

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 16 april 1997 *

I mål T-541/93,

James Connaughton, Thomas Fitzsimons och Patrick Griffin, bosatta i Kilbeggan, Askeaton respektive Clonmel (Irland), företrädna av James O'Reilly, SC, Irland, samt av Philippa Watson, barrister, Irland, båda med fullmakt från Oliver Ryan-Purcell, solicitor, delgivningsadress: Fyfe Business Centre, 29, rue Jean-Pierre Brasseur, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiske rådgivaren Arthur Brautigam, och Michael Bishop, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Bruno Eynard, direktör för direktoratet för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företräd av juridiske rådgivaren Gérard Rozet och Xavier Lewis, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

* Rättegångsspråk: engelska.

och

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av John D. Colahan, därefter av Steven T. Braviner, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan enligt artikel 173 i EEG-fördraget om ogiltigförklaring av rådets 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 förhindrats att bedriva verksamhet (EGT L 196, s. 6) och särskilt av dess artiklar 8 och 14,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Saggio samt domarna C.W. Bellamy, A. Kalogeropoulos, V. Tiili och R. M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 21 maj 1996,

följande

II - 552

Dom

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

- 1 För att minska ett överskott av mjölk inom gemenskapen antog rådet 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 mjölkbesättningar (EGT L 131, s. 1). I denna förordning erbjöds producenter ett bidrag i utbyte mot ett skriftligt åtagande om avstående från saluförande av mjölk eller omställning av besättningarna under en period om fem år.
- 2 Inom ramen för det system som inrättats genom denna förordning åtog sig sökandena, som är mjölkproducenter i Irland, vissa skyldigheter i fråga om avstående från saluföring och omställning av sin produktion.
- 3 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) 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). Genom den nya artikel 5c i denna förordning infördes en "tilläggsavgift" för de kvantiteter mjölk som har levererats och som överstiger en viss "referenskvantitet".
- 4 I 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, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallad förordning nr 857/84) fastställdes en referenskvantitet för varje producent på grundval av den produktion som levererats under ett referensår, närmare bestämt kalenderåret 1981, med förbehåll för att medlemsstaterna även kunde välja kalenderåren 1982 eller 1983. Förordningen kompletterades med kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 132, s. 11, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallad förordning nr 1371/84).

- 5 Sökandenas åtaganden i fråga om avstående från saluförande eller omställning avsåg dessa referensår. Då de inte hade producerat någon mjölk under dessa år, kunde de inte tilldelas någon referenskvantitet och följaktligen inte heller saluföra någon mjölk som var befriad från tilläggsavgift.
- 6 I sina domar av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (Rec. 1988, s. 2321) och i mål 170/86, Von Deetzen (Rec. 1988, s. 2355) ogiltigförklarade domstolen förordning nr 857/84, sådan den kompletterats genom förordning nr 1371/84, med anledning av åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 7 För att verkställa dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 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 84, s. 2, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallad förordning nr 764/84). Med tillämpning av denna ändringsförordning erhöll de producenter som hade åtagit sig vissa skyldigheter i fråga om avstående från saluförande eller omställning en så kallad "särskild" referenskvantitet. Dessa producenter kallas "SLOM I-producenter".
- 8 För att en särskild referenskvantitet skulle tilldelas krävdes att ett flertal krav skulle vara uppfyllda. Vissa av dessa krav ogiltigförklarades av domstolen genom domarna av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (Rec. 1990, s. I-4539) och i mål C-217/89, Pastätter (Rec. 1990, s. I-4585).
- 9 Till följd av dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 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 150, s. 35, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallad förordning nr 1639/91). Genom denna förordning tilldelades de berörda producenterna en särskild referenskvantitet. Dessa producenter kallas "SLOM II-producenter".

- 10 En av de producenter som hade fört den talan som utmynnade i att förordning nr 857/84 ogiltigförklarades 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 till följd av tillämpningen av denna förordning. Domstolen förklarade i sin dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen (Rec. 1992, s. I-3061, nedan kallad Mulder II) att gemenskapen var ansvarig för skadorna. Av den domen följer att varje producent som uteslutande på grund av sitt åtagande i fråga om avstående från saluförande eller omställning hindras från att saluföra mjölk i princip har rätt att erhålla ersättning för sina skador.
- 11 Med anledning av det stora antalet berörda producenter och inför svårigheten att förhandla fram individuella lösningar publicerade rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 (EGT C 198, s. 4, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallat meddelandet eller meddelandet av den 5 augusti). Efter att ha erinrat om konsekvenserna av domen i målet Mulder II och i syfte att ge denna full verkan, uttryckte institutionerna sin avsikt att införa praktiska förfaranden för utbetalning av ersättning till de berörda producenterna. Institutionerna åtog sig att gentemot varje ersättningsberättigad producent avstå från att, till dess att dessa förfaranden införts, åberopa den preskription som följer av artikel 43 i stadgan (EEG) för domstolen. Åtagandet var emellertid underordnat villkoret att rätten till ersättning ännu inte skulle vara preskriberad den dag då meddelandet publicerades eller den dag då producenten hade hänvänt sig till en av institutionerna. Institutionerna försäkrade slutligen producenterna att de inte skulle kunna åsamkas någon skada av att inte ge sig till känna från dagen för meddelandet och tills de praktiska förfarandena för ersättning införts.
- 12 Till följd av meddelandet av den 5 augusti antog rådet 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 förhindrats att bedriva verksamhet (EGT L 196, s. 6, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå, nedan kallad förordning nr 2187/93). I förordningen föreskrivs ett erbjudande om en schablonmässig ersättning till de producenter som hade erhållit särskilda referenskvantiteter på de villkor som föreskrevs i förordningarna nr 764/89 och nr 1639/91.

- 13 I artikel 8 i förordning nr 2187/93 anges att ersättningen inte erbjuds annat än för den period då rätten till ersättning inte var preskriberad. Dagen för avbrott av den femåriga preskriptionstiden enligt artikel 43 i stadgan för domstolen är den dag då en ansökan ställs till en av gemenskapens institutioner eller dagen då en talan som väckts vid domstolen registrerats eller senast den 5 augusti 1992, då ovan nämnda meddelande publicerades (artikel 8.2 a). Ersättningsperioden börjar fem år före preskriptionsavbrottet och upphör då producenten erhållit en särskild referenskvantitet med tillämpning av förordningarna nr 764/89 och nr 1639/91.
- 14 Enligt artikel 14 fjärde stycket i förordning nr 2187/93 skall godkännande av ett erbjudande gälla som avkall från alla andra anspråk gentemot gemenskapens institutioner för den omtvistade skadan.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 15 Sökandena har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 14 oktober 1993, yrkat att förordning nr 2187/93 och särskilt dess artiklar 8 och 14 skall ogiltigförklaras.
- 16 Sökandena inkom den 19 november 1993 med en ansökan om interimistiska åtgärder i syfte att förstainstansrätten dels skulle besluta om uppskov med verkställigheten av förordning nr 2187/93 och särskilt av dess artikel 14 fjärde stycket, dels att rådet och kommissionen skulle vidta åtgärder som skulle göra det möjligt för sökandena att motta den schablonmässiga ersättning som föreskrevs i den omtvistade förordningen utan att behöva avstå från redan väckta skadeståndstalan. Ansökan avslogs genom beslut av förstainstansrättens ordförande av den 1 februari 1994 i förenade målen T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R och T-541/93 R, Jones m. fl. mot rådet och kommissionen (Rec. 1994, s. II-11).
- 17 Genom beslut av den 30 augusti 1994 tilläts kommissionen och Förenade kungariket att intervensera till stöd för rådets yrkanden. Sökandena har inte inom den utsatta fristen inkommit med några anmärkningar med anledning av interventionsinlagorna.

- 18 Med beaktande av referentens rapport har förstainstansrätten (första avdelningen i utökad sammansättning) beslutat att inleda det muntliga förfarandet utan att besluta om föregående åtgärder för bevisupptagning. Parterna har hörts vid förhandling den 21 maj 1996, med undantag för intervenienten Förenade kungariket som inte var företrädd vid förhandlingen.
- 19 Sökandena yrkar att förstainstansrätten skall
- ogiltigförklara förordning nr 2187/93 och särskilt dess artiklar 8 och 14,
 - förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Svaranden yrkar att förstainstansrätten skall
- avvisa talan eller i andra hand ogilla den,
 - förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 21 Kommissionen, som är intervenient, har yrkat att förstainstansrätten skall avvisa talan eller i andra hand ogilla den.
- 22 Förenade konungariket, som är intervenient, har yrkat att förstainstansrätten skall ogilla talan.

Parternas grunder och argument

- 23 Sökandena har åberopat tre grunder för ogiltighet. Den första grunden hänför sig till att domen i målet Mulder II skall ha verkställts felaktigt genom den omtvistade

förordningen och att principerna om skyldighet att handla i god tro och "estoppel" och om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts, den andra hänför sig till att bestämmelserna i artikel 43 i stadgan (EG) för domstolen skall ha tillämpats felaktigt och den tredje hänför sig till att producenterna genom förordningen skulle åläggas en ekonomisk skyldighet. Med stöd av kommissionen och Förenade kungariket, som är intervenienter, har rådet bestritt dessa grunder och anfört invändning om rättegångshinder mot talan.

Upptagande till sakprövning

- 24 Rådet har åberopat två invändningar om rättegångshinder. Genom den första invändningen påstår rådet att sökandena inte är personligen och direkt berörda av förordning nr 2187/93. Genom den andra invändningen hävdar rådet att producenterna inte kan föra talan mot denna förordning i sin egenskap av mottagare av ett erbjudande om ersättning.
- 25 Kommissionen stöder i sin interventionsinlägga rådets yrkanden, men har inte tillfogat några egna invändningar.
- 26 Förstainstansrätten anser att det finns skäl att först undersöka den andra invändningen om rättegångshinder, eftersom en analys av den omtvistade rättsaktens verkningar logiskt sett måste föregå en analys av frågan om sagda rättsakt påverkar sökandena direkt och personligen.

Den omtvistade rättsaktens verkningar

Parternas argument

- 27 Rådet hävdar att förordning nr 2187/93 inte utgör en rättsakt som kan göras till föremål för domstolsprövning. Den skulle inte ha bindande verkan, eftersom den inte medför en förändring av producenternas rättsliga situation utan dessas samtycke, det vill säga om det föreskrivna erbjudandet accepteras.

- 28 Kommissionen har åberopat samma argument inom ramen för sitt bestridande av att sökandena skulle påverkas direkt av den omtvistade rättsakten och understrukit att förordningen innehåller ett erbjudande som sökandena är fria att anta eller avböja.
- 29 Sökandena har inte besvarat denna invändning.

Förstainstansrättens bedömning

- 30 Endast rättsakter som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (domstolens dom i mål 60/81 av den 11 november 1981, IBM mot kommissionen (Rec. 1981, s. 2639, punkt 9); förstainstansrättens beslut av den 30 november 1992 i mål T-36/92, SFEI m. fl. mot kommissionen (Rec. 1992, s. II-2479, punkt 38) och av den 21 oktober 1993 i förenade målen T-492/93 och T-492/93 R, Nutral mot kommissionen (Rec. 1993, II-1023, punkt 24); förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-154/94, Comité des salines de France och Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est SA mot kommissionen (REG 1996, s. II-1377, punkt 37)).
- 31 I föreliggande fall framgår det tydligt av det fjärde övervägandet i ingressen till förordning nr 2187/93 samt av den samlade betydelsen av dess artiklar 1, 8 och 14 att ett system för erbjudande om ersättning avsett för SLOM I- och SLOM II-producenter inrättas genom sagda förordning. I det fjärde övervägandet och i artiklarna 8 och 14 används nämligen ordet "erbjudande", uttrycken "ersättningen erbjuds endast..." och "ersättningen erbjuds" samt "erbjudande om ersättning". Det framgår likaledes av det fjärde övervägandet och särskilt av artikel 11 i den omtvistade förordningen att erbjudandena är schablonartade i den mån som beloppen beräknas utan beaktande av de faktiska skador som åsamkats eller av detaljerna i respektive producenters situation. Producenterna förfogar över en frist om två månader för att anta erbjudandet. Om erbjudandet antas innebär det avstående från varje nuvarande eller kommande anspråk gentemot institutionerna för den skada som åsamkats (artikel 14 fjärde stycket). Om erbjudandet avböjs är det inte längre bindande för institutionerna (artikel 14 tredje stycket i förordningen) men producenterna har fortfarande möjlighet att väcka skadeståndstalan mot gemenskapen.

- 32 Det framgår således att förordning nr 2187/93, som rådet hävdar, endast föreskriver att de mjölkproducenter som har åsamkats skada på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84 skall erbjudas ersättning för den period som fastställs i enlighet med artikel 8 i förordning nr 2187/93. De regler som styr detta schablonmässiga erbjudande gör det närmare bestämt möjligt för producenterna att begära ett sådant erbjudande och ger dem en tidsfrist om två månader för att anta det. Genom erbjudandets själva beskaffenhet följer vissa konsekvenser av att det antas, eftersom det innebär avkall på samtliga anspråk gentemot institutionerna. Det är emellertid fortfarande upp till producenterna att välja om de skall anta erbjudandet.
- 33 För det fall producenten inte antar erbjudandet är dennes situation densamma som om förordningen i fråga inte hade antagits, eftersom han fortfarande har rätt att föra skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 i fördraget.
- 34 Det framgår således av innehållet i den omtvistade förordningen att rådet i själva verket har givit de producenter som redan hade rätt till skadestånd en ytterligare möjlighet att erhålla ersättning. Det har nämnts att producenterna redan kunde föra skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 i fördraget. Eftersom antalet berörda producenter (se ovan punkt 11) enligt övervägandena i förordning nr 2187/93 gjorde det uteslutet att beakta varje individuell situation, ges producenterna i den omtvistade rättsakten rätten att erhålla det skadestånd som de har rätt till utan att behöva väcka skadeståndstalan.
- 35 Vad beträffar producenterna är således förordning nr 2187/93 av samma beskaffenhet som ett anbud som kan antas eller avböjas och utgör ett alternativ till att slita tvisten vid domstol. Producenternas rättsliga ställning påverkas inte negativt, eftersom den omtvistade rättsakten inte inskränker deras rättigheter. Det förhåller sig tvärtom så, att förordningen erbjuder en andra möjlighet att erhålla skadestånd.

- 36 Vad beträffar artiklarna 8 och 14 i förordning nr 2187/93, som sökandena särskilt har begärt ogiltigförklarade, föreskrivs i dessa endast den period för vilken ersättning erbjuds och fastställs konsekvenserna av att erbjudandet antas. Eftersom det är frivilligt att anta erbjudandet, är dessa bestämmelsers verkningar beroende av viljan hos varje producent som har mottagit ett anbud.
- 37 På dessa villkor och med beaktande av vad som har fastställts i fråga om rättsakter som endast uttrycker en institutions avsikt (domstolens dom av den 27 september 1988 i mål 114/86, Förenade kungariket mot kommissionen, Rec. 1988, s. 5289) anser förstainstansrätten att förordning nr 2187/93, som föreskriver ett erbjudande riktat till producenterna, inte utgör en rättsakt som dessa kan föra talan mot inom ramen för en ogiltighetstalan.
- 38 Det bör dessutom anföras att förordning nr 2187/93 inte har någon rättsverkan gentemot producenterna förutom erbjudandet om ersättning och de villkor som ställs för detta. De regler i förordningen som inte avser erbjudandet om ersättning eller dess villkor är nämligen endast tillämpliga på de nationella myndigheterna.
- 39 Följaktligen skall talan avvisas utan att det finns skäl att undersöka den första invändningen.

Rättegångskostnader

- 40 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de med beaktande av rådets yrkande förpliktas ersätta de rättegångskostnader som denna institution har vållats. Enligt artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall Förenade kungariket och kommissionen, som intervenerat i tvisten, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Förenade kungariket och kommissionen skall bära sina rättegångskostnader.**

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura Ramos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 april 1997.

H. Jung

A. Saggio

Justitiesekreterare

Ordförande