

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 14 juli 1998 *

I mål T-119/95,

Alfred Hauer, bosatt i Niederweiler (Tyskland), företrädd av advokaterna Matthias François och Heinz Neuhaus, Bitburg, delgivningsadress: advokatbyrån Annick Wurth, 100, boulevard de la Pétrusse, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av juridiske rådgivaren Arthur Brautigam, i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören Alessandro Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Klaus-Dieter Borchardt, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 86, s. 83; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 183) och en talan om ersättning av den skada som sökanden har lidit på grund av tillämpningen av nämnda förordning,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna C. W. Bellamy och R. M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 4 mars 1998,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 För att komma till rätta med överskottet inom mjölkproduktionen antog rådet år 1984 förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3,

volym 17, s. 95). Genom denna förordning infördes en ny artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 (EGT L 148, s 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52, nedan kallad förordning nr 804/68), enligt vilken det för fem på varandra följande tolv månadersperioder med början den 1 april 1984 infördes en tilläggsavgift för de levererade mjölkkvantiteter som överskred en referenskvantitet ("kvot") som för varje producent eller uppköpare fastställdes (artikel 5c.1) inom ramen för en "total garantikvantitet", som för varje medlemsstat var lika med summan av de kvantiteter mjölk som hade levererats under kalenderåret 1981 ökad med 1 procent (artikel 5c.3), och som vid behov kunde kompletteras med en tilläggskvantitet från "gemenskapsreserven" (artikel 5c.4). Tilläggsavgiften kunde enligt medlemsstatens val tillämpas antingen på producenterna på grundval av de kvantiteter som de levererat ("metod A"), eller på uppköparna på grundval av de kvantiteter som hade levererats till dem av producenterna, i vilket fall de skulle låta producenterna svara för avgiften i proportion till deras leveranser ("metod B").

- 2 Med anledning av det fortlöpande överskottet inom mjölksektorn minskades år 1986 de totala garantikvantiteterna med 2 procent för perioden 1987/88 och med 1 procent för perioden 1988/89, utan ersättning, genom rådets förordning (EEG) nr 1335/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT L 119, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 20, s. 213) och rådets förordning (EEG) nr 1343/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna bestämmelser om tillämpningen av den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 119, s. 34). Denna minskning åtföljdes av ett system med ersättning för produktionsnedläggning som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1336/86 av den 6 maj 1986 om fastställande av en ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktionen (EGT L 119, s. 21).
- 3 År 1987 upphörde tillfälligt 4 procent av varje referenskvantitet för perioden 1987/88 och 5,5 procent för perioden 1988/89 i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 775/87 av den 16 mars 1987 om ett tillfälligt upphörande med en del av de referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 i förordning nr 804/68 (EGT L 78, s. 5, nedan kallad förordning nr 775/87). I gengäld fastställdes att producenterna skulle erhålla en ersättning på 10 ecu per 100 kg för var och en av dessa perioder.

- 4 Genom rådets förordning (EEG) nr 1111/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning nr 775/87 (EGT L 110, s. 30, nedan kallad förordning nr 1111/88) upprätthölls det tillfälliga upphörandet med 5,5 procent av referenskvantiteterna som genom förordning nr 775/87 hade fastställts för de tre påföljande tolv månadersperioderna (1989/90, 1990/91 och 1991/92). I artikel 1.2 i förordningen fastställdes samtidigt att upphörandet skulle kompenseras genom direkt betalning av en gradvis avtagande ersättning på 8 ecu per 100 kg för 1989/90, 7 ecu per 100 kg för 1990/91 och 6 ecu per 100 kg för 1991/92.
- 5 Genom rådets förordning (EEG) nr 3879/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 378, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 6, nedan kallad förordning nr 3879/89) minskades år 1989 de totala garantikvantiteterna med 1 procent för att öka gemenskapsreserven och på så vis möjliggöra en omfördelning av de kompletterande referenskvantiteterna till vissa mindre gynnade producenter. För att samtidigt kunna hålla de disponibla referenskvantiteterna på oförändrad nivå sänktes procentsatsen för de referenskvantiteter som tillfälligt upphört från 5,5 procent till 4,5 procent genom rådets förordning (EEG) nr 3882/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 (EGT L 378, s. 6). Genom förordningen höjdes också den i förordning nr 1111/88 fastställda ersättningen till 10 ecu, 8,5 ecu respektive 7 ecu per 100 kg.
- 6 År 1991 minskades de totala garantikvantiteterna på nytt med 2 procent genom rådets förordning (EEG) nr 1630/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT L 150, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 38, s. 8), vilken ersattes i den omfattning som föreskrevs i artiklarna 1 och 2 i rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT L 150, s. 30; svensk specialutgåva, område 3, volym 38).
- 7 Därefter förlängdes genom rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 86, s. 83; svensk specialutgåva, område 3, volym 41, s. 183) tillämpningen av systemet med minskningen av referenskvantiteterna till 4,5 procent från den 1 april 1992 till den 31 mars 1993 utan att någon ersättning föreskrevs.

- 8 De båda första övervägandena i ingressen till förordning nr 816/92 har följande lydelse:

”Tillämpningsperioden för det tilläggsavgiftssystem som infördes genom artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 ... löper ut den 31 mars 1992. Inom ramen för reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall det införas ett nytt system som skall tillämpas till år 2000. Under tiden är det nödvändigt att fortsätta tillämpa det nuvarande systemet för en nionde period på tolv månader. Enligt kommissionens förslag får den totala kvantitet som genom denna förordning fastställs för nämnda period minskas mot en ersättning, så att de redan påbörjade rationaliseringssträvandena kan få fortsätta.

På grund av marknadssituationen var det nödvändigt att tillfälligt upphöra med en del av referenskvantiteterna från den fjärde till den åttonde tolv månadersperioden i enlighet med förordning (EEG) nr 775/87 Till följd av fortlöpande överskott har 4,5 % av referenskvantiteterna för leveranser under den nionde perioden inte inbegripits i de totala garantikvantiteterna. I samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken kommer rådet slutgiltigt att besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter. Med utgångspunkt från detta bör kvantiteterna i fråga fastställas för varje medlemsstat.”

- 9 Artikel 5c.3 i förordning (EEG) nr 804/68 ändrades genom artikel 1.3 i förordning nr 816/92 genom att följande tillägg gjordes:

”g) för tolv månadersperioden från och med den 1 april 1992 till och med den 31 mars 1993 skall den totala kvantiteten utgöras av följande tusental ton, med förbehåll för att det under loppet av den perioden, med stöd av kommissionens förslag i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan genomföras en minskning på 1 procent beräknad på grundval av den kvantitet som avses i det andra stycket i denna punkt:

...

Tyskland 27 154,205

...

De kvantiteter som avses i förordning (EEG) nr 775/87 och som inte är inbegripna i första stycket skall utgöras av följande tusental ton:

...

Tyskland 1 360,215

...

Rådet skall i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken slutgiltigt besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter.”

Bakgrund till tvisten

- 10 Sökanden är en tysk mjölkproducent. I enlighet med bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter var hans mjölkproduktion vid den i målet relevanta tidpunkten begränsad till en referenskvantitet som de nationella myndigheterna hade fastställt på grundval av den kvantitet som hade levererats under ett referensår. Han förfogade dessutom över en tilläggsreferenskvantitet som han hade köpt av de tyska myndigheterna under åren 1990 och 1991.

- 11 Genom beslut av den 29 juni 1992 drog mejeriet Erbeskopf eG, Thalfang (Tyskland), med stöd av 4b § sjätte stycket jämförd med 4c § sjätte stycket i Milch-Garantiemengen-Verordnung (de nationella bestämmelserna om referenskvantiteter som återgav de tillämpliga gemenskapsrättsliga föreskrifterna) tills vidare in 4,74 procent av sökandens referenskvantitet utan ersättning.

- 12 Sökanden överklagade detta beslut. Överklagandet ogillades den 17 augusti 1993 av den behöriga tyska myndigheten med hänvisning till förordning nr 816/92.

- 13 I skrivelse av den 16 mars 1995 begärde han att kommissionen delvis skulle ogiltigförklara förordningen samt att den skulle utge skadestånd.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 14 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom den 12 maj 1995.

- 15 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara förordning nr 816/92 såvitt någon ersättning inte föreskrivs för den tillfälligt upphörda delen av referenskvantiteten,

— tillerkänna sökanden skadestånd om 59 827,21 DM,

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Rådet, som är svarande i målet, har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan om ogiltigförklaring eller, i andra hand, ogilla denna talan,

— ogilla skadeståndsyrkandet,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Kommissionen, som är svarande i målet, har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan om ogiltigförklaring såvitt denna riktas mot kommissionen,

— ogilla skadeståndsyrkandet,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Sökanden och kommissionen har yttrat sig vid det muntliga sammanträdet den 4 mars 1998. Någon företrädare för rådet var inte närvarande vid detta muntliga sammanträde.

Yrkandet om ogiltigförklaring

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 19 Rådet anser att yrkandet om ogiltigförklaring skall avvisas på grund av att den ifrågasatta förordningen inte direkt och personligen berör sökanden (domstolens dom av den 11 juli 1968 i mål 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mot rådet, REG 1968, s. 595; svensk specialutgåva, häfte 1, domstolens dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, REG 1994, s. I-1853; svensk specialutgåva, häfte 15). Förordningen berör sökanden endast i dennes objektiva egenskap av mjölkproducent i likhet med varje annan ekonomisk aktör som befinner sig i samma situation.
- 20 Kommissionen har anfört att den inte har behörighet att föra talan inför rätta i egenskap av svarande i samband med en talan om ogiltigförklaring av en sådan rättsakt som förordning nr 816/92 som har beslutats av rådet. Yrkandet om ogiltigförklaring skall således avvisas, i den mån som det är riktat mot kommissionen.
- 21 Sökanden har inte tagit ställning till dessa argument.

Förstainstansrättens bedömning

- 22 Förstainstansrätten erinrar till en början om att varken parterna eller rätten enligt fast praxis förfogar över tidsfristerna för att väcka talan, vilka är tvingande rätt

(förstainstansrättens dom av de 15 mars 1995 i mål T-514/93, Cobrecaf m. fl., REG 1995, s. II-621, punkt 40). I enlighet med artikel 113 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten när som helst på eget initiativ pröva på talan skall avvisas till följd av att tidsfristen för att väcka talan inte har iakttagits (förstainstansrättens dom av den 18 september 1997 i de förenade målen T-121/96 och T-151/96, Mutual Aid Administration Services mot kommissionen, REG 1997, s. II-1355, punkt 39), även om parterna såsom i förevarande fall inte har uttalat sig i denna fråga.

- 23 Eftersom sökandens yrkande avser en ogiltigförklaring av en förordning gäller den i artikel 173 femte stycket i fördraget föreskrivna fristen på två månader. Eftersom det är fråga om en talan som avser en åtgärd som offentliggjordes den 1 april 1992 började denna frist enligt artikel 102.1 i förstainstansrättens rättegångsregler att löpa den 16 april 1992. Denna frist, som förlängdes med sex dagar med hänsyn till avståndet i enlighet med artikel 102.2, löpte således ut i juni 1992.
- 24 Eftersom ansökan inkom den 12 maj 1995, det vill säga nästan tre år senare, har talan väckts för sent.
- 25 Vid detta förhållande skall talan, så vitt den avser ogiltigförklaringen, avvisas och det är därför inte nödvändigt att bedöma de invändningar om rättegångshinder som svarandena har anfört.

Yrkandet om skadestånd

- 26 För att gemenskapen skall bli utomobligatoriskt skadeståndsskyldig för skada som orsakats av dess institutioner krävs enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget att vissa förutsättningar är uppfyllda vad gäller det rättsstridiga handlande som gemenskapsinstitutionen läggs till last, den faktiska förekomsten av en skada samt kausalsambandet mellan det rättsstridiga handlandet och den åberopade skadan. 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, häfte 1, 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. Har institutionen antagit rättsakten inom ramen för ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är fallet när det gäller den gemensamma jordbrukspolitik, måste denna överträdelse vara tillräckligt klar, det vill säga uppenbar och allvarig (domstolens 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, punkt 12, svensk specialutgåva, häfte 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).

- 27 Förstainstansrätten anser, mot bakgrund av omständigheterna i det förevarande fallet, att en prövning i första hand skall göras av om institutionerna har förhållit sig rättsstridigt.

Huruvida den påstådda skadan uppkommit på grund av rättsstridigt handlande

- 28 Sökanden har inom ramen för sitt yrkande om ogiltigförklaring åberopat tre grunder med avseende på rättsstridigheten av förordning nr 816/92, nämligen kränkning av äganderätten, åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och åsidosättande av likhetsprincipen.

Den första grunden: Kränkning av äganderätten

— Parternas argument

- 29 Sökanden har gjort gällande att äganderätten hör till de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa (domstolens dom av den 13 december 1979 i mål

44/79, Hauer, REG 1979, s. 3727, punkt 17; svensk specialutgåva, häfte 4). I det förevarande fallet har den omständigheten att den ifrågasatta förordningen inte innehåller några föreskrifter om ersättning för minskningen av referenskvantiteten en effekt som motsvarar en expropriation, då försåld mjölk utöver kvoten är underkastad tilläggsavgift. Den har således samma effekt som ett försäljningsförbud. Även en expropriation som följer av en bestämmelse i lag kan enligt nationell rätt endast komma till stånd om formen och omfattningen av ersättningen regleras i den ifrågavarande lagen. Om någon ersättning inte ges utgör den uppkomna situationen ett angrepp på äganderätten.

- 30 Sökanden gör gällande att hans situation på en väsentlig punkt skiljer sig från omständigheterna i det fall som ledde till förstainstansrättens dom av den 13 juli 1995 i de förenade målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93, O'Dwyer m. fl. mot rådet (REG 1995, s. II-2071), som svarandena har åberopat gentemot honom. Han har i detta avseende anfört att han har förvärvat referenskvantiteter från de nationella myndigheterna. Svarandenas argumentation är därför inte tillämplig på dessa kvantiteter som förvärvats mot vederlag och som åtnjuter det skydd som följer av äganderätten. Sökanden har påpekat att om han vid den tidpunkt då han förvärvade dessa kvantiteter hade vetat att de kunde återtas utan ersättning så hade han inte vidtagit denna transaktion som ju endast de nationella myndigheterna har fått någon vinning av.
- 31 Denna begränsning av äganderätten kan inte motiveras med allmänintresset. Att beröva producenterna deras inkomster står helt och hållet i strid med målen i artikel 39 i fördraget och står inte i proportion till de resultat som eftersträvas.
- 32 Rådet har understrukit att referenskvantiteterna inte kan vara föremål för en äganderätt som är åtskild från den jord till vilken de är knutna. Den i detta fall införda minskningen av referenskvantiteterna skulle därmed i princip inte innebära en kränkning av de berördas äganderätt (domstolens dom av den 22 oktober 1991 i mål C-44/89, von Deetzen, REG 1991, s. 5119, punkt 27).

- 33 Äganderätten utgör inte någon absolut rättighet inom gemenskapsrätten. Det rör sig endast om en rätt till skydd — bland annat inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden — mot alltför långtgående och oacceptabla ingrepp som skadar själva kärnan i den ifrågavarande rättigheten (domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder, REG 1989, s. 2237, punkt 15; svensk specialutgåva, häfte 10). I detta fall rör det sig inte om något sådan ingrepp och den ifrågasatta begränsningen överensstämmer klart med ett syfte som omfattas av allmänintresset. Med hänsyn till att begränsningen i fråga är av obetydlig omfattning, är sökandens jordbruksföretag i alla händelser inte hotat på ett sådant sätt att själva kärnan i hans äganderätt skulle beröras.
- 34 Enligt rådets uppfattning måste den i artikel 39.1 b i fördraget fastställda målsättningen att säkerställa jordbruksinkomsterna jämkas samman med målsättningen i artikel 39.1 c att stabilisera marknaderna, vilken under vissa omständigheter kan ges tillfällig prioritet (se domstolens dom av den 11 mars 1987 i mål 265/85, Van den Bergh en Jurgens och Van Dijk Food Products mot kommissionen, REG 1987, s. 1155, punkt 20, och domstolens dom av den 19 mars 1992 i mål C-311/90, Hierl, REG 1992, s. I-2061, punkt 13). En sådan prioritet var befogad i det aktuella fallet.
- 35 Kommissionen har anfört att förstainstansrätten redan i domen i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet ogillade den grund som sökanden har åberopat och uttalade att upphörandet med referenskvantiteten i enlighet med förordning nr 816/92 var motiverat med hänsyn till behovet av att stabilisera mjölkmarknaden och reducera de strukturella överskotten. Detta upphörande kan därför i sig inte utgöra en kränkning av äganderätten.
- 36 Svarandena har anfört att i de fall som ledde till domen i de förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet hade vissa sökande också förvärvat kompletterande referenskvantiteter. De har framhållit att förstainstansrätten dock beslutade att det vid minskning eller upphörande av referenskvantiteter inte var tillåtet att göra någon åtskillnad med hänsyn till vilket ursprung dessa hade. Enligt svarandena kan en sådan åtskillnad inte förenas med de krav som ställs med utgångspunkt i stabiliseringen av marknaden.

- 37 Kommissionen har påpekat att det inte är tillåtet att köpa kompletterande referenskvantiteter av de nationella myndigheterna enligt bestämmelserna, eftersom de enda transaktioner av denna typ som är tillåtna är försäljningar mellan mjölkproducenter. Sökanden har inte angett på vilken rättslig grund han har förvärvat de kompletterande kvantiteterna. Sökandens argument är därför inte relevant. Om dessutom alla kompletterande kvantiteter som producenterna har förvärvat inte fick tas med i minskningen, skulle detta avse kvantiteter av en storleksordning som skulle göra det omöjligt att uppnå målen med förordning nr 816/92.

— Förstainstansrättens bedömning

- 38 Det finns skäl att inledningsvis erinra om att förordning nr 816/92 antogs efter en rad andra bestämmelser som också innebar begränsningar av referenskvantiteter. Domstolen har i dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet (REG 1988, s. 4563, punkt 15) och i det ovannämnda målet Hierl (punkt 21) beslutat att förordningarna nr 1335/86 och nr 1343/86, som minskade varje medlemsstats garantikvantitet med 3 procent, och bestämmelsen i förordning nr 775/87 i vilken föreskrevs att en del av varje referenskvantitet tillfälligt skulle upphöra inte åsidosatte någon gemenskapsrättslig norm. Vidare har domstolen i domen i de förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet ogillat en talan som, såsom det förevarande fallet, avsåg ersättning av skada på grund av förordning nr 816/92. Slutligen har domstolen i sin dom av den 15 april 1997 i mål C-22/94, Irish Farmers Association m. fl. (REG 1997 s. I-1809, punkt 42) vid prövningen av bestämmelsen som föreskriver den omtvistade minskningen inte funnit något som skulle kunna ifrågasätta dess giltighet. Det är mot bakgrund av denna praxis som förevarande skadeståndsyrkande skall prövas.
- 39 Äganderätten som sökanden påstår har åsidosatts garanteras av gemenskapens rättsordning. Äganderätten skall dock inte ses som en absolut rättighet, utan skall beaktas i förhållande till sin samhällsfunktion. Gemenskapen kan därför, inom ramen för de mål av allmänt intresse som den eftersträvar, införa begränsningar vad avser utövande av äganderätten, särskilt inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, på villkor att dessa begränsningar faktiskt uppfyller gemenskapens mål och, vad avser det eftersträfvade syftet, inte innebär ett alltför långtgående och oacceptabelt ingrepp (domstolens domar i de ovannämnda målen

Hauer, punkt 23, Schröder, punkt 15, domstolens dom av den 10 januari 1992 i mål C-177/90, Kühn, REG 1992, s. I-35, punkt 16, och domstolens dom i det ovan nämnda målet Irish Farmers Association m. fl., punkt 27; förstainstansrättens dom i de ovan nämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 98).

40 För att uppnå målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitiken har gemenskapslagstiftaren genom fördraget, vid sidan av sitt politiska ansvar, tilldelats ett stort utrymme för skönmässig bedömning. Denna behörighet att göra skönmässiga bedömningar skall bland annat göra det möjligt för gemenskapsinstitutionerna att se till att ständigt utjämna eventuella inbördes motsättningar mellan dessa målsättningar sedda var för sig, samt i förekommande fall ge en av dem tillfälligt företräde om så är nödvändigt mot bakgrund av de ekonomiska omständigheter under vilka dessa institutioner fattar sina beslut (se domarna i de ovan nämnda målen Spanien mot rådet, punkt 10, och Hierl, punkt 13). Minskningar av referenskvantiteter kan därför vara tillåtliga om de syftar till att utjämna tillgång och efterfrågan och stabilisera mjölkmarknaden.

41 I det förevarande fallet motsvarar den i förordning nr 816/92 föreskrivna minskningen av referenskvantiteterna dessa krav. Såsom framgår av övervägandena i ingressen till denna förordning rättfärdigades upphörandet av referenskvantiteterna med att rationaliseringssträvandena på mjölkmarknaden skulle fortsätta efter det att åtgärder av liknande art hade vidtagits under de föregående åren (se ovan punkt 2—7).

42 Den omtvistade minskningen överskred till sin omfattning inte gränserna för ett acceptabelt ingrepp och kränkte därmed inte själva kärnan i äganderätten. Såsom domstolen har uttalat i domarna i de ovan nämnda målen Hierl (punkt 13—15) och Spanien mot rådet (punkterna 10 och 11) åsidosätts äganderätten inte genom temporära minskningar av referenskvantiteterna som syftar till att åstadkomma en stabilisering av marknader som kännetecknas av överproduktion. Vidare framgår det av domen i det ovan nämnda målet Irish Farmers Association m. fl. (punkt 29) att inte ens omvandlingen av en temporär minskning till en definitiv minskning på 4,5 procent av referenskvantiteterna utan ersättning kränker äganderätten.

- 43 Förstainstansrätten konstaterar för övrigt att om den procentsats för minskningen som har meddelats sökanden, såsom denne har hävdats, var 4,74 procent i stället för 4,5 procent såsom föreskrivs i förordning nr 816/92, så åvilar ansvaret för denna skillnad de nationella myndigheterna.
- 44 Mot bakgrund av ovannämnda överväganden kan inte heller sökandens påstående att artikel 39 i fördraget har åsidosatts godtas. Rådet hade nämligen inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning inom den gemensamma jordbrukspolitikens område rätt att ge tillfälligt företräde åt målsättningen att stabilisera marknaden för mjölk, eftersom de vidtagna åtgärderna genom en rationell utveckling av mjölkproduktionen bidrog till att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard i den mening som avses i artikel 39.1 b i fördraget (domen i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 82, och allmänt beträffande tilläggsavgiftssystemet domstolens dom av den 17 maj 1988 i mål 84/87, Erpelding, REG 1988, s. 2647, punkt 26).
- 45 Vad gäller de kompletterande referenskvantiteter som förvärvats av de nationella myndigheterna har sökanden inte kunnat åberopa något argument som visar varför en åtskillnad skulle göras mellan de kompletterande referenskvantiteterna och den ursprungliga referenskvantiteten. Det skulle strida mot själva grundtanken bakom den omtvistade förordningen, vilken syftar till att komma till rätta med överproduktionen, att utesluta kompletterande kvantiteter från den minskning som föreskrivs i förordning nr 816/92 endast av det skälet att de har förvärvats utanför den ursprungligen beviljade kvoten.
- 46 I alla händelser hade, i motsats till vad sökanden har hävdats, vissa sökande i de fall som ledde till domen i de ovannämnda målen O'Dwyer m. fl. mot rådet också förvärvat kompletterande referenskvantiteter från de nationella myndigheterna (se punkt 119—130 i domen). Köp av kompletterande referenskvantiteter är ett ekonomiskt beslut som producenterna fattar vilket möjliggör en ökning av deras leveransvolym. Därmed bidrar dessa producenter till ökningen av det strukturella överskottet i denna sektor och det är därför motiverat att de i större utsträckning måste delta i de ansträngningar att minska överskottet som begärs av producenterna. Verkan av den i förordning nr 816/92 föreskrivna minskningen är således

proportionell i förhållande till denna ökning och tillämpas på denna likväl som på den ursprungliga referenskvantiteten (se domen i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 128).

- 47 Vid detta förhållande är det inte nödvändigt att pröva om förvärvet av kompletterande referenskvantiteter stred mot de då gällande bestämmelserna — vilket kommissionen har påstått — utan det kan fastslås att sökandens argument så vitt det grundas på skyddet för äganderätten inte kan godtas.
- 48 Det föreligger således inga skäl att bifalla talan på den första grunden som har åberopats.

Den andra grunden: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

— Parternas argument

- 49 Sökanden har gjort gällande att ersättning för upphörande av referenskvantiteter beviljades ända fram till antagandet av den omtvistade förordningen. Han hade därför rätt att förvänta sig att han skulle få behålla och räkna med dessa delar av sin förmögenhet. Dessutom har han gjort investeringar för att kunna utnyttja de referenskvantiteter som han har förvärvat från de nationella myndigheterna. Han skulle varken ha förvärvat de kompletterande referenskvantiteterna eller gjort dessa investeringar om han hade misstänkt en sådan åtgärd.
- 50 Vid det muntliga sammanträdet har sökanden på förstainstansrättens uppmaning att ta ställning till betydelsen av domen i det ovannämnda målet Irish Farmers Association m. fl. anfört att hans situation var annorlunda än den som prövades av domstolen i nu nämnda mål på grund av att han hade köpt kompletterande refe-

renskvantiteter inom ramen för åtgärder som hade beslutats av de nationella myndigheterna. Han hade därför kunnat förvänta sig att få utnyttja dem, men hade i stället blivit offer för ändringar av bestämmelserna som inträffade efter detta förvärv.

- 51 Rådet har understrukit att ett erkännande av att mjölkproducenterna har berättigade förväntningar vad beträffar en bibehållen ersättning utan begränsning i tiden skulle innebära ett erkännande av att rättigheter har förvärvats på området, vilket strider mot fast praxis (se domstolens dom av den 22 januari 1986 i mål 250/84, Eridania m. fl., REG 1986, s. 117, och domstolens dom i det ovannämnda målet Spanien mot rådet).
- 52 Enligt rådet har flera andra minskningar av referenskvantiteterna redan införts och de har inte alltid varit vare sig tillfälliga eller förenade med ersättning. Enligt domstolens fasta praxis bör för övrigt en klok och förutseende ekonomisk aktör räkna med att det införs sådana åtgärder som krävs med hänsyn till marknadsutvecklingen (se domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395). De ifrågasattade minskningarna var således med hänsyn till utvecklingen av marknaden helt förutsebara.
- 53 Enligt kommissionen, som stöder sig på fast praxis som har bekräftats i domen i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet (punkterna 48 och 49), kan de ekonomiska aktörerna inte åberopa berättigade förväntningar om de avser att rådande förhållanden skall bevaras, när dessa kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning. Den omständigheten att en ersättning för minskning av referenskvantiteter alltid föreskrevs enligt den tidigare regleringen kan inte grunda en berättigad förväntning, eftersom den nya reglering som infördes genom förordning nr 816/82 föll inom detta utrymme för skönsmässiga bedömningar.

— Förstainstansrättens bedömning

54 Förstainstansrätten erinrar först om att varje ekonomisk aktör hos vilken en institution har väckt välgrundade förhoppningar har möjlighet att göra gällande principen om skydd av berättigade förväntningar. De ekonomiska aktörerna kan emellertid inte åberopa berättigade förväntningar om de avser att rådande förhållanden skall bevaras, när dessa kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning. Detta gäller särskilt inom ett område som den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, som är föremål för ständig anpassning i förhållande till växlingar av de ekonomiska förhållandena (se domstolens dom i det ovannämnda målet Delacre m. fl. mot kommissionen, punkt 33, domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, punkt 80, svensk specialutgåva, häfte 16, samt förstainstansrättens dom av den 15 december 1994 i mål T-489/93, Unifruit Hellas mot kommissionen, REG 1994, s. II-1201, punkt 67, förstainstansrättens dom av den 21 februari 1995 i mål T-472/93, Campo Ebro m. fl. mot rådet, REG 1995, s. II-421, punkt 61, och förstainstansrättens dom i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 48). Om en klok och förutseende ekonomisk aktör är i stånd att förutse vidtagandet av en gemenskapsåtgärd som är av det slaget att den berör hans intressen, kan han inte åberopa en kränkning av sina berättigade förväntningar när denna åtgärd vidtas (domen i det ovannämnda målet Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen, punkt 44).

55 Såsom framgår av domen i det ovannämnda målet Irish Farmers Association m. fl. (punkt 22) har rådet och kommissionen inte skapat en situation som skulle ha ingivit mjölkproducenterna berättigade förväntningar på att de dessförinnan indragna kvantiteterna skulle återlämnas på de angivna dagarna. Även före den dag då det system med indragningar som hade inrättats genom förordning nr 775/87 skulle upphöra att gälla, hade nämligen systemet förlängts genom förordning nr 1111/88. Även i denna förordning föreskrevs en ersättning, som i motsats till ersättningen i förordning nr 775/87, var degressiv. Vidare hade kommissionen lagt fram ett formellt förslag om minskning av referenskvantiteterna utan ersättning, vilket den offentliggjorde den 31 december 1991 (EGT C 337, s. 35). Vid den tidpunkt då de således förlängda systemen upphörde att gälla, det vill säga den 31 mars 1992, kunde mjölkproducenterna avslutningsvis inte vara omedvetna om det fortlöpande överskottet i mjölkproduktionen och följaktligen om behovet av att bibehålla systemet med avgifter. Varaktigheten av systemet med tillfälliga indragningar var således, från och med att det hade trätt i kraft och sedan det förnyats, väsentligen bunden till varaktigheten av systemet med tilläggsavgifter.

- 56 Vid detta förhållande kan sökanden, som inte heller anfört någon omständighet som talar mot detta konstaterande, inte göra gällande att de svarande institutionerna skulle ha gett upphov till en berättigad förväntning hos honom.
- 57 Inte heller sökandens beslut att göra investeringar till följd av sitt förvärv av de kompletterande referenskvantiteterna från de nationella myndigheterna kan grunda någon berättigad förväntning hos honom. Det finns i detta avseende skäl att påpeka att han påstår sig ha förvärvat dessa kvantiteter åren 1990 och 1991. Under denna period var referenskvantiteterna emellertid föremål för tillfälligt upphörande med tillämpning av förordning nr 1111/88. Vid tidpunkten för förvärvet av de ifrågavarande kvantiteterna kan sökanden inte ha varit omedveten om överskottsproduktionen av mjölk och att det fanns åtgärder som syftade till upphörande av referenskvantiteterna som visserligen var förenade med en degressiv ersättning men ändå visade att marknaden befann sig i en särskild situation. Vid detta förhållande kan det — oberoende av om förvärvet av de kompletterande referenskvantiteterna stred mot de då gällande bestämmelserna, vilket kommissionen har hävdat — konstateras att sökanden genom att förvärva dessa kompletterande referenskvantiteter har fattat ett ekonomiskt beslut vars konsekvenser han måste acceptera.
- 58 Talan kan således inte heller bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättandet av likhetsprincipen

— Parternas argument

- 59 Sökanden anser att minskningen av referenskvantiteterna i förordning nr 816/92 är rättsstridig i den utsträckning som det föreskrivs ett enhetligt minskningstal för alla jordbruksföretag, vilket i praktiken leder till större konsekvenser för ett litet jordbruksföretag än för ett stort. Genomförandet av en enhetlig minskningskvot

strider således mot likabehandlingsprincipen. Detta innebär även ett åsidosättande av artikel 39 i fördraget.

60 Rådet har påpekat att domstolen redan har ogillat liknande argument i sina domar i de ovannämnda målen Spanien mot rådet och Hierl. I den sistnämnda domen ansåg domstolen att det förhållandet att upphörandet av referenskvantiteter tillämpades lika på såväl stora som små mjölkproducenter inte innebar något åsidosättande av artikel 39 i fördraget. Detta måste även gälla i förevarande fall.

61 Rådet anser att den ifrågasatta förordningen, även om den skulle vara rättsstridig, i vart fall inte strider mot överordnade rättsnormer som syftar till att skydda den enskildes rättigheter. Den kan därför inte ha orsakat den påstådda skadan.

62 Kommissionen har erinrat om att domstolen i domen i det ovannämnda målet Hierl (punkt 19) har förklarat att den omständigheten att en åtgärd som har vidtagits inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden kan få annorlunda verkningar för vissa producenter inte kan anses som diskriminering om åtgärden har vidtagits på grundval av objektiva kriterier. Kommissionen anser därför, såsom förstainstansrätten avgjorde i domen i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet (punkt 117), att minskningen av den individuella referenskvantiteten utan ersättning som genomfördes under perioden 1992/93 i enlighet med förordning nr 816/92 inte utgör en rättsstridig handling. De skadeståndsanspråk som sökanden grundar på detta förhållande kan således inte godtas.

— Förstainstansrättens bedömning

63 Likhetsprincipen kräver att jämförbara förhållanden inte behandlas olika och att olika förhållanden inte behandlas på samma sätt, om det inte finns objektiva skäl

för en sådan behandling. De åtgärder som omfattas av den gemensamma organisationen av marknaden kan därför inte differentieras efter region eller andra produktions- eller konsumtionsvillkor annat än på grundval av objektiva kriterier som säkerställer en proportionell fördelning av fördelar och nackdelar mellan de berörda parterna (se domarna i de ovannämnda målen Spanien mot rådet, punkt 25, och Irish Farmers Association m. fl., punkt 34, samt förstainstansrättens dom i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 113).

- 64 Den omständigheten att en åtgärd som har vidtagits inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden kan få annorlunda verkningar för vissa producenter, beroende på att deras produktion är av en särskild natur, kan således inte anses som diskriminering om åtgärden har vidtagits på grundval av objektiva kriterier, anpassade till behovet av att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar i sin helhet (domstolens dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozetti, REG 1985, s. 2301, punkt 34). Detta är fallet när det gäller det nu aktuella systemet med tillfälligt upphörande som är utformat på så sätt att de indragna kvantiteterna är proportionella mot referenskvantiteterna (se domen i det ovannämnda målet Hierl, punkt 19, och domen i de ovannämnda förenade målen O'Dwyer m. fl. mot rådet, punkt 117).
- 65 Således kan talan inte heller vinna bifall på den tredje grunden.
- 66 Av vad som har anförts ovan följer att det inte har visats att den påstådda skadan har orsakats av en rättsstridig handling från institutionernas sida. Yrkandet om skadestånd skall således ogillas. Det är inte nödvändigt att pröva om de övriga villkoren för ansvar är uppfyllda.

Rättegångskostnader

- 67 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, skall denne förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med rådets och kommissionens yrkanden.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

- 1) Yrkandet om ogiltigförklaring avvisas.
- 2) Skadeståndsyrkandet ogillas.
- 3) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 juli 1998.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande