FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 13 januari 1999 *

I mål T-1/96,

Bernhard Böcker-Lensing och **Ludger Schulze-Beiering,** lantbrukare och delägare i ett bolag bildat enligt tysk civilrätt, Borken (Tyskland), företrädda av advokaterna Bernd Meisterernst, Mechtild Düsing, Dietrich Manstetten, Frank Schulze och Klaus Kettner, Münster, delgivningsadress: advokatbyrån Dupong & Dupong, 4—6, rue de la Boucherie, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiske rådgivaren Arthur Brautigam, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Hans-Jürgen Rabe och Georg M. Berrisch, och Marco Núñez-Müller, Hamburg och Bryssel, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Dierk Booß och Michael Niejahr, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, biträdda

* Rättegångsspråk: tyska.

av advokaterna Hans-Jürgen Rabe och Georg M. Berrisch, Marco Núñez-Müller, Hamburg och Bryssel, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om utgivande av skadestånd, med tillämpning av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget, för den skada sökandena har lidit på grund av att de har varit förhindrade att saluföra mjölk med tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 (EGT L 132, s. 11),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna R. M. Moura Ramos och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 24 september 1998,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 För att minska en överskottsproduktion av mjölk inom gemenskapen antog rådet år 1977 förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215, nedan kallad förordning nr 1078/77). I denna förordning erbjöds producenterna möjlighet att skriftligen åtaga sig att antingen avstå från att saluföra mjölk eller att ställa om besättningarna under en period av fem år i utbyte mot ett bidrag.

2 Trots att ett stort antal producenter gjorde sådana åtaganden bestod överskottsproduktionen under år 1983. Rådet antog således förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52). I den nya artikel 5c i denna förordning infördes en "tilläggsavgift" för de kvantiteter mjölk som levereras av producenter och som överstiger en "referenskvantitet".

3 I rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13, nedan kallad förordning nr 857/84) fastställdes en referenskvantitet för varje producent på grundval av den produktion som levererats under ett referensår, nämligen kalenderåret 1981, med möjlighet för medlemsstaterna att välja kalenderåret 1982 eller 1983. Förbundsrepubliken Tyskland valde sistnämnda år som referensår.

4 De åtaganden om avstående från saluförande som vissa producenter undertecknade i enlighet med förordning nr 1078/77 omfattade de referensår som hade fastställts. Eftersom de inte hade producerat någon mjölk under dessa år kunde de inte tilldelas någon referenskvantitet och följaktligen inte heller saluföra någon mjölk utan tilläggsavgift.

5 I domar av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321, nedan kallat målet Mulder I), och i mål 170/86, Von Deetzen (REG 1988, s. 2355), ogiltigförklarade domstolen förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 132, s. 11), med anledning av att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts.

6 För att rätta sig efter dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2). Med stöd av denna ändringsförordning erhöll de producenter som åtagit sig vissa skyldigheter i fråga om avstående från saluförande en "särskild" referenskvantitet (även kallad kvot).

7 För att denna särskilda referenskvantitet skulle tilldelas krävdes att ett flertal krav skulle vara uppfyllda. Vissa av dessa krav, som bland annat rörde den tidpunkt då åtagandet om avstående från saluförande löpte ut, ogiltigförklarades av domstolen genom domarna av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539) och i mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585).

8 Till följd av dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35, nedan kallad förordning nr 1639/91), som upphävde de krav som hade fastställts vara ogiltiga och möjliggjorde att de berörda producenterna kunde tilldelas en särskild referenskvantitet.

9 I dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen (REG 1992, s. I-3061; svensk specialutgåva, volym 12, nedan kallat målet Mulder II) förklarade domstolen att gemenskapen var ansvarig för de skador som vissa mjölkproducenter hade åsamkats, vilka hade förhindrats att saluföra sin mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84, eftersom de gjort vissa åtaganden enligt förordning nr 1078/77.

10 Med anledning av domen i målet Mulder II offentliggjorde rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 (EGT C 198, s. 4). Efter att ha erinrat om konsekvenserna av domen i målet Mulder II, och i syfte att ge detta avgörande full verkan, uttryckte institutionerna sin avsikt att anta tillämpningsföreskrifter för ersättning till de berörda producenterna. Institutionerna åtog sig att innan dessa föreskrifter antogs gentemot varje ersättningsberättigad producent avstå från att åberopa den preskription som följer av artikel 43 i EEG-stadgan för domstolen. Åtagandet var emellertid underordnat villkoret att rätten till ersättning ännu inte skulle vara preskriberad den dag då meddelandet offentliggjordes eller den dag då producenten hade hänvänt sig till en av institutionerna.

11 Rådet antog därefter förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om ett erbjudande om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som tillfälligt har varit förhindrade att utöva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6). I förordningen föreskrivs ett erbjudande om en schablonmässig ersättning till de producenter som, under särskilda omständigheter, hade lidit skada i samband med tillämpningen av de bestämmelser som avses i domen i målet Mulder II.

Bakgrund till tvisten

12 Bernhard Böcker-Lensing, en lantbrukare i Borken (Tyskland), undertecknade ett åtagande om avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter enligt förordning nr 1078/77. Detta åtagande upphörde den 18 mars 1983. Sökanden återupptog inte mjölkproduktionen när åtagandet upphörde.

13 Genom avtal av den 13 september 1988 bildade han tillsammans med en annan lantbrukare ett enkelt bolag för förvaltning av ett jordbruk. Han tillsköt detta bolag den jordbruksmark som hade omfattats av hans åtagande om avstående från saluförande.

14 Genom skrivelse av den 28 juni 1989 ansökte han om en referenskvantitet hos de nationella myndigheterna.

15 Genom skrivelser av den 21 december 1990 riktade till rådet och kommissionen begärde han ersättning för den skada han lidit. I sina svar av den 11 januari 1991 respektive den 19 februari 1991 förklarade institutionerna att de inte skulle åberopa preskription under en frist om tre månader efter offentliggörandet av domen i målet Mulder II i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, under förutsättning att dessa rättigheter inte redan var preskriberade.

16 Efter antagandet av förordning nr 1639/91 vägrade de nationella myndigheterna att tilldela den första sökanden en referenskvantitet, med motiveringen att det på grund av att den jordbruksmark som hade omfattats av åtagandet om avstående från saluförande hade tillskjutits bolaget inte längre var möjligt att anse att sökanden var en "producent" i den mening som avses i artikel 12 c i förordning nr 875/84.

17 Till följd av antagandet av ovannämnda förordning nr 2187/93 av den 22 juli 1993 begärde den första sökanden att han skulle ges ett sådant erbjudande om ersättning som föreskrivs i denna förordning. Denna begäran avslogs med motiveringen att ingen av sökandena hade tilldelats en slutgiltig referenskvantitet, vilket krävdes enligt förordningen.

18 Efter domstolens dom av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink (REG 1994, s. I-223), där ett enkelt bolag tillerkändes rätten att beviljas en särskild referenskvantitet, erhöll bolaget Böcker-Beiering den 10 april 1995 av de nationella myndigheterna en tillfällig särskild referenskvantitet, som blev slutgiltig den 5 juli 1996.

19 Genom skrivelse av den 5 april 1995 gjorde sökandena gällande att de hade rätt till skadestånd från kommissionen. I skrivelse av den 30 maj 1995 svarade kommissionen att man höll på att undersöka i vilken mån sökandena kunde tilldelas ersättning. Denna skrivelse följdes aldrig upp.

20 Genom avtal av den 27 juni 1996 överlät den första sökanden sin rätt till ersättning från kommissionen till bolaget.

Förfarandet och parternas yrkanden

21 Sökandena har genom ansökan, som inkom den 2 januari 1996, väckt denna talan. Förutom de yrkanden som anges nedan har de yrkat att målet skall vilandeförklaras.

22 Rådet och kommissionen har genom handling, som inkom den 5 februari 1996, motsatt sig sistnämnda yrkande. Yrkandet avslogs genom beslut meddelat av förstainstansrättens ordförande den 27 februari 1996.

23 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning, men uppmanade parterna att skriftligen besvara vissa frågor.

24 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— förplikta svarandena att till dem utge en ersättning om 118 436,52 DM för perioden från den 2 april 1984 till den 13 juni 1991, jämte 8 procents årlig ränta från den 19 maj 1992, och

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna samt kostnaderna för sakkunnigutlåtandet, som uppgår till 1 961,90 DM.

25 Svarandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— i andra hand, ogilla talan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

26 Sökandena hävdar att villkoren för att gemenskapen skall vara skyldig att ersätta den skada som de lidit är uppfyllda. Svarandena har bestritt att dessa villkor är uppfyllda och har invänt att talan inte kan tas upp till prövning på grund av att den strider mot kraven i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna och att de rättigheter som har åberopats är preskriberade.

Huruvida talan kan tas upp till prövning

27 Svarandena hävdar att ansökan inte uppfyller kraven i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna. De hävdar att det inte har angetts i ansökan på vilken grund som den första sökanden överlät den åberopade rätten till skadestånd till bolaget.

28 De har dessutom gjort gällande att dessa rättigheter är preskriberade. De skrivelser som den första sökanden skickade till rådet och kommissionen den 21 december 1990 var inte sådana att de avbröt preskriptionen, eftersom sökandena inte väckte talan

inom den frist på två månader som föreskrivs i artikel 173 i fördraget, som det hänvisas till i artikel 43 tredje meningen i domstolens stadga. Under dessa omständigheter var alla rättigheter som uppstått före den 2 januari 1991 preskriberade när talan väcktes den 2 januari 1996.

29 Förstainstansrätten erinrar om att i enlighet med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna skall en ansökan innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna.

30 Beviset för att den första sökanden överlät sin rätt till skadestånd till bolaget framgår i förevarande mål av det avtal som slöts mellan de bägge parterna den 27 juni 1996, och som sökandena bifogade till handlingarna i målet genom repliken. Det framgår nämligen av denna handling att den första sökanden överlät till bolaget den rätt till ersättning som han hade innan bolaget bildades.

31 Vad beträffar preskriptionen anser förstainstansrätten att den i förevarande mål kan påverka omfattningen av den rätt till skadestånd som sökandena har åberopat. Det är således lämpligt att först undersöka huruvida villkoren för att gemenskapen skall ådra sig skadeståndsansvar enligt artikel 215 i fördraget är uppfyllda.

32 Av detta följer att talan kan tas upp till prövning.

Gemenskapens skadeståndsansvar

Parternas argument

33 Sökandena har gjort gällande att de har lidit skada på grund av att de inte tilldelades någon referenskvantitet genom förordning nr 857/84, vilken domstolen har ogiltigförklarat. Med stöd av domen i målet Mulder II hävdar de att det åligger institutionerna att ersätta denna skada.

34 Den period som produktionen förhindrades varade fram till dess att sökandena tilldelades en tillfällig referenskvantitet år 1995 till följd av domen i det ovannämnda målet Herbrink. Efter antagandet av förordning nr 1639/91, som tilldelade producenter i deras situation en referenskvantitet, var dock de nationella myndigheterna ansvariga för att de nekades denna kvantitet. Följaktligen är det i förevarande mål endast perioden fram till den 13 juni 1991, då förordning nr 1639/91 trädde i kraft, som skall ersättas.

35 Som svar på svarandenas argument att det inte föreligger något orsakssamband mellan skadan och gemenskapens handlande, har sökandena hävdat att i domarna i de ovannämnda målen Spagl och Pastätter fastslog domstolen att det inte kan krävas att producenter, som skriftligen har gjort åtaganden om avstående från saluförande, skall återuppta mjölkproduktionen omedelbart efter det att åtagandet upphört. Följaktligen borde alla lantbrukare, vars åtagande om avstående från saluförande löpte ut år 1983, få tid till att modernisera sina anläggningar och kreatursbesättningar innan de återupptar produktionen.

36 Sökandena har uppgett att de hade för avsikt att återuppta mjölkproduktionen efter att ha moderniserat kreatursbesättningen, vilket de inte kunde göra på grund av förordning nr 857/84. I vilket fall som helst framgår det av domstolens dom av den 22 oktober 1992 i mål C-85/90, Dowling (REG 1992, s. I-5305) att producenterna åtminstone skulle förfoga över perioden från den 1 januari 1983 till dess förordning nr 857/84 trädde i kraft år 1984 för att återuppta mjölkproduktionen.

37 Vad beträffar ställningen som producent, som har ifrågasatts av svarandena, har sökandena anfört att de beviljades en slutgiltig referenskvantitet av de nationella myndigheterna och således tillerkändes ställning som producenter. Enligt sökandena är gemenskapsinstitutionerna bundna av detta erkännande.

38 Svarandena har bestritt att gemenskapen har ådragit sig skadeståndsansvar gentemot sökandena. Den första sökanden beslutade nämligen frivilligt att inte återuppta produktionen efter det att åtagandet om avstående från saluförande upphörde år 1983. Eftersom sökanden beslöt att upphöra med produktionen på grund av skäl som inte hade samband med åtagandet eller följderna av detta, kan det inte påstås att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts. Det föreligger således inte något orsakssamband mellan det inkomstbortfall som åberopats och gemenskapens lagstiftande verksamhet.

Förstainstansrättens bedömning

39 Gemenskapens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 215 andra stycket i fördraget för skada som orsakas av institutionerna förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1981, s. 3211, punkt 18, och förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 80).

40 Vad beträffar situationen för mjölkproducenter som skriftligen har gjort ett åtagande om avstående från saluförande, omfattar gemenskapens ansvar varje producent som lidit en ersättningsbar skada på grund av att han har varit förhindrad att leverera mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84 (domen i målet Mulder II, punkt 22).

41 Detta skadeståndsansvar är grundat på att det skett ett åsidosättande av producenternas berättigade förväntningar om att deras åtagande om avstående från saluförande, som gjordes i enlighet med en gemenskapsrättsakt för att avbryta försäljningen av mjölk under en begränsad period på grund av allmänintresset och mot betalning av ett bidrag, var av begränsad karaktär (domarna i målet Mulder I, punkt 24 och i det ovannämnda målet Von Deetzen, punkt 13). Principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar dock inte att det i ett system, såsom systemet med tilläggsavgifter, föreskrivs inskränkningar för en producent på grund av att denne inte har salufört mjölk under en viss period innan nämnda system trädde i kraft av skäl som inte hade samband med dennes åtagande om avstående från saluförande.

42 Sökandena har åberopat att de på ett rättsstridigt sätt nekades en referenskvantitet mellan den 2 april 1984 och den 13 juni 1991 till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84. Detta skall ha medfört att den första sökanden tappade hoppet om att kunna återuppta mjölkproduktionen när åtagandet om avstående från saluförande upphörde.

43 Under de omständigheter som föreligger i detta mål skall det först undersökas om de påståenden som sökandena har framfört till stöd för en rätt till skadestånd har styrkts, i synnerhet huruvida institutionerna har agerat på ett rättsstridigt sätt och huruvida den påstådda skadan verkligen föreligger.

44 Det kan konstateras att den första sökanden inte återupptog mjölkproduktionen när åtagandet om avstående från saluförande upphörde i mars månad år 1983, och visade först flera år senare att han hade för avsikt att återuppta produktionen. Som kommissionen med rätta har påpekat framgår det av det sakkunnigutlåtande som sökandena har ingett att kreatursbesättningen bevarades i samma skick under hela den period som åtagandet varade. Lantbrukaren hade således kunnat återuppta produktionen år 1983 och följaktligen erhålla en referenskvantitet när systemet med tilläggsavgifter trädde i kraft år 1984.

45 Skälen för att mjölkproduktionen inte återupptogs när åtagandet om avstående från saluförande upphörde hade dessutom inte något samband med att ett åtagande hade gjorts i enlighet med förordning nr 1078/77. Såsom sökandenas advokat klargjorde vid sammanträdet ville nämligen den första sökanden ta sig tid att skaffa det kapital som krävdes för att modernisera kreatursbesättningen.

46 I motsats till sökandena i de ovannämnda målen Spagl och Pastätter, har den första sökanden i förevarande mål inte visat att han vidtagit åtgärder för att styrka sin avsikt att återuppta produktionen efter det att åtagandet om avstående från saluförande upphörde.

47 Eftersom sökanden frivilligt har avstått från att återuppta produktionen kan han inte påstå att möjligheten att återuppta mjölkproduktionen när som helst i framtiden utgjorde en berättigad förväntning. Ekonomiska aktörer som är verksamma på ett område med en gemensam marknadsorganisation, vars målsättning medför en fortlöpande anpassning till förändringarna i den ekonomiska situationen, har nämligen inte någon berättigad förväntning på att de inte kommer att underkastas inskränkningar som följer av eventuella marknadspolitiska eller strukturpolitiska bestämmelser (se i det avseendet domstolens domar av den 17 juni 1987 i de förenade målen 424/85 och 425/85, Frico, REG 1987, s. 2755, punkt 33, Mulder I, punkt 23, och i det ovannämnda målet Von Deetzen, punkt 12).

48 Under dessa omständigheter tillhörde inte den första sökanden de producenter som ovannämnda förordning nr 764/89 av den 20 mars 1989 och förordning nr 1639/91 var tillämpliga på, eftersom dessa rättsakter endast hade till syfte att sätta stopp för att producenter, som hade varit förhindrade att återuppta saluförandet när deras åtagande hade upphört, inte tilldelades en sådan kvantitet.

49 Av detta följer att gemenskapen inte ådrar sig något skadeståndsansvar gentemot sökandena på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84.

50 Det faktum att sökandena den 10 april 1995 erhöll en referenskvantitet från de nationella myndigheterna påverkar inte denna slutsats på något sätt. De nationella myndigheternas handlande är inte bindande för gemenskapen, och tilldelandet av en referenskvantitet avgör inte på förhand frågan huruvida det föreligger en rätt till skadestånd enligt artikel 215 andra stycket i fördraget.

51 Sökandena kan dessutom inte hävda att de lidit skada under perioden mellan den 2 april 1984 och den 28 juni 1989 på grund av att de var förhindrade att återuppta mjölkproduktionen. Den första sökanden ansökte nämligen inte om en referenskvantitet förrän den 28 juni 1989.

52 Eftersom det inte föreligger något rättsstridigt agerande från svarandens sida som gett upphov till den åberopade skadan, kan gemenskapen inte ådra sig något skadeståndsansvar. Följaktligen är det inte nödvändigt att kontrollera om de övriga villkoren för ett sådant ansvar är uppfyllda.

53 Under dessa omständigheter finns det inte heller anledning att undersöka frågan om preskription.

54 Av detta följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

55 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet och kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall rådets och kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 januari 1999.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitiesekreterare Ordförande