

RETTENS DOM (Første Afdeling)

14. juli 1998 ⁹

I sag T-119/95,

Alfred Hauer, Niederweiler (Tyskland), ved advokaterne Matthias François og Heinz Neuhaus, Bitburg, og med valgt adresse hos advokat Annick Wurth, 100, Boulevard de la Pétrusse,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Arthur Brautigam, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Klaus-Dieter Borchardt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgte,

⁹ Processprog: tysk.

angående en påstand om annullation 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 en påstand om erstatning af det tab, der er forvoldt sagsøgeren ved anvendelsen af forordningen,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. W. Bellamy og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 4. marts 1998,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsfor skrifter

I 1984 udstedte Rådet med henblik på at modvirke overproduktionen af mælk i Fællesskabet 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). 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 på de mængder mælk, der blev leveret og oversteg en referencemængde (»kvote«), som skulle fastsættes for enhver producent eller opkøber (stk. 1 i den nye artikel 5c) 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 afkræves enten 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«).

- 2 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 en 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).
- 3 I 1987 blev der ved 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 fik producenterne en godtgørelse på 10 ECU pr. 100 kg for hver periode.

- 4 Derefter opretholdt Rådets 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). I henhold til forordningens artikel 1, stk. 2, skulle der som kompensation for suspensionen direkte udbetales 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 for 1991/1992.
- 5 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) med henblik på at forøge fællesskabsreserven 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% ved Rådets forordning (EØF) nr. 3882/89 af 11. december 1989 om ændring af forordning nr. 775/87 (EFT L 378, s. 6), der også forhøjede godtgørelsen i henhold til forordning nr. 1111/88 til henholdsvis 10 ECU, 8,50 ECU og 7 ECU pr. 100 kg for hver af perioderne.
- 6 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) foretaget endnu en nedsættelse på 2% af de samlede garantimængder, for hvilken der i et nærmere bestemt omfang blev betalt 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 (EØF) nr. 804/68 omhandlede referencemængder og af en godtgørelse for definitivt ophør med mælkeproduktion (EFT L 150, s. 30).
- 7 Derefter forlængede Rådets forordning (EØF) nr. 816/92 af 31. marts 1992 om ændring af forordning nr. 804/68 (EFT L 86, s. 83, herefter »forordning nr. 816/92«) nedsættelsen af referencemængderne med satsen 4,5% for perioden fra den 1. april 1992 til den 31. marts 1993 uden tildeling af godtgørelse.

8 De to første betragtninger til forordning nr. 816/92 har følgende ordlyd:

»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 Forordningens artikel 1, nr. 3, ændrer artikel 5c, stk. 3, i forordning nr. 804/68 ved at tilføje 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:

...

Tyskland 27 154,205

...

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

...

Tyskland 1 360,215

...

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

Sagens faktiske omstændigheder

- ¹⁰ Sagsøgeren er mælkeproducent i Tyskland. I overensstemmelse med reglerne om den fælles markedsordning for mælk og mælkeprodukter var hans mælkeproduktion på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder begrænset til en referencemængde, den nationale forvaltning havde fastsat på grundlag af den mængde, der var leveret i et referenceår. Han havde endvidere en supplerende referencemængde, han havde købt af de tyske myndigheder i løbet af årene 1990 og 1991.

- 11 Ved afgørelse af 29. juni 1992 suspenderede mejeriet Erbeskopf eG i Thalfang (Tyskland) uden godtgørelse 4,74% af sagsøgerens referencemængde i overensstemmelse med bestemmelserne i § 4b, VI, og § 4c, VI, i Milch-Garantiemengen-Verordnung (de tyske bestemmelser om referencemængder, der gengiver de gældende fællesskabsbestemmelser).

- 12 Sagsøgeren påklagede afgørelsen, men klagen blev afvist af de kompetente tyske myndigheder den 17. august 1993. Afvisningen blev begrundet under henvisning til forordning nr. 816/92.

- 13 Ved skrivelse af 16. marts 1995 anmodede sagsøgeren Kommissionen om delvis annullation af forordningen og om udbetaling af erstatning.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 14 Ved stævning indleveret den 12. maj 1995 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

- 15 Han har nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 816/92 annulleres, for så vidt som den ikke indeholder bestemmelse om godtgørelse for den del af referencemængden, der suspenderes.

— Sagsøgeren tilkendes 59 827,21 DEM i erstatning.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Rådet har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse for annullationspåstanden.

— Frifindelse for erstatningspåstanden.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Kommissionen har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— Annullationspåstanden afvises i det omfang, den angår Kommissionen.

— Frifindelse for så vidt angår erstatningspåstanden.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Sagsøgeren og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 4. marts 1998. Rådet gav ikke møde under dette retsmøde.

Annulationspåstanden

Formaliteten

Parternes argumenter

- 19 Rådet har gjort gældende, at annullationspåstanden må afvises, idet den anfægtede forordning ikke berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt (Domstolens dom af 11.7.1968, sag 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt mod Rådet, Sml. 1965-1968, s. 531; org. ref.: Rec. s. 595, og af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853). Sagsøgeren er kun berørt af retsakten i sin objektive egenskab af mælkeproducent som enhver anden erhvervsdrivende i samme situation.
- 20 Kommissionen har gjort gældende, at den ikke kan optræde som sagsøgt i en rets-sag angående påstand om annullation af en retsakt som forordning nr. 816/92, der er udstedt af Rådet. Annullationspåstanden bør derfor afvises i det omfang, den vedrører Kommissionen.
- 21 Sagsøgeren har ikke taget stilling til disse argumenter.

Rettens bemærkninger

- 22 Det bemærkes indledningsvis, at søgsmålsfristerne ifølge fast retspraksis hverken er undergivet Rettens eller parternes rådighed, men er ufravigelige regler (Rettens

dom af 15.3.1995, sag T-514/93, Cobrecaf m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 621, præmis 40). I henhold til artikel 113 i procesreglementet tilkommer det Retten af egen drift at undersøge, om søgsmålsfristen er overholdt (Rettens dom af 18.9.1997, forenede sager T-121/96 og T-151/96, Mutual Aid Administration Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 1355, præmis 39), selv om parterne som i den foreliggende sag ikke har taget stilling hertil.

- 23 For så vidt som sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af en forordning, er fristen for anlæggelse af sagen den i traktatens artikel 173, stk. 5, fastsatte på to måneder. Da sagen er anlagt til prøvelse af en retsakt, der er offentliggjort den 1. april 1992, skal fristen i medfør af artikel 102, stk. 1, i Rettens procesreglement regnes fra den 16. april 1992. Da fristen i medfør af bestemmelsens stk. 2 under hensyn til afstanden skal forlænges med seks dage, udløb den i juni måned samme år.
- 24 Da stævningen blev indleveret den 12. maj 1995, dvs. næsten tre år senere, er sagen anlagt for sent.
- 25 Herefter må annullationspåstanden afvises, uden at det er fornødent at tage stilling til de af de sagsøgte påberåbte afvisningsgrunde.

Erstatningspåstanden

- 26 Fællesskabet kan kun ifalde ansvar uden for kontrakt i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, for skade, der er forvoldt af institutionerne, hvis betingelserne om, at der er udvist retsstridig adfærd, at der er lidt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det påberåbte tab, samtidig er opfyldt. For at

Fællesskabet kan ifalde ansvar for generelle retsakter, skal dets adfærd ifølge fast retspraksis (Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275; org. ref.: Rec. s. 975, præmis 11, og Rettens dom af 15.4.1997, sag T-390/94, Schröder m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 501, præmis 52) indebære en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af borgerne. Hvis institutionen har vedtaget retsakten under udøvelse af en vid skønsbeføjelse, som det er tilfældet i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, skal krænkelsen endvidere være tilstrækkeligt kvalificeret, dvs. åbenbar og grov (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 12, og 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 48 og 49).

- 27 Retten skal herefter for det første undersøge, om institutionerne har udvist retsstridig adfærd.

Spørgsmålet, om der foreligger en retsstridig retsakt, der kunne have forvoldt det påståede tab

- 28 Sagsøgeren har med hensyn til annullationspåstanden fremført tre anbringender til støtte for, at forordning nr. 816/92 skulle være retsstridig, nemlig henholdsvis krænkelse af ejendomsretten, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og overtrædelse af lighedsprincippet.

Første anbringende, krænkelse af ejendomsretten

— Parternes argumenter

- 29 Sagsøgeren har gjort gældende, at ejendomsretten er et af de almindelige principper, som Domstolen sikrer overholdelsen af (Domstolens dom af 13.12.1979, sag

44/79, Hauer, Sml. s. 3727, præmis 17). Når den anfægtede forordning ikke giver hjemmel til at yde en godtgørelse for nedsættelsen af referencemængden, har det i det foreliggende tilfælde en tilsvarende virkning som ekspropriation, for så vidt som der opkræves en tillægsafgift af den mælk, der sælges ud over kvoten. Det har således virkning som et forbud mod salg. Selv om ekspropriation har hjemmel i en lovbestemmelse, kan den imidlertid i henhold til national ret kun foretages, hvis bestemmelsen herom regulerer, hvordan og i hvilket omfang erstatning skal ydes. Hvis der ikke ydes erstatning, foreligger der en krænkelse af ejendomsretten.

- 30 Sagsøgeren har gjort gældende, at hans situation på et afgørende punkt adskiller sig fra situationen i de forenede sager T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 og T-477/93, hvor Retten afsagde sin dom den 13. juli 1995 (O'Dwyer m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2071), som de sagsøgte har støttet sig på til imødegåelse af hans anbringender. Han har anført, at han har købt referencemængder af de nationale myndigheder. De sagsøgtes argumenter kan derfor ikke anvendes på disse mængder, som er erhvervet mod betaling og derfor er omfattet af beskyttelsen af ejendomsretten. Sagsøgeren har fremhævet, at hvis han havde vidst, da han købte mængderne, at de kunne blive taget tilbage uden erstatning, ville han ikke have indgået en sådan handel, som i sidste ende kun kom den nationale forvaltning til gode.
- 31 Denne begrænsning i ejendomsretten er ikke berettiget af hensyn til almenhedens interesse. At fratage producenterne deres indtægter ville være i skarp modstrid med formålene med traktatens artikel 39 og stå i et urimeligt forhold til de tilsigtede resultater.
- 32 Rådet har gjort gældende, at mælkekvoter ikke 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 den berørtes ejendomsret (Domstolens dom af 22.10.1991, sag C-44/89, von Deetzen, Sml. I, s. 5119, præmis 27).

- 33 Ejendomsretten er ikke en absolut forrettighed i henhold til fællesskabsretten. Særligt i forbindelse med en fælles markedsordning er den kun beskyttet mod uforholdsmæssige og uacceptable 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 den anfægtede begrænsning er klart i overensstemmelse med et formål af almen interesse. Under alle omstændigheder er sagsøgerens bedrift i betragtning af den omhandlede nedsettelses beskedne omfang ikke truet på en sådan måde, at det berører kernen i hans ejendomsret.
- 34 Rådet har endvidere 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. Domstolens dom af 11.3.1987, sag 265/85, Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products mod Kommissionen, Sml. s. 1155, præmis 20, og af 19.3.1992, sag C-311/90. Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13). En sådan forrang var berettiget i det foreliggende tilfælde.
- 35 Kommissionen har gjort gældende, at Retten i ovennævnte sag, O'Dwyer m.fl. mod Rådet, allerede har forkastet det af sagsøgeren fremførte anbringende, idet den udtalte, at suspensionen af referencemængden uden godtgørelse i medfør af forordning nr. 816/92 var berettiget af hensyn til stabilisering af markedet for mælk og nedbringelse af det strukturbetingede overskud. Suspensionen kunne derfor ikke i sig selv udgøre en krænkelse af ejendomsretten.
- 36 De sagsøgte har gjort gældende, at enkelte af sagsøgerne i de sager, hvori O'Dwyer-dommen blev afsagt, også havde købt supplerende referencemængder. De har fremhævet, at Retten afviste, at der med hensyn til nedsættelse eller suspension af referencemængderne skulle sondres på grundlag af deres oprindelse. Efter de sagsøgtes opfattelse er det uforeneligt med hensynet til stabilisering af markedet at foretage en sådan sondring.

37 Kommissionen har anført, at køb af referencemængder fra nationale myndigheder ikke er tilladt i henhold til de gældende regler, og at de eneste handler af denne art, der er tilladt, er salg mellem mælkeproducenter. Kommissionen har bemærket, at sagsøgeren ikke har oplyst det juridiske grundlag for hans erhvervelse af de supplerende mængder. Sagsøgerens argument er derfor uden relevans. Hvis alle de supplerende mængder, producenterne har købt, ikke skulle medtages ved nedsættelsen, er deres omfang i øvrigt sådant, at det ville blive umuligt at gennemføre målene med forordning nr. 816/92.

— Rettens bemærkninger

38 Indledningsvis bemærkes det, at forordning nr. 816/92 blev vedtaget i forlængelse af en række andre retsakter, der også indeholdt begrænsninger i referencemængderne. Domstolen har i dom af 20. september 1988 (sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 15) og i ovennævnte dom i Hierl-sagen (præmis 21) fastslået, at dels forordning nr. 1335/86 og nr. 1343/86, der nedsatte den samlede garantimængde til hver medlemsstat med 3%, dels bestemmelsen i forordning nr. 775/87 om suspension af en del af hver referencemængde ikke var i strid med nogen fællesskabsretlig regel. I øvrigt har Retten i dommen i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, der ligesom den foreliggende sag angik påstand om erstatning for tab forvoldt på grund af forordning nr. 816/92, frifundet sagsøgte. Endelig fandt Domstolen i dom af 15. april 1997 (sag C-22/94, Irish Farmers Association m.fl., Sml. I, s. 1809, præmis 42) ikke noget, der kunne rejse tvivl om forordningens gyldighed, for så vidt angik forordningens bestemmelse om den omtvistede nedsættelse. Det er på baggrund af denne retspraksis, at der skal tages stilling til nærværende erstatningspåstand.

39 Ejendomsretten, som sagsøgeren har gjort gældende er blevet krænket, er beskyttet i Fællesskabets retsorden. Den er imidlertid ikke en absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet. Fællesskabet kan således underkaste ejendomsretten begrænsninger under varetagelsen af de formål, det skal forfølge i almenhedens interesse, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger er i virkelig overensstemmelse med disse formål og ikke, når henses til det forfulgte mål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb (Domstolens ovennævnte domme i Hauer-sagen, præ-

mis 23, Schröder-sagen, præmis 15, dom af 10.1.1992, sag C-177/90, Kühn, Sml. I, s. 35, præmis 16, ovennævnte dom i sagen Irish Farmers Association m.fl., præmis 27, og Rettens dom i ovennævnte sag O'Dwyer m.fl. mod Rådet, præmis 98).

- 40 Ved forfølgelsen af den fælles landbrugspolitik's mål følger der vide skønsmæssige beføjelser med det politiske ansvar, som fællesskabslovgiver er tillagt ved traktaten. Disse beføjelser skal bl.a. gøre det muligt for fællesskabsinstitutionerne til stadighed at 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 (ovennævnte domme i sagen Spanien mod Rådet, præmis 10, og Hierl-sagen, præmis 13). Det kan således være lovligt at nedsætte referencemængder, hvis det har til formål at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel og at stabilisere markedet for mælk.
- 41 I den foreliggende sag opfylder den i forordning nr. 816/92 fastsatte nedsættelse af referencemængderne disse krav. Som det fremgår af betragtningerne til forordningen, var nedsættelsen af referencemængderne begrundet i ønsket om at fortsætte saneringen af markedet for mælk i forlængelse af andre tilsvarende foranstaltninger, der var truffet for de foregående år (jf. ovenfor i præmis 2-7).
- 42 Den pågældende nedsættelse oversteg ikke med sit omfang grænserne for et tåleligt indgreb og berørte derfor ikke selve kernen af ejendomsretten. Som Domstolen fastslog i ovennævnte domme i Hierl-sagen (præmis 13, 14 og 15) og sagen Spanien mod Rådet (præmis 10 og 11), krænker midlertidige nedsættelser af referencemængderne, der foretages med det formål at opnå en stabilisering af de markeder, hvor der er overproduktion, ikke ejendomsretten. I øvrigt følger det af ovennævnte dom i sagen Irish Farmers Association m.fl. (præmis 29), at selv hvis den midlertidige nedsættelse af referencemængderne på 4,5% gøres permanent, uden at der ydes godtgørelse derfor, indebærer dette ikke en krænkelse af ejendomsretten.

- 43 I øvrigt skal det bemærkes, at hvis sagsøgeren — som han har hævdet — fik meddelelse om en procentvis nedsættelse på 4,74% og ikke på 4,5% som fastsat i forordning nr. 816/92, påhviler ansvaret for denne forskel de nationale myndigheder.
- 44 Herefter må sagsøgerens argument for, at der skulle være sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 39, ligeledes forkastes. Rådet var således berettiget til inden for rammerne af sine vide skønsbeføjelser på den fælles landbrugspolitik område at give målsætningen om at stabilisere markedet for mejeriprodukter midlertidig forrang, når de pågældende foranstaltninger gennem en rationel udvikling af produktionen ville bidrage til at opretholde en rimelig levestandard for landbrugsbefolkningen, jf. traktatens artikel 39, stk. 1, litra b) (jf. ovennævnte dom i sagen O'Dwyer m.fl. mod Rådet, præmis 82, og med hensyn til tillægsafgiftsordningen generelt Domstolens dom af 17.5.1988, sag 84/87, Erpelding, Sml. s. 2647, præmis 26).
- 45 Med hensyn til de supplerende referencemængder, sagsøgeren havde købt hos de nationale myndigheder, har han ikke fremført noget argument, der kan godtgøre en sondring mellem de supplerende mælkemængder og den oprindelige referencemængde. Det ville imidlertid være i strid med logikken bag den anfægtede forordning, der skal styre en overskudsproduktion, ikke at medtage supplerende mængder i nedsættelsen i henhold til forordning nr. 816/92 alene, fordi de er erhvervet ud over den oprindeligt ydede referencemængde.
- 46 Under alle omstændigheder havde visse sagsøgere i ovennævnte sager O'Dwyer m.fl. mod Rådet i modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, også erhvervet supplerende referencemængder hos de nationale myndigheder (jf. dommens præmis 119-130). Når producenterne køber disse supplerende referencemængder, træffer de et økonomisk valg, der giver dem mulighed for at forøge deres leveringer. Disse producenter bidrager dermed til forøgelsen af det strukturbetingede overskud på markedet, og det er derfor rimeligt, at de har pligt til at deltage i et større omfang i den indsats for at nedsætte produktionen, der kræves af producenterne. Nedsæt-

telsen i henhold til forordning nr. 816/92 skal derfor anvendes procentvis på samtlige referencemængder uanset deres oprindelse (jf. ovennævnte dom i sagerne O'Dwyer m.fl. mod Rådet, præmis 128).

- 47 Idet det er ufornuddent at tage stilling til, om købet af de pågældende supplerende mængder, som hævdede af Kommissionen, var i strid med den dagældende lovgivning, må sagsøgerens argument, for så vidt som det angår beskyttelsen af ejendomsretten, herefter forkastes.
- 48 Det første anbringende må herefter forkastes i sin helhed.

Andet anbringende, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

— Parternes argumenter

- 49 Sagsøgeren har anført, at der blev ydet godtgørelse for suspensionen af referencemængderne indtil vedtagelsen af den anfægtede forordning. Han var derfor berettiget til at gå ud fra, at han kunne bevare og regne med disse dele af sin formue. Han havde endvidere foretaget investeringer med henblik på at udnytte de mængder, han havde købt af de nationale myndigheder. Hvis han havde haft nogen anelse om, at der ville blive foretaget et sådant indgreb, ville han ikke have købt de supplerende mængder eller foretaget investeringerne.
- 50 Under retsmødet, hvor sagsøgeren af Retten var blevet anmodet om at tage stilling til relevansen af ovennævnte dom i sagen Irish Farmers Association m.fl., anførte han, at hans situation var en anden end den, Domstolen havde pådømt i den pågældende dom, idet han havde købt supplerende referencemængder som led i foran-

staltninger, de nationale myndigheder havde truffet. Han havde derfor haft en forventning om at kunne udnytte dem, men var blevet offer for den ændring i lovgivningen, der var sket et år efter købet.

- 51 Rådet 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 ovennævnte dom i sagen *Spanien mod Rådet*).
- 52 Der er ifølge Rådet 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 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). De foreliggende nedsættelser var ganske pæregnelige, når henses til denne udvikling.
- 53 Kommissionen har gjort gældende, at ifølge fast retspraksis, der er stadfæstet ved ovennævnte dom i sagerne *O'Dwyer m.fl. mod Rådet* (præmis 48 og 49), kan de erhvervsdrivende ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som institutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn. Den omstændighed, at der blev betalt en godtgørelse for enhver nedsættelse af referencemængderne under den foregående ordning, kan ikke give anledning til en berettiget forventning, når den nye ordning, der er indført ved forordning nr. 816/92, falder ind under denne skønsbeføjelse.

— Rettens bemærkninger

- 54 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 for landbruget, 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 ovennævnte sag *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 61, og ovennævnte dom i sagen *O'Dwyer m.fl. mod Rådet*, præmis 48). Hvis det af en fornuftig og påpasselig erhvervsdrivende kan forudses, at der vil blive truffet en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke hans interesser, kan den erhvervsdrivende ikke påberåbe sig beskyttelsen i et sådant princip, når foranstaltningen træffes (jf. ovennævnte dom i sagen *Van den Bergh en Jurgens og Van Dijk Food Products mod Kommissionen*, præmis 44).
- 55 Som det fremgår af ovennævnte dom i sagen *Irish Farmers Association m.fl.* (præmis 22), har Rådet og Kommissionen ikke skabt en situation, som har givet mælkeproducenterne en berettiget forventning om, at de indtil da suspendede referencemængder ville komme til at gælde igen på de anførte datoer. Allerede inden den dato, hvor suspensionsordningen ifølge forordning nr. 775/87 skulle udløbe, blev suspensionsordningen nemlig forlænget ved forordning nr. 1111/88. Ved denne forordning blev der tillige truffet bestemmelse om en godtgørelse, der i modsætning til godtgørelsen i henhold til forordning nr. 775/87 var gradvis faldende. Endvidere havde Kommissionen officielt fremsat et forslag om nedsættelse af referencemængderne uden godtgørelse, der var blevet offentliggjort den 31. december 1991 (EFT C 337, s. 35). Endelig kunne mælkeproducenterne på det tidspunkt, hvor de forlængede ordninger udløb, nemlig den 31. marts 1992, ikke være uvidende om, at overskudssituationen på mælkeproduktionsområdet stadig bestod, og at det derfor var nødvendigt at opretholde afgiftsordningen. Varigheden af den midlertidige suspensionsordning var således allerede ved ordningens indførelse og i forbindelse med dens forlængelse reelt bundet til varigheden af tillægsafgiftsordningen.

- 56 Da sagsøgeren intet har fremført, der kan føre til et andet resultat, kan han herefter ikke gøre gældende, at de sagsøgte institutioner skulle have fremkaldt en berettiget forventning hos ham.
- 57 Sagsøgerens beslutning om at foretage investeringer efter købet af supplerende referencemængder hos de nationale myndigheder kan heller ikke anses for begrundet i en sådan berettiget forventning. Det bemærkes, at han har oplyst at have købt disse mængder i 1990 og 1991. På det tidspunkt var referencemængderne imidlertid midlertidigt suspenderet i medfør af forordning nr. 1111/88. Da han købte de pågældende mængder, kunne han derfor ikke være uvidende om, at der var overskudsproduktion af mælk, og at der var truffet foranstaltninger til at suspendere referencemængder, som, selv om der blev betalt en gradvis faldende godtgørelse, viste, at markedet var i en særlig situation. Herefter må det, uanset om opkøbet af supplerende referencemængder som hævdet af Kommissionen var i strid med den dagældende lovgivning, fastslås, at sagsøgeren, da han købte disse supplerende mængder, traf en økonomisk beslutning, som han må tage konsekvenserne af.
- 58 Det andet anbringende må derfor forkastes.

Tredje anbringende, overtrædelse af lighedsprincippet

— Parternes argumenter

- 59 Sagsøgeren har gjort gældende, at den nedsættelse af referencemængderne, der er foretaget ved forordning nr. 816/92, er retsstridig, for så vidt som den fastsætter den samme sats for nedsættelsen for alle bedrifter, hvilket i praksis har den virkning, at nedsættelsen får alvorligere konsekvenser for en mindre bedrift end for en

stor. Anvendelsen af den samme sats for nedsættelsen er derfor i strid med princippet om ligebehandling. Det udgør tillige en tilsidesættelse af traktatens artikel 39.

- 60 Rådet har fremhævet, at Domstolen allerede har forkastet lignende argumenter i de ovennævnte domme i sagen Spanien mod Rådet og i Hierl-sagen. I sidstnævnte dom fandt Domstolen, at det ikke udgjorde en tilsidesættelse af traktatens artikel 39, at suspensionen af referencemængde anvendes på samme måde på både store og mindre mælkeproducenter. Det samme resultat må man nå frem til i den foreliggende sag.
- 61 Rådet har gjort gældende, at selv hvis den anfægtede forordning skulle være retsstridig, er den under alle omstændigheder ikke i strid med højere retsregler til beskyttelse af individets rettigheder. Den kan derfor ikke give grundlag for den erstatning, der er nedlagt påstand om.
- 62 Kommissionen har anført, 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, ikke kan anses for forskelsbehandling, når foranstaltningen er truffet på grundlag af objektive kriterier. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at som Retten fandt i O'Dwyer-dommen (præmis 117), er nedsættelsen uden godtgørelse af den individuelle referencemængde for perioden 1992/1993 i medfør af forordning nr. 816/92 ikke retsstridig. Der er derfor ikke opstået et sådant erstatningskrav, som sagsøgeren på dette grundlag har gjort gældende.

— Rettens bemærkninger

- 63 Lighedsprincippet 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, 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 (jf. ovennævnte dom i sagen Spanien mod Rådet, præmis 25, Irish Farmers Association-dommen, præmis 34, og Rettens ovennævnte dom i O'Dwyer-sagen, præmis 113).

64 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, kan derfor ikke anses for forskelsbehandling, når foranstaltningen er truffet på grundlag af objektive kriterier, valgt med henblik på, at den fælles markedsordning som helhed skal fungere tilfredsstillende (jf. Domstolens dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozetti, Sml. s. 2301, præmis 34). Dette er tilfældet for så vidt angår ordningen om midlertidig suspension, der er tilrettelagt således, at de suspenderede mængder er proportionale med referencemængderne (jf. ovennævnte Hierl-dom, præmis 19, og ovennævnte O'Dwyer-dom, præmis 117).

65 Det tredje anbringende må derfor ligeledes forkastes.

66 Det følger heraf, at det ikke er godtgjort, at institutionerne har udstedt en retsstridig retsakt, der har forvoldt det påståede tab. Sagsøgeren kan derfor ikke gives medhold i erstatningspåstanden, hvorfor det er ufornuddent at undersøge, om de øvrige ansvarsbetingelser er opfyldt.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET (Første Afdeling)

- 1) Sagen afvises for så vidt angår påstanden om annullation.
- 2) De sagsøgte frifindes for så vidt angår erstatningspåstanden.
- 3) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Vesterdorf

Bellamy

Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1998.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Præsident