RETTENS DOM (Femte Afdeling)

26. juni 2008 *

I sag T-94/98,

Alfonsius Alferink, Heeten (Nederlandene), og 67 andre sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget, først ved avocats H. Bronkhorst og E. Pijnacker Hordijk, derefter ved H. Bronkhorst, E. Pijnacker Hordijk og J. Sluysmans, og endelig ved E. Pijnacker Hordijk,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved T. van Rijn, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning i henhold til EF-traktatens artikel 178 (nu artikel 235 EF) og EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), for det tab, sagsøgerne angiveligt har lidt som følge af, at Kommissionen ved at vedtage forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 1546/88 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel

* Processprog: nederlandsk.

5c i forordning (EØF) nr. 804/68 (EFT L 110, s. 27), hvori det ikke klart og præcist er fastsat, at mælkeproduktionen skulle tilbageføres til den oprindelige SLOM-bedrift, har tilsidesat retssikkerhedsprincippet,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne M.E. Martins Ribeiro (refererende dommer) og K. Jürimäe,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. september 2007,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 I Rådets 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) blev det bestemt, at der skulle udbetales en ikke-markedsføringspræmie eller en omstillingspræmie til producenter, der påtog sig at undlade at markedsføre mælk eller mejeriprodukter i en ikke-markedsføringsperiode på fem år eller at undlade at markedsføre mælk eller mejeriprodukter og at omstille deres malkekvægsbesætning til kødproduktion i en omstillingsperiode på fire år.

2 Mælkeproducenter, der påtog sig en forpligtelse i medfør af forordning nr. 1078/77, kaldes almindeligvis »SLOM-producenter«. Denne betegnelse stammer fra det nederlandske udtryk »slachten en omschakelen« (slagte og omstille) og beskriver deres forpligtelser inden for rammerne af ordningen med ikke-markedsføring eller med omstilling.

3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10) og 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) blev der med virkning fra den 1. april 1984 indført en tillægsafgift på leverede mængder mælk, som oversteg en referencemængde, der for hver enkelt køber skulle fastsættes inden for rammerne af en samlet mængde, som blev garanteret hver medlemsstat. Den for tillægsafgiften fritagne referencemængde var lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som — alt efter den af medlemsstaten valgte metode — enten blev leveret af producenten eller opkøbt af et mejeri i referenceåret, hvilket for Kongeriget Nederlandenes vedkommende var 1983.

4 De nærmere bestemmelser for anvendelsen af tillægsafgiften i artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169) er fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (EFT L 132, s. 11). Denne forordning blev ophævet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1546/88 af 3. juni 1988 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 139, s. 12), der bl.a. havde til formål at foretage en omarbejdning af de bestemmelser, der gælder på området (første betragtning til forordningen).

5 Producenter, som i medfør af en forpligtelse, de havde påtaget sig i henhold til forordning nr. 1078/77, ikke havde leveret mælk i det referenceår, som den pågældende medlemsstat havde lagt til grund, kunne ikke tildeles en referencemængde.

6 Ved domme af 28. april 1988, Mulder (sag 120/86, Sml. s. 2321, herefter »Mulder I-dommen«), og von Deetzen (sag 170/86, Sml. s. 2355, herefter »von Deetzen I-dommen«), fastslog Domstolen, at forordning nr. 857/84, som suppleret ved forordning nr. 1371/84, var ugyldig, i det omfang den fastslog, at der ikke blev tildelt en referencemængde til de producenter, som ikke — i henhold til en forpligtelse påtaget i henhold til forordning nr. 1078/77 — havde leveret mælk i det referenceår, den pågældende medlemsstat havde lagt til grund.

7 Foranlediget af Mulder I-dommen og von Deetzen I-dommen, nævnt i præmis 6 ovenfor, udstedte Rådet den 20. marts 1989 forordning (EØF) nr. 764/89 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2), der trådte i kraft den 29. marts 1989. Den skulle gøre det muligt at tildele den kategori af producenter, der var omhandlet i disse domme, en specifik referencemængde svarende til 60% af deres produktion i de 12 måneder, som var gået forud for det tidspunkt, hvor de havde påtaget sig forpligtelsen til ikke-markedsføring eller omstilling i henhold til forordning nr. 1078/77.

8 Artikel 3a, stk. 1, litra a)-d), i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, bestemmer følgende:

»Den i artikel 12, litra c), tredje afsnit, omhandlede producent:

[…]

tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet senest tre måneder fra den 29. marts 1989 en specifik referencemængde, på betingelse af at han:

a) ikke har bragt sin virksomhed til ophør som omhandlet i artikel 2, stk. 3 og 4, i forordning […] nr. 1078/77 eller overdraget hele sin mælkebedrift inden udløbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden

b) til støtte for sin ansøgning på en for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde godtgør, at han er i stand til på sin bedrift at producere en mængde svarende til den ansøgte referencemængde

c) forpligter sig til at sælge mælk eller andre produkter direkte til forbrugeren og/eller at levere mælk til en køber

d) forpligter sig til for så vidt angår den særlige referencemængde ikke at anmode om at blive omfattet af noget program for ophør af referencemængder indtil udgangen af tillægsafgiftsordningen.«

9 Artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, har følgende ordlyd:

»Såfremt producenten senest to år fra den 29. marts 1989 på en for den kompetente myndighed tilfredsstillende måde kan godtgøre, at han faktisk har genoptaget direkte salg og/eller levering, og såfremt dette direkte salg og/eller denne levering i de sidste 12 måneder er lig med eller større end 80% af den foreløbige referencemængde, tildeles den særlige referencemængde endeligt. I modsat fald føres den foreløbige referencemængde tilbage til fællesskabsreserven i sin helhed […]«

10 Det bestemmes i artikel 12, litra c), i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, at »[m]ed henblik på anvendelsen af artikel 3a betragtes som producent en landmand, fysisk eller juridisk person eller sammenslutning af fysiske eller juridiske personer, hvis bedrift ligger på Fællesskabets geografiske område«.

11 Det præciseres i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84:

»I denne forordning forstås ved

d) bedrift: samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område.«

12 Artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1033/89 af 20. april 1989 (EFT L 110, s. 27), har følgende ordlyd:

»Producenten indsender den i artikel 3a, stk. 1, i forordning […] nr. 857/84 omhandlede ansøgning [om en specifik referencemængde] til den kompetente myndighed, som medlemsstaten har udpeget, efter de af denne medlemsstat fastsatte bestemmelser, hvis producenten kan bevise, at han endnu helt eller delvist leder den samme bedrift som på tidspunktet for den i artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1391/78 omhandlede godkendelse af ansøgningen om præmien.

Den kompetente myndighed anerkender modtagelsen af ansøgningen, kontrollerer, om de i nævnte stk. 1 omhandlede bestemmelser er overholdt, og registrerer producentens skriftlige forpligtelser.

Navnlig nedenstående forhold kan tjene som bevis for, at producenten kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om:

— det direkte salg og/eller leverance af mælk, der har fundet sted siden udløbet af ikke-markedsførings eller omstillingsperioden

— malkekvægsbesætningen på bedriften, jf. artikel 1, stk. 1, litra b), i forordning […] nr. 1391/78

— bedriftens vedvarende græsningsareal og/eller foderafgrødeareal, som det fremgår af markplanen og den gennemførte tilsåning

— de investeringer, der er omhandlet i artikel 3, nr. 1, andet afsnit, i forordning […] nr. 857/84.«

13 De producenter, som havde påtaget sig ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelser, og som i henhold til forordning nr. 764/89 modtog en »specifik« referencemængde, kaldes »SLOM I-producenter«.

14 Ved dom af 11. december 1990, Spagl (sag C-189/89, Sml. I, s. 4539), kendte Domstolen artikel 3a, stk. 1, første led, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, ugyldig, for så vidt som den udelukkede, at den specifikke referencemængde i bestemmelsen blev tildelt producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode ved gennemførelsen af en forpligtelse, der var påtaget i henhold til forordning nr. 1078/77, var udløbet den 31. december 1983 eller i givet fald den 30. september 1983.

15 Efter Spagl-dommen, nævnt i præmis 14 ovenfor, vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 150, s. 35), som — ved at ophæve de betingelser, som Domstolen havde kendt ugyldige — gjorde det muligt at tildele en specifik referencemængde til de berørte producenter. Disse kaldes »SLOM II-producenter«.

16 Ved mellemdom af 19. maj 1992, 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 Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er ansvarligt for

det tab, som er lidt af visse mælkeproducenter, der havde påtaget sig forpligtelser i henhold til forordning nr. 1078/77 og dernæst var blevet hindret i at markedsføre mælk på grund af anvendelsen af forordning nr. 857/84. Med hensyn til de beløb, der skulle betales, opfordrede Domstolen parterne til at fastsætte dem efter fælles aftale.

17 Domstolen tog ved dom af 27. januar 2000, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-104/89 og C-37/90, Sml. I, s. 203), stilling til størrelsen af den erstatning, sagsøgerne havde krævet i de sager, der var omhandlet af Mulder II-dommen, nævnt i præmis 16 ovenfor.

Sagens faktiske omstændigheder

18 Sagsøgerne, Alfonsius Alferink og 67 andre mælkeproducenter i Nederlandene, har påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77.

19 Sagsøgerne har i medfør af den relevante lovgivning ansøgt de nederlandske myndigheder om tildeling af en specifik referencemængde, der gav dem mulighed for at producere bestemte mængder mælk uden at skulle betale tillægsafgift. Visse af sagsøgerne fik tildelt en foreløbig specifik referencemængde, mens andre fik tildelt en endelig specifik referencemængde.

20 Efter tildelingen af de ovennævnte specifikke referencemængder gennemførte de nederlandske myndigheder kontroller med henblik på at undersøge, om sagsøgerne producerede referencemængderne på de betingelser, der gælder ifølge fællesskabsbestemmelserne. Under henvisning til, at mælkeproduktionen ikke var blevet tilbageført til den oprindelige SLOM-bedrift eller den samme driftsøkonomiske og organisatoriske enhed som den, der var relevant på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen, idet sagsøgerne med henblik på mælkeproduktionen benyttede produktionsmidler lejet hos tredjemand, var de nederlandske myndigheder af den opfattelse, at de krav, der fremgår af fællesskabsbestemmelserne for tildeling af en

endelig specifik referencemængde, ikke var overholdt. De afviste derfor at tildele en endelig referencemængde til de af sagsøgerne, der havde fået tildelt en foreløbig referencemængde, og inddrog den endelige referencemængde fra dem, der havde fået den tildelt.

21 Sagsøgerne har anlagt sag ved College van Beroep voor het bedrijfsleven til prøvelse af beslutningerne fra ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri (herefter »ministeriet«) om afslaget på at tildele dem en endelig referencemængde eller inddragelse af den, de var blevet tildelt. Sagsøgerne gjorde — i modsætning til det af ministeriet anførte — særligt gældende, at der i den relevante lovgivning med henblik på tildeling af en specifik referencemængde ikke blev stillet krav om, at mælkeproduktionen blev tilbageført til den oprindelige SLOM-bedrift eller den samme driftsøkonomiske og organisatoriske enhed som den, der var relevant på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen. College van Beroep voor het bedrijfsleven gav ik sagsøgerne medhold.

22 En af sagsøgerne, G.J. Hulter, anlagde et erstatningssøgsmål ved Rechtbank te 's-Gravenhage, med henvisning til, at der hverken i beslutningen fra ministeriet eller den relevante lovgivning blev gjort rede for — eller i hvert fald ikke i tilstrækkelig grad — de betingelser, der finder anvendelse på omregning af en foreløbig referencemængde til en endelig referencemængde, eller at der ikke rettidigt var afgivet korrekte oplysninger vedrørende kriterierne for endelig tildeling af en referencemængde. Sagsøgte blev frifundet ved dom af 20. januar 1999.

23 G.J. Hulter iværksatte appel af denne afgørelse til Gerechtshof te 's-Gravenhage, der ved dom af 17. februar 2000 stadfæstede dommen afsagt af Rechtbank te 's-Gravenhage.

24 G.J. Hulter indgav kassationsanke til Hoge Raad der Nederlanden, der frifandt indstævnte ved dom af 8. marts 2002.

Retsforhandlinger

25 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. juni 1998 anlagde Alfonsius Alferink og de 67 sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget, denne sag.

26 Den 30. september 1998 blev der for Retten holdt et uformelt møde med deltagelse af parternes repræsentanter. Parterne havde ved dette møde lejlighed til at fremlægge deres bemærkninger til Rettens analytiske kvalifikation af sagerne vedrørende SLOM-producenter.

27 Ved kendelse afsagt den 8. oktober 1998 af formanden for Fjerde Afdeling udsatte Retten behandlingen af denne sag.

28 Den 17. maj 2000 blev der holdt endnu et uformelt møde for Retten med deltagelse af parternes repræsentanter.

29 Den 17. januar 2002 blev der holdt endnu et uformelt møde for Retten med deltagelse af parternes repræsentanter. Det blev ved dette møde efter overenskomst med sagens parter besluttet at udsætte behandlingen af denne sag og afvente Hoge Raad der Nederlandens afgørelse.

30 Ved kendelse afsagt den 30. marts 2004 af formanden for Første Afdeling besluttede Retten at genoptage retsforhandlingerne i nærværende sag. Der blev derfor givet Kommissionen en ny frist for indgivelse af svarskrift. Parterne indleverede herefter replik og duplik.

31 Da sammensætningen af Rettens afdelinger er blevet ændret fra det nye retsår, er den refererende dommer blevet tilknyttet Femte Afdeling, som den foreliggende sag følgelig er blevet henvist til.

32 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

33 Parterne har indgivet skriftlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 25. september 2007.

Parternes påstande

34 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Fællesskabet dømmes til at betale de beløb, der er nævnt i bilaget til stævningen, som erstatning for de skader, sagsøgerne har lidt som følge af, at artikel 3a i forordning nr. 1546/88 er uhensigtsmæssigt udformet, med tillæg af renter på 8% fra den 23. februar 1998, til fuld betaling sker.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning nr. 1546/88

Parternes argumenter

36 Under retsmødet har sagsøgerne gjort gældende, at forordning nr. 1546/88 er ulovlig med henvisning til, at den er årsag til forskelsbehandling mellem SLOM-producenterne og de andre mælkeproducenter, og tilsidesætter princippet om den berettigede forventning.

37 Kommissionen anførte, at der var tale om et nyt anbringende, som af denne grund måtte afvises.

Rettens bemærkninger

38 Det fremgår af bestemmelserne i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, sammenholdt med artikel 48, stk. 2, at den stævning, der indleveres til Retten, skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af de påberåbte søgsmålsgrunde, og at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige og faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Et anbringende, der er udtryk for en uddybning af et anbringende, som tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har nær sammenhæng med dette, skal imidlertid antages til realitetsbehandling (Domstolens dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, Sml. I, s. 6983, præmis 29, kendelse afsagt af Formanden for Tredje Afdeling af Domstolen den 13.11.2001, sag C-430/00 P, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. I, s. 8547, præmis 17, og Rettens dom af 8.3.2007, sag T-340/04, France Télécom mod Kommissionen, Sml. II, s. 573, præmis 164).

39 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at anbringendet om, at forordning nr. 1546/88 er ulovligt, udgør et nyt anbringende, som ikke støttes på nogen ny retlig eller faktisk omstændighed, som er kommet frem under retsforhandlingerne, og som ikke kan være udtryk for en uddybning af et anbringende, som tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har nær sammenhæng med dette (jf. i denne retning Rettens dom af 28.11.2002, sag T-40/01, Scan Office Design mod Kommissionen, Sml. II, s. 5043, præmis 96). Sagsøgerne har i øvrigt ikke på nogen måde angivet grundene til, at denne ulovlighedsindsigelse først kunne fremsættes under retsmødet. Det følger heraf, at dette anbringende skal afvises.

Erstatningspåstanden

Parternes argumenter

40 Sagsøgerne har gjort gældende, at deres bedrift på grund af de mange år, der er forløbet fra påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen til tildelingen af en foreløbig specifik referencemængde, ikke længere var i stand til at genoptage den virksomhed med opdræt af malkekvæg, som de udøvede tidligere, således at de benyttede driftsmidler lejet hos tredjemand, som f.eks. en stald eller et malkeanlæg. De foreløbige referencemængder, der var blevet tildelt sagsøgerne, blev derfor ikke omdannet til endelige referencemængder, eller også blev de inddraget.

41 Sagsøgerne har anført, at fællesskabsretten ifølge ministeriet, College van Beroep voor het bedrijfsleven og Kommissionen, herunder især artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, skal fortolkes således, at den foreløbige referencemængde — for at der kan tildeles en endelig referencemængde — skulle produceres fra den samme oprindelige SLOM-bedrift eller den samme driftsøkonomiske og organisatoriske enhed som den, der var relevant på tidspunktet for

påtagelsen af SLOM-forpligtelsen. Betingelserne for tildeling af en referencemængde er således ikke opfyldt, når de benyttede driftsmidler er lejet hos tredjemand.

42 Ved skrivelse af 15. februar 1995 præciserede Kommissionen, som svar på en skrivelse fra sagsøgerne af 13. oktober 1994, at College van Beroep voor het bedrijfslevens afgørelse på korrekt måde afspejlede fællesskabsbestemmelsernes indhold med hensyn til beskaffenheden af den bedrift, hvorpå den specifikke referencemængde skulle produceres, dvs. den oprindelige SLOM-bedrift, der helt eller delvist indeholdt alle tilføjelserne frem til tildelingen af den foreløbige referencemængde. Kommissionen henviste i denne forbindelse til Domstolens dom af 3. december 1992, O'Brien (sag C-86/90, Sml. I, s. 6251), især dommens præmis 16 og 17, hvoraf det klart fremgår, at den relevante bedrift er den, der består på det tidspunkt, hvor referencemængden tildeles, og kun såfremt producenten med henblik på tildeling af en endelig referencemængde »endnu helt eller delvis driver den samme bedrift, som han drev på tidspunktet for imødekommelsen af hans præmieansøgning« (præmis 17).

43 Kommissionen tilføjede i den samme skrivelse, at det kunne udledes af de faktiske omstændigheder, som var blevet fremlagt for Kommissionen af sagsøgernes repræsentant, at sagsøgerne ikke befandt sig i den situation, der er nævnt i den foregående præmis, eftersom de enten var i besiddelse af den oprindelige SLOM-bedrift, men ikke benyttede den med henblik på fremstilling af den specifikke referencemængde, eller fordi den bedrift, hvorpå referencemængden blev produceret, var blevet erhvervet efter tildelingen af en foreløbig specifik referencemængde. Kommissionen præciserede desuden, at de betragtninger, der kunne gøres vedrørende leje af driftsmidler for specifikke referencemængder, skulle foretages efter dens tidligere bemærkninger vedrørende den dato, hvor disse midler blev erhvervet, og den dato, hvor de var blevet tilføjet den oprindelige SLOM-bedrift. Kommissionen anførte endelig, at Domstolens dom af 15. januar 1991, Ballmann (sag C-341/89, Sml. I, s. 25), i modsætning til de sagsøgere, der havde henvendt sig til Kommissionen, ikke vedrørte SLOM-producenter.

44 Det er imidlertid sagsøgernes opfattelse, at det fremgår af artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, at den, der har ansøgt om en foreløbig referencemængde, ikke længere skulle være i besiddelse af hele den oprindelige SLOM-bedrift. I det omfang, det således vil være tilstrækkeligt, at det kun er en del af bedriften der — selv i reduceret omfang — stadig anvendes, vil den foreløbige referencemængde nødvendigvis blive produceret ved at benytte andre

driftsmidler. Ifølge sagsøgerne er det derfor tilstrækkeligt, at producenten stadig er i besiddelse af en del af de produktionsenheder, som han ledte på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen.

45 Endvidere bekræfter de øvrige bestemmelser i artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, at den tildelte referencemængde i vidt omfang kunne produceres ved at anvende driftsmidler, der ikke udgør en del af den oprindelige SLOM-bedrift. Sagsøgerne henviser i denne forbindelse til, at producenten som bevis for, at han kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om, kan fremlægge bedriftens vedvarende græsningsareal og/eller foderafgrødeareal, som det fremgår af markplanen og den gennemførte tilsåning. Den nævnte artikel 3a indeholder ikke nogen betingelse, hvorefter der skulle være tale om et vedvarende græsningsareal eller andre arealer, der tilhører den oprindelige SLOM-bedrift. Det samme princip gør sig gældende for de investeringer, der er omhandlet i artikel 3a, sidste led, som generelt vedrører perioden efter udløbet af SLOM-aftalen (dvs. de investeringer, der gennemføres i forbindelse med et udviklingsprojekt, der er indgivet inden den 1.10.1984).

46 I øvrigt er der hverken i forordning nr. 1078/77 eller gennemførelsesbestemmelserne i henhold hertil fastsat nogen forpligtelse til at opretholde den bedrift, for hvilken en SLOM-forpligtelse er blevet accepteret, i samme stand. Hvis lovgiver havde ønsket, at mælkeproduktionen skulle tilbageføres til den oprindelige SLOM-bedrift, eller gennem den samme driftsøkonomiske og organisatoriske enhed som den, der var relevant på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen, burde den have givet udtryk herfor i fællesskabsbestemmelserne.

47 Det følger derfor af forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, og af gennemførelsesforordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, at producenten skulle være i stand til at producere de ansøgte referencemængder ved at benytte de driftsmidler, som han drev, idet i det mindste en del af de nævnte driftsmidler anvendt hertil skulle være de samme som dem, han havde til rådighed på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen. I modsætning til det af Kommissionen hævdede, fremgår det på ingen måde af disse forordninger, at produktionen skulle tilbageføres med udgangspunkt i enten den oprindelige SLOM-bedrift, eller den samme driftsøkonomiske og organisatoriske enhed som den, der var relevant på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen.

48 Ved således at vedtage bestemmelser, der ikke udtrykkeligt opstiller den ovennævnte begrænsning, og som derfor er utilstrækkelig, tvetydig og mangler klarhed, har Kommissionen handlet fejlagtigt, hvilket medfører dens ansvar uden for kontraktforhold, da den har tilsidesat forsigtighedsprincippet, der også finder anvendelse for så vidt angår fremgangsmåden for udarbejdelse af bestemmelserne, og som kræver, at disse er tilstrækkelige. Sagsøgerne henviser i den forbindelse til Rådets resolution af 8. juni 1993 om kvaliteten af affattelse af EF-lovgivningen (EFT C 166, s. 1).

49 Med hensyn til tabet og årsagsforbindelsen mellem fejlen og tabet har sagsøgerne gjort gældende, at der foreligger en fejl, som har påført dem tab, og som må tilregnes Kommissionen. Sagsøgerne har gjort gældende, at de opfyldte alle betingelserne for tildeling af en foreløbig referencemængde, dvs. at de var i stand til at producere referencemængden på deres bedrift, som den var på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen. De nederlandske myndigheders standpunkt, hvorefter de ifølge Kommissionen fandt, at sagsøgerne ikke havde tilbageført mælkeproduktionen til den oprindelige SLOM-bedrift, eller ikke havde genoptaget produktionen uafhængigt for egen risiko, illustrerer blot, at sagsøgerne på grund af tvetydigheden i fællesskabsbestemmelserne ikke fuldt ud havde genoptaget deres produktion på den oprindelige SLOM-bedrift. Hvis fællesskabsbestemmelserne havde været mere klare, ville sagsøgerne have kunnet vælge at producere ved hjælp af andre driftsmidler end dem, de havde brugt til at udvide deres bedrift med, og dermed vælge en anden produktionsmetode på den oprindelige SLOM-bedrift.

50 Alle sagsøgerne, bortset fra H.J. ten Have, anmodede ved skrivelse af 23. februar 1998 Kommissionen om at erstatte det tab, de havde lidt, hvilket blev afvist ved skrivelse af 17. april 1998. Sagsøgerne præciserer, at de er rede til at fremlægge supplerende beviser.

51 Kommissionen bemærker indledningsvis, dels at Fællesskabets ansvar uden for kontrakt ifølge fast retspraksis kun kan gøres gældende, hvis tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bebrejdede adfærd har været retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den ulovlige adfærd og det påståede tab. Dels er det af sagsøgerne anførte krav, hvorefter bestemmelserne skal være tilstrækkelige, afledt af retssikkerhedsprincippet, hvorefter Domstolen har fastslået, at en ordning, der pålægger retssubjekter forpligtelser, skal være klar og utvetydig, for at de ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser, således at de kan handle derefter

(Domstolens dom af 16.1.2003, sag C-439/01, Cipra og Kvasnicka, Sml. I, s. 745, præmis 49), og at ved fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse skal der tages hensyn til den sammenhæng, hvori den indgår, ordlyden og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. Artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, opfylder dette kriterium.

52 Kommissionen har anført, at eftersom forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, er en gennemførelsesforordning, som Kommissionen har vedtaget i henhold til bestemmelserne i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, der hidrører fra Rådet, skal den læses i relation til denne. Den grundforpligtelse, som fremgår af Rådets forordning og gennemførelsesforordningen, vil kun kunne opstille visse mere detaljerede kriterier eller betingelser.

53 Kommissionen har, idet den henviser til indholdet af artikel 3a, stk. 1, litra b), og stk. 3, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, anført, at en samlet læsning af disse to bestemmelser indebærer, at den endelige tildeling af en specifik referencemængde kun kan finde sted, hvis de direkte salg og/eller leveringer rent faktisk tilbageføres til SLOM-producentens oprindelige bedrift. Dette er grunden til, at hver SLOM-producent til sin ansøgning om en specifik referencemængde har vedlagt en erklæring, hvorefter han var »i stand til på sin bedrift at producere en mængde svarende til den tildelte specifikke referencemængde«.

54 Kommissionen bemærker i øvrigt, at artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning 1033/89, udtrykkeligt henviser til artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, og i stk. 3 bestemmer, at »[n]avnlig nedenstående forhold kan tjene som bevis for, at producenten kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om […]«. Denne bestemmelse, der skal læses i relation til artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, henvender sig for det første til de nationale håndhævelsesmyndigheder, der skal vurdere, om en SLOM-producent opfylder den i Rådets forordning fastsatte betingelse, hvorefter han er i stand til på sin bedrift at producere den ansøgte referencemængde. Kommissionen bemærker, at denne bestemmelse indeholder en ikke udtømmende liste (»kan«) af beviser, som de nationale håndhævel-

sesmyndigheder vil kunne acceptere i forbindelse med denne betingelse, som skal indgives »efter bestemmelser, som fastsættes af medlemsstaten«.

55 Kommissionen præciserer, at forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, klart fastsætter, at SLOM-producenten skal kunne bevise, at han er i stand til på sin bedrift at producere den ansøgte referencemængde, en betingelse, som det påhviler de nederlandske myndigheder at vurdere, og som ifølge myndighederne må forstås således, at produktionen skal være tilbageført til den oprindelige SLOM-bedrift eller den samme driftsøkonomiske og organisatoriske enhed, som bestod, da ikke-markedsføringsforpligtelsen blev påtaget, hvilket er blevet bekræftet af College van Beroep voor het bedrijfsleven. Sagsøgerne kan ikke holde Kommissionen ansvarlig for denne fortolkning fra de nederlandske myndigheder, der følgelig ikke har foreslået idéen om, at fællesskabsbestemmelserne er tvetydige.

56 Kommissionen konstaterer, at sagsøgerne ikke har fremsat noget argument til støtte for, at artikel 3a i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, ikke er klar og præcis, og ikke har givet dem mulighed for uden tvetydighed at få kendskab til deres rettigheder og pligter, og træffe deres forholdsregler heraf. For så vidt angår sin egen forordning mener Kommissionen, at den er klar og præcist angiver de beviser, som de nationale myndigheder kan tage hensyn til for at vurdere, om en producent har opfyldt den i Rådets forordning fastsatte betingelse om at være i stand til på sin bedrift at producere en mængde svarende til den ansøgte referencemængde. Kommissionen præciserer i øvrigt i duplikken, at sagsøgerne selv har anerkendt (jf. præmis 47 ovenfor), at producenterne gennem driftsmidler, som de drev, skulle kunne producere de ansøgte referencemængder, idet det ifølge sagsøgerne præciseredes, at en del af benyttede driftsmidler skulle være de samme som dem, de havde til rådighed på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen. Under disse omstændigheder er artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, der kun har til formål at sikre gennemførelsen af artikel 3a i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, ligesom sidstnævnte bestemmelse, klar for sagsøgerne, og dens betydning er den, som Kommissionen har lagt til grund, således at det ikke kan foreholdes Kommissionen, at den har handlet ulovligt. Erstatningssøgsmålet bør derfor forkastes.

57 For så vidt angår tabet og årsagsforbindelsen har Kommissionen gjort gældende, at selv om sagsøgerne hævder, at de alle var i stand til at producere referencemængden

på deres bedrift, som den var på tidspunktet for indgivelsen af deres ansøgning om tildeling af en sådan mængde, gør stævningen det ikke muligt klart at afgøre, om de var i stand til at producere denne mængde på den oprindelige SLOM-bedrift. De nederlandske myndigheder vurderede under alle omstændigheder, at sagsøgerne ikke genoptog mælkeproduktionen på den oprindelige SLOM-bedrift, eller at de ikke havde genoptaget den uafhængigt for egen risiko, hvilket i øvrigt blev bekræftet af de nederlandske retter. Da sagsøgerne ikke opfyldte de i Rådets forordning fastsatte betingelser, kan de ikke gøre gældende, at der består en årsagsforbindelse mellem det lidte tab og den påståede ukorrekte karakter af Kommissionens forordning.

58 Hvad endelig angår udstrækningen af tabet har Kommissionen vurderet, at stævningen ikke indeholder detaljerede oplysninger, så den kan redegøre for sin holdning. Sagsøgerne har ikke tilstrækkeligt præciseret, i hvilket omfang de var i stand til at producere den angivne referencemængde på den oprindelige SLOM-bedrift. Kommissionen har forbeholdt sig retten til at ændre arten og udstrækningen af tabet under proceduren.

Rettens bemærkninger

59 Det skal påpeges, at Fællesskabet ifølge fast retspraksis kun kan pålægges ansvar uden for kontraktforhold som følge af tab forårsaget af institutionerne, jf. EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), såfremt en række betingelser er opfyldt, nemlig retsstridighed af den påtalte adfærd, tabets reelle karakter samt årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det tab, der hævdes at være lidt (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, jf. Rettens dom af 30.5.2006, sag T-87/94, Blom m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 1385, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

60 Det påhviler i øvrigt ifølge fast retspraksis sagsøgeren over for Fællesskabets retsinstanser at føre bevis for retsstridigheden af den påtalte adfærd, tabets reelle karakter samt årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det tab, der hævdes at

være lidt (Domstolens dom af 21.5.1976, sag 26/74, Roquette Frères mod Kommissionen, Sml. s. 677, præmis 22-24, og Rettens dom af 8.5.2007, sag T-271/04, Citymo mod Kommissionen, Sml. II, s. 1375, præmis 159).

61 Det bemærkes endvidere, at så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser er opfyldt (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 19 og 81, og Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 515, præmis 37).

62 Med hensyn til den første af disse betingelser, som skal behandles først, forudsættes det i retspraksis, at der er påvist en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42). Med hensyn til kravet om, at overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret, er det afgørende kriterium for, at dette kan antages at være opfyldt, at der er tale om en åbenbar og grov overtrædelse fra den pågældende fællesskabsinstitutions side af grænserne for dennes skøn. Såfremt denne institution har et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 54, og Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 1975, præmis 134).

63 Sagsøgerne har i det foreliggende tilfælde gjort gældende, at den adfærd, som Kommissionen er kritiseret for at have udvist, består i en tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet. Selv om sagsøgerne i nærværende sag har gjort gældende, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar, fordi Kommissionen har tilsidesat forsigtighedsprincippet, er det faktisk retssikkerhedsprincippet, som de henviser til, eftersom de har kritiseret Kommissionen for, at den ikke klart og utvetydigt i den pågældende forordning har fastsat de betingelser, der finder anvendelse på tildeling af en specifik referencemængde.

64 Det bemærkes indledningsvis, at ligesom princippet om beskyttelse af den berettigede forventning udgør en retsgrundsætning, der tillægger borgerne rettigheder, hvis tilsidesættelse kan medføre, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold (Rettens dom af 6.12.2001, sag T-43/98, Emesa Sugar mod Rådet, Sml. II, s. 3519, præmis 64, se også Mulder II-dommen, nævnt i præmis 16 ovenfor, præmis 15), er retssikkerhedsprincippet også en retsgrundsætning, der tillægger borgerne rettigheder.

65 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at både Domstolen og Retten allerede har fastslået, at retssikkerhedsprincippet er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som kræver, at en ordning er klar og utvetydig, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand og Garancini, Sml. s. 1931, præmis 17, af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27, af 16.10.1997, sag C-177/96, Banque Indosuez m.fl., Sml. I, s. 5659, præmis 27, af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 30, og af 21.6.2007, sag C-158/06, ROM-projecten, Sml. I, s. 5103, præmis 25, Rettens dom af 14.7.1997, sag T-81/95, Interhotel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1265, præmis 61, og af 7.11.2002, forenede sager T-141/99, T-142/99, T-150/99 og T-151/99, Vela og Tecnagrind mod Kommissionen, Sml. II, s. 4547, præmis 391).

66 Det er bydende nødvendigt, at retssikkerhedsprincippet gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art (ROM-projecten-dommen, nævnt i præmis 65 ovenfor, præmis 26).

67 Det skal derfor fastslås, om affattelsen af artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, var klar med hensyn til de betingelser, der finder anvendelse på tildeling af en specifik referencemængde.

68 Det bemærkes, at det ved fortolkningen af en fællesskabsretlig regel ifølge fast retspraksis er nødvendigt både at tage hensyn til dens ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, og formålet med den (Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 11, og dommen i sagen Banque Indosuez m.fl., nævnt i præmis 65 ovenfor, præmis 18).

69 På denne baggrund kan det konstateres — som Kommissionen med rette har bemærket — at eftersom forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, er en gennemførelsesforordning, for så vidt som den iværksætter forordning nr. 857/84, skal den fortolkes i overensstemmelse med denne (Domstolens dom af 26.10.2006, sag C-275/05, Kibler, Sml. I, s. 10569, præmis 20, jf. også i denne retning Domstolens dom af 22.10.1991, sag C-44/89, von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 14), hvis gyldighed der i øvrigt ikke under denne sag er rejst spørgsmål om.

70 Det skal i denne henseende for det første bemærkes, at artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, bestemmer, at producenter, hvis ikke-markedsførings- eller omstillingsperiode ved gennemførelsen af en forpligtelse, der var påtaget i henhold til forordning nr. 1078/77, var udløbet efter den 31. december 1983 eller eventuelt efter den 30. september 1983, midlertidigt modtager en specifik referencemængde på visse nærmere fastsatte betingelser. Det er især i forordningens artikel 3a, stk. 1, litra a), fastsat, at tildelingen af en foreløbig specifik referencemængde er betinget af, at den pågældende ikke har bragt sin virksomhed til ophør eller overdraget hele sin mælkebedrift inden udløbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden (Domstolens dom af 27.1.1994, sag C-98/91, Herbrink, Sml. I, s. 223, præmis 11).

71 For det andet præciseres det i artikel 3a, stk. 1, litra b), i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, at producenten som betingelse for tildeling af en specifik referencemængde til støtte for sin ansøgning godtgør, at han er i stand til på sin bedrift at producere en mængde svarende til den ansøgte referencemængde.

72 For det tredje bemærkes, at ordningen med særlige referencemængder i henhold til artikel 3a i forordning nr. 857/84, der blev indført ved forordning nr. 764/89 som følge af Mulder I-dommen og von Deetzen I-dommen, præmis 6 ovenfor, for at sikre, at producenter, der, fordi de har påtaget sig en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, ikke har leveret mælk i løbet af referenceåret, kan få tildelt en særlig referencemængde, fastholder det generelle princip om, at enhver referencemængde forbliver tilknyttet de arealer, der har givet anledning til dens tildeling (Herbrink-dommen, nævnt i præmis 70 ovenfor, præmis 112).

73 Det følger derfor af forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, at den producent, der har påtaget sig en ikke-markedsføringsforpligtelse, for at kunne få tildelt en specifik referencemængde, altid helt eller delvist skal besidde sin oprindelige SLOM-bedrift og bevise, at han er i stand til at producere den pågældende mængde på sin bedrift.

74 Det må fastslås, at forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, ikke på nogen måde fraviger den ordning, som er indført ved forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89.

75 Artikel 3a i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, finder således kun anvendelse på bestemmelserne i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, for tildeling af en specifik referencemængde, idet den fastsætter, at producenten over for den kompetente myndighed, som medlemsstaten har udpeget, skal bevise, at han endnu helt eller delvist leder den samme bedrift som på tidspunktet for ansøgningen om præmien. Denne bestemmelse opregner derefter ikke udtømmende de beviser, der kan tillades for at bevise, at producenten kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om, navnlig det direkte salg og/eller leverance af mælk, der har fundet sted siden udløbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden, malkekvægsbesætningen på bedriften, bedriftens vedvarende græsningsareal og/eller foderafgrødeareal, som det fremgår af markplanen og den gennemførte tilsåning, samt investeringer, der er foretaget uden udviklingsplan.

76 Når det således i artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, er fastsat — i stk. 3, tredje led — at de forhold, der kan tjene som bevis for, at producenten kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om, kan bestå i »bedriftens« vedvarende græsningsareal og/eller foderafgrødeareal, som det fremgår af markplanen og den gennemførte tilsåning, kan dette udtryk kun forstås som en henvisning til den bedrift, som ledes af en producent, der helt eller delvist udgør den samme bedrift som på tidspunktet for godkendelsen af ansøgningen om præmien. Bestemmelsen kan derfor ikke fortolkes således, at det ovennævnte areal kan tilhøre en anden bedrift end den, som ledes af producenten.

77 Den samme fortolkning gør sig gældende for så vidt angår artikel 3a, stk. 1, tredje afsnit, andet led, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, der kræver, at malkekvægsbesætningen — der også kan tjene som bevis for, at producenten kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om — er på »bedriften«, et udtryk, som også kun kan forstås som en henvisning til den bedrift, som ledes af en producent, der helt eller delvist udgør den samme bedrift som den, han ledede på tidspunktet for godkendelsen af ansøgningen om præmien. Denne bestemmelse har således netop til formål at undgå, at den specifikke referencemængde produceres af en producent, der holder dyr på en anden bedrift end den, som han driver.

78 Det samme gælder de investeringer, der er omhandlet i artikel 3a, stk. 1, tredje afsnit, fjerde led, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, der af de samme grunde som dem, der er nævnt ovenfor i præmis 76 og 77, skal have forbindelse med den bedrift, som ledes af den pågældende producent, og derfor ikke kan være adskilt fra denne.

79 Det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, i forbindelse med overførsel af en bedrift ved overdragelse eller tilbagegivelse ved forpagtningsaftalens udløb, at der for hele referencemængdeordningen må gælde den hovedregel, hvorefter referencemængden overføres med de arealer, der har givet anledning til dens tildeling, og at det således er med henblik på at fastholde dette princip, også for så vidt angår særlige referencemængder, at artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, skærper betingelsen i artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, idet det kræves, at producenten endnu helt eller delvis skal lede den samme bedrift (Herbrink-dommen, nævnt i præmis 70 ovenfor, præmis 13).

80 Således præciserer forordning nr. 1033/89 i tredje betragtning, at »ansøgningen [om en specifik referencemængde] kun kan stamme fra en producent, der i det mindste delvist leder de samme produktionsenheder som dem, han ledede ved indgivelsen af ansøgningen om præmie for ikke-markedsføring af mælk eller for omstilling«, og »hvis producenten ikke længere råder over den samme bedrift, vil han således ud fra præmieordningens logik have tilkendegivet sin beslutning om at ophøre med mælkeproduktion«.

81 Hvis producenten i øvrigt med henblik på at få tildelt en specifik referencemængde endnu helt eller delvist skal lede den samme bedrift som på tidspunktet for godkendelsen af ansøgningen om præmien, består bedriften, som omhandlet i artikel 12, litra d), i forordning nr. 857/84, af den »samling af produktionsenheder, hvis drift ledes af producenten, og som ligger på Fællesskabets geografiske område«.

82 Det fremgår af definitionerne af begrebet »producent« og følgelig af begrebet »bedrift« i artikel 12, litra c) og d), i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, at begrebet producent kun omfatter en landmand, der med henblik på mælkeproduktion leder en helhed af produktionsenheder på eget ansvar (Domstolens dom af 9.7.1992, sag C-236/90, Maier, Sml. I, s. 4483, præmis 11, og af 23.1.1997, sag C-463/93, St. Martinus Elten, Sml. I, s. 255, præmis 17).

83 Det fremgår derfor klart af artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, og artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, at en midlertidig tildeling af en specifik referencemængde er betinget af, at den pågældende producent beviser, at han endnu helt eller delvist leder den samme bedrift som på tidspunktet for godkendelsen af ansøgningen om præmien, med andre ord den, som har været genstand for påtagelsen af ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelsen (O'Brien-dommen, nævnt i præmis 42 ovenfor, præmis 12, jf. også i denne retning Herbrink-dommen, nævnt i præmis 70 ovenfor, præmis 12 og 13, og dom af 28.10.2004, sag C-164/01 P, van den Berg mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 10225, præmis 71, samt Rettens dom af 12.12.2006, sag T-373/94, Werners mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 4631, præmis 81), og at han beviser, at han på den pågældende bedrift kan producere hele den referencemængde, han har ansøgt om.

84 Domstolen har i præmis 17 i O'Brien-dommen, nævnt i præmis 42 ovenfor, præciseret, at ved endelig tildeling af en specifik referencemængde skal artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, fortolkes således, at der ligeledes kan tages hensyn til salg eller leverance af mælk fra produktionsenheder, som er blevet lagt sammen med den pågældende bedrift mellem tidspunktet for udløbet af ikke-markedsførings- eller omstillingsperioden og tidspunktet for den midlertidige tildeling af den specifikke referencemængde, såfremt den pågældende

producent endnu helt eller delvis driver den samme bedrift som han drev på tidspunktet for imødekommelsen af hans præmieansøgning.

85 Det følger herefter af samtlige de anførte betragtninger, at det i artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, sammenholdt med artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, er fastsat, at mælkeproduktionen skal foregå på den oprindelige SLOM-bedrift (dommen i sagen Werners mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 83 ovenfor, præmis 81, jf. også i denne retning O'Brien-dommen, nævnt i præmis 42 ovenfor, præmis 11 og 12, Herbrink-dommen, nævnt i præmis 70 ovenfor, præmis 12 og 13, og dommen i sagen van den Berg mod Rådet og Kommissionen, nævnt i præmis 83 ovenfor, præmis 71), idet denne i givet fald kan omfatte de produktionsenheder, som producenterne drev på eget ansvar på tidspunktet for tildelingen af den specifikke referencemængde, hvilke enheder helt eller delvist burde omfatte den oprindelige SLOM-bedrift.

86 Denne fortolkning er i overensstemmelse med formålet med ordningen. Den tager således for det første hensyn til den betragtning, hvorefter der ikke skal tildeles en specifik referencemængde til en producent, som ikke længere råder over den oprindelige SLOM-bedrift, eftersom han vil have tilkendegivet sin beslutning om at undlade at markedsføre mælk, idet tildeling af en referencemængde ellers ikke længere vil være en konsekvens af gennemførelsen af ordningen. Denne fortolkning tager herefter ligeledes hensyn til den omstændighed — idet referencemængderne er tilknyttet de arealer, der har givet anledning til deres tildeling — at produktionen heraf skal ske fra disse arealer. Endelig tager fortolkningen hensyn til de af generaladvokat Jacobs anførte betragtninger i forslaget til afgørelse i O'Brien-sagen, nævnt i præmis 42 ovenfor (Sml. I, på s. 6266), hvorefter deres bedrift i den periode, hvorunder producenterne var udelukket fra mælkeproduktion, med sikkerhed havde undergået ændringer, hvilket Domstolen har bekræftet ved at fastslå, at der skulle tages hensyn til salg eller leverance af mælk fra produktionsenheder, der er blevet tillagt den pågældende bedrift mellem udløbet af ikke-markedsføringsperioden og perioden for den midlertidige tildeling af den specifikke referencemængde, for så vidt som den pågældende endnu helt eller delvist ledede den samme bedrift som på tidspunktet for godkendelsen af ansøgningen om præmien.

87 Det bemærkes endelig, at sagsøgernes argumentation, som de selv har henvist til i deres indlæg, ikke synes at adskille sig fra den betydning, der er tillagt de omhandlede bestemmelser i præmis 70-86 ovenfor, og at det snarere er den fortolkning af

fællesskabsbestemmelserne, der er foretaget af de nationale retter og deres anvendelse i det foreliggende tilfælde, som de nærmere bestemt anfægter i forbindelse med deres kritik af disse fællesskabsbestemmelser.

88 Som det således fremgår af præmis 44 og 47 ovenfor, har sagsøgerne gjort gældende, at det fremgår af artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, at den, der har ansøgt om en foreløbig referencemængde, ikke længere skulle være i besiddelse af hele den oprindelige SLOM-bedrift. Ifølge sagsøgerne skulle de specifikke referencemængder produceres ved hjælp af driftsmidler, som de drev, idet en del af de benyttede driftsmidler skulle være de samme som dem, man havde til rådighed på tidspunktet for påtagelsen af ikke-markedsføringsforpligtelsen.

89 Det følger af samtlige de anførte betragtninger, at Kommissionen ikke har tilsidesat retssikkerhedsprincippet, hvorfor søgsmålet må forkastes.

90 Subsidiært, selv såfremt fællesskabsbestemmelserne på området måtte anses for at indebære en vis tvetydighed eller mangel på præcision med hensyn til de betingelser, hvorunder de tildelte specifikke referencemængder skulle produceres med henblik på en endelig tildeling af sådanne mængder, skal det bemærkes, at det forudsættes, at der er påvist en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder, for at Fællesskabet ifalder ansvar, i overensstemmelse med de betingelser, der fremgår af præmis 62 ovenfor.

91 Det er under hensyn til den vide skønsbeføjelse, institutionerne har ved gennemførelsen af Fællesskabets politik, at Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontrakt er blevet udviklet, navnlig for så vidt angår generelle retsakter, som bygger på et økonomisk-politisk valg (Domstolens dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 44).

92 Den restriktive opfattelse af Fællesskabets ansvar for udøvelsen af dets retsanordnende virksomhed beror på den betragtning, dels at udøvelsen af den lovgivende magt, selv hvor der findes en domstolskontrol med retsakternes lovlighed, ikke må hindres ved udsigten til erstatningskrav, hver gang det i Fællesskabets almene interesse kræves, at der træffes generelle foranstaltninger, som kan skade borgernes interesser, dels at Fællesskabet i en retlig sammenhæng, som er kendetegnet ved, at der foreligger en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af en fællesskabspolitik, kun kan ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 5 og 6, og Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, nævnt i præmis 91 ovenfor, præmis 45).

93 Domstolen har i øvrigt i denne forbindelse præciseret, at der i den ordning, den har udviklet vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, navnlig tages hensyn til kompleksiteten af de forhold, der skal reguleres, vanskelighederne ved at anvende eller fortolke bestemmelserne og især rammerne for det skøn, der kan anlægges af den, der har udstedt den anfægtede retsakt (Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, nævnt i præmis 91 ovenfor, præmis 43, dommen i sagen Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, nævnt i præmis 62 ovenfor, præmis 40, og dommen i sagen Kommissionen mod Camar og Tico, nævnt i præmis 62 ovenfor, præmis 52).

94 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at Kommissionen kun rådede over et stærkt begrænset skøn, for så vidt som forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89 — som anført i denne doms præmis 69 — er en gennemførelsesforordning, som kun iværksætter forordning nr. 857/84.

95 Det er imidlertid allerede blevet fastslået i præmis 69-78 ovenfor, at Kommissionen kun har anvendt bestemmelserne i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, i overensstemmelse med de betingelser, der er opregnet heri, hvorfor den ikke kan holdes ansvarlig for en påstået tilsidesættelse af fællesskabsretten.

96 Kommissionen kan således ikke anses for ansvarlig for en eventuel mangel på præcision eller klarhed i forordning nr. 1546/88, som ændret ved forordning nr. 1033/89, idet den blot har efterkommet Rådets forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89.

97 For så vidt angår forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgerne på ingen måde inden for rammerne af dette søgsmål har rejst tvivl om gyldigheden af denne forordning med henvisning til, at den tilsidesætter retssikkerhedsprincippet.

98 Idet sagsøgerne ikke har godtgjort, at den adfærd, Kommissionen er kritiseret for at have udvist, er retsstridig, er der ikke grund til at kontrollere, om de øvrige betingelser for at ifalde ansvar er opfyldt.

99 Det følger af alt det ovenfor anførte, at Kommissionen bør frifindes.

Sagens omkostninger

100 Ifølge 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 det pålægges dem at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Alfonsius Alferink og de 67 andre sagsøgere, hvis navne er opført i bilaget, betaler sagens omkostninger.

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 2008.

E. Coulon M. Vilaras

Justitssekretær Afdelingsformand

BILAG

Arvingerne efter G. Vloedgraven,

W.L.A. van der Arend, Harmelen (Nederlandene),

H.W. Bakker, Middelstum (Nederlandene),

B.M.J.B. Beusmans, Noorbeek (Nederlandene),

P.J.M. Biermans, Herkenbosch (Nederlandene),

J.A.A. de Bont, Rutten (Nederlandene),

H. Boskma, Zwaagwesteinde (Nederlandene),

B.A. Bouma, Berlikum (Nederlandene),

E.A.M. Bouma, Rutten,

J.A. Bouma, Ried (Nederlandene),

H. Buwalda, Franeker (Nederlandene),

M.V. van Diederen, Doenrade (Nederlandene),

R. Dusselaar, Wier (Nederlandene),

J. van Duynhoven, Rijkevoort (Nederlandene),

H.J. Frederiks, Laag Keppel (Nederlandene),

G.J.M. Frieling, Deurningen (Nederlandene),

T. de Groot, Creil (Nederlandene),

H.J. ten Hagen, Winterswijk (Nederlandene),

H.J. ten Have, Beltrum (Nederlandene),

P.A.J.N. Hendriks, Valkenburg (Nederlandene),

H. Heringa, Leens (Nederlandene),

O. Hoekstra, Oosternijkerk (Nederlandene),

J. Hoekstra, Oosternijkerk,

W.H.C.M. Holtslag, Lelystad (Nederlandene),

J.H.A. Huijsmans, Weert (Nederlandene),

M. Huizinga, Firdgum (Nederlandene),

G.J. Hulter, Den Velde (Nederlandene),

P.J.M. Janssen, Wanssum (Nederlandene),

G.C. de Jongh, Marknesse (Nederlandene),

C. de Keijzer, Noordgouwe (Nederlandene),

P. Kemp, Breukelen (Nederlandene),

W. Koopmans-Hut, Ezinge (Nederlandene),

H.J. Leemkuil, Winterswijk-Miste (Nederlandene),

J.A.J. Leijten, Bant (Nederlandene),

G.J. Loozeman, Callantsoog (Nederlandene),

A. Lukens Folkers, Vlagtwedde (Nederlandene),

P.L. Marinussen, Grijpskerke (Nederlandene),

G.J. Meijer, Usquert (Nederlandene),

W.H.J. Mulder, Haarzuilens (Nederlandene),

Th. Neelen, Nunhem (Nederlandene),

G.J. Nijboer, Ane (Nederlandene),

A. Nijboer, Ane,

B. Oude Kotte, Fleringen (Nederlandene),

J.H.M. Roebroek, Schimmert (Nederlandene),

F.M.C. Rommens, Rijsbergen (Nederlandene),

J.A.C.M. Soffers, Rijsbergen,

J.G. Rompelberg, Noorbeek,

M.J. Scheele, Mensingeweer (Nederlandene),

J. van Sinderen, Ternaard (Nederlandene),

J.W.M. Smeets, Papenhoven (Nederlandene),

W.C.G.M. Stoffelen, Ottersum (Nederlandene),

J.H. Thomassen, Bemelen (Nederlandene),

J.H. van Til, Eppenhuizen (Nederlandene),

K.J. Veenkamp, Thesinge (Nederlandene),

J.T.F.J. op 't Veld, Vlodrop (Nederlandene),

J.P.W. Vrencken, Beek (Nederlandene),

O. Vries, Engwierum (Nederlandene),

K. Vries, Engwierum,

M. W. de Weerd, Tollebeek (Nederlandene),

A.M. Weijenberg-Pleijers, Wittem (Nederlandene),

H.F.W.M. Wennekers, Creil,

R.W. Werners, Meppel (Nederlandene),

C.H.L. Wijnen, Maasbree (Nederlandene),

L.G.H. Willems, Ulestraten (Nederlandene),

J.G. Wilman, Engwierum,

D. Wilman, Engwierum,

J.M.P. Wolfs, Gronsveld (Nederlandene).