

RETTEENS DOM (Tredje Afdeling)

13. juli 1995 *

I de forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93,

Thomas O'Dwyer, Thomas Keane, Thomas Cronin og James Reidy, henholdsvis Drumdowney, Snowhill, Waterford (Irland), Corbally, Gurty Madden, Loughrea, County Galway (Irland), Ardmore, Waterford (Irland), og Carrowreagh, Cooper, Tubbercurry, County Sligo (Irland), ved Solicitor Anthony Burke og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

sagsøgere,

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 direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af

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

intervenient,

for så vidt angår sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93 angående en påstand om erstatning for den skade, sagsøgerne mener at have lidt som følge af anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31. marts 1992 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 86, s. 83), og for så vidt angår sag T-477/93 angående en påstand om erstatning for den skade, sagsøgeren mener at have lidt som følge af anvendelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 748/93 af 17. marts 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 3950/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 77, s. 16),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Biancarelli, og dommerne C.P. Briët og C.W. Bellamy,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 14. februar 1995,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og relevante fællesskabsbestemmelser

- 1 Sagsøgerne driver alle landbrug med mælkeproduktion i Irland. Deres bedrifters areal er henholdsvis 42 ha (O'Dwyer), 30 ha (Keane), 51 ha (Cronin) og 33 ha (Reidy). O'Dwyer's besætning er på 50 malkekøer, Keane's på 23, Cronin's på 32 og Reidy's på 45.
- 2 I 1984 udstedte Rådet med henblik på at modvirke overproduktionen af mælk forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning (EØF) nr. 804/68 om den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 10, herefter »forordning nr. 856/84«). Ved forordningen blev der indsat en ny artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169, herefter »forordning nr. 804/68«), hvorved der i fem på hinanden følgende tidsrum, hvert på tolv måneder, fra den 1. april 1984 blev indført en tillægsafgift (p.t. på 115% af indikativprisen for mælk) på de mængder mælk, der blev leveret og oversteg en referencemængde (»kvote«), som skulle fastsættes for enhver producent eller opkøber (stk. 1) inden for rammerne af en for hver enkelt medlemsstat fastsat »samlet garantimængde« svarende til summen af de mængder mælk, der var leveret i kalenderåret 1981, forhøjet med 1% (stk. 3), og eventuelt suppleret med en yderligere mængde fra »fællesskabsreserven« (stk. 4). Tillægsafgiften kunne efter medlemsstatens eget valg enten afkræves producenterne på grundlag af de af dem leverede mængder (»formel A«) eller opkøberne på grundlag af de mængder, som var leveret til dem af producenter, idet afgiften i så fald blev væltet over på producenterne i forhold til deres leveringer (»formel B«). Irland valgte formel B.
- 3 I 1986 blev de samlede garantimængder, da der fortsat var tale om overproduktion inden for mælkesektoren, nedsat med 2% for perioden 1987/1988 og med 1% for

perioden 1988/1989 uden godtgørelse, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1335/86 af 6. maj 1986 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 119, s. 19) og Rådets forordning (EØF) nr. 1343/86 af 6. maj 1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 119, s. 34). Nedsættelsen blev ledsaget af en ordning med godtgørelse for at ophøre med at producere, som blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1336/86 af 6. maj 1986 om fastsættelse af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 119, s. 21).

- 4 I 1987 blev der, da der fortsat ikke var ligevægt mellem udbud og efterspørgsel, ved artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 775/87 af 16. marts 1987 om midlertidig suspension af en del af referencemængderne som omhandlet i artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68 (EFT L 78, s. 5, herefter »forordning nr. 775/87«), indført en midlertidig suspension af 4% af hver referencemængde for perioden 1987/1988 og af 5,5% for perioden 1988/1989. Til opvejelse heraf gav artikel 2 i forordning nr. 775/87 hjemmel til en godtgørelse på 10 ECU pr. 100 kg for hver periode.
- 5 I 1988 blev tillægsafgiftsordningen forlænget med tre år indtil udgangen af den ottende periode på tolv måneder (dvs. til den 31.3.1992), jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1109/88 af 25. april 1988 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 110, s. 27). Samtidig opretholdt Rådet i henhold til artikel 1 i forordning (EØF) nr. 1111/88 af 25. april 1988 om ændring af forordning nr. 775/87 (EFT L 110, s. 30, herefter »forordning nr. 1111/88«) den midlertidige suspension af 5,5% af de i forordning nr. 775/87 omhandlede referencemængder for yderligere tre perioder på tolv måneder (1989/1990, 1990/1991 og 1991/1992). Artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 1111/88 gav tillige hjemmel til, at der som kompensation for suspensionen skulle ydes en gradvis faldende godtgørelse på 8 ECU pr. 100 kg for 1989/1990, 7 ECU pr. 100 kg for 1990/1991 og 6 ECU pr. 100 kg i 1991/1992.

- 6 I 1989 blev de samlede garantimængder nedsat med 1% ved Rådets forordning (EØF) nr. 3879/89 af 11. december 1989 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 378, s. 1, herefter »forordning nr. 3879/89«) med henblik på at forøge fælles-skabsreserven og dermed gøre det muligt at tildele supplerende referencemængder til visse dårligt stillede producenter. For at opretholde de ikke-suspendede referencemængders niveau uforandret blev satsen for de midlertidigt suspendede referencemængder samtidig nedsat fra 5,5% til 4,5%, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 3882/89 af 11. december 1989 om ændring af forordning nr. 775/87 (EFT L 378, s. 6, herefter »forordning nr. 3882/89«). Ved forordning nr. 3882/89 skete der endvidere en forhøjelse af godtgørelsen i henhold til forordning nr. 1111/88 til 10 ECU pr. 100 kg for 1989/1990, 8, 50 ECU pr. 100 kg for 1990/1991 og 7 ECU pr. 100 kg for 1991/1992 for at opretholde udbetalingen til producenterne af det beløb, der fulgte af suspensionssatsen på 5,5%.

- 7 I 1991 blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 1630/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 150, s. 19) gennemført en ny nedsættelse på 2% af de samlede garantimængder, for hvilken der blev ydet en godtgørelse i henhold til artikel 1 og 2 i Rådets forordning (EØF) nr. 1637/91 af 13. juni 1991 om fastsættelse af en godtgørelse i forbindelse med nedsættelsen af de i artikel 5c i forordning nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30).

- 8 Den 31. marts 1992 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 816/92 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 86, s. 83, herefter »forordning nr. 816/92«), som er den omtvistede forordning i de forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93. Første og anden betragtning til forordning nr. 816/92 lyder således:

»Gyldighedsperioden for tillægsafgiftsordningen i henhold til artikel 5c i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 ... udløber den 31. marts 1992; inden for rammerne af reformen af den fælles landbrugspolitik bør der vedtages en ny ordning, der skal

finde anvendelse indtil år 2000; i mellemtiden bør den nuværende ordning derfor videreføres i en niende tolv månedersperiode; i overensstemmelse med Kommissionens forslag vil den samlede mængde, der fastsættes i henhold til nærværende forordning, kunne forventes at blive nedsat for nævnte periode mod en godtgørelse for at fortsætte den allerede påbegyndte saneringsindsats.

Den midlertidige suspension af en del af referencemængderne for fjerde til ottende tolv månedersperiode i henhold til forordning (EØF) nr. 775/87 ... har været påkrævet som følge af markedssituationen; den vedvarende situation med overskud kræver, at 4,5% af referencemængderne for leverancer i niende periode ikke medtages i de samlede garantimængder; Rådet vil i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik træffe endelig afgørelse om, hvad der skal ske med disse mængder; på denne baggrund bør størrelsen af de pågældende mængder fastsættes for hver medlemsstat.«

9 Ved artikel 1 i forordning nr. 816/92 blev artikel 5c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 ændret, idet der blev tilføjet følgende litra:

»g) For tolv månedersperioden 1. april 1992 til 31. marts 1993 fastsættes den samlede garantimængde således i tusind tons, dog med forbehold af, at der på baggrund af Kommissionens forslag som led i reformen af den fælles landbrugspolitik kan ske en nedsættelse i periodens løb på 1%, der beregnes på grundlag af den mængde, der er omhandlet i andet afsnit:

...

Irland	4 725,600
--------	-----------

...

De i forordning (EØF) nr. 775/87 nævnte mængder, som ikke er medtaget i første afsnit, udgør i tusind tons følgende:

...

Irland	237,600
--------	---------

...

Rådet træffer endelig afgørelse om disse mængder i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik.«

- 10 Ved fire forordninger af 30. juni 1992, henholdsvis forordning (EØF) nr. 2071/92 om ændring af forordning nr. 804/68, forordning (EØF) nr. 2072/92 om fastsættelse af indikativprisen for mælk og interventionspriserne for visse mejeriprodukter for to årsperioder fra 1. juli 1993 til 30. juni 1995, forordning (EØF) nr. 2073/92 om fremme af forbruget i Fællesskabet og udvidelse af markederne for mælk og mejeriprodukter, og forordning (EØF) nr. 2074/92 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 215, henholdsvis s. 64, 65, 67 og 69) vedtog Rådet den nødvendige lovgivning, for at markedet for mælk og mejeriprodukter kunne fungere i perioden 1992/1993, uden at nævne de i forordning nr. 816/92 omhandlede ikke-medtagne referencemængder.
- 11 I en skrivelse af 16. december 1992 anmodede Irish Creamery Milk Suppliers Association på vegne af alle sine medlemmer, herunder sagsøgerne, i det væsentlige Rådet om at yde en godtgørelse for suspensionen af de i forordning nr. 816/92 omhandlede referencemængder og om ikke at gøre denne suspension permanent eller i modsat fald yde en passende godtgørelse til de berørte producenter. I en anden skrivelse af samme dato anmodede Irish Creamery Milk Suppliers Associa-

tion Kommissionen om at bekræfte, at de forslag, den havde forelagt for Rådet, ikke sigtede mod en permanent inddragelse af 4,5% af referencemængderne, eller i modsat fald trække forslagene tilbage og bekræfte, at den ville fremsætte forslag om godtgørelse for suspensionen i perioden 1992/1993 og for enhver definitiv nedsættelse af de pågældende mængder.

- 12 Da der fortsat var behov for en tillægsafgiftsordning, udstedte Rådet dernæst forordning (EØF) nr. 3950/92 af 28. december 1992 om en tillægsafgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 405, s. 1, herefter »forordning nr. 3950/92«), hvorved bestemmelserne vedrørende ordningen med referencemængder og tillægsafgifter blev videreført for yderligere syv år og kodificeret, samtidig med at den tidligere bestående fællesskabsreserve blev integreret i de samlede garantimængder (jf. navnlig første og tredje betragtning til forordning nr. 3950/92). Artikel 3 i forordning nr. 3950/92 bestemmer, at summen af de individuelle referencemængder af samme art ikke kan overstige de samlede tilsvarende mængder, der skal fastsættes for hver medlemsstat. Artikel 4 i forordning nr. 3950/92 bestemmer, at de individuelle referencemængder er lig med de mængder, der er til rådighed den 31. marts 1993, med forbehold af tilpasninger på nationalt plan, idet de ikke må overstige den samlede mængde i artikel 3.
- 13 Den 5. februar 1993 svarede Rådet Irish Creamery Milk Suppliers Association, at der ikke var truffet nogen foranstaltninger vedrørende den midlertidige suspension i henhold til forordning nr. 816/92 under Rådets møde den 14.— 17. december 1992.
- 14 Den 17. februar 1993 svarede Kommissionen Irish Creamery Milk Suppliers Association, at Rådets beslutninger på grundlag af Kommissionens forslag var truffet i

almenhedens interesse og således ikke kunne tage hensyn til alle særinteresser i enhver henseende. Kommissionen henviste i skrivelsen ligeledes til »vedtagelsen af Rådets forordning, som gør de i forordning (EØF) nr. 775/87 omhandlede mængder til en definitiv nedsættelse uden yderligere kompensation«.

- 15 Den 17. marts 1993 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 748/93 om ændring af forordning nr. 3950/92 (EFT L 77, s. 16, herefter »forordning nr. 748/93«), som er den omtvistede forordning i sag T-477/93. De tre sidste betragtninger til forordning nr. 748/93 lyder således:

»Det er bydende nødvendigt at fastsætte medlemsstaternes samlede garantimængder med virkning fra den 1. april 1993 for at undgå, at forordning (EØF) nr. 3950/92 ikke kan anvendes på grund af manglende retsfor skrifter.

Indtil der træffes en ny afgørelse, bør de samlede garantimængder, der gælder pr. 31. marts 1993, forhøjet med mængderne i den på denne dato eksisterende fælleskabsreserve, videreføres.

Fastsættelsen i denne forordning af de samlede garantimængder vil om nødvendigt blive tilpasset samtidigt med, at samtlige de problemer, der er forbundet med prisfastsættelsen for produktionsåret 1993/1994, skal tages op til overvejelse.«

- 16 Ved artikel 1 i forordning nr. 748/93 tilføjes følgende afsnit til artikel 3 i forordning nr. 3950/92:

»For tolv månedersperioden 1. april 1993 til 31. marts 1994 fastsættes medlemsstaternes samlede garantimængder til dem, der er fastsat i artikel 5c, stk. 3, litra g), i forordning (EØF) nr. 804/68, forhøjet med mængderne i fællesskabsreserven, som disse er fordelt pr. 31. marts 1993, og med dem, der er fastsat i bilaget til forordning (EØF) nr. 857/84.«

- 17 I henhold til forordning nr. 748/93 holdes de referencemængder, der ikke er medtaget i forordning nr. 816/92 for perioden 1992/1993, således uden for de samlede garantimængder for perioden 1993/1994.

- 18 Endelig er artikel 3 i forordning nr. 3950/92 blevet ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 1560/93 af 14. juni 1993 om ændring af forordning nr. 3950/92 (EFT L 154, s. 30, herefter »forordning nr. 1560/93«), hvorved de samlede mængder fastsættes for hver enkelt medlemsstat. For Irlands vedkommende omfattede den samlede fastsatte mængde en forhøjelse på 0,6% med henblik på tildeling af supplerende referencemængder til visse kategorier af producenter (jf. artikel 1 i forordning nr. 1560/93).

- 19 Tabellerne i bilag I til nærværende dom viser, hvilke referencemængder der oprindeligt blev tildelt de enkelte sagsøgere, og hvorledes mængderne senere udviklede sig. Sagsøgernes mælkeleverancer er angivet i tabellerne i bilag II. Tabellerne er en integrerende del af nærværende dom.

Retsforhandlinger

- 20 Sagsøgerne anlagde sag ved stævninger indleveret til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 8. februar 1993 (O'Dwyer), den 15. februar 1993 (Keane), den 24. marts 1993 (Cronin), den 30. marts 1993 (Reidy) og den 13. april 1993 (O'Dwyer), registreret henholdsvis under nr. C-36/93, C-67/93, C-106/93, C-129/93 og C-152/93.
- 21 Ved kendelse af 2. september 1993 i sag C-67/93, af 6. september 1993 i sag C-36/93 og af 8. september 1993 i sagerne C-106/93, C-129/93 og C-152/93 blev det tilladt Kommissionen at intervenere i sagerne til støtte for sagsøgtes påstande.
- 22 I medfør af Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 om ændring af afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 144, s. 21) har Domstolen ved kendelser af 27. september 1993 henvist sagerne C-36/93, C-67/93, C-106/93, C-129/93 og C-152/93 til Retten. Sagerne er blevet registreret på Rettens Justitskontor under henholdsvis nr. T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93.
- 23 Ved kendelser afsagt den 11. oktober 1994 og den 14. januar 1995 af formanden for Rettens Tredje Afdeling er sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93 blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.
- 24 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog som led i nogle foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse opfordret sagsøgerne til at fremkomme med visse oplysninger om deres pro-

duktion og størrelsen af den tillægsafgift, der blev pålagt dem i perioden 1992/1993 og — i sag T-477/93 — i perioden 1993/1994. Retsmødet fandt sted den 14. februar 1995.

Parternes påstande

Sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93

25 Sagsøgerne har i deres stævninger nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 816/92 annulleres.

— Sagsøgerne tilkendes en erstatning på henholdsvis

— 1 048,20 ECU (1 003,44 IRL) i sag T-466/93

— 280,90 ECU (268,90 IRL) i sag T-469/93

— 535,20 ECU (512,33 IRL) i sag T-473/93 og

— 943,80 ECU (903,47 IRL) i sag T-474/93

eller et andet beløb efter Rettens skøn.

— Beløbet forrentes med 8% p.a. fra den 1. april 1993.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— I sagerne T-469/93, T-473/93 og T-474/93:

— Påstanden om annullation af forordning nr. 816/92 afvises.

— I alle sagerne:

— Frifindelse for så vidt angår erstatningspåstandene.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse for så vidt angår erstatningspåstandene.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale intervenientens omkostninger i deres respektive sager.

28 I deres bemærkninger til Kommissionens skriftlige indlæg har sagsøgerne nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens påstande tages ikke til følge.

— Der afsiges dom i overensstemmelse med stævningsspåstandene.

— Såfremt sagsøgte ikke tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger i forbindelse med interventionen, tilpligtes Kommissionen at betale sagsøgerens omkostninger.

Sag T-477/93

29 Sagsøgeren har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 748/93 annulleres.

— Sagsøgeren tilkendes en erstatning på 5 759,50 ECU (5 513,39 IRL) for den skade, han har lidt som følge af forordning nr. 748/93, eller et andet beløb efter Rettens skøn.

— Beløbet forrentes med 8% p.a. fra den 1. april 1993.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Intervenienten har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse for så vidt angår erstatningspåstanden.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale intervenientens omkostninger.

32 I sine bemærkninger til Kommissionens skriftlige indlæg har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens påstande tages ikke til følge.

— Der afsiges dom i overensstemmelse med stævningsspåstandene.

— Såfremt sagsøgte ikke tilpligtes at betale Kommissionens omkostninger i forbindelse med interventionen, tilpligtes Kommissionen at betale sagsøgerens omkostninger.

33 Under den mundtlige forhandling den 14. februar 1995 har sagsøgerne i sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93 og sagsøgeren O'Dwyer i sag T-477/93 frafaldet deres påstande om annullation af henholdsvis forordning nr. 816/92 og forordning nr. 748/93. Det tages således til efterretning, at sagerne er delvis hævet, nemlig for så vidt angår annullationspåstandene.

Erstatningspåstandene i sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93

34 Sagsøgerne i sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93 har gjort gældende, at Rådet ved at udstede forordning nr. 816/92 og således ved at nedsætte de samlede garantimængder for perioden 1. april 1992 — 31. marts 1993 uden godtgørelse klart og groft har overskredet grænserne for sin kompetence og har krænket højere retsregler til beskyttelse af private, således at Fællesskabet ifalder erstatningsansvar uden for kontraktforhold i henhold til artikel 215, stk. 2, i EØF-traktaten (herefter »traktaten«). De fire sagsøgere har til støtte herfor gjort samme seks anbringender gældende, nemlig at der for det første er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for det andet en tilsidesættelse af traktatens artikel 190, for det tredje en tilsidesættelse af traktatens artikel 39 og 40, for det fjerde en krænkelse af ejendomsretten og af retten til fri erhvervsudøvelse, for det femte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og for det sjette en overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

35 Desuden har sagsøgerne Keane, Cronin og Reidy i sagerne T-469/93, T-473/93 og T-474/93 til støtte for deres erstatningspåstande fremført en række anbringender

baseret på, at Rådet ved forordning nr. 816/92 uden godtgørelse suspenderede eller inddrog referencemængder, der ikke hidrørte fra artikel 5c, stk. 1 og 3, i forordning nr. 804/68. Der skal tages stilling til disse anbringender, efter at de anbringender, der er gjort gældende af alle fire sagsøgere, er behandlet.

Det første anbringende om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Sammenfatning af parternes argumenter

- 36 Sagsøgerne har i det væsentlige fremført to hovedargumenter. De finder for det første, at den lovgivningsmæssige sammenhæng forud for udstedelsen af forordning nr. 816/92 havde givet dem en berettiget forventning, som er blevet tilsidesat, for så vidt angår perioden 1. april 1992 — 31. marts 1993, fordi der ikke blev ydet nogen godtgørelse, eller fordi de 4,5% af referencemængderne, der var blevet suspenderet ved forordning nr. 775/87, ikke blev givet tilbage til producenterne i den pågældende periode. Sagsøgerne finder for det andet, at den omstændighed, at godtgørelsen i henhold til forordning nr. 775/87 blev afskaffet uden varsel og uden overgangsforanstaltninger, ligeledes indebærer en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 37 For så vidt angår den lovgivningsmæssige sammenhæng har sagsøgerne gjort gældende, at forordning nr. 816/92 indgår i samme lovgivningsmæssige sammenhæng som forordning nr. 775/87, som ændret ved forordning nr. 1111/88 og nr. 3879/89, der sigtede mod en »midlertidig« suspension af 4,5% af referencemængderne mod en godtgørelse, jf. Domstolens dom af 19. marts 1992, sag C-311/90, Hierl (Sml. I, s. 2061). På den baggrund må forordning nr. 816/92, for så vidt som det i anden betragtning (jf. præmis 8) understreges, at de omhandlede referencemængder »ikke medtages«, og at »Rådet vil ... træffe endelig afgørelse om, hvad der skal ske med disse mængder«, fortolkes således, at den forlænger den midlertidige suspension af

4,5% i det mindste for perioden 1992/1993. En sådan forlængelse af den midlertidige suspension forudsætter nødvendigvis en forlængelse af den godtgørelse, som den midlertidige suspension altid har været nært forbundet med, for samme periode.

- 38 Sagsøgerne har til støtte for deres argument om, at der ved forordning nr. 816/92 ikke blev foretaget en definitiv nedsættelse af referencemængderne, bl.a. påberåbt sig selve bestemmelserne i forordning nr. 816/92, Rådets skrivelse af 5. februar 1993 (jf. præmis 13), formandskabets kompromis, som blev vedtaget under Rådets samling den 24.-26. maj 1993, og hvori der henvises til de »suspendede mængder«, og to pressemeddelelser fra den irske landbrugsminister af henholdsvis 1. juli 1992 og 17. december 1992, hvori det oplyses, at spørgsmålet om de midlertidigt inddragne referencemængder ikke var blevet endeligt afklaret, og at ministeren havde ladet en erklæring herom optage i protokollen for Rådets samling i december 1992.
- 39 Sagsøgerne har desuden gjort gældende, at der ikke kan findes andre overbevisende eksempler på en kvotenedsættelse uden godtgørelse. Det foreliggende tilfælde kan således sidestilles med det, der blev behandlet af Domstolen i dom af 28. april 1988, sag 120/86, Mulder (Sml. s. 2321, herefter »Mulder I«), idet den manglende ydelse af en godtgørelse hverken ville kunne baseres på sammenhængen i de tidligere gældende forordninger eller på en ændring af de faktiske omstændigheder.
- 40 I øvrigt kræver mælkeproduktion ifølge sagens natur en planlægning, navnlig på grund af de økonomiske og kontraktlige forpligtelser, den medfører for producenten, og som for det meste er indgået for et år ad gangen. Kravet forstærkes af nødvendigheden af at undgå at skulle betale tillægsafgift. Under disse omstændigheder har Fællesskabet pådraget sig et erstatningsansvar ved at afskaffe godtgørelsen uden varsel eller overgangsforanstaltninger (Domstolens dom af 14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, præmis 43).

- 41 Sagsøgerne har endelig anført, at det forhold, at de har modtaget en kompensation i løbet af de fem forudgående år, ikke kan tillægges betydning, da den godtgørelse, der er ydet i henhold til forordning nr. 775/87, altid har stået i forhold til den heri hjemlede tidligere midlertidige suspension og ikke har været tilstrækkelig, som anerkendt af Domstolen i Hierl-dommen. Sagsøgerne har desuden bestridt det af sagsøgte anførte om, at prisen på mælk i Irland er steget siden 1987.
- 42 Sagsøgte har understreget, at en anerkendelse af, at mælkeproducenterne har en berettiget forventning om, at godtgørelsen opretholdes uden tidsmæssig begrænsning, ville være ensbetydende med at anerkende velerhvervede rettigheder i så henseende, hvilket strider mod fast retspraksis (jf. Domstolens dom af 22.1.1986, sag 250/84, Eridania m.fl., Sml. s. 117, og af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563).
- 43 Sagsøgte har anført, at den ved forordning nr. 775/87 indførte suspension i første omgang blev besluttet som en midlertidig foranstaltning, således at satsen kunne tages op til fornyet overvejelse på baggrund af udviklingen på markedet. Det fremgår af første betragtning til forordningen, at godtgørelsen skal ydes i forhold til den yderligere indrømmelse, der kræves af producenterne, hvilket forklarer, at godtgørelsen er fastsat til et gradvis faldende beløb, eftersom indrømmelsen naturligt bliver mindre med tiden. Hvis prisen på mælk falder eller forbliver på samme niveau, skal producenterne nemlig søge andre aktiviteter med henblik på at kompensere for indtægtstab, og hvis prisen stiger — som i det foreliggende tilfælde — forsvinder det oprindelige indtægtstab med tiden.
- 44 Det var fordi den negative udvikling i efterspørgslen havde gjort senere nedbringelser af udbuddet nødvendige, at Kommissionen i de forslag i relation til reformen af den fælles landbrugspolitik, som blev offentliggjort den 31. december 1991,

foreslog at ændre den midlertidige kvotesuspension til en definitiv nedsættelse og ikke længere yde den gradvis faldende godtgørelse (EFT C 337, s. 35).

45 Med vedtagelsen af forordning nr. 816/92 fulgte Rådet Kommissionens forslag om ikke at forlænge den gradvis faldende godtgørelse. De suspendede referencemængder blev trukket fra de samlede garantimængder og medførte således en definitiv nedsættelse af de individuelle kvoter, og Rådet forbeholdt sig ret til at tage disse op til fornyet overvejelse på baggrund af udviklingen på markedet. Det eneste løfte, der blev givet til producenterne, var således, at spørgsmålet om de 4,5% af referencemængderne ville blive taget op til fornyet overvejelse, hvilket skete i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 1560/93 (jf. præmis 18).

46 Der er ifølge sagsøgte tidligere gennemført adskillige andre nedsættelser af referencemængderne, som ikke altid har været midlertidige eller forbundet med en godtgørelse. I øvrigt må en fornuftig og velunderrettet erhvervsdrivende i henhold til Domstolens faste praksis forvente de foranstaltninger, som er nødvendige på baggrund af udviklingen på markedet (jf. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395). Det princip, der blev fastslået i dommen i sagen CNTA mod Kommissionen, og som sagsøgerne har påberåbt sig, finder ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde, da der er bydende almene hensyn, der retfærdiggør nye nedsættelser af referencemængderne, og da nedsættelserne var ganske påregnelige, når henses til den negative udvikling på markedet. Desuden har den godtgørelse, der i henhold til forordning nr. 775/87 er ydet i løbet af de sidste fem år forud for den omtvistede forordnings ikrafttrædelse på i alt 45,50 ECU pr. 100 kg, givet producenterne en rigelig kompensation for de eventuelle indtægtstab og den krævede tilpasningsindsats.

47 Intervenienten, Kommissionen, har bl.a. gjort gældende, at de ændringer, der blev indført ved forordning nr. 816/92, var påregnelige (Domstolens dom af 11.3.1987,

sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, Sml. s. 1155). Nedsættelsen af de omhandlede referencemængder efter fem år, ydelsen af en gradvis faldende godtgørelse i perioden, den fortsatte overskudsproduktion og begrundelsen for Kommissionens forslag KOM(91) 409 endelig udg. af 31. oktober 1991 burde have gjort det klart for en fornuftig og velunderrettet producent, at den tidligere situation ikke kunne genetableres, og at der måtte forventes nye nedsættelser af referencemængderne og en afskaffelse af godtgørelsen.

Rettens bemærkninger

- 48 Indledningsvis bemærkes, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan påberåbes af enhver erhvervsdrivende, som en institution har givet visse begrundede forhåbninger. De erhvervsdrivende kan dog ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn. Dette gælder navnlig inden for et område som de fælles markedsordninger, hvor det netop er nødvendigt af hensyn til opfyldelsen af disses formål, at der foretages en konstant tilpasning i forhold til ændringerne i den økonomiske situation (jf. Domstolens dom i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 33, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 80, samt Rettens dom af 15.12.1994, sag T-489/93, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 67, og af 21.2.1995, sag T-472/93, Campo Ebro m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 421, præmis 71). På den baggrund må anvendelsesområdet for princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke udvides i en sådan grad, at princippet generelt forhindrer, at en ny ordning kan finde anvendelse på de fremtidige virkninger af situationer, som er opstået under en tidligere ordning (dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 19, og dommen i sagen Campo Ebro m.fl. mod Rådet, præmis 52).

- 49 I det foreliggende tilfælde henhører fastsættelsen af de samlede garantimængder inden for rammerne af den tillægsafgiftsordning, der er indført ved forordning nr. 856/84, under den vide skønsbeføjelse, Rådet råder over med henblik på at tilpasse den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter i forhold til ændringerne i den økonomiske situation. Det følger heraf, at ingen erhvervsdrivende prin-

cipielt kan have en berettiget forventning om, at Rådet inden for rammerne af sin forvaltning af den fælles landbrugspolitik ikke i fremtiden vil nedsætte de samlede garantimængder og dermed de enkelte producenters referencemængder (jf. f.eks. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 19 og 20).

50 Tilsvarende finder Retten, at mælkeproducenter under sådanne omstændigheder ikke kan have en berettiget forventning om, at enhver nedsættelse af deres individuelle referencemængder vil blive ledsaget af en godtgørelse. Efter Rettens opfattelse peger Hierl-dommen, som sagsøgerne har påberåbt sig, ikke i modsat retning. Navnlig findes den omstændighed, at der er blevet ydet en godtgørelse i forbindelse med de nedsættelser af de samlede garantimængder, der er blevet gennemført ved tidligere forordninger, ikke i sig selv at have skabt en berettiget forventning hos de berørte erhvervsdrivende om, at der vil blive ydet en godtgørelse i forbindelse med enhver senere nedsættelse af de omhandlede mængder.

51 De således anførte betragtninger er særlig relevante i det foreliggende tilfælde, da gyldighedsperioden for alle retsakterne vedrørende den ved forordning nr. 856/84 indførte tillægsafgiftsordning, herunder forordning nr. 775/87, som ændret ved forordning nr. 1111/88 og nr. 3879/89 af 11. december 1989, udløb den 31. marts 1992. Da betingelserne for en forlængelse af ordningen for de senere år henhører under Rådets vide skønsbeføjelse, finder Retten, at ingen erhvervsdrivende principielt kunne have nogen form for berettiget forventning med hensyn til indholdet af den lovgivning, Rådet måtte vedtage for perioden efter den 31. marts 1992, navnlig ikke om opretholdelse af de samlede garantimængder.

52 Retten finder således, at sagsøgerne principielt ikke kan påberåbe sig, at der er sket en tilsidesættelse af en berettiget forventning hos dem, da der ved forordning nr. 816/92 for perioden 1992/1993 blev foretaget en nedsættelse af referencemængderne uden godtgørelse.

- 53 Det fremgår i øvrigt af fast retspraksis, at når en fornuftig og velunderrettet erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke hans interesser, kan han ikke gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af hans berettigede forventning, når foranstaltningen gennemføres (jf. de førnævnte domme i sagerne Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, præmis 44, Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 37, og Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 51).
- 54 I det foreliggende tilfælde er Retten af den opfattelse, at nedsættelsen af de omhandlede referencemængder uden godtgørelse for perioden 1992/1993 var påregnelig for en fornuftig og velunderrettet erhvervsdrivende. Når henses til, at tilsvarende referencemængder var blevet suspenderet i de fem forudgående år, at der allerede var ydet en gradvis faldende godtgørelse på i alt 45,50 ECU pr. 100 kg til producenterne i hele periodens løb, og at der fortsat var tale om en overskudsproduktion, finder Retten, at en fornuftig og velunderrettet mælkeproducent kunne påregne den ved forordning nr. 816/92 gennemførte nedsættelse af referencemængderne uden godtgørelse for perioden 1. april 1992 — 31. marts 1993. Desuden havde Kommissionen fremsat et formelt forslag herom i oktober 1991, som blev offentliggjort den 31. december 1991 (EFT C 337, s. 35). Under disse omstændigheder kan sagsøgerne ikke påberåbe sig en tilsidesættelse af en berettiget forventning (dommen i sagen Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, præmis 44).
- 55 Ud fra de samme betragtninger finder Retten — i modsætning til det af sagsøgerne anførte — at Rådet ikke med vedtagelsen af forordning nr. 816/92 handlede i strid med de principper, der er opstillet i dommen i sagen CNTA mod Kommissionen. Disse principper finder nemlig efter Rettens opfattelse ikke anvendelse, når den anfægtede retsakt var påregnelig. I det foreliggende tilfælde var alle berørte parter gennem offentliggørelsen af Kommissionens forslag (jf. præmis 54) udtrykkeligt blevet advaret om muligheden for, at de omhandlede referencemængder ville blive nedsat uden godtgørelse med virkning fra den 1. april 1992. Da mælkeproduktionen i det væsentlige planlægges for et år ad gangen, begyndende den 1. april hvert år, kunne sagsøgerne således rettidigt forudse virkningerne af de foreslåede foranstaltninger og reagere herpå på passende vis.

- 56 Desuden findes der heller ikke at være grundlag for sagsøgernes argument vedrørende den lovgivningsmæssige sammenhæng, som går ud på, at forordning nr. 816/92 skal fortolkes således, at den forlænger den ved forordning nr. 775/87 indførte midlertidige suspension, og at dette begrundes en berettiget forventning om, at den ved forordning nr. 816/92 foretagne nedsættelse af referencemængderne ville blive ledsaget af en godtgørelse.
- 57 Det kan nemlig ifølge sagens natur kun gøres gældende, at der foreligger en berettiget forventning, såfremt denne er skabt ved handlinger eller undladelser, der ligger forud for den retsakt, hvorved den berettigede forventning menes at være blevet tilsidesat. Det følger heraf, at ordlyden af den her anfægtede forordning nr. 816/92 ikke i sig selv kan danne grundlag for den af sagsøgerne påberåbte berettigede forventning. Tilsvarende må også alle de øvrige faktorer, som ifølge sagsøgerne skal have skabt en berettiget forventning hos dem (jf. præmis 38) forkastes, i det omfang de ligger efter vedtagelsen af forordning nr. 816/92.
- 58 Blandt de omstændigheder, sagsøgerne har påberåbt sig til støtte for deres berettigede forventning, er det alene den midlertidige suspension i henhold til forordning nr. 775/87, som ændret ved forordning nr. 1111/88 og nr. 3879/89, der ligger forud for den 31. marts 1992. Af de ovenfor anførte grunde kan ordlyden af disse tidligere forordninger imidlertid ikke i sig selv skabe nogen form for berettiget forventning med hensyn til de bestemmelser, der senere skulle vedtages af Rådet inden for rammerne af dettes forvaltning af den fælles landbrugspolitik. Navnlig findes ordet »midlertidigt«, som er anvendt i forordning nr. 775/87, ikke at have skabt en berettiget forventning om, at de pågældende mængder ville blive givet tilbage til producenterne, eller at en definitiv inddragelse af mængderne ville blive forbundet med en godtgørelse.
- 59 Retten kan heller ikke tiltræde sagsøgernes argument om, at forordning nr. 816/92 skal fortolkes således, at den forlænger den midlertidige suspension i henhold til forordning nr. 775/87. Forordning nr. 816/92 indfører nemlig en helt ny bestem-

melse, som fastlægger de samlede garantimængder for perioden 1. april 1992 — den 31. marts 1993, idet gyldighedsperioden for hele tillægsafgiftsordningen, herunder den midlertidige suspension i henhold til forordning nr. 775/87, var udløbet den 31. marts 1992. Under disse omstændigheder blev der således ved forordning nr. 816/92 gennemført en definitiv nedsættelse af de samlede mængder for perioden 1992/1993, idet det blev udsat til et senere tidspunkt at træffe afgørelse om de mængder, der ikke var medtaget for perioden 1992/1993.

60 Sagsøgernes første anbringende kan herefter ikke tiltrædes.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Sammenfatning af parternes argumenter

61 Sagsøgerne har under henvisning til Domstolens praksis i det væsentlige gjort gældende, at præambelen til forordning nr. 816/92 (jf. præmis 8) ikke angiver grundene til den manglende overensstemmelse mellem den tidligere gældende ordning, som blev indført ved forordning nr. 775/87, hvorefter der blev foretaget en midlertidig suspension med godtgørelse, og bestemmelserne i forordning nr. 816/92. Der nævnes navnlig intet om grundene til, at der ikke længere ydes nogen godtgørelse, ligesom det ikke oplyses, hvorvidt, eller i givet fald hvorfor, den midlertidige suspension af en vis procentdel af referencemængderne blev gjort til en permanent nedsættelse. Der gives heller ingen vished om den påtænkte varighed af foranstaltningen.

62 Den manglende godtgørelse falder ifølge sagsøgerne ikke inden for systematikken i alle de af Rådet truffene foranstaltninger. Forordning nr. 816/92 fraviger således grundlæggende den ordning med midlertidig suspension ledsaget af en godtgørelse, som blev indført ved forordning nr. 775/87, nr. 1111/88 og nr. 3879/89. Sagsøgerne

har tilføjet, at syvende betragtning til Rådets 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 nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 150, s. 35), hvorefter der »i ... forordning (EØF) nr. 775/87 ... foreskrives en degressiv godtgørelse over en periode på fem år for den nedsættelse af produktionskapaciteten, der følger af denne suspension«, ikke er en del af de samlede foranstaltninger vedrørende den midlertidige inddragelse, og under alle omstændigheder kan fortolkes således, at den midlertidige inddragelse ville blive ophævet efter udløbet af de fem år.

63 Sagsøgte har anført, at der ganske vist ikke er givet nogen udtrykkelig, udførlig begrundelse i forordning nr. 816/92 for den manglende ydelse af en godtgørelse, men at denne falder inden for systematikken i alle de trufne foranstaltninger, hvorfor der ikke kan kræves en sådan begrundelse (Eridania-dommen, præmis 37 og 38; jf. også Domstolens dom af 25.10.1978, sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig, Sml. s. 1991, præmis 18-22, og dommen i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 16).

64 Rådet gennemførte nemlig ved forordning nr. 775/87, som senere blev forlænget, en suspension af en del af referencemængderne for at bidrage til en større ligevægt på markedet, der var præget af en stor overskudsproduktion, og hjemlede midlertidig ydelse af en gradvis faldende godtgørelse. Godtgørelsens gradvis faldende karakter og dens begrænsede varighed blev f.eks. understreget i syvende betragtning til forordning nr. 1639/91 af 13. juni 1991 (jf. præmis 62). Det var således let for de berørte at se den sammenhæng, forordning nr. 816/92 indgik i.

65 Under alle omstændigheder kan Fællesskabet ikke ifalde erstatningsansvar uden for kontraktforhold, blot fordi en fællesskabsretsakt ikke er tilstrækkeligt begrundet (Domstolens dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s. 2885, præmis 14).

- 66 Intervenienten har henvist til, at det i syvende betragtning til forordning nr. 1639/91, som blev vedtaget den 13. juni 1991, jf. ovenfor, var angivet, at den gradvis faldende godtgørelse på et tidspunkt ikke længere ville blive ydet, og at Kommissionen selv i oktober 1991 i sine forslag til Rådet havde anført, at den havde til hensigt at lave suspensionen om til en definitiv nedsættelse.

Rettens bemærkninger

- 67 Det bemærkes, at den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, efter Domstolens praksis skal tilpasses den pågældende retsakts karakter. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, og således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol. Det kræves dog ikke, at begrundelsen for forordningerne specificerer de ofte meget talrige og komplicerede faktiske og retlige detaljer, som omfattes af forordningerne, når de falder inden for systematikken i den helhed, hvori de indgår (Eridania-dommen, præmis 37 og 38, og dommen i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 15 og 16).
- 68 Hvad angår den ved forordning nr. 816/92 gennemførte nedsættelse af referencemængderne bemærkes, at forordningens artikel 1 fastsætter de samlede garantimængder for hver enkelt medlemsstat for perioden 1992/1993, samtidig med at det oplyses, at visse mængder — angivet i tons for hver enkelt medlemsstat — for samme periode ikke er medtaget i de samlede garantimængder. Det anføres endelig, at »Rådet træffer endelig afgørelse om disse mængder i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik«.
- 69 Det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 816/92, at de pågældende mængder ikke medtages for perioden 1992/1993, fordi »den vedvarende situation

med overskud kræver, at 4,5% af referencemængderne for leverancer i niende periode ikke medtages i de samlede garantimængder«.

70 Rådet har således efter Rettens opfattelse i tilstrækkelig grad begrundet, hvorfor de pågældende referencemængder ikke blev medtaget i de samlede garantimængder for perioden 1992/1993.

71 For så vidt angår den manglende godtgørelse, finder Retten, at forordning nr. 816/92 falder inden for systematikken i alle reglerne inden for tillægsafgiftsordningen. De berørte var således bekendt med, at gyldighedsperioden for den gradvis faldende godtgørelse i henhold til forordning nr. 775/87, som ændret ved forordning nr. 1111/88 og nr. 3882/89, udløb den 31. marts 1992, og at der ikke var nogen hjemmel for en forlængelse. I øvrigt var nedsættelsen af de omhandlede mængder uden godtgørelse for perioden 1992/1993 af de ovenfor anførte grunde påregnelig (jf. præmis 54). Det følger heraf, at den omstændighed, at der ikke er givet nogen udtrykkelig begrundelse for, at der ikke ydes godtgørelse for perioden 1992/1993, ikke har medført, at sagsøgerne ikke effektivt har kunnet forsvare deres rettigheder, eller forhindret Retten i at udøve sin kontrol.

72 Endelig bemærkes, at Fællesskabet ikke kan ifalde erstatningsansvar uden for kontraktforhold, fordi en retsakt ikke er begrundet (dommen i sagen Kind mod EØF, præmis 14, og Domstolens dom af 6.6.1990, sag C-119/88, AERPO m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2189, præmis 19, samt dommen i sagen Unifruit Hellas mod Kommissionen, præmis 41).

73 Sagsøgernes andet anbringende kan herefter ikke tiltrædes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 39 og 40

Sammenfatning af parternes argumenter

- 74 Sagsøgerne har gjort gældende, at den nedsættelse af referencemængderne uden godtgørelse, der er sket ved forordning nr. 816/92, er en åbenbar tilsidesættelse af de i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), og artikel 39, stk. 2, opstillede målsætninger. De har i den forbindelse understreget nødvendigheden af ikke at ødelægge den hårfine balance mellem alle de foranstaltninger, der træffes inden for rammerne af den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, navnlig under hensyntagen til den straf, som den tillægsafgift, der skal betales, når en producent overskrider sin referencemængde, har karakter af.
- 75 I modsætning til, hvad sagsøgte har anført, skaber forordning nr. 816/92 ifølge sagsøgerne en uligevægt mellem de forskellige målsætninger i traktatens artikel 39, og den tager ikke hensyn til den karakter af en samlet lovgivning, reglerne om tillægsafgifterne har (jf. Hierl-dommen, præmis 15). Domstolens ræsonnement i Hierl-dommen, som vedrørte forordning nr. 775/87, kan imidlertid ikke overføres til det foreliggende tilfælde, idet der ved forordning nr. 816/92 er sket en permanent inddragelse af referencemængderne uden godtgørelse og ikke en midlertidig suspension med godtgørelse.
- 76 Virkningerne af den omtvistede foranstaltning er noget mere komplicerede, end sagsøgte ønsker at give indtryk af, idet sagsøgerne skal klare sig med mindre leverancer uden mulighed for at tilpasse sig den nye situation, idet de samtidig er undergivet tillægsafgiften uden nogen form for godtgørelse. Domstolens dom af 19. maj 1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen (Sml. I, s. 3061, herefter »Mulder II«), og dommen i sagen Spanien mod Rådet, vedrører nogle andre situationer.

- 77 Sagsøgte har anført, at målsætningen i traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), om at sikre indkomsterne inden for landbruget, skal bringes i overensstemmelse med målsætningen i artikel 39, stk. 1, litra c), om at stabilisere markederne, som midlertidigt kan gives forrang under visse betingelser (jf. dommen i sagen Van den Bergh en Jurgens mod Kommissionen, præmis 20, og Hierl-dommen, præmis 13). En sådan forrang er berettiget i det foreliggende tilfælde.
- 78 Selv om det måtte lægges til grund, at afskaffelsen af godtgørelsen strider mod målsætningerne i artikel 39, ifalder Fællesskabet ikke ansvar uden for kontraktforhold, da foranstaltningen er begrundet i den vigtigere offentlige interesse i en stabilisering af et marked med en stor overskudsproduktion (jf. Mulder II-dommen, præmis 12). Det må desuden tages i betragtning, at ordningen med referencemængder har kunnet opretholde høje priser på mælk i en situation med overskudsproduktion, mens fællesskabsinstitutionernes anden mulighed for at råde bod på situationen, nemlig en nedsættelse af priserne, ville have fået langt værre negative virkninger for de berørte landbrugeres indkomster (jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 14).
- 79 Intervenienten har ikke fremsat bemærkninger til dette anbringende.

Rettens bemærkninger

- 80 Indledningsvis bemærkes, at fællesskabsinstitutionerne efter Domstolens praksis ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitik's mål til stadighed skal sørge for at udjævne en eventuel indbyrdes modstrid mellem disse mål betragtet særskilt, samt, om nødvendigt, give det ene eller det andet af dem midlertidig forrang, hvis de økonomiske forhold eller omstændigheder, med henblik på hvilke de træffer afgørelse, kræver det. Retspraksis anerkender ligeledes, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitik's område har vide skønsmæssige beføjelser i overensstem-

melse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktatens artikel 40 og 43 (jf. Hierl-dommen, præmis 13, og dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 47).

81 Det bemærkes herved, at den ved forordning nr. 816/92 skete nedsættelse af referencemængderne for året 1992/1993 er en foranstaltning, der indgår i den tillægsafgiftsordning, som blev indført ved forordning nr. 856/84 og forlænget for en niende periode på tolv måneder ved forordning nr. 816/92. Som nævnt (jf. præmis 69) var formålet med nedsættelsen at stabilisere markedet for mælk, som var præget af strukturbetingede overskudsprodukter, hvilket er i overensstemmelse med den målsætning om at stabilisere markederne, der udtrykkeligt er opstillet i traktatens artikel 39, stk. 1, litra c) (jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 11, og Hierl-dommen, præmis 10).

82 Rådet var således berettiget til inden for rammerne af sine vide skønsbeføjelser på den fælles landbrugspolitikks område at give målsætningen om at stabilisere markedet for mejeriprodukter midlertidig forrang uden herved at overskride sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 39. Domstolen har i øvrigt i dom af 17. maj 1988, sag 84/87, Erpelding (Sml. s. 2647, præmis 26), udtalt, at tillægsafgiftsordningen, som har til formål at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel på markedet for mejeriprodukter, der er præget af strukturbetingede overskud, ved hjælp af en begrænsning af mælkeproduktionen, både omfattes af målsætningen om en rationel udvikling af mælkeproduktionen, jf. traktatens artikel 39, stk. 1, litra a), og af målsætningen om at opretholde en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, jf. traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), idet ordningen bidrager til at stabilisere denne befolkningsgruppes indkomster.

83 Endelig må det under alle omstændigheder konstateres, at sagsøgerne ikke er fremkommet med et eneste holdepunkt for, at Rådet har tilsidesat målsætningen om at

sikre landbrugsbefolkningen »en rimelig levestandard«, jf. traktatens artikel 39, stk. 1, litra b), eller har tilsidesat traktatens artikel 39, stk. 2, ved ikke at hjemle en godtgørelse for perioden 1992/1993.

84 Det bemærkes herved for det første, at nedsættelsen af de omhandlede referencemængder for perioden 1992/1993 ikke har ført til, at sagsøgerne er blevet pålagt den tillægsafgift, der skal betales, når en producent overskrider sin referencemængde. Det fremgår nemlig af bilag II til nærværende dom, at O'Dwyer's og Cronin's leverancer i perioden 1992/1993 ikke overskred de referencemængder, de rådede over. For så vidt angår Keane og Reidy, har disses advokat under den mundtlige forhandling bekræftet, at disse sagsøgere ikke blev pålagt tillægsafgiften, selv om de havde overskredet deres kvoter. I henhold til formel B, der finder anvendelse i Irland, skal producenten nemlig kun betale tillægsafgift, såfremt den samlede mængde mælk, der er leveret til en opkøber (normalt et landbrugskooperativ, som producenten er tilknyttet), overstiger opkøberens referencemængde (jf. Domstolens dom af 28.4.1988, sag 61/87, Thevenot, m.fl., Sml. s. 2375). Dette var ikke tilfældet for Keane's og Reidy's vedkommende i perioden 1992/1993.

85 For det andet bemærkes, at sagsøgerne — som det ligeledes fremgår af bilag II til nærværende dom — regelmæssigt overskred deres disponible referencemængder fra 1987/1988 til 1991/1992. Af de netop anførte grunde blev det imidlertid ikke pålagt dem at betale tillægsafgift.

86 For det tredje har alle sagsøgerne allerede oppebåret et samlet beløb på 45,50 ECU pr. 100 kg som godtgørelse for suspensionen af 4,5% af referencemængderne for perioden 1987/1988 til 1991/1992, uden at der er taget hensyn til overskridelserne af deres disponible referencemængder i samme periode.

- 87 For det fjerde har sagsøgerne, med undtagelse af O'Dwyer, draget fordel af de muligheder, der findes for at forhøje deres referencemængder væsentligt, f.eks. i henhold til 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), som forordning nr. 3950/92 trådte i stedet for. Som det fremgår af bilag I til nærværende dom, fik Keane nemlig som mindre producent tildelt supplerende referencemængder i 1989/1990, og Keane og Cronin fik tildelt supplerende referencemængder ved afgørelser fra Milk Quota Appeals Tribunal i 1990/1991 (Keane og Cronin) og i 1991/1992 (Keane). Keane, Cronin og Reidy forhøjede endvidere deres individuelle referencemængder gennem visse køb af supplerende kvoter inden for rammerne af de i Irland indførte Milk Quota Restructuring Schemes. Endelig forpagtede Cronin og Reidy visse supplerende mængder.
- 88 Det fremgår af ovenstående, at de kvoter, Keane, Cronin og Reidy rådede over i 1992/1993 efter den ved forordning nr. 816/92 foretagne nedsættelse, var større end de kvoter, de rådede over umiddelbart inden den ved forordning nr. 775/87 indførte midlertidige suspension, henholdsvis ca. 132, 47 og 11% (jf. bilag I til nærværende dom).
- 89 Selv om det måtte antages, at sagsøgerne har lidt et indtægtstab som følge af den manglende godtgørelse for perioden 1992/1993 — hvilket der under alle omstændigheder ikke er belæg for i sagens akter — fremgår det af Hierl-dommen, præmis 13 og 14, at et indtægtstab, som kan medføre en midlertidig nedgang i landmændenes levestandard, i et vist omfang må accepteres i forbindelse med de foranstaltninger, Rådet træffer med henblik på at begrænse produktionen, hvis der foreligger en markedssituation, der i en længere periode har været kendetegnet af betydelige strukturbetingede overskud. I øvrigt kunne alternativet til vedtagelsen af en forordning om nedsættelse af referencemængderne, nemlig en nedsættelse af interventionspriserne for mejeriprodukter — som fastslået af Domstolen i dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 14, og som det med rette er gjort gældende af Rådet — have fået mere negative virkninger for landmændenes indkomster.

90 Sagsøgernes tredje anbringende kan herefter ikke tiltrædes.

Det fjerde anbringende om krænkelse af ejendomsretten og af retten til fri erhvervsudøvelse

Sammenfatning af parternes argumenter

- 91 Sagsøgerne har gjort gældende, at ejendomsretten er en af de grundlæggende rettigheder, som Fællesskabets retsorden sikrer. Ifølge Domstolens dom af 13. december 1979, sag 44/79, Hauer (Sml. s. 3727), må man først fastlægge det mål, der følges med den anfægtede foranstaltning, og dernæst vurdere, om de omhandlede begrænsninger står i rimeligt forhold til det pågældende mål eller tværtimod udgør et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb i ejerens særlige rettigheder.
- 92 I det foreliggende tilfælde medfører den manglende godtgørelse for perioden 1992/1993 ifølge sagsøgerne, at der ikke er et sådant rimeligt forhold. Efter sagsøgernes opfattelse må forordning nr. 816/92 sidestilles med en ekspropriation uden erstatning, idet mælkekvoterne har en reel økonomisk værdi (jf. punkt 24 i generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, på s. 2622). Den permanente inddragelse af referencemængderne uden godtgørelse, er således et uacceptabelt indgreb i ejendomsretten og en trussel mod sagsøgernes bedrifter.
- 93 Sagsøgerne har endvidere påberåbt sig retten til fri erhvervsudøvelse, som også er blevet fastslået i fællesskabsretten ved Hauer-dommen, præmis 32. Bestemmelserne i forordning nr. 816/92 udgør en begrænsning af denne rettighed, som ikke er begrundet i almene hensyn.

- 94 Sagsøgte har understreget, at Domstolen aldrig har anerkendt, at mælkekvoter kan være genstand for en særskilt ejendomsret uafhængigt af den jord, de er knyttet til. Den i det foreliggende tilfælde gennemførte nedsættelse af referencemængderne kan således principielt ikke indebære en krænkelse af de berørtes ejendomsret (Domstolens dom af 22.10.1991, sag C-44/89, von Deetzen, Sml. I, s. 5119, herefter »Von Deetzen II«, præmis 27).
- 95 I øvrigt er hverken ejendomsretten eller retten til fri erhvervsudøvelse absolutte forrettigheder i henhold til fællesskabsretten. Der er blot tale om retten til at blive beskyttet mod, at der f.eks. som led i en fælles markedsordning foretages et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve ejendomsrettens kerne (Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 15). Der er i det foreliggende tilfælde ikke tale om et sådant indgreb, og formålet med den anfægtede begrænsning er klart i almenhedens interesse.
- 96 Under alle omstændigheder er sagsøgernes bedrifter i betragtning af den omhandlede nedsættelses beskedne omfang ikke truet på en sådan måde, at det berører kernen i deres ejendomsret eller deres ret til fri erhvervsudøvelse.
- 97 Intervenienten har ikke fremsat bemærkninger til dette anbringende.

Rettens bemærkninger

- 98 Det bemærkes, at såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse efter Domstolens faste praksis hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Rettighederne skal imidlertid ikke behandles som absolutte forrettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet. Udøvelsen af ejendoms-

retten og af retten til fri erhvervsudøvelse kan derfor underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte mål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve de således garanterede rettigheders kerne (Schräder-dommen, præmis 15, Wachauf-dommen, præmis 18, Domstolens dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 16 og 17, og dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 78).

99 Endvidere bemærkes, at ejendomsretten, således som den er sikret i Fællesskabets retsorden, ikke indebærer en ret til økonomisk at udnytte en fordel — som f.eks. referencemængder, der er tildelt i henhold til en fælles markedsordning — som ikke stammer fra den pågældendes ejendom eller erhvervsmæssige virksomhed (Von Deetzen II-dommen, præmis 27, og Domstolens dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 19).

100 Som fastslået i det foregående (jf. præmis 81 og 82), var nedsættelsen af de omhandlede referencemængder for perioden 1992/1993 i henhold til forordning nr. 816/92 i overensstemmelse med de mål, Kommissionen i almenhedens interesse forfølger i forbindelse med den fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter, navnlig målsætningerne om at stabilisere markedet og reducere de strukturbetingede overskud.

101 I øvrigt kan hverken tabet af selve referencemængderne eller den omstændighed, at der ikke ydes nogen godtgørelse i forbindelse hermed, i sig selv udgøre en krænkelse af ejendomsretten eller af retten til fri erhvervsudøvelse, således som disse rettigheder er anerkendt i fællesskabsretten (jf. f.eks. Bostock-dommen, præmis 19 og 20).

- 102 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt nedsættelsen af referencemængderne i henhold til forordning nr. 816/92 har udgjort en trussel mod sagsøgernes udbytte af deres bedrifter, og således gjort indgreb i selve kernen i deres ejendomsret eller deres ret til fri erhvervsudøvelse, bemærkes, at det fremgår af bilag I og II til nærværende dom og Rettens bemærkninger ovenfor i præmis 84-88, at sagsøgerne på ingen måde har godtgjort en sådan krænkelse af de nævnte rettigheder.
- 103 Sagsøgernes fjerde anbringende kan herefter ikke tiltrædes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Sammenfatning af parternes argumenter

- 104 Sagsøgerne finder, at bestemmelserne i forordning nr. 816/92 ikke står i rimeligt forhold til det af fællesskabslovgiver forfulgte mål og pålægger dem en tung byrde. Da ydelse af en godtgørelse indgik som en integrerende del af de tidligere gældende forordninger, da det ikke er anført i betragtningerne til forordning nr. 816/92, at situationen konkret havde ændret sig siden vedtagelsen af forordning nr. 3882/89, som hjemlede ydelse af en sådan godtgørelse, og da det fremgår af samme betragtninger, at forordningen i det væsentlige havde til formål at træffe en midlertidig foranstaltning, indtil Kommissionen fremsatte forslag med henblik på en reform af den fælles landbrugspolitik, stod beslutningen om ikke at yde en godtgørelse ikke i rimeligt forhold til det forfulgte mål. Sagsøgerne straffes således dobbelt, idet der skal betales tillægsafgift ved mindre leverancer, og idet ikke ydes nogen kompensation for denne nedsættelse. I Hierl-dommen, understregede Domstolen, at forordning nr. 775/87 ikke var i strid med proportionalitetsprincippet, fordi der blev betalt en godtgørelse, jf. dommens præmis 11. I det foreliggende tilfælde findes der imidlertid ikke længere en sådan godtgørelse.

- 105 Sagsøgte har anført, at anbringendet er direkte forbundet med det tidligere behandlede anbringende om en krænkelse af ejendomsretten, og at det allerede er godtgjort, at den gennemførte nedsættelse ikke står i åbenbart misforhold til det forfulgte mål. Det er under alle omstændigheder klart, at Rådet ikke åbenbart har overskredet grænserne for den vide skønsbeføjelse, som det efter Domstolens praksis har på området.
- 106 Intervenienten har ikke fremsat bemærkninger til dette anbringende.

Rettens bemærkninger

- 107 Efter Domstolens faste praksis hører proportionalitetsprincippet til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. I henhold til princippet er lovligheden af foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende forbydes at udøve en økonomisk virksomhed, betinget af, at foranstaltningerne er hensigtsmæssige og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges ved de pågældende bestemmelser. Såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål. Som fastslået tidligere i nærværende dom (præmis 82), skal det imidlertid understreges, at fællesskabslovgiver på den fælles landbrugspolitikens område har vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktatens artikel 40 og 43. Det følger heraf, at en foranstaltning på området kun vil kunne kendes ulovlig, såfremt den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger (jf. f.eks. Schräder-dommen, præmis 21 og 22, Domstolens dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13 og 14, og dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 88-91).

- 108 Af de grunde, der er angivet i det foregående i forbindelse med behandlingen af det første, det tredje og det fjerde anbringende, findes sagsøgerne ikke at have godtgjort, at de ved forordning nr. 816/92 truffne foranstaltninger var åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til den forfulgte målsætning om at stabilisere markedet for mælk. Anbringendet kan således ikke tiltrædes.

Det sjette anbringende om overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling

Sammenfatning af parternes argumenter

- 109 Sagsøgerne har understreget, at forbuddet mod forskelsbehandling er et af de mest grundlæggende principper i fællesskabsretten og er kommet til udtryk i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit. De har endvidere henvist til ordlyden af ottende betragtning til forordning nr. 856/84 og til anden betragtning til 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), hvori det dels oplyses, at mejerisektoren i Irland i væsentlig grad bidrager til bruttonationalproduktet, dels at der kun er stærkt begrænsede muligheder for at udvikle alternative produktioner til mælkeproduktionen i Irland. Sagsøgerne finder på denne baggrund, at forordning nr. 816/92 ikke opfylder de betingelser, Domstolen opstillede i Hierl-dommen, præmis 19, navnlig fordi der ikke i forordningen er taget hensyn til de særlige vanskeligheder, dens anvendelse vil medføre for de irske producenter. Disse behandles således — på tilsløret vis — på samme måde som producenterne i de andre medlemsstater, selv om det var anerkendt, at deres situation var anderledes.
- 110 Den midlertidige suspension og den manglende godtgørelse er ifølge sagsøgerne ligeledes udtryk for en forskelsbehandling, fordi producenterne i de andre med-

lemsstater lettere har kunnet tilpasse sig konsekvenserne af foranstaltningen uden at støde på de samme vanskeligheder. De lokale forhold kan ganske vist, som det fremgår af Hierl-dommen, være uden betydning for vurderingen af, om der foreligger en tilsidesættelse af traktatens artikel 40, stk. 3, men dette gør sig ikke gældende i det foreliggende tilfælde, idet Rådet og Kommissionen i forordning nr. 856/84 og nr. 1371/84 af 16. maj 1984, har anerkendt betydningen af de lokale forhold i Irland. I øvrigt har små bedrifter såsom sagsøgernes behov for en større beskyttelse end store bedrifter.

- 111 Sagsøgte har anført, at lignende argumenter allerede er blevet forkastet af Domstolen i dommen i sagen Spanien mod Rådet og Hierl-dommen. Irlands særlige situation blev anerkendt i de af sagsøgerne citerede regler fra 1984, hvoraf det fremgår, at den nationale referencemængde fra begyndelsen blev fastsat på et mere fordelagtigt grundlag end for alle de øvrige medlemsstater med undtagelse af Italien. Dette særlige forhold kan imidlertid ikke på ubestemt tid fritage de irske producenter for senere nedsættelser af referencemængderne, der måtte blive nødvendige som følge af Fællesskabets samlede overskudsproduktion.

- 112 Intervenienten har understreget, at der ikke blot er tale om, at der blev taget hensyn til Irlands særlige situation ved den oprindelige fastsættelse af referencemængderne i 1984, men at virkningen af den mere fordelagtige beregning er slået igennem under hele ordningens gyldighedsperiode, således at enhver samlet nedsættelse nødvendigvis har haft en mindre virkning for de irske producenter end for de andre.

Rettens bemærkninger

- 113 Det bemærkes, at det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere i henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit,

efter Domstolens faste praksis kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet. De foranstaltninger, som de fælles markedsordninger indebærer, og særlig interventionsordningerne, kan derfor kun differentieres efter regioner eller andre produktions- eller forbrugsvilkår på grundlag af objektive kriterier, der sikrer en forholdsmæssig fordeling af fordele og ulemper mellem de berørte, uden at skelne mellem medlemsstaternes områder (jf. dommen i sagen Spanien mod Rådet, præmis 25, Hierl-dommen, præmis 18, og dommen i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 67). Hvad angår domstolsprøvelsen af spørgsmålet om, hvorvidt det i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, opstillede forbud mod forskelsbehandling er blevet overholdt, må det i øvrigt endnu en gang understreges, at Rådet på den fælles landbrugspolitikens område har vide skønsmæssige beføjelser i overensstemmelse med det politiske ansvar, der er tillagt det ved traktatens artikel 40 og 43 (jf. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14).

- 114 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at der allerede ved forordning nr. 856/84 og forordning nr. 1371/84 af 16. maj 1984, blev tildelt Irland nogle supplerende referencemængder, bl.a. for at tage hensyn til mejerisektorens bidrag til bruttonationalproduktet i Irland og til de faktorer, der i Irland hindrer udviklingen af alternative produktioner til mælkeproduktionen.
- 115 Det må på den baggrund fastslås, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at Rådet ved vedtagelsen af forordning nr. 816/92 skulle have behandlet de irske producenter endnu mere fordelagtigt under fravigelse af det grundlæggende ligebehandlingsprincip, der er opstillet i traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit. Sagsøgerne har navnlig ikke godtgjort, at den aktuelle situation for mælkeproducenterne i Irland er betydeligt vanskeligere end situationen for producenterne i de andre medlemsstater.

- 116 Oplysningerne i bilag I og II til nærværende dom og det ovenfor i præmis 84-88 anførte taler tværtimod til støtte for, at der ikke var grundlag for nogen favorisering af visse producenter såsom sagsøgerne.
- 117 Hvad angår spørgsmålet om de mindre producenters stilling bemærkes, at Domstolen i Hierl-dommen, præmis 19, udtalte, at det forhold, at en foranstaltning, der er truffet inden for rammerne af en fælles markedsordning, kan have forskellige virkninger for forskellige producenter afhængig af deres produktions særlige karakter, ikke kan anses for forskelsbehandling, når foranstaltningen er truffet på grundlag af objektive kriterier, valgt med henblik på, at den fælles markedsordning som helhed fungerer tilfredsstillende. Forordning nr. 816/92 findes ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng, der er redegjort for i det foregående, at opfylde disse betingelser, for så vidt som de i forordningen opstillede kriterier er objektive og forholdsmæssige.
- 118 Det sjette anbringende kan herefter ikke tiltrædes.

De anbringender, der kun er gjort gældende af Keane, Cronin og Reidy

Sammenfatning af parternes argumenter

- 119 Keane, Cronin og Reidy har anført, at de midlertidige suspensioner i henhold til forordning nr. 775/87 vedrørte de oprindelige referencemængder, der var fastsat i artikel 5c, stk. 1 og 3, i forordning nr. 804/68. Disse oprindelige referencemængder er forskellige fra de mængder, der hidrører fra den ved artikel 5c, stk. 4, i forordning nr. 804/68 oprettede fællesskabsreserve. Det følger imidlertid af artikel 1, stk. 1, fjerde afsnit, i forordning nr. 775/87, at suspensionen af 4,5% af de samlede garantimængder — som følge af, at formel B anvendes i Irland — ville berøre

opkøbernes referencemængder og skulle væltes over på producenterne, uden at der var mulighed for at tage hensyn til den særlige sammensætning af disses referencemængder.

- 120 Den ved forordning nr. 816/92 foreskrevne suspension uden godtgørelse ramte derfor de supplerende referencemængder, sagsøgerne havde opnået fra fællesskabsreserven, navnlig for så vidt angår Keane og Cronin (jf. præmis 87).
- 121 Sagsøgerne har på den baggrund anført følgende: i) De havde en berettiget forventning om, at der ikke uden godtgørelse ville blive inddraget andre referencemængder end de i artikel 5c, stk. 1 og 3, i forordning nr. 804/68 omhandlede. ii) Forordning nr. 816/92 kan ikke være i overensstemmelse med målsætningerne i traktatens artikel 39, for så vidt som den uden godtgørelse inddrager referencemængder, der ikke hviler på artikel 5c, stk. 1, i forordning nr. 804/68. iii) Inddragelsen af referencemængder, der ikke hidrører fra artikel 5c, stk. 1 og 3, i forordning nr. 804/68, er en krænkelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse samt af proportionalitetsprincippet og udgør i sig selv en forskelsbehandling, der skader sagsøgernes konkurrencemæssige stilling.
- 122 Sagsøgte har heroverfor anført, at den ensartede suspension af referencemængderne uden hensyn til deres oprindelige grundlag hviler på forordning nr. 775/87 og ikke på forordning nr. 816/92. Under alle omstændigheder indebærer forbuddet mod forskelsbehandling ikke et krav om, at supplerende referencemængder, som de nationale myndigheder i henhold til fakultative regler har tildelt producenter, holdes uden for de bestræbelser på tilpasning og solidaritet, der kræves af alle producenterne.
- 123 Intervenienten har ikke fremsat bemærkninger til disse anbringender.

Rettens bemærkninger

- 124 Sagsøgernes kritik er i det væsentlige rettet mod den omstændighed, at nedsættelsen af referencemængderne i henhold til forordning nr. 816/92 ikke kun rammer de referencemængder, der blev tildelt dem ved vedtagelsen af forordning nr. 856/84, men også de supplerende referencemængder, de har fået tildelt siden da, navnlig de supplerende referencemængder, de irske myndigheder har tildelt Keane og Cronin.
- 125 Sagsøgerne har imidlertid ikke bestridt, at nedsættelsen af de samlede garantimængder i henhold til forordning nr. 816/92 ved anvendelse af formel B, der anvendes i Irland, skulle bæres forholdsmæssigt af hver enkelt opkøber af mælk, som igen skulle vælte nedsættelsen forholdsmæssigt over på de berørte mælkeproducenters referencemængder. Det er ubestridt, at denne forholdsmæssige overvæltning skal ske uden hensyntagen til de enkelte producenters referencemængders særlige oprindelse.
- 126 På denne baggrund finder Retten for det første, at sagsøgerne ikke kan gøre gældende, at der retligt skal sondres mellem de oprindelige referencemængder fastsat ved artikel 5c, stk. 1 og 3, i forordning nr. 804/68 på den ene side, og de referencemængder, der hidrører fra fællesskabsreserven, jf. forordningens artikel 5c, stk. 4, på den anden side. Der henvises herved til selve ordlyden af artikel 5c i forordning nr. 804/68, hvis stk. 3 slutter med ordene »jf. dog bestemmelserne i stk. 4«, og hvoraf det fremgår, at formålet med den i stk. 4 hjemlede fællesskabsreserve er at »supplere« medlemsstaternes garantimængder. De pågældende mængders oprindelse er således uden betydning for fastsættelsen af en individuel producents referencemængde i henhold til artikel 5c, stk. 1. I øvrigt blev fællesskabsreserven formelt afskaffet og dens forskellige dele integreret i de samlede garantimængder ved forordning nr. 3950/92 (jf. præmis 12). Den af sagsøgerne påberåbte sondring er dermed blevet irrelevant efter udstedelsen af denne forordning, som blev vedtaget forud for sagsøgernes sagsanlæg.

127 For det andet har den mulighed, der er givet visse mælkeproducenter, for at forhøje deres individuelle referencemængder udtrykkelig hjemmel i fællesskabslovgivningen, navnlig i de relevante bestemmelser i forordning nr. 857/84 af 31. marts 1984, som afløst af forordning nr. 3950/92, og den udgør en væsentlig opblødning af tillægsafgiftsordningen. I det omfang producenterne benytter sig heraf og frivilligt forhøjer deres referencemængder, drager de større fordel af de prisgarantier, der ydes inden for rammerne af den fælles markedsordning, samtidig med at deres forholdsommæssige bidrag til det strukturbetingede overskud inden for sektoren øges. Det er således berettiget, at nedsættelserne af de samlede garantimængder skal gælde i samme omfang for dem som for andre producenter.

128 Under disse omstændigheder findes Cronin, Keane og Reidy ikke at kunne påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for så vidt som nedsættelsen af de samlede garantimængder i henhold til forordning nr. 816/92 ramte de supplerende referencemængder, de havde opnået efter at have fået tildelt deres oprindelige referencemængder. Tilsvarende findes det forhold, at der ved forordning nr. 816/92 blev foretaget en ensartet nedsættelse af referencemængderne uden hensyntagen til disses særlige oprindelse, hverken at være i strid med formålet med traktatens artikel 39, proportionalitetsprincippet, forbuddet mod forskelsbehandling, ejendomsretten eller retten til fri erhvervsudøvelse.

129 De særlige anbringender, der er gjort gældende af Keane, Cronin og Reidy, kan herefter ikke tiltrædes.

130 Det følger af det således anførte, at erstatningspåstandene i sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93 ikke kan tages til følge, da der ikke foreligger nogen ulovlig handling, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om de over-

trædelser af fællesskabsretten, sagsøgerne hævder har fundet sted, kan betegnes som »tilstrækkeligt kvalificerede«, som omhandlet i Domstolens praksis, til, at Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold (jf. Mulder II-dommen, præmis 19, 20 og 21). Da der ikke er begået nogen ulovlig handling i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede forordning, er der heller ikke anledning til at tage stilling til sagsøgernes opgørelser af de tab, de hævder at have lidt, eller til spørgsmålet om, hvorvidt der er årsagsforbindelse mellem de påståede tab og den anfægtede retsakt.

Erstatningspåstanden i sag T-477/93

- 131 Sagsøgeren i sag T-477/93, O'Dwyer, har gjort gældende, at Rådet ved at vedtage forordning nr. 748/93 (jf. præmis 15 og 16) og dermed uden godtgørelse videreføre de i forordning nr. 816/92 hjemlede samlede garantimængder for perioden 1. april 1993 — 31. marts 1994 endnu en gang åbenbart og groft har overskredet grænserne for sin kompetence og tilsidesat højere retsregler til beskyttelse af private, hvorfor Fællesskabet ifalder ansvar uden for kontraktforhold i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2. Sagsøgeren har påberåbt sig de samme seks anbringender som dem, der er gjort gældende i sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93 og T-474/93, med de fornødne ændringer, idet han har fremført nogle yderligere argumenter.
- 132 I det omfang anbringenderne og argumenterne i sag T-477/93 er gentagelser af dem, der er behandlet i det foregående, skal de forkastes af samme grunde. Det bemærkes i den forbindelse i øvrigt, at de oplysninger, der er givet som svar på Rettens spørgsmål, viser, at sagsøgeren i betydeligt omfang overskred sin referencemængde for perioden 1993/1994 uden at blive pålagt tillægsafgift.
- 133 Efter Rettens opfattelse er der kun to af de anbringender, der er gjort gældende i sag T-477/93, som indeholder nye eller supplerende argumenter, nemlig anbringenderne om henholdsvis en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettede forventning og en tilsidesættelse af traktatens artikel 190.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Sammenfatning af parternes argumenter

- 134 Sagsøgeren har anført, at Rådet ved ikke i forordning nr. 748/93 at behandle spørgsmålet om de suspenderede referencemængder og hjemle en passende godtgørelse åbenbart har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Sagsøgeren har til støtte herfor som supplement til de argumenter, der er refereret ovenfor i præmis 36-41, fremført følgende argumenter.
- 135 Sagsøgeren har i forbindelse med sin gennemgang af forordning nr. 748/93 sammenlignet denne med forordning nr. 816/92, idet de to forordninger tilsyneladende har skullet udfylde et hul i lovgivningen. Det fremgår ifølge sagsøgeren af betragtningerne til forordning nr. 748/93 (jf. præmis 15), at forordningen blev indført i hurtig og hast, og uden at der blev taget hensyn til samtlige spørgsmål, navnlig spørgsmålet om de midlertidigt suspenderede referencemængder. I en erklæring fra Rådet af 17. marts 1993 afgivet efter det møde, under hvilket forordning nr. 748/93 blev vedtaget, hedder det, at Rådet »vil træffe ... afgørelse ... vedrørende andre spørgsmål, som allerede er blevet rejst af delegationerne«, hvilket bl.a. kan være møntet på spørgsmålet om de suspenderede mængder.
- 136 Sagsøgeren finder, at man ud fra en sammenstilling af forordning nr. 3950/92 og nr. 748/93 kan konkludere: i) at de er upræcist og utilstrækkeligt affattet og begrundet, ii) at forordning nr. 748/93 ikke indeholder en endelig afgørelse vedrørende de suspenderede mængders fremtidige skæbne, iii) at Rådet på ulovlig vis har forsøgt indirekte at inddrage de omhandlede mængder, og iv) at de tidligere suspenderede mængder skulle være givet tilbage til producenterne den 1. april 1993, eftersom gyldighedsperioden for forordning nr. 775/87 ikke blev forlænget.

- 137 Sagsøgeren har navnlig gjort gældende, at forordning nr. 816/92 ikke førte til en endelig nedsættelse, hvilket bevises af bemærkningen om, at der senere skulle træffes en endelig afgørelse. Forordning nr. 748/93 udgør imidlertid heller ikke en endelig afgørelse. Vedtagelsen af forordning nr. 816/92 og den senere vedtagelse af forordning nr. 748/93 har skabt en stor usikkerhed blandt producenterne.
- 138 Forordning nr. 748/93 må således ifølge sagsøgeren betragtes som en ny forlængelse af den midlertidige suspension, hvorfor der må skulle ydes en godtgørelse. Hvis forordning nr. 748/93 derimod måtte skulle betragtes som en permanent inddragelse af de pågældende mængder, har Rådet også tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ved at træffe foranstaltningen uden varsel og uden at hjemle en godtgørelse.
- 139 Sagsøgte har, støttet af intervenienten, heroverfor fremført de argumenter, som er refereret ovenfor i præmis 42-46. Sagsøgte har tilføjet, at forordning nr. 748/93 blev vedtaget den 17. marts 1993, efter at der ved forordning nr. 816/92 var sket en endelig inddragelse af 4,5% af kvoterne, som dog senere skulle tages op til fornyet overvejelse. Der er tale om en overgangsforanstaltning vedtaget med henblik på at undgå et retligt tomrum for produktionsåret 1993/1994, men der er hverken i betragtningerne til forordningen eller i den dispositive del nogen holdepunkter for, at de inddragne mængder er blevet genetableret. Den ved forordning nr. 816/92 foreskrevne genbehandling fandt sted i forbindelse med Rådets samling den 24.-27. maj 1993 og førte til vedtagelsen af forordning nr. 1560/93 (jf. præmis 18).

Rettens bemærkninger

- 140 Det bemærkes, at forordning nr. 748/93 havde til følge, at de samlede garantimængder, der var fastsat i forordning nr. 816/92 for perioden 1992/1993, blev videreført for perioden 1993/1994.

- 141 Af de ovenfor i præmis 48-60 anførte grunde, med de fornødne ændringer, finder Retten, at sagsøgeren principielt ikke under henvisning til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan gøre gældende, at de referencemængder, der ikke blev medtaget for perioden 1992/1993 ved forordning nr. 816/92, skulle være givet tilbage til producenterne, eller at der skulle være ydet en godtgørelse for perioden 1993/1994.
- 142 For så vidt angår de særlige faktorer, sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for sin påståede berettigede forventning (jf. præmis 38), bemærkes, at de eneste faktorer, der ligger forud for vedtagelsen af forordning nr. 748/93, er bestemmelserne i forordning nr. 816/92, Rådets skrivelse af 5. februar 1993 (jf. præmis 13) og de to pressemeddelelser fra den irske landbrugsminister af henholdsvis 1. juli 1992 og 17. december 1992.
- 143 Disse faktorer kan efter Rettens opfattelse højst have skabt en berettiget forventning om, at Rådet ville genbehandle spørgsmålet om, hvad der skulle ske med de mængder, der ikke var medtaget ved forordning nr. 816/92, og træffe en endelig afgørelse herom. Der var imidlertid ikke fastsat nogen frist for en sådan genbehandling.
- 144 Under disse omstændigheder finder Retten, at der intet var til hinder for, at Rådet for perioden 1993/1994 videreførte de samlede garantimængder for perioden 1992/1993 forud for den genbehandling, der bl.a. var foreskrevet i artikel 1, sidste afsnit, i forordning nr. 816/92.
- 145 I øvrigt fandt den således foreskrevne genbehandling sted forud for vedtagelsen af forordning nr. 1560/93 den 14. juni 1993 (jf. præmis 18). Denne forordning ophævede forordning nr. 748/93 og fastsatte nye garantimængder, idet mængderne for Irlands vedkommende blev forhøjet med 0,6%.

- 146 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan herefter ikke tiltrædes.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Sammenfatning af parternes argumenter

- 147 Sagsøgeren har gjort gældende, at eftersom det i præamblen til forordning nr. 816/92 var anført, at 4,5% af referencemængderne ikke var medtaget for produktionsåret 1992/1993, skulle det i forordning nr. 748/93 have været præciseret, om den pågældende procentdel skulle medtages for produktionsåret 1993/1994. Sagsøgeren har tilføjet, at selv om det i forordning nr. 816/92 blev understreget, at Rådet senere skulle træffe endelig afgørelse om, hvad der skulle ske med den pågældende procentdel, skete dette ikke ved forordning nr. 748/93, uden at der blev angivet nogen grunde hertil. Sidstnævnte forordning strider mod traktatens artikel 190, idet den hverken angiver grundene til eller hjemmelen for den permanente nedsættelse uden godtgørelse, som er det åbenbare formål med virkningerne af forordning nr. 3950/92 og nr. 748/93.
- 148 Det er i denne forbindelse ifølge sagsøgeren ikke muligt at henvise til begrundelsen for tidligere forordninger, da forordning nr. 748/93 er den eneste forordning, hvori referencemængderne kunne behandles på korrekt vis, idet den er den første forordning, hvorved bestemmelserne i forordning nr. 816/92 om, at der skulle træffes en endelig afgørelse i så henseende, kunne gennemføres.
- 149 Bestemmelsen i forordning nr. 816/92 om, at de dér nævnte referencemængder ikke blev medtaget for produktionsåret 1992/1993, indebærer, at spørgsmålet skulle behandles senest ved udgangen af denne periode og dermed i forordning nr. 748/93.

Hvis der imidlertid ikke blev truffet en afgørelse i løbet af den pågældende periode, skulle forordning nr. 3950/92 og nr. 748/93 have indeholdt nærmere angivelser af, hvad der skulle ske med de omhandlede mængder.

150 Sagsøgte har, støttet af intervenienten, anført, at den endelige nedsættelse af kvoterne uden godtgørelse skete ved forordning nr. 816/92 og ikke ved forordning nr. 748/93. Det var således ikke nødvendigt at give en begrundelse for nedsættelsen i forordning nr. 748/93.

151 Bemærkningen i forordning nr. 816/92 om, at der som led i reformen af den fælles landbrugspolitik senere skulle træffes en endelig afgørelse, indebærer ikke, at afgørelsen nødvendigvis skulle træffes i løbet af produktionsåret 1992/1993, og forordning nr. 748/93 er således ikke den eneste forordning, hvori spørgsmålet kunne behandles.

152 For det tilfælde, at Retten måtte lægge til grund, at der er tale om en manglende begrundelse, har sagsøgte gjort gældende, at Fællesskabet ikke kan ifalde ansvar uden for kontraktforhold, blot fordi en fællesskabsretsakt ikke er begrundet (dommen i sagen Kind mod EØF, præmis 14).

Rettens bemærkninger

153 Det bemærkes, at forordning nr. 748/93 falder inden for systematikken i alle de foranstaltninger, der er truffet på området for tillægsafgiften, hvortil bl.a. hører forordning nr. 816/92 og nr. 3950/92, hvoraf det fremgår, at der fortsat var tale om strukturbetingede overskud inden for mælkesektoren, og at tillægsafgiftsordningen fortsat var nødvendig. Det hedder i denne forbindelse i tredje betragtning til forordning nr. 748/93: »Indtil der træffes en ny afgørelse, bør de samlede garanti-mængder, der gælder pr. 31. marts 1993, forhøjet med mængderne i den på denne dato eksisterende fællesskabsreserve, videreføres.«

- 154 Retten finder på denne baggrund, at Rådet har givet en tilstrækkelig begrundelse for beslutningen om for perioden 1993/1994 at videreføre de samlede garantimængder for perioden 1992/1993. Retten finder desuden i betragtning af alle de foranstaltninger, der er truffet på området for tillægsafgiften, at den manglende begrundelse for ikke at yde nogen godtgørelse for perioden 1993/1994 ikke har medført, at sagsøgeren ikke effektivt har kunnet forsvare sine rettigheder, eller forhindret Retten i at udøve sin kontrol (jf. præmis 71).
- 155 Endvidere bemærkes, at Rådet, eftersom der ikke var fastsat nogen frist for den ved artikel 1, sidste afsnit, i forordning nr. 816/92 foreskrevne genbehandling, ikke var forpligtet til nærmere at angive, hvad der skulle ske med de i bestemmelsen nævnte mængder. Det nævnes i den forbindelse udtrykkeligt i forordning nr. 748/93, at denne er vedtaget for tiden, »indtil der træffes en ny afgørelse«.
- 156 Som allerede fastslået i det foregående, kan Fællesskabet under alle omstændigheder ikke ifalde ansvar uden for kontraktforhold, blot fordi forordning nr. 748/93 ikke måtte være tilstrækkeligt begrundet (jf. præmis 72).
- 157 Anbringendet om en manglende begrundelse kan herefter ikke tiltrædes.
- 158 Det følger af det således anførte, at erstatningspåstanden i sag T-477/93 ikke kan tages til følge, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om sagsøgeren i overensstemmelse med de i Domstolens praksis opstillede krav har godtgjort, at der er grundlag for et ansvar uden for kontraktforhold for Fællesskabet (jf. præmis 130), eller at træffe afgørelse om, hvorvidt sagen bør afvises.

- 159 Da sagsøgerne har frafaldet deres annullationspåstande (jf. præmis 33), og da deres erstatningspåstande ikke kan tages til følge, bør Rådet herefter i det hele frifindes i sagerne T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93.

Sagens omkostninger

- 160 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 hver især pålægges at bære deres egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i deres respektive sager i overensstemmelse med Rådets påstande.
- 161 Kommissionen, der er interveneret til støtte for Rådets påstande, bærer sine egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 87, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Afdeling)

1) Rådet frifindes.

2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler Rådets omkostninger.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Biancarelli

Briët

Bellamy

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juli 1995.

H. Jung

J. Biancarelli

Justitssekretær

Afdelingsformand