FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)

den 26 juni 2008 *

I mål T-94/98,

Alfonsius Alferink, Heeten (Nederländerna), och 67 andra sökande vars namn finns upptagna i bilagan, inledningsvis företrädda av advokaterna H. Bronkhorst och E. Pijnacker Hordijk, därefter av advokaterna Bronkhorst, Pijnacker Hordijk och J. Sluysmans, och slutligen av advokat Pijnacker Hordijk,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. van Rijn, i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om skadestånd enligt artikel 178 i EG-fördraget (nu artikel 235 EG) och artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) för de skador som sökandena påstår sig ha lidit till följd av att kommissionen åsidosatt rättssäkerhetsprincipen genom att anta förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989

* Rättegångsspråk: nederländska.

om ändring av förordning (EEG) nr 1546/88 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 110, s. 27), i vilken det inte klart och tydligt föreskrivs att mjölkproduktionen ska återupptas från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Vilaras samt domarna E. Martins Ribeiro (referent) och K. Jürimäe,

justitiesekreterare: handläggaren J. Plingers,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 september 2007,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I rådets 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) föreskrevs att ett bidrag för avstående från saluförande eller för omställning ska betalas till producenter som åtar sig att under en femårsperiod avstå från att saluföra mjölk eller mjölkprodukter, eller att upphöra med sådan försäljning, i syfte att under en omställningsperiod på fyra år ställa om sina mjölkkobesättningar till köttproduktion.

2 Mjölkproducenter som har gjort ett sådant åtagande som avses i förordning nr 1078/77 kallas allmänt SLOM-producenter. Förkortningen SLOM kommer från det nederländska uttrycket ”slachten en omschakelen” (slakta och ställa om), vilket beskriver deras skyldigheter enligt bestämmelserna om avstående från saluförande eller om omställning.

3 Genom rådets förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) och 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), infördes från och med den 1 april 1984 en tilläggsavgift för de kvantiteter mjölk som översteg en viss referenskvantitet, en avgift som skulle fastställas för varje köpare inom ramen för den totala kvantitet som garanterades varje medlemsstat. Den referenskvantitet som är befriad från tilläggsavgiften utgörs av den kvantitet mjölk eller mjölkekvivalent som antingen levererats av en producent eller köpts av ett mejeri, enligt den av medlemsstaten valda metoden, under referensåret. Vad beträffar Konungariket Nederländerna var detta år 1983.

4 Genom kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 (EGT L 132, s. 11) fastställdes tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i 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). Förordning nr 1371/84 upphävdes genom kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 139, s. 12) som bland annat syftar till att omarbeta på området tillämpliga bestämmelser (första skälet i nämnda förordning).

5 De producenter som inte levererade mjölk under det av den berörda medlemsstaten fastställda referensåret i enlighet med det åtagande som gjorts enligt förordning nr 1078/77 tilldelades inte någon referenskvantitet.

6 I domar av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321) (nedan kallad domen i målet Mulder I), och i mål 170/86, von Deetzen (REG 1988, s. 2355) (nedan kallad domen i målet von Deetzen I), ogiltigförklarade domstolen förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt kommissionens förordning nr 1371/84, eftersom det i förordningen inte föreskrevs någon tilldelning av referenskvantiteter till de producenter som, i enlighet med det åtagande som gjorts enligt förordning nr 1078/77, inte hade levererat någon mjölk under det av den berörda medlemsstaten fastställda referensåret.

7 Med anledning av de ovan i punkt 6 nämnda domarna i målen Mulder I och von Deetzen I, antog rådet den 20 mars 1989 förordning (EEG) nr 764/89 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2). Förordningen trädde i kraft den 29 mars 1989. Syftet med förordningen var att den kategori av producenter som avses i domarna skulle tilldelas en särskild referenskvantitet på 60 procent av sin produktion under de tolv månader som föregick åtagandet om avstående från saluförande eller åtagandet om omställning enligt förordning nr 1078/77.

8 I artikel 3a.1 a–d i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, föreskrivs följande:

”Den producent som avses i artikel 12 [c] tredje stycket:

…

erhåller provisoriskt, på begäran inom tre månader från och med den 29 mars 1989, en särskild referenskvantitet under förutsättning att producenten:

a) inte upphört med sin verksamhet enligt artikel 2.3–2.4 i förordning … nr 1078/77 eller har överlåtit hela sin mjölkproduktion innan fristen för avstående från saluförande eller för omställning löpt ut,

b) till stöd för sin ansökan enligt den behöriga myndighetens bedömning visar att han i full utsträckning kan producera den begärda referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag,

c) åtar sig att sälja mjölk eller andra produkter direkt till konsumenten och/eller leverera mjölk till en köpare,

d) åtar sig vad gäller den särskilda referenskvantiteten att inte begära att omfattas av något annat program för avstående av referenskvantiteter så länge reglerna om uttag av tilläggsavgifter gäller."

9 Artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, innehåller följande föreskrifter:

"Om producenten inom två år räknat från den 29 mars 1989 enligt den behöriga myndighetens bedömning kan visa att han verkligen återupptagit direktförsäljning och/eller leveranser och att denna direktförsäljning och/eller dessa leveranser under de senaste tolv månaderna uppnått en nivå av 80 procent eller mer av den provisoriska referenskvantiteten, skall han tilldelas den särskilda referenskvantiteten definitivt. I motsatt fall skall den provisoriska referenskvantiteten i dess helhet återföras till gemenskapsreserven… "

10 I artikel 12 c i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, föreskrivs att "vid tillämpning av artikel 3a avses med producent en fysisk eller juridisk person eller en sammanslutning av fysiska eller juridiska personer vars jordbruksföretag är beläget inom gemenskapens geografiska territorium".

11 I artikel 12 d i förordning nr 857/84 anges följande:

”Enligt denna förordning avses med:

d) jordbruksföretag: samtliga produktionsenheter som drivs av producenten och som är belägna inom gemenskapens geografiska territorium.”

12 Artikel 3a.1 i förordning (EEG) nr1546/88, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989 (EGT L 110, s. 27), har följande lydelse:

”En ansökan om tilldelning av [en särskild referenskvantitet] enligt artikel 3a.1 i förordning … nr 857/84 lämnas in av den berörda producenten till den behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaten, enligt det förfarande som staten har föreskrivit och på villkor att producenten kan visa att han fortfarande helt eller delvis driver samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för det godkännande av bidragsansökan som avses i artikel 5.2 i kommissionens förordning (EEG) nr 1391/78.

Den behöriga myndigheten bekräftar att den emottagit ansökan, kontrollerar att de villkor som uppställs i första stycket är uppfyllda och registrerar producentens skriftliga åtaganden.

Bevis för att styrka producentens produktionskapacitet upp till den begärda referenskvantiteten kan utgöras av följande:

— Direktförsäljning och/eller leveranser av mjölk som redan gjorts sedan perioden för avstående från saluförande eller omställning löpt ut.

— Den mjölkkobesättning enligt artikel 1.1 b i förordning … nr 1391/78 som ingår i jordbruksföretaget.

— Yta som fortfarande består av gräsmark och/eller storleken på jordbruksföretagets betesmark enligt fastställd plan för växelbruk och genomförd sådd.

— Sådana investeringar som avses i artikel 3.1 andra stycket i förordning … nr 857/84.”

13 De producenter som hade åtagit sig att avstå från saluförande eller att ställa om sin produktion och som med tillämpning av förordning nr 764/89 tilldelades en sådan särskild referenskvantitet kallas SLOM I-producenter.

14 Genom dom av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539), ogiltigförklarade domstolen artikel 3a.1 första strecksatsen i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, i den mån som producenter vars åtagande om avstående från saluförande eller om omställning enligt förordning nr 1078/77 hade upphört före den 31 december 1983 eller, i förekommande fall, före den 30 september 1983 nekades tilldelning av en särskild referenskvantitet enligt denna bestämmelse.

15 Till följd av domen i det ovan i punkt 14 nämnda målet Spagl, antog rådet förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35). Genom denna förordning upphävdes de krav som hade fastställts vara ogiltiga, vilket gjorde det möjligt att tilldela de berörda producenterna en särskild referenskvantitet. Dessa producenter går under benämningen SLOM II-producenter.

16 Genom mellandom 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, s. 55) (nedan kallad domen i målet Mulder II), fastställde domstolen

att Europeiska ekonomiska gemenskapen var skadeståndsskyldig gentemot vissa mjölkproducenter som hade gjort åtaganden enligt förordning nr 1078/77 och som varit förhindrade att saluföra mjölk till följd av förordning nr 857/84. Genom nämnda dom uppmanade domstolen även parterna att enas om vilka belopp som skulle betalas.

17 Genom dom av den 27 januari 2000 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 2000, s. I-203), prövade domstolen de ersättningsbelopp som sökandena hade yrkat i de mål som avgjordes genom domen i det ovan i punkt 16 nämnda målet Mulder II.

Bakgrund

18 Sökandena, Alfonsius Alferink och 67 andra nederländska mjölkproducenter, har gjort ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 att avstå från saluförande.

19 Med stöd av relevanta bestämmelser ansökte sökandena, hos de nederländska myndigheterna, om tilldelning av en särskild referenskvantitet för att ha möjlighet att producera en viss kvantitet mjölk utan att påföras tilläggsavgift. Vissa av sökandena tilldelades en provisorisk särskild referenskvantitet medan andra erhöll en definitiv särskild referenskvantitet.

20 Sedan ovanstående särskilda referenskvantiteter tilldelats utförde de nederländska myndigheterna kontroller för att verifiera att sökandena producerade referenskvantiteterna på de villkor som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna. De nederländska myndigheterna konstaterade att mjölkproduktionen inte hade återupptagits på det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller på samma organisatoriska och ekonomiska driftsenhet, eftersom sökandena använde produktionsmedel som hyrts av tredjeman för att producera mjölken. De nederländska myndigheterna ansåg därför

att de krav som uppställdes i gemenskapsbestämmelserna för att tilldelas en definitiv referenskvantitet inte var uppfyllda. Nämnda myndigheter beslutade därför att inte tilldela någon definitiv referenskvantitet till de sökande som beviljats en provisorisk referenskvantitet och återkallade de definitiva referenskvantiteter som beviljats.

21 Sökandena överklagade de beslut som hade fattats av det nederländska ministeriet för jordbruks-, natur- och fiskerifrågor (nedan kallat ministeriet) att inte tilldela dem någon definitiv referenskvantitet eller att återkalla de referenskvantiteter som tilldelats dem till College van Beroep voor het Bedrijfsleven (förvaltningsrättslig överrätt i ekonomiska frågor, Nederländerna). De gjorde särskilt gällande att det, till skillnad från vad ministeriet hävdat, inte ställdes något krav i relevanta gemenskapsbestämmelser på att mjölkproduktionen skulle återupptas från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller på samma organisatoriska och ekonomiska driftsenhet som var aktuell då åtagandet att avstå från saluförande gjordes för att tilldelas en särskild referenskvantitet. College van Beroep voor het Bedrijfsleven ogillade talan.

22 En av sökandena, G.J. Hulter, väckte skadeståndstalan vid Rechtbank te 's-Gravenhage (distriktsdomstol i Haag, Nederländerna) med motiveringen att det vare sig i ministeriets beslut eller i de relevanta bestämmelserna redogjordes, åtminstone inte på ett tillräckligt tydligt sätt, för de villkor som gäller för omvandling av en provisorisk referenskvantitet till en definitiv referenskvantitet. Enligt G.J. Hulter hade inte heller några korrekta upplysningar getts i rimlig tid beträffande kriterierna för tilldelning av en definitiv referenskvantitet. Talan ogillades genom avgörande av den 20 januari 1999.

23 G.J. Hulter överklagade domen till Gerechtshof te 's-Gravenhage (domstol i andra instans i Haag, Nederländerna) som fastställde Rechtbank te 's-Gravenhages avgörande i dom av den 17 februari 2000.

24 G.J. Hulter överklagade då till Hoge Raad der Nederlanden (Högsta domstolen i Nederländerna) som ogillade överklagandet i dom av den 8 mars 2002.

Förfarandet

25 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 juni 1998 väckte Alfonsius Alferink och de 67 övriga sökande vars namn finns upptagna i bilagan förevarande talan.

26 Den 30 september 1998 hölls vid förstainstansrätten ett informellt möte med parternas ombud. Under detta möte bereddes parterna tillfälle att yttra sig över förstainstansrättens analytiska klassificering av de mål som rör SLOM-producenter.

27 Genom beslut meddelat den 8 oktober 1998 av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning vilandeförklarades förevarande mål.

28 Den 17 maj 2000 ägde ett andra informellt möte rum med parternas ombud inför förstainstansrätten.

29 Den 17 januari 2002 ägde ett tredje informellt möte rum med parternas ombud inför förstainstansrätten. Vid detta möte beslutades, tillsammans med parterna, att förevarande mål skulle vilandeförklaras i avvaktan på avgörande från Hoge Raad der Nederlanden.

30 Genom beslut meddelat den 30 mars 2004 av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning förordnade förstainstansrätten om att förfarandet skulle återupptas. En tidsfrist utsattes följaktligen för att kommissionen skulle inkomma med sitt svaromål. Parterna inkom därefter med en replik respektive en duplik.

31 På grund av ändringen i sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar från och med det nya rättsåret, förordnades referenten att tjänstgöra på femte avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

32 Förstainstansrätten (femte avdelningen) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning.

33 Parterna i målet utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 25 september 2007.

Parternas yrkanden

34 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten ska

— förplikta gemenskapen att till dem utge de belopp som finns upptagna i bilagan till deras ansökan som ersättning för de skador de lidit till följd av att artikel 3a i förordning nr 1546/88 utformats på ett olämpligt sätt, jämte dröjsmålsränta med 8 procent per år från och med den 23 februari 1998 till dess full betalning sker, och

— förplikta gemenskapen att ersätta rättegångskostnaderna.

35 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Beträffande invändningen att förordning nr 1546/88 är rättsstridig

Parternas argument

36 Vid förhandlingen invände sökandena att förordning nr 1546/88 är rättsstridig på grund av att denna förordning inför en diskriminering mellan SLOM-producenter och andra mjölkproducenter och att förordningen åsidosätter berättigade förväntningar.

37 Kommissionen anser att det rör sig om en ny grund som därför inte kan upptas till prövning.

Förstainstansrättens bedömning

38 Det framgår av artikel 44.1 c jämförd med artikel 48.2 i rättegångsreglerna att ansökan genom vilken talan anhängiggjorts ska innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna, och att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. En grund som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid prövas i sak (domstolens dom av den 14 oktober 1999 i mål C-104/97 P, Atlanta mot Europeiska gemenskapen, REG 1999, s. I-6983, punkt 29, beslut meddelat av ordföranden på domstolens tredje avdelning den 13 november 2001 i mål C-430/00 P, Dürbeck mot kommissionen, REG 2001, s. I-8547, punkt 17, förstainstansrättens dom av den 8 mars 2007 i mål T-340/04, France Télécom mot kommissionen, REG 2007, s. II-573, punkt 164).

39 Förstainstansrätten konstaterar i förevarande fall att den grund som avser att förordning nr 1546/88 är rättsstridig inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. Den kan inte betraktas som en utvidgning av en grund som tidigare, direkt eller underförstått, har åberopats i ansökan genom vilken talan anhängiggjorts och som har ett nära samband med denna (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 28 november 2002 i mål T-40/01, Scan Office Design mot kommissionen, REG 2002, s. II-5043, punkt 96). Sökandena har inte heller på något sätt angett av vilka skäl denna invändning om rättsstridighet inte kunde åberopas under förhandlingen. Invändningen kan följaktligen inte prövas.

Skadeståndsyrkandet

Parternas argument

40 Sökandena har erinrat om att deras jordbruksföretag, på grund av den långa tid som förflutit mellan åtagandet att avstå från saluförande och tilldelningen av en provisorisk särskild referenskvantitet, inte hade möjlighet att återuppta den uppfödning av mjölkkor som de bedrev tidigare. De använde sig därför av produktionsmedel som de hyrde av tredje man, till exempel en ladugård och en mjölkinstallation. De provisoriska referenskvantiteter som sökandena tilldelats har alltså inte omvandlats till definitiva kvantiteter eller så har de återkallats.

41 De har vidare påpekat att enligt ministeriet, College van Beroep voor het bedrijfsleven och kommissionen ska gemenskapsrätten och i synnerhet artikel 3a i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89 tolkas så att för att en definitiv referenskvantitet ska tilldelas krävs att den provisoriska referenskvantiteten produceras från samma ursprungliga SLOM-jordbruksföretag eller samma organisatoriska och ekonomiska driftsenhet som var aktuell då åtagandet att avstå från saluförande

gjordes. Villkoren för att tilldelas en referenskvantitet är således inte uppfyllda när de produktionsmedel som används hyrs av tredje man.

42 Genom skrivelse av den 15 februari 1995 besvarade kommissionen en skrivelse från sökandena av den 13 oktober 1994. I sin skrivelse preciserade kommissionen att beslutet av College van Beroep voor het bedrijfsleven på ett enligt kommissionen korrekt sätt återgav de gemenskapsbestämmelser som reglerar hur det jordbruksföretag ska vara behäftat där den särskilda referenskvantiteten ska produceras, det vill säga hela eller delar av det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget, inklusive samtliga enheter som lagts till, fram till och med det datum då den provisoriska referenskvantiteten beviljades. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till domstolens dom av den 3 december 1992 i mål C-86/90, O'Brien (REG 1992, s. I-6251), särskilt till punkterna 16 och 17. Av dessa punkter framgår tydligt att det relevanta jordbruksföretaget är det som var aktuellt då referenskvantiteten beviljades. Detta gäller under förutsättning att producenten, för att kunna beviljas en definitiv referenskvantitet, ”fortfarande, helt eller delvis, driver samma jordbruksföretag som han drev då hans bidragsansökan beviljades” (punkt 17).

43 Kommissionen tillade i samma skrivelse att det framgick av de faktiska omständigheter som sökandenas ombud presenterat att sökandena inte befann sig i den situation som nämns i ovanstående punkt, eftersom de antingen förfogade över det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget men inte använde det för att producera den särskilda referenskvantiteten, eller också hade det jordbruksföretag där referenskvantiteten producerades förvärvats efter det att den provisoriska särskilda referenskvantiteten hade tilldelats. Kommissionen preciserade vidare att bedömningen av de produktionsmedel som hyrts för att producera de särskilda referenskvantiteterna ska göras mot bakgrund av vad som konstaterats ovan beträffande datum för förvärvet av dessa produktionsmedel och det datum då de tillförts det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Slutligen påpekade kommissionen att domstolens dom av den 15 januari 1991 i mål C-341/89, Ballmann, REG 1991, s. I-25), till skillnad från de sökande som hade anhängiggjort det målet, inte avsåg SLOM-producenter.

44 Sökandena anser däremot att det följer av artikel 3a i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, att den som ansöker om en provisorisk referenskvantitet inte längre behöver förfoga över hela det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Eftersom det är tillräckligt att endast en del av jordbruksföretaget, även i reducerad skala, fortfarande används, så produceras den provisoriska referenskvantiteten nödvändigtvis med hjälp av andra produktionsmedel. Enligt

sökandena är det således tillräckligt att producenten fortfarande har en del av de produktionsenheter som han drev då han åtog sig att avstå från saluförande.

45 Övriga bestämmelser i artikel 3a i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, bekräftar dessutom att den tilldelade referenskvantiteten kunde produceras genom att i stor utsträckning använda produktionsmedel som inte ingick i det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Sökandena har påpekat att bevis för att styrka producentens produktionskapacitet upp till den begärda referenskvantiteten kan utgöras av yta som fortfarande består av gräsmark och/eller storleken på jordbruksföretagets betesmark enligt fastställd plan för växelbruk och genomförd sådd. I artikel 3a uppställs det inte något krav på att de ytor som fortfarande består av gräsmark eller andra ytor ska ingå i det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Samma sak gäller för sådana investeringar som avses i sista strecksatsen i artikel 3a som i allmänhet avser perioden efter det att SLOM-avtalet löpt ut (det vill säga investeringar som görs inom ramen för ett utvecklingsprojekt som lämnats in före den 1 oktober 1984).

46 Vare sig i förordning nr 1078/77 eller i de verkställighetsföreskrifter som grundas härpå föreskrivs någon skyldighet att behålla ett jordbruksföretag, för vilket det gjorts ett SLOM-åtagande, i befintligt skick. Om lagstiftaren hade önskat att mjölkproduktionen återupptogs från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller med hjälp av samma organisatoriska och ekonomiska driftsenhet som var aktuell då SLOM-åtagandet gjordes, borde lagstiftaren uttryckligen ha angett detta i gemenskapsbestämmelserna.

47 Vid en läsning av förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, jämförd med tillämpningsföreskrifterna i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, framgår att producenten skulle kunna producera de begärda referenskvantiteterna med hjälp av de produktionsenheter han drev. Av dessa produktionsenheter skulle åtminstone en del motsvara de enheter han förfogade över då han gjorde åtagandet att avstå från saluförande. Till skillnad från vad kommissionen har hävdat föreskrivs det inte alls i dessa förordningar att produktionen ska återupptas från antingen det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller samma driftsenhet som, ur organisatoriskt och ekonomiskt perspektiv, var aktuellt då åtagande att avstå från saluförande gjordes.

48 Genom att sålunda anta bestämmelser där den ovannämnda restriktionen inte framgår på ett uttryckligt sätt, och som på så sätt är olämpliga, tvetydiga och oklara, har kommissionen begått ett skadeståndsgrundande fel. Kommissionen har nämligen åsidosatt försiktighetsprincipen som även är tillämplig på den metod som används för att utarbeta bestämmelserna och som kräver att den senare är lämplig. Sökandena har i detta avseende hänvisat till rådets resolution av den 8 juni 1993 om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet (EGT C 166, s. 1).

49 När det gäller skadan och orsakssambandet mellan denna och det felaktiga handlandet anser sökandena att kommissionen kan tillskrivas ett felaktigt handlande som orsakat dem skada. De har gjort gällande att de uppfyllde samtliga villkor för att tilldelas en provisorisk referenskvantitet, det vill säga att de skulle kunna producera referenskvantiteten på sitt jordbruksföretag såsom detta såg ut vid ansökningstillfället. De nederländska myndigheterna har enligt kommissionen funnit att sökandena inte hade återupptagit mjölkproduktionen från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller inte hade upptagit produktionen på något självständigt sätt och på egen risk. Denna inställning visar endast att sökandena, på grund av gemenskapsreglernas tvetydighet, inte till fullo hade återupptagit sin produktion från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Om gemenskapsreglerna hade varit tydligare hade de kunnat välja att producera med hjälp av andra produktionsmedel än de de använde för att utöka sin verksamhet och därigenom kunnat välja ett annat produktionssätt med utgångspunkt i det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget.

50 Med undantag för H.J. ten Have begärde sökandena i skrivelse av den 23 februari 1998 att kommissionen skulle ersätta dem för den skada de lidit. Kommissionen beslöt att inte ersätta skadan i skrivelse av den 17 april 1998. Sökandena har preciserat att de är villiga att inkomma med ytterligare bevis för att styrka sin inställning.

51 Kommissionen har inledningsvis erinrat om att det framgår av fast rättspraxis att gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar förutsätter att tre villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan. Det krav på att bestämmelserna ska vara lämpliga som påpekats av sökandena är vidare en naturlig följd av rättssäkerhetsprincipen som, enligt vad domstolen fastställt, innefattar ett krav på att bestämmelser som innehåller skyldigheter för rättssubjekt ska vara klara och precisa, så att

rättssubjekten på ett otvetydigt sätt kan få kunskap om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (domstolens dom av den 16 januari 2003 i mål C-439/01, Cipra och Kvasnicka, REG 2003, s. I-745, punkt 49) samt att det vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse ska beaktas sammanhang, ordalydelse och syftet med den reglering som bestämmelsen utgör en del av. Artikel 3a i förordning nr 1546/88 i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89 uppfyller dessa krav.

52 Kommissionen har gjort gällande att eftersom förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, är en tillämpningsförordning som kommissionen antagit med stöd av bestämmelserna i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt rådets förordning nr 764/89, ska den läsas tillsammans med den senare förordningen. Den huvudsakliga skyldigheten återfinns i rådets förordning, varför det i tillämpningsförordningen endast kan föreskrivas vissa mera detaljerade kriterier eller villkor.

53 Kommissionen har erinrat om innehållet i artikel 3a.1 b och 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt rådets förordning nr 764/89, och anser att en läsning av båda bestämmelserna medför att den definitiva tilldelningen av en särskild referenskvantitet endast kan ske om direktförsäljning och/eller leveranser verkligen återupptagits från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Det är anledningen till att varje SLOM-producent till sin ansökan om en särskild referenskvantitet bifogat ett intyg om att han ”i full utsträckning kan producera den begärda referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag”.

54 Kommissionen har för övrigt påpekat att det i artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, uttryckligen hänvisas till artikel 3a.1 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, och att det i artikel 3a.1 tredje stycket föreskrivs att ”[b]evis för att styrka producentens produktionskapacitet upp till den begärda referenskvantiteten kan utgöras av följande…”. Denna bestämmelse bör läsas tillsammans med artikel 3a.1 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, och riktar sig i första hand till nationella verkställande myndigheter som ska göra en bedömning av huruvida SLOM-producenten uppfyller villkoret i rådets förordning att han ska kunna producera referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag. Kommissionen har noterat att bestämmelsen innehåller en icke uttömmande förteckning (”kan”) över bevis som nationella

verkställande myndigheter kan godta vid prövningen av detta villkor. Bevisen ska inges ”enligt det förfarande som staten har föreskrivit”.

55 Kommissionen har preciserat att det i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, klart fastställs att SLOM-producenten ska kunna producera den begärda referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag, vilket det ankommer på de nederländska myndigheterna att kontrollera. Dessa myndigheter har tolkat villkoret så att det krävs att produktionen återupptas från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller samma driftsenhet som, ur organisatoriskt och ekonomiskt perspektiv, var aktuell då åtagandet att avstå från saluförande gjordes, vilket bekräftats av College van Beroep voor het bedrijfsleven. Sökandena kan inte ställa kommissionen till ansvar för denna tolkning som gjorts av de nederländska myndigheterna, vilka för övrigt inte påstått att gemenskapsreglerna var tvetydiga.

56 Kommissionen har konstaterat att sökandena inte åberopat något argument för att visa att artikel 3a i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, inte är så klara och precisa att de på ett otvetydigt sätt kunnat få kunskap om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed. När det gäller den egna förordningen anser kommissionen att den är klar och precis och med precision anger vilka bevis nationella myndigheter kan beakta för att bedöma om en producent uppfyller det villkor som föreskrivs i rådets förordning, nämligen att kunna producera den begärda referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag. Kommissionen har för övrigt preciserat i sin duplik att sökandena själva medgett (se punkt 47 ovan) att producenterna skulle kunna producera de begärda referenskvantiteterna med hjälp av de produktionsenheter de drev och att åtminstone en del av dessa produktionsenheter, enligt sökandena, ska motsvara de enheter producenterna förfogade över då de gjorde åtagandet att avstå från saluförande. Artikel 3a i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, vilken endast syftar till att genomföra artikel 3a i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, är, liksom den sistnämnda bestämmelsen, under dessa omständigheter klar för sökandena, och dess innehåll är det som förespråkats av kommissionen. Sökandena kan således inte kritisera kommissionen för att ha handlat rättsstridigt. Skadeståndstalan ska därför ogillas.

57 Vad beträffar skadan och orsakssambandet har kommissionen gjort gällande att även om sökandena påstått att de alla kunde producera referenskvantiteterna på

sina jordbruksföretag, såsom de såg ut när de inkom med ansökan om att tilldelas en sådan referenskvantitet, är det inte möjligt att utifrån ansökan bedöma om de kunde producera nämnda kvantitet från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. De nederländska myndigheterna har under alla förhållanden ansett att de inte återupptagit mjölkproduktionen från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget eller att de inte upptagit produktionen på ett självständigt sätt och för egen räkning och på egen risk, vilket för övrigt bekräftats av de nederländska domstolarna. Eftersom sökandena inte uppfyller villkoren i rådets förordning kan de inte påstå att det föreligger ett orsakssamband mellan den lidna skadan och kommissionens påstått felaktiga förordning.

58 Vad gäller skadan och orsakssambandet anser kommissionen att ansökan inte innehåller tillräckliga uppgifter för att kommissionen ska kunna ta ställning. Sökandena har inte preciserat i tillräcklig utsträckning i vilken mån de kunde producera den angivna referenskvantiteten på det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget. Kommissionen har förbehållit sig rätten att återkomma om skadans art och omfattning senare i förfarandet.

Förstainstansrättens bedömning

59 Förstainstansrätten erinrar om att det av fast rättspraxis följer att gemenskapens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) för rättsstridigt agerande av dess institutioner förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, Oleifici Mediterranei mot EEG, REG 1982, s. 3057, punkt 16, se förstainstansrättens dom av den 30 maj 2006 i mål T-87/94, Blom m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 2006, s. II-1385, punkt 102, och citerad rättspraxis).

60 Enligt fast rättspraxis ankommer det för övrigt på sökanden att anföra övertygande bevisning inför gemenskapsdomstolarna för att styrka att det agerande som läggs gemenskapsinstitutionerna till last är rättsstridigt, att den skada som parten åberopar

är för handen och att det föreligger ett orsakssamband mellan det åberopade agerandet och den lidna skadan (domstolens dom av den 21 maj 1976 i mål 26/74, Roquette Frères mot kommissionen, REG 1976, s. 677, punkterna 22–24, och förstainstansrättens dom av den 8 maj 2007 i mål T-271/04, Citymo mot kommissionen, REG 2007, s. II-1375, punkt 159).

61 Det ska även erinras om att om ett av dessa kumulativa villkor inte är uppfyllt ska talan ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren för nämnda ansvar (domstolens dom av den 15 september 1994 i mål C-146/91, KYDEP mot rådet och kommissionen, REG 1994, s. I-4199, punkterna 19 och 81, och förstainstansrättens dom av den 20 februari 2002 i mål T-170/00, Förde-Reederei mot rådet och kommissionen, REG 2002, s. II-515, punkt 37).

62 Vad gäller det första villkoret, som ska prövas först, krävs det enligt rättspraxis att det fastställs en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 42). Vad beträffar den andra förutsättningen är det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar, att den berörda gemenskapsinstitutionen uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om denna institution endast förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning, kan även en mindre överträdelse av gemenskapsrätten räcka för att det ska vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-312/00 P, kommissionen mot Camar och Tico, REG 2002, s. I-11355, punkt 54, och förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 och T-225/99, Comafrica och Dole Fresh Fruit Europe mot kommissionen, REG 2001, s. II-1975, punkt 134).

63 Sökandena har i förevarande mål hävdat att det rättsstridiga i kommissionens agerande består i ett åsidosättande av försiktighetsprincipen. Även om sökandena har hävdat att gemenskapen är ansvarig till följd av att kommissionen åsidosatt försiktighetsprincipen, är det egentligen rättssäkerhetsprincipen de åberopar, eftersom de kritiserar kommissionen för att inte på ett klart och tydligt sätt ha fastställt i de aktuella bestämmelserna vilka villkor som är tillämpliga för att tilldelas en särskild referenskvantitet.

64 Principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en rättsregel som ger enskilda rättigheter. Om den överträds riskerar gemenskapen utomobligatorisk skadeståndsskyldighet (förstainstansrättens dom av den 6 december 2001 i mål T-43/98, Emesa Sugar mot rådet, REG 2001, s. II-3519, punkt 64, se även domen i det ovan i punkt 16 nämnda målet Mulder II, punkt 15). Detsamma gäller rättssäkerhetsprincipen som även den utgör en rättsregel som ger enskilda rättigheter.

65 Såväl domstolen som förstainstansrätten har redan fastställt att rättssäkerhetsprincipen utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som innefattar ett krav på att bestämmelser ska vara klara och precisa, så att rättssubjekten på ett otvetydigt sätt kan få kunskap om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (domstolens dom av den 9 juli 1981 i mål 169/80, Gondrand et Garancini, REG 1981, s. 1931, punkt 17, av den 13 februari 1996 i mål C-143/93, Van Es Douane Agenten, REG 1996, s. I-431, punkt 27, av den 16 oktober 1997 i mål C-177/96, Banque Indosuez m.fl., REG 1997, s. I-5659, punkt 27, av den 14 april 2005 i mål C-110/03, Belgien mot kommissionen, REG 2005, s. I-2801, punkt 30, och av den 21 juni 2007 i mål C-158/06, ROM-projecten, REG 2007, s. I-5103, punkt 25, förstainstansrättens domar av den 14 juli 1997 i mål T-81/95, Interhotel mot kommissionen, REG 1997, s. II-1265, punkt 61, och av den 7 november 2002 i de förenade målen T-141/99, T-142/99, T-150/99 och T-151/99, Vela och Tecnagrind mot kommissionen, REG 2002, s. II-4547, punkt 391).

66 Detta krav på rättssäkerhet gäller särskilt i fråga om lagstiftning som kan vara ekonomiskt betungande (domen i det ovan i punkt 65 nämnda målet ROM-projecten, punkt 26).

67 Förstainstansrätten ska därför fastställa huruvida artikel 3a i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, var avfattad på ett klart sätt vad avser villkoren för att tilldelas en särskild referenskvantitet.

68 Enligt fast rättspraxis ska, vid tolkning av en gemenskapsrättslig bestämmelse, hänsyn tas till såväl dess lydelse som till dess sammanhang och ändamål (domstolens domar av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 11, och domen i det ovan i punkt 65 nämnda målet Banque Indosuez m.fl., punkt 18).

69 Förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, innehåller, såsom kommissionen med fog påpekat, tillämpningsföreskrifter för förordning nr 857/84 och ska därför tolkas i enlighet med den senare (domstolens dom av den 26 oktober 2006 i mål C-275/05, Kibler, REG 2006, s. I-10569, punkt 20, se för ett liknande resonemang även domstolens dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, von Deetzen, REG 1991, s. I-5119, punkt 14). Giltigheten av förordning nr 857/84 har för övrigt inte ifrågasatts inom ramen för detta förfarande.

70 Förstainstansrätten anmärker inledningsvis att det i artikel 3a.1 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, föreskrivs att de producenter vars åtagande om avstående från saluförande eller för omställning enligt förordning nr 1078/77 löpte ut den 31 december 1983 respektive den 30 september 1983 provisoriskt erhåller en särskild referenskvantitet under vissa förutsättningar som föreskrivs i förordningen. Enligt artikel 3a.1 a i samma förordning erhålles en sådan provisorisk särskild referenskvantitet under förutsättning att den berörde inte upphört med sin verksamhet eller har överlåtit hela sin mjölkproduktion innan fristen för avståendet från saluförande eller för omställning löpt ut (domstolens dom av den 27 januari 1994 i mål C-98/91, Herbrink, REG 1994, s. I-223, punkt 11).

71 I artikel 3a.1 b i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, föreskrivs vidare, som villkor för att beviljas en provisorisk särskild referenskvantitet, att producenten till stöd för sin ansökan visar att han i full utsträckning kan producera den begärda referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag.

72 Systemet med särskilda referenskvantiteter i artikel 3a i förordning nr 857/84 infördes genom förordning nr 764/89 till följd av domarna i de ovan i punkt 6 nämnda målen Mulder I och von Deetzen I för att garantera tilldelning av en särskild referenskvantitet åt producenter som enligt ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 inte levererat någon mjölk under referensåret. Detta system fastställer den allmänna principen att alla referenskvantiteter förblir förbundna med den mark som föranlett tilldelningen (domen i det ovan i punkt 70 nämnda målet Herbrink, punkt 12).

73 Det följer således av förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, att en producent som åtagit sig att avstå från saluförande, för att kunna tilldelas en särskild referenskvantitet, alltid ska förfoga över hela eller delar av sitt ursprungliga SLOM-jordbruksföretag och kunna visa att han kan producera nämnda kvantitet där.

74 Förstainstansrätten konstaterar att förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, inte på något vis avviker från det system som infördes genom förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89.

75 Genom artikel 3a i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, tillämpas endast vad som föreskrivs i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, för tilldelning av en särskild referenskvantitet. I denna bestämmelse erinras om att producenten ska visa för den behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaten att han fortfarande helt eller delvis driver samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännandet av bidragsansökan. Vidare preciseras sedan på ett icke uttömmande sätt vilka bevis som kan användas för att styrka producentens produktionskapacitet upp till den begärda referenskvantiteten. De kan utgöras av bland annat följande: direktförsäljning och/eller leveranser av mjölk som redan gjorts sedan perioden för avstående från saluförande eller omställning löpt ut, den mjölkkobesättning som ingår i jordbruksföretaget, den yta som fortfarande består av gräsmark och/eller storleken på jordbruksföretagets betesmark enligt fastställd plan för växelbruk och genomförd sådd samt investeringar som gjorts utanför utvecklingsplanen.

76 När det föreskrivs i artikel 3a.1 tredje stycket tredje strecksatsen i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, att bevis som kan användas för att styrka producentens produktionskapacitet upp till den begärda referenskvantiteten kan utgöras av den yta som fortfarande består av gräsmark och/eller storleken på ”jordbruksföretagets” betesmark, kan detta uttryck endast förstås så att det avser det jordbruksföretag som producenten driver och som helt eller delvis avser samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännandet av bidragsansökan. Det kan således inte tolkas så att den ovannämnda ytan eller markstorleken kan tillhöra ett annat jordbruksföretag än det som producenten driver.

77 Samma tolkning är nödvändig vad gäller artikel 3a.1 tredje stycket andra strecksatsen i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, enligt vilken den mjölkkobesättning som kan användas som bevis för att styrka producentens produktionskapacitet upp till den begärda referenskvantiteten, ska ingå i ”jordbruksföretaget”. Uttrycket kan endast uppfattas så att det hänför sig till det jordbruksföretag som producenten driver, vilket helt eller delvis avser samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännandet av bidragsansökan. Bestämmelsen syftar således till att undvika att den särskilda referenskvantiteten produceras av en producent som har djur som inte hålls på det jordbruksföretag som han driver.

78 Samma sak gäller de investeringar som avses i artikel 3a.1 tredje stycket fjärde strecksatsen i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, som av samma skäl som redogörs för i punkterna 76 och 77 ovan ska hänföras till det jordbruksföretag som drivs av den aktuelle producenten och således inte kan särskiljas från honom.

79 Förstainstansrätten erinrar vad gäller överlåtelse av ett jordbruksföretag eller återlämnande av detsamma sedan ett arrende- eller hyreskontrakt löpt ut att domstolen redan fastställt att hela systemet med referenskvantiteter kännetecknas av principen att referenskvantiteten följer med den mark som föranlett tilldelningen. Det var för att stadfästa denna princip även i fråga om särskilda referenskvantiteter som villkoret i artikel 3a.1 i förordning nr 857/84 förstärktes i artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, genom att ställa krav på att producenten fortfarande, helt eller delvis, ska driva samma jordbruksföretag (domen i det ovan i punkt 70 nämnda målet Herbrink, punkt 13).

80 Det är anledningen till att det i den tredje strecksatsen i förordning nr 1033/89 preciseras att ”en ansökan om [att tilldelas en särskild referenskvantitet] … endast [kan] lämnas av en producent som åtminstone delvis kan driva samma produktionsenheter som dem han drev vid tidpunkten för ansökan om bidrag för avstående från saluförande eller för omställning” och att ”för det fall producenten inte längre förfogar över samma jordbruksföretag har han härigenom, inom ramen för bidragssystemet, visat sin avsikt att upphöra med mjölkproduktion”.

81 Även om producenten för att erhålla en särskild referenskvantitet, helt eller delvis, fortfarande måste driva samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännandet av bidragsansökan, utgörs jordbruksföretaget enligt artikel 12 d i förordning nr 857/84 för övrigt av ”samtliga produktionsenheter som drivs av jordbrukaren och som är belägna inom gemenskapens geografiska territorium”.

82 Av definitionen av begreppen producent och, följaktligen, av jordbruksföretag i artikel 12 c och d i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, framgår att begreppet producent endast avser jordbruksföretagare som, för att producera mjölk, på eget ansvar förvaltar ett antal produktionsenheter (domstolens dom av den 9 juli 1992 i mål C-236/90, Maier, REG 1992, s. I-4483, punkt 11, och av den 23 januari 1997 i mål C-463/93, St. Martinus Elten, REG 1997, s. I-255, punkt 17).

83 Det följer således klart av artikel 3a.1 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, jämförd med artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, att tilldelning av en provisorisk särskild referenskvantitet sker under förutsättning att den berörde producenten visar att han fortfarande, helt eller delvis, driver samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännande av bidragsansökan, det vill säga det jordbruksföretag som var föremål för åtagandet att avstå från saluförande eller omställning (domen i det ovan i punkt 42 nämnda målet O’Brien, punkt 12, se för ett liknande resonemang även domen i det ovan i punkt 70 nämnda målet Herbrink, punkterna 12 och 13, dom av den 28 oktober 2004 i mål C-164/01 P, van den Berg mot rådet och kommissionen, REG 2004, s. I-10225, punkt 71, förstainstansrättens dom av den 12 december 2006 i mål T-373/94, Werners mot rådet och kommissionen, REG 2006, s. II-4631, punkt 81) och att han till stöd för sin ansökan visar att han i full utsträckning kan producera den begärda referenskvantiteten i sitt jordbruksföretag.

84 I domen i det ovan i punkt 42 nämnda målet O’Brien fastslog domstolen i punkt 17 att för definitiv tilldelning av en särskild referenskvantitet så ska artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, tolkas så att även försäljning eller leverans av mjölk från produktionsenheter som tillförts det aktuella jordbruksföretaget sedan fristen för åtagandet att avstå från saluförande eller omställning löpt ut men innan den provisoriska särskilda referenskvantiteten tilldelades kan beaktas under förutsättning att den berörde producenten fortfarande, helt eller

delvis, driver samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännande av bidragsansökan.

85 Av samtliga ovanstående överväganden följer således att artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, jämförd med artikel 3a.1 i förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, kräver att mjölkproduktionen ska ske från det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget (domen i det ovan i punkt 83 nämnda målet Werners mot rådet och kommissionen, punkt 8, se för ett liknande resonemang även domen i det ovan i punkt 42 nämnda målet O'Brien, punkterna 11 och 12, domen i det ovan i punkt 70 nämnda målet Herbrink, punkterna 12 och 13, och domen i det ovan i punkt 83 nämnda målet van den Berg mot rådet och kommissionen, punkt 71). Det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget kan i förekommande fall omfatta de produktionsenheter som producenterna på eget ansvar förvaltade då den särskilda referenskvantiteten tilldelades. Dessa enheter ska i sin tur helt eller delvis innefatta det ursprungliga SLOM-jordbruksföretaget.

86 Denna tolkning överensstämmer med systemets idé. För det första beaktar denna tolkning att det saknas anledning att bevilja en särskild referenskvantitet till en producent som inte längre förfogar över sitt ursprungliga SLOM-jordbruksföretag, eftersom han härigenom har visat sin avsikt att inte längre saluföra mjölk. I avsaknad härav skulle tilldelning av en referenskvantitet inte längre vara en följd av systemets inrättande. Vidare tas i tolkningen hänsyn till att då referenskvantiteterna är knutna till den mark som föranlett tilldelningen ska produktionen också ske från denna mark. Slutligen iakttar tolkningen även de synpunkter som framförts av generaladvokaten Jacobs i hans förslag till avgörande i det ovan i punkt 42 nämnda målet O'Brien (REG 1992, s. I-6266). Generaladvokaten ansåg nämligen att jordbruksföretaget förmodligen förändrats under den period då berörda producenter var uteslutna från mjölkproduktion, vilket domstolen tog fasta på och fastslog att även försäljning eller leverans av mjölk från produktionsenheter som tillförts det aktuella jordbruksföretaget sedan fristen för åtagandet att avstå från saluförande eller omställning löpt ut, men innan den provisoriska särskilda referenskvantiteten tilldelades, skulle beaktas, om den berörde producenten fortfarande, helt eller delvis, drev samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten för godkännandet av bidragsansökan.

87 Förstainstansrätten anmärker slutligen att den argumentation som sökandena själva utvecklat i sina skriftliga inlagor inte synes skilja sig från den betydelse som de aktuella bestämmelserna getts i punkterna 70–86 ovan. Det är snarare den tolkning som

de nationella domstolarna gjort av de aktuella gemenskapsbestämmelserna liksom deras tillämpning i förevarande fall som sökandena ifrågasätter i sin kritik av nämnda gemenskapsbestämmelser.

88 Såsom framgår av punkterna 44–47 ovan har sökandena gjort gällande att det följer av artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, att den som ansöker om att tilldelas en provisorisk referenskvantitet inte längre var skyldig att förfoga över hela sitt ursprungliga SLOM-jordbruksföretag. Enligt sökandena skulle de särskilda referenskvantiteterna produceras med hjälp av de produktionsenheter de drev, varav en del skulle motsvara de produktionsenheter de förfogade över då de gjorde åtagandet att avstå från saluförande.

89 Det följer av samtliga ovanstående överväganden att kommissionen inte har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen varför talan ska ogillas.

90 Även om gemenskapsbestämmelserna på området skulle anses något tvetydiga och oklara i fråga om på vilka villkor de särskilda referenskvantiteter som tilldelats ska produceras för att definitiva sådana kvantiteter ska kunna tilldelas, erinrar förstainstansrätten, subsidiärt, om att för att gemenskapen ska bli skadeståndsskyldig krävs det att det fastställs en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter i enlighet med vad som föreskrivs i punkt 62 ovan.

91 Det är med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som institutionerna förfogar över för att genomföra gemenskapspolitiken som domstolens rättspraxis avseende gemenskapens utomobligatoriska ansvar har utvecklats, i synnerhet angående normativa rättsakter som innebär val av ekonomisk politik (domstolens dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 44).

92 Den restriktiva ståndpunkten när det gäller gemenskapens ansvar vid utövandet av normgivningsverksamhet förklaras av hänsyn till dels att den lagstiftande verksamheten – även då det finns en domstolskontroll av rättsakters lagenlighet – inte får hindras av att det är möjligt att väcka skadeståndstalan, när allmänintresset inom gemenskapen kräver att det antas normativa bestämmelser som kan skada enskildas intressen, dels att gemenskapens ansvar – i ett normativt sammanhang för vilket det är utmärkande att det finns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är nödvändigt för genomförandet av gemenskapspolitik – endast kan göras gällande om den berörda institutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sina befogenheter (dom av den 25 maj 1978 i de förenade målen 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, HNL m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1978, s. 1209, punkterna 5 och 6, svensk specialutgåva, volym 4, s. 119, och domen i det ovan i punkt 91 nämnda målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 45).

93 Domstolen har för övrigt preciserat att enligt den ordning som den har utvecklat i fråga om gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar beaktas särskilt komplexiteten i de situationer som ska regleras, svårigheterna att tillämpa eller att tolka rättsakten och, i synnerhet, det utrymme för skönsmässig bedömning som upphovsmannen till den ifrågasatta rättsakten förfogar över (domen i det ovan i punkt 91 nämnda målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 43, domen i det ovan i punkt 62 nämnda målet Bergaderm och Goupil mot kommissionen, punkt 40, och domen i det ovan i punkt 62 nämnda målet kommissionen mot Camar och Tico, punkt 52).

94 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen i förevarande fall endast hade ett högst begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, såsom påpekats i punkt 69 ovan, är en tillämpningsförordning och endast genomför förordning nr 857/84.

95 Det har redan fastställts i punkterna 69–78 ovan att kommissionen endast tillämpat bestämmelserna i rådets förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, i enlighet med vad som föreskrivs däri. Kommissionen kan därför inte anses ansvarig för en eventuell överträdelse av gemenskapsrätten.

96 För det fall förordning nr 1546/88, i dess lydelse enligt förordning nr 1033/89, skulle anses innehålla tvetydigheter eller vara oklar, kan detta inte tillskrivas kommissionen då denna institution endast följt rådets förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89.

97 Vad beträffar förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordning nr 764/89, räcker det att konstatera att sökandena inte på något sätt inom ramen för denna talan ifrågasatt förordningens giltighet med motiveringen att denna skulle åsidosätta rättssäkerhetsprincipen.

98 Eftersom sökandena inte visat att det agerande som läggs kommissionen till last är rättsstridigt saknas det anledning att pröva huruvida övriga ansvarsrekvisit är uppfyllda.

99 Det följer av allt som anförts ovan att talan ska ogillas.

Rättegångskostnader

100 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Alfonsius Alferink och de 67 övriga sökande vars namn finns upptagna i bilagan ska ersätta rättegångskostnaderna.

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 juni 2008.

E. Coulon M. Vilaras

Justitiesekreterare Ordförande

BILAGA

Dödsboet efter G. Vloedgraven,

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

H.W. Bakker, Middelstum (Nederländerna),

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

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

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

H. Boskma, Zwaagwesteinde (Nederländerna),

B.A. Bouma, Berlikum (Nederländerna),

E.A.M. Bouma, Rutten,

J.A. Bouma, Ried (Nederländerna),

H. Buwalda, Franeker (Nederländerna),

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

R. Dusselaar, Wier (Nederländerna),

J. van Duynhoven, Rijkevoort (Nederländerna),

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

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

T. de Groot, Creil (Nederländerna),

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

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

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

H. Heringa, Leens (Nederländerna),

O. Hoekstra, Oosternijkerk (Nederländerna),

J. Hoekstra, Oosternijkerk,

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

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

M. Huizinga, Firdgum (Nederländerna),

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

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

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

C. de Keijzer, Noordgouwe (Nederländerna),

P. Kemp, Breukelen (Nederländerna),

W. Koopmans-Hut, Ezinge (Nederländerna),

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

J.A.J. Leijten, Bant (Nederländerna),

G.J. Loozeman, Callantsoog (Nederländerna),

A. Lukens Folkers, Wlagtwedde (Nederländerna),

P.L. Marinussen, Grijpskerke (Nederländerna),

G.J. Meijer, Usquert (Nederländerna),

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

Th. Neelen, Nunhem (Nederländerna),

G.J. Nijboer, Ane (Nederländerna),

A. Nijboer, Ane,

B. Oude Kotte, Fleringen (Nederländerna),

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

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

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

J.G. Rompelberg, Noorbeek,

M.J. Scheele, Mensingeweer (Nederländerna),

J. van Sinderen, Ternaard (Nederländerna),

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

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

J.H. Thomassen, Bemelen (Nederländerna),

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

K.J. Veenkamp, Thesinge (Nederländerna),

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

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

O. Vries, Engwierum (Nederländerna),

K. Vries, Engwierum,

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

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

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

R.W. Werners, Meppel (Nederländerna),

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

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

J.G. Wilman, Engwierum,

D. Wilman, Engwierum,

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