RETTENS DOM (Første Afdeling)
25. november 1998 *

I sag T-222/97,

Alfons Steffens, Aschendorf (Tyskland), ved advokaterne Walter Remmers, Willy Meyer og Angelika Kleymann, Papenburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Turk og Prum, 13 A, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved Jan-Peter Hix, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Hans-Jürgen Rabe og Marco Núñez Müller, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Dierk Booss, som befuldmægtiget, bistået af advokaterne Hans-Jürgen Rabe og Marco Núñez Müller, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgte,

* Processprog: tysk.

hvori der er nedlagt påstand om erstatning af det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt, fordi han er blevet forhindret i at markedsføre mælk i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 (EFT L 132, s. 11),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

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

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 I 1977 udstedte Rådet med henblik på at nedbringe en overskudsproduktion af mælk inden for Fællesskabet forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om

indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1, herefter »forordning nr. 1078/77«). Ved forordningen blev producenterne tilbudt en præmie for at påtage sig en forpligtelse til at undlade at markedsføre mælk i en periode på fem år eller omstille besætningerne.

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

3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13, herefter »forordning nr. 857/84«) blev referencemængden for hver enkelt producent fastsat på grundlag af den produktion, der var leveret i et referenceår.

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

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

6 Der gjaldt flere betingelser for tildeling af en særlig referencemængde. Desuden var referencemængden begrænset til 60% af den mælkemængde eller den mængde mælkeækvivalent, som producenten havde solgt i de sidste tolv måneder før indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsførings- eller omstillingspræmien.

7 Domstolen kendte visse af disse betingelser for tildeling samt bestemmelsen om begrænsning af den særlige referencemængde til 60% ugyldige ved sine domme af 11. december 1990 i sagerne Spagl (sag C-189/89, Sml. I, s. 4539) og Pastätter (sag C-217/89, Sml. I, s. 4585).

8 På foranledning af disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 150, s. 35, herefter »forordning nr. 1639/91«), hvorved de pågældende producenter fik tildelt en særlig referencemængde.

9 En af de producenter, som havde rejst det søgsmål, der førte til, at forordning nr. 857/84 blev kendt ugyldig ved Mulder I-dommen, havde i mellemtiden sammen med andre producenter anlagt erstatningssøgsmål mod Rådet og Kommissionen med påstand om erstatning for de tab, de havde lidt som følge af, at de ikke havde fået tildelt en referencemængde i medfør af forordningen.

10 Ved dom af 19. maj 1992 i sagerne Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-104/89 og C-37/90, Sml. I, s. 3061, herefter »Mulder II-dommen«), fastslog Domstolen, at Fællesskabet var ansvarlig for de pågældende tab.

11 På foranledning af denne dom offentliggjorde Rådet og Kommissionen den 5. august 1992 meddelelse 92/C 198/04 (EFT C 198, s. 4, herefter »meddelelsen af 5. august 1992«). Efter heri at have redegjort for virkningerne af Mulder

II-dommen tilkendegav institutionerne med henblik på at give dommen fuld virkning, at de ville vedtage de praktiske regler for betaling af erstatning til de pågældende producenter. Indtil vedtagelsen af de omhandlede regler forpligtede institutionerne sig over for enhver producent, der havde krav på erstatning, til at give afkald på at påberåbe sig forældelsen i henhold til artikel 43 i EØF-statutten for Domstolen (herefter »statutten«). Forpligtelsen var dog betinget af, at retten til erstatning ikke var forældet på tidspunktet for offentliggørelsen af meddelelsen eller på det tidspunkt, hvor producenten havde rettet henvendelse til en af institutionerne.

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

Den faktiske baggrund for tvisten

13 Sagsøgeren er mælkeproducent i Tyskland. Da sagsøgeren havde påtaget sig en forpligtelse i henhold til forordning nr. 1078/77, som ophørte den 12. oktober 1983, fremstillede han ikke mælk inden for det referenceår, som var blevet valgt i henhold til forordning nr. 857/84. Han kunne derfor ikke efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 857/84 tildeles nogen referencemængde og dermed heller ikke markedsføre nogen mælkemængde, som var fritaget for tillægsafgiften.

14 Efter vedtagelsen af forordning nr. 1639/91 fik sagsøgeren tildelt en referencemængde, i kraft af hvilken han kunne genoptage mælkeproduktionen fra den 15. juni 1991.

15 Ved skrivelse af 14. januar 1993 rejste sagsøgeren krav over for Kommissionen om erstatning for det af ham lidte tab. I sin svarskrivelse af 10. februar 1993 foreslog Kommissionen ham at afvente vedtagelsen af den forordning om tildeling af erstat-

ning, som var bebudet ved meddelelsen af 5. august 1992. Kommissionen erindrede om, at institutionerne havde forpligtet sig til at give afkald på at påberåbe sig forældelsen indtil udløbet af den frist, som ville blive fastsat ved nævnte forordning.

16 Ved skrivelse af 30. september 1993 anmodede sagsøgeren de kompetente nationale myndigheder om at fremsætte et tilbud til ham om erstatning i henhold til forordning nr. 2187/93. Ved skrivelse fra de kompetente nationale myndigheder af 25. januar 1994 modtog han et tilbud om erstatning på 10 061,54 DEM, som blev afgivet på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning. Han accepterede imidlertid ikke tilbuddet inden for den tomånedersfrist, som er fastsat i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 2187/93.

17 Ved skrivelse, modtaget den 7. juni 1994, meddelte sagsøgeren Kommissionen, at han ikke kunne acceptere tilbuddet, da han ikke var enig i beregningen af den foreslåede erstatning. I sin svarskrivelse af 5. august 1994 indrømmede Kommissionen sagsøgeren en yderligere frist på ti dage til at afgive en eventuel accept efter at have erindret ham om, at tilbuddet måtte accepteres ubetinget, og at sagsøgeren i tilfælde af et afslag havde mulighed for at anlægge sag ved Retten. Sagsøgeren besvarede imidlertid ikke denne skrivelse.

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 30. juli 1997 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

19 Han har herunder nedlagt påstand om, at Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale ham en erstatning på 69 503,40 DEM med rente 8% p.a. fra den 1. oktober 1993.

20 De sagsøgte parter, Rådet og Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Rettens bemærkninger

21 Til støtte for sine påstande har sagsøgeren gjort gældende, at han er en af de mælkeproducenter, som midlertidigt blev forhindret i at udøve deres virksomhed, da han mellem 1984 og 1992 var afskåret fra at levere mælk. Han mener at have krav på en fuldstændig erstatning for det tab, han har lidt som følge heraf. Efter hans opfattelse er forældelsesreglen i forordning nr. 2187/93 ulovlig, hvorfor han uanset denne regel er berettiget til erstatning for det tab, han led mellem 1984 og 1987.

22 Han har ansat sit tab til 69 503,40 DEM på grundlag af en indtægt på 0,60 DEM pr. kg mælk.

23 Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren imødegået de sagsøgtes indsigelse om forældelse med, at forældelsesfristen i medfør af forordning nr. 2187/93 senest var blevet afbrudt i forhold til samtlige producenter på tidspunktet for offentliggørelsen af meddelelsen af 5. august 1992. I overensstemmelse med de retsgrundsætninger, som er fælles for flertallet af medlemsstaternes retssystemer, hvortil der henvises i EF-traktatens artikel 215, stk. 2, medførte denne afbrydelse, at en ny forældelsesfrist begyndte at løbe fra nævnte tidspunkt.

24 Sagsøgerens afslag på det erstatningstilbud, som blev fremsat i medfør af forordning nr. 2187/93, kunne efter hans opfattelse ikke afskære ham fra at udnytte denne nye forældelsesfrist. Den eneste følge heraf var, at de sagsøgte parter ikke længere var bundet af deres tilbud fra nævnte tidspunkt.

25 De sagsøgte har bestridt berettigelsen af sagsøgerens krav og til støtte herfor påberåbt sig tre anbringender, nemlig dels, at sagsøgeren havde mulighed for at producere mælk inden for en del af den periode, for hvilken han har rejst krav om erstatning, dels at erstatningskravet er helt eller delvist forældet, og endelig at det er for vidtgående.

26 Det bemærkes, at Fællesskabet kan kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold efter traktatens artikel 215, stk. 2, for det tab, institutionerne har forvoldt, såfremt visse betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen kritiseres for at have udvist, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det hævdede tab (Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 18, og Rettens dom af 17.2.1998, sag T-107/96, Pantochim mod Kommissionen, Sml. II, s. 311, præmis 48).

27 Hvad angår generelle retsakter er et erstatningsansvar for sådanne retsakter efter fast praksis (Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org. ref.: Rec. s. 975, præmis 11, af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 4, og Rettens dom af 15.4.1997, sag T-390/94, Schröder m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 501, præmis 52) betinget af, at den adfærd, Fællesskabet kritiseres for at have udvist, udgør en tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Hvis institutionen har udstedt retsakten under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, således som det er tilfældet inden for området for den fælles landbrugspolitik, er det desuden en betingelse, at denne tilsidesættelse er tilstrækkeligt kvalificeret, dvs. at den er åbenbar og grov (Domstolens dom i ovennævnte sag HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 6, af 8.12.1987, sag 50/86, Grands Moulins de Paris mod EØF, Sml. s. 4833, præmis 8,

samt Mulder II-dommens præmis 12; Rettens dom af 9.12.1997, forenede sager T-195/94 og T-202/94, Quiller og Heusmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2247, præmis 48 og 49).

28 Som institutionerne har anerkendt i deres meddelelse af 5. august 1992, fremgår det af Mulder II-dommen, at Fællesskabet er erstatningsansvarligt over for hver enkelt producent, der har lidt et tab som følge af, at han har været forhindret i at levere mælk i medfør af forordning nr. 857/84.

29 Det fremgår af sagens akter, at sagsøgeren, der i 1991 fik tildelt en særlig referencemængde, er en producent, som befinder sig i den situation, der er omhandlet i nævnte meddelelse. Da han påtog sig en forpligtelse til ikke-markedsføring i henhold til forordning nr. 1078/77, blev han ved dennes ophør forhindret i at genoptage markedsføringen af mælk som følge af, at forordning nr. 857/84 fandt anvendelse. Dette bekræftes i øvrigt af, at de kompetente tyske myndigheder den 25. januar 1994 på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning i medfør af forordning nr. 2187/93 tilsendte ham et tilbud om erstatning, som han ikke accepterede. Sagsøgeren havde derfor principielt krav på erstatning for sit tab.

30 Det skal dog undersøges, om og i hvilket omfang hans krav er udelukket som følge af forældelse.

31 I så henseende fremgår det af fast retspraksis, at forældelsesfristen i henhold til statuttens artikel 43 ikke kan begynde at løbe, før alle de betingelser, som er en forudsætning for erstatningspligten, er opfyldt, og i tilfælde som det foreliggende, hvor erstatningsansvaret skyldes en generel retsakt, navnlig ikke før retsaktens skadevoldende følger har vist sig (Domstolens domme af 27.1.1982, forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 85, og sag 51/81, De Franceschi mod Rådet og Kommissionen,

Sml. s. 117, præmis 10; Rettens dom af 16.4.1997, sag T-20/94, Hartmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 597, præmis 107, herefter »Hartmann-dommen«).

32 I den foreliggende sag led sagsøgeren tab fra den dag, da han, efter at forpligtelsen til ikke-markedsføring var ophørt, havde kunnet genoptage leveringerne af mælk, hvis han ikke havde fået afslag på at få tildelt en referencemængde. Da hans forpligtelse til ikke-markedsføring ophørte i oktober 1983, begyndte han at lide tab på tidspunktet for ikrafttrædelsen af forordning nr. 857/84, dvs. den 1. april 1984. Forældelsesfristen begyndte altså løbe fra dette tidspunkt.

33 De sagsøgte kan ikke med føje hævde, at hele sagsøgerens erstatningskrav var forældet fem år efter datoen for forældelsesfristens begyndelse.

34 Det tab, som Fællesskabet skal erstatte, er nemlig ikke indtrådt med øjeblikkelig virkning, men er opstået dagligt over en vis periode, som følge af, at en retsstridig handling er blevet opretholdt, og så længe som sagsøgeren var afskåret fra at få tildelt en referencemængde og dermed fra at levere mælk. Forældelsen efter statuttens artikel 43 omfatter derfor den periode, der ligger mere end fem år forud for datoen for den handling, som afbrød forældelsen, og påvirker ikke de senere krav (Hartmann-dommen, præmis 132).

35 Ifølge statuttens artikel 43 afbrydes forældelsesfristen alene ved indgivelse af stævning til Fællesskabets retsinstanser eller ved at skadelidte forud gør sit krav gældende over for vedkommende institution i Fællesskabet.

36 Sagsøgerens argument om, at det afkald på påberåbelse af forældelsen, som var omhandlet i meddelelsen af 5. august 1992, skulle have medført, at en ny forældelsesfrist begyndte at løbe, må forkastes.

37 Som de sagsøgte har anført, taler meddelelsen nemlig om et afkald på påberåbelse af forældelsen og ikke en afbrydelse heraf. Der var derfor blot tale om en frivillig begrænsning af retten til at påberåbe sig forældelsen, som producenterne kunne udnytte på de betingelser, som er fastsat i forordning nr. 2187/93 (jf. Hartmann-dommen, præmis 137).

38 Afkaldet var en ensidig handling, hvis formål var at tilskynde producenterne til at afvente iværksættelsen af den ordning for tilkendelse af en fast erstatning, som var fastsat i forordning nr. 2187/93 med henblik på at begrænse antallet af de sager, der måtte blive anlagt (jf. i denne retning Hartmann-dommen, præmis 136).

39 I medfør af denne forordning kunne producenterne anmode om at få tilsendt et tilbud om erstatning, for hvilket fristen for accept udgjorde to måneder. Såfremt de afslog tilbuddet, kunne de anlægge erstatningssag inden for den samme frist på to måneder, hvorunder de fortsat havde mulighed for at udnytte afkaldet på påberåbelse af forældelsen (jf. Hartmann-dommen, præmis 138).

40 Under hensyn til formålet med dette afkald (jf. ovenfor præmis 38) ophørte det med at have retsvirkning ved udløbet af perioden for accept af tilbuddet om erstatning. Fra dette tidspunkt kunne institutionerne altså på ny påberåbe sig forældelsen, hvis tilbuddet ikke var accepteret, og der ikke var anlagt sag.

41 I den foreliggende sag modtog sagsøgeren tilbuddet om erstatning den 28. januar 1994. Tilbuddet blev ikke accepteret inden for tomånedersfristen i henhold til forordning nr. 2187/93, og sagsøgeren anlagde ikke erstatningssag inden for samme

frist. Ved Kommissionens skrivelse af 5. august 1994 (jf. ovenfor præmis 17) blev denne frist derpå for sagsøgerens vedkommende forlænget med yderligere ti dage. Inden for denne periode accepterede sagsøgeren imidlertid hverken tilbuddet eller anlagde sag. Sagsøgeren er derfor afskåret fra at påberåbe sig afkaldet på påberåbelse af forældelsen i henhold til meddelelsen af 5. august 1992.

42 Selv om det antages, at den skrivelse til Kommissionen af juni 1994, hvorved sagsøgeren anfægtede beløbet i det fremsatte erstatningstilbud, udgør et forud indgivet krav i statuttens artikel 43's forstand, må det konstateres, at sagsøgeren ikke har anlagt sag inden for tomånedersfristen i henhold til traktatens artikel 173, hvortil der henvises i statuttens artikel 43.

43 Da sagen blev anlagt den 30. juli 1997, var det seneste tab, sagsøgeren havde lidt, indtruffet mere end fem år før denne dato, nemlig i 1991, hvor sagsøgeren havde kunnet genoptaget mælkeproduktionen.

44 Sagen er følgelig anlagt for sent og på et tidspunkt, da alle sagsøgerens krav var forældede.

45 Det følger af det anførte, at de sagsøgte må frifindes.

Sagsomkostninger

46 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med de sagsøgtes påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

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

2) **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 1998.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitssekretær Præsident