RETTENS DOM (en enkelt dommer)
af 21. juni 2000 *

I sag T-429/93,

Madeleine Amélie Le Goff, Plounevezel (Frankrig),

Liliane Ropars, Rouziers de Touraine (Frankrig),

Jacqueline Ropars, Gleize (Frankrig),

Marie Christine Ropars, Guerlesquin (Frankrig),

Gisèle Ropars, Morlaix (Frankrig),

Madeleine Ropars, Glomel (Frankrig),

Louise Ropars, Saint Laurent-du-Maroni (Fransk Guyana),

Joseph Ropars, Laniscat (Frankrig),

der alle er arvinger efter **Edmond Ropars**, først ved advokaterne C. Larzul og F. Buffet, Rennes, derefter advokat A. Delanoé, Rennes, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. May, 398, route d'Esch,

sagsøgere,

* Processprog: fransk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A. M. Colaert, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand i medfør af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2 (nu artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF), om erstatning af det tab, Edmond Ropars har lidt ved, at han har været forhindret i at markedsføre mælk som følge 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 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS

sat af dommer R.M. Moura Ramos,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 28. januar 2000,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

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). 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 Trods mange producenters indgåelse af sådanne forpligtelser, fortsatte overproduktionen i 1983. Rådet udstedte derfor 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). 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) blev referencemængden for hver enkelt producent fastsat på grundlag af den produktion, der var leveret i et referenceår, nemlig kalenderåret 1981, med forbehold af muligheden for medlemsstaterne at vælge kalenderåret 1982 eller 1983. Den Franske Republik valgte 1983 som referenceår.

4 De ikke-markedsføringsforpligtelser, som visse producenter havde indgået i medfør af forordning nr. 1078/77, dækkede de referenceår, der var valgt. De producenter, der ikke havde produceret mælk i de pågældende år, kunne ikke få tildelt en referencemængde og således heller ikke markedsføre mælk, der var fritaget for tillægsafgiften.

5 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.

6 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«).

7 Tildelingen af en særlig referencemængde var undergivet flere betingelser. Visse af disse betingelser, der navnlig angik tidspunktet for ikke-markedsføringsforpligtelsens ophør, blev kendt ugyldige af Domstolen ved 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 baggrund 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), som ophævede de forpligtelser, der var blevet kendt ugyldige, hvorefter de berørte producenter kunne få tildelt en særlig referencemængde.

9 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 ansvarligt for de tab, der var forvoldt visse mælkeproducenter, som havde været forhindret i at markedsføre mælk som følge af anvendelsen af Rådets forordning nr. 857/84, fordi de havde påtaget sig nogle forpligtelser i medfør af forordning nr. 1078/77.

10 På foranledning af denne dom offentliggjorde Rådet og Kommissionen den 5. august 1992 meddelelse 92/C 198/04 (EFT C 198, s. 4). 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 til over for enhver producent, der havde krav på erstatning, at give afkald på at påberåbe sig forældelsen i henhold til artikel 43 i EØF-statutten for Domstolen. 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.

11 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). 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.

Faktiske omstændigheder

12 Edmond Ropars, der var landmand i Kervézec (Frankrig), indgik en forpligtelse til at omstille sin malkekvægsbesætning til kødproduktion i henhold til forordning nr. 1078/77, hvorved han gav afkald på at producere mælk i en periode på fire år fra den 1. februar 1980.

13 Han blev pensioneret den 31. december 1983. Hans hustru, som ligeledes har underskrevet forpligtelsen, afløste ham og drev bedriften indtil den 11. juni 1986. På denne dato overtog deres svigersøn, Carmes, ledelsen af bedriften, indtil Edmond Ropars den 29. september 1987 i henhold til en national lov, hvorefter man lovligt kan udøve økonomisk virksomhed og samtidig modtage pension, igen overtog ledelsen.

14 Den 17. november 1987 ansøgte Edmond Ropars præfekten i Finistère om tildeling af en referencemængde. Denne ansøgning blev afslået ved præfektens afgørelse af 27. november 1987 med den begrundelse, at han ikke havde produceret mælk i 1983.

15 Ropars indbragte afgørelsen for Tribunal administratif de Rennes (Frankrig), som annullerede afgørelsen ved dom af 2. marts 1989, idet retten bemærkede, at den fællesskabsforordning, som var hjemmel for afgørelsen, var blevet kendt ugyldig af EF-Domstolen.

16 På baggrund af denne dom ansøgte Edmond Ropars den 9. januar 1990 på ny om tildeling af en referencemængde hos det franske landbrugsministerium og søgte om erstatning for sit tab. Denne ansøgning blev afvist stiltiende. I de sager, der blev anlagt til prøvelse af denne afgørelse, blev sagsøgte frifundet først den 28. april 1993 af Tribunal administratif de Rennes, som bemærkede, at Edmond Ropars var blevet pensioneret og som følge heraf ikke kunne gøre krav på en kvote, derefter den 30. april 1997 af Conseil d'État (Frankrig), som fastslog, at hverken præfekten eller landbrugsministeren var kompetente til at tildele en kvote. Den eneste kompetente myndighed i henhold til fransk lovgivning var Office national interprofessionnel du lait et de produits laitiers (herefter »Onilait«).

17 Den 31. december 1991 ophørte Edmond Ropars med at arbejde som landmand.

18 Den 26. januar 1995 afviste Onilait hans krav om erstatning i medfør af forordning nr. 2187/93.

19 Som følge af den i præmis 16 nævnte dom fra Conseil d'État indgav Edmond Ropars den 10. maj 1997 en ansøgning til Onilait med henblik på at opnå en kvote.

20 Denne ansøgning blev afvist den 11. september 1997 med den begrundelse, at retten til kvoten ophørte, da Carmes afstod bedriften i 1987. Edmond Ropars har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved Tribunal administratif de Rennes, som endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

Retsforhandlinger og parternes påstande

21 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 27. juni 1991 har sagsøgeren anlagt nærværende sag. Sagen er registreret under nr. C-167/91.

22 Ved beslutning af 14. september 1993 udsatte Domstolen sagen, indtil den havde afsagt dom i de forenede sager C-104/89 (Mulder m.fl. mod Kommissionen) og C-37/90 (Heinemann mod Rådet og Kommissionen).

23 Ved kendelse af 27. september 1993 henviste Domstolen i overensstemmelse med artikel 3 i Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 319, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 (EFT L 144, s. 21), sagen til Retten.

24 Ved kendelse af 10. februar 1999, og efter at have hørt parterne på et uformelt møde den 30. september 1998, besluttede formanden for Fjerde Udvidede Afdeling at genoptage behandlingen af sagen.

25 Den 6. juli 1999 blev sagen henvist til en afdeling bestående af tre dommere.

26 Edmond Ropars afgik ved døden den 29. november 1998. Hans hustru og syv af hans børn har som arvinger på behørig vis tilkendegivet, at de vil videreføre sagen.

27 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har anmodet sagsøgerne om at besvare en række spørgsmål skriftligt.

28 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 14, stk. 2, og artikel 51 har Fjerde Afdeling henvist sagen til Moura Ramos, der har behandlet sagen som eneste dommer.

29 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 28. januar 2000.

30 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Fællesskabet tilpligtes at betale sagsøgerne en erstatning på 461 949,60 FRF, med rente 8% p.a. fra sagens anlæg, og et beløb på 180 000 FRF svarende til værdiforringelsen af den solgte landbrugsjord.

— Fællesskabet tilpligtes at betale sagens omkostninger og betale sagsøgerne 40 000 FRF til dækning af advokatudgifter.

— Sagen udsættes, indtil Tribunal administratif de Rennes har truffet afgørelse i den for denne ret verserende sag om Onilait's afgørelse af 11. september 1997.

31 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Begæringen om, at sagen udsættes

32 Da afgørelsen fra Tribunal administratif de Rennes kun kan have betydning for størrelsen af sagsøgernes eventuelle erstatning, og ikke for spørgsmålet om Fællesskabets erstatningsansvar, tages begæringen om udsættelse af sagen ikke til følge.

Realiteten

Parternes argumenter

33 Sagsøgerne har anført, at Edmond Ropars har lidt skade som følge af, at han ikke fik tildelt en referencemængde ved anvendelse af forordning nr. 857/84, der blev erklæret ugyldig af Domstolen i Mulder-I-dommen. Endvidere har Domstolen i Mulder-II-dommen fastslået, at forordningen er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hos de producenter, der havde påtaget sig en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse, og som forventede at

kunne genoptage mælkeproduktionen, efter at disse forpligtelser var ophørt. Under disse omstændigheder påhviler det Rådet at erstatte tabet.

34 Med henvisning til Mulder II-dommen har sagsøgerne gjort gældende, at Edmond Ropars opfylder alle betingelserne for at få erstatning. Det står fast, at han har overholdt sin omstillingsforpligtelse og efterfølgende udtrykkeligt har tilkendegivet, at han ville genoptage mælkeproduktionen, mens han stadig var erhvervsaktiv, ved at indsende en ansøgning om tildeling af en kvote til præfekten i Finistère den 17. november 1987.

35 De har endvidere anført, at selv om Edmond Ropars lod sig pensionere, før forpligtelsen ophørte, overtog hans hustru ledelsen af bedriften, og da hun ligeledes havde underskrevet forpligtelsen, var der ved denne lejlighed ikke tale om overdragelse af bedriften.

36 Ifølge sagsøgerne har Edmond Ropars lidt to former for skade. Den ene skyldes, at han ikke har kunnet producere mælk, indtil han ophørte sin virksomhed den 31. december 1991. Den anden er den værdiforringelse af hans landbrugsjord, som er en følge af, at han ikke kunne opnå en referencemængde. De har i denne sammenhæng gjort opmærksom på, at Edmond Ropars i 1985 solgte 12,539 hektar for i alt 120 000 FRF, mens et jordlod af denne størrelse på det tidspunkt var vurderet til 180 000 FRF.

37 Endelig har sagsøgerne bestridt, at deres krav er forældet, da Edmond Ropars har afbrudt forældelsesfristen ved at anlægge sag.

38 I deres besvarelse af Rettens skriftlige spørgsmål har sagsøgerne fastholdt, at Edmond Ropars aldrig var ophørt med at arbejde på sin bedrift, og at han altid havde været den reelle bestyrer af gården i Kervézec.

39 Rådet har for det første gjort gældende, at sagsøgernes krav er uberettiget, for det andet at det for en stor dels vedkommende er forældet, og for det tredje at størrelsen af det påståede tab er overvurderet.

Rettens bemærkninger

40 Fællesskabet kan kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold efter traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), 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 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 18, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exportateurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 80).

41 Med hensyn til situationen for de mælkeproducenter, der havde indgået en ikke-markedsføringsforpligtelse, er Fællesskabet erstatningsansvarligt over for hver enkelt producent, der har lidt et erstatteligt tab, som følge af at han har været forhindret i at levere mælk i medfør af forordning nr. 857/84 (Mulder II-dommen, præmis 22).

42 Dette erstatningsansvar skyldes tilsidesættelsen af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, som producenter, tilskyndet af en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen af mælk i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kunne have med hensyn til deres ikke-markedsføringsforpligtelses begrænsede virkninger (Mulder I-dommen, præmis 24, og von Deetzen-dommen, præmis 13). Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er dog ikke til hinder for, at der — af årsager, som ikke har noget at gøre med ikke-markedsføringsforpligtelsen — under en ordning som tillægsafgiftsordningen pålægges en producent begrænsninger som følge af, at han ikke har markedsført mælk i en bestemt periode, der ligger forud for ikrafttrædelsen af den nævnte ordning (Rettens dom af 13.1.1999, sag T-1/96, Böcker-Lensing og Schulze-Beiering mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 41).

43 Sagsøgerne har gjort gældende, at anvendelsen af forordning nr. 857/84 ville medføre en ulovlig nægtelse af en referencemængde i perioden fra den 1. april 1984 til den 31. december 1991. Det ville have skuffet Edmond Ropars' berettigede håb om at kunne genoptage mælkeproduktionen ved ophøret af hans omstillingsperiode.

44 Under disse omstændigheder bør det først undersøges, om de anbringender, som sagsøgerne har fremført til støtte for et erstatningskrav, er berettigede, navnlig om der består en ulovlig adfærd fra institutionernes side, og om der er indtrådt det hævdede tab.

45 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis påhviler det den part, som gør gældende, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar, at fremlægge afgørende beviser for det påberåbte tabs eksistens og omfang og at godtgøre, at der er en årsagsforbindelse mellem dette tab og fællesskabsinstitutionernes påklagede adfærd (jf. bl.a. dom af

7.5.1998, sag C-401/96 P, Somaco mod Kommissionen, Sml. I, s. 2587, præmis 71).

46 Endvidere bemærkes, at selv om det antages, at Edmond Ropars på intet tidspunkt har overdraget sin bedrift efter sin pensionering den 31. december 1983, og han fortsatte sin landbrugsvirksomhed efter denne dato, påhviler det alligevel sagsøgerne at føre bevis for, at han havde til hensigt at producere mælk ved udløbet af omstillingsperioden.

47 Det fremgår af sagens akter, at Edmond Ropars ikke genoptog sin mælkeproduktion ved ophøret af omstillingsforpligtelsen den 1. februar 1984, selv om forordning nr. 857/84 først trådte i kraft den 1. april 1984. Det er ubestridt, at han først ansøgte om en referencemængde den 17. november 1987. Endelig findes det ikke godtgjort, at Edmond Ropars havde foretaget skridt, som kunne tyde på, at han havde til hensigt at genoptage mælkeproduktionen ved udløbet af omstillingsperioden.

48 Under disse omstændigheder kan sagsøgerne ikke med føje påstå, at Edmond Ropars havde en berettiget forventning om at kunne genoptage sin mælkeproduktion, som blev skuffet ved den pågældende fællesskabslovgivning.

49 Ganske vist har Edmond Ropars med sin ansøgning i 1987 om tildeling af en referencemængde tilkendegivet, at han ville genoptage mælkeproduktionen, men han kan dog ikke gøre en berettiget forventning om at kunne genoptage mælkeproduktionen på et hvilket som helst tidspunkt i fremtiden gældende. På områder med en fælles markedsordning, hvor der sker en løbende tilpasning til ændringer i den økonomiske situation, kan de erhvervsdrivende ikke have en berettiget forventning om, at de ikke underlægges begrænsninger som følge af eventuelle markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser (jf. i denne retning Domstolens dom af 17.6.1987, forenede sager 424/85 og 425/85, Frico, Sml. s. 2755, præmis 33, Mulder I-dommen, præmis 23, von Deetzen-dommen,

præmis 12, og dommen i sagen Böcker-Lensing og Schulze-Beiering mod Rådet og Kommissionen, præmis 47).

50 Det følger af ovenstående, at Fællesskabet ikke ifalder ansvar over for Edmond Ropars for anvendelsen af forordning nr. 857/84. Det er herefter ufornødent at undersøge, om de øvrige ansvarsbetingelser er opfyldt.

51 Det er ligeledes ufornødent at tage stilling til spørgsmålet om forældelse.

52 Rådet skal således frifindes.

Sagens omkostninger

53 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de i overensstemmelse med Rådets påstand betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN

1) **Begæringen om, at sagen udsættes, tages ikke til følge.**

2) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

3) **Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. juni 2000.

H. Jung

Justitssekretær

R.M. Moura Ramos

Afdelingsformand