

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (ensamdomare)
den 21 juni 2000 *

I mål T-537/93,

Hervé Tromeur, Fuzunec (Frankrike), företrädd av advokaterna C. Larzul och F. Buffet, sedan av advokaten A. Delanoé, Rennes, delgivningsadress: advokatbyrån A. May, 398, route d'Esch, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av A.M. Colaert, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten M. Núñez Müller, Hamburg, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, rättstjänsten, generaldirektören A. Morbilli, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

* Rättegångsspråk: franska.

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Berscheid, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten M. Núñez Müller, Hamburg, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

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

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(ensamdomare)

domare: R.M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 28 januari 2000,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 För att minska en överskottsproduktion av mjölk inom gemenskapen antog rådet år 1977 förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215). I denna förordning erbjöds producenterna möjlighet att skriftligen åta sig att antingen avstå från att saluföra mjölk eller att ställa om besättningarna under en period av fem år i utbyte mot ett bidrag.
- 2 Trots att ett stort antal producenter gjorde sådana åtaganden förelåg fortfarande överskottsproduktion år 1983. Rådet antog således förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 (EGT L 90, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 17, s. 95) om ändring av rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 148, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 52). I den nya artikel 5c i denna förordning infördes en "tilläggsavgift" för de kvantiteter mjölk som levereras av producenter och som överstiger en "referenskvantitet".
- 3 I rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13) fastställdes en referenskvantitet för varje producent på grundval av den produktion som levererats under ett referensår, nämligen kalenderåret 1981,

med möjlighet för medlemsstaterna att välja kalenderår 1982 eller 1983. Republiken Frankrike valde sistnämnda år som referensår.

- 4 De åtaganden om avstående från saluförande som vissa producenter under-tecknade i enlighet med förordning nr 1078/77 omfattade de referensår som hade fastställts. Eftersom producenterna inte hade producerat någon mjölk under dessa år, kunde de inte tilldelas någon referenskvantitet och följaktligen inte heller saluföra någon mjölk utan tilläggsavgift.
- 5 I domar av den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321, nedan kallad domen i målet Mulder I), och i mål 170/86, von Deetzen (REG 1988, s. 2355), ogiltigförklarade domstolen förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EEG) nr 1371/84 av den 16 maj 1984 om tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 (EGT L 132, s. 11), med anledning av att principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts.
- 6 För att rätta sig efter dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 84, s. 2). Med stöd av denna ändringsförordning erhöll de producenter som skriftligen hade åtagit sig vissa skyldigheter i fråga om avstående från saluförande en "särskild" referenskvantitet (även kallad kvot).
- 7 För att denna särskilda referenskvantitet skulle tilldelas producenterna krävdes att ett flertal krav skulle vara uppfyllda. Vissa av dessa krav, som bland annat rörde den tidpunkt då åtagandet om avstående från saluförande löpte ut, ogiltigförklarades av domstolen genom domarna av den 11 december 1990 i mål C-189/89, Spagl (REG 1990, s. I-4539), och i mål C-217/89, Pastätter (REG 1990, s. I-4585).

- 8 Till följd av dessa domar antog rådet förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning nr 857/84 (EGT L 150, s. 35), som upphävde de krav som hade fastställts vara ogiltiga och på så sätt möjliggjorde en tilldelning av en särskild referenskvantitet till de berörda producenterna.

- 9 I dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen (REG 1992, s. I-3061, svensk specialutgåva, volym 12, s. 55, nedan kallad domen i målet Mulder II), förklarade domstolen att gemenskapen var ansvarig för de skador som vissa mjölkproducenter, vilka hade förhindrats att saluföra sin mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84, hade åsamkats, eftersom de gjort vissa åtaganden enligt förordning nr 1078/77.

- 10 Med anledning av denna dom offentliggjorde rådet och kommissionen den 5 augusti 1992 meddelande 92/C 198/04 (EGT C 198, s. 4). Efter att ha erinrat om innebörden av domen i målet Mulder II, och i syfte att ge detta avgörande full verkan, uttryckte institutionerna sin avsikt att anta tillämpningsföreskrifter för ersättning till de berörda producenterna. Institutionerna åtog sig att innan dessa föreskrifter antogs avstå från att återropa den preskription som följer av artikel 43 i EEG-stadgan för domstolen gentemot varje ersättningsberättigad producent. Åtagandet var emellertid underordnat villkoret att rätten till ersättning ännu inte skulle vara preskriberad den dag då meddelandet offentliggjordes eller den dag då producenten hade hänvänt sig till en av institutionerna.

- 11 Rådet antog därefter förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om ett erbjudande om ersättning till vissa producenter av mjölk och mjölkprodukter som tillfälligt har varit förhindrade att utöva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6). I förordningen föreskrivs en möjlighet till en schablonmässig ersättning till de producenter som, under särskilda omständigheter, hade lidit skada i samband med tillämpningen av de bestämmelser som avses i domen i målet Mulder II.

Bakgrund till tvisten

- 12 Sökanden, som är jordbruksföretagare i Fuzunec (Frankrike), åtog sig skriftligen att ställa om sin mjölkbesättning till köttproduktion inom ramen för förordning nr 1078/77. Åtagandet upphörde att gälla den 15 november 1983 och sökanden har inte efter denna dag återupptagit mjölkproduktionen.

- 13 Sökanden uttryckte i en skrivelse av den 6 oktober 1988 till prefekten i Finistère sitt missnöje med sin situation efter införandet av mjölkkvoterna. Sökanden angav även att han på grund av de alltför höga ekonomiska kostnaderna inte kunde producera någon mjölk utan att tilldelas en kvot.

- 14 Sökanden begärde den 20 februari 1992 att han inom ramen för förordning nr 1639/91 skulle tilldelas en referenskvantitet. De nationella myndigheterna avslog hans ansökan genom beslut av den 30 september 1992, eftersom den hade inlämnats för sent. Sökanden fick aldrig någon referenskvantitet av de nationella myndigheterna.

- 15 Sedan förordning nr 2187/93 hade trätt i kraft inlämnade sökanden en ansökan hos kommissionen för att få ett erbjudande om ersättning. Ansökan avslogs, eftersom sökanden i motsats till vad som förutsattes i förordningen, inte hade tilldelats en slutgiltig referenskvantitet.

Förfarande och parternas yrkanden

- 16 Sökanden har väckt denna talan genom ansökan som inkom den 12 oktober 1993.
- 17 Förstainstansrätten förklarade genom beslut av den 12 november 1993 målet vilande fram till dess att domstolen avkunnat dom i de förenade målen C-104/89 (Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen) och C-37/90 (Heinemann mot rådet och kommissionen).
- 18 Ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning i utökad sammansättning beslutade den 10 februari 1999, efter att ha hört parterna vid ett informellt sammanträde den 30 september 1998, att förfarandet i målet skulle återupptas.
- 19 Målet hänsköts genom beslut av den 6 juli 1999 till en avdelning sammansatt av tre domare.
- 20 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning, men uppmanade sökanden att skriftligen besvara vissa frågor.
- 21 Den fjärde avdelningen hänsköt i enlighet med bestämmelserna i artiklarna 14.2 och 51 i rättegångsreglerna målet till domaren Rui Manuel Gens de Moura Ramos, som handlägger målet som ensamdomare.

22 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens muntliga frågor vid sammanträdet den 28 januari 2000.

23 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— förplikta svarandena att till den utge en ersättning om 1 299 643,76 franska franc (FRF) jämte 8 procents årlig ränta från och med den 19 maj 1992, samt

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Svarandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

Parternas argument

- 25 Sökanden har gjort gällande att han har lidit skada på grund av att han inte tilldelades någon referenskvantitet genom förordning nr 857/84, vilken domstolen ogiltigförklarade i domen i målet Mulder I. Enligt sökanden fastställde domstolen i domen i målet Mulder II även att denna förordning kränkte de berättigade förväntningarna hos de producenter som hade gjort ett skriftligt åtagande i fråga om avstående från saluförande eller omställning och som räknade med att återuppta mjölkproduktionen efter det att dessa åtaganden upphört att gälla. Under dessa omständigheter ankommer det på rådet och kommissionen att ersätta den orsakade skadan.
- 26 Sökanden har i detta avseende bestridit svarandenas påstående att han frivilligt hade avstått från att producera mjölk. Sökanden har anfört att han till följd av domen i målet Mulder II den 6 oktober 1988 faktiskt begärde att prefekten i Finistère skulle tilldela honom en mjölkkvot, vilket visade att han ville producera mjölk.
- 27 Sökanden har i syfte att beräkna skadeståndets belopp åberopat den rättspraxis enligt vilken den ersättningsbara skadan utgörs av skillnaden mellan, å ena sidan, de inkomster som han under normala omständigheter skulle ha erhållit från mjölkleveranser som han skulle ha utfört om han hade tilldelats referenskvantiteter under perioden mellan den 1 januari 1984 och den 29 mars 1989 (hypotetiska inkomster) och, å andra sidan, de inkomster som han har haft av eventuella ersättningsverksamheter (alternativa inkomster) (domen i målet Mulder II, punkt 26). Sökanden har uppskattat sin skada till 1 299 643,76 FRF motsvarande den årliga mjölkkvantitet som skall beaktas vid beräkningen av hans omställningsbidrag, det vill säga 156 509 liter, multiplicerade med genomsnittspriset för mjölk, det vill säga 2 FRF, motsvarande under fem år och tre månader ett belopp om 1 643 344 FRF, med avdrag för en inkomst på 343 701,24 FRF från hans ersättningsverksamhet.

- 28 Sökanden har i detta avseende tillagt att den ersättningsverksamhet som han var sysselsatt med, det vill säga köttproduktion, ledde till en ekonomisk katastrof, eftersom köttpriset sjönk kraftigt från och med år 1984 medan mjölkpriset hade fördubblats efter detta.
- 29 Sökanden anser dessutom att hans ansökan inte är preskriberad, eftersom institutionerna hade åtagit sig att ge domen i målet Mulder II full verkan med avseende på samtliga producenter som visade att de hade lidit skada på grund av att de inte sedan år 1984 hade kunnat dra fördel av en referenskvantitet.
- 30 Svarandena har för det första gjort gällande att sökandens ansökan saknar grund, för det andra att den till stor del är preskriberad och för det tredje att den påstådda skadan har överskattats.

Förstainstansrättens bedömning

- 31 Gemenskapens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) för skada som orsakas av institutionerna förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80—200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1981, s. 3211, punkt 18, och förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 80).
- 32 Vad beträffar situationen för mjölkproducenter som skriftligen har åtagit sig att avstå från saluförande omfattar gemenskapens ansvar varje producent som lidit

en ersättningsbar skada på grund av att han har varit förhindrad att leverera mjölk till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84 (domen i målet Mulder II, punkt 22).

- 33 Detta ansvar är grundat på att det skett ett åsidosättande av producenternas berättigade förväntningar om att deras åtagande om avstående från saluförande, som gjordes i enlighet med en gemenskapsrättsakt och avsåg ett avbrott i försäljningen av mjölk under en begränsad period av hänsyn till allmänintresset och mot betalning av ett bidrag, var av begränsad karaktär (domen i målet Mulder I, punkt 24 och i det ovannämnda målet von Deetzen, punkt 13). Principen om skydd för berättigade förväntningar hindrar dock inte att det i ett system, såsom systemet med tilläggsavgifter, föreskrivs inskränkningar för en producent på grund av att han inte har salufört mjölk under en viss period innan nämnda system trädde i kraft av skäl som inte hade samband med hans åtagande om avstående från saluförande (förstainstansrättens dom av den 13 januari 1999 i mål T-1/96, Böcker-Lensing och Schulze-Beiering mot rådet och kommissionen, REG 1999, s. II-1, punkt 41).
- 34 Sökanden har åberopat att han på ett rättsstridigt sätt nekades en referenskvan- titet mellan den 1 januari 1984 och den 29 mars 1989 till följd av tillämpningen av förordning nr 857/84. Detta skulle ha medfört ett åsidosättande av sökandens berättigade förväntning om att kunna återuppta mjölkproduktionen när åtagan- det om avstående från saluförande upphörde.
- 35 Under de omständigheter som föreligger i detta mål skall det först undersökas om de påståenden som sökanden har framfört till stöd för en rätt till skadestånd har styrkts, i synnerhet huruvida institutionerna har agerat på ett rättsstridigt sätt och huruvida det förelåg en skada.
- 36 Enligt en fast rättspraxis ankommer det på den part som gör gällande att gemenskapen är skadeståndsansvarig att anföra övertygande bevisning avseende förekomsten eller omfattningen av den skada som parten åberopar och att bevisa orsakssambandet mellan skadan och det handlande som läggs gemenskapsin-

stitutionerna till last (se bland annat domstolens dom av den 7 maj 1998 i mål C-401/96 P, Somaco mot kommissionen, REG 1998, s. I-2587, punkt 71).

37 Sökanden återupptog inte mjölkproduktionen efter utgången av sin omställningsperiod den 15 november 1983, trots att förordning nr 857/84 trädde i kraft först den 1 april 1984 och sökanden vid tidpunkten hade kor som ger di (se den ovannämnda skrivelsen av den 6 oktober 1988).

38 Även om sökanden har hävdat att han sedan år 1984 hade vänt sig till de franska myndigheterna för att återuppta mjölkproduktionen, ansökte han om en referenskvantitet först den 20 februari 1992, efter det att förordning nr 1639/91 trätt i kraft. Av akten och av förstainstansrättens skriftliga frågor framgår dessutom att sökanden inte ansökte om en referenskvantitet inom den frist som föreskrivs i förordningen på grund av bristande information, vilket enligt sökanden är de franska förvaltningsmyndigheternas fel.

39 Sökanden har vidare inte visat att han hade vidtagit några andra åtgärder som hade kunnat styrka sin avsikt att återuppta mjölkproduktionen efter det att åtagandet om omställning upphörde. De enda handlingar som bifogats akten, det vill säga de skrivelser varigenom sökanden underrättade de franska myndigheterna om sin vilja att återuppta mjölkproduktionen, härrör nämligen från tidigast den 6 oktober 1988 och är följaktligen inte ägnade att fastställa sökandens vilja att återuppta mjölkproduktionen efter det att hans åtagande om omställning upphörde att gälla år 1983.

40 Sökanden kan följaktligen inte påstå att han hade berättigade förväntningar vad gäller möjligheten att återuppta mjölkproduktionen, vilka skulle ha kunnat åsidosättas genom gemenskapslagstiftningen i fråga.

- 41 Trots att sökanden ansökte om en referenskvantitet år 1992, kan han likväl inte påstå att möjligheten att återuppta mjölkproduktionen när som helst i framtiden utgjorde en berättigad förväntning. Ekonomiska aktörer som är verksamma på ett område med en gemensam marknadsorganisation, vars målsättning medför en fortlöpande anpassning till förändringarna i den ekonomiska situationen, har nämligen inte någon berättigad förväntning på att de inte kommer att underkastas inskränkningar som följer av eventuella marknadspolitiska eller strukturpolitiska bestämmelser (se domstolens domar av den 17 juni 1987 i de förenade målen 424/85 och 425/85, Frico, REG 1987, s. 2755, punkt 33, Mulder I, punkt 23, samt domarna i de ovannämnda målen von Deetzen, punkt 12, och Böcker-Lensing och Schulze-Beiering mot rådet och kommissionen, punkt 47).
- 42 Av vad som har anförts ovan följer att gemenskapen inte är skadeståndsansvarig gentemot sökanden på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84. Det är inte nödvändigt att pröva om de övriga villkoren för ansvar är uppfyllda.
- 43 Frågan om preskription behöver följaktligen inte prövas.
- 44 Av allt som har anförts ovan följer att talan skall ogillas.

Rättegångskostnader

- 45 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet och kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall rådets och kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(ensamdomare)

följande dom:

- 1) Talan ogillas.
- 2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 juni 2000.

H. Jung

Justitiesekreterare

R. M. Moura Ramos

Domare