

RETTENS DOM (Første Afdeling)
4. februar 1998^{*}

I sag T-94/95,

Jean-Pierre Landuyt, Grisolles (Frankrig), ved advokat Jean-François Le Petit, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-Rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Gérard Rozet, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik, først ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Frédéric Pascal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, derefter ved kontorchef Karen Rispaill-Bellanger, ligeledes Juridisk Tjeneste, og Frédéric Pascal, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

intervenient,

^{*} Processprog: fransk.

angående dels en påstand om annullation af en afgørelse truffet af Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers den 20. januar 1995 om at nægte sagsøgeren ret til tilbud om erstatning i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 2187/93 af 22. juli 1993 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed (EFT L 196, s. 6), dels en påstand om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte det ved afgørelsen forvoldte tab,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne V. Tiili og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 21. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder og relevante retsfor skrifter

- 1 Sagsøgeren, der er mælkeproducent, driver sin bedrift i et landbrugsbedriftsfællesskab, han har indgået med Bernard Laga. Han påtog sig i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1078/77 af 17. maj 1977 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægs-

besætninger (EFT L 131, s. 1, herefter »forordning nr. 1078/77«) en forpligtelse til ikke-markedsføring, der udløb den 1. juli 1985.

- 2 I mellemtiden havde Rådet den 31. marts 1984 vedtaget forordning (EØF) nr. 857/84 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13, herefter »forordning nr. 857/84«). Afgiften skulle betales af de producenter, der overskred en referencemængde, der blev fastsat på grundlag af mælkeproduktionen i et referenceår.

- 3 Da forordning nr. 857/84 oprindeligt ikke indeholdt nogen særskilt bestemmelse om tildeling af en referencemængde til de producenter, der i lighed med sagsøgeren som følge af en forpligtelse til ikke-markedsføring, de havde indgået i henhold til forordning nr. 1078/77, ikke havde leveret mælk i referenceåret, blev den erklæret delvis ugyldig ved to domme afsagt af Domstolen den 28. april 1988 i Mulder-sagen (sag 120/86, Sml. s. 2321) og Von Deetzen-sagen (sag 170/86, Sml. s. 2355).

- 4 Efter afsigelsen af disse domme vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 (EFT L 84, s. 2, herefter »forordning nr. 764/89«) og siden forordning nr. 1639/91 af 13. juni 1991 (EFT L 150, s. 35, herefter »forordning nr. 1639/91«), begge om ændring af forordning nr. 857/84. I begge forordninger blev det fastsat, at der skulle tildeles en såkaldt »specifik« referencemængde til producenter, der ikke havde leveret mælk i referenceåret. Denne referencemængde blev først tildelt midlertidigt, men blev siden endelig efter dokumentation for opfyldelse af visse betingelser.

- 5 Ved 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) blev Fællesskabet tilpligtet at erstatte de tab, som sagsøgerne havde lidt ved anvendelsen af forordning nr. 857/84.

- 6 Efter denne dom vedtog Rådet forordning (EØF) nr. 2187/93 af 22. juli 1993 om tilbud om erstatning til visse producenter af mælk og mejeriprodukter, som midlertidigt har været forhindret i at udøve deres virksomhed (EFT L 196, s. 6, herefter »forordning nr. 2187/93«).
- 7 I henhold til forordningens artikel 1 ydes der en erstatning til producenter, der har lidt tab, fordi de i referenceåret ikke har kunnet levere eller sælge mælk eller mejeriprodukter som følge af en forpligtelse, de havde indgået i henhold til forordning nr. 1078/77.
- 8 I forordningens artikel 2 bestemmes det, at erstatningskrav godkendes, når de fremsættes af en producent, der har fået tildelt en endelig specifik referencemængde i medfør af forordning nr. 764/89 eller forordning nr. 1639/91.
- 9 I henhold til artikel 14 fremsætter den kompetente nationale myndighed på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning et tilbud om erstatning til producenten.
- 10 Ved afgørelse truffet af præfekten for Aisne den 31. august 1989 blev der tildelt sagsøgeren en midlertidig specifik referencemængde. Ved afgørelse truffet af præfekten den 8. november 1991 blev denne midlertidige specifikke referencemængde gjort endelig med virkning fra den 30. marts 1991.
- 11 Den 10. og 11. marts 1994 foretog Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (herefter »Onilait«) en kontrolundersøgelse på sagsøgerens bedrift. Onilait nåede til den konklusion, at sagsøgeren ikke personligt havde genoptaget mælkeproduktionen, hvilket fandtes at være i strid med bestemmelserne i artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84.

- 12 I skrivelse af 20. januar 1995 meddelte direktøren for Onilait sagsøgeren, at den specifikke referencemængde, han havde fået tildelt, ikke kunne anses for endelig, og at Onilait derfor uden at have taget stilling til annullation af referencemængden — hvorom han ville få meddelelse senere — ikke kunne betale den i forordning nr. 2187/93 hjemlede erstatning.
- 13 Den 6. marts 1995 traf direktøren for Onilait afgørelse om at annullere den endelige specifikke referencemængde, der var blevet tildelt sagsøgeren.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. marts 1995 har sagsøgeren i medfør af EF-traktatens artikel 173 og 178 samt artikel 215, stk. 2, nedlagt påstand om annullation af afgørelsen indeholdt i skrivelsen fra direktøren for Onilait af 20. januar 1995 samt om, at Onilait tilpligtes at betale den i forordning nr. 2187/93 omhandlede erstatning med 8% rente fra den 19. maj 1992, 50 000 FF til dækning af omkostninger, der ikke kan tilbagesøges, og samtlige sagsomkostninger. Sagen blev anlagt mod Onilait som »stedfortræder for de europæiske institutioner, nærmere bestemt Kommissionen«. Som svar på en skrivelse fra Justitskontoret af samme dato tilsendte sagsøgeren den 30. marts 1995 Retten en ændret udgave af stævningen, hvorved Kommissionen blev indstævnt.
- 15 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 9. juni 1995 har Kommissionen rejst formalitetsindsigelse, og sagsøgeren har afgivet indlæg hertil den 28. august 1995.
- 16 Den 10. oktober 1995 fremsatte Den Franske Republik begæring om intervention til støtte for Kommissionens påstande.

- 17 Ved kendelse af 29. november 1995 tog formanden for Rettens Første Afdeling begæringen til følge.
- 18 Ved kendelse af samme dato henskød Retten Kommissionens formalitetsindsigelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.
- 19 Den 9. april 1996 indgav intervenienten indlæg.
- 20 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 31. maj 1996 med indgivelse af duplik.
- 21 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 21. oktober 1997.
- 22 Sagsøgeren har i stævningen nedlagt følgende påstande:
- Afgørelsen indeholdt i skrivelsen af 20. januar 1995 fra direktøren for Onilait annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale den i forordning nr. 2187/93 omhandlede erstatning med 8% rente fra den 19. maj 1992.

— Kommissionen tilpligtes at betale 50 000 FF til dækning af omkostninger, der ikke kan tilbagesøges.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 I replikken fastholder sagsøgeren disse påstande og kræver endvidere, at Onilait over for sagsøgeren fremsætter tilbud om erstatning i henhold til artikel 10 og 14 i forordning nr. 2187/93. Subsidiært nedlægger sagsøgeren påstand om betaling af 1 220 634,30 FF i erstatning i medfør af traktatens artikel 215.

24 Kommissionen har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— For så vidt angår annullationspåstanden afvises sagen, subsidiært frifindes sagsøgte.

— For så vidt angår erstatningspåstanden afvises sagen, subsidiært frifindes sagsøgte.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Intervenienten, den franske regering, har nedlagt påstand om, at Kommissionens påstande om frifindelse med hensyn til annullations- og erstatningspåstanden tages til følge.

Annulationspåstanden

Formaliteten

Parternes argumenter

- 26 Til støtte for sin indsigelse har Kommissionen for det første gjort gældende, at stævningen ikke opfylder betingelserne i artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, for så vidt som søgsmålsgrundene ikke fremgår af den. Kommissionen ser sig derfor ude af stand til at tage til genmæle.
- 27 For det andet gør Kommissionen gældende, at hvis søgsmålet skal fortolkes således, at der nedlægges påstand om annullation af den kontrol, Onilait har foretaget på sagsøgerens bedrift, eller påstand om annullation af afgørelsen om at annullere den specifikke referencemængde, der var tildelt sagsøgeren, må sagen afvises, fordi den er anlagt til prøvelse af nationale myndigheders foranstaltninger i forbindelse med deres almindelige og sædvanlige arbejde med at gennemføre fællesskabslovgivningen vedrørende mælkeproducenter.
- 28 I modsætning til, hvad der er hævdet af sagsøgeren, udgør de pågældende foranstaltninger ikke blot forberedende foranstaltninger til afgørelsen om at nægte at fremsætte et tilbud. Sagsøgeren tager herved ikke hensyn til den vide kompetence, der i henhold til fællesskabsretten er tillagt medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabslovgivningen og kontrollen hermed. Denne kompetence bekræftes i den foreliggende sag af de franske myndigheders vejledning vedrørende gennemførelsesforanstaltninger til lovgivningen om mælkekvoteordningen. Bedømmelsen af sådanne foranstaltninger henhører derfor naturligt under de nationale retsinstanser.
- 29 Vedrørende den første afvisningsgrund, som Kommissionen har fremført over for annulationspåstanden, har sagsøgeren gjort gældende, at stævningen indeholder alle de nødvendige oplysninger.

- 30 Med hensyn til den anden afvisningsgrund har sagsøgeren anført, at den anfægtede retsakt er en retsakt udstedt af Onilait som mandatar for Fællesskabet. I modsætning til, hvad der er Kommissionens opfattelse, er de kontrolopgaver, Onilait udfører, selv om de udføres inden for rammerne af national ret, foranstaltninger, der forbereder en afgørelse, dette forvaltningsorgan træffer i egenskab af mandatar for Fællesskabet. Retten har derfor kompetence til at prøve sådanne foranstaltninger.
- 31 Sagsøgeren er af den opfattelse, at de tre betingelser, der stilles for at yde erstatning i medfør af forordning nr. 2187/93, alle er opfyldt i sagsøgerens tilfælde. Det er ikke bestridt, at sagsøgeren har leveret mælk til mejeriet, at mælken er blevet afhentet på landbrugsbedriften, og at der på landbrugsbedriften forefandtes samtlige installationer til denne produktion. Onilait kunne derfor ikke efter sin kontrol den 10. og 11. marts 1994 regne sagsøgeren det til skade, at han ikke personligt havde genoptaget driften, uden derved at tilføje nye betingelser til de i forordning nr. 2187/93 indeholdte.
- 32 Det kunne på grundlag af den pågældende kontrol derfor ikke anses for godtgjort, at sagsøgeren havde tilsidesat forpligtelser, der påhvilede ham, og den anfægtede retsakt bygger på en faktisk vildfarelse.

Rettens bemærkninger

- 33 Det fremgår af fast retspraksis, at ifølge reglerne om kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne påhviler det medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af Fællesskabets retsforskrifter på deres territorium, navnlig for så vidt angår den fælles landbrugspolitik (Domstolens dom af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, Étoile Commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 3005, præmis 11, Rettens kendelse af 21.10.1993, sagerne T-492/93 og T-492/93 R, Nutral mod Kommissionen, Sml. II, s. 1023, præmis 26). De retsakter, der udstedes af de nationale myndigheder som led i gennemførelsen af denne politik, er således som udgangspunkt underkastet de nationale domstoles kontrol.

- 34 I den foreliggende sag giver erstatningsordningen, der er gennemført ved forordning nr. 2187/93, de nationale myndigheder beføjelse til at fremsætte et tilbud om erstatning til producenten på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning (jf. tiende betragtning til forordningen og forordningens artikel 14).
- 35 I henhold til artikel 2 i forordning nr. 2187/93 er det kun de producenter, som har fået tildelt en endelig specifik referencemængde, der kan få tilbud om erstatning. I medfør af forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89 og nr. 1639/91, er det en betingelse for tildeling af endelige specifikke referencemængder, at mælkeproduktionen faktisk er genoptaget.
- 36 Det fremgår således heraf, at den beføjelse, der ved forordning nr. 2187/93 er tillagt de nationale myndigheder til på Rådets og Kommissionens vegne og for disses regning at fremsætte et tilbud om erstatning til hver enkelt producent (jf. ovenfor i præmis 9), i sig selv hænger nøje sammen med tilbudsmodtagerens faktiske genoptagelse af mælkeproduktionen.
- 37 Hvis mælkeproduktionen ikke er genoptaget, er den afgørende betingelse i forordning nr. 2187/93 for at fremsætte et erstatningstilbud ikke opfyldt.
- 38 Ifølge den gældende lovgivning påhviler kontrollen med, at produktionen er genoptaget, den samme nationale myndighed, som skal fremsætte tilbud om erstatning (jf. artikel 3a, stk. 3, i forordning nr. 857/84, som indsat ved forordning nr. 764/89 og ændret ved forordning nr. 1639/91).

- 39 Retsakter, hvorved det fastslås, at mælkeproduktionen ikke er blevet genoptaget, og retsakter, hvorved der som følge heraf gives afslag på en endelig specifik referencemængde, henhører derfor under de nationale domstoles kontrol (jf. Rettens dom af 11.7.1996, sag T-271/94, Branco mod Kommissionen, Sml. II, s. 749, præmis 53). Endvidere har sagsøgeren faktisk for en national retsinstans anfægtet tilbagetrækningen af den endelige specifikke referencemængde samt resultaterne af kontrolbesøget i hans landbrugsbedrift.
- 40 Det fremgår, at sagsøgeren kun har gjort gældende, at den anfægtede retsakt, dvs. de nationale myndigheders afslag på at fremsætte et erstatningstilbud, skyldes en fejl i forbindelse med disse myndigheders kontrol med hans landbrugsbedrift. Han har således ikke fremført andre anbringender til støtte for annullationspåstanden end anbringendet vedrørende kontrollen med genoptagelse af produktionen.
- 41 Der er således reelt nedlagt påstand om annullation af resultaterne af de nationale myndigheders kontrolbesøg. Påstanden har således til formål at anfægte gyldigheden af en afgørelse truffet af de nationale organer, der skal gennemføre visse foranstaltninger i forbindelse med den fælles landbrugspolitik (jf. hertil med hensyn til erstatningssøgsmål Domstolens dom af 2.3.1978, forenede sager 12/77, 18/77 og 21/77, Debayser m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 553, præmis 25).
- 42 Det følger heraf, at Retten ikke har kompetence til at prøve lovligheden af den retsakt, som annullationspåstanden reelt er rettet mod.
- 43 Påstanden må derfor afvises.

Erstatningspåstanden

Formaliteten

Parternes argumenter

- 44 Kommissionen er af den opfattelse, at erstatningspåstanden i stævningen ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den i realiteten har til formål at opnå det samme som annullationspåstanden (jf. Rettens dom af 15.3.1995, sag T-514/93, Cobrecaf m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 621). Kommissionen har gjort gældende, at erstatningspåstanden endvidere ikke kan antages til realitetsbehandling, da den ikke er understøttet af de nødvendige oplysninger. Særligt kan det ikke på grundlag af stævningen fastslås, hvilke anbringender der fremføres til støtte herfor, hvilket er til hinder for, at Kommissionen kan varetage sine interesser. Selv efter angivelsen af det påståede tabs størrelse i replikken har sagsøgeren ikke formuleret noget klagepunkt mod Kommissionen.
- 45 Sagsøgeren har for det første anført, at en afvisning af annullationspåstanden ikke medfører afvisning af erstatningspåstanden. For det andet er sagsøgeren af den opfattelse, at stævningen indeholder samtlige nødvendige oplysninger, og at Kommissionen ikke kan kritisere sagsøgeren på dette punkt, når den sidder inde med mere konkrete oplysninger, som sagsøgeren ikke selv er bekendt med, særligt om, hvilket beløb sagsøgeren har krav på i erstatning. I replikken har sagsøgeren beregnet den erstatning, han påstår at have krav på i medfør af forordning nr. 2187/93.

Rettens bemærkninger

- 46 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgeren i erstatningspåstanden rejser krav om betaling af den erstatning, som Onilait efter hans opfattelse skulle have fremsat tilbud om, men afslog. Sagsøgeren har i realiteten nedlagt påstand om, at Onilait skal fremsætte tilbud til ham om erstatning i medfør af artikel 10 og 14 i forordning

nr. 2187/93, og subsidiært opgør han sit erstatningskrav under henvisning til en erstatningsberegning på grundlag af forordning nr. 2187/93.

- 47 Som det er fastslået ovenfor (i præmis 37-40), er afslaget på at fremsætte et tilbud til sagsøgeren om erstatning, således som det påhviler sagsøgte på de i forordning nr. 2187/93 fastsatte betingelser, en følge af resultatet af de nationale myndigheders kontrol. Da erstatningskravet bygger på påståede urigtigheder i resultaterne af kontrollen, er den handling, der skulle have forvoldt det tab, sagsøgeren søger erstattet, en retsakt udstedt af de nationale myndigheder under udøvelse af deres egne beføjelser. Det følger heraf, at betingelserne for at indbringe en sag for Retten i medfør af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, ikke er opfyldt. Fællesskabets retsinstanser kan med hjemmel i disse bestemmelser alene tilkende erstatning for tab, der forvoldes af institutionerne eller af disses ansatte under udførelsen af deres arbejdsopgaver. Fællesskabet kan således ikke drages til ansvar for tab, som forårsages af nationale organer, og de nationale domstole er enekompetente til at tilkende erstatning herfor (jf. bl.a. Rettens dom af 14.9.1995, sag T-571/93, Le-febvre m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2379, præmis 65; jf. tillige Domstolens dom af 12.12.1979, sag 12/79, Wagner Agrarhandel mod Kommissionen, Sml. s. 3657, præmis 10, og af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 18).

- 48 Det bemærkes endvidere, at det i fast retspraksis er fastslået, at selv om annulationssøgsmålet og erstatningssøgsmålet er to selvstændige retsmidler, og den omstændighed, at et annulationssøgsmål afvises, i princippet ikke medfører afvisning af et erstatningssøgsmål, hvorunder der er nedlagt påstand om erstatning af tab, der hævdes at være forvoldt ved den anfægtede retsakt, så medfører afvisning af annulationssøgsmålet også afvisning af erstatningssøgsmålet, såfremt der med erstatningssøgsmålet reelt tilsigtes en ophævelse af en individuel afgørelse, og dennes retsvirkninger ville blive ophævet, hvis sagsøgeren fik medhold i erstatningssøgsmålet (jf. bl.a. ovennævnte dom i sagen Cobrecaf m.fl. mod Kommissionen, præmis 58 og 59).

- 49 Det fremgår, at med erstatningspåstanden søges sagsøgte tilpligtet at betale den erstatning, der er meddelt afslag på ved den anfægtede afgørelse. Påstanden ville således indebære, at der blev opnået et resultat, som denne afgørelse netop har udelukket, og som sagsøgeren har søgt at opnå med sin annullationspåstand.
- 50 Erstatningspåstanden må herefter afvises.
- 51 Sagsøgerens påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale 50 000 FF til dækning af »omkostninger, der ikke kan tilbagesøges«, er ikke støttet af et eneste faktisk eller retligt anbringende — som krævet ved procesreglementets artikel 44, stk. 1 — der kunne sætte Retten i stand til at træffe afgørelse vedrørende påstanden. Denne påstand skal derfor ligeledes afvises.

Sagens omkostninger

- 52 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagen skal afvises, bør sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.
- 53 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, skal intervenienten, Den Franske Republik, bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling)

- 1) Sagen afvises.

- 2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

- 3) Intervenienten bærer sine egne omkostninger.

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 4. februar 1998.

H. Jung

A. Saggio

Justitssekretær

Præsident