 17 hierboven). Verzoeker heeft evenwel gedurende die verlengde termijn het voorstel niet aanvaard, noch beroep ingesteld. Hij kan er dus niet langer aanspraak op maken, dat wordt afgezien van een beroep op verjaring als bedoeld in de mededeling van 5 augustus 1992.

42 Gesteld al dat de in juni 1994 tot de Commissie gerichte brief, waarin verzoeker het bedrag van het vergoedingsvoorstel betwistte, als een eerder gedaan verzoek in de zin van artikel 43 van het Statuut kan worden aangemerkt, dan nog zou moeten worden vastgesteld, dat verzoeker geen beroep heeft ingesteld binnen de termijn van twee maanden van artikel 173 van het Verdrag, waarnaar artikel 43 van het Statuut verwijst.

43 Aangezien het beroep is ingesteld op 30 juli 1997, dateerde de laatste door verzoeker geleden schade van meer dan vijf jaar vóór die datum, te weten van 1991, gedurende welk jaar hij de melkproductie had kunnen hervatten.

44 Bijgevolg is het beroep te laat ingesteld, omdat alle rechten van verzoeker reeds waren verjaard.

45 Uit het voorgaande volgt, dat het beroep moet worden verworpen.

Kosten

46 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen, overeenkomstig de vordering van verweerders.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoeker in de kosten.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 november 1998.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf