RETTENS DOM (Første Afdeling)
13. januar 1999 *

I sag T-1/96,

Bernhard Böcker-Lensing og **Ludger Schulze-Beiering,** landmænd, deltagere i et tysk interessentskab, Borken (Tyskland), ved advokaterne Bernd Meisterernst, Mechtild Düsing, Dietrich Manstetten, Frank Schulze og Klaus Kettner, Münster, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Dupong og Dupong, 4-6, rue de la Boucherie,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Arthur Brautigam, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch og Marco Núñez-Müller, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Dierk Booss og Michael Niejahr, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne Hans-Jürgen Rabe, Georg M. Berrisch og Marco

* Processprog: tysk.

Núñez-Müller, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand i medfør af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, om erstatning af det tab, sagsøgerne har lidt ved, at de har været forhindret i at markedsføre mælk som følge af Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (EFT L 132, s. 11),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne R. M. Moura Ramos og P. Mengozzi,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 24. september 1998,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 I 1977 udstedte Rådet med henblik på at nedbringe en overskudsproduktion af mælk inden for Fællesskabet forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1, herefter »forordning nr. 1078/77«). Ved forordningen blev producenterne tilbudt en præmie for at påtage sig en forpligtelse til at undlade at markedsføre mælk i en periode på fem år eller omstille besætningerne.

2 Trods mange producenters indgåelse af sådanne forpligtelser, fortsatte overproduktionen i 1993. Rådet udstedte derfor forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169). Ved den nye artikel 5c i forordningen blev der indført en »tillægsafgift« på de mængder mælk, som producenterne leverer, og som overstiger en »referencemængde«.

3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13, herefter »forordning nr. 857/84«) blev referencemængden for hver enkelt producent fastsat på grundlag af den produktion, der var leveret i et referenceår, nemlig kalenderåret 1981, med forbehold af muligheden for medlemsstaterne at vælge kalenderåret 1982 eller 1983. Forbundsrepublikken Tyskland valgte sidstnævnte som referenceår.

4 De ikke-markedsføringsforpligtelser, som visse producenter havde indgået i medfør af forordning nr. 1078/77, dækkede de referenceår, der var valgt. Da sagsøgerne ikke havde produceret mælk i de pågældende år, kunne de ikke få tildelt en referencemængde og således heller ikke markedsføre mælk, der var fritaget for tillægsafgiften.

5 Ved domme af 28. april 1988 i sagerne Mulder (sag 120/86, Sml. s. 2321, herefter »Mulder I-dommen«) og Von Deetzen (sag 170/86, Sml. s. 2355) fastslog Domstolen, at forordning nr. 857/84, som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11), er ugyldig som følge af, at den tilsidesætter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

6 Med henblik på at opfylde disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2). I medfør af denne ændringsforordning fik de producenter, der havde indgået ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelser, tildelt en »særlig« referencemængde (også benævnt »kvote«).

7 Tildelingen af en særlig referencemængde var undergivet flere betingelser. Visse af disse betingelser, der navnlig angik tidspunktet for ikke-markedsføringsforpligtelsens ophør, blev kendt ugyldige af Domstolen ved domme af 11. december 1990 i sagerne Spagl (sag C-189/89, Sml. I, s. 4539) og Pastätter (sag C-217/89, Sml. I, s. 4585).

8 På baggrund af disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 150, s. 35, herefter »forordning nr. 1639/91«), som ophævede de forpligtelser, der var blevet kendt ugyldige, hvorefter de berørte producenter kunne få tildelt en særlig referencemængde.

9 Ved dom af 19. maj 1992 i sagerne Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-104/89 og C-37/90, Sml. I, s. 3061, herefter »Mulder II-dommen«), fastslog Domstolen, at Fællesskabet var ansvarligt for de tab, der var forvoldt visse mælkeproducenter, som havde været forhindret i at markedsføre mælk som følge af anvendelsen af Rådets forordning nr. 857/84, fordi de havde påtaget sig nogle forpligtelser i medfør af forordning nr. 1078/77.

10 På foranledning af denne dom offentliggjorde Rådet og Kommissionen den 5. august 1992 meddelelse 92/C 198/04 (EFT C 198, s. 4). Efter heri at have redegjort for virkningerne af Mulder II-dommen tilkendegav institutionerne med henblik på at give dommen fuld virkning, at de ville vedtage de praktiske regler for betaling af erstatning til de pågældende producenter. Indtil vedtagelsen af de omhandlede regler forpligtede institutionerne sig til over for enhver producent, der havde krav på erstatning, at give afkald på at påberåbe sig forældelsen i henhold til artikel 43 i EØF-statutten for Domstolen. Forpligtelsen var dog betinget af, at retten til erstatning ikke var forældet på tidspunktet for offentliggørelsen af meddelelsen eller på det tidspunkt, hvor producenten havde rettet henvendelse til en af institutionerne.

11 Rådet udstedte derpå forordning (EØF) nr. 2187/93 af 22. juli 1993 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed (EFT L 196, s. 6). Forordningen hjemler et tilbud om en fast erstatning til de producenter, som under nærmere angivne omstændigheder har lidt tab ved anvendelsen af den ordning, som var omhandlet i Mulder II-dommen.

Den faktiske baggrund for tvisten

12 Böcker-Lensing, der er landmand i Borken (Tyskland), har indgået en ikke-markedsføringsforpligtelse inden for rammerne af forordning nr. 1078/77. Forpligtelsen ophørte den 18. marts 1983. Han har ikke genoptaget produktionen af mælk ved forpligtelsens ophør.

13 Den 13. september 1988 indgik han en kontrakt med en anden landmand, Schulze-Beiering, om oprettelse pr. 15. september 1988 af et interessentskab, hvis formål var at drive landbrugsvirksomhed. Han indskød det landbrugsareal, for hvilket han havde indgået ikke-markedsføringsforpligtelsen, i dette selskab.

14 Ved skrivelse af 28. juni 1989 anmodede han de nationale myndigheder om tildeling af en referencemængde.

15 Ved skrivelser af 21. december 1990 fremsatte han over for Rådet og Kommissionen krav om erstatning for sine tab. I sine svar af henholdsvis 11. januar 1991 og 19. februar 1991 erklærede institutionerne, at de ikke ville påberåbe sig forældelsen, indtil udløbet af en frist på tre måneder fra offentliggørelsen af Mulder II-dommen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dog under forudsætning af, at retten til erstatning ikke allerede var forældet.

16 Efter vedtagelsen af forordning nr. 1639/91 afslog de nationale myndigheder at tildele den første sagsøger en referencemængde med den begrundelse, at da det landbrugsareal, der var genstand for ikke-markedsføringsforpligtelsen, var blevet indskudt i selskabet, var det ikke længere muligt at anse ham for »producent« i den betydning, hvori udtrykket er anvendt i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84.

17 Efter vedtagelsen af forordning nr. 2187/93 af 22. juli 1993 anmodede første sagsøger om at få tilsendt et tilbud om erstatning som omhandlet i denne forordning. Anmodningen blev afvist med henvisning til, at ingen af sagsøgerne, i modsætning til hvad der var foreskrevet i forordningen, havde fået tildelt en endelig referencemængde.

18 Efter Domstolens dom af 27. januar 1994 (sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223), som har anerkendt, at et interessentskab har ret til at få tildelt en særlig referencemængde, modtog selskabet Böcker-Beiering den 10. april 1995 fra de nationale myndigheder en foreløbig særlig referencemængde, som blev endelig den 5. juli 1996.

19 Ved skrivelse af 5. april gjorde sagsøgerne et erstatningskrav gældende over for Kommissionen. Kommissionen svarede ved skrivelse af 30. maj 1995, at man var i færd med at undersøge, i hvilket omfang der kunne tilkendes dem erstatning. Denne skrivelse er forblevet resultatløs.

20 Den første sagsøger har ved aftale af 27. juni 1996 overdraget sine erstatningskrav mod Fællesskabet til selskabet.

Retsforhandlinger og parternes påstande

21 Ved stævning indleveret den 2. januar 1996 har sagsøgerne anlagt nærværende sag. Foruden de nedenfor nævnte påstande har de anmodet om udsættelse af sagen.

22 Rådet og Kommissionen modsatte sig ved processkrift af 5. februar 1996 denne anmodning. Ved kendelse af 27. februar 1996 afviste formanden for Rettens Første Afdeling denne anmodning.

23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse, men har anmodet parterne om at besvare visse spørgsmål skriftligt.

24 Sagsøgerne har for Retten nedlagt følgende påstande:

— De sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgerne en erstatning for perioden 2. april 1984 til 13. juni 1991 på 118 436,52 DEM med rente 8% pro anno fra 19. maj 1992.

— De sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger samt omkostninger til syn og skøn med 1 961,90 DEM.

25 De sagsøgte har for Retten nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

26 Sagsøgerne har anført, at betingelserne for Fællesskabets erstatningsansvar for den skade, de har lidt, er opfyldt. De sagsøgte har bestridt, at betingelserne er opfyldt, og har gjort gældende, at sagen bør afvises, fordi den ikke opfylder kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), og fordi de påberåbte rettigheder er forældede.

Formaliteten

27 De sagsøgte har gjort gældende, at stævningen ikke opfylder kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c). De har anført, at det ikke af stævningen fremgår, hvorledes første sagsøger har overdraget den påberåbte ret til erstatning til selskabet.

28 De har desuden gjort gældende, at disse rettigheder er forældede. De skrivelser, som første sagsøger sendte til Rådet og Kommissionen den 21. december 1990, kunne ikke afbryde forældelsen, da sagsøgerne ikke havde anlagt sag inden for

fristen på to måneder i traktatens artikel 173, som artikel 43, tredje punktum, i statutten for Domstolen henviser til. Under disse omstændigheder ville alle de rettigheder, der er opstået før den 2. januar 1991, være forældede på datoen for sagsanlægget, den 2. januar 1996.

29 Det bemærkes, at i overensstemmelse med procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), skal stævningen indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.

30 Beviset for overdragelsen af første sagsøgers ret til erstatning til selskabet fremgår af aftalen, indgået mellem de to parter den 27. juni 1996, og som sagsøgerne har vedlagt replikken. Det fremgår heraf, at første sagsøger har overdraget selskabet retten til den erstatning, som han var berettiget til inden selskabets stiftelse.

31 For så vidt angår forældelsen må det fastslås, at denne i den foreliggende sag kan påvirke omfanget af den ret til erstatning, som sagsøgerne har påberåbt sig. Det vil derfor være hensigtsmæssigt først at undersøge, om betingelserne for at Fællesskabet ifalder erstatningsansvar i medfør af traktatens artikel 215 er opfyldt.

32 Sagen bør derfor antages til realitetsbehandling.

Fællesskabets erstatningsansvar

Parternes argumenter

33 Sagsøgerne har anført, at de har lidt skade som følge af, at de ikke fik tildelt en referencemængde efter forordning nr. 857/84, der er blevet erklæret ugyldig af Domstolen. På grundlag af Mulder II-dommen har de gjort gældende, at det påhviler institutionerne at betale erstatning for skaden.

34 Den periode, i hvilken produktion var forhindret, varede, indtil sagsøgerne fik tildelt en foreløbig referencemængde i 1995 efter afsigelsen af Herbrink-dommen, a.st.. Fra tidspunktet for vedtagelsen af forordning nr. 1693/91, som tildelte en referencemængde til producenter i denne situation, er det de nationale myndigheder, der skal bære ansvaret for, at de er blevet forhindret i at producere denne mængde. Følgelig er det kun perioden indtil den 13. juni 1991, datoen for forordning nr. 1639/91's ikrafttrædelse, der skal erstattes.

35 Som svar på de sagsøgtes anbringender vedrørende den manglende årsagsforbindelse mellem tabet og Fællesskabets adfærd, har sagsøgerne anført, at Domstolen i dommene i sagerne Spagl og Pastätter har fastslået, at man ikke kan kræve, at producenter, der har underskrevet en ikke-markedsføringsforpligtelse, genoptager produktionen af mælk umiddelbart efter forpligtelsens ophør. Følgelig burde enhver landmand, hvis ikke-markedsføringsperiode udløb i 1983, have haft tid til at modernisere sine anlæg og sin besætning, inden produktionen blev genoptaget.

36 Sagsøgerne har anført, at de havde til hensigt at genoptage produktionen af mælk efter at have moderniseret besætningen, hvilket de ikke har kunnet gøre på grund af forordning nr. 857/84. Det følger under alle omstændigheder af Domstolens dom af 22. oktober 1992 (sag C-85/90, Dowling, Sml. I, s. 5305), at producenterne med henblik på genoptagelse af produktionen mindst skulle råde over perioden fra 1. januar 1983 til forordning nr. 857/84's ikrafttrædelse i 1984.

37 Med hensyn til statussen som producent, som de sagsøgte har anfægtet, har sagsøgerne anført, at de nationale myndigheder har tildelt dem en endelig referencemængde og således har anerkendt egenskaben af producent. Fællesskabsinstitutionerne er bundet af denne anerkendelse.

38 De sagsøgte har bestridt Fællesskabets erstatningsansvar over for sagsøgerne. Første sagsøger har af egen vilje besluttet ikke at genoptage produktionen ved ophøret af sin ikke-markedsføringsforpligtelse i 1983. Da opgivelsen af produktionen er blevet besluttet af årsager, som ikke har noget at gøre med forpligtelsen eller

dennes følger, kan det ikke hævdes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er blevet tilsidesat. Det påberåbte tab af indtægter frembyder således ikke nogen årsagsforbindelse med Fællesskabets retsanordnende adfærd.

Rettens bemærkninger

39 Fællesskabet kan kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold efter traktatens artikel 215, stk. 2, for det tab, institutionerne har forvoldt, såfremt visse betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen kritiseres for at have udvist, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det hævdede tab (Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 18, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exportateurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 80).

40 Med hensyn til situationen for de mælkeproducenter, der havde indgået en ikke-markedsføringsforpligtelse, er Fællesskabet erstatningsansvarlig over for hver enkelt producent, der har lidt et erstatteligt tab, som følge af at han har været forhindret i at levere mælk i medfør af forordning nr. 857/84 (Mulder II-dommen, præmis 22).

41 Dette erstatningsansvar skyldes krænkelsen af den berettigede forventning, som producenter, tilskyndet af en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen af mælk i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kunne have med hensyn til deres ikke-markedsføringsforpligtelses begrænsede virkninger (Mulder I-dommen, præmis 24, og Von Deetzen-dommen, a.st., præmis 13). Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er dog ikke til hinder for, at der — af årsager, som ikke har noget at gøre med ikke-markedsføringsforpligtelsen — under en ordning som tillægsafgiftsordningen pålægges en producent begrænsninger som følge af, at han ikke har markedsført mælk i en bestemt periode, der ligger forud for ikrafttrædelsen af den nævnte ordning.

42 Sagsøgerne har gjort gældende, at anvendelsen af forordning nr. 857/84 ville medføre en ulovlig nægtelse af en referencemængde i perioden fra den 2. april 1984 til den 13. juni 1991. Det ville have skuffet første sagsøgers håb om at kunne genoptage mælkeproduktionen ved ophøret af hans ikke-markedsføringsperiode.

43 Under disse omstændigheder bør det først undersøges, om de anbringender, som sagsøgerne har fremført til støtte for et erstatningskrav, er berettigede, navnlig om der består en ulovlig adfærd fra institutionernes side, og om der er indtrådt det hævdede tab.

44 Det bemærkes, at første sagsøger ikke genoptog mælkeproduktionen ved ophøret af ikke-markedføringsperioden i marts 1983, og først flere år efter gav udtryk for at ville genoptage den. Som Kommissionen har anført, fremgår det af den sagkyndige erklæring, som sagsøgerne har fremlagt, at staldbygningerne vedligeholdtes i den periode, forpligtelsen gjaldt. Producenten havde altså kunnet genoptage produktionen i 1983 og som følge heraf få tildelt en referencemængde, da ordningen med tillægsafgifter trådte i kraft i 1984.

45 Desuden er årsagerne til, at mælkeproduktionen ikke blev genoptaget ved ophøret af ikke-markedsføringsforpligtelsen, irrelevante for det forhold, at der var indgået en forpligtelse i medfør af forordning nr. 1078/77. Som sagsøgernes advokat har anført under den mundtlige forhandling, ville første sagsøger give sig tid til at rejse den nødvendige kapital til modernisering af staldbygningerne.

46 I modsætning til sagsøgerne i Spagl- og Pastätter-dommene, a.st., har første sagsøger ikke i denne sag godtgjort at have foretaget skridt, der kan bevise hans hensigt om at genoptage produktionen ved ophøret af ikke-markedsføringsperioden.

47 Da sagsøgeren ikke frivilligt har genoptaget produktionen, kan han ikke gøre en berettiget forventning om at kunne genoptage mælkeproduktionen på et hvilket som helst tidspunkt i fremtiden, gældende. På områder med en fælles markedsordning, hvor der sker en løbende tilpasning til ændringer i den økonomiske situation, kan de erhvervsdrivende ikke have en berettiget forventning om, at de ikke underlægges begrænsninger som følge af eventuelle markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser (jf., i denne retning, Domstolens dom af 17.6.1987, forenede sager 424/85 og 425/85, Frico, Sml. s. 2755, præmis 33, Mulder I-dommen, præmis 23, og Von Deetzen-dommen, a.st., præmis 12).

48 Under disse omstændigheder ville første sagsøger ikke høre til blandt de producenter, hvorpå ovennævnte forordning nr. 764/89 af 20. marts 1989 og forordning nr. 1639/91 fandt anvendelse, da disse retsanordnende akter ikke havde til formål at ophæve udelukkelsen af tildeling af referencemængder til producenter, der havde været forhindret i at genoptage markedsføringen ved ophøret af den forpligtelse, som de havde indgået.

49 Det følger af ovenstående, at Fællesskabet ikke kan ifalde ansvar overfor sagsøgerne for anvendelsen af forordning nr. 857/84.

50 Det forhold, at de nationale myndigheder har tildelt sagsøgerne en referencemængde den 10. april 1995, ændrer på ingen måde dette resultat. Da de nationale myndigheders adfærd ikke er bindende for Fællesskabet, kan tildelingen af en referencemængde ikke foregribe spørgsmålet om eksistensen af en ret til erstatning i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2.

51 Desuden kan sagsøgerne ikke hævde at have lidt et tab i perioden fra den 2. april 1984 til den 28. juni 1989 med henvisning til, at de var forhindret i at genoptage mælkeproduktionen. Første sagsøger har faktisk først den 28. juni 1989 anmodet om tildeling af en referencemængde.

52 Da de sagsøgte ikke har udvist en ulovlig adfærd, der har medført den anførte skade, kan et erstatningsansvar for Fællesskabet ikke komme i betragtning. Følgelig er det unødvendigt at undersøge, om de andre betingelser for et sådan ansvar er opfyldt.

53 Under disse omstændigheder er det unødvendigt at undersøge spørgsmålet om forældelse.

54 Det følger af ovenstående, at de sagsøgte skal frifindes.

Sagens omkostninger

55 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de i overensstemmelse med Rådets og Kommissionens påstande pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. januar 1999.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitssekretær Præsident