FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (ensamdomare)
den 21 juni 2000 *

I mål T-429/93,

Madeleine Amélie Le Goff, Plounevezel (Frankrike),

Liliane Ropars, Rouziers-de-Touraine (Frankrike),

Jacqueline Ropars, Gleize (Frankrike),

Marie-Christine Ropars, Guerlesquin (Frankrike),

Gisèle Ropars, Morlaix (Frankrike),

Madeleine Ropars, Glomel (Frankrike),

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

Joseph Ropars, Laniscat (Frankrike),

alla i egenskap av arvingar till **Edmond Ropars**, företrädda av advokaterna C. Larzul och F. Buffet, sedan av advokaten A. Delanoé, Rennes, delgivningsadress: advokatbyrån A. May, 398, route d'Esch, Luxemburg,

sökande,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av A.M. Colaert, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, rättstjänsten, generaldirektören A. Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om skadestånd, med tillämpning av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG), för den skada Edmond Ropars har lidit på grund av att han har varit förhindrad att saluföra mjölk med tillämpning av 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), i dess kompletterade lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 132, s. 11),

meddelar

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS FÖRSTAINSTANSRÄTT (ensamdomare)

domare: R.M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 28 januari 2000,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 För att minska en överskottsproduktion av mjölk inom gemenskapen antog rådet år 1977 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). I denna förordning erbjöds producenterna möjlighet att skriftligen åta sig att antingen avstå från att saluföra mjölk eller att ställa om besättningarna under en period av fem år i utbyte mot ett bidrag.

2 Trots att ett stort antal producenter gjorde sådana åtaganden förelåg fortfarande överskottsproduktion år 1983. Rådet antog således 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 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). 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 (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13) fastställdes en referenskvantitet för varje producent på grundval av den produktion som levererats under ett referensår, nämligen kalenderåret 1981, med möjlighet för medlemsstaterna att välja kalenderår 1982 eller 1983. Republiken Frankrike valde sistnämnda år som referensår.

4 De åtaganden om avstående från saluförande som vissa producenter undertecknade i enlighet med förordning nr 1078/77 omfattade de referensår som hade fastställts. Eftersom producenterna inte hade producerat någon mjölk under dessa år, kunde de inte tilldelas någon referenskvantitet och följaktligen inte heller saluföra någon mjölk utan tilläggsavgift.

5 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.

6 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 ändringsförordning erhöll de producenter som skriftligen hade åtagit sig vissa skyldigheter i fråga om avstående från saluförande en "särskild" referenskvantitet (även kallad kvot).

7 För att denna särskilda referenskvantitet skulle tilldelas producenterna krävdes att ett flertal krav skulle vara uppfyllda. Vissa av dessa krav, som bland annat rörde den tidpunkt då åtagandet om avstående från saluförande löpte ut,

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), som upphävde de krav som hade fastställts vara ogiltiga och på så sätt möjliggjorde en tilldelning av en särskild referenskvantitet till de berörda producenterna.

9 I 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, s. 55, nedan kallad domen i målet Mulder II), förklarade domstolen att gemenskapen var ansvarig för de skador som vissa mjölkproducenter hade åsamkats, vilka hade förhindrats att saluföra sin mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84, eftersom de gjort vissa åtaganden enligt förordning nr 1078/77.

10 Med anledning av denna dom offentliggjorde rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 (EGT C 198, s. 4). Efter att ha erinrat om innebörden 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 avstå från att åberopa den preskription som följer av artikel 43 i EEG-stadgan för domstolen gentemot varje ersättningsberättigad producent. 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.

11 Rådet antog därefter 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). I förordningen föreskrivs en möjlighet till 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 till tvisten

12 Edmond Ropars, som var jordbruksföretagare i Kervézec (Frankrike), åtog sig skriftligen att ställa om sin mjölkkobesättning till köttproduktion inom ramen för förordning nr 1078/77, varigenom han avstod från att producera mjölk under en period av fyra år från och med den 1 februari 1980.

13 Han pensionerades den 31 december 1983. Hans maka, som också hade undertecknat detta åtagande, övertog förvaltningen av jordbruksföretaget fram till den 11 juni 1986. Samma dag tog deras svärson Carmes över jordbruksföretagets förvaltning. Edmond Ropars återtog förvaltningen den 29 september 1987 med tillämpning av en nationell lag som gjorde det möjligt för honom att kombinera sin ställning som pensionär med en ekonomisk verksamhet.

14 Edmond Ropars ansökte den 17 november 1987 hos prefekten i Finistère om att han skulle tilldelas en referenskvantitet. Prefekten avslog denna ansökan genom beslut av den 27 november 1987, eftersom sökanden inte hade producerat någon mjölk år 1983.

15 Till följd av en talan som Edmond Ropars väckt upphävde Tribunal administratif de Rennes (Frankrike) genom dom av den 2 mars 1989 avslagsbeslutet, eftersom EG-domstolen hade ogiltigförklarat den gemenskapsförordning som beslutet grundades på.

16 Edmond Ropars ansökte den 9 januari 1990, på grundval av denna dom, på nytt om en referenskvot samt om skadestånd hos det franska jordbruksministeriet. Denna ansökan fick till resultat ett tyst avslag. Talan mot detta beslut ogillades först den 28 april 1993 av Tribunal administratif de Rennes, eftersom Edmond Ropars var pensionerad och följaktligen inte kunde göra anspråk på en kvot, och sedan den 30 april 1997 av Conseil d'État (Frankrike), eftersom varken prefekten eller jordbruksministeriet hade behörighet att bevilja ansökan. Den enda behöriga myndigheten enligt den franska lagstiftningen var Office national interprofessionnel du lait et de produits laitiers (nedan kallad Onilait).

17 Edmond Ropars upphörde den 31 december 1991 med jordbruksverksamheten.

18 Onilait avslog den 26 januari 1995 hans ansökan om ersättning med stöd av förordning nr 2187/93.

19 Till följd av den dom av Conseil d'État som nämns i punkt 16 inlämnade Edmond Ropars den 10 maj 1997 en ny kvotansökan till Onilait.

20 Denna ansökan avslogs den 11 september 1997, eftersom rätten att erhålla en kvot hade upphört, eftersom Carmes hade övergett jordbruksföretaget år 1987. Edmond Ropars väckte talan mot detta beslut vid Tribunal administratif de Rennes som ännu inte har avgjort målet.

Förfarande och parternas yrkanden

21 Edmond Ropars har väckt denna talan genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 27 juni 1991. Målet registrerades under nummer C-167/91.

22 Domstolen förklarade målet vilande genom beslut av den 14 september 1993 fram till avkunnandet av domen i de förenade målen C-104/89 (Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen) och C-37/90 (Heinemann mot rådet och kommissionen).

23 Domstolen hänsköt målet till förstainstansrätten genom beslut av den 27 september 1993, i enlighet med artikel 3 i rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom av den 24 oktober 1988 om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT L 319, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 89), i dess lydelse enligt rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 (EGT L 144, s. 21; svensk specialutgåva, område 1, volym 3, s. 21).

24 Ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning beslutade den 10 februari 1999, efter att ha hört parterna vid ett informellt sammanträde den 30 september 1998, att förfarandet i målet skulle återupptas.

25 Målet hänsköts genom beslut av den 6 juli 1999 till en avdelning sammansatt av tre domare.

26 Edmond Ropars avled den 29 november 1998. Hans maka och sju av hans barn förklarade med tillämpning av gällande regler att de skulle föra talan vidare i egenskap av arvtagare.

27 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och uppmanade sökandena att skriftligen besvara vissa frågor.

28 Den fjärde avdelningen hänsköt i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 14.2 och 51 i rättegångsreglerna målet till domaren Rui Manuel Gens de Moura Ramos, som handlägger målet som ensamdomare.

29 Parterna utvecklade sin talan och svarande på förstainstansrättens muntliga frågor vid sammanträdet den 28 januari 2000.

30 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— förplikta gemenskapen att utge dem skadestånd uppgående till 461 949,60 franska franc (FRF) jämte 8 procents årlig ränta från och med det att talan väcktes, respektive 180 000 FRF, motsvarande minskningen av värdet på den jordbruksmark som har sålts,

— förplikta gemenskapen att ersätta samtliga rättegångskostnader och att till sökandena betala 40 000 FRF för ersättningsgilla kostnader, samt

— förklara målet vilande till dess att Tribunal administratif de Rennes har avgjort talan mot Onilaits beslut av den 11 september 1997.

31 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Yrkandet om vilandeförklaring

32 Eftersom Tribunal administratif de Rennes avgörande endast kan inverka på omfattningen av den skada som sökandena har gjort gällande och inte på frågan om gemenskapens ansvar, skall yrkandet om vilandeförklaring ogillas.

Prövning i sak

Parternas argument

33 Sökandena har gjort gällande att Edmond Ropars har lidit skada på grund av att han inte tilldelades någon referenskvantitet med tillämpning av förordning nr 857/84, vilken domstolen ogiltigförklarade i domen i målet Mulder I. Enligt sökandena fastställde domstolen i domen i målet Mulder II även att denna förordning kränkte de berättigade förväntningarna hos de producenter som skriftligen hade gjort ett åtagande i fråga om avstående från saluförande eller omställning och som räknade med att återuppta mjölkproduktionen efter det att

dessa åtaganden upphört att gälla. Under dessa omständigheter ankommer det på rådet att ersätta den orsakade skadan.

34 Enligt sökandena uppfyllde Edmond Ropars i enlighet med domen i målet Mulder II alla villkor för att få skadestånd. Det står klart att han helt följde sitt åtagande i fråga om omställning och att han senare klart uttryckte sin vilja att återuppta mjölkproduktionen medan han ännu var yrkesverksam, genom att den 17 november 1987 inlämna en ansökan om tilldelning av en kvot till prefekten i Finistère.

35 Sökandena har påpekat att, även om Edmond Ropars pensionerade sig innan åtagandet upphörde att gälla, hans fru efterträdde honom vid jordbruksföretagets förvaltning och att det vid detta tillfälle inte inträffade någon överlåtelse av jordbruksföretaget, eftersom även hon hade undertecknat detta åtagande.

36 Sökandena anser att Edmond Ropars har vållats två typer av skada. Den första typen av skada följer av att han inte kunde producera mjölk fram till slutet av sin yrkesverksamhet, det vill säga den 31 december 1991. Den andra typen av skada består i värdeminskningen av jordbruksmarken, som var en följd av att Edmond Ropars inte kunde erhålla någon referenskvantitet. Sökandena har i detta avseende anfört att Edmond Ropars år 1985 sålde 12 hektar 53 ar 9 kvadratmeter mark för 120 000 FRF medan värdet av ett markområde av den storleken tidigare hade uppskattats till 180 000 FRF.

37 Sökandena har avslutningsvis bestridit påståendet att yrkandet är preskriberat, eftersom Edmond Ropars avbröt preskriptionen genom att väcka talan.

38 I sina svar på förstainstansrättens skriftliga frågor hävdade sökandena att Edmond Ropars i själva verket aldrig hade upphört att arbeta vid sitt jordbruksföretag och att han alltid hade varit den faktiske jordbruksföretagaren vid gården i Kervézec.

39 Rådet har för det första hävdat att sökandenas yrkande saknar grund, för det andra att det till stora delar är preskriberat och för det tredje att den påstådda skadans belopp har överskattats.

Förstainstansrättens bedömning

40 Gemenskapens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) för skada som orsakas av institutionerna förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80—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 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 80).

41 Vad beträffar situationen för mjölkproducenter som skriftligen har åtagit sig att avstå från saluförande, omfattar gemenskapens ansvar varje producent som lidit en ersättningsbar skada på grund av att han har varit förhindrad att leverera mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84 (domen i målet Mulder II, punkt 22).

42 Detta ansvar är grundat på att det skett ett åsidosättande av producenternas berättigade förväntningar om att deras åtagande om avstående från saluförande, som gjordes i enlighet med en gemenskapsrättsakt och avsåg ett avbrott i försäljningen av mjölk under en begränsad period av hänsyn till allmänintresset och mot betalning av ett bidrag, var av begränsad karaktär (domen i målet Mulder I, punkt 24 och i det ovannämnda målet von Deetzen, punkt 13). Principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar dock inte att det i ett system, såsom systemet med tilläggsavgifter, föreskrivs inskränkningar för en producent på grund av att han inte har salufört mjölk under en viss period innan nämnda system trädde i kraft av skäl som inte hade samband med hans åtagande om avstående från saluförande (förstainstansrättens dom av den 13 januari 1999 i mål T-1/96, Böcker-Lensing och Schulze-Beiering mot rådet och kommissionen, REG 1999, s. II-1, punkt 41).

43 Sökandena har åberopat att de på ett rättsstridigt sätt nekades en referenskvantitet mellan den 1 april 1984 och den 31 december 1991 till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84. Detta skulle ha medfört att Edmond Ropars berättigade förväntning, om att kunna återuppta mjölkproduktionen när åtagandet om avstående från saluförande upphörde, inte kunde uppfyllas.

44 Under de omständigheter som föreligger i detta mål skall det först undersökas om de påståenden som sökandena har framfört till stöd för en rätt till skadestånd har styrkts, i synnerhet med avseende på huruvida institutionerna har agerat på ett rättsstridigt sätt och huruvida det förelåg en skada.

45 Enligt en fast rättspraxis ankommer det på den part som gör gällande att gemenskapen är skadeståndsansvarig att anföra övertygande bevisning avseende förekomsten eller omfattningen av den skada som parten åberopar och att bevisa orsakssambandet mellan skadan och det handlande som läggs gemenskapsin-

stitutionerna till last (se bland annat domstolens dom av den 7 maj 1998 i mål C-401/96 P, Somaco mot kommissionen, REG 1998, s. I-2587, punkt 71).

46 Även om påståendet att Edmond Ropars i själva verket inte vid något tillfälle överlät sitt jordbruksföretag sedan sin pensionering den 31 december 1983 och fortsatte sin jordbruksverksamhet efter detta datum skulle godtas, är sökandena fortfarande skyldiga att visa att han hade för avsikt att producera mjölk efter omställningsperiodens utgång.

47 Av akten framgår emellertid att Edmond Ropars inte återupptog mjölkproduktionen då hans åtagande upphörde att gälla den 1 februari 1984, trots att förordning nr 857/84 trädde i kraft först den 1 april 1984. Det är vidare ostridigt att han ansökte om en referenskvantitet först den 17 november 1987. Det har slutligen inte visats att Edmond Ropars vidtog några åtgärder som kan styrka hans avsikt att återuppta mjölkproduktionen vid omställningsperiodens utgång.

48 Sökandena kan under dessa omständigheter inte påstå att Edmond Ropars hade berättigade förväntningar vad gäller möjligheten att återuppta mjölkproduktionen, vilka skulle ha kunnat åsidosättas genom gemenskapslagstiftningen i fråga.

49 Även om Edmond Ropars uppgav sin avsikt att producera mjölk år 1987 då han ansökte om en referenskvantitet, kunde han emellertid inte påstå att möjligheten att återuppta mjölkproduktionen när som helst i framtiden utgjorde en berättigad förväntning. Ekonomiska aktörer som är verksamma på ett område med en gemensam marknadsorganisation, vars målsättning medför en fortlöpande anpassning till förändringarna i den ekonomiska situationen, har nämligen inte någon berättigad förväntning på att de inte kommer att underkastas inskränkningar som följer av eventuella marknadspolitiska eller strukturpolitiska bestämmelser (se domstolens dom av den 17 juni 1987 i de förenade målen 424/85 och 425/85, Frico, REG 1987, s. 2755, punkt 33, domen i målet Mulder I, punkt 23, domen i det ovannämnda målet von Deetzen, punkt 12, och

domen i det ovannämnda målet Böcker-Lensing och Schulze-Beiering mot rådet och kommissionen, punkt 47).

50 Av vad som har anförts ovan följer att gemenskapen inte kan bli skadeståndsansvarig gentemot Edmond Ropars på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84. Det är härvid inte nödvändigt att kontrollera om de övriga villkoren för ett sådant ansvar är uppfyllda.

51 Det är dessutom inte heller nödvändigt att undersöka frågan avseende preskription.

52 Av vad som har anförts ovan följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

53 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (ensamdomare)

följande dom:

1) **Yrkandet om vilandeförklaring ogillas.**

2) **Talan ogillas.**

3) **Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 juni 2000.

H. Jung

Justitiesekreterare

R.M. Moura Ramos

Domare