

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

16. april 1997²⁰

I sag T-541/93,

James Connaughton, Thomas Fitzsimons og Patrick Griffin, henholdsvis Kilbeggan, Askeaton og Clonmel (Irland), ved solicitor Oliver Ryan-Purcell ved James O'Reilly, SC, og barrister Philippa Watson, og med valgt adresse i Luxembourg hos Fyfe Business Centre, 29, rue Jean-Pierre Brasseur,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Arthur Brautigam og Michael Bishop, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

²⁰ Processprog: engelsk.

og

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved John D. Colahan, siden ved Steven T. Braviner, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienter,

hvori der i medfør af EØF-traktatens artikel 173 er nedlagt påstand om annullation af Rådets 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), navnlig forordningens artikel 8 og 14,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne C.W. Bellamy, A. Kalogeropoulos, V. Tiili og R. M. Moura-Ramos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 21. maj 1996,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og retlig baggrund

- 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 at undlade at markedsføre mælk i en periode på fem år eller at omstille besætningerne.
- 2 Inden for rammerne af den ved forordningen indførte ordning indgik sagsøgerne, der er mælkeproducenter i Irland, forpligtelser til ikke-markedsføring eller til omstilling af deres produktion.
- 3 I 1984 udstedte Rådet for at råde bod på en fortsat overproduktion 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«.
- 4 Ved 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, herefter »forordning nr. 857/84«) blev referencemængden for hver enkelt producent fastsat på grundlag af den produktion, der var leveret i et referenceår, nemlig kalenderåret 1981, idet medlemsstaterne dog kunne vælge kalenderåret 1982 eller kalenderåret 1983. Forordningen blev 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 (EØF) nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11, herefter »forordning nr. 1371/84«).

- 5 Sagsøgernes ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelser dækkede disse referencår. Da de ikke havde produceret mælk i de pågældende år, kunne de ikke få tildelt en referencemængde og således heller ikke markedsføre mælk, der var fritaget for tillægsafgiften.
- 6 Ved domme af 28. april 1988 i sagerne Mulder (120/86, Sml. s. 2321) og Von Deetzen (170/86, Sml. s. 2355) fastslog Domstolen, at forordning nr. 857/84, som suppleret ved forordning nr. 1371/84, er ugyldig som følge af en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 7 Med henblik på at opfylde disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 84, s. 2, herefter »forordning nr. 764/89«). I medfør af denne ændringsforordning fik de producenter, der havde indgået ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelser, tildelt en »særlig« referencemængde. Disse producenter kaldes »SLOM I-producenter«.
- 8 Tildelingen af en særlig referencemængde var undergivet flere betingelser. Visse af disse betingelser blev kendt ugyldige af Domstolen ved domme af 11. december 1990 i sagerne Spagl (C-189/89, Sml. I, s. 4539) og Pastätter (C-217/89, Sml. I, s. 4585).
- 9 På baggrund af disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift for mælk og mejeriprodukter (EFT L 150, s. 35, herefter »forordning nr. 1639/91«), hvorved de berørte producenter fik tildelt en særlig referencemængde. Disse producenter kaldes »SLOM II-producenter«.

- 10 En af de producenter, som stod bag det søgsmål, der førte til, at forordning nr. 857/84 blev kendt ugyldig, havde i mellemtiden sammen med andre producenter anlagt erstatningssøgsmål mod Rådet og Kommissionen med påstand om erstatning for de tab, de havde lidt som følge af, at de ikke havde fået tildelt en referencemængde i forbindelse med anvendelsen af forordningen. Ved dom af 19. maj 1992 i de forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (Sml. I, s. 3061, herefter »Mulder II-dommen«), fastslog Domstolen, at Fællesskabet er ansvarligt for de pågældende tab. Det fremgår af dommen, at enhver producent, der har været forhindret i at markedsføre mælk, alene fordi han har påtaget sig en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse, i princippet har krav på erstatning for de herved lidte tab.
- 11 På baggrund af det store antal berørte producenter og i betragtning af vanskelighederne ved at forhandle individuelle løsninger offentliggjorde Rådet og Kommissionen den 5. august 1992 meddelelse 92/C 198/04 (EFT C 198, s. 4, herefter »meddelelsen« eller »meddelelsen af 5. august«). Efter heri at have redegjort for, hvad Mulder II-dommen indebærer, 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 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. Endelig forsikrede institutionerne producenterne om, at deres rettigheder ikke ville blive berørt af, at de ikke rettede henvendelse til institutionerne fra tidspunktet for offentliggørelsen af meddelelsen og frem til vedtagelsen af de praktiske regler for betaling af erstatningen.
- 12 I fortsættelse af meddelelsen af 5. august udstedte Rådet 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, herefter »forordning nr. 2187/93«). Forordningen hjemler et tilbud om en fast erstatning til de producenter, der har fået tildelt særlige referencemængder i henhold til forordning nr. 764/89 og nr. 1639/91.

- 13 I henhold til artikel 8 i forordning nr. 2187/93 tilbydes erstatningen kun for den periode, for hvilken retten til erstatning ikke er forældet. Datoen for afbrydelsen af forældelsen på fem år efter artikel 43 i Domstolens statut er datoen for kravets fremsættelse over for en af Fællesskabets institutioner eller datoen for registrering af et søgsmål for Domstolen eller senest den 5. august 1992, dvs. datoen for offentliggørelsen af ovennævnte meddelelse [artikel 8, stk. 2, litra a)]. Erstatningsperioden begynder fem år forud for datoen for afbrydelsen af forældelsen og ophører på det tidspunkt, hvor producenten fik tildelt en særlig referencemængde i medfør af forordning nr. 764/89 og nr. 1639/91.
- 14 Ifølge artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 2187/93 indebærer en accept af tilbuddet et afkald på enhver form for yderligere krav mod fællesskabsinstitutionerne for det omtvistede tab.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. oktober 1993 har sagsøgerne anlagt sag med påstand om annullation af forordning nr. 2187/93, navnlig forordningens artikel 8 og 14.
- 16 Den 19. november 1993 fremsatte sagsøgerne en begæring om foreløbige forholdsregler, idet de anmodede Retten om at udsætte gennemførelsen af forordning nr. 2187/93, navnlig forordningens artikel 14, stk. 4, og at pålægge Rådet og Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at sagsøgerne kunne få udbetalt den faste erstatning i henhold til den anfægtede forordning uden at skulle hæve de anlagte erstatningssøgsmål. Ved kendelse af 1. februar 1994 (sagerne T-278/93 R, T-555/93 R, T-280/93 R og T-541/93 R, Jones m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 11) bestemte Rettens præsident, at begæringen ikke kunne tages til følge.
- 17 Ved kendelse af 30. august 1994 er det blevet tilladt Kommissionen og Det Forenede Kongerige at intervenere til støtte for Rådets påstande. Sagsøgerne har efter indgivelsen af intervenienternes skriftlige indlæg ikke fremsat bemærkninger inden for den fastsatte frist.

18 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. maj 1996, med undtagelse af intervenienten Det Forenede Kongerige, som ikke var repræsenteret.

19 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 2187/93, navnlig artikel 8 og 14, annulleres.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises; subsidiært: Rådet frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Den ene intervenient, Kommissionen, har nedlagt påstand om, at sagen afvises, subsidiært, at Rådet frifindes.

22 Den anden intervenient, Det Forenede Kongerige, har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

Parternes anbringender og argumenter

23 Sagsøgerne har fremført tre anbringender til støtte for annullationspåstanden. De gør for det første gældende, at den anfægtede forordning udgør en ukorrekt

opfyldelse af Mulder II-dommen, og at der er sket en tilsidesættelse af princippet om redelighed, »estoppel«-princippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for det andet at det er sket en fejlagtig anvendelse af bestemmelserne i artikel 43 i EF-statutten for Domstolen, og for det tredje at forordningen udsætter producenterne for økonomisk tvang. Rådet har i sit svarskrift, støttet af intervenienterne, Kommissionen og Det Forenede Kongerige, bestridt disse anbringender og påstået sagen afvist.

Formaliteten

- 24 Rådet har fremført to anbringender til støtte for afvisningspåstanden. Det gør som det første anbringende gældende, at forordning nr. 2187/93 ikke berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt. Det andet anbringende går ud på, at forordningen ikke kan anfægtes af producenterne i deres egenskab af modtagere af et tilbud om erstatning.
- 25 Kommissionen har i sit indlæg støttet Rådets påstande uden dog at fremføre selvstændige anbringender.
- 26 Der skal først tages stilling til det andet anbringende til støtte for afvisningspåstanden, idet undersøgelsen af den anfægtede retsakts virkninger logisk bør gå forud for behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt retsakten berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt.

Virkningerne af den anfægtede retsakt

Parternes argumentation

- 27 Rådet gør gældende, at forordning nr. 2187/93 ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse. Den har ikke nogen bindende virkninger, idet den ikke ændrer producenternes retsstilling, uden at de giver samtykke hertil, dvs. accepterer det i forordningen indeholdte tilbud.

- 28 Kommissionen fremfører det samme argument i forbindelse med sin argumentation om, at den anfægtede retsakt ikke berører sagsøgerne umiddelbart, idet den understreger, at forordningen giver sagsøgerne et tilbud, som de frit kan vælge at acceptere eller afslå.
- 29 Sagsøgerne har ikke taget stilling til dette anbringende.

Rettens bemærkninger

- 30 Kun retsakter, der har bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, Rettens kendelse af 30.11.1992, sag T-36/92, SFEI m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2479, præmis 38, og af 21.10.1993, forenede sager T-492/93 og T-492/93 R, Nutral mod Kommissionen, Sml. II, s. 1023, præmis 24, samt Rettens dom af 22.10.1996, sag T-154/94, Comité des salines de France og Compagnie des salins du Midi et des salines de l'Est mod Kommissionen, Sml. II, s. 1377, præmis 37).
- 31 I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af fjerde betragtning til forordning nr. 2187/93 og af forordningens artikel 1, 8 og 14 læst i sammenhæng, at forordningen indfører en ordning med tilbud om erstatning til SLOM I- og SLOM II-producenterne. Der anvendes således i fjerde betragtning og i artikel 8 og 14 ordet »tilbud«, formuleringerne »erstatningen tilbydes kun ...« og »erstatningen tilbydes« samt udtrykket »tilbud om erstatning«. Det fremgår ligeledes af fjerde betragtning og navnlig af forordningens artikel 11, at der er tale om faste tilbud, idet de beregnes uden hensyntagen til de tab, der konkret er lidt, eller til den enkelte producents nærmere situation. Producenterne har en frist på to måneder til at acceptere tilbuddet. En accept af tilbuddet indebærer et afkald på enhver form for yderligere krav mod institutionerne for det lidt tab (artikel 14, stk. 4). Hvis tilbuddet derimod ikke accepteres, er det ikke længere bindende for institutionerne (artikel 14, stk. 3), men producenterne vil fortsat have mulighed for at anlægge en erstatningssag mod Fællesskabet.

- 32 Som anført af Rådet, giver forordning nr. 2187/93 således blot hjemmel til, at der gives de mælkeproducenter, der har lidt tab som følge af anvendelsen af forordning nr. 857/84, et tilbud om erstatning for den i henhold til artikel 8 fastsatte periode. Reglerne om dette faste tilbud giver nærmere bestemt producenterne mulighed for at kræve, at de får tilbuddet, og der gives dem en frist på to måneder til at acceptere tilbuddet. Det følger af tilbuddets karakter, at en accept heraf har visse konsekvenser, idet en sådan accept indebærer et afkald på enhver form for yderligere krav mod institutionerne. Det er imidlertid overladt til producenterne at vurdere, om de vil acceptere tilbuddet.
- 33 Såfremt en producent ikke accepterer tilbuddet, forbliver han i nøjagtig samme situation, som hvis den omhandlede forordning ikke var blevet udstedt, idet han bevarer retten til at anlægge et erstatningssøgsmål i medfør af traktatens artikel 178 og 215.
- 34 Det fremgår således af den anfægtede forordnings indhold, at Rådet i realiteten har givet de producenter, der havde ret til erstatning, en yderligere mulighed for at opnå en sådan. Producenterne havde som nævnt allerede mulighed for at anlægge en erstatningssag i medfør af traktatens artikel 178 og 215. Da antallet af berørte producenter (jf. ovenfor, præmis 11) ifølge betragtningerne til forordning nr. 2187/93 udelukker, at der tages hensyn til den enkeltes individuelle situation, giver den anfægtede retsakt dem mulighed for at opnå den erstatning, de har ret til, uden at anlægge erstatningssøgsmål.
- 35 Forordning nr. 2187/93 har således i relation til producenterne karakter af et forligsforslag, som producenterne selv vælger, om de vil acceptere, og det udgør et alternativ til en retslig løsning af tvisten. De berørte producenters retsstilling påvirkes ikke negativt, idet den anfægtede retsakt ikke begrænser deres rettigheder. Den giver tværtimod blot en yderligere mulighed for at opnå en erstatning.

- 36 Artikel 8 og 14 i forordning nr. 2187/93, som sagsøgenes annullationspåstand særligt er rettet mod, fastsætter blot den periode, for hvilken der tilbydes en erstatning, og konsekvenserne af en accept af tilbuddet. Da det imidlertid er frivilligt, om man vil acceptere tilbuddet, afgør hver enkelt producent, der har modtaget et forligsforslag, selv, om de pågældende bestemmelsers virkninger indtræder.
- 37 Under disse omstændigheder, og når henses til retspraksis vedrørende retsakter, der alene giver udtryk for en institutions hensigt (Domstolens dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289), finder Retten, at forordning nr. 2187/93, for så vidt som den hjemler et tilbud til producenterne, ikke er en retsakt, som producenterne kan anfægte ved et annullations-søgsmål.
- 38 Bortset fra tilbuddet om erstatning og betingelserne herfor, har forordning nr. 2187/93 ingen retsvirkninger i forhold til producenterne. De bestemmelser i forordningen, der ikke vedrører tilbuddet om erstatning og betingelserne herfor, finder nemlig kun anvendelse på de nationale myndigheder.
- 39 Sagen må herefter afvises, uden at det er fornødent at undersøge det første anbringende til støtte for afvisningspåstanden.

Sagens omkostninger

- 40 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstande. Intervenienterne, Det Forenede Kongerige og Kommissionen, bærer deres egne omkostninger jf. procesreglementets artikel 87, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling)

- 1) Sagen afvises.
- 2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Rådet for Den Europæiske Unions omkostninger.
- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Saggio

Bellamy

Kalogeropoulos

Tiili

Moura-Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. april 1997.

H. Jung

A. Saggio

Justitssekretær

Præsident