

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

20. maj 1999 *

I sag T-220/97,

H & R Ecroyd Holdings Ltd, Brinsop House, Credenhill (Det Forenede Kongerige), ved solicitor William Neville, bistået af Peter Duffy, QC, barristers Philippa Watson og Paul Stanley, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Elvinger, Hoss og Prussen, 2, Place Winston Churchill,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Ana Maria Alves Vieira og Xavier Lewis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

* Processprog: engelsk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Michelle Ewing, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barristers Kenneth Parker og Andrew Macnab, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, Boulevard Roosevelt,

intervenient,

hvor der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 16. maj 1997 om afslag på at træffe foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 6. juni 1996 i sag C-127/97, Ecroyd (Sml. I, s. 2731),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili og P. Mengozzi,

justitssekretær: referendar J. Vanhamme,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 11. februar 1999,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

- 1 Inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik blev der ved Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 (EFT 1968 I, s. 169) indført en fælles markedsordning for mælk og mejeriprodukter (EFT L 148, s. 13, herefter »forordning nr. 804/68«).

- 2 På grund af de betydelige og stigende overskud i sektoren for mælk og mejeriprodukter udstedte Rådet den 17. maj 1977 forordning (EØF) nr. 1078/77 om indførelse af en præmieordning for ikke-markedsføring af mælk og mejeriprodukter og for omstilling af malkekvægsbesætninger (EFT L 131, s. 1, herefter »forordning nr. 1078/77«). I henhold til artikel 2, stk. 2, ydes præmien på betingelse af, at producenten skriftligt forpligter sig til i en periode på fem år ikke at markedsføre hverken mælk eller mejeriprodukter, der stammer fra den pågældendes bedrift.

- 3 Artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1078/77 foreskrev følgende fremgangsmåder for beregning og udbetaling af ikke-markedsføringspræmierne:

»Ikke-markedsføringspræmien beregnes i forhold til den mængde af mælk eller af hertil svarende mejeriprodukter, der er leveret af producenten i kalenderåret 1976.

[...]

Et beløb svarende til 50% af præmien udbetales i løbet af de tre første måneder af ikke-markedsføringsperioden.

Restbeløbet udbetales i løbet af det tredje og femte år i to lige store rater hver på 25% af præmien på betingelse af, at modtageren over for de kompetente myndigheder godtgør, at forpligtelserne i artikel 2 er overholdt.«

- 4 Det fremgik af samme forordnings artikel 6, at enhver, der overtog en landbrugsbedrift, kunne modtage restbeløbet af den præmie, som var tildelt hans forgænger, på betingelse af, at han skriftligt påtog sig fortsat at opfylde de af hans forgænger indgåede forpligtelser.
- 5 I 1984 viste det sig, at der var behov for supplerende foranstaltninger for at genoprette ligevægten i mejerisektoren. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 856/84 af 31. marts 1984 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 90, s. 10) blev artikel 5c indsat i den sidstnævnte forordning. Ved denne bestemmelse blev der indført en ordning om tillægsafgifter, som skal erlægges af enhver producent eller opkøber af mælk eller andre mejeriprodukter for mængder, der overstiger en individuel årlig referencemængde, der normalt benævnes »mælkekvote«. Ifølge samme bestemmelse kan summen af de referencemængder, der i hver medlemsstat er blevet tildelt de berørte erhvervsdrivende, ikke overstige en samlet garanti-mængde svarende til summen af de mængder mælk, der i et referenceår er leveret til behandlings- eller forarbejdningsvirksomheder for mælk eller andre mejeriprodukter i hver medlemsstat.
- 6 Reglerne for anvendelsen af tillægsafgiften blev fastsat ved Rådets forordning (EØF) nr. 857/84 af 31. marts 1984 om almindelige regler for anvendelsen af den i artikel 5c i forordning (EØF) nr. 804/68 omhandlede afgift på mælk og mejeriprodukter (EFT L 90, s. 13, herefter »forordning nr. 857/84«). For så vidt

angik producenterne foreskrev denne forordnings artikel 2, at referencemængden var lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, som producenten havde leveret i kalenderåret 1981, forhøjet med 1%. Medlemsstaterne kunne dog bestemme, at den nævnte referencemængde på deres område var lig med den mængde mælk eller mælkeækvivalent, der var leveret i kalenderåret 1982 eller 1983, afpasset med en procentsats på en sådan måde, at garantimængden for hver medlemsstat ikke blev overskredet. For Det Forenede Kongerige blev 1983 lagt til grund ved fastsættelsen af referencemængden.

- 7 Forordning nr. 857/84 indeholdt ikke nogen mulighed for at tildele en mælkekvote til sådanne producenter, normalt benævnt »Slom-producenter«, som på grund af deltagelse i den midlertidige ordning om ikke-markedsføring i henhold til forordning nr. 1078/77 ikke havde leveret eller solgt mælk i løbet af det referenceår, som var lagt til grund for tildelingen af kvoter.
- 8 Som følge af visse domme, hvorved Domstolen kendte forordning nr. 857/84 ugyldig i det omfang, den ikke bestemmer, at der tildeles en referencemængde til Slom-producenter (domme af 28.4.1988, sag 120/86, Mulder, Sml. s. 2321, og sag 170/86, Von Deetzen, Sml. s. 2355), udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 764/89 af 20. marts 1989 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 84, s. 2, herefter »forordning nr. 764/89«), hvorved Slom-producenter, som opfyldte visse betingelser, foreløbig fik tildelt specifikke referencemængder (også kaldet »Slom-kvoter«).
- 9 I medfør af den nye artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som blev indføjet ved forordning nr. 764/89, skulle ansøgningen være indgivet af producenten inden for en frist på tre måneder at regne fra den 29. marts 1989.
- 10 Forordningens artikel 3a, stk. 2, fastsatte størrelsen af den specifikke referencemængde til en bestemt procentdel af den mælkemængde eller den mængde mælkeækvivalent, som producenten havde leveret eller solgt i de seneste tolv

kalendermåneder inden måneden for indgivelsen af ansøgningen om ikke-markedsføringspræmie, forudsat at producenten ikke havde fortabt retten til præmie.

- 11 Det fremgik dog endvidere af artikel 3a, stk. 1, at producenter, som havde overtaget en ikke-markedsføringspræmie, og som ad anden vej havde opnået en oprindelig kvote på de betingelser, der var fastsat i henhold til forordningens artikel 2, ikke var berettiget til en Slom-kvot (den såkaldte »antikumulationsregel«).

- 12 Som følge af en række domme, navnlig Domstolens dom af 21. marts 1991, sag C-314/89, Rauh (Sml. I, s. 1647), som vedrørte fortolkningen og gyldigheden af artikel 3a i forordning nr. 857/84, udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1639/91 af 13. juni 1991 om ændring af forordning nr. 857/84 (EFT L 150, s. 35), der yderligere ændrede reglerne om mælkekvoter. Således blev der i artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/89 indføjet et andet afsnit, hvis andet led har følgende ordlyd: »producenter, som har modtaget bedriften ved arv eller ved overførsel svarende til arv efter udløbet af den forpligtelse, arveladeren havde påtaget sig i henhold til forordning nr. 1078/77, men inden den 29. juni 1989, tildeles midlertidigt efter ansøgning indgivet inden for en frist på tre måneder at regne fra den 1. juli 1991 en specifik referencemængde [...]«. I gængs tale anvendes udtrykket »Slom II« om denne kategori af producenter.

- 13 Ved dom af 3. december 1992, sag C-264/90, Wehrs (Sml. I, s. 6285), fastslog Domstolen, at artikel 3a, stk. 1, andet led, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, ikke var gyldig i det omfang, den udelukkede producenter — som havde overtaget en bedrift, der indgik i ikke-markedsføringsordningen i henhold til forordning nr. 1078/77, og som af denne grund var erhververe af ikke-markedsføringspræmier — fra at få tildelt Slom-kvoter, såfremt de allerede havde opnået en oprindelig kvote i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84 (»Slom III«-producenter).

- 14 Rådets forordning (EØF) nr. 2055/93 af 19. juli 1993 om tildeling af en specifik referencemængde til visse producenter af mælk eller mejeriprodukter (EFT L 187,

s. 8, herefter »forordning nr. 2055/93«) skulle afhjælpe denne ugyldighed, idet det blev bestemt, at de erhververe af ikke-markedsføringspræmien, som havde været udelukket fra at drage fordel af artikel 3a i forordning nr. 857/84, fordi de havde fået tildelt en referencemængde i medfør af samme forordnings artikel 2, havde ret til — efter indgivelse af en ansøgning til den kompetente myndighed i den berørte medlemsstat inden den 1. november 1993 — at få tildelt en specifik referencemængde, forudsat at de opfyldte visse betingelser. En af disse betingelser var, at erhververen af ikke-markedsføringspræmien ikke på datoen for sin ansøgning havde overdraget bedriften eller den del af bedriften, som den pågældende havde overtaget.

Faktiske omstændigheder i hovedsagen

- 15 Selskabet H & R Ecroyd Ltd (herefter »Ecroyd Ltd«), hvis efterfølger siden den 10. maj 1993 er H & R Ecroyd Holdings Ltd (herefter »Ecroyd Holdings« eller »sagsøgeren«) blev i 1966 erhvervet af Richard Ecroyd og forskellige familieforbindelser, herunder bestyrerne af en »Children's settlement trust«, som var blevet oprettet i 1965 af Richard Ecroyd til fordel for hans børn.
- 16 Ecroyd Ltd forpagtede ni gårde, som tilhørte Ecroyd-familien og »Children's settlement trust«.
- 17 I 1976 oprettede Ecroyd Ltd sammen med Fountain Farming samejet Credenhill Farming. Ecroyd Ltd fremlejede fire af de ovennævnte ni gårde til Credenhill Farming; navnet på den ene af disse var Lyvers Ocle.
- 18 Credenhill Farming opnåede tilladelse til at deltage i en ikke-markedsføringsordning for en femårig periode fra den 14. november 1980 til den 13. november

1985. Ecroyd Ltd fortsatte for sit vedkommende produktionen af mælk fra de fem gårde, som selskabet drev som forpagter, og for hvilke selskabet i 1984 efter ansøgning havde fået tildelt en oprindelig kvote i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84 (som udgjorde 2 001 338 kg).

- 19 Mellem 1980 og 1984 ændredes deltagersammensætningen i Credenhill Farming flere gange. De to forblivende deltagere var Ecroyd Ltd og Richard Ecroyd, indtil Credenhill Farming den 30. september 1984 endeligt blev opløst efter Richard Ecroyd's udtræden. Ecroyd Ltd overtog samejets aktiver og aktiviteter. Fra denne dato rådede Ecroyd Ltd altså over fem aktive mælkebedrifter og fire landbrugsbedrifter (som hidrørte fra Credenhill Farming), der var undergivet ikke-markedsføringsforpligtelsen. I den resterende del af den femårige periode, den pågældende forpligtelse gjaldt for, producerede Ecroyd Ltd ikke mælk på de ejendomme, der tidligere var blevet drevet af det opløste sameje, fordi Ecroyd Ltd anså sig for at være bundet af den af Credenhill Farming indgåede ikke-markedsføringsforpligtelse, uden dog at have indgået nogen skriftlig forpligtelse herom.
- 20 Ecroyd Ltd indgav to ansøgninger om tildeling af en specifik referencemængde for de ejendomme, der tidligere var blevet drevet af Credenhill Farming. Den første ansøgning blev indgivet i august 1989 efter udstedelsen af forordning nr. 764/89, hvorved det blev muligt at tildele Slom-kvoter; den anden blev indgivet i september 1991 efter Domstolens afsigelse af dommene af 11. december 1990 i sag C-189/89, Spagl (Sml. I, s. 4539), og i sag C-217/89, Pastätter (Sml. I, s. 4585), samt dommen i Rauh-sagen. De to ansøgninger blev afvist af Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Ernæring (herefter »ministeriet«). Ecroyd Ltd anlagde herefter sag mod ministeriet og gjorde gældende, at det havde ret til en Slom-kvote.
- 21 Ecroyd Ltd har for den nationale ret gjort gældende, at selv om de andre deltagere i Credenhill Farming var udtrådt heraf i løbet af ikke-markedsføringsperioden, således at Ecroyd Ltd videreførte bedriften for egen regning, skete der ikke nogen overdragelse af bedriften fra Credenhill Farming til Ecroyd Ltd som omhandlet i

artikel 6 i forordning nr. 1078/77. Følgelig var det ikke nødvendigt, at selskabet indgik nogen ny forpligtelse om ikke-markedsføring, ikke mindst fordi det i hele den omtvistede periode under alle omstændigheder var bundet af den af Credenhill Farming indgåede forpligtelse. Ecroyd Ltd har tilføjet, at selskabet fuldt ud overholdt ikke-markedsføringsforpligtelsens vilkår. For så vidt angår antikumulationsreglen har selskabet endelig anført, at den omstændighed, at det havde fået tildelt en oprindelig kvote for en anden bedrift, ifølge Wehrs-dommen ikke kunne være til hinder for tildeling af en Slom-kvot for den bedrift, der tidligere var blevet drevet af Credenhill Farming.

- 22 Ifølge ministeriet skete der den 30. september 1984 en overdragelse fra én producent til en anden, nemlig fra Credenhill Farming til Ecroyd Ltd. Da sidstnævnte ikke havde indgået nogen ikke-markedsføringsforpligtelse i forbindelse med overtagelsen af bedriften fra Credenhill Farming, havde selskabet ikke ret til nogen specifik referencemængde. Såfremt Credenhill Farming og Ecroyd Ltd imidlertid i realiteten skulle betragtes som en og samme »producent«, havde Ecroyd Ltd handlet i strid med sin forpligtelse til ikke at producere mælk på sin bedrift, og således mistet retten til ikke-markedsføringspræmie, eftersom selskabet fortsatte med at producere mælk på de fem gårde, der ikke blev fremlejet til Credenhill Farming, i løbet af ikke-markedsføringsperioden. Domstolens ræsonnement i Wehrs-dommen finder ifølge ministeriet ikke anvendelse på sagsøgerens tilfælde, da denne dom alene drejer sig om situationen for erhververe af en ikke-markedsføringspræmie, hvilket ikke var tilfældet for Ecroyd Ltd's vedkommende.

- 23 Ministeriet har tilføjet, at selv om det lægges til grund, at forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, var ugyldig, for så vidt som den afskar producenter i sagsøgerens situation fra at få tildelt en specifik referencemængde, ville ministeriet under alle omstændigheder ikke have kompetence til at tildele sagsøgeren en kvote, førend Rådet havde truffet de nødvendige foranstaltninger.

24 Ved kendelse af 27. oktober 1993 har High Court of Justice, Queen's Bench Division, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål vedrørende Ecroyd Ltd's ansøgninger:

»1) Har det sagsøgte ministerium kompetence og/eller pligt til at tildele sagsøgeren en midlertidig specifik referencemængde og/eller til at behandle selskabet, som om det havde fået tildelt en specifik referencemængde

i) i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 764/89, og/eller

ii) som følge af Domstolens dom i sag C-264/90, Wehrs,

når

a) sagsøgeren var deltager i et sameje, der drev bedriften, og som indgik en forpligtelse i henhold til en ikke-markedsføringsordning

b) alle de øvrige deltagere i samejet var udtrådt heraf inden udløbet af ikke-markedsføringsperioden, og sagsøgeren derefter for egen regning drev den bedrift, for hvilken samejet havde indgået ikke-markedsføringsforpligtelsen

- c) sagsøgeren efter de andre deltageres udtræden af samejet ikke producerede mælk på bedriften i den resterende del af gyldighedsperioden for den ikke-markedsføringsforpligtelse, samejet havde påtaget sig

- d) sagsøgeren efter de andre deltageres udtræden af samejet ikke i overensstemmelse med artikel 6 i Rådets forordning nr. 1078/77 indgik en ny forpligtelse til at opfylde den af samejet indgåede ikke-markedsføringsforpligtelse

- e) sagsøgeren havde modtaget en oprindelig kvote for en særskilt bedrift?

I bekræftende fald: Hvornår opstod der en sådan kompetence og/eller pligt?

- 2) Såfremt spørgsmål 1) besvares med, at det sagsøgte ministerium ikke har en sådan kompetence og/eller pligt, er artikel 3a, stk. 1, i Rådets forordning nr. 857/84, som ændret ved Rådets forordning nr. 764/89, da ugyldig, for så vidt som bestemmelsen afskærer sagsøgeren fra at få tildelt en specifik referencemængde under de ovennævnte omstændigheder?

- 3) Såfremt spørgsmål 2) besvares med, at artikel 3a, stk. 1, i Rådets forordning nr. 857/84 er ulovlig og ugyldig, for så vidt som bestemmelsen afskærer sagsøgeren fra at få tildelt en mælkekvote, har det sagsøgte ministerium da kompetence og/eller pligt til at tildele sagsøgeren en mælkekvote og/eller til at behandle sagsøgeren, som om sagsøgeren havde fået tildelt en specifik referencemængde, inden der er vedtaget yderligere fællesskabslovgivning med henblik på at afhjælpe eller tage hensyn til ugyldigheden af den pågældende regel?

I bekræftende fald: Hvornår opstår eller opstod der en sådan kompetence og/eller pligt?

- 4) Såfremt ovenstående spørgsmål besvares med, at det sagsøgte ministerium havde kompetence og/eller pligt til at tildele sagsøgeren en specifik referencemængde og/eller til at behandle sagsøgeren, som om sagsøgeren havde fået tildelt en specifik referencemængde, inden Ministerrådet udstedte nye regler, og/eller som følge af Domstolens dom i sag C-264/90, Wehrs, har sagsøgeren da som udgangspunkt et erstatningskrav mod det sagsøgte ministerium, fordi det ikke tildelte sagsøgeren en specifik referencemængde?
- 5) Såfremt spørgsmål 4) besvares med, at sagsøgeren har et erstatningskrav mod ministeriet, på hvilket grundlag skal et sådant krav da opgøres?«

25 Ved dom af 6. juni 1996 i sag C-127/94, Ecroyd (Sml. I, s. 2731, herefter »Ecroyd-dommen«), kendte Domstolen hvad angår Ecroyd Ltd's kvoteansøgninger følgende for ret:

- »1) Den nationale myndighed havde ikke i medfør af [...] forordning [...] nr. 857/84. [...] som ændret ved [...] forordning [...] nr. 764/89 [...] navnlig i medfør af forordningens artikel 3a, stk. 1, pligt til at tildele midlertidige specifikke referencemængder til producenter, der befandt sig i en situation, som angivet under det første præjudicielle spørgsmåls punkt a) til e), og havde heller ikke kompetence hertil.
- 2) Den nationale myndighed havde ikke efter [Wehrs]-dommen pligt til at tildele midlertidige specifikke referencemængder til producenter, der befandt sig i den ovennævnte situation, og havde heller ikke kompetence hertil.
- 3) Artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, er ugyldig, i det omfang den udelukker producenter, der

befinder sig i den ovennævnte situation, fra at få tildelt en specifik referencemængde.

- 4) Inden udstedelsen af yderligere fællesskabsregler, beregnet til at afhjælpe den fastslåede ugyldighed, havde den nationale myndighed ikke pligt til at tildele specifikke referencemængder til producenter, der befandt sig i den ovennævnte situation, og havde heller ikke kompetence hertil.«

26 Efter afsigelsen af denne dom rettede sagsøgerens advokater ved skrivelse af 26. juli 1996 en forespørgsel til Kommissionen om, hvilke foranstaltninger den agtede at træffe med henblik på dommens opfyldelse. Da det sagsøgende selskab ikke modtog noget svar herpå, tilsendte det Kommissionen en yderligere skrivelse af 9. august 1996.

27 Den 6. september 1996 havde Ecroyd Holding's advokater en samtale med Kommissionens kompetente tjenestegrene, hvorunder disse oplyste, at de i et internt møde den 5. september 1996 havde klarlagt retsvirkningerne af Ecroyd-dommen. I en skrivelse af 9. september 1996 anmodede det sagsøgende selskabs advokater Kommissionen om at give det skriftlig meddelelse om dens konklusioner på dette punkt.

28 Da Kommissionen ikke besvarede denne henvendelse, gentog sagsøgerens advokater deres anmodning den 19. september 1996, hvorunder de henviste til telefonsamtalen af 6. september 1996 og deres skrivelse af 9. september 1996.

29 I sin skrivelse til ministeriet fremsendte Kommissionen en midlertidig redegørelse for sit synspunkt vedrørende følgende tre spørgsmål:

— de foranstaltninger, som var nødvendige på fællesskabsplan til opfyldelse af Ecroyd-dommen

— sagsøgerens ret til en kvote i medfør af gældende lovgivning

— de nationale myndigheders forpligtelser som følge af Ecroyd-dommen.

30 Vedrørende det første spørgsmål anførte Kommissionen, at den af Domstolen fastslåede ugyldighed allerede var afhjulpet ved udstedelsen af forordning nr. 2055/93, hvorfor det ikke var nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger på fællesskabsplan. Vedrørende det andet spørgsmål forklarede den, at det sagsøgende selskab kunne opnå en kvote i medfør af forordning nr. 2055/93, hvis det blev anerkendt, at det var Slom III-producent. Endelig anførte Kommissionen vedrørende det tredje spørgsmål, at de nationale myndigheder ikke var forpligtet til at tildele en kvote, henset til Domstolens besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som var forelagt af High Court of Justice.

31 I en skrivelse af samme dag til sagsøgerens advokater anførte Kommissionen, at forordning nr. 2055/93 udgjorde en passende lovgivningsforanstaltning til opfyldelse af Domstolens dom, og at det tilkom de nationale myndigheder at undersøge, om sagsøgeren opfyldte de nødvendige betingelser for at opnå en kvote i henhold til denne forordning.

- 32 Den 8. april 1997 forklarede Rådet, som svar på en skrivelse fra sagsøgerens advokater, at det påhvilede Kommissionen at sørge for Ecroyd-dommens opfyldelse, og at Rådet ikke kunne intervenere, så længe Kommissionen ikke havde fremsat et lovgivningsforslag herom.
- 33 I en skrivelse af 16. maj 1997 bekræftede Kommissionen de konklusioner, den foreløbigt havde fremført i skrivelsen af 10. oktober 1996.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 34 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. juli 1997 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 35 Ved kendelse afsagt den 12. maj 1998 af formanden for Rettens Tredje Afdeling er der givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande i overensstemmelse med intervenientens ansøgning herom, der blev indgivet til Justitskontoret den 11. februar 1998.
- 36 Den skriftlige forhandling blev afsluttet den 2. oktober 1998.
- 37 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Som led i sagens tilrettelæggelse har Retten dog opfordret parterne til at besvare visse spørgsmål skriftligt inden den mundtlige forhandling. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under den mundtlige forhandling, som fandt sted den 11. februar 1999.

38 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens beslutning af 16. maj 1997 annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- Sagsøgeren tilkendes enhver anden godtgørelse, som Retten skønner rimelig.

39 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
-
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Parternes argumenter

40 Sagsøgeren har i det væsentlige kun fremført ét anbringende, som er, at EF-traktatens artikel 155 og 176 (nu artikel 211 EF og 233 EF) er tilsidesat.

- 41 Sagsøgeren anfører, at Kommissionen efter disse traktatbestemmelser er juridisk forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en af Domstolen afsagt dom. Navnlig skal Kommissionen træffe sådanne foranstaltninger, når Domstolen har fastslået, at en ordning er uforenelig med fællesskabsretten. Kommissionen er derfor forpligtet til på ny at undersøge den persons forhold, som er blevet ulovligt behandlet. Denne forpligtelse har Kommissionen klart tilsidesat i den foreliggende sag.
- 42 Sagsøgeren anfører nærmere, at opfyldelsen af Domstolens dom skal være effektiv, og at det ikke kan tolereres, at institutionerne lægger hindringer i vejen herfor.
- 43 Endelig anfører sagsøgeren, at forpligtelsen til at påse den faktiske efterlevelse af Domstolens domme er så grundlæggende, at institutionerne ved en tilsidesættelse heraf pådrager sig erstatningsansvar for de økonomiske tab, som påføres den, tilsidesættelsen rammer. Sagsøgeren tilføjer herved, at traktatens artikel 176 ikke gør erstatningen af tabet betinget af, at der kan fastslås et særskilt ansvar for det ulovlige forhold, som er fastslået ved dommen, men foreskriver erstatning af det tab, som er forvoldt på grund af det ulovlige forhold, og som vedvarer på grund af den manglende opfyldelse af annullationsdommen. Det sagsøgende selskab har lidt et betydeligt økonomisk tab ved ulovligt at blive berøvet den kvote, det var berettiget til. Sagsøgerens tab er blevet stadig forøget, hvilket har medført en risiko for fallit.
- 44 Kommissionen har anført, at forordning nr. 2055/93 blev udstedt på foranledning af Wehrs-dommen, og at denne forordning udgør en passende lovgivningsforanstaltning for erhververne af forpligtelsen til ikke-markedsføring. Den omfatter navnlig Slom III-producenterne og ville også have omfattet sagsøgeren, hvis selskabet havde været mælkeproducent.
- 45 Kommissionen fremhæver derpå, at Domstolen i Ecroyd-dommen antog, at sagsøgerens situation kan »sammenlignes med situationen for en erhverver af en præmie, tildelt i medfør af forordning nr. 1078/77, som har opnået en

referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84«. Sagsøgeren var altså blevet kvalificeret som en producent, der »har overtaget [...] forpligtelsen til ikke-markedsføring« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2055/93 af 30. september 1984, nemlig fra tidspunktet for opløsningen af Credenhill Farming og overdragelsen af dennes aktiver til Ecroyd Ltd. Følgelig omfattede forordning nr. 2055/93 sagsøgeren på det tidspunkt, da forpligtelsen til ikke-markedsføring ophørte.

- 46 Kommissionen anfører endvidere, at Ecroyd-dommen ikke behandler den situation, som sagsøgerne i den tvist, der lå til grund for den præjudicielle forelæggelse, befandt sig i i forhold til forordning nr. 2055/93. Spørgsmål 1) og 3), som blev forelagt Domstolen vedrørende Ecroyd Ltd, vedrørte nemlig tildelingen af en kvote af Slom III-typen, før der blev vedtaget de nødvendige lovforskrifter om ændring af den ulovlige antikumulationsregel.
- 47 Kommissionen konkluderer heraf, at forordning nr. 2055/93 i overensstemmelse med traktatens artikel 176 udgør en passende foranstaltning til imødegåelse af det retsstridige forhold, som blev fastslået i Ecroyd-dommen, da dette retsstridige forhold var det samme, som blev konstateret i Wehrs-dommen.
- 48 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland støtter Kommissionens opfattelse, hvorefter sagsøgeren ikke er berettiget til en specifik referencemængde i henhold til forordning nr. 2055/93, med den begrundelse, at sagsøgeren ikke hverken retligt eller faktisk var producent på det relevante tidspunkt.

Rettens bemærkninger

- 49 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at når Domstolen under en sag i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) fastslår, at en retsakt

vedtaget af en fællesskabsinstitution er ugyldig, medfører dette en retlig forpligtelse for Fællesskabets kompetente institutioner til at træffe de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af det retsstridige forhold (Domstolens dom af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel og Ströh, Sml. s. 1753, præmis 13, og af 29.6.1988, sag 300/86, Van Landschoot, Sml. s. 3443, præmis 22). Disse institutioner skal i så fald træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af den præjudicielle dom på samme måde som ved en dom i medfør af traktatens artikel 176, hvorved en fællesskabsinstitutions retsakt annulleres, eller dens undladelse kendes i strid med traktaten. Det fremgår således af Domstolens praksis på det nævnte område, at forpligtelsen efter traktatens artikel 176 gælder analogt, når det ved en præjudiciel dom fastslås, at en retsakt fra en fællesskabsinstitution er ulovlig.

- 50 Når Kommissionen råder over de nødvendige beføjelser til at træffe foranstaltninger til afhjælpning af det retsstridige forhold, som Domstolen har fastslået i en præjudiciel dom, følger den handlepligt, der påhviler Kommissionen hertil, klart af dennes generelle overvågningspligt efter traktatens artikel 155 (jf. Domstolens dom af 5.5.1981, sag 804/79, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 1045, præmis 30).
- 51 På grundlag af disse indledende konstateringer må det undersøges, om Kommissionen med føje har besluttet, at der allerede var truffet alle de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Ecroyd-dommen.
- 52 Den del af domskonklusionen i Ecroyd-dommen, som den nævnte beslutning fra Kommissionen i det væsentlige vedrører, lyder således:

»Vedrørende Ecroyd [Ltd]

[...]

3) Artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 857/84, som ændret ved forordning nr. 764/89, er ugyldig, i det omfang den udelukker producenter, der befinder sig i den ovennævnte situation, fra at få tildelt en specifik referencemængde.«

53 Som parterne har erkendt, vedrører denne ugyldighedserklæring den såkaldte antikumulationsregel. Allerede i 1992 fastslog Domstolen i Wehrs-dommen, at denne regel var ugyldig. I denne dom kendte Domstolen for ret: »Artikel 3a, stk. 1, andet led, i [...] forordning [...] nr. 857/84 [...], som ændret ved [...] forordning [...] nr. 764/89 [...], er ugyldig i det omfang, den udelukker modtagere af en præmie, tildelt i henhold til [...] forordning [...] nr. 1078/77, fra at få tildelt en specifik referencemængde, når vedkommende har opnået en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning [...] nr. 857/84.«

54 Det må således fastslås, at den ovennævnte konklusion i Ecroyd-dommen ikke gentager den ugyldighedserklæring, som var indeholdt i Wehrs-dommen, i de generelle vendinger, som den var formuleret i. Den fastslår udtrykkeligt, at antikumulationsreglen ulovligt udelukkede muligheden for at tildele en specifik referencemængde til de producenter, som befandt sig i »den ovennævnte situation«, dvs. bl.a. »Ecroyd [Ltd]«, som de nationale myndigheder havde afslået at tildele en specifik referencemængde i 1989 og 1991 (jf. præmis 20 ovenfor), i hvilken forbindelse Domstolen præciserede, at de nationale myndigheder ikke havde haft mulighed for at træffe anden beslutning (jf. punkt 1, 2 og 4 i den domskonklusion, som er citeret ovenfor i præmis 25).

55 Under disse omstændigheder kunne Kommissionen ikke, da sagsøgeren anmodede den om at angive, hvilke foranstaltninger den agtede at træffe på foranledning af denne dom, begrænse sig til at svare, at antikumulationsreglen i mellemtiden var blevet ophævet. Selv om den ulovlige retsakt var blevet

ophævet på lovgivnings- eller administrativt niveau, var Kommissionen forpligtet til at tage stilling til, om retsakten havde forvoldt sagsøgeren en ulempe, som skulle afhjælpes (Domstolens dom af 5.3.1980, sag 76/79, Könecke mod Kommissionen, Sml. s. 665, præmis 15). Udstedelsen af forordning nr. 2055/93 kunne nemlig ikke afhjælpe den skade, som ifølge Ecroyd-dommen var blevet påført sagsøgeren ved anvendelsen af antikumulationsreglen. Selv om forordning nr. 2055/93 på visse betingelser gav mulighed for at tildele en specifik referencemængde til de producenter, som rettidigt havde fået afslag herpå, havde forordningen ikke til formål at afhjælpe de ulemper, som disse producenter allerede havde lidt på grund af reglens anvendelse.

- 56 Kommissionen har derfor med urette antaget, at Fællesskabet ikke længere var forpligtet til at træffe konkrete foranstaltninger til afhjælpning af det retsstridige forhold, som var begået i forhold til sagsøgeren og fastslået i Ecroyd-dommen. Retten kan dog ikke træffe afgørelse i stedet for Kommissionen og bestemme, hvilke foranstaltninger denne burde have truffet. Det skal herved bemærkes, at institutionernes forpligtelse til at træffe de nødvendige foranstaltninger til afhjælpning af det retsstridige forhold, som Fællesskabets retsinstanser har fastslået, ikke blot indebærer, at det påhviler dem at træffe de nødvendige lovgivnings- eller administrative foranstaltninger, men også at erstatte det tab, som er forvoldt på grund af det retsstridige forhold, forudsat betingelserne i EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF) er opfyldt, nemlig at der begået en tjenestefejl, forvoldt et tab og er årsagsforbindelse (jf. Domstolens dom af 9.8.1994, sag C-412/92 P, Parlamentet mod Meskens, Sml. I, s. 3757, præmis 24, og Rettens dom af 8.10.1992, sag T-84/91, Meskens mod Parlamentet, Sml. II, s. 2335, præmis 78 og 79). Kommissionen burde således have truffet foranstaltninger til at yde sagsøgeren erstatning. Det fremgik nemlig af Ecroyd-dommen, når denne fortolkes på grundlag af gældende domspraksis om »mælkekvoter«, at betingelserne for, at Fællesskabet ifaldt ansvar uden for kontraktforhold, var opfyldt.

- 57 For det første havde Domstolen fastslået, at antikumulationsreglen var ugyldig, da den stred mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (Wehrs-dommen, præmis 15), hvilket princip udgør en højere retsregel til beskyttelse af private (jf. bl.a. Domstolens dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 15). Følgelig udgjorde denne ugyldighed, som Domstolen på ny fastslog i Ecroyd-dommen, en tilstrækkelig kvalificeret fejl, som kunne pådrage Fælles-

skabet et ansvar uden for kontrakt (som bekræftet af Rettens dom af 9.12.1997, forenede sager T-195/94 og T-202/94, Quiller og Heusmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2247, præmis 53-57).

- 58 Hvad dernæst angår tabets indtræden og kravet om årsagsforbindelse bemærkes, at ifølge Ecroyd-dommens betragtninger kunne Ecroyd Ltd's situation på tidspunktet for dennes ansøgninger om kvote i 1989 og 1991 sammenlignes med situationen for en erhverver af en præmie, tildelt i medfør af forordning nr. 1078/77, som har opnået en referencemængde i henhold til artikel 2 i forordning nr. 857/84 (dommens præmis 62). Det er endvidere ubestridt, at Ecroyd Ltd betegnes som mælkeproducent i fællesskabsbestemmelsernes forstand såvel i Ecroyd-dommens præmisser som i dens konklusion, der er nævnt ovenfor. Disse konstateringer modbeviser i alt væsentligt de anførte begrundelser for afslagene på kvotetildeling (jf. ovenfor, præmis 22), og godtgør således, at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige antikumulationsregel og de nævnte afslag. I øvrigt er der ikke rimeligt grundlag for at bestride, at et afslag på en kvotetildeling er skadelig for en mælkeproducent, så meget mindre, når den pågældende producent eller hans efterfølger har genoptaget mælkeproduktionen på et senere tidspunkt, som det er tilfældet i denne sag, og derved har godtgjort, at han ikke har opgivet mælkeproduktionen (jf. Mulder-dommen af 19.5.1992, præmis 23).
- 59 Det følger af samtlige de anførte betragtninger, at Kommissionen ved ikke at have truffet foranstaltninger til opfyldelse af Ecroyd-dommen har tilsidesat sin forpligtelse til at vedtage de konkrete foranstaltninger i forhold til sagsøgeren, som var nødvendige for at afhjælpe det retsstridige forhold, som Domstolen havde fastslået. Den anfægtede beslutning må herefter annulleres.

Sagens omkostninger

- 60 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har

tabt sagen og sagsøgeren nedlagt påstand om, at denne pålægges omkostningerne, tilpligtes Kommissionen at betale sine egne samt sagsøgerens omkostninger.

- 61 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, betaler Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Fjerde Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning af 16. maj 1997 om afslag på at træffe foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 6. juni 1996 i sag C-127/94, Ecroyd, annulleres.
- 2) Kommissionen betaler sine egne samt sagsøgerens omkostninger.

- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sine egne omkostninger.

Moura Ramos

Tiili

Mengozzi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. maj 1999.

H. Jung

R.M. Moura Ramos

Justitssekretær

Afdelingsformand