

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)  
den 31 januari 2001 \*

I mål T-76/94,

**Rendert Jansma**, Engelbert (Nederländerna), företrädd av advokaterna E.H. Pijnacker Hordijk och H.J. Bronkhorst, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrädd av A.-M. Colaert, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av T. van Rijn, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten H.-J. Rabe, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

\* Rättegångspråk: nederländska.

angående en talan om skadestånd, med tillämpning av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG), för den skada sökanden har lidit på grund av att han har varit förhindrad att saluföra mjölk med tillämpning av rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 132, s. 11),

meddelar

### FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Tiili samt domarna R.M. Moura Ramos och P. Mengozzi,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 17 maj 2000,

följande

### Dom

#### Tillämpliga bestämmelser

- 1 För att minska en överskottsproduktion av mjölk inom gemenskapen antog rådet år 1977 förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett

bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkbesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215). I denna förordning erbjöds producenterna möjlighet att skriftligen åta sig att antingen avstå från att saluföra mjölk eller att ställa om besättningarna under en period av fem år i utbyte mot ett bidrag.

- 2 Trots att ett stort antal producenter gjorde sådana åtaganden förelåg fortfarande överskottsproduktion år 1983. Rådet antog således förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52). I den nya artikeln 5c i denna förordning infördes en "tilläggsavgift" för de kvantiteter mjölk som levereras av producenter som överskrider en "referenskvantitet".
- 3 I rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13) fastställdes en referenskvantitet för varje producent på grundval av den produktion som levererats under ett referensår, nämligen kalenderåret 1981, med möjlighet för medlemsstaterna att välja kalenderår 1982 eller 1983. Konungariket Nederländerna valde sistnämnda år som referensår.
- 4 De åtaganden om avstående från saluförande som vissa producenter under-tecknade i enlighet med förordning nr 1078/77 omfattade de referensår som hade fastställts. Eftersom producenterna inte hade producerat någon mjölk under dessa år, kunde de inte tilldelas någon referenskvantitet och följaktligen inte heller saluföra någon mjölk utan tilläggsavgift.
- 5 I domar av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321, nedan kallad domen i målet Mulder I), och i mål 170/86, von Deetzen (REG 1988, s. 2355), ogiltigförklarade domstolen förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt

kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 132, s. 11), med anledning av att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts.

- 6 För att rätta sig efter dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2). Med stöd av denna ändringsförordning erhöll de producenter som skriftligen hade åtagit sig att avstå från saluförande en "särskild" referenskvantitet (även kallad kvot).
- 7 För att denna särskilda referenskvantitet skulle tilldelas producenterna krävdes att ett flertal villkor skulle vara uppfyllda. Enligt artikel 3b.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 1546/88 av den 3 juni 1988 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 139, s. 12), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1033/89 av den 20 april 1989 (EGT L 110, s. 27), skulle en begäran om tilldelning av en särskild referenskvantitet "lämnas in av den sökande producenten till den behöriga myndighet som utsetts av medlemsstaten... på villkor att producenten kan visa att han fortfarande helt eller delvis driver samma jordbruksföretag som han drev vid tidpunkten... för sin begäran om bidrag".
- 8 Andra villkor, som bland annat rörde den tidpunkt då åtagandet om avstående från saluförande löpte ut, ogiltigförklarades av domstolen genom domarna av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539), och i mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585).
- 9 Till följd av dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35), som upphävde de krav som hade fastställts vara ogiltiga och på så sätt möjliggjorde en tilldelning av en särskild referenskvantitet till de berörda producenterna.

- 10 I dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 1992, s. I-3061, svensk specialutgåva, volym 12, s. 55, nedan kallad domen i målet Mulder II), förklarade domstolen att gemenskapen var ansvarig för de skador som vissa mjölkproducenter, vilka hade förhindrats att saluföra sin mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84, hade åsamkats, eftersom de gjort vissa åtaganden enligt förordning nr 1078/77.
- 11 Med anledning av denna dom offentliggjorde rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 (EGT C 198, s. 4). Efter att ha erinrat om innebörden av domen i målet Mulder II, och i syfte att ge detta avgörande full verkan, uttryckte institutionerna sin avsikt att anta tillämpningsföreskrifter för ersättning till de berörda producenterna. Institutionerna åtog sig att innan dessa föreskrifter antogs avstå från att åberopa den preskription som följer av artikel 43 i EEG-stadgan för domstolen gentemot varje ersättningsberättigad producent. Åtagandet var emellertid underordnat villkoret att rätten till ersättning ännu inte skulle vara preskriberad den dag då meddelandet offentliggjordes eller den dag då producenten hade hänvänt sig till en av institutionerna.
- 12 Rådet antog därefter förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om ett erbjudande om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som tillfälligt har varit förhindrade att utöva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6). I förordningen föreskrivs en möjlighet till en schablonmässig ersättning till de producenter som hade tilldelats en slutgiltig referenskvantitet och lidit skada i samband med tillämpningen av de bestämmelser som avses i domen i målet Mulder II.
- 13 I en dom av den 27 januari 2000 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 2000, s. I-203), beslutade domstolen i fråga om de skadeståndsbelopp som sökandena hade begärt.

## Bakgrund till tvisten

- 14 Sökanden är mjölkproducent i Nederländerna. Sökanden åtog sig skriftligen att avstå från saluförande enligt förordning nr 1078/77. Åtagandet upphörde att gälla den 15 december 1984, varför sökanden inte producerade någon mjölk under det referensår som hade valts med stöd av förordning nr 857/84. Till följd därav tilldelades han inte någon referenskvantitet sedan denna förordning hade trätt i kraft.
  
- 15 År 1983, innan hans åtagande upphörde, köpte sökanden det jordbruksföretag som han fram till dess hade hyrt och förvärvade ungboskap i syfte att återuppta mjölkproduktionen år 1984.
  
- 16 Sedan nämnda åtagande hade upphört började sökanden åter producera mjölk. Eftersom han nekades en referenskvantitet, ålades han emellertid att betala tilläggsavgifter avseende jordbrukssäsongerna 1985/1986 och 1986/1987.
  
- 17 Den 2 mars 1987 tvingades han sälja sitt jordbruksföretag.
  
- 18 Sedan förordning nr 764/89 hade trätt i kraft köpte sökanden år 1989 ett jordbruksföretag i Groningen (Nederländerna), där han återupptog mjölkproduktionen.
  
- 19 I en skrivelse av den 31 mars 1989, ställd till rådet och kommissionen, uppgav sökanden tillsammans med 351 andra producenter som till följd av ett åtagande enligt förordning nr 1078/77 inte hade levererat någon mjölk under referensåret, vilka allmänt kallas SLOM-producenter och finns uppräknade i en bilaga till nämnda brev, genom sin advokat att de höll gemenskapen ansvarig för den skada som de hade lidit på grund av de bestämmelser i förordning nr 857/84 som var

ogiltiga, vilket domstolen hade slagit fast i domen i målet Mulder I. Institutionerna svarade inte på denna skrivelse.

- 20 Den 26 juni 1989 begärde sökanden att han skulle tilldelas en referenskvantitet med stöd av förordning nr 764/89. Denna begäran avslogs den 24 augusti 1989 med motiveringen att sökanden inte längre drev samma jordbruksföretag som han hade drivit vid den tid då han åtog sig att upphöra med saluförande (SLOM-jordbruksföretaget). Sökanden tvingades sälja jordbruksföretaget i Groningen.
- 21 Han överklagade både beslutet om avslag på begäran om en kvot och besluten om tilläggsavgifter vid nationell domstol utan framgång. Avslagsbeslutet vann därför laga kraft.
- 22 Sökandens företrädare yrkade genom en skrivelse av den 14 juli 1992 att preskriptionen skulle anses avbruten, för sökanden och de producenter som nämndes i bilagan till skrivelsen av den 31 mars 1989, på dagen för denna skrivelse. I en skrivelse av den 22 juli 1992 svarade generaldirektören vid rådets rättstjänst att preskriptionsfristen hade börjat löpa på nytt för de 348 producenter som inte hade väckt talan, av vilka sökanden var en. Han medgav dock att skrivelsen av den 14 juli 1992 skulle kunna betraktas som en ny framställning av producenterna enligt artikel 43 i stadgan för domstolen. Han uppgav vidare att rådet inte skulle göra någon invändning om preskription från detta datum fram till den 17 september 1992, i den mån berörda personers rätt att begära skadestånd inte redan var preskriberad den 14 juli 1992. Slutligen angav han följande.

”Inom denna frist skall institutionerna sträva efter att gemensamt anta föreskrifter för utgivande av skadestånd i enlighet med domstolens dom.

Fram till dess behöver således inte talan väckas vid domstolen för att preskriptionen skall avbrytas.

Om inga föreskrifter [har] antagits den 17 september detta år, kommer rådet att upplysa er om hur ni [bör] gå vidare i ärendet.”

- 23 Genom en skrivelse av den 10 september 1993, angående skadestånd till vissa producenter inom ramen för förordning nr 2187/93, uppgav kommissionen följande till de nederländska myndigheterna.

”En lista bifogas över de SLOM-sökande som genom att vända sig till kommissionen, rådet eller domstolen har avbrutit preskriptionen av rätten att begära skadestånd enligt gemenskapens institutioners allmänna meddelande av den 5 augusti 1992.”

- 24 Sökandens namn stod på listan, och den 31 mars 1989 angavs som det datum då preskriptionen hade avbrutits för honom enligt meddelandet av den 5 augusti 1992.

#### Förfarandet och parternas yrkanden

- 25 Sökanden har väckt denna talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 14 februari 1994.



- 26 Förstainstansrätten förklarade genom beslut av den 31 augusti 1994 målet vilande fram till dess att domstolen avkunnat dom i de förenade målen C-104/89 (Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen) och C-37/90 (Heinemann mot rådet och kommissionen).
- 27 Ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning beslutade den 11 mars 1999, efter att ha hört parterna vid ett informellt sammanträde den 30 september 1998, att förfarandet i målet skulle återupptas.
- 28 Målet hänsköts genom beslut av den 7 oktober 1999 till en avdelning sammansatt av tre domare.
- 29 Ordföranden på fjärde avdelningen beviljade, genom beslut av den 23 februari 2000, sökanden rättshjälp.
- 30 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en processledningsåtgärd uppmanades sökanden att inkomma med vissa handlingar samt att skriftligen besvara en fråga.
- 31 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid förhandlingen den 17 maj 2000.

32 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— i första hand förplikta gemenskapen att till honom utge ett skadestånd på 2 895 916,18 nederländska gulden (NLG) samt dröjsmålsränta med 8 procent per år från och med den 19 maj 1992,

— i andra hand förplikta gemenskapen att utge ersättning med det belopp som rätten finner skäligt, ett belopp som emellertid inte får understiga 252 132 NLG, vilket motsvarar det belopp som skall utges enligt förordning nr 2187/93, samt dröjsmålsränta med 8 procent per år från och med den 19 maj 1992,

— förplikta gemenskapen att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Rådet har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— i första hand avvisa talan,

— i andra hand bestämma att skadestånd endast skall utges för perioden mellan den 11 februari och den 29 mars 1989 samt fastställa en frist på tolv månader inom vilken parterna skall komma överens om skadeståndets storlek,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättsfrågorna

35 Sökanden har gjort gällande att förutsättningarna för att hålla gemenskapen skadeståndsansvarig för de skador som han har lidit är uppfyllda. Svarandena har bestritt detta och hävdat att talan inte kan tas upp till prövning i sak, eftersom rätten till den ersättning som sökanden begär är preskriberad.

36 Innan frågan om preskription prövas, skall det undersökas huruvida gemenskapen kan vara skadeståndsansvarig enligt artikel 215 i EG-fördraget (nu artikel 288 EG) och i så fall fram till vilket datum.

*Gemenskapens skadeståndsansvar*

## Parternas argument

- 37 Sökanden har hävdat att han är en av de mjölkproducenter som har hindrats från att utöva sin verksamhet, då han inte har kunnat saluföra någon mjölk sedan 1984 utan att betala en tilläggsavgift. Han anser att han har rätt till skadestånd för hela den skada som han har lidit, och fortfarande lider på grund av den uppkomna situationen, vilket domstolen har slagit fast i domen i målet Mulder II.
- 38 Sökanden har vidare anfört att det faktum att han inte uppfyller villkoren för att erbjudas ersättning enligt förordning nr 2187/93 inte frångår gemenskapen dess skyldighet att utge skadestånd, eftersom gemenskapens skadeståndsansvar följer av artikel 215 i fördraget.
- 39 Sökanden har tillbakavisat svarandenas påstående att orsakssambandet mellan den rättsstridighet som förordning nr 857/84 är behäftad med och den påstådda uteblivna vinsten skulle ha brutits vid försäljningen av SLOM-jordbruket år 1987. Den rättsstridiga vägran att tilldela honom en kvot år 1984 medförde nämligen att han inte kunde uppfylla de ekonomiska åtaganden som han hade gjort gentemot sin bank för att finansiera de investeringar som gjorde det möjligt för honom att återuppta mjölkproduktionen efter den period då han inte saluförde någon mjölk, varför han hade tvingats sälja sitt SLOM-jordbruk.
- 40 Denna situation upprepades enligt sökanden sedan han hade köpt jordbruksföretaget i Groningen. Till följd av den andra vägran att tilldela honom en kvot var han tvungen att sälja även detta jordbruksföretag.

- 41 Beviset för att han hela tiden har haft för avsikt att återuppta mjölkproduktionen och inte frivilligt lade ner produktionen, vilket svarandena har hävdad, är enligt sökanden att han behöll alla sina anläggningar och maskiner sedan han hade sålt SLOM-jordbruksföretaget för att kunna använda dem på nytt.
- 42 Sökanden har hävdad att hans situation därmed skiljer sig avsevärt från situationen för sökanden i mål T-246/93, Bühring mot rådet och kommissionen (förstainstansrättens dom av den 4 februari 1998, REG 1998, s. II-171, punkt 51), i vilken det kunde konstateras att Günther Bührings jordbruksföretag inte längre var livskraftigt då hans SLOM-åtagande upphörde, på grund av att han hade fattat dåliga ekonomiska beslut innan hans kvotansökan avslogs. I sökandens eget fall var försäljningen av SLOM-jordbruksföretaget däremot en direkt konsekvens av ett sådant avslag.
- 43 Eftersom sökanden tvingades sälja sitt SLOM-jordbruksföretag som en direkt följd av nämnda avslag, kunde han enligt honom själv dessutom omöjligen år 1989 uppfylla de villkor för tilldelning av en kvot som uppställdes för SLOM-producenterna i gemenskapslagstiftningen.
- 44 Svarandena har medgivit att sökanden när hans åtagande upphörde befann sig i en situation där han omöjligen kunde återuppta mjölkproduktionen på samma sätt som sökanden i målen Mulder. Eftersom han sålde sitt SLOM-jordbruksföretag år 1987 och därmed upphörde att producera mjölk, kan han emellertid varken påstå sig ha varit berättigad till någon referenskvantitet år 1989, sedan förordning nr 764/89 hade trätt i kraft, eller ha lidit någon skada efter denna försäljning. Det är endast de skador som sökanden led fram till den dag då han förlorade SLOM-jordbruksföretaget som kan anses vara ersättningsbara på grund av att han inte tilldelades någon referenskvantitet, vilket förstainstansrätten enligt svarandena slog fast i domen i det ovan nämnda målet Bühring mot rådet och kommissionen (punkterna 51 och 52). Det finns inget orsakssamband mellan den ogiltighet som förordning nr 857/84 ursprungligen var behäftad med och den skada som sökanden påstår sig ha lidit efter försäljningen av företaget.

- 45 Av handlingarna i målet framgår enligt svarandena att sökandens ekonomiska situation var oviss redan före utgången av den period då han avstod från saluförande.
- 46 Beträffande principen i artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88, att referenskvantiteterna är knutna till den mark för vilken de har tilldelats, har rådet uppgivit att denna princip gäller såväl för SLOM-producenter som för andra producenter och att de förstnämnda således inte kan diskrimineras genom principen.
- 47 Sökanden kan enligt svarandena för övrigt inte göra gällande att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts sedan han hade lagt ned mjölkproduktionen, eftersom det framgår av fast rättspraxis att en aktör som frivilligt har upphört med sin produktion under en period inte har någon berättigad förväntning på att han i framtiden kommer att kunna återuppta produktionen på samma villkor som gällde tidigare och inte kommer att omfattas av eventuella marknadspolitiska eller strukturpolitiska bestämmelser som antagits under tiden (domen i målet Mulder I, punkt 23).
- 48 I vart fall upphörde den ogiltighet som förordning nr 857/84 var behäftad med när rådet antog förordningarna nr 764/89 och 1639/91, varför gemenskapen inte kan hållas ansvarig för skador som har uppkommit sedan dessa texter antogs.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 49 Gemenskapens utomobligatoriska ansvar, enligt artikel 215 andra stycket i fördraget, för skada som orsakas av institutionerna förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är

rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80—200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1981, s. 3211, punkt 18, och förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 80).

- 50 Vad beträffar situationen för mjölkproducenter som skriftligen har åtagit sig att avstå från saluförande, omfattar gemenskapens ansvar varje producent som lidit en skada på grund av att han har varit förhindrad att leverera mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84 (domen i målet Mulder II, punkt 22).
- 51 Detta ansvar är grundat på en kränkning av producenternas berättigade förväntningar på att deras åtagande om avstående från saluförande, som de uppmuntrades till genom en åtgärd av gemenskapen och som avsåg ett avbrott i mjölkförsäljningen för en begränsad tid, i det allmännas intresse och mot bidrag, var begränsat (domen i målet Mulder I, punkt 24 och i det ovannämnda målet von Deetzen, punkt 13).
- 52 Sökanden har hävdats att han har förorsakats en skada på grund av att han rättsstridigt förvägrats en referenskvantitet till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84. Han har sagt sig ha lidit skadan under en period som började den 15 december 1984, då hans åtagande att avstå från saluförande upphörde, och som fortfarande löper, eftersom han aldrig har tilldelats någon kvot.
- 53 Rätten noterar beträffande begäran om skadestånd avseende perioden mellan den 15 december 1984 och den 2 mars 1987, då sökanden sålde sitt SLOM-jordbruksföretag, att det inte har bestritts att han inte har kunnat saluföra någon mjölk utan tilläggsavgift på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84 och att motsvarande skada kan tillskrivas gemenskapen i enlighet med den rättspraxis som har redogjorts för.

- 54 Beträffande den skada som sökanden påstår sig ha lidit efter den 2 mars 1987 har svarandena däremot bestridit skadeståndsskyldighet för gemenskapen med motiveringen att det inte finns något orsakssamband mellan sökandens försäljning av SLOM-jordbruksföretaget och tillämpningen av förordning nr 857/84 i hans fall.
- 55 Under dessa omständigheter skall det undersökas om sökanden genom vad han har anfört kan visa att det föreligger ett orsakssamband mellan institutionernas rättsstridiga förfarande och den skada han påstår sig ha lidit.
- 56 Rätten erinrar inledningsvis om att sökandens begäran att tilldelas en kvot med tillämpning av förordning nr 764/89 sedan denna hade trätt i kraft avlogs med tillämpning av artikel 3a.1 i förordning nr 1546/88 (se punkt 7 ovan), enligt vilken en särskild referenskvantitet endast kunde tilldelas om producenten kunde visa att han vid dagen för begäran helt eller delvis drev SLOM-jordbruksföretaget.
- 57 I detta hänseende erinrar rätten om att SLOM-producenterna tilldelades referenskvantiteter med stöd av rådets och kommissionens förordningar, vars syfte var att komma till rätta med en situation som hade orsakats av en tidigare antagen rättsstridig rättsakt. Genom det villkor som föreskrevs i ovannämnda artikel 3a ville lagstiftaren försäkra sig om att kvoterna skulle gagna dem som verkligen hade för avsikt att producera mjölk och undvika att producenter skulle ansöka om referenskvantiteter endast för att dra ekonomiska fördelar av detta.
- 58 Emellertid kan en producent, även om han inte har tilldelats någon kvot på grund av att han inte uppfyllde de villkor som hade uppställts i den gemenskapslagstiftning som införts för att kompensera för det faktum att förordning 857/84 var ogiltig, ha haft en berättigad förväntning på att det skulle vara möjligt att återuppta mjölkproduktionen vid den tidpunkt då hans åtagande upphörde.



- 59 Härav följer att gemenskapen kan bli skadeståndsskyldig gentemot SLOM-producenter som har förblivit utestängda från mjölkmarknaden sedan förordning nr 764/89 trädde i kraft av skäl som i sin tur beror på de bristfälliga bestämmelserna om tilldelning av kvoter som infördes genom förordning nr 857/84, om sökanden visar att det föreligger ett orsakssamband mellan det faktum att han förvägrades en kvot enligt nämnda förordning och den omständighet som gjorde att hans ansökan om kvot enligt förordning nr 764/89 avslogs, det vill säga i förevarande fall försäljningen av SLOM-jordbruksföretaget.
- 60 Det framgår av handlingarna i målet samt av svaren på förstainstansrättens frågor att sökanden sålde sitt SLOM-jordbruksföretag år 1987 av skäl som är direkt knutna till det faktum att han inte tilldelades någon kvot sedan hans åtagande att avstå från saluförande hade upphört år 1984. Det framgår bland annat av skriftväxlingen mellan sökanden och hans bank att det finansiella stöd som han fick för att återuppta mjölkproduktionen år 1985 beviljades och beräknades med utgångspunkt från de intäkter som han skäligen kunde räkna med att få från denna produktion från och med år 1985. Trots att sökanden förvägrades en kvot år 1984 återupptog han mjölkproduktionen under jordbrukssäsongerna 1985/1986 och 1986/1987, men eftersom han ålades att betala tilläggsavgifter fick han inte tillräckligt stora intäkter för att kunna uppfylla sina ekonomiska åtaganden, varför han tvingades sälja sitt SLOM-jordbruksföretag den 2 mars 1987 (se särskilt domen av *College van Beroep voor het Bedrijfsleven* av den 13 juli 1994).
- 61 I motsats till vad svarandena har hävdats vid förhandlingen framgår det vidare av handlingarna i målet att sökandens ekonomiska åtaganden var nödvändiga för att han skulle kunna återuppta mjölkproduktionen efter fem års uppehåll. Sökanden använde nämligen det banklån på 360 000 NLG som han hade tagit till att finansiera köpet av tio hektar mark som han tidigare hade hyrt inom ramen för sin mjölkproducerande verksamhet och för vilken arrendeavtalet gick ut, till att finansiera inköpet av 30 kalvar och till att strukturera om sina ladugårdar.
- 62 Mot bakgrund av dessa omständigheter finner rätten att de skador som sökanden har lidit sedan han sålde sitt SLOM-jordbruksföretag år 1987 inte skall anses bero på hans eget bristande förutseende eller dåliga förvaltning utan på det

rättsstridiga förvägrandet av en referenskvantitet år 1984 med tillämpning av förordning nr 857/84.

- 63 Härav följer att gemenskapen kan vara skadeståndsansvarig för den skada som sökanden har lidit från och med den 15 december 1984 fram till denna dag.
- 64 Fastställandet av ersättningsbeloppet förutsätter emellertid att omfattningen av rätten till skadestånd bestäms, det vill säga i synnerhet den period för vilken en ersättning skall utgå. Det skall därför undersökas om och i så fall i vilken utsträckning sökandens anspråk är preskriberat.

### *Frågan om preskription*

#### Parternas argument

- 65 Sökanden har hävdat att preskriptionen för hans ansökan avbröts genom skrivelsen av den 31 mars 1989. Han har hävdat att han genom denna skrivelse tillsammans med 351 andra SLOM-producenter meddelade institutionerna att de höll gemenskapen ansvarig för sina uteblivna vinster på grund av vägran att tilldela dem kvoter sedan förordning nr 857/84 hade trätt i kraft. Eftersom institutionerna i meddelandet av den 5 augusti 1992 förband sig att inte göra någon invändning om preskription gentemot de producenter som, i likhet med sökanden, redan hade vänt sig till institutionerna för att begära ersättning och

vars rätt att begära skadestånd vid denna tidpunkt inte redan var preskriberad, skulle detta avstående tillämpas på sökanden från den 31 mars 1989.

- 66 Beträffande skrivelsen av den 22 juli 1992 från generaldirektören för rådets rättsavdelning har sökanden hävdad att denna upphörde att gälla i detta avseende genom det senare meddelandet av den 5 augusti 1992.
- 67 Vidare har sökanden hävdad att Dierk Booss, kommissionens rättstjänst och den som vid tidpunkten i fråga var ansvarig för handläggningen av SLOM-ärenden, per telefon bekräftade för sökandens företrädare att preskriptionen avbröts genom skrivelsen av den 31 mars 1989.
- 68 Enligt sökanden sände kommissionen till de nederländska myndigheterna en kort tid efter det att förordning nr 2187/93 hade trätt i kraft dessutom en lista över alla de SLOM-producenter, inklusive sökanden, som kunde göra anspråk på ersättning.
- 69 Svarandenas inställning strider enligt sökanden mot meddelandet av den 5 augusti 1992, i vilket de uttryckligen uppmanade SLOM-producenterna att inte väcka skadeståndstalan mot gemenskapen. Den är vidare diskriminerande i det avseendet att kommissionen inte har gjort någon invändning om preskription gentemot andra nederländska SLOM-producenter, som har erbjudits ersättning och vars namn också fanns med på den lista som var bilagd skrivelsen av den 31 mars 1989.
- 70 I andra hand har sökanden medgivit att hans talan kan vara preskriberad avseende en period om fem månader och elva dagar. Denna tidsrymd motsvarar

perioden mellan den sista dagen för att väcka talan om ersättning mot kommissionen enligt artikel 10 i förordning nr 2187/93, det vill säga den 30 september 1993, och den dag då talan väcktes, det vill säga den 14 februari 1994.

- 71 Svarandena har gjort gällande att sökandens anspråk är preskriberat i sin helhet. De har uppgivit att preskriptionsfristen började att löpa den 15 december 1984, då förordning nr 857/84 blev tillämplig i hans fall. Preskriptionsfristen löpte således ut den 2 mars 1992, fem år efter försäljningen av SLOM-jordbruksföretaget den 2 mars 1987, såvida den inte har avbrutits.
- 72 Svarandena har hävdat att skrivelsen av den 31 mars 1989 i motsats till vad sökanden har påstått inte avbröt preskriptionen, eftersom ingen talan väcktes därefter, såsom föreskrivs i artikel 43 i stadgan för domstolen. Sökanden kan inte heller dra fördel av att institutionerna i meddelandet av den 5 augusti 1992 avstod från att göra preskriptionsinvändningar, eftersom sökandens rätt preskriberades före detta datum.
- 73 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att sökandens talan, även om verkan av meddelandet av den 5 augusti 1992 var att preskriptionen tillfälligt sköts upp fram till den 30 september 1993, det vill säga under 13 månader och 26 dagar, ändå är preskriberad avseende den skada som sökanden har lidit före den 18 december 1987 (sex år, en månad och 26 dagar innan talan väcktes den 14 februari 1994). Det tillfälliga uppskjutandet gagnar emellertid inte sökanden, eftersom det är uteslutet att gemenskapen är skadeståndsansvarig avseende tiden efter försäljningen av SLOM-jordbruket den 2 mars 1987 (se ovan, punkt 44).
- 74 Svarandena har gjort gällande att kommissionen inte på något sätt diskriminerar sökanden genom sin praxis att inte göra någon preskriptionsinvändning gentemot

de producenter som finns på listan i bilagan till skrivelsen av den 31 mars 1989 och som kan få ett erbjudande enligt förordning nr 2187/93. Kommissionen avstod endast från att göra preskriptionsinvändningar gentemot de producenter som uppfyllde de villkor som slogs fast i domen i målet Mulder II och som fick ett erbjudande enligt förordning nr 2187/93.

- 75 Svarandena har sammanfattningsvis anfört att preskriptionsfristen började löpa den 15 december 1984. Efter försäljningen av SLOM-jordbruket den 2 mars 1987 hade sökanden inte längre rätt till någon referenskvantitet, varför han efter detta datum inte har lidit någon ersättningsbar skada. Eftersom preskriptionsfristen inte avbröts löpte den ut den 2 mars 1992.

#### Förstainstansrättens bedömning

- 76 Preskriptionsfristen i artikel 43 i stadgan för domstolen, vilken är tillämplig på förfarandet vid förstainstansrätten med stöd av artikel 46 i samma stadga, kan inte börja löpa förrän samtliga förutsättningar för skadeståndsskyldigheten är uppfyllda och i synnerhet inte — i sådana fall då skadeståndsskyldigheten grundas på en normgivningsakt — innan de skadebringande verkningarna av denna akt har uppstått (förstainstansrättens dom av den 16 april 1997 i mål T-20/94, Hartmann mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-595, punkt 107).
- 77 I förevarande fall har sökanden lidit skada på grund av att han inte har kunnat utnyttja någon referenskvantitet från den dag då han, efter det att hans åtagande

om avstående från saluförande hade upphört, hade kunnat återuppta sina mjölkleveranser utan att åläggas att betala någon tilläggsavgift om han inte hade nekats tilldelning av en referenskvantitet, det vill säga från och med den 15 december 1984, vilken är den tidpunkt då förordning nr 857/84 var tillämplig på hans fall. Det är således vid denna tidpunkt som villkoren för en skadeståndstalan gentemot gemenskapen var uppfyllda och som preskriptionsfristen började löpa.

78 För att avgränsa den period under vilken skadorna har uppkommit, konstaterar rätten att dessa inte har orsakats vid samma tillfälle. De har bestått under en viss tid, nämligen så länge som sökanden inte kunde erhålla någon referenskvantitet. Det är fråga om en fortlöpande skada, som upprepas varje dag (se domen i det ovan nämnda målet Hartmann mot rådet och kommissionen, punkt 132). Rätten till ersättning avser således på varandra följande perioder som påbörjas varje dag då saluförande inte har varit möjligt.

79 Eftersom det i förevarande fall finns ett orsakssamband mellan vägran att bevilja en kvot och sökandens försäljning av sitt SLOM-jordbruksföretag den 2 mars 1987, upphörde inte den skada som sökanden lidit på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84 nämnda datum, vilket var fallet i domen i det ovan nämnda målet Bühring mot rådet och kommissionen (punkt 70). Sökanden fortsatte att lida skada sedan förordning nr 764/89 och, i synnerhet, förordning nr 1033/89 trädde i kraft, eftersom sökanden åter förhindrades att erhålla någon mjölkkvot under hela den kvarstående tid under vilken bestämmelserna om tilläggsavgifter skulle vara tillämpliga. I förhållande till dagen för utfärdande av den rättsakt som medför preskriptionsavbrott är följaktligen preskriptionen i artikel 43 i stadgan för domstolen tillämplig på perioden fem år före denna dag utan att detta påverkar de anspråk som har uppkommit under senare perioder (domen i det ovan nämnda målet Hartmann mot rådet och kommissionen, punkt 132).

80 Det framgår av ovanstående att det är nödvändigt att fastställa den dag då preskriptionsfristen avbröts för att kunna bestämma i vilken mån sökandens anspråk har preskriberats.

- 81 Enligt artikel 43 i domstolens stadga avbryts preskriptionen endast genom att talan väcks vid domstolen eller genom att den skadelidande dessförinnan gör framställning hos en av gemenskapens behöriga institutioner. I det sistnämnda fallet avbryts emellertid preskriptionen endast om det efter framställningen väcks talan inom de frister som föreskrivs i artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) respektive i artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG) (domstolens dom av den 5 april 1973 i mål 11/72, Giordano mot kommissionen, REG 1973, s. 417, punkt 6 och förstainstansrättens dom av den 25 november 1998 i mål T-222/97, Steffens mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-4175, punkterna 35 och 42).
- 82 Härav följer för det första att sökanden inte med framgång kan göra gällande att preskriptionen avbröts enligt artikel 43 i stadgan för domstolen genom skrivelsen av den 31 mars 1989 ställd till institutionerna, eftersom ingen talan vid förstainstansrätten väcktes därefter.
- 83 Sökanden har emellertid gjort gällande att svarandena genom meddelandet av den 5 augusti 1992 förband sig att inte göra någon invändning om preskription mot honom från och med den 31 mars 1989, då han vände sig till institutionerna.
- 84 Rätten erinrar i detta hänseende om att det avstående från att åberopa preskription som gjordes i meddelandet av den 5 augusti 1992 var en ensidig handling som i syfte att begränsa antalet fall av väckt talan avsåg att uppmuntra producenterna att invänta genomförandet av det i förordning nr 2187/93 föreskrivna systemet för schablonmässig ersättning (domen i det ovannämnda målet Steffens mot rådet, punkt 38).
- 85 Detta meddelande avsåg specifikt de producenter vars rätt till ersättning ännu inte hade preskriberats den dag då meddelandet offentliggjordes i den officiella

tidningen eller den dag då de redan hade vänt sig till en av institutionerna (se punkt 11 ovan). Med det sistnämnda avsåg svarandena de producenter som hade vänt sig till institutionerna innan nämnda meddelande offentliggjordes för att begära ersättning med stöd av domen i målet Mulder II och vilka hade ombetts att inte väcka skadeståndstalan i avvaktan på systemet för schablonmässig ersättning. Syftet med att nämna dessa producenter var nämligen att deras rätt till ersättning skulle kvarstå.

- 86 Rätten konstaterar emellertid att skrivelsen av den 31 mars 1989 aldrig besvarades av svarandena och att dessa därför vid denna tidpunkt inte åtog sig några förpliktelser gentemot sökanden. Under dessa omständigheter kan sökanden inte åberopa meddelandet av den 5 augusti 1992.
- 87 För det andra kan inget avseende fästas vid argumentet att sökandens namn fanns med på en lista över de producenter gentemot vilka förbindelsen i meddelandet av den 5 augusti 1992 att inte göra någon invändning om preskription hade gjorts, som kommissionen tillsände de nederländska myndigheterna sedan förordning nr 2187/93 hade trätt i kraft.
- 88 Rätten erinrar inledningsvis om att denna lista tillsändes de nationella myndigheterna för att dessa — för det fall de mottog anspråk på ersättning inom ramen för det förlikningsförfarande som föreskrivs i förordning nr 2187/93 — skulle känna till från vilket datum preskription av begäran var avbruten. I listan gjordes ingen åtskillnad mellan de SLOM-producenter som befann sig i samma situation som sökandena i målet Mulder II och som således kunde få ett förlikningsbud



inom ramen för förordning nr 2187/93 och dem som i likhet med sökanden inte hade tilldelats någon kvot och således inte omfattades av en sådan förlikningsmöjlighet. Sökandens namn fanns således med på listan av misstag.

- 89 Ett sådant misstag har emellertid inte varit av det slaget att det har kunnat övertyga sökanden om att han berördes av förbindelsen i meddelandet av den 5 augusti 1992 och att preskriptionen av hans anspråk avbröts den 31 mars 1989. När listan i fråga sändes, den 10 september 1993, kunde sökanden nämligen redan veta att han inte skulle få något erbjudande om förlikning enligt förordning nr 2187/93 och att han till följd därav inte berördes av nämnda förbindelse.
- 90 För det tredje är svarandenas inställning angående preskription av förevarande talan inte diskriminerande i förhållande till kommissionens inställning till de SLOM-producenter som har erbjudits ersättning, eftersom sökanden, såsom har anmärkts (se ovan, punkt 88), befinner sig i en annan situation än dem till vars förmån förordning nr 2187/93 antogs.
- 91 För det fjärde noterar rätten endast att sökandens uppgifter om vad Dierk Booss påstås ha uppgivit inte på något sätt har bestyrkts.
- 92 Härav följer att det endast är talans väckande den 14 februari 1994 som har kunnat avbryta preskriptionen. Rådet uppgav emellertid i en skrivelse av den 22 juli 1992 (se ovan, punkt 22) att det betraktade skrivelsen av den 14 juli 1992 som en framställning enligt artikel 43 i stadgan för domstolen, gjord av sökanden och de andra producenter som ännu inte hade väckt talan, och att rådet skulle avstå från att göra någon invändning angående preskription från detta datum fram till den 17 september 1992 (det vill säga tre månader efter det att domslutet i målet Mulder II den 17 juni 1992 offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas*

*officiella tidning*). Detta gjordes i enlighet med den praxis som institutionerna vid denna tidpunkt tillämpade gentemot producenter som vände sig till dem med begäran om ersättning för sina skador.

93 Således skall verkningarna av institutionernas åtagande att inte göra någon preskriptionsinvändning gentemot de berörda producenterna i syfte att förmå dessa att inte väcka talan fastställas.

94 I motsats till vad institutionerna har hävdad kan preskriptionsfristen inte enbart på grund av att sökanden inte väckte talan inom den frist som anges i artikel 43 i stadgan för domstolen, räknat från den 17 september 1992, anses ha börjat löpa på nytt den 14 juli 1992, som om institutionerna aldrig hade gjort åtagandet. Detta var nämligen en ensidig rättshandling som institutionerna vidtog i syfte att förmå sökanden att inte väcka talan. Svarandena kan sålunda inte dra fördel av att sökanden valde ett handlings sätt som enbart gynnade dem.

95 Preskriptionsfristen var därför tillfälligt uppskjuten under perioden mellan den 14 juli 1992, vilket är det datum som rådet uppgav i sin skrivelse till sökanden, och den 17 september 1992.

96 Det följer av rättspraxis (domen i det ovannämnda målet Hartmann mot rådet och kommissionen, punkt 140) att ersättning kan utges för en period av fem år före den dag då preskriptionen har avbrutits, det vill säga den 14 februari 1994. Eftersom preskriptionsfristen har varit uppskjuten mellan den 14 juli 1992 och den 17 september 1992, det vill säga under två månader och tre dagar, skall ersättning emellertid utges för perioden mellan den 11 december 1988 och dagen för denna dom.

*Ersättningsbeloppet*

## Parternas argument

- 97 Beträffande beräkningen av skadeståndet har sökanden hävdat att han är berättigad till en högre ersättning än den som SLOM-producenterna kan erhålla med tillämpning av förordning nr 2187/93. Ersättningen för den skada som han hävdar att han har lidit skall, utöver den uteblivna vinsten på grund av att han har förvägrats en mjölkkvot, täcka hans kostnad för att köpa en ersättningskvot och uppgå till 2 895 916,18 NLG samt dröjsmålsränta med 8 procent per år från och med den 19 maj 1992.
- 98 Beträffande kommissionens andrahandsyrkande, att förstainstansrätten skall fastställa en frist på tolv månader för parterna att komma överens om skadeståndets storlek, har sökanden invänt att fristen, med hänsyn till att de omtvistade frågorna har utretts i det ovannämnda målet *Mulder m.fl. mot rådet* och kommissionen, bör fastställas till en avsevärt kortare tid.
- 99 Svarandena har hävdat att förstainstansrätten bör begränsa sig till att avgöra huruvida gemenskapen är skadeståndsansvarig för den skada som sökanden påstår sig ha lidit och har således avvaktat med att framställa några yrkanden beträffande skadeståndsbeloppet.
- 100 Rådet har i vart fall bestridit det belopp som sökanden har begärt, då detta är för högt och inte stämmer med de kriterier som har ställts upp i domen i målet *Mulder II*. Rådet har vidare bestritt att dröjsmålsränta skall utgå för tiden före

den slutliga domen i förevarande mål och hävdade att den begärda räntesatsen är för hög.

### Förstainstansrättens bedömning

- 101 Då förfarandet i förevarande mål återupptogs ombads parterna att koncentrera sina framställningar till frågan huruvida en rätt till skadestånd förelåg, dels för att skadeståndsbeloppet beror på under vilken period förstainstansrätten bedömer att sökanden har lidit en skada som skall ersättas av gemenskapen, dels för att parterna skulle beredas tillfälle att förhandla om skadeståndsbeloppet med utgångspunkt från de kriterier som domstolen angav i det ovan nämnda målet Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen.
- 102 Förstainstansrätten uppmanar under dessa omständigheter parterna att, mot bakgrund av förevarande dom och de närmare riktlinjer för beräkningen av skadeståndsbeloppet som har fastställts i domen i det ovan nämnda målet Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen, inom en frist på sex månader uppnå en överenskommelse i detta avseende. Om ingen överenskommelse kommer till stånd skall parterna inom den fastställda fristen inge sina beloppsmässiga yrkanden till förstainstansrätten.
- 103 För att sökanden skall hamna i samma position som han skulle ha befunnit sig i om förordning nr 857/84 inte hade varit rättsstridig, och med hänsyn till att sökanden så länge bestämmelserna om tilläggsavgifter fortsätter att tillämpas inte kan producera någon mjölk utan att åläggas att betala en sådan avgift om han inte först tilldelas en referenskvantitet, skall det belopp med vilket han beviljas ersättning emellertid bestämmas med hänsyn till bland annat kostnaden för en ersättningskvot som motsvarar den som han skulle ha tilldelats enligt förordning nr 857/84.

## Rättegångskostnader

- 104 Mot bakgrund av vad som har anförts ovan i punkt 102 skall beslut om rättegångskostnaderna meddelas senare.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) Svarandena skall ersätta sökanden för den skada som han har lidit till följd av tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den tilläggsavgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68, eftersom det i dessa förordningar inte föreskrivs om tilldelning av en referenskvantitet till de producenter som, i enlighet med ett åtagande som har gjorts enligt rådets förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar, inte har levererat mjölk under det referensår som den ifrågavarande medlemsstaten har valt.

- 2) Sökanden skall ersättas för den skada som han har lidit till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84 under perioden mellan den 11 december 1988 och dagen för denna dom. Detta belopp skall täcka kostnaden för att köpa en referenskvantitet som motsvarar den som sökanden skulle ha tilldelats enligt förordning nr 857/84.
  
- 3) Parterna skall inom en frist på sex månader från dagen för denna dom meddela förstainstansrätten vilka belopp som enligt överenskommelse skall erläggas.
  
- 4) Om ingen överenskommelse kommer till stånd skall parterna inom samma frist inge sina beloppsmässiga yrkanden till förstainstansrätten.
  
- 5) Beslut om rättegångskostnaderna kommer att meddelas senare.

Tiili

Moura Ramos

Mengozzi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 31 januari 2001.

H. Jung

P. Mengozzi

Justitiesekreterare

Ordförande