ARREST VAN HET GERECHT (enkelvoudige kamer)
21 juni 2000 *

In zaak T-429/93,

M. A. Le Goff, wonende te Plounevezel (Frankrijk),

L. Ropars, wonende te Rouziers-de-Touraine (Frankrijk),

J. Ropars, wonende te Gleize (Frankrijk),

M.-C. Ropars, wonende te Guerlesquin (Frankrijk),

G. Ropars, wonende te Morlaix (Frankrijk),

M. Ropars, wonende te Glomel (Frankrijk),

L. Ropars, wonende te Saint Laurent-du-Maroni (Frans-Guyana),

J. Ropars, wonende te Laniscat (Frankrijk),

in hun hoedanigheid van erfgenamen van **E. Ropars,** vertegenwoordigd door C. Larzul en F. Buffet, vervolgens door A. Delanoé, advocaten te Rennes, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Route d'Esch 398,

verzoekers,

* Procestaal: Frans.

tegen

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

verweerder,

betreffende een beroep krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG), strekkende tot vergoeding van de schade die E. Ropars heeft geleden, omdat 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 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),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG
(enkelvoudige kamer),

rechter: R. M. Moura Ramos,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 28 januari 2000,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke regelingen

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) 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 Hoewel vele producenten dergelijke verbintenissen aangingen, was er in 1983 nog steeds sprake van overproductie. De Raad stelde dus verordening (EEG) nr. 856/84 van 31 maart 1984 (PB L 90, blz. 10) 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) vast. 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 in de sector melk en zuivelproducten (PB L 90, blz. 13), is de referentiehoeveelheid voor elke producent vastgesteld op basis van de productie die is geleverd in een referentiejaar, te weten het kalenderjaar 1981, behoudens de mogelijkheid voor de lidstaten om het kalenderjaar 1982 of 1983 te kiezen. De Franse Republiek heeft dit laatste jaar als referentiejaar gekozen.

4 De verbintenissen tot niet-levering die door een aantal producenten in het kader van verordening nr. 1078/77 waren aangegaan, betroffen de gekozen referentiejaren. Daar zij in die jaren geen melk hadden geproduceerd, kon hun geen referentiehoeveelheid worden toegewezen en konden zij dus geen van de extra heffing vrijgestelde melk leveren.

5 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.

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

7 Voor de toekenning van deze specifieke referentiehoeveelheid golden een aantal voorwaarden. Sommige van de toekenningsvoorwaarden, die onder meer betrekking hadden op het tijdstip waarop de niet-leveringsverbintenis afliep, 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 tot wijziging van verordening nr. 857/84 (PB L 150, blz. 35) vast, waarbij de ongeldig verklaarde voorwaarden werden geschrapt, waardoor aan de betrokken producenten een specifieke referentiehoeveelheid kon worden toegekend.

9 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 de schade die bepaalde melkproducenten hadden geleden doordat zij ten gevolge van de toepassing van verordening nr. 857/84 geen melk hadden kunnen leveren wegens de verbintenissen die zij ingevolge verordening nr. 1078/77 waren aangegaan.

10 Na dit arrest hebben de Raad en de Commissie op 5 augustus 1992 mededeling 92/C 198/04 bekendgemaakt (PB C 198, blz. 4). 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-EEG 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.

11 Vervolgens stelde de Raad verordening (EEG) nr. 2187/93 van 22 juli 1993 inzake het vergoedingsvoorstel aan bepaalde producenten van melk of zuivelproducten die hun activiteit tijdelijk niet hebben kunnen uitoefenen (PB L 196, blz. 6) vast. Deze verordening voorziet in een forfaitair vergoedingsvoorstel aan

producenten die onder bepaalde omstandigheden schade hebben geleden in het kader van de toepassing van de in het arrest Mulder II bedoelde regeling.

Aan het geding ten grondslag liggende feiten

12 E. Ropars, landbouwondernemer te Kervézec (Frankrijk), ging in het kader van verordening nr. 1078/77 een verbintenis aan tot omschakeling van zijn melkveebestand op de vleesproductie, waarbij hij met ingang van 1 februari 1980 voor een periode van vier jaar afzag van de melkproductie.

13 Op 31 december 1983 ging hij met pensioen. Zijn echtgenote, die deze verbintenis eveneens had ondertekend, nam het beheer van het bedrijf over tot 11 juni 1986. Op die dag nam hun schoonzoon Carmes het beheer van het bedrijf op zich, alvorens E. Ropars zich op 29 september 1987 weer hiermee ging bezighouden ingevolge een nationale wet op grond waarvan hij ondanks zijn pensionering een economische activiteit mocht uitoefenen.

14 Op 17 november 1987 diende Ropars bij de prefect van het departement Finistère een aanvraag in om toewijzing van een referentiehoeveelheid. Bij beschikking van de prefect van 27 november 1987 werd die aanvraag afgewezen op grond dat hij in 1983 geen melk had geproduceerd.

15 Nadat Ropars hiertegen in beroep was gegaan, werd de afwijzingsbeschikking bij vonnis van het Tribunal administratif te Rennes (Frankrijk) van 2 maart 1989 nietig verklaard op grond dat de gemeenschapsverordening waarop die beschikking was gebaseerd, door het Hof van Justitie ongeldig was verklaard.

16 Op 9 januari 1990 verzocht Ropars op de grondslag van dat vonnis de Franse minister van Landbouw opnieuw om toewijzing van een referentiehoeveelheid alsmede om schadeloosstelling. Die aanvraag werd stilzwijgend afgewezen. De hiertegen ingestelde beroepen werden eerst op 28 april 1993 verworpen door het Tribunal administratif te Rennes op grond dat Ropars met pensioen was gegaan en derhalve geen aanspraak op een quotum kon maken, en vervolgens op 30 april 1997 door de Franse Conseil d'État op grond dat noch de prefect noch de minister van Landbouw bevoegd was tot toekenning van het quotum. Ingevolge de Franse wettelijke regeling was enkel het Office national interprofessionnel du lait et de produits laitiers (nationaal bureau voor melk en zuivelproducten; hierna: „Onilait") ter zake bevoegd.

17 Op 31 december 1991 staakte Ropars zijn landbouwactiviteiten.

18 Op 26 januari 1995 wees Onilait zijn aanvraag om schadeloosstelling uit hoofde van verordening nr. 2187/93 af.

19 Naar aanleiding van bovengenoemd arrest van de Conseil d'État (zie punt 16) diende Ropars op 10 mei 1997 bij Onilait een aanvraag in om toekenning van een quotum.

20 Die aanvraag werd bij beschikking van 11 september 1997 afgewezen op grond dat het recht op het quotum was vervallen toen Carmes in 1987 afstand van het bedrijf had gedaan. Ropars kwam tegen die beschikking op voor het Tribunal administratif te Rennes, dat nog geen uitspraak heeft gedaan.

Procesverloop en conclusies van partijen

21 Bij op 27 juni 1991 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft Ropars het onderhavige beroep ingesteld. De zaak werd ingeschreven onder nummer C-167/91.

22 Bij beslissing van 14 september 1993 heeft het Hof de behandeling geschorst tot de uitspraak van het eindarrest in de gevoegde zaken C-104/89 (Mulder e.a./Raad en Commissie) en C-37/90 (Heinemann/Raad en Commissie).

23 Bij beschikking van 27 september 1993 heeft het Hof de zaak overeenkomstig artikel 3 van besluit 88/591/EGKS, EEG, Euratom van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (PB L 319, blz. 1), zoals gewijzigd bij besluit 93/350/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 8 juni 1993 (PB L 144, blz. 21), naar het Gerecht verwezen.

24 Bij beschikking van 10 februari 1999 heeft de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van het Gerecht, na partijen te hebben gehoord op de informele vergadering van 30 september 1998, de hervatting van de behandeling van de onderhavige zaak gelast.

25 Bij beslissing van 6 juli 1999 is de zaak verwezen naar een uit drie rechters bestaande kamer.

26 Ropars is op 29 november 1998 overleden. Zijn echtgenote en zeven van zijn kinderen hebben formeel verklaard, het beroep in hun hoedanigheid van erfgenamen voort te zetten.

27 Het Gerecht (Vierde kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en verzoekers verzocht, schriftelijk een aantal vragen te beantwoorden.

28 Overeenkomstig de bepalingen van de artikelen 14, lid 2, en 51 van het Reglement voor de procesvoering heeft de Vierde kamer de zaak toegewezen aan R. M. Moura Ramos als alleensprekend rechter.

29 Partijen zijn ter terechtzitting van 28 januari 2000 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

30 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

— de Gemeenschap te veroordelen, hun een schadevergoeding te betalen ten bedrage van 461 949,60 Franse francs (FRF), vermeerderd met interessen op de voet van 8 % 's jaars vanaf de datum van instelling van het beroep, en een bedrag van 180 000 FRF, dat overeenkomt met het waardeverlies van de landbouwgrond die is verkocht;

— haar in alle kosten van het geding te verwijzen en haar te veroordelen, hun een bedrag van 40 000 FRF te betalen als vergoeding van invorderbare kosten;

— de behandeling van de zaak te schorsen totdat het Tribunal administratif te Rennes uitspraak zal hebben gedaan op het tegen de beschikking van Onilait van 11 september 1997 ingestelde beroep.

31 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

De vordering tot schorsing van de behandeling

32 Aangezien de uitspraak van het Tribunal administratif te Rennes enkel van invloed zou kunnen zijn op de omvang van de door verzoekers gestelde schade en niet op de vraag van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap, moet de vordering tot schorsing van de behandeling worden afgewezen.

Ten gronde

Argumenten van partijen

33 Verzoekers stellen, dat Ropars schade heeft geleden wegens niet-toekenning van een referentiehoeveelheid door de toepassing van verordening nr. 857/84, die door het Hof in het arrest Mulder I ongeldig is verklaard. Vervolgens heeft het Hof in het arrest Mulder II tevens geoordeeld, dat door die verordening inbreuk werd gemaakt op het gewettigd vertrouwen van producenten die verbintenissen tot niet-levering of omschakeling waren aangegaan en die verwachtten, dat zij na

afloop van die verbintenissen de melkproductie konden hervatten. In die omstandigheden moet de Raad volgens hen de veroorzaakte schade vergoeden.

34 Huns inziens voldeed Ropars aan alle in het arrest Mulder II bedoelde voorwaarden voor toekenning van een schadevergoeding. Vaststaat, dat hij zijn verbintenis tot omschakeling volledig is nagekomen en dat hij daarna, toen hij weer als producent actief was, uitdrukkelijk te kennen heeft gegeven de melkproductie te willen hervatten, doordat hij op 17 november 1987 bij de prefect van het departement Finistère een aanvraag om toewijzing van een quotum heeft ingediend.

35 Ropars is weliswaar vóór afloop van de verbintenis met pensioen gegaan, doch zijn echtgenote heeft het beheer van het bedrijf van hem overgenomen, en aangezien zij die verbintenis eveneens had ondertekend, was er daarbij geen sprake van overdracht van het bedrijf.

36 Volgens verzoekers heeft Ropars twee soorten schade geleden. De eerste soort schade vloeit voort uit het feit, dat hij geen melk heeft kunnen produceren tot aan het moment waarop hij zijn werkzaamheden op 31 december 1991 staakte. De tweede soort bestaat in het waardeverlies van zijn landbouwareaal, die het gevolg is van het feit dat hij geen referentiehoeveelheid kon verkrijgen. In dat verband heeft Ropars in 1985 12 ha 53 a 9 ca grond verkocht voor een bedrag van 120 000 FRF, terwijl een perceel van dergelijke omvang eerder was geschat op 180 000 FRF.

37 Verzoekers betwisten ten slotte, dat hun vordering zou zijn verjaard, aangezien Ropars door het instellen van zijn beroep de verjaring heeft gestuit.

38 In hun antwoord op de schriftelijke vragen van het Gerecht hebben verzoekers verklaard, dat Ropars zijn werkzaamheden op het bedrijf in feite nimmer had gestaakt en dat hij steeds de werkelijke exploitant van de boerderij te Kervézec was geweest.

39 De Raad stelt in de eerste plaats, dat verzoekers' vordering ongegrond is, in de tweede plaats dat zij grotendeels verjaard is en in de derde plaats dat het bedrag van de gestelde schade te hoog is geraamd.

Beoordeling door het Gerecht

40 Voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor door de instellingen veroorzaakte schade, als bedoeld in artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag (thans artikel 288, tweede alinea, EG), moeten een aantal voorwaarden zijn vervuld: onrechtmatigheid van de verweten gedraging, 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—200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Jurispr. blz. 3211, punt 18, en arrest Gerecht van 13 december 1995, Exporteurs in Levende Varkens e.a./Commissie, T-481/93 en T-484/93, Jurispr. blz. II-2941, punt 80).

41 Wat de situatie betreft van de melkproducenten die een niet-leveringsverbintenis zijn aangegaan, geldt de aansprakelijkheid van de Gemeenschap ten aanzien van elke producent die te vergoeden schade heeft geleden doordat hij ingevolge verordening nr. 857/84 geen melk heeft kunnen leveren (arrest Mulder II, punt 22).

42 Deze aansprakelijkheid stoelt op de schending van het gewettigd vertrouwen, dat de producenten die door een gemeenschapshandeling zijn aangemoedigd om in het algemeen belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen, mochten hebben in de beperkte aard van hun verbintenis tot niet-levering (arrest Mulder I, punt 24, en arrest Von Deetzen, reeds aangehaald, punt 13). Het vertrouwensbeginsel staat er evenwel niet aan in de weg, dat een producent onder een regeling als die van de extra heffing beperkingen krijgt opgelegd, omdat hij in een bepaalde periode vóór de inwerkingtreding van die regeling om andere redenen dan zijn verbintenis tot niet-levering geen melk op de markt heeft gebracht (arrest Gerecht van 13 januari 1999, Böcker-Lensing en Schulze-Beiering/Raad en Commissie, T-1/96, Jurispr. blz. II-1, punt 41).

43 Verzoekers stellen, dat tussen 1 april 1984 en 31 december 1991 ten onrechte geen referentiehoeveelheid is toegewezen als gevolg van de toepassing van verordening nr. 857/84. Hierdoor was Ropars beschaamd in zijn gerechtvaardigde verwachting om na afloop van zijn omschakelingsperiode de melkproductie te kunnen hervatten.

44 In casu moet om te beginnen worden onderzocht, of de argumenten waarmee verzoekers een recht op schadevergoeding onderbouwen, bewezen zijn, onder meer met betrekking tot het bestaan van een onrechtmatige gedraging van de instellingen en van de schade.

45 Volgens vaste rechtspraak is het aan de partij die zich op de aansprakelijkheid van de Gemeenschap beroept, om overtuigende bewijzen over te leggen voor het bestaan of de omvang van de gestelde schade, en om het causaal verband tussen die schade en de gewraakte gedraging van de gemeenschapsinstellingen aan te

tonen (zie, onder meer, arrest Hof van 7 mei 1998, Somaco/Commissie, C-401/96 P, Jurispr. blz. I-2587, punt 71).

46 Al aangenomen dat Ropars zijn bedrijf in feite nooit na zijn pensionering op 31 december 1983 heeft overgedragen en zijn landbouwactiviteiten na die datum heeft voortgezet, dan nog zijn verzoekers gehouden het bewijs te leveren, dat deze laatste voornemens was na het verstrijken van zijn omschakelingsperiode melk te produceren.

47 Uit de stukken blijkt evenwel, dat Ropars na het verstrijken van zijn verbintenis op 1 februari 1984 de melkproductie niet heeft hervat, ondanks dat verordening nr. 857/84 eerst op 1 april 1984 in werking is getreden. Voorts staat vast, dat hij eerst op 17 november 1987 een referentiehoeveelheid heeft aangevraagd. Ten slotte is niet aangetoond, dat Ropars stappen had ondernomen, waaruit kon blijken, dat hij voornemens was de melkproductie na afloop van de omschakelingsperiode te hervatten.

48 In die omstandigheden kunnen verzoekers niet stellen, dat Ropars een gewettigd vertrouwen had in de mogelijkheid om de melkproductie te hervatten, welk vertrouwen door de betrokken gemeenschapsregeling had kunnen worden beschaamd.

49 Hoewel Ropars in 1987 bij de aanvraag van een referentiehoeveelheid te kennen heeft gegeven, dat hij voornemens was melk te produceren, neemt dit niet weg dat hij geen gewettigd vertrouwen erin kon hebben, dat hij die productie op elk willekeurig moment in de toekomst kon hervatten. Op het gebied van de gemeenschappelijke marktordeningen, waarvan de doelstelling meebrengt dat zij voortdurend worden aangepast aan wijzigingen in de economische situatie, mogen ondernemers er immers niet op vertrouwen, dat beperkingen die voortvloeien uit eventuele markt- of structuurpolitieke regels, voor hen niet zullen gelden (zie arresten Hof van 17 juni 1987, Frico, 424/85 en 425/85, Jurispr. blz. 2755, punt 33; Mulder I, punt 23, en Von Deetzen, reeds aange-

haald, punt 12, en arrest Böcker-Lensing en Schulze-Beiering/Raad en Commissie, reeds aangehaald, punt 47).

50 Hieruit volgt, dat de Gemeenschap niet jegens Ropars aansprakelijk is wegens de toepassing van verordening nr. 857/84, zonder dat behoeft te worden nagegaan, of de overige voorwaarden voor een dergelijke aansprakelijkheid zijn vervuld.

51 Bovendien behoeft de vraag van de verjaring niet meer te worden onderzocht.

52 Mitsdien moet het beroep worden verworpen.

Kosten

53 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (enkelvoudige kamer),

rechtdoende:

1) **Wijst de vordering tot schorsing van de behandeling af.**

2) **Verwerpt het beroep.**

3) **Verwijst verzoekers in de kosten.**

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 juni 2000.

De griffier

H. Jung

De rechter

R. M. Moura Ramos