CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER

van 4 oktober 2001 [1]

1. De Raad van de Europese Unie verzoekt om gedeeltelijke vernietiging van een arrest van het Gerecht, op grond dat het heeft verzuimd te beslissen op de exceptie van niet-ontvankelijkheid die hij heeft opgeworpen in een zaak waarin twee ondernemingen om nietigverklaring van een richtlijn en vergoeding van de geleden schade hadden verzocht. [2]

De richtlijn is niet nietig verklaard omdat het beroep als ongegrond is afgewezen. De Raad heeft niettemin hogere voorziening ingesteld aangezien hij van mening is dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een fundamenteel verkeerde rechtsopvatting, artikel 230 EG, lid 4, heeft geschonden en is afgeweken van zijn eigen rechtspraak door niet eerst te beslissen over de bevoegdheid van verzoeksters om beroep tot nietigverklaring van een richtlijn in te stellen.

Rekwirant verzoekt het Hof om de punten 143 en 146 van het arrest in eerste aanleg [3] te vernietigen en te beslissen op de in zaak T-125/96 opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid. Hij vordert daarentegen geen verwijzing in de kosten van verweersters.

I — Het arrest van het Gerecht

2. De Raad heeft op 29 april 1996 richtlijn 96/22/EG [4] vastgesteld, waarvan artikel 2, sub b, bepaalt dat de lidstaten erop toezien dat het verboden wordt ß-agonisten in de handel te brengen om deze toe te dienen aan dieren, indien deze dieren bestemd zijn voor menselijke consumptie. Ingevolge artikel 4, lid 2, kunnen de lidstaten voor therapeutische doeleinden orale toediening toestaan van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik die allyltrenbolon bevatten of ß-agonisten aan paardachtigen en gezelschapsdieren, voorzover deze middelen overeenkomstig de specificaties van de fabrikant worden gebruikt, en van ß-agonisten in de vorm van een injectie voor de behandeling van tocolyse bij vrouwelijke runderen tijdens het kalven.

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — Het betreft zaak T-125/96.

3 — Arrest van 1 december 1999, T-125/96 en T-152/96 (Boehringer GmbH e.a./Raad en Commissie, Jurispr. blz. II-3427).

4 — Richtlijn betreffende het verbod op het gebruik, in de veehouderij, van bepaalde stoffen met hormonale werking en van bepaalde stoffen met thyreostatische werking, alsmede van ß-agonisten en tot intrekking van de richtlijnen 81/602/EEG, 88/146/EEG en 88/299/EEG (PB L 125, blz. 3).

3. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH (hierna: „BI Vetmedica") is praktisch de enige farmaceutische onderneming van de Europese Unie die geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik produceert en in de handel brengt die een ß-agonist bevatten, namelijk clenbuterol, voor de behandeling van ademhalingsstoornissen bij dieren bestemd voor de verkoop voor menselijke consumptie. Zij neemt ongeveer 97 % van de verkoop van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik voor haar rekening waarvoor het verbod op verkoop en toediening van ß-agonisten als bedoeld in richtlijn 96/22 geldt.

De vaststelling van deze richtlijn betekende dat BI Vetmedica vanaf 1 juli 1997, de datum waarop de lidstaten hun nationale wetgeving dienden te hebben aangepast, in deze staten geen geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik op basis van clenbuterol meer in de handel kon brengen voor dieren bestemd voor menselijke consumptie, behalve voor de in artikel 4, lid 2, genoemde therapeutische doeleinden.

4. BI Vetmedica en C. H. Boehringer Sohn (hierna: „Boehringer"), die exclusief eigenaresse van eerstgenoemde en een van de twintig belangrijkste geneesmiddelenproducenten van de wereld is, hebben op 9 augustus 1996 beroep ingesteld tot gedeeltelijke nietigverklaring van richtlijn 96/22 alsmede tot vergoeding van de geleden schade.

5. Bij afzonderlijke akte, die op 31 oktober 1996 ter griffie is neergelegd, heeft de Raad een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering. Het Gerecht heeft twee jaar later bij beschikking van 19 november 1998 besloten de exceptie en het onderzoek ten gronde van de zaak te voegen.

6. Op 8 juli 1996 heeft de Commissie bij verordening (EEG) nr. 1312/96 [5] voorlopige maximumwaarden voor residuen vastgesteld voor clenbuterol in levensmiddelen van dierlijke oorsprong, doch uitsluitend voor overeenkomstig richtlijn 96/22 toegelaten therapeutische toepassingen, te weten, in het geval van runderen, uitsluitend voor tocolyse bij barende koeien, en in het geval van paardachtigen voor het opwekken van tocolyse en de behandeling van respiratoire aandoeningen.

7. Op 27 september 1996 hebben BI Vetmedica en Boehringer een tweede beroep ingesteld, [6] waarin zij een exceptie van onwettigheid tegen richtlijn 96/22 opwerpen en om gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 1312/96 verzoeken.

8. Partijen hebben verklaard, geen bezwaar te hebben tegen de voeging van de zaken voor het arrest.

5 — Verordening tot wijziging van bijlage III bij Verordening (EEG) nr. 2377/90 van de Raad houdende een communautaire procedure tot vaststelling van maximumwaarden voor residuen van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik in levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB L 170, blz. 8).

6 — Het betreft zaak T-152/96.

Gezien het feit dat het verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 1312/96, in zaak T-152/96, als essentiele grondslag heeft de exceptie van onwettigheid gericht tegen richtlijn 96/22, waarvan de gedeeltelijke nietigverklaring voor een deel het onderwerp is van het beroep in zaak T-125/96, en gezien het feit dat de door verzoeksters tegen de wettigheid van de richtlijn ingebrachte argumenten in wezen identiek zijn in beide zaken, verdient het volgens het Gerecht de voorkeur eerst uitspraak te doen over de wettigheid van richtlijn 96/22, die in beide zaken aan de orde is, alvorens de andere vragen betreffende de ontvankelijkheid en de gegrondheid in beide zaken te onderzoeken.

9. Verzoeksters bestrijden de wettigheid van richtlijn 96/22 met vier middelen: schending van het evenredigheidsbeginsel; schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel; schending van het beginsel van behoorlijk bestuur; en schending van artikel 43 EG-Verdrag wegens niet-inachtneming van de verplichting om het Europees Parlement opnieuw te raadplegen wanneer de uiteindelijk vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van de tekst waarover het reeds werd geraadpleegd.

De punten 49 tot en met 142 van het bestreden arrest zijn gewijd aan de bespreking van deze vier middelen, die achtereenvolgens worden afgewezen. Het Gerecht heeft derhalve in punt 143 het verzoek tot nietigverklaring van richtlijn 96/22 ongegrond verklaard en beslist dat er geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

De vordering tot schadevergoeding was gebaseerd op een vermeende schending van de door verzoeksters aangegeven rechtsregels. Aangezien het Gerecht reeds had vastgesteld dat richtlijn 96/22 geen van de genoemde regels schendt, heeft het in punt 146 van het bestreden arrest de vordering ongegrond verklaard, daaraan toevoegend dat geen uitspraak behoefde te worden gedaan over de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

10. In het dictum van het arrest is verordening nr. 1312/96 van de Commissie nietig verklaard voorzover de geldigheid van de voor clenbuterol vastgestelde maximumwaarden voor residuen is beperkt tot sommige specifieke therapeutische indicaties voor runderen en paardachtigen, en zijn de beroepen voor het overige verworpen.

II — De hogere voorziening

11. De Raad erkent dat het bestreden arrest voor hem gunstig is aangezien de argumenten zijn aanvaard die hij had aangevoerd in zaak T-125/96 tegen het verzoek om nietigverklaring van richtlijn 96/22 en de schadevordering, en in zaak T-152/96

tegen de exceptie van onwettigheid in het kader van het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening nr. 1312/96. Hij stelt nochtans hogere voorziening in aangezien het Gerecht zijns inziens blijk heeft gegeven van een verkeerde rechtsopvatting door niet te beslissen op de exceptie van niet-ontvankelijkheid, gebaseerd op de ontbrekende proceslegitimatie van verzoeksters.

In de memorie van antwoord hebben BI Vetmedica, Boehringer en de Fédération de la santé animale (Fedesa), die in eerste aanleg is toegelaten tot interventie aan de zijde van deze ondernemingen, gesteld dat de hogere voorziening van de Raad kennelijk niet-ontvankelijk is, met name omdat niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 49, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EG, gegeven het feit dat de Raad in het gelijk is gesteld.

12. De president van het Hof heeft de Raad toegestaan om uitsluitend met betrekking tot dit punt een bondige repliek in te dienen.

Zowel BI Vetmedica en Boehringer als Fedesa hebben een memorie van dupliek ingediend. De regering van het Verenigd Koninkrijk, die in het geding in eerste aanleg is tussengekomen ter bestrijding van het standpunt van de Raad dat de vordering tot schadevergoeding niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden, richt zich in haar memorie van antwoord op ditzelfde punt en heeft geen dupliek ingediend.

De Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector (SKV) en de Commissie, die in eerste aanleg hebben geïntervenieerd aan de zijde van de Raad, hebben een memorie van antwoord ingediend, maar hebben afstand gedaan van repliek.

13. Aangezien geen van de partijen een verzoek heeft ingediend waarin wordt aangegeven om welke redenen zij wensen te worden gehoord, heeft het Hof krachtens artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering besloten om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen.

14. Alvorens de rechtsvragen van deze zaak te analyseren, zal ik eerst de ontvankelijkheid van de hogere voorziening behandelen. Ten gronde zal ik mij vervolgens buigen over, respectievelijk, de excepties van niet-ontvankelijkheid die in eerste aanleg tegen het beroep tot nietigverklaring van richtlijn 96/22 en tegen het beroep tot schadevergoeding zijn opgeworpen, en tenslotte zal ik mij uitspreken over de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring.

A — *De ontvankelijkheid van de hogere voorziening*

15. BI Vetmedica en Boehringer stellen dat de hogere voorziening van de Raad, verweerder in eerste aanleg, om twee redenen niet-ontvankelijk is: in de eerste plaats is de

Raad in het gelijk is gesteld, zodat hij gelet op artikel 49 van 's Hofs Statuut-EG geen hogere voorziening kan instellen. Aangezien het beroep ongegrond is verklaard, zoals de Raad had geconcludeerd, kan hij voor zijn tot vernietiging van het arrest niet aanvoeren dat hij in het ongelijk is gesteld.

In de tweede plaats voldoet de hogere voorziening niet aan de voorschriften van artikel 225 EG, artikel 51 van 's Hofs Statuut en artikel 112, lid 1, eerste alinea, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, aangezien rekwirant zich beperkt tot het herhalen van de in eerste aanleg aangevoerde argumenten; hij maakt niet duidelijk welke verkeerde rechtsopvatting het arrest bevat, en vermeldt evenmin de bepaling die is geschonden.

16. Fedesa ondersteunt de eerste door verzoeksters aangevoerde reden en stelt voor, de vaste rechtspraak volgens welke beroep tot nietigverklaring open staat tegen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen, eveneens toe te passen op de ontvankelijkheid van de hogere voorziening. [7]

7 — Zij haalt de arresten van het Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9) en van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie (C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 62) aan.

17. De Raad acht de hogere voorziening ontvankelijk. De exceptie van niet-ontvankelijkheid die hij overeenkomstig artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht had opgeworpen tegen het beroep tot nietigverklaring, is afgewezen. Hij betoogt dat ingevolge artikel 230 EG, vierde alinea, particulieren geen beroep tot nietigverklaring kunnen instellen tegen een richtlijn zodat, indien het Gerecht ervan overtuigd is dat de bestreden handeling naar haar aard een richtlijn is, het zijn onderzoek niet hoeft voort te zetten aangezien het beroep in ieder geval niet-ontvankelijk is. De Raad stelt ten slotte dat hij de discretionaire bevoegdheid van het Gerecht om de procesvoering te organiseren niet wil inperken, maar hij wenst dat het zich uitspreekt over de procesbevoegdheid van verzoeksters en dat het duidelijk maakt op welk moment in de procedure hierover dient te worden geoordeeld.

18. De ontvankelijkheid van de onderhavige hogere voorziening vertoont ontegenzeglijk enkele nieuwe aspecten: de hogere voorziening is ingesteld door de verweerder in eerste aanleg, die erkent dat zijn conclusies ten gronde in het arrest zijn aanvaard, aangezien de litigieuze richtlijn niet nietig is verklaard; de rekwirant verzoekt niet om de vernietiging van het arrest in eerste aanleg, maar om een beslissing over de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep op grond dat verzoeksters geen procesbevoegdheid hebben, waarover

niet uitdrukkelijk is beslist. Wanneer het Hof de rekwirant in het gelijk stelt, heeft dat geen gevolgen voor het dictum van het bestreden arrest; en, ten slotte, wordt als middel aangevoerd dat het Gerecht heeft verzuimd over een niet-ontvankelijkheidsgrond te beslissen, terwijl het dat had behoren te doen.

Deze kenmerken, waardoor deze hogere voorziening afwijkt van het merendeel van de hogere voorzieningen die bij het Hof worden ingesteld, betekenen echter niet dat de hogere voorziening van de Raad kennelijk niet-ontvankelijk moet worden verklaard, zoals BI Vetmedica, Boehringer en Fedesa bepleiten.

19. Naar mijn mening is de Raad om meerdere redenen bevoegd hogere voorziening tegen het arrest in te stellen.

20. In de eerste plaats omdat een verzoek aan het Gerecht uitspraak te doen over de niet-ontvankelijkheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan, volgens artikel 114, leden 1 en 4, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt gedaan bij afzonderlijke akte. Vervolgens beslist het Gerecht op het verzoek of voegt het met de zaak ten gronde.

De Raad heeft voldaan aan het vereiste van de genoemde bepaling door op 31 oktober 1996 een akte in te dienen waarin hij verzocht om een uitspraak over de niet-ontvankelijkheid van het verzoek van BI Vetmedica en Boehringer. In plaats van onmiddellijk te beslissen op het incident, heeft het Gerecht het verzoek met de zaak ten gronde gevoegd. Bij het wijzen van het arrest heeft het Gerecht echter besloten eerst uitspraak te doen over de zaak ten gronde en heeft het vervolgens, aangezien de bestreden regeling niet werd nietig verklaard, geoordeeld dat geen uitspraak behoefde te worden gedaan over de exceptie.

21. In de tweede plaats omdat overeenkomstig artikel 49, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EG hogere voorziening kan worden ingesteld tegen, onder andere, beslissingen van het Gerecht die een einde maken aan een procesincident ter zake van een exceptie van niet-ontvankelijkheid.

Indien het Gerecht bij beschikking op het incident had beslist en het beroep ontvankelijk had verklaard en dus verzoeksters procesbevoegdheid had aanvaard, dan had de Raad daartegen hogere voorziening kunnen instellen. Wanneer het, na voeging met de zaak ten gronde, de exceptie in het arrest had onderzocht en in dezelfde zin had beslist en vervolgens had geoordeeld dat er geen gronden waren om de richtlijn nietig te verklaren, dan had de ontvankelijkheid van een door de Raad ingestelde hogere voorziening geen aanleiding gegeven tot grote problemen. In het onderhavige geval lijkt het probleem te zijn dat het Gerecht niet uitdrukkelijk op de exceptie heeft beslist.

22. Ik ben van mening dat vanaf het moment waarop het Gerecht inging op de

zaak ten gronde zonder vooraf de procesbevoegdheid van verzoeksters te analyseren, ondanks dat daarom schriftelijk was verzocht en in weerwil van het door de Raad gestelde tijdens de informele bijeenkomst in november 1998 tussen de rechter-rapporteur en de vertegenwoordigers van partijen in de zaak te Luxemburg, het Gerecht geacht moet worden impliciet te hebben aanvaard dat verzoeksters procesbevoegdheid hadden.

23. Ik verwijs in dit opzicht naar het enige precedent dat mij in deze zaak relevant lijkt. Frankrijk was de eerste lidstaat die een beroep deed op artikel 49, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EG. Het deed dat aangezien het niet kon instemmen met de afwijzing door het Gerecht van de exceptie van niet-ontvankelijkheid, nadat deze was gevoegd met de zaak ten gronde. De Commissie had deze exceptie opgeworpen op grond dat verzoeksters geen procesbevoegdheid hadden. In deze zaak heeft het Gerecht uitdrukkelijk geoordeeld dat het beroep ontvankelijk was, en heeft het het beroep, na het onderzoek ten gronde, ongegrond verklaard. [8]

Advocaat-generaal Mischo heeft de bijzonderheid van de hogere voorziening in de punten 5 tot en met 16 van zijn conclusie beklemtoond [9] en gesteld dat deze niet leek te strekken tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht in de zin van artikel 113, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

8 — Arrest van 21 januari 1999, Frankrijk/Comafrica e.a. (C-73/97, Jurispr. blz. I-185).

9 — Conclusie in de zaak Frankrijk/Comafrica e.a., reeds aangehaald.

24. In punt 13 van zijn conclusie stelt advocaat-generaal Mischo met betrekking tot de ontvankelijkheid van de hogere voorziening: „Dat het Gerecht vervolgens, logischerwijs, tot het onderzoek ten gronde is overgegaan en dat wij niet te doen hebben met een afzonderlijk arrest dat uitsluitend over de ontvankelijkheid gaat (wat het geval zou zijn geweest bij aanvaarding van de exceptie), kan niet verhelen, dat het Gerecht wel degelijk twee afzonderlijke beslissingen heeft getroffen. Tegen elk van beide moet hogere voorziening mogelijk zijn."

Het Hof heeft de hogere voorziening toegestaan, het arrest in eerste aanleg vernietigd en de zaak zelf afgedaan door het beroep tot nietigverklaring van Comafrica Spa en Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co niet-ontvankelijk te verklaren.

25. In de derde plaats is er nog een argument dat pleit voor de ontvankelijkheid van de door de Raad ingestelde hogere voorziening. Krachtens artikel 49, derde alinea, van 's Hofs Statuut-EG staat, behalve in zaken betreffende geschillen tussen de Gemeenschappen en hun personeelsleden, hogere voorziening niet alleen open voor de lidstaten die niet in het geding voor het Gerecht zijn tussengekomen, maar eveneens voor de instellingen van de Gemeenschap. In dit geval verschilt de positie van die lidstaten en instellingen niet van de positie van lidstaten of instellingen die in eerste aanleg zouden zijn tussengekomen. Aangezien de Raad de onderhavige hogere voorziening had kunnen instellen zonder in eerste aanleg partij te zijn geweest, kan hij

dat in casu zeker nu hij, zoals artikel 49, tweede alinea, van 's Hofs Statuut vereist, partij is geweest in eerste aanleg en zijn stellingen met betrekking tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring volledig zijn afgewezen.

Ik ben derhalve van mening dat de Raad bevoegd is deze hogere voorziening in te stellen.

26. De overige door verweersters aangevoerde argumenten voor niet-ontvankelijkheid kunnen mij evenmin overtuigen.

Ten eerste beperkt de Raad zich niet tot het herhalen van de in eerste aanleg aangevoerde argumenten, aangezien hij in zijn hogere voorziening niet stelt dat de exceptie gegrond zou zijn. De grond waarop hij zich baseert, is het verzuim van het Gerecht om uitspraak te doen over genoemde exceptie. Vanzelfsprekend kon dit verzuim geen onderwerp van discussie zijn tussen de partijen voordat het bestreden arrest werd gewezen.

Ten tweede is de klacht van de Raad, dat het Gerecht niet over de exceptie heeft beslist vóór het onderzoek ten gronde van de zaak.

En, ten derde, voert de Raad artikel 230 EG aan als bepaling die door het arrest is geschonden.

27. Ik ben derhalve van mening dat de ontvankelijkheid van deze hogere voorziening boven iedere twijfel verheven is.

B — *De gegrondheid van de hogere voorziening*

a) De exceptie van niet-ontvankelijkheid in het beroep tot nietigverklaring

28. Hoewel het Gerecht zijn stellingen heeft aanvaard en richtlijn 96/22 niet nietig heeft verklaard, is de Raad van mening dat dit resultaat alleen ogenschijnlijk gunstig is en wil hij met zijn hogere voorziening zien vastgesteld dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een fundamenteel verkeerde rechtsopvatting door niet te beslissen op de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens ontbrekende procesbevoegdheid van verzoeksters, zoals het had behoren te doen. Door zich niet vóór het onderzoek ten gronde van de zaak uit te spreken over het recht van een natuurlijke of rechtspersoon om beroep tot nietigverklaring van een richtlijn in te stellen, heeft het Gerecht zijns inziens de letter en de geest van artikel 230, vierde alinea, EG alsmede zijn eigen rechtspraak geschonden. De procesbevoegdheid van de verzoekende partij is een preliminair punt dat moet worden beoordeeld voordat wordt overgegaan tot het onderzoek ten gronde van de zaak. De ontvankelijkheid van een beroep is van zodanig belang voor

de procedure dat er niet zonder omstandige motivering aan voorbij mag worden gegaan, ook al verklaart het Gerecht het beroep ongegrond. In het belang van een goede rechtsbedeling en teneinde onnodige gedingen te vermijden dienen partijen zo vroegtijdig mogelijk te weten of zij wel of geen procesbevoegdheid hebben. Wanneer om nietigverklaring van een daadwerkelijke richtlijn wordt verzocht, is er geen reden de zaak verder voort te zetten, aangezien het dan overbodig is om vast te stellen of, ondanks dat aan alle vereisten voor een richtlijn is voldaan, de verzoeker er rechtstreeks en individueel door kan worden getroffen.

SKV voegt daaraan toe dat het Gerecht, alhoewel het omwille van proceseconomie is overgegaan tot het onderzoek van de wettigheid van richtlijn 96/22 alvorens zich te buigen over de ontvankelijkheid en de andere vragen betreffende de gegrondheid, gegeven de principiële vragen die in deze zaak zijn aangevoerd, niet de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid had mogen negeren.

De Commissie, die het eens is met de Raad, stelt bovendien dat wanneer de onbevoegdheid van het Gerecht om kennis te nemen van een beroep meebrengt dat het beroep zonder voorwerp is en de procedure moet worden gestaakt, de niet-ontvankelijkheid van het beroep voldoende grond is om vast te stellen dat het Gerecht niet bevoegd is om kennis te nemen van de zaak. De ontvankelijkheid staat niet ter vrije beschikking van partijen, aangezien de gronden voor niet-ontvankelijkheid dwingend recht zijn en het Gerecht verplicht is zich uit te spreken over een door een van de partijen opgeworpen exceptie van deze aard. Bovendien stonden het Gerecht in het onderhavige geval andere mogelijkheden ter beschikking. Het had bijvoorbeeld over de door de Raad opgeworpen exceptie kunnen oordelen en ten gronde arrest kunnen wijzen. Het had evenzeer verordening nr. 1312/96 op dezelfde gronden als in het bestreden arrest nietig kunnen verklaren, zonder de andere ingebrachte argumenten te onderzoeken, en het beroep tot nietigverklaring van richtlijn 96/22 als niet-ontvankelijk kunnen verwerpen. In dat geval zouden verzoeksters zich in dezelfde situatie als thans hebben bevonden. Het Gerecht had eveneens het beroep tot nietigverklaring kunnen scheiden van het beroep tot schadevergoeding en vervolgens het tweede ontvankelijk en het eerste niet-ontvankelijk kunnen verklaren.

29. BI Vetmedica en Boehringer stellen dat ingevolge het algemene beginsel van procesrecht volgens hetwelk de rechter de leiding heeft van zowel de procedure als de instructie, [10] het Gerecht over ruime discretionaire bevoegdheid beschikt om de procedure afhankelijk van de kenmerken van een zaak en van de samenhang van de opgeworpen vragen te organiseren. Deze bevoegdheid omvat de mogelijkheid om op de zaak ten gronde in te gaan alvorens de ontvankelijkheid te onderzoeken, wanneer dit om redenen van proceseconomie of anderszins wenselijk lijkt. In dit concrete geval was het huns inziens in het belang van een goede rechtsbedeling en ter vergemakkelijking van het verloop van de procesgang noodzakelijk geweest om eerst over de wettigheid van richtlijn 96/22 te beslissen alvorens de ontvankelijkheid van het verzoek te analyseren, aangezien die eerste vraag de centrale vraag was in de zaken T-125/96 en T-152/96. De discretionaire

10 — Zij citeren de conclusie van advocaat-generaal Cosmas in de zaak Hüls/Commissie (C-199/92 P, arrest van 8 juli 1999, Jurispr. blz. I-4287, punt 48).

bevoegdheid van het Gerecht willen beperken, zoals de Raad doet in zijn hogere voorziening, komt neer op aantasting van het beginsel van de scheiding der machten tussen instellingen, zoals vastgelegd in het EG-Verdrag. Fedesa stemt volledig in met de argumenten van verweersters.

30. Het is juist, zoals verweersters en Fedesa stellen, dat het Gerecht over ruime discretionaire bevoegdheid beschikt met betrekking tot de organisatie van de procesgang. Om een paar voorbeelden te geven, artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering regelt de maatregelen tot organisatie van de procesgang, waartoe ingevolge artikel 49 in iedere stand van het geding kan worden besloten; artikel 51 bevat de gronden waarop zaken naar verschillend geformeerde kamers worden verwezen; en artikel 50 verleent de President de bevoegdheid om meerdere zaken die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, wegens verknochtheid te voegen.

Ik geloof echter niet dat deze discretionaire bevoegdheid dermate ruim is dat zij zich mede uitstrekt tot de behandeling van de procesincidenten die uitputtend zijn geregeld in de artikelen 111 tot en met 114 van het Reglement voor de procesvoering, of de bevoegdheid omvat om af te zien van een uitdrukkelijke beslissing over een door een van de partijen opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

31. De redenen voor mijn standpunt zijn de volgende. In de eerste plaats is de procesbevoegdheid van de verzoeker een voorwaarde om te kunnen procederen, bij gebreke waarvan de rechter niet bevoegd is om kennis te nemen van de grond van de zaak. Een goed bewijs voor deze stelling vormt het feit dat de personen die gerechtigd zijn zich tot de communautaire rechterlijke instanties te wenden, zijn gedefinieerd in het Verdrag zelf (artikelen 226 EG tot en met 228 EG voor het beroep wegens niet-nakoming van verdragsverplichtingen; artikel 230 EG voor het beroep tot nietigverklaring; artikel 232 EG voor het beroep wegens nalaten en artikel 236 EG voor geschillen tussen de Gemeenschap en haar personeelsleden) en 's Hofs Statuut-EG (artikel 37 voor de interventie en de artikelen 49 en 50 voor het instellen van hogere voorziening) en niet in het Reglement voor de procesvoering. In de tweede plaats is de procesbevoegdheid een van de gronden voor niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn en die het Gerecht in iedere stand van het geding ambtshalve kan onderzoeken.

Het is juist dat het Gerecht krachtens artikel 114, lid 4, van zijn Reglement voor de procesvoering op een dergelijk verzoek kan beslissen of het kan voegen met de zaak ten gronde. Het Hof heeft te dien aanzien geoordeeld dat het aan het Gerecht staat om te beoordelen of de opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid in het belang van een goede rechtsbedeling onmiddellijk moet worden behandeld dan wel met de zaak ten gronde moet worden gevoegd. [11]

Dat wil naar mijn mening echter niet zeggen dat het Gerecht de zaak ten gronde kan behandelen alvorens te beslissen over het procesincident inzake de ontvankelijkheid. In het andere geval, in de benadering die het Gerecht in het litigieuze arrest juist heeft gekozen, wordt mijns inziens op de vraag van de procesbevoegdheid geprejudicieerd, aangezien het niet logisch zou zijn

11 — Beschikking van 27 februari 1991, Bocos Viciano/Commissie (C-126/90 P, Jurispr. blz. I-781, punt 6).

om na de beslissing over de zaak ten gronde het beroep niet-ontvankelijk te verklaren. Indien in het arrest in eerste aanleg niet op het incident wordt beslist, rijst een ander probleem: de ontvankelijkheid van het beroep wordt niet gemotiveerd, waardoor partijen niet in staat zijn om vast te stellen of hun rechten zijn geschonden en het Hof niet in staat is om zijn toezicht uit te oefenen.

32. Bij de bestudering van de vraag of het bestreden arrest nietig moet worden verklaard, ben ik de zaken van het Gerecht en het Hof nagegaan waarin een exceptie van niet-ontvankelijkheid met de zaak ten gronde is gevoegd, teneinde te verifiëren hoe deze beide rechtscolleges in dit opzicht hebben gehandeld. Ik zal deze twee categorieën arresten afzonderlijk onderzoeken.

33. In het dertigtal zaken van het Gerecht dat ik heb onderzocht, valt op dat het Gerecht zich in de regel over de exceptie van niet-ontvankelijkheid buigt alvorens de zaak ten gronde te behandelen, of het nu gaat om het vermeende ontbreken van procesbevoegdheid,[12] overschrijding van de beroepstermijn,[13] of omdat de bestreden handeling niet vatbaar is voor beroep,[14] dan wel verzoeker geen procesbelang heeft,[15] de bestreden handeling hem geen schade berokkent,[16] het beroep tegen de verkeerde persoon is gericht,[17] of omdat het verzoekschrift niet aan de eisen van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht voldoet.[18] Het Gerecht heeft bovendien in een zaak drie van de vier door verweerster opgeworpen niet-ontvankelijkheidsgronden preliminair onderzocht en ten aanzien van de vierde, namelijk dat het beroep zonder voorwerp was geraakt, beslist dat deze tezamen met de zaak ten gronde moest worden behandeld.[19]

In deze categorie ben ik een zaak tegengekomen waarin is afgeweken van de algemene regel. De Commissie had bij afzonderlijke akte een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, waarop het Gerecht bij beschikking heeft besloten om deze met de zaak ten gronde te voegen,[20] zonder duidelijk te maken wat de exceptie inhield of er verder naar te verwijzen.

Volgens de rechtspraak van het Gerecht zelf vallen onder de middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn en die het in iedere stand van het geding ambtshalve kan onderzoeken, in

12 — Arrest Gerecht van 11 juli 1996, Métropole Télévision e.a./Commissie (T-528/93, T-542/93, T-543/93 en T-546/93, Jurispr. blz. II-649).

13 — Arresten Gerecht van 15 september 1998, European Night Services e.a./Commissie (T-374/94, T-375/94, T-384/94 en T-388/94, Jurispr. blz. II-3141) en van 25 maart 1999, Forges de Clabecq/Commissie (T-37/97, Jurispr. blz. II-859).

14 — Arrest Gerecht van 24 maart 1994, Air France/Commissie (T-3/93, Jurispr. blz. II-121).

15 — Arrest Gerecht van 19 februari 1998, DIR International Film e.a./Commissie (T-369/94 en T-85/95, Jurispr. blz. II-357).

16 — Arrest Gerecht van 11 juni 1998, Skrikas/Parlement (T-167/97, Jurispr. Ambtenarenrecht blz. I-A-287, II-857).

17 — Arrest Gerecht van 24 september 1998, Dethleſs e.a./Raad en Commissie (T-112/95, Jurispr. blz. II-3819).

18 — Arrest Gerecht van 27 juni 2000, Meyer/Commissie (T-72/99, Jurispr. blz. II-2521).

19 — Arrest Gerecht van 18 mei 1994, BEUC en NCC/Commissie (T-37/92, Jurispr. blz. II-285).

20 — Beschikking Gerecht van 15 september 1998, Industria del Frío Auxiliar Conservera/Commissie (T-136/95, Jurispr. blz. II-3301, punt 22).

ieder geval de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 230 EG, vierde alinea. [21]

34. Wat het Hof betreft heb ik vastgesteld dat in praktisch alle zaken van de veertig die ik heb onderzocht, de niet-nakomingsprocedures meegerekend, [22] over de exceptie van niet-ontvankelijkheid is geoordeeld alvorens de zaak ten gronde te behandelen, ongeacht de aard van de aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond: de tardiviteit van het beroep, [23] het ontbreken van procesbevoegdheid, [24] een beroep gericht tegen een handeling die niet als voor beroep vatbare handeling is opgenomen in artikel 230 EG, eerste alinea, [25] het ontbreken van procesbelang, [26] de onbevoegdheid van het Hof, [27] het ontbreken van een voorafgaande klacht in ambtenarenzaken, [28] het ontbreken van een bezwarende handeling, [29] of een beroep dat tegen de verkeerde persoon is gericht. [30] En in een geval heeft het Hof na onderzoek van het middel van niet-ontvankelijkheid geoordeeld dat de gegrondheid ervan tezamen met de geschilpunten ten gronde diende te worden beoordeeld. [31]

Ook in deze categorie ben ik op een aantal van de regel afwijkende arresten gestuit. In de zaak Van Reenen/Commissie [32] had verweerster overschrijding van de beroepstermijn gesteld en besliste de Tweede kamer

21 — Arrest Gerecht van 24 oktober 1997, EISA/Commissie (T-239/94, Jurispr. blz. II-1839, punt 26); beschikkingen Gerecht van 15 september 1998, Michailidis e.a./Commissie (T-100/94, Jurispr. blz. II-3115, punt 49); van 26 maart 1999, Biscuiterie-Confiserie LOR en Confiserie du Tech/Commissie (T-114/96, Jurispr. blz. II-913, punt 24) en van 8 juli 1999, Area Cova e.a./Raad (T-194/95, Jurispr. blz. II-2271, punt 22) en Area Cova/Raad en Commissie (T-12/96, Jurispr. blz. II-2301, punt 21).

22 — Arresten van 16 september 1997, Commissie/Italië (C-279/94, Jurispr. blz. I-4743) en van 18 juni 1998, Commissie/Italië (C-35/96, Jurispr. blz. I-3851).

23 — Arresten van 12 februari 1960, Société métallurgique de Knutange/Hoge autoriteit (15/59, Jurispr. blz. 11); van 2 maart 1967, Simet e.a./Hoge autoriteit (25/65 en 26/65, Jurispr. blz. 39); van 13 juli 1972, Heinemann/Commissie (79/71, Jurispr. blz. 579); van 5 april 1973, Giordano/Commissie (11/72, Jurispr. blz. 417); en van 22 september 1988, Canters/Commissie (159/86, Jurispr. blz. 4859).

24 — Arresten van 1 juli 1965, Toepfer/Commissie (106/63, Jurispr. blz. 525); van 13 mei 1971, International Fruit Company e.a./Commissie (41/70 t/m 44/70, Jurispr. blz. 411); van 29 maart 1979, NTN Toyo Bearing/Raad (113/77, Jurispr. blz. 1185), ISO/Raad (118/77, Jurispr. blz. 1277), Nippon Seiko/Raad (119/77, Jurispr. blz. 1303), en Koyo Seiko/Raad en Commissie (120/77, Jurispr. blz. 1337); van 20 maart 1985, Timex/Raad en Commissie (264/82, Jurispr. blz. 849); van 11 juli 1985, Salerno e.a./Commissie en Raad (87/77, 130/77, 22/83, 9/84 en 10/84, Jurispr. blz. 2523); van 11 juli 1990, Neotype Techmashexport/Commissie en Raad (C-305/86 en C-160/87, Jurispr. blz. I-2947), en Stanko France/Commissie en Raad (C-320/86 en C-188/87, Jurispr. blz. I-3013); van 18 mei 1994, Codorníu/Raad (C-309/89, Jurispr. blz. I-1853); van 4 juni 1992, Infortec/Commissie (C-157/90, Jurispr. blz. I-3525), en van 16 juli 1992, Parlement/Raad (C-65/90, Jurispr. blz. I-4593).

25 — Arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad (22/70, Jurispr. blz. 263); van 28 november 1991, Luxemburg/Parlement (C-213/88, Jurispr. blz. I-5643); van 2 maart 1994, Parlement/Raad (C-316/91, Jurispr. blz. I-625); van 29 juni 1965, Spanje/Commissie (C-135/93, Jurispr. blz. I-1651), en van 19 maart 1996, Commissie/Raad (C-25/94, Jurispr. blz. I-1469).

26 — Arresten van 11 juli 1974, Reinarz/Commissie (177/73 en 5/74, Jurispr. blz. 819); van 10 juli 1975, Scuppa/Commissie (4/74, Jurispr. blz. 919), en van 31 mei 1988, Rousseau/Rekenkamer (167/86, Jurispr. blz. 2705).

27 — Arresten van 15 december 1977, Dietz/Commissie (126/76, Jurispr. blz. 2431), en van 15 januari 1987, Ainsworth/Commissie en Raad (271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84 en 13/85, Jurispr. blz. 167).

28 — Arresten van 3 juli 1980, Grassi/Raad (6/79, Jurispr. blz. 2141); van 14 juli 1988, Aldinger e.a./Parlement (23/87, Jurispr. blz. 4395), en van 10 maart 1989, Del Plato/Commissie (126/87, Jurispr. blz. 643).

29 — Arrest van 20 november 1980, Gerin/Commissie (806/79, Jurispr. blz. 3515).

30 — Arrest van 24 juni 1986, Développement SA en Clemessy/Commissie (267/82, Jurispr. blz. 1907).

31 — Arrest van 20 maart 1997, Frankrijk/Commissie (C-57/95, Jurispr. blz. I-1627, punten 9 en 10). Dit heeft Advocaat-Generaal Tesauro in zijn conclusie voorgesteld aan het Hof.

32 — Arrest van 19 maart 1975 (189/73, Jurispr. blz. 445).

van het Hof dat aangezien het beroep kennelijk ongegrond was, er geen uitspraak behoefde te worden gedaan op de exceptie van niet-ontvankelijkheid.[33] In de zaak Giry/Commissie[34] had verweerster als niet-ontvankelijkheidsgronden het ontbreken van een voorafgaande administratieve klacht en de afwezigheid van procesbelang aangevoerd. Dezelfde kamer van het Hof heeft geoordeeld dat, gelet op de nauwe samenhang tussen deze excepties en de door partijen aangevoerde middelen ten gronde, eerst deze laatste moesten worden onderzocht. Aangezien het beroep werd verworpen, bleek het niet noodzakelijk te beslissen over de niet-ontvankelijkheidsgronden.[35] In de zaak Rosani e.a./Raad had verweerder het ontbreken van een voorafgaande administratieve klacht en de afwezigheid van een uitdrukkelijk dan wel stilzwijgend afwijzend besluit aangevoerd. In dit geval heeft de Derde kamer zonder nadere motivering geoordeeld dat eerst het beroep ten gronde werd onderzocht en nadien voor zoveel nodig de excepties.[36] In de zaak Tradax/Commissie voerde verweerster aan dat het beroep onder andere niet-ontvankelijk zou zijn omdat het was gericht tegen een niet voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 230 EG. De Eerste kamer heeft in punt 12 van het arrest geoordeeld dat gezien het nauwe verband tussen de ontvankelijkheid en de grond van de zaak, aanstonds tot het onderzoek ten gronde diende te worden overgegaan.[37] In de zaak Bocos Viciano/Commissie[38] ten slotte bestreed verweerster de ontvankelijkheid van de hogere voorziening wegens vormgebreken bij het indienen van het verzoekschrift en noemde vijf nalatigheden. De president van het Hof heeft de hogere voorziening krachtens artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering bij beschikking als kennelijk ongegrond afgewezen en geoordeeld dat geen uitspraak behoefde te worden gedaan op de excepties van niet-ontvankelijkheid.

35. Geen van de aangehaalde beslissingen, afzonderlijk dan wel in samenhang bezien, rechtvaardigt een uitlegging van artikel 92, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en van artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht in die zin dat het de rechter vrijstaat om in iedere stand van het geding middelen van niet-ontvankelijkheid van openbare orde ambtshalve in behandeling te nemen. Naar mijn mening dient integendeel de nadruk te worden gelegd op het feit dat de rechter in iedere stand van het geding en ambtshalve tot deze toetsing kan overgaan, wat echter niet betekent dat hij deze achterwege kan laten. Zoals wij hebben gezien, zijn de voorbeelden van gevallen waarin het Hof een exceptie van niet-ontvankelijkheid niet vooraf heeft behandeld, zeldzaam. Bovendien werden er vier van die zaken behandeld door kamers bestaande uit drie rechters, terwijl de vijfde een beschikking van de president is, waarin hij artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering heeft toegepast.

33 — Advocaat-Generaal Mayras heeft het Hof in overweging gegeven om zich in het belang van een goede rechtsbedeling, ondanks het feit dat het beroep, ongeacht de wijze waarop de termijnen werden berekend, tardief was, niet te beperken tot de exceptie van niet-ontvankelijkheid, maar de zaak ten gronde af te doen, aangezien het beroep volgens hem ongegrond was.

34 — Arrest van 27 oktober 1977 (126/75, 34/76 en 92/76, Jurispr. blz. 1937).

35 — Advocaat-Generaal Capotorti heeft ze daarentegen in zijn conclusie diepgaand onderzocht en het Hof in overweging gegeven ze af te wijzen.

36 — Advocaat-Generaal VerLoren Van Themaat heeft beide excepties onderzocht en heeft voorgesteld ze te verwerpen.

37 — Advocaat-Generaal Sir Gordon Slynn heeft in zijn conclusie de door de Commissie aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid wel onderzocht.

38 — Reeds aangehaald in voetnoot 11.

In ieder geval werd de exceptie van niet-ontvankelijkheid in de geanalyseerde zaken niet ontleend aan het ontbreken van procesbevoegdheid bij de verzoeker, zoals het geval is in de zaak T-125/96, waarin de Raad heeft gesteld dat het beroep van verzoeksters tot nietigverklaring van een richtlijn niet-ontvankelijk is.

36. Op grond van bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat het Gerecht het recht heeft geschonden door, alvorens te beslissen over de grond van zaak T-125/96, niet de door de Raad aangevoerde exceptie wegens ontbrekende procesbevoegdheid te onderzoeken. De hogere voorziening is derhalve gegrond en het arrest in eerste aanleg dient te worden vernietigd voorzover daarin niet op genoemde exceptie is beslist en het beroep tot nietigverklaring in feite ontvankelijk is geacht.

b) De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het bij het Gerecht ingestelde beroep tot schadevergoeding en de ontbrekende beslissing van het Gerecht ter zake, waartegen de hogere voorziening is gericht

37. In punt 6 van het verzoekschrift — beschrijving van de feiten — verwijst de Raad naar punt 146 van het bestreden arrest, waar het Gerecht heeft geoordeeld dat geen uitspraak behoeft te worden gedaan over de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep, aangezien er geen gronden zijn om richtlijn 96/22 nietig te verklaren. De Raad beperkt zich tot de opmerking dat dit de enige plaats is in het gehele arrest waar het Gerecht de exceptie vermeldt. Hij is echter noch in het verzoekschrift noch in repliek nader ingegaan op deze vernietigingsgrond. Het is evenmin een aandachtspunt voor verweersters of interveniënten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk dat haar gehele memorie van antwoord eraan heeft gewijd.

38. In eerste aanleg heeft de Raad, de ontvankelijkheid van het beroep bestreden op grond van de aard van de bestreden handeling en het ontbreken van een specificatie van de schade.

39. Het Verenigd Koninkrijk concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening van de Raad voorzover die betrekking heeft op punt 146 van het arrest. Het is van mening dat het bijzondere karakter van de richtlijn niet betekent dat van een niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap geen sprake kan zijn. Hoewel het de nationale autoriteiten zijn die de regelgeving in hun nationale recht omzetten en die wetgeving de directe oorzaak is van de schade bij de particulieren, kan op voorhand niet worden uitgesloten dat de oorsprong van de aansprakelijkheid in de communautaire handeling ligt. Op grond hiervan wijkt het Verenigd Koninkrijk af van het standpunt van de Raad, dat particulieren geen procesbevoegdheid hebben wanneer de handeling die tot een niet-contractuele aansprakelijkheid kan leiden, een

richtlijn is; in iedere zaak dient te worden nagegaan of de oorsprong van de schade is gelegen in een gedraging van de lidstaat of van de communautaire instellingen, teneinde vast te stellen tegen wie de schadevordering dient te worden ingesteld.

40. Ervan uitgaande dat de Raad het arrest in eerste aanleg eveneens betwist wat betreft de achterwege gelaten behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep tot niet-contractuele aansprakelijkheid, wat voor mij gezien de gebruikte techniek, die ik in punt 36 heb uiteengezet, helemaal niet duidelijk is, zou ik in zoverre anders oordelen dan over het niet behandelen van de exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens de ontbrekende procesbevoegdheid van een particulier om een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

41. Daarvoor zijn meerdere redenen. De eerste is dat volgens vaste rechtspraak het in de artikelen 235 EG en 288 EG geregelde beroep is bedoeld als zelfstandige beroepsweg, waaraan binnen het systeem der rechtsmiddelen een bijzondere functie toekomt en toepassingsvoorwaarden zijn gesteld die op zijn specifieke doelstelling zijn afgestemd, zodat de niet-ontvankelijkverklaring van het beroep tot nietigverklaring niet automatisch de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot schadevergoeding meebrengt.[39] De ontvankelijkheidsvoorwaarden voor beide beroepen zijn derhalve niet hetzelfde.

De tweede reden is dat, anders dan bij een beroep tot nietigverklaring, de procesbevoegdheid voor een beroep tot schadevergoeding niet uitdrukkelijk is geregeld. Uit de artikelen 235 EG en 288 EG valt af te leiden dat er sprake moet zijn van schade die is veroorzaakt door gemeenschapsinstellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies. Overeenkomstig de door het Hof gebruikte formulering kan de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap in de zin van artikel 288 EG, tweede alinea, slechts ontstaan, indien is voldaan aan een aantal voorwaarden, te weten onrechtmatigheid van de aan de gemeenschapsinstellingen verweten gedraging, het bestaan van schade en een oorzakelijk verband tussen die gedraging en de gestelde schade. Wanneer aan één van die voorwaarden niet is voldaan, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat de overige voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap hoeven te worden onderzocht.[40]

Het is eveneens vaste rechtspraak van het Hof dat de Gemeenschap wegens een normatieve handeling die beleidskeuzen impliceert, slechts niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld in geval van een voldoende gekwalificeerde schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel. In een normatief kader dat wordt gekenmerkt door de uitoefening van een voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

39 — Arrest van 17 mei 1990, Sonito e.a./Commissie (C-87/89, Jurispr. blz. I-1981, punt 14) en beschikking van 21 juni 1993, Van Parijs e.a./Raad en Commissie (C-257/93, Jurispr. blz. I-3335, punt 14).

40 — Arresten van 15 september 1994, KYDEP/Raad en Commissie (C-146/91, Jurispr. blz. I-4199, punt 19) en van 14 oktober 1999, Atlanta/Europese Gemeenschap (C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punt 65).

onontbeerlijke ruime discretionaire bevoegdheid, kan de Gemeenschap derhalve slechts aansprakelijk worden gesteld, indien de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheden klaarblijkelijk en ernstig heeft miskend. [41]

42. In het licht van deze rechtspraak kan de ontvankelijkheid van een beroep tot schadevergoeding naar mijn mening slechts afhangen van de vraag of het verzoekschrift voldoet aan de formele eisen die in de regels voor de procesvoering zijn gesteld.

Voor het overige behoren vragen als de bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van de zaak, afhankelijk van de vraag of de geleden schade zijn oorsprong vindt in een handeling van de gemeenschapsinstellingen of van de nationale autoriteiten, het bestaan van de schade, de onrechtmatigheid van de gedraging van de instelling of van haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies, het oorzakelijk verband en in voorkomend geval de klaarblijkelijke en ernstige miskenning door de instellingen van de grenzen van haar bevoegdheden, tot het onderzoek van de grond van de zaak.

Het is duidelijk dat, voorzover is voldaan aan de overige vereisten, de artikelen 235 EG en 288 EG geen beperkingen stellen aan de handelingen die aanleiding kunnen geven tot een niet-contractuele aansprakelijkstelling van de Gemeenschap.

43. Ik ben derhalve van mening dat het Gerecht in punt 146 van het bestreden arrest geen blijk heeft gegeven van een verkeerde rechtsopvatting door niet te beslissen op de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid omdat richtlijn 96/22 naar zijn oordeel geen der aangevoerde rechtsregels schond; omdat de schadevordering gebaseerd was op de gestelde schending van deze regels, diende zij ongegrond te worden verklaard.

c) De ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring

44. Krachtens artikel 54, eerste alinea, tweede volzin, van 's Hofs Statuut-EG kan het Hof, wanneer het de bestreden beslissing vernietigt, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Naar mijn mening is deze bepaling toepasselijk. Ik zal derhalve thans de ontvankelijkheid bezien van het door VI Vetmedica en Boehringer ingestelde beroep tot nietigverklaring tegen richtlijn 96/22 in zaak T-125/96.

41 — Arresten van 25 mei 1978, HNL/Raad en Commissie (83/76 en 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, Jurispr. blz. 1209, punt 6) en van 30 mei 1989, Roquette Frères/Commissie (20/88, Jurispr. blz. 1553, punt 23).

45. Tot staving van de niet-ontvankelijkheid van het beroep stelt de Raad dat krachtens artikel 230 EG, vierde alinea, een natuurlijke of rechtspersoon slechts beroep kan instellen tegen tot hem gerichte beschikkingen alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken. Deze voor beroep vatbare handelingen worden gekenmerkt door het feit dat zij geen algemene strekking en geen normatief karakter hebben, aangezien het, zelfs wanneer beroep tegen een verordening is toegestaan, in werkelijkheid gaat om een verkapte beschikking. Bovendien moet de rechtspositie van degenen tot wie de handeling is gericht of van degenen die er rechtstreeks en individueel door worden geraakt, worden aangetast als gevolg van een op hen toepasselijke feitelijke situatie en die hen karakteriseert ten opzichte van andere personen.

Richtlijnen, evenals verordeningen, zijn daarentegen normatieve handelingen die een algemene strekking hebben en abstract van toepassing zijn op objectief bepaalde situaties. Anders dan bij verordeningen dienen de bepalingen van richtlijnen, teneinde rechtsgevolgen teweeg te kunnen brengen, echter te worden omgezet in het nationale recht van de lidstaten, zoals bepaald in artikel 249 EG zodat rechten en verplichtingen voor particulieren pas ontstaan door de betrokken nationale bepalingen. Het fundamentele verschil tussen een verordening en een richtlijn is dat de eerste rechtstreekse werking heeft, terwijl de tweede dat doorgaans niet heeft en gewacht moet worden tot de voor de omzetting aan de lidstaten toegekende termijn is verstreken. Ten tijde van het instellen van het beroep tot nietigverklaring van richtlijn 96/22 bij het Gerecht was deze termijn nog niet verstreken.

SKV stelt dat wanneer wordt toegestaan dat een particulier een beroep tot nietigverklaring instelt tegen een richtlijn, de uitlegging van artikel 230 EG zodanig wordt uitgebreid dat de grenzen van het in het Verdrag vastgelegde stelsel van rechtsbescherming worden overschreden. Door de typerende kenmerken van een richtlijn is bovendien in iedere lidstaat de rechtsbescherming van particulieren gewaarborgd zodra de bepalingen ervan zijn omgezet in nationaal recht.

46. BI Vetmedica en Boehringer, die stellen dat het beroep ontvankelijk is, voeren aan dat artikel 230 EG, vierde alinea, tot doel heeft de rechtsbescherming van particulieren te garanderen in alle gevallen waarin zij, zonder dat een beschikking tot hen is gericht, rechtstreeks en individueel worden geraakt door een communautaire handeling, welke vorm deze ook heeft. Het normatieve karakter van een handeling verhindert op zichzelf niet dat particulieren er beroep tegen kunnen instellen, voorzover is voldaan aan het vereiste dat zij er rechtstreeks en individueel door worden geraakt. Bijgevolg moet bij de beslissing over de ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-125/96 worden onderzocht of verzoeksters ondanks het normatieve karakter van richtlijn 96/22, er rechtstreeks en individueel door werden geraakt.

Fedesa is dezelfde mening toegedaan en verzoekt het Hof om in geval van vernietiging van het arrest de zaak te verwijzen naar het Gerecht, omdat de beslissing of BI Vetmedica en Boehringer rechtstreeks en individueel zijn geraakt, afhangt van ingewikkelde vragen van feitelijke aard.

47. Zoals gezegd staat het vast dat ingevolge artikel 230 EG, vierde alinea, de bevoegdheid van natuurlijke en rechtspersonen om beroep tot nietigverklaring van een communautaire handeling in te stellen, beperkt is. Zoals het Gerecht recent heeft bevestigd, verleent deze bepaling particulieren niet de bevoegdheid om bij de gemeenschapsrechter een rechtstreeks beroep in te stellen tegen richtlijnen. [42]

Ik merk echter op dat wanneer een particulier om nietigverklaring van een richtlijn verzoekt, het beroep niet op voorhand niet-ontvankelijk wordt verklaard. Het Gerecht onderzoekt of de bestreden handeling een algemene strekking en een normatief karakter heeft en of de verzoeker er rechtstreeks en individueel door wordt geraakt. [43] Het Hof gaat op dezelfde wijze te werk. [44]

48. Verzoeksters in eerste aanleg hebben geconcludeerd tot gedeeltelijke nietigverklaring van richtlijn 96/22, te weten de artikelen 1 tot en met 4, die op 1 juli 1997 in het nationale recht van de lidstaten dienden te zijn omgezet. Hun verzoek strekt echter slechts tot nietigverklaring van deze bepalingen voorzover daarbij het op de markt brengen wordt verboden van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik die ß-agonisten bevatten en bestemd zijn voor toediening voor therapeutische doeleinden aan dieren waarvan het vlees en de producten voor de menselijke consumptie bestemd zijn.

Geen van deze artikelen bevat echter specifieke bepalingen die het karakter hebben van een verkapte individuele beschikking die tegen verzoeksters in eerste aanleg is gericht. Deze artikelen maken deel uit van een normatieve handeling van algemene strekking, die zich in algemene en abstracte zin richt op een breed spectrum van ondernemingen die zich bezighouden met activiteiten op het gebied van het fokken van vee voor de menselijke consumptie, en die vanaf het moment waarop het nationale recht is aangepast de volgende activiteiten niet meer mogen verrichten: het in de handel brengen, het verkopen, het toedienen aan dieren en het houden van bepaalde in de richtlijn genoemde stoffen, alsmede het voor menselijke consumptie in de handel brengen van dieren waaraan genoemde stoffen zijn toegediend. In afwijking van dit verbod bepaalt artikel 4 dat de lidstaten de toediening van bepaalde limitatief opgesomde stoffen aan bepaalde

42 — Arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 27 juni 2000, Salamander e.a./Parlement en Raad (T-172/98 en T-175/98 tot en met T-177/98, Jurispr. blz. II-2487, punt 27).

43 — Zie met name de beschikkingen van 29 oktober 1993, Guna/Raad (T-463/93, Jurispr. blz. II-1205) en van 20 oktober 1994, Asocarne/Raad (T-99/94, Jurispr. blz. II-871), alsmede de arresten van 17 juni 1998, UEAPME/Raad (T-135/96, Jurispr. blz. II-2335) en Salamander e.a./Parlement en Raad, reeds aangehaald in voetnoot 42.

44 — Zie de beschikkingen van 7 december 1988, Flourez/Raad (138/88, Jurispr. blz. 6393) en Fédération européenne de la santé animale e.a./Raad (160/88, Jurispr. blz. 6399); en van 23 november 1995, Asocarne/Raad (C-10/95 P, Jurispr. blz. I-4149), alsmede arrest van 29 juni 1993, Gibraltar/Raad (C-298/89, Jurispr. blz. I-3605).

dieren voor therapeutische doeleinden kunnen toestaan. Om in de lidstaten toepasselijk te zijn, dienen deze bepalingen door middel van nationale uitvoeringsbepalingen te worden omgezet in nationaal recht.

49. Volgens vaste rechtspraak van het Hof wordt aan de algemene strekking en dus aan het normatieve karakter van een handeling niet afgedaan door de omstandigheid dat het aantal en zelfs de identiteit van de rechtssubjecten op wie de handeling op een bepaald moment van toepassing is, meer of minder nauwkeurig kan worden bepaald, zolang maar vaststaat dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve feitelijke of rechtssituatie en in samenhang met de doelstelling van die handeling. [45]

50. Het Hof heeft, richtlijnen niet enkel als handelingen van algemene strekking gekwalificeerd [46], maar eveneens erop gewezen dat zij, hoewel zij in beginsel slechts haar adressaten, te weten de lidstaten, binden, gewoonlijk een vorm van indirecte wet- of regelgeving zijn. [47]

51. BI Vetmedica en Boehringer betogen in hogere voorziening dat zij door deze bepalingen individueel worden geraakt, aangezien deze zich richten tot een gesloten kring van ondernemingen, waartoe zij zich rekenen, die beschikken over de noodzakelijke vergunningen, en dat er een specifiek verband bestaat tussen deze gesloten kring van ondernemingen en de inhoud van de handeling. Bovendien heeft richtlijn 96/22 gevolgen voor de specifieke rechten die aan BI Vetmedica en Boehringer zijn toegekend door de vergunningen om geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik die clenbuterol bevatten te vervaardigen en in de handel te brengen. De werking die de maatregel voor deze ondernemingen heeft, is zodanig dat zij ten opzichte van alle andere producenten worden gekarakteriseerd, temeer omdat zij praktisch de enige producenten van de verboden geneesmiddelen zijn.

52. Sedert het arrest Plaumann/Commissie [48] is het vaste rechtspraak van het Hof dat natuurlijke of rechtspersonen door een tot een lidstaat gerichte beschikking slechts individueel worden geraakt, indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat. [49]

Zoals ik bij het onderzoek van het karakter van richtlijn 96/22 reeds heb gesteld,

45 — Arresten van 11 juli 1968, Zuckerfabrik Watenstedt/Raad (6/68, Jurispr. blz. 570); van 16 april 1970, Compagnie française commerciale et financière/Commissie (64/69, Jurispr. blz. 221, punt 11); van 30 september 1982, Roquette Frères/Raad (242/81, Jurispr. blz. 3213, punt 7); van 26 april 1988, Astéris e.a./Commissie (97/86, 193/86, 99/86 en 215/86, Jurispr. blz. 2181, punt 13); beschikking van 13 juli 1988, Fédération européenne de la santé animale/Raad (160/88 R, Jurispr. blz. 4121, punt 29), en arrest van 24 november 1992, Buckl/Commissie (C-15/91 en C-108/91, Jurispr. blz. I-6061, punt 25).

46 — Arrest van 22 februari 1984, Kloppenburg (70/83, Jurispr. blz. 1075, punt 11), en beschikking Fédération européenne de la santé animale/Raad, aangehaald in voetnoot 45, punt 28.

47 — Arrest Gibraltar/Raad, aangehaald in voetnoot 44, punt 16.

48 — Arrest van 15 juli 1963 (25/62, Jurispr. blz. 207).

49 — Arrest van 21 mei 1987, Deutsche Lebensmittelwerke/Commissie (97/85, Jurispr. blz. 2265, punt 10).

betreft het een normatieve handeling van algemene strekking, die zich in algemene en abstracte zin richt op een breed spectrum van ondernemingen die zich bezighouden met activiteiten op het gebied van het fokken van vee voor menselijke consumptie. Dit spectrum loopt van ondernemingen die stoffen met hormonale of thyreostatische werking of ß-agonisten in de handel brengen, tot ondernemingen die een veehouderij bezitten, inclusief bedrijven die in vleesproducten handelen en, niet te vergeten, veeartsen. Er kan derhalve niet worden geconcludeerd dat de richtlijn ten tijde van haar vaststelling een specifiek aantal personen raakte.

Zelfs indien dat echter het geval zou zijn en de richtlijn zou moeten worden beschouwd als gericht tot een gesloten kring van ten tijde van de vaststelling individualiseerbare ondernemingen, dan nog is het goed mogelijk dat, aangezien de lidstaten voor de omzetting van de richtlijn over een termijn van meer dan een jaar beschikten, sommige ondernemingen vóór het verstrijken van de termijn deze activiteiten hadden gestaakt en dat andere ermee waren begonnen.

Verzoeksters in eerste aanleg konden bijgevolg slechts als gevolg hun marktpositie, maar niet individueel door richtlijn 96/22 worden geraakt.

53. BI Vetmedica en Boehringer houden bovendien staande dat de litigieuze bepalingen van richtlijn 96/22 rechtstreeks gevolgen heeft voor hun rechtspositie, aangezien zij geen enkele beoordelingsruimte laten aan de lidstaten. Dezen krijgen eenvoudigweg de verplichting opgelegd om ieder gebruik van de betrokken producten te verbieden, uitgezonderd voor de in artikel 4, lid 2, restrictief omschreven therapeutische doeleinden.

Volgens de rechtspraak van het Hof wordt een particulier slechts rechtstreeks geraakt, wanneer de bestreden communautaire maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn rechtspositie en aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen beoordelingsbevoegdheid laat, zodat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de communautaire regeling plaatsvindt zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld. [50] Bovendien kan een richtlijn zelf

50 — Zie de arresten International Fruit Company e.a./Commissie, aangehaald in voetnoot 24, punten 23-29; van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie (92/78, Jurispr. blz. 777, punten 25 en 26); NTN Toyo Bearing Company e.a./Raad, 113/77, aangehaald in voetnoot 24, punten 11 en 12; ISO/Raad, aangehaald in voetnoot 24, punt 26; Nippon Seiko/Raad en Commissie, aangehaald in voetnoot 24, punt 14; Koyo Seiko/Raad en Commissie, aangehaald in voetnoot 24, punt 25; van 29 maart 1979, Nachi Fujikoshi e.a./Raad (121/77, Jurispr. blz. 1363, punt 11); Salerno e.a./Commissie en Raad, aangehaald in voetnoot 24, punt 31; van 17 maart 1987, Mannesmann-Röhrenwerke/Raad (333/85, Jurispr. blz. 1381, punt 14); van 14 januari 1988, Arposol/Raad (55/86, Jurispr. blz. 13, punten 11-13); van 26 april 1988, Apesco/Commissie (207/86, Jurispr. blz. 2151, punt 12); van 26 juni 1990, Sofrimport/Commissie (C-152/88, Jurispr. blz. I-2477, punt 9) en van 5 mei 1998, Glencore Grain/Commissie (C-404/96, Jurispr. blz. I-2435, punt 41).

geen verplichtingen aan particulieren opleggen en dus als zodanig niet tegenover een particulier worden ingeroepen. [51]

Hieruit volgt dat een richtlijn die, zoals de bestreden richtlijn, de lidstaten verplicht om een verbod te stellen op het in de handel brengen van bepaalde stoffen voor toediening anders dan voor therapeutische doeleinden, aan dieren die bestemd zijn voor menselijke consumptie, op zichzelf, vóór de vaststelling van nationale uitvoeringsmaatregelen, de rechtspositie van verzoeksters niet rechtstreeks kan raken in de zin van artikel 230 EG, vierde alinea. Richtlijn 96/22 laat de lidstaten een zekere beoordelingsruimte bij de omzetting ervan, aangezien zij het verbod kunnen laten samengaan met de toestemming om de stoffen onder bepaalde omstandigheden voor therapeutische doeleinden toe te dienen aan bepaalde dieren. Wanneer het gebruik van genoemde stoffen onder die voorwaarden wordt toegestaan, dient te worden voldaan aan de vereisten van artikel 6, dat op zijn beurt verwijst naar twee andere richtlijnen. De toestemming voor dit gebruik dient samen te gaan met het inrichten van een register waarin de verantwoordelijke dierenarts de verrichte behandelingen registreert. Ten slotte behoudt de Raad zich de mogelijkheid voor, de overgangsmaatregelen vast te stellen die nodig zijn voor het instellen van de regeling waarin de bestreden richtlijn voorziet.

51 — Arresten van 26 februari 1986, Marshall (152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48); van 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Jurispr. blz. 3969, punt 9); van 14 juli 1994, Faccini Dori (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punt 25), en van 7 maart 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Jurispr. blz. I-1281, punt 15).

Richtlijn 96/22 kan derhalve geen gevolgen teweegbrengen voor de rechtspositie van verzoeksters in eerste aanleg.

54. Op grond van bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat het beroep tot nietigverklaring van BI Vetmedica en van Boehringer niet-ontvankelijk is.

III — Kosten

55. Ingevolge artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet.

Aangezien de Raad niet heeft geconcludeerd tot een verwijzing in de kosten, dienen partijen hun eigen kosten te dragen.

IV — Conclusie

56. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

1) het arrest van het Gerecht van 1 december 1999 te vernietigen voorzover niet is beslist op de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid in het beroep tot nietigverklaring;

2) het door Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH en C.H. Boehringer Sohn Ltd Partnership ingestelde beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren;

3) de hogere voorziening voor het overige af te wijzen;

4) elke partij in haar eigen kosten te verwijzen.