FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 25 november 1998 *

I mål T-222/97,

Alfons Steffens, Aschendorf (Tyskland), företrädd av advokaterna Walter Remmers, Willy Meyer och Angelika Kleymann, Papenburg, delgivningsadress: advokatbyrån Turk och Prum, 13 A, avenue Guillaume, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av Jan-Peter Hix, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Hans-Jürgen Rabe och Marco Núñez Müller, Hamburg och Bryssel, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Dierk Booß, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna Hans-Jürgen Rabe och Marco Núñez Müller, Hamburg och Bryssel, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående talan om skadestånd för den skada som sökanden lidit med anledning av att han förhindrats att saluföra mjölk, enligt rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52), kompletterad genom kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 (EGT L 132, s. 11),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

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

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

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

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 För att minska en överskottsproduktion av mjölk inom gemenskapen antog rådet förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssys-

tem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1, svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215, nedan kallad förordning nr 1078/77). I denna förordning erbjöds producenter ett bidrag i utbyte mot att de skriftligen åtog sig att antingen avstå från saluförande av mjölk eller att ställa om besättningarna under en period av fem år.

2 För att komma till rätta med ett bestående produktionsöverskott antog rådet förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95), om ändring av 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, nedan kallad förordning nr 804/68). I den nya artikel 5c i denna förordning infördes en "tilläggsavgift" för de kvantiteter mjölk som levereras av producenter och som överstiger en "referenskvantitet".

3 I rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 90, s. 13, nedan kallad förordning nr 857/84) fastställdes en referenskvantitet för varje producent på grundval av den produktion som levererats under ett referensår.

4 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) ogiltigförklarade domstolen förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 132, s. 11), med anledning av att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts.

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

6 För att en särskild referenskvantitet skulle tilldelas krävdes att ett flertal krav var uppfyllda. Vidare begränsades referenskvantiteten till 60 procent av den kvantitet mjölk eller motsvarigheten till mjölk som producenten saluförde under de tolv månader som föregick den månad då ansökan om bidrag för avstående från saluförande eller omställning inkom.

7 Vissa av villkoren för beviljande av bidrag och begränsningen av den särskilda referenskvantiteten till 60 procent ogiltigförklarades av domstolen genom domarna av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539) och i mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585).

8 Till följd av dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35, nedan kallad förordning nr 1639/91). Genom denna förordning tilldelades de berörda producenterna en särskild referenskvantitet.

9 En av de producenter som hade fört den talan som utmynnade i att förordning nr 857/84 ogiltigförklarades genom domen i målet Mulder I, hade under tiden, tillsammans med andra producenter, väckt talan mot rådet och kommissionen för att erhålla ersättning för den skada som han hade åsamkats på grund av att han inte hade tilldelats en referenskvantitet med tillämpning av denna förordning.

10 Genom dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen (REG 1992, s. I-3061, svensk specialutgåva, volym 12, nedan kallad domen i målet Mulder II) fastställde domstolen att gemenskapen var ansvarig för dessa skador.

11 Med anledning av domen i målet Mulder II offentliggjorde rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 (EGT C 198, s. 4, nedan kallat meddelandet eller meddelandet av den 5 augusti 1992). Efter att ha erinrat om

konsekvenserna av domen i målet Mulder II, och i syfte att ge detta avgörande full verkan, uttryckte institutionerna sin avsikt att anta tillämpningsföreskrifter för ersättning till de berörda producenterna. Institutionerna åtog sig att innan dessa föreskrifter antogs gentemot varje ersättningsberättigad producent avstå från att åberopa den preskription som följer av artikel 43 i EEG-stadgan för domstolen (nedan kallad stadgan). Åtagandet var emellertid underordnat villkoret att rätten till ersättning ännu inte skulle vara preskriberad den dag då meddelandet offentliggjordes eller den dag då producenten hade hänvänt sig till en av institutionerna.

12 Rådet antog därefter, till följd av meddelandet av den 5 augusti 1992, förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om ett erbjudande om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som tillfälligt har varit förhindrade att utöva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6, nedan kallad förordning nr 2187/93). I förordningen föreskrivs ett erbjudande om en schablonmässig ersättning till de producenter som, under särskilda omständigheter, hade lidit skada i samband med tillämpningen av de bestämmelser som avses i domen i målet Mulder II.

Bakgrund

13 Sökanden är mjölkproducent i Tyskland. Eftersom han hade gjort ett åtagande enligt förordning nr 1078/77, vilket löpte ut den 12 oktober 1983, producerade han inte någon mjölk under det referensår som avses i förordning nr 857/84. Han har följaktligen inte kunnat tilldelas någon referenskvantitet och heller inte sålt någon kvantitet mjölk som undantagits från tilläggsavgiften efter det att förordning nr 857/84 trätt i kraft.

14 Sökanden erhöll en referenskvantitet efter det att förordning nr 1639/91 hade antagits. Han kunde således återuppta sin mjölkproduktion från och med den 15 juni 1991.

15 Sökanden begärde genom skrivelse av den 14 januari 1993 att kommissionen skulle utge skadestånd till honom för den skada han lidit. I sitt svar av den 10 februari 1993 rådde kommissionen sökanden att invänta den förordning som föreskrev rätt

till ersättning och som angavs i meddelandet av den 5 augusti 1992. Kommissionen erinrade om att institutionerna hade åtagit sig att inte åberopa preskription fram till utgången av den tidsfrist som skulle fastställas i den nämnda förordningen.

16 Sökanden begärde genom skrivelse av den 30 september 1993 till tre behöriga nationella myndigheter att dessa i enlighet med förordning nr 2187/93 skulle tillställa honom ett erbjudande om ersättning. Han erhöll genom skrivelse av den 25 januari 1994 från de behöriga nationella myndigheterna ett sådant erbjudande i rådets och kommissionens namn samt för deras räkning. Erbjudandet avsåg ett belopp om 10 061,54 DM. Han antog inte erbjudandet inom den i artikel 14 tredje stycket i förordning nr 2187/93 föreskrivna tidsfristen om två månader.

17 Genom skrivelse till kommissionen den 7 juni 1994 gjorde sökanden kommissionen uppmärksam på att han inte kunde anta erbjudandet, eftersom han inte ansåg beräkningen av den föreslagna ersättningen vara korrekt. I sitt svar från den 5 augusti 1994 erinrade kommissionen sökanden om att antagandet av erbjudandet endast kunde vara ovillkorligt och om att talan kunde väckas vid förstainstansrätten för det fall erbjudandet inte antogs. Kommissionen uppställde vidare en tilläggsfrist om tio dagar för att ge sökanden möjlighet att anta erbjudandet. Sökanden besvarade inte skrivelsen.

Förfarandet och parternas yrkanden

18 Sökanden väckte denna talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 juli 1997.

19 Sökanden yrkar att förstainstansrätten skall förplikta svarandena att till sökanden utge ett belopp om 69 503,40 DM i skadestånd, jämte dröjsmålsränta om 8 procent från och med den 1 oktober 1993.

20 Rådet och kommissionen, som är svarande i målet, har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

21 Sökanden har till stöd för sitt yrkande gjort gällande att han är en av de mjölkproducenter som tillfälligt har hindrats att utöva sin verksamhet, eftersom han inte kunde leverera mjölk mellan år 1984 och år 1992. Han anser sig ha rätt till ersättning för hela den skada han lidit på grund av denna situation. Enligt sökanden är preskriptionsregeln i förordning nr 2187/93 rättsstridig, varför han oavsett denna regel skulle ha rätt till ersättning för den skada han lidit under år 1984—1987.

22 Sökanden grundar sin beräkning på en inkomst om 0,60 DM per kilo mjölk och beräknar sin skada till 69 503,40 DM.

23 Vid förhandlingen anförde sökanden, som svar på svarandenas påståenden rörande preskriptionen, att enligt förordning nr 2187/93 hade preskriptionstiden avbrutits i förhållande till samtliga producenter då meddelandet av den 5 juni 1992 offentliggjordes. Sökanden menar att enligt de principer som är gemensamma för merparten av medlemsstaternas rättsordningar, och som avses i artikel 215 andra stycket i fördraget, leder detta avbrott till att en ny preskriptionstid börjar löpa från och med den tidpunkten.

24 Det faktum att sökanden avslagit erbjudandet enligt förordning nr 2187/93 skulle inte hindra honom från att åberopa den nya preskriptionsfristen. Den enda följden av avslaget var, enligt sökanden, att svarandena inte längre var bundna av sitt erbjudande.

25 Svarandena har bestritt sökandens yrkande och har till stöd härför anfört tre grunder. Dessa avser det faktum att sökanden har kunnat producera mjölk under en del av den tidsperiod för vilken han yrkar ersättning, att sökandens rätt helt eller delvis skulle vara preskriberad och att det yrkade beloppet är för högt beräknat.

26 Förstainstansrätten erinrar om att för att gemenskapen skall bli utomobligatoriskt skadeståndsskyldig för skada som orsakats av dess institutioner, enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget, krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda vad gäller det rättsstridiga handlande som gemenskapsinstitutionen läggs till last, den faktiska förekomsten av en skada samt orsakssambandet mellan det rättsstridiga handlandet och den åberopade skadan (se domstolens dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m. fl. mot rådet och kommissionen, REG 1981, s. 3211, punkt 18, och förstainstansrättens dom av den 17 februari 1998 i mål T-107/96, Pantochim mot kommissionen, REG 1998, s. II-311, punkt 48).

27 Beträffande ansvar på grund av en normativ rättsakt skall det handlande som läggs gemenskapen till last, enligt fast rättspraxis (se domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, REG 1971, s. 975, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 1, och 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, punkt 4, svensk specialutgåva, volym 4, samt förstainstansrättens dom av den 15 april 1997 i mål T-390/94, Schröder m. fl. mot kommissionen, REG 1997, s. II-501, punkt 52), utgöra en överträdelse av en överordnad rättsregel om skydd för enskilda. Om institutionen hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den antog rättsakten, vilket den har på den gemensamma jordbrukspolitikens område, måste denna överträdelse anses vara tillräckligt klar, det vill säga uppenbar och allvarlig (domstolens dom i det ovannämnda målet HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, punkt 6, av den 8 december 1987 i mål 50/86, Grands moulins de Paris mot EEG, REG 1987, s. 4833, punkt 8, domen i det ovannämnda målet Mulder II, punkt 12, och förstainstansrättens dom

av den 9 december 1997 i de förenade målen T-195/94 och T-202/94, Quiller och Heusmann mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-2247, punkterna 48 och 49).

28 Såsom institutionerna själva fastslog i sitt meddelande av den 5 augusti 1992, följer det av domen i målet Mulder II att gemenskapens ansvar omfattar varje producent som har lidit en ersättningsbar skada på grund av att han har varit förhindrad att leverera mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84.

29 Enligt handlingarna i målet befinner sig sökanden, som år 1991 erhöll en särskild referenskvantitet, i samma situation som de producenter som avses i meddelandet. Genom att skriftligen ha åtagit sig att avstå från saluförande inom ramen för förordning nr 1078/77, har sökanden till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84 varit förhindrad att återuppta saluföringen av mjölk när dessa åtaganden upphörde. Detta bekräftas för övrigt av den omständigheten att de tyska behöriga myndigheterna den 25 januari 1994, på rådets och kommissionens vägnar och i deras namn, med stöd av förordning nr 2187/93 tillställde sökanden ett erbjudande om ersättning som denne inte antog. Sökanden hade således i princip rätt till ersättning för den skada han lidit.

30 Det skall emellertid prövas om, och i så fall på vilket sätt, sökandens anspråk är preskriberat.

31 Det följer av fast rättspraxis att preskriptionsfristen i artikel 43 i stadgan inte kan börja löpa förrän samtliga förutsättningar för skadeståndsskyldigheten är uppfyllda och i synnerhet — i fall som det förevarande, då skadeståndsskyldigheten grundas på en normgivningsakt — inte innan de skadebringande verkningarna av denna akt har inträtt (domstolens domar av den 27 januari 1982 i de förenade målen 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 och 5/81, Birra Wührer m. fl. mot rådet och kommissionen,

REG 1982, s. 85, och i mål 51/81, De Franceschi mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 117, punkt 10, samt förstainstansrättens dom av den 16 april 1997, Hartmann mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-597, punkt 107).

32 I förevarande fall har sökanden lidit skada från den dag då han, efter det att hans åtagande om avstående från saluförande hade löpt ut, hade kunnat återuppta sina mjölkleveranser om han inte hade förvägrats tilldelning av en referenskvantitet. Eftersom åtagandet om avstående från saluförande löpte ut i slutet av oktober 1983, började sökanden lida skada då förordning nr 857/84 trädde i kraft, det vill säga den 1 april 1984. Det är således vid den tidpunkten som preskriptionstiden börjar löpa.

33 Svarandena kan inte göra gällande att sökandens skadeståndsanspråk var helt preskriberade fem år efter det att preskriptionsfristen började löpa.

34 Den skada som gemenskapen måste ersätta uppkom nämligen inte omedelbart. Skadan uppstod dagligen under en viss tid på grund av att en rättsstridig rättsakt förblev gällande, medan sökandena inte kunde erhålla en referenskvantitet och således inte kunde leverera mjölk. I förhållande till dagen för utfärdande av den rättsakt som medför preskriptionsavbrott är följaktligen preskriptionen i artikel 43 i stadgan tillämplig på perioden fem år före denna dag utan att detta påverkar de anspråk som har uppkommit under senare perioder (domen i det ovannämnda målet Hartmann, punkt 132).

35 Före den sistnämnda tidpunkten hade sökanden inte vidtagit någon av de preskriptionsbrytande åtgärder som föreskrivs i artikel 43 i stadgan, nämligen väckande av talan vid gemenskapsdomstolarna eller en framställning hos en av gemenskapens behöriga institutioner.

36 Sökandens argument att det faktum att den preskription som föreskrivs i meddelandet av den 5 augusti 1992 inte har åberopats, varigenom en ny preskriptionsfrist börjat löpa, kan inte vinna anslutning.

37 Som svarandena har framhållit innehåller meddelandet ingenting om avbrytande av preskriptionen, men nämner det fall att någon avstår från att åberopa denna. Meddelandet innehåller endast en möjlighet för producenterna att själva frivilligt begränsa rätten att åberopa preskriptionen, som dessa kan använda under de förutsättningar som föreskrivs i förordning nr 2187/93 (se domen i det ovannämnda målet Hartmann, punkt 137).

38 Avståendet var en ensidig handling som i syfte att begränsa antalet fall av väckt talan avsåg att uppmuntra producenterna att invänta genomförandet av det i förordning nr 2187/93 föreskrivna systemet för schablonmässig ersättning (se, beträffande detta, domen i det ovannämnda målet Hartmann, punkt 136).

39 Producenterna kunde med stöd av denna förordning begära att få ett erbjudande om ersättning, vilket skulle antas inom en tidsfrist om två månader. För det fall erbjudandet inte antogs kunde de väcka talan om skadestånd inom samma tidsfrist om två månader, under vilken de alltjämt omfattades av institutionernas åtagande att avstå från att åberopa preskriptionen (domen i det ovannämnda målet Hartmann, punkt 138).

40 På grund av sitt syfte (se ovan punkt 38), upphörde verkan av avståendet efter det att tidsperioden för antagande av erbjudandet om ersättning löpt ut. Från och med denna tidpunkt kunde således institutionerna på nytt göra gällande preskription för det fall erbjudandet inte antagits och någon talan inte väckts.

41 I förevarande fall mottog sökanden erbjudandet om ersättning den 28 januari 1994. Sökanden antog inte erbjudandet inom den i förordning nr 2187/93 föreskrivna tidsfristen om två månader och någon skadeståndstalan väcktes inte inom samma

tid. Kommissionen förlängde därefter genom skrivelse av den 5 augusti 1994 tidsfristen i förhållande till sökanden med en yttersta tidsfrist om tio dagar (se ovan punkt 17). Sökanden antog emellertid inte erbjudandet under den förlängda tidsfristen, och väckte heller inte talan. Sökanden kan därför inte längre göra gällande att institutionerna åtagit sig att inte åberopa den preskription som avses i meddelandet av den 5 augusti 1992.

42 Även om det antas att den skrivelse som ställdes till kommissionen i juni 1994, i vilken sökanden ifrågasatte beloppet i erbjudandet om ersättning, kan anses vara en framställning i den mening som avses i artikel 43 i stadgan, skall det fastslås att sökanden inte har väckt talan inom den tidsfrist om två månader som föreskrivs i artikel 173 i fördraget, till vilken artikel 43 i stadgan hänvisar.

43 Eftersom talan väcktes den 30 juli 1997, ligger den tidpunkt vid vilken sökanden senast led skada minst fem år före talans väckande, nämligen år 1991, vilket var det år då han kunde återuppta sin mjölkproduktion.

44 Talan har följaktligen inte väckts i rätt tid varför sökandens rätt är preskriberad.

45 Av det anförda följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

46 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Svarandena har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Sökanden har tappat målet och svarandenas yrkande skall därför bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Vesterdorf Moura Ramos Mengozzi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 november 1998.

H. Jung B. Vesterdorf

Justitiesekreterare Ordförande