

RETTENS DOM (en enkelt dommer)

21. juni 2000 *

I sag T-537/93,

Hervé Tromeur, Fuzunec (Frankrig), først ved advokaterne C. Larzul og F. Buffet, Rennes, derefter ved advokat A. Delanoé, Rennes, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. May, 398, route d'Esch,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent A. M. Colaert, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat M. Núñez Müller, Hamburg, og med valgt adresse hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

* Processprog: fransk.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Berscheid, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat M. Núñez Müller, Hamburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgte,

angående en påstand i medfør af EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2 (nu artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF), om erstatning af det tab, sagsøgeren har lidt ved, at han har været forhindret i at markedsføre mælk som følge af Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13), som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS

sat af dommer R.M. Moura Ramos,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

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

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

- 1 I 1977 udstedte Rådet med henblik på at nedbringe en overskudsproduktion af mælk inden for Fællesskabet forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1). Ved forordningen blev producenterne tilbudt en præmie for at påtage sig en forpligtelse til at undlade at markedsføre mælk i en periode på fem år eller omstille besætningerne.
- 2 Trods mange producenters indgåelse af sådanne forpligtelser, fortsatte overproduktionen i 1983. Rådet udstedte derfor forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 (EFT L 90, s. 10) om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT 1968 I, s. 169). Ved den nye artikel 5c i forordningen blev der indført en »tillægsafgift« på de mængder mælk, som producenterne leverer, og som overstiger en »referencemængde«.
- 3 Ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13) blev referencemængden for hver enkelt producent fastsat på grundlag af den produktion, der var leveret i et referenceår, nemlig kalenderåret 1981, med forbehold af muligheden for

medlemsstaterne for at vælge kalenderåret 1982 eller 1983. Den Franske Republik valgte 1983 som referenceår.

- 4 De ikke-markedsføringsforpligtelser, som visse producenter havde indgået i medfør af forordning nr. 1078/77, dækkede de referenceår, der var valgt. De producenter, der ikke havde produceret mælk i de pågældende år, kunne ikke få tildelt en referencemængde og således heller ikke markedsføre mælk, der var fritaget for tillægsafgiften.
- 5 Ved domme af 28. april 1988 i sagerne Mulder (sag 120/86, Sml. s. 2321, herefter »Mulder I-dommen«) og von Deetzen (sag 170/86, Sml. s. 2355) fastslog Domstolen, at forordning nr. 857/84, som suppleret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1371/84 af 16. maj 1984 om gennemførelsesbestemmelserne for den tillægsafgift, der er omhandlet i artikel 5c i forordning nr. 804/68 (EFT L 132, s. 11), er ugyldig som følge af, at den tilsidesætter princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 6 Med henblik på at opfylde disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2). I medfør af denne ændringsforordning fik de producenter, der havde indgået ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelser, tildelt en »særlig« referencemængde (også benævnt »kvote«).
- 7 Tildelingen af en særlig referencemængde var undergivet flere betingelser. Visse af disse betingelser, der navnlig angik tidspunktet for ikke-markedsføringsforpligtelsens ophør, blev kendt ugyldige af Domstolen ved domme af 11. december 1990 i sagerne Spagl (sag C-189/89, Sml. I, s. 4539) og Pastätter (sag C-217/89, Sml. I, s. 4585).

- 8 På baggrund af disse domme udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 150, s. 35), som ophævede de forpligtelser, der var blevet kendt ugyldige, hvorefter de berørte producenter kunne få tildelt en særlig referencemængde.
- 9 I dom af 19. maj 1992 i sagerne Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (forenede sager C-104/89 og C-37/90, Sml. I, s. 3061, herefter »Mulder II-dommen«) fastslog Domstolen, at Fællesskabet var ansvarligt for de tab, der var forvoldt visse mælkeproducenter, som havde været forhindret i at markedsføre mælk som følge af anvendelsen af Rådets forordning nr. 857/84, fordi de havde påtaget sig nogle forpligtelser i medfør af forordning nr. 1078/77.
- 10 På foranledning af denne dom offentliggjorde Rådet og Kommissionen den 5. august 1992 meddelelse 92/C 198/04 (EFT C 198, s. 4). Efter heri at have redegjort for virkningerne af Mulder II-dommen tilkendegav institutionerne med henblik på at give dommen fuld virkning, at de ville vedtage de praktiske regler for betaling af erstatning til de pågældende producenter. Indtil vedtagelsen af de omhandlede regler forpligtede institutionerne sig til over for enhver producent, der havde krav på erstatning, at give afkald på at påberåbe sig forældelsen i henhold til artikel 43 i EØF-statutten for Domstolen. Forpligtelsen var dog betinget af, at retten til erstatning ikke var forældet på tidspunktet for offentliggørelsen af meddelelsen eller på det tidspunkt, hvor producenten havde rettet henvendelse til en af institutionerne.
- 11 Rådet udstedte derpå forordning (EØF) nr. 2187/93 af 22. juli 1993 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed (EFT L 196, s. 6). Forordningen hjemler et tilbud om en fast erstatning til de producenter, som under nærmere angivne omstændigheder har lidt tab ved anvendelsen af den ordning, som var omhandlet i Mulder II-dommen.

Faktiske omstændigheder

- 12 Sagsøgeren, der er landmand i Fuzunec (Frankrig), indgik en forpligtelse til at omstille sin malkekvægsbesætning til kødproduktion i henhold til forordning nr. 1078/77. Forpligtelsen ophørte den 15. november 1983, og han har efter denne dato ikke genoptaget sin mælkeproduktion.

- 13 I skrivelse af 6. oktober 1988 til præfekten i Finistère gav sagsøgeren udtryk for sin utilfredshed med den situation, han befandt sig i efter indførelsen af mælkekvoterne. Han præciserede endvidere, at han på grund af de urimelige finansielle omkostninger ikke kunne producere mælk uden kvote.

- 14 Den 20. februar 1992 ansøgte sagsøgeren om tildeling af en referencemængde i henhold til forordning nr. 1639/91. De nationale myndigheder afslog ansøgningen ved afgørelse af 30. september 1992 under henvisning til, at den var indgivet for sent. Sagsøgeren har aldrig fået tildelt en referencemængde af de nationale myndigheder.

- 15 Efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 2187/93 anmodede sagsøgeren om at få tilsendt et tilbud om erstatning som omhandlet i denne forordning. Anmodningen blev afvist med henvisning til, at sagsøgeren ikke — som foreskrevet i forordningen — havde fået tildelt en endelig referencemængde.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret den 12. oktober 1993 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 17 Ved kendelse af 12. november 1993 udsatte Retten sagen, indtil Domstolen havde afsagt dom i de forenede sager C-104/89 (Mulder m.fl. mod Kommissionen) og C-37/90 (Heinemann mod Rådet og Kommissionen).
- 18 Ved kendelse af 10. februar 1999, og efter at have hørt parterne på et uformelt møde den 30. september 1998, besluttede formanden for Fjerde Udvidede Afdeling at genoptage behandlingen af sagen.
- 19 Den 6. juli 1999 blev sagen henvist til en afdeling bestående af tre dommere.
- 20 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og anmodet sagsøgeren om at besvare en række spørgsmål skriftligt.
- 21 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 14, stk. 2, og artikel 51 har Fjerde Afdeling henvist sagen til Moura Ramos, der har behandlet sagen som eneste dommer.

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

23 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— De sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren en erstatning på 1 299 643,76 FRF med rente 8% p.a. fra den 19. maj 1992.

— De sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

Parternes argumenter

- 25 Sagsøgeren har anført, at han har lidt skade som følge af, at han ikke fik tildelt en referencemængde efter forordning nr. 857/84, der er blevet erklæret ugyldig af Domstolen. Endvidere har Domstolen i Mulder-II-dommen fastslået, at forordningen er i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hos de producenter, der havde påtaget sig en ikke-markedsførings- eller omstillingsforpligtelse, og som forventede at kunne genoptage mælkeproduktionen, efter at disse forpligtelser var ophørt. Under disse omstændigheder påhviler det Rådet og Kommissionen at erstatte tabet.
- 26 I denne sammenhæng har sagsøgeren bestridt de sagsøgtes bemærkning om, at han frivilligt skulle være ophørt med at producere mælk. Han har gjort gældende, at han, efter Mulder-I-dommen, faktisk ansøgte præfekten i Finistère om tildeling af en særlig referencemængde den 6. oktober 1988, hvilket viser, at han ønskede at producere mælk.
- 27 Med hensyn til beregningen af erstatningens størrelse har sagsøgeren påberåbt sig den retspraksis, hvorefter det tab, der skal erstattes, udgøres af forskellen mellem på den ene side den indtægt, sagsøgeren kunne have haft under normale omstændigheder ved leverancer af mælk, som han ville have foretaget, såfremt han i perioden mellem den 1. april 1984 og den 29. marts 1989 havde fået tildelt en kvote (de hypotetiske indtægter), og på den anden side den indtægt, han faktisk har haft ved en eventuel erstatningsvirksomhed (de alternative indtægter). Sagsøgeren har beregnet sit tab til 1 299 643,76 FRF svarende til den årlige mælkemængde, der er lagt til grund for fastlæggelsen af omstillingspræmien, dvs. 156 509 liter, multipliceret med den gennemsnitlige pris pr. liter mælk, dvs. 2 FRF. For fem år og tre måneder bliver beløbet i alt 1 643 344 FRF, hvorfra skal trækkes 343 701,24 FRF, som stammer fra hans erstatningsvirksomhed.

- 28 Han har i den forbindelse tilføjet, at den erstatningsvirksomhed, han valgte, nærmere bestemt kødproduktion, viste sig at være en økonomisk katastrofe, da kødpriserne faldt fra 1984, mens mælkepriserne fordobledes fra det tidspunkt.
- 29 Endelig gør han gældende, at hans krav ikke er forældet, idet institutionerne er forpligtet til at give Mulder-II-dommen fuld virkning i relation til alle producenter, der har godtgjort at have lidt et tab som følge af, at de ikke kunne få tildelt en referencemængde fra 1984 og fremefter.
- 30 Rådet anfører for det første, at sagsøgerens krav er uberettiget, for det andet, at det for en stor dels vedkommende er forældet, og for det tredje, at størrelsen af det påståede tab er overvurderet.

Rettens bemærkninger

- 31 Fællesskabet kan kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold efter traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), for det tab, institutionerne har forvoldt, såfremt visse betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen kritiseres for at have udvist, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det hævdede tab (Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 18, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exportateurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 80).
- 32 Med hensyn til situationen for de mælkeproducenter, der havde indgået en ikke-markedsføringsforpligtelse, er Fællesskabet erstatningsansvarligt over for hver

enkelt producent, der har lidt et erstatteligt tab, som følge af at han har været forhindret i at levere mælk i medfør af forordning nr. 857/84 (Mulder II-dommen, præmis 22).

- 33 Dette erstatningsansvar skyldes tilsidesættelsen af den berettigede forventning, som producenter, tilskyndet af en fællesskabsretsakt til at indstille markedsføringen af mælk i en begrænset periode af hensyn til almenvellet og mod betaling af en præmie, kunne have med hensyn til deres ikke-markedsføringsforpligtelses begrænsede virkninger (Mulder I-dommen, præmis 24, og von Deetzen-dommen, præmis 13). Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er dog ikke til hinder for, at der — af årsager, som ikke har noget at gøre med ikke-markedsføringsforpligtelsen — under en ordning som tillægsafgiftsordningen pålægges en producent begrænsninger som følge af, at han ikke har markedsført mælk i en bestemt periode, der ligger forud for ikrafttrædelsen af den nævnte ordning (Rettens dom af 13.1.1999, sag T-1/96, Böcker-Lensing og Schulze-Beiering mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 41).
- 34 Sagsøgeren har gjort gældende, at anvendelsen af forordning nr. 857/84 ville medføre en ulovlig nægtelse af en referencemængde i perioden fra den 1. januar 1984 til den 29. marts 1989. Det ville have skuffet sagsøgerens berettigede håb om at kunne genoptage mælkeproduktionen ved ophøret af hans omstillingsperiode.
- 35 Under disse omstændigheder bør det først undersøges, om de anbringender, sagsøgeren har fremført til støtte for et erstatningskrav, er berettigede, navnlig om der består en ulovlig adfærd fra institutionernes side, og om der er indtrådt det hævdede tab.
- 36 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis påhviler det den part, som gør gældende, at Fællesskabet har pådraget sig ansvar, at fremlægge afgørende beviser for det påberåbte tabs eksistens og omfang og at godtgøre, at der er en årsagsforbindelse mellem dette tab og fællesskabsinstitutionernes påklagede adfærd (jf. bl.a.

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

- 37 Det bemærkes endvidere, at sagsøgeren ikke genoptog sin mælkeproduktion ved udløbet af omstillingsperioden den 15. november 1983, selv om forordning nr. 857/84 først trådte i kraft den 1. april 1984, og han på daværende tidspunkt havde en besætning af ammekøer (jf. hans skrivelse af 6.10.1988).
- 38 Selv om sagsøgeren gør gældende, at han allerede i 1984 henvendte sig til de franske myndigheder for at kunne genoptage sin mælkeproduktion, må det lægges til grund, at han først den 20. februar 1992, dvs. efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1639/91, har ansøgt om tildeling af en referencemængde. I øvrigt fremgår det af sagens akter og svarene på Rettens skriftlige spørgsmål, at sagsøgeren ikke har ansøgt om tildeling af en referencemængde inden for den i forordningen fastsatte frist, hvilket ifølge sagsøgeren skyldes manglende information fra de franske myndigheders side.
- 39 Sagsøgeren findes ikke at have godtgjort at have foretaget andre skridt, der kan bevise, at han havde til hensigt at genoptage produktionen ved udløbet af omstillingsperioden. De eneste oplysninger, der er fremlagt i sagen, nemlig de skrivelser, hvori sagsøgeren meddeler de franske myndigheder, at han vil genoptage mælkeproduktionen, er således først fra den 6. oktober 1988. De kan derfor ikke godtgøre, at sagsøgeren havde til hensigt at genoptage mælkeproduktionen ved ophøret af hans omstillingsforpligtelse i 1983.
- 40 Heraf følger, at sagsøgeren ikke med føje kan påstå, at han har haft en berettiget forventning om at kunne genoptage sin mælkeproduktion, som blev skuffet ved den pågældende fællesskabslovgivning.

- 41 Ganske vist har sagsøgeren i 1992 ansøgt om tildeling af en referencemængde, men han kan ikke gøre en berettiget forventning om at kunne genoptage mælkeproduktionen på et hvilket som helst tidspunkt i fremtiden gældende. På områder med en fælles markedsordning, hvor der sker en løbende tilpasning til ændringer i den økonomiske situation, kan de erhvervsdrivende ikke have en berettiget forventning om, at de ikke underlægges begrænsninger som følge af eventuelle markedspolitiske eller strukturpolitiske bestemmelser (jf. i denne retning Domstolens dom af 17.6.1987, forenede sager 424/85 og 425/85, Frico, Sml. s. 2755, præmis 33, Mulder I-dommen, præmis 23, von Deetzen-dommen, præmis 12, og dommen i sagen Böcker-Lensing og Schulze-Beiering mod Rådet og Kommissionen, præmis 47).
- 42 Det følger af ovenstående, at Fællesskabet ikke ifalder ansvar over for sagsøgeren for anvendelsen af forordning nr. 857/84. Det er herefter uforholdsmæssigt at undersøge, om de øvrige ansvarsbetingelser er opfyldt.
- 43 Det er ligeledes uforholdsmæssigt at tage stilling til spørgsmålet om forældelse.
- 44 De sagsøgte skal således frifindes.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN

- 1) Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

- 2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

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

H. Jung

Justitssekretær

R.M. Moura Ramos

Afdelingsformand