CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. GULMANN

van 26 november 1992 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Dit beroep is ingesteld door een Spaanse vennootschap, Pesqueras Echebastar SA (hierna: „Echebastar"), tegen de Commissie en betreft het verzuim van de Commissie om Echebastar communautaire financiële bijstand voor de bouw van een vissersvaartuig te verlenen.

Het strekt ertoe, het Hof te doen vaststellen:

— dat overeenkomstig artikel 175 EEG-Verdrag het verzuim van de Commissie om aan Echebastar de door deze vennootschap aangevraagde financiële bijstand te verlenen, een met het Verdrag strijdig nalaten is;

— dat ingevolge artikel 176 van het Verdrag aan de Commissie moet worden gelast, Echebastar de bovenbedoelde financiële bijstand te verlenen, en

— dat overeenkomstig de artikelen 178 en 215, lid 2, de Commissie moet worden veroordeeld tot vergoeding aan Echebastar van de door deze vennootschap ingevolge het nalaten van de Commissie geleden schade.

Samenvatting van de feiten en van de juridische aspecten van de zaak, alsmede van de middelen van partijen

2. Ingevolge verordening (EEG) nr. 4028/86 van 18 december 1986 inzake communautaire acties voor verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur [1], kan de Commissie voor bepaalde acties in de visserijsector communautaire financiële bijstand verlenen.

De toepasselijke bepalingen op het gebied van herstructurering en vernieuwing van de vissersvloot zijn opgenomen in titel II van de verordening. Artikel 6, lid 1, bepaalt, dat de Commissie onder meer voor projecten van particuliere instanties voor de bouw van nieuwe vissersvaartuigen financiële bijstand kan verlenen. Echebastar diende een bijstandsaanvraag in voor een dergelijk project, die door de Commissie op *30 oktober 1987* werd ontvangen.

Het structuurbeleid in de visserijsector wordt verwezenlijkt in het kader van *meerjarige oriëntatieprogramma's* voor iedere Lid-Staat. De Commissie heeft uiteengezet, dat de visserijactiviteit afhankelijk is van per Lid-Staat verschillende omstandigheden en dat het derhalve noodzakelijk is, de acties voor de aanpassing van de vloten per Lid-Staat te bepalen. De Commissie heeft het meerjarig oriëntatieprogramma voor Spanje goedgekeurd bij beschikking van 11 decem-

* Oorspronkelijke taal: Deens.

1 — PB 1986, L 376, blz. 7.

ber 1987 [2], zoals gewijzigd bij beschikking van 9 februari 1990. [3]

Blijkens artikel 2 van die beschikking geldt voor de goedkeuring van de Commissie onder meer de voorwaarde, dat Spanje tweemaal per jaar gegevens aan de Commissie verstrekt over de ontwikkeling van zijn vissersvloot. Voorts bepaalt artikel 5 van verordening nr. 4028/86, dat de Lid-Staten jaarlijks vóór 1 april de Commissie een samenvatting doen toekomen over het verloop van hun programma's, om het de Commissie mogelijk te maken de uitvoering van de programma's te volgen.

Overeenkomstig artikel 6, lid 2, sub a, van voornoemde verordening is één van de *uitdrukkelijke voorwaarden om voor financiële bijstand in aanmerking te komen*, dat *de projecten moeten passen in een door de Commissie goedgekeurd meerjarig oriëntatieprogramma.*

3. De procedureregels voor de behandeling van de projecten worden vermeld in titel XI van de verordening. Volgens artikel 35 *beslist* de Commissie er *tweemaal per jaar* over, namelijk uiterlijk op 30 april over aanvragen die uiterlijk op 31 oktober van het voorgaande jaar zijn ingediend, en uiterlijk op 31 oktober over aanvragen die uiterlijk op 31 maart van het lopende jaar zijn ingediend.

De *procedure voor de toewijzing van communautaire financiële bijstand* verloopt als volgt: de aanvragen worden via de betrokken Lid-Staat bij de Commissie ingediend, nadat de Lid-Staat daarover gunstig advies heeft uitgebracht (zie artikel 34 van de verordening). De Lid-Staten hebben eerst de bijstandsaanvragen onderzocht, om na te gaan of zij in het meerjarig oriëntatieprogramma passen, en er een voorrangsgraad van 1 tot en met 5 aan toegekend. De behandeling van de aanvragen door de Commissie geschiedt in twee fasen. Eerst neemt zij elk van de verschillende aanvragen door om te beoordelen of zij aan de voorwaarden voor toewijzing van de steun voldoen. Vervolgens vergelijkt zij de aanvragen die aan de voorwaarden voldoen, om te bepalen aan welke aanvragen voorrang moet worden verleend. De communautaire bijstand wordt toegewezen overeenkomstig de aldus vastgestelde volgorde van voorrang totdat de beschikbare middelen zijn uitgeput.

Uit artikel 40 van de verordening blijkt, dat de Commissie voor de periode van 1987 tot 1991 *beschikte over een krediet van in totaal 800 miljoen ECU* om de acties in de visserijsector te verwezenlijken. De Commissie heeft verklaard, dat de begrotingsautoriteit in dit kader voor ieder begrotingsjaar een maximaal beschikbaar bedrag vaststelt.

De aanvragen die aan de voorwaarden voor financiële bijstand voldoen, maar die daar niet voor in aanmerking komen wegens een tekort aan beschikbare middelen, worden krachtens artikel 37, lid 1, *eenmaal overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.*

4. Volgens de Commissie was zij verplicht geweest de bijstandsbeschikkingen voor *1988* op te schorten, omdat de Lid-Staten haar niet de gegevens over de ontwikkeling van hun vissersvloot hadden verstrekt, die nodig waren om te kunnen vaststellen of de

2 — PB 1988, L 70, blz. 27.
3 — PB 1990, L 66, blz. 27.

ingediende steunaanvragen pasten in de voor elke Lid-Staat goedgekeurde oriëntatieprogramma's. De Commissie besloot derhalve de geldigheid van de in 1988 behandelde aanvragen met een begrotingsjaar te verlengen.

Overeenkomstig die bepalingen werd de door Echebastar ingediende aanvraag bij de twee beschikkingen van *1989* in behandeling genomen. De diensten van de Commissie deelden Echebastar evenwel per brief van 22 november 1989 mede, dat het betrokken project niet in aanmerking kon komen voor communautaire financiële bijstand, „wegens een tekort aan beschikbare financiële middelen op de begroting voor de financiering van projecten in 1989".

Overeenkomstig de bepaling van artikel 37, lid 1, werd de aanvraag van Echebastar in het kader van de twee beschikkingen van *1990* in overweging genomen. Wat de beschikking van april betreft, heeft de Commissie verklaard, dat zij deze beschikking opnieuw moest opschorten omdat de Lid-Staten hadden verzuimd haar de noodzakelijke gegevens te verstrekken. Om dezelfde reden werd de beschikking van oktober vertraagd, zodat voor een bepaald aantal Lid-Staten, waaronder Spanje, de beschikking pas in december kon worden gegeven.

Bij brief van 18 december 1990, die door Echebastar op *21 januari 1991* werd ontvangen, lieten de diensten van de Commissie aan Echebastar weten, dat *de door de vennootschap ingediende aanvraag om bijstand daar niet voor in aanmerking kon komen* wegens „een tekort aan beschikbare financiële middelen op de begroting voor 1990".

Op *25 januari 1991* stelde Echebastar bij het Hof het onderhavige beroep in. Uit het verzoekschrift blijkt, dat vóór de verzending ervan aan de vennootschap was medegedeeld, dat haar aanvraag niet voor de gevraagde bijstand in aanmerking kon komen.

5. Uit het dossier van de zaak blijkt, dat Echebastar betoogt, dat de Commissie gehouden was financiële bijstand aan de vennootschap te verlenen. De vennootschap merkt dienaangaande op, dat zij aan alle door de verordening gestelde voorwaarden voor toewijzing van financiële bijstand voldoet en dat bovendien de verordening aan haar geval een voorrangspositie geeft, hetgeen naar de mening van de vennootschap tot gevolg heeft, dat zij recht heeft op de toewijzing van financiële bijstand.

6. Wat de gestelde voorrang betreft, verwijst Echebastar allereerst naar *artikel 8, lid 2, sub b,* van de verordening, dat bepaalt, dat voorrang wordt verleend aan projecten voor de bouw van vaartuigen „die bestemd zijn ter vervanging van vaartuigen die door een ongeluk of schipbreuk verloren zijn gegaan, onherstelbaar zijn beschadigd, zijn gesloopt of definitief aan de visserij in de Gemeenschap zijn onttrokken".

De Commissie heeft uiteengezet, dat zij voor de toepassing van deze voorrangsregel verlangt, dat de eigenaar van de vaartuigen die door een ongeluk verloren zijn gegaan, tevens de begunstigde van het project is en dat de totale capaciteit van de vaartuigen die verloren zijn gegaan, overeenkomt met die van het nieuwe vaartuig. Bovendien kent de Commissie op verschillende gronden voorrang toe voor vaartuigen die door een ongeluk verloren zijn gegaan, boven die welke vrijwillig aan de visserij zijn onttrokken. Wat de door Echebastar ingediende aanvraag om financiële bijstand betreft, stelt de Commissie, dat zij een lagere prioriteit heeft gekregen dan vele andere Spaanse aanvragen, daar één van de drie vaartuigen waarvan het definitieve verlies door schipbreuk de reden van de

bijstandsaanvraag was, niet aan Echebastar toebehoorde en het andere vaartuig niet door schipbreuk verloren was gegaan, maar naar Senegal was verkocht.

7. Echebastar stelt voorts, dat zij een voorrangspositie had ingevolge *artikel 37, lid 1,* van de verordening betreffende de overdracht naar het volgende begrotingsjaar van aanvragen die niet in aanmerking konden komen voor financiële bijstand. Zij wijst er dienaangaande ook op, dat het feit dat zowel het Spaanse secretariaat-generaal voor de zeevisserij als de Commissie haar bij brieven van respectievelijk 12 februari en 17 mei 1990 hadden medegedeeld, dat uiterlijk bij de beschikking van oktober 1990 een besluit over haar aanvraag zou worden genomen, bij de vennootschap een gewettigde verwachting heeft gewekt, dat zij in aanmerking zou komen voor de aangevraagde financiële bijstand.

In antwoord op dit betoog zet de Commissie uiteen, dat de in artikel 37, lid 1, vermelde regel de vennootschap slechts recht geeft op een nieuwe behandeling in het volgende jaar, tegelijk met alle andere aanvragen die kunnen worden ingediend tijdens het nieuwe begrotingsjaar, maar op geen enkele wijze recht geeft op voorrang boven die nieuwe aanvragen.

8. Als aanvulling op bovenstaande middelen wijst Echebastar er ten slotte op, dat de Commissie de beschikbare financiële middelen op de begroting noch in 1989 noch in 1990 had uitgeput en dat de vennootschap, die aan alle in de verordening gestelde voorwaarden voldeed, de financiële bijstand dus ten onrechte niet heeft gekregen. Echebastar heeft dit middel op verschillende wijzen trachten te rechtvaardigen, uitgaande van de gedachte, dat de Commissie gehouden was van een totaal krediet van 800 miljoen ECU voor vijf jaar, 160 miljoen ECU per jaar te gebruiken.

De Commissie zet uiteen, dat er in 1989 145 miljoen ECU voor de verbetering en aanpassing van de structuur van de visserij en de aquicultuur was voorzien, waarvan zij had besloten 63,45 miljoen ECU aan te wenden voor de herstructurering en vernieuwing van de vissersvloot. Dit besluit moet worden vergeleken met het feit, dat er in 1989 steunaanvragen voor de bouw van nieuwe vaartuigen waren ingediend voor een totaalbedrag van 344,17 miljoen ECU. Evenzo is in 1990 44,15 miljoen ECU van een krediet van in totaal 180 miljoen ECU aangewend voor herstructurering en vernieuwing van de vissersvloot. Er werd voor een totaalbedrag van 328,51 miljoen ECU aan steunaanvragen ingediend. Zowel in 1989 als in 1990 was de Commissie derhalve genoodzaakt een groot aantal aanvragen die aan de voorwaarden voor toekenning van de financiële bijstand voldeden, af te wijzen.

9. Tot staving van haar conclusies betoogt Echebastar, dat het verzuim van de Commissie om haar financiële bijstand te verlenen, een met het Verdrag strijdig nalaten is, in hoofdzaak omdat de Commissie de termijnen van artikel 35, lid 1, sub a, van de verordening niet in acht heeft genomen. Volgens Echebastar had de Commissie de bijstandsbeschikking op 31 oktober 1989 of 30 april 1990 dan wel uiterlijk op 31 oktober 1990 moeten geven.

De Commissie wijst erop, dat haar beslissing over de door Echebastar ingediende aanvraag

is vertraagd doordat Spanje haar niet de nodige gegevens over de ontwikkeling van haar vissersvloot had doen toekomen. De Commissie meent derhalve dat de vertraging haar niet toe te rekenen is. Bovendien beklemtoont zij, dat de naleving van de haar gestelde termijnen voor het geven van beschikkingen een secundaire verplichting is ten opzichte van de op haar rustende verplichting zich ervan te vergewissen, dat de beschikkingen die zij geeft, op betrouwbare gegevens zijn gebaseerd.

10. Voor een samenvatting van de andere middelen van partijen verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting; in het volgende zal ik ze slechts vermelden voor zover dat noodzakelijk is voor het bepalen van mijn standpunt in deze zaak.

Het beroep wegens nalaten

11. De Commissie concludeert tot niet-ontvankelijkheid van de conclusies van Echebastar die strekken tot vaststelling, dat het verzuim van de Commissie om een beschikking te geven waarbij de door de vennootschap aangevraagde financiële bijstand wordt toegekend, in strijd is met het Verdrag. Om te beginnen stelt zij, dat haar brief van 18 december 1990 een standpuntbepaling met redengeving bevatte ten aanzien van de aanvraag van Echebastar en dat derhalve niet is voldaan aan de voorwaarden voor een beroep wegens nalaten krachtens artikel 175 van het Verdrag.

Echebastar betoogt, dat het beroep ontvankelijk moet worden verklaard, daar de door artikel 175, lid 2, van het Verdrag aan de Commissie toegekende termijn van twee maanden voor de standpuntbepaling op 2 december 1990 was verstreken en de brief van de Commissie van 18 december 1990 bovendien noch een formele beschikking noch een standpunt in de zin van artikel 175 was. De brief houdt slechts in, dat het besluit over het betrokken project tot een latere datum is uitgesteld; de brief is dus een simpele kennisgeving en kan niet dienen als grondslag voor een beroep tot nietigverklaring.

12. Ik ben van mening, dat de conclusies van de Commissie, strekkende tot niet-ontvankelijkverklaring van het beroep, moeten worden toegewezen.

Met de brief van de Commissie van 18 december 1990 wordt verzoekster ervan in kennis gesteld, dat over haar project een beslissing is genomen. Er wordt uitdrukkelijk in verklaard, dat de steunaanvraag niet kan worden gehonoreerd en wel omdat de beschikbare financiële middelen op de begroting voor 1990 ontoereikend zijn.

Het gaat dus om een rechtshandeling die, ongeacht haar aard of vorm, rechtsgevolgen voor Echebastar heeft teweeggebracht en die derhalve voorwerp van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag kan zijn. [4]

Of de Commissie de afwijzing van haar aanvraag aan Echebaster mocht meedelen middels een door de directeur van het bevoegde directoraat-generaal getekende brief, of de beschikking voldoende gemotiveerd was en of de gestelde termijnoverschrijding gevolgen heeft voor de mogelijke inhoud van de beschikking, zijn vragen die niet relevant zijn

4 — Zie het „AETR"-arrest van 31 maart 1971 (zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263), waarin het Hof oordeelde, „dat het beroep tot nietigverklaring derhalve dient open te staan met betrekking tot alle door de instellingen getroffen bepalingen — ongeacht hun aard of vorm — die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen".

voor het al dan niet ontvankelijk zijn van het onderhavige beroep wegens nalaten. Die punten zouden in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de beschikking onwettig was en dus nietig moet worden verklaard. [5]

Het feit dat de Commissie over de betrokken aanvraag een standpunt heeft bepaald voordat het beroep wegens nalaten werd ingesteld, moet volgens de rechtspraak van het Hof ertoe leiden, dat dit beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Deze rechtspraak is van toepassing, ongeacht de omstandigheid dat het door Echebastar ingestelde beroep wegens nalaten niet enkel strekt tot vaststelling, dat de Commissie gehouden was over haar aanvraag een standpunt te bepalen, maar ook dat zij gehouden was een positieve beschikking over de toekenning van de financiële bijstand te geven. Volgens de rechtspraak van het Hof inzake artikel 175 blijkt „uit het redeverband, met name de eerste alinea, (...) dat met de woorden ‚heeft nagelaten te zijnen aanzien een handeling te verrichten' in dit artikel wordt gedoeld op een nalaten door zich te onthouden een besluit te nemen of een standpunt te bepalen, en niet op het verrichten van een andere handeling dan die welke de betrokkenen wensten of noodzakelijk achtten". [6]

Op basis hiervan verklaarde het Hof het betrokken beroep wegens nalaten niet-ontvankelijk, waarbij het erop wees, dat de betrokken instelling in dat geval een besluit had genomen, reden waarom aan de voorwaarden voor het instellen van beroep overeenkomstig artikel 175 niet was voldaan.

In de onderhavige zaak heeft de Commissie een standpunt bepaald over de vraag, of Echebastar recht had op financiële bijstand. Ook al heeft dat besluit een door Echebastar niet gewenste inhoud en vorm, het moet mijns inziens tot gevolg hebben, dat het beroep wegens nalaten niet-ontvankelijk wordt verklaard.

13. Hierbij komt het er niet op aan, of de beschikking van de Commissie, zoals deze beklemtoont, in casu is gegeven binnen de termijn van artikel 175, lid 2, van het Verdrag, dan wel, zoals Echebastar betoogt, eerst na afloop van die termijn. Beslissend is mijns inziens, dat de afwijzing van de aanvraag aan de vennootschap is medegedeeld voordat het beroep werd ingesteld. [7] De beschikking van de Commissie betekent, dat er geen sprake meer is van nalaten in de zin van artikel 175 van het Verdrag en dat het beroep wegens nalaten dus al vóór de instelling ervan, zonder voorwerp was. De door artikel 175, lid 2, bepaalde termijn van twee

5 — Het betoog van Echebastar, dat uit artikel 37, lid 1, voortvloeit, dat de brief van de Commissie als enig gevolg heeft, dat de aanvraag van de vennootschap naar het volgende jaar wordt overgedragen, berust op een verkeerd begrip van de inhoud van artikel 37, lid 1. Uit artikel 37, lid 1, blijkt duidelijk, dat overdracht naar het volgende begrotingsjaar slechts eenmaal plaats kan vinden. Wat Echebastar betreft, werd deze mogelijkheid derhalve reeds verbruikt door de beschikking die de Commissie op 22 november 1989 aan Echebastar deed toekomen. Voorts merk ik op, dat een eventuele mogelijkheid tot overbrenging naar het volgende begrotingsjaar, aan een beschikking om genoemde financiële bijstand voor dat jaar niet uit te keren, niet het karakter van een beschikking met rechtsgevolgen ontneemt.

6 — Zie arrest van 13 juli 1971 (zaak 8/71, Deutscher Komponistenverband, Jurispr. 1971, blz. 705, r. o. 2); dezelfde formulering is te vinden in r. o. 17 van het arrest van 15 december 1988 (gevoegde zaken 166/86 en 220/86, Irish Cement Limited, Jurispr. 1988, blz. 6473) en in het arrest van 24 november 1992 (gevoegde zaken C-15/91 en C-108/91, Buckl e. a., Jurispr. 1992, blz. I-6061, r. o. 17).

7 — Ik merk op, dat een beschikking die pas na het instellen van het beroep is gegeven, slechts tot gevolg kan hebben, dat er op het beroep niet behoeft te worden beslist, indien de verzoeker door die beschikking gekregen heeft wat hij wenst. Zie arrest van 12 juli 1988 (zaak 377/87, Parlement/Raad, Jurispr. 1988, blz. 4017; „begrotingsprocedure"), alsook mijn conclusie van 8 juli 1992 in voornoemde zaak Buckl e. a., punt 16. In zijn arrest van 24 november 1992 in die zaak stelde het Hof evenwel vast, dat zelfs de weigering om de door verzoeker gewenste rechtshandeling te verrichten die na het instellen van het beroep wegens nalaten plaatsvindt, impliceert dat er geen uitspraak meer behoeft te worden gedaan.

maanden is bedoeld om de Commissie in staat te stellen haar nalaten alsnog te beëindigen, en het beroep wegens nalaten kan derhalve niet vóór het verstrijken van die termijn worden ingesteld. Het verstrijken van de termijn geeft de verzoeker evenwel niet het recht een nalaten te doen vaststellen wanneer dat nalaten vóór de instelling van het beroep is beëindigd. In zijn rechtspraak heeft het Hof uitgemaakt, dat de verzoeker, die in dat geval een beroep tot nietigverklaring kan instellen, geen legitiem belang meer heeft bij een beroep wegens nalaten. [8]

14. Ik geef het Hof in overweging het beroep wegens nalaten op deze grondslag niet-ontvankelijk te verklaren, en ik acht het daarom niet nodig in te gaan op de andere door de Commissie naar voren gebrachte middelen.

Het verzoek om de Commissie krachtens artikel 176 van het Verdrag te gelasten Echebastar financiële bijstand te verlenen

15. Dit verzoek moet niet-ontvankelijk worden verklaard, daar het Hof niet bevoegd is om een arrest te wijzen dat een dergelijke verplichting inhoudt. Overeenkomstig artikel 175 kan het Hof slechts een onwettig nalaten vaststellen, waarna ingevolge artikel 176 de betrokken instelling de maatregelen ter uitvoering van 's Hofs arrest moet treffen.

De schadevordering

16. Ingevolge artikel 215, tweede alinea, en artikel 178 heeft Echebastar vergoeding gevorderd van de schade die door het nalaten van de Commissie zou zijn veroorzaakt. In haar verzoekschrift wijst Echebastar erop, dat de schadevordering betrekking heeft zowel op de schade die de vennootschap heeft geleden doordat haar geen communautaire financiële bijstand is toegekend, als op de schade die voortvloeit uit het feit, dat zijzelf de financiële bijstand moest voorfinancieren, te rekenen vanaf de dag dat deze bijstand verleend had moeten worden. In haar repliek heeft Echebastar haar verlies berekend op het bedrag dat overeenkomt met de rente over het bedrag van de financiële bijstand, vanaf de dag waarop die bijstand zou hebben moeten worden toegekend.

17. Men kan de repliek aldus opvatten, dat Echebastar haar schadevordering beperkt tot het verlies dat zij heeft geleden door het feit dat zij gedwongen was het bedrag dat zij uit hoofde van financiële bijstand had aangevraagd, zelf te financieren. Deze beperking is logisch, daar de vennootschap een afzonderlijke vordering tot uitbetaling van de communautaire financiële bijstand uit hoofde van artikel 176 heeft ingesteld.

Neemt men aan, dat de schadevordering op deze wijze is beperkt, dan gaat het alleen om een vordering tot betaling van de rente over de te laat betaalde financiële bijstand, en dus om een vordering die volstrekt accessoir is ten opzichte van de primaire „vordering tot betaling".

8 — In zijn arrest van 14 december 1962 (gevoegde zaken 5/62-11/62 en 13/62-15/62, San Michele e. a., Jurispr. 1962, blz. 859), dat een beroep wegens nalaten krachtens het EGKS-Verdrag betrof, overwoog het Hof:
„dat niet is betwist, dat de beschikking verzoeksters heeft bereikt voordat zij de beroepen wegens nalaten aanhangig hadden gemaakt:
dat verzoeksters er dientengevolge geen enkel wettig belang bij hadden, in rechte op te komen tegen een nalaten van de Hoge Autoriteit dat op het tijdstip van indiening van de verzoekschriften niet meer bestond, daar hun rechten voldoende waren beschermd door de mogelijkheid, op grond van artikel 33 van het Verdrag tegen genoemde beschikking een beroep tot nietigverklaring aanhangig te maken;
dat de beroepen wegens nalaten derhalve niet ontvankelijk dienen te worden verklaard wegens het ontbreken van een genoegzaam belang".

Zo deze vordering aldus moet worden begrepen, kan zij alleen al worden verworpen op grond van de omstandigheid dat er geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de primaire vordering.

18. Zo men meent, dat de schadevordering eveneens de schade betreft die zou zijn geleden doordat de Commissie beweerdelijk onwettig heeft verzuimd communautaire financiële bijstand te verlenen, dan moet eerst worden onderzocht, welk belang valt toe te kennen aan het feit dat het gelijktijdig ingestelde beroep wegens nalaten moet worden verworpen en dat Echebastar geen beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen de weigering van de Commissie om de vennootschap financiële bijstand te verlenen.

In zijn rechtspraak heeft het Hof overwogen:

— „dat het vorderen van schadevergoeding (...) door het Verdrag is voorzien

— als een zelfstandige beroepsweg, waaraan binnen het stelsel der voorzieningsmogelijkheden een bijzondere functie toekomt en aan welks aanwending in verband met zijn bijzonder doel bepaalde voorwaarden worden gesteld",

— „dat het met deze zelfstandigheid van de vordering, alsook met de doeltreffendheid van het stelsel der door het Verdrag gegeven voorzieningsmogelijkheden als geheel, in strijd ware het feit dat een schadevergoedingsactie in bepaalde omstandigheden tot een soortgelijk resultaat zou kunnen leiden als een beroep wegens nalaten ingevolge artikel 175, als grond tot niet-ontvankelijkheid te beschouwen" [9],

— „dat de schadevergoedingsactie van het beroep wegens stilzitten der administratie verschilt doordien zij niet strekt tot het nemen van een bepaalde maatregel, doch tot vergoeding van schade door een instelling bij de vervulling van haar taak veroorzaakt". [10]

In overeenkomstige bewoordingen heeft het Hof vastgesteld, dat het beroep tot schadevergoeding autonoom is ten opzichte van het beroep tot nietigverklaring. [11]

Het feit dat een schadevordering volgens het Hof een zelfstandige beroepsweg is, impliceert dat deze vordering ontvankelijk kan worden verklaard, zelfs indien het Hof niet in de gelegenheid is geweest het gestelde bestaan van een nalaten of van een onwettige rechtshandeling vast te stellen in het kader van een beroep wegens nalaten of van een beroep tot nietigverklaring.

Dit wil echter niet zeggen, dat deze rechtspraak eveneens impliceert, dat de schadevordering in de onderhavige zaak ontvankelijk moet worden verklaard.

19. Zoals ik al zei, heeft Echebastar haar schadevordering geformuleerd als een vordering tot vergoeding van de schade die zij door het nalaten van de Commissie zou hebben geleden. Het is waar, dat ingevolge voornoemde rechtspraak de verwerping van een tegelijkertijd ingesteld beroep wegens nalaten op zich niet behoeft te leiden tot verwerping van de schadevordering. Beslissend is hier

9 — Arrest van 28 april 1971 (zaak 4/69, Lütticke, Jurispr. 1971, blz. 325, r. o. 6).

10 — Zie arrest van 2 juli 1974 (zaak 153/73, Holtz & Willemsen, Jurispr. 1974, blz. 675, r. o. 4).

11 — Zie arrest van 2 december 1971 (zaak 5/71, Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975), waarin het Hof in r. o. 3 met name oordeelde, dat de schadevordering „van het beroep tot nietigverklaring verschilt doordien zij niet strekt tot ongedaanmaking van een bepaalde maatregel, doch tot vergoeding van schade door een instelling bij de vervulling van haar taak veroorzaakt".

mijns inziens evenwel, dat ik het Hof in overweging heb gegeven, het beroep wegens nalaten in deze zaak te verwerpen op grond dat er op het moment waarop het beroep werd ingesteld, geen nalatigheid van de kant van de Commissie bestond, daar deze immers een beschikking terzake had gegeven. Volgens mij moet dit tot gevolg hebben, dat ook de op een nalaten van de Commissie gebaseerde schadevordering moet worden verworpen.

20. De vraag rijst echter, of het Hof de schadevordering uitsluitend op de zojuist genoemde gronden kan verwerpen. Hoe de schadevordering ook geformuleerd moge zijn, het wezenlijke punt in deze zaak lijkt mij te zijn, dat Echebastar denkt dat de Commissie haar de schade moet vergoeden omdat haar afwijzing van de bijstandsaanvraag onwettig was. Daarom zullen wij moeten nagaan, of de schadevordering vanuit dit standpunt gezien ontvankelijk kan worden verklaard.

Er lijken mij goede gronden te bestaan om een aldus geformuleerde schadevordering niet-ontvankelijk te verklaren ondanks het feit dat zij in beginsel autonoom is ten opzichte van een beroep tot nietigverklaring. Deze zaak wordt gekenmerkt door het feit dat de gedraging waarvan Echebastar stelt dat zij schade heeft veroorzaakt, bestaat in de individuele weigering van haar aanvraag om financiële bijstand, en door het feit dat de gevorderde schadevergoeding overeenkomt met die niet toegekende financiële bijstand, vermeerderd met rente vanaf de dag waarop die bijstand volgens verzoekster had moeten worden toegekend. Het zou, lijkt mij, indruisen tegen het door het Verdrag ingestelde stelsel van beroepswegen, indien het mogelijk zou zijn de schadevordering te gebruiken om het door verzoekster gewenste resultaat te bereiken.

Deze beperking van het toepassingsgebied van de schadevordering kan op twee manieren worden gemotiveerd; de eerste heeft mijn voorkeur, maar ik zal ook de tweede bespreken.

21. De eerste mogelijkheid is gebaseerd op de gedachte, dat indien men de schadevordering zou toewijzen, Echebastar geplaatst wordt in de positie waarin zij zou hebben verkeerd wanneer de Commissie haar de aangevraagde financiële bijstand had verleend, en dat zij zo een doel zou bereiken dat mijns inziens met een beroep tot nietigverklaring niet bereikt zou kunnen worden. Een arrest dat een weigering van de Commissie nietig verklaart, kan niet worden geacht gelijk te zijn aan de vaststelling, dat de Commissie een positieve verplichting heeft om de aanvraag van de vennootschap in een geval als dit toe te wijzen. Daar de Commissie noodzakelijkerwijze gebruik moet maken van haar discretionaire bevoegdheid om te beslissen welke aanvragen zij kan honoreren, houdt de vaststelling dat zij onwettig heeft gehandeld, slechts in, dat de Commissie verplicht is de bij de behandeling van die aanvraag gemaakte fouten te herstellen en de aanvraag op die basis opnieuw te beoordelen.

De schadevordering kan volgens mij niet worden gebruikt om een „betalingsverplichting" voor de Commissie te laten vaststellen, die niet kan worden verkregen in het kader van een beroep tot nietigverklaring.

22. De tweede mogelijkheid om de verwerping van de schadevordering te motiveren, is dat men kan stellen, dat deze zaak een bijzondere uitzondering op het beginsel van het autonome karakter van het beroep tot

schadevergoeding is, in de zin van het arrest van 15 juli 1963 (zaak 25/62, Plaumann [12]), waarvan het Hof de inhoud heeft gepreciseerd in zijn arrest van 26 februari 1986 (zaak 175/84, Krohn [13]). In deze laatste zaak had de Commissie tot verwerping van de door Krohn ingestelde schadevordering geconcludeerd met een beroep op het arrest Plaumann, stellende dat „een beroep tot schadevergoeding er niet toe kan leiden, dat de rechtsgevolgen van een definitief geworden individueel besluit teniet worden gedaan". [14] Het Hof verwierp de door de Commissie gestelde niet-ontvankelijkheid, waarbij het het autonome karakter van het beroep tot schadevergoeding beklemtoonde en overwoog, dat het bestaan van een definitief geworden individueel besluit de ontvankelijkheid van de schadevordering niet in de weg staat. Het Hof vervolgde:

„De rechtspraak waarop de Commissie zich beroept, betreft enkel het uitzonderlijke geval dat een beroep tot schadevergoeding strekt tot betaling van een bedrag dat precies overeenkomt met het bedrag van heffingen die de verzoeker ter uitvoering van een individueel besluit heeft betaald, zodat het beroep tot schadevergoeding in werkelijkheid strekt tot opheffing van dit individuele besluit" (r. o. 33).

Men kan stellen dat het beroep in casu overeenkomt met het voornoemde uitzonderlijke geval. Echebastar beoogt met haar schadevordering de uitbetaling van het bedrag dat de vennootschap had aangevraagd, en derhalve een indirecte vernietiging van een individueel besluit, te weten de afwijzing van de aanvraag van de vennootschap om financiële bijstand. Onder deze uitzonderlijke omstandigheden is het volgens mij niet onverenigbaar met de rechtspraak van het Hof inzake het in beginsel autonome karakter van het beroep tot schadevergoeding, om deze vordering niet-ontvankelijk te verklaren.

Conclusie

23. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren en verzoekster in alle kosten te verwijzen.

12 — Jurispr. 1963, blz. 199. Het Hof stelde in dit arrest het volgende vast:
„overwegende dat in casu de bestreden beschikking niet werd vernietigd;
dat een niet vernietigde bestuurshandeling als zodanig niet een fout kan opleveren, welke aan de justitiabelen schade toebrengt; dat laatstgenoemden derhalve op grond van die handeling geen aanspraak op schadevergoeding kunnen maken;
dat het Hof, rechtdoende op een vordering tot schadevergoeding, geen maatregelen kan bevelen welke de rechtsgevolgen van een zodanige, niet vernietigde beschikking ongedaan maken".

13 — Jurispr. 1986, blz. 753.

14 — Zie r. o. 30.