

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (tredje avdelningen)
den 13 juli 1995 *

I de förenade målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93,

Thomas O'Dwyer, Thomas Keane, Thomas Cronin och James Reidy, bosatta respektive i Drumdowney, Snowhill, Waterford (Irland), i Corbally, Gurty Madden, Loughrea, County Galway (Irland), i Ardmore, Waterford (Irland) och i Carrowreagh, Cooper, Tubbercurry, County Sligo (Irland), företrädda av Anthony Burke, solicitor, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av Arthur Brautigam, juridisk rådgivare, och Michael Bishop, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör vid direktoratet för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Gérard Rozet, juridisk rådgivare, och Christopher Docksey, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

intervenient,

angående en talan i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93 om ersättning för den skada som sökandena påstår sig ha lidit på grund av tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 816/92 av den 31 mars 1992 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 86, s. 83) och, i mål T-477/93, om ersättning för den skada som sökanden påstår sig ha lidit på grund av tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 748/93 av den 17 mars 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 3950/92 om en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 77, s. 16),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

sammansatt av J. Biancarelli, ordförande, och C.P. Briët samt C.W. Bellamy, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

på grundval av det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 14 februari 1995,

följande

II - 2076

Dom

Bakgrund och tillämpliga regler

- 1 Sökandena är alla jordbrukande mjölkproducenter i Irland. Deras respektive jordbruksanläggningar har en yta på 42 hektar (O'Dwyer), 30 hektar (Keane), 51 hektar (Cronin) och 33 hektar (Reidy). Deras respektive kreatursbesättningar omfattar 50 mjölkkor för O'Dwyer, 23 för Keane, 32 för Cronin och 45 för Reidy.
- 2 För att komma till rätta med överskottet inom mjölkproduktionen antog rådet år 1984 förordning (EEG) nr 856/84 av den 31 mars 1984 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 om den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 10, nedan kallad "förordning nr 856/84"). Genom denna förordning infördes en ny artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 av den 27 juni 1968 (EGT nr L 148, s. 13, nedan kallad "förordning nr 804/68"), enligt vilken det för fem på varandra följande tolv månadersperioder med början den 1 april 1984 infördes en tilläggsavgift (som idag motsvarar 115 procent av riktpriiset för mjölk) för de levererade mjölkkvantiteter som överskred en referenskvantitet ("kvot") som för varje producent eller uppköpare fastställdes (artikel 5.1) inom ramen för en "total garantikvantitet", som för varje medlemsstat var lika med summan av de kvantiteter mjölk som hade levererats under kalenderåret 1981 ökat med 1 procent (artikel 5.3), och som vid behov kunde kompletteras med en tilläggskvantitet från "gemenskapsreserven" (artikel 5.4). Tilläggsavgiften kunde enligt medlemsstatens val tillämpas antingen på producenterna på grundval av kvantiteten av deras leveranser ("metod A"), eller på uppköparna på grundval av de kvantiteter som hade levererats till dem av producenterna, i vilket fall de skulle låta producenterna svara för avgiften i proportion till deras leveranser ("metod B"). Irland valde metod B.
- 3 Med anledning av det fortlöpande överskottet inom mjölksektorn minskades år 1986 de totala garantikvantiteterna med 2 procent för perioden 1987/88 och med

1 procent för perioden 1988/89, utan ersättning, genom rådets förordning (EEG) nr 1335/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT nr L 119, s. 19) och rådets förordning (EEG) nr 1343/86 av den 6 maj 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna bestämmelser om tillämpningen av den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 119, s. 34). Denna minskning åtföljdes av ett system av ersättning för produktionsnedläggning som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 1336/86 av den 6 maj 1986 om fastställande av en ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktionen (EGT nr L 119, s. 21).

- 4 Eftersom tillgång och efterfrågan fortfarande var i obalans år 1987 upphörde tillfälligt tillämpningen av varje referenskvantitet med 4 procent för perioden 1987/88 och med 5,5 procent för perioden 1988/89, i enlighet med artikel 1.1 i rådets förordning (EEG) nr 775/87 av den 16 mars 1987 om ett tillfälligt upphörande med en del av de referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 i förordning nr 804/68 (EGT nr L 78, s. 5, nedan kallad "förordning nr 775/87"). I gengäld fastställdes i artikel 2 i förordning nr 775/87 att en ersättning på 10 ecu per 100 kg skulle beviljas för var och en av dessa perioder.
- 5 År 1988 förlängdes tillämpningen av tilläggsavgiftssystemet med tre år, till och med utgången av den åttonde tolv månadersperioden (det vill säga t. o. m. den 31 mars 1992) genom rådets förordning (EEG) nr 1109/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 110, s. 27). Genom artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 1111/88 av den 25 april 1988 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 (EGT nr L 110, s. 30, nedan kallad "förordning nr 1111/88") behölls samtidigt det tillfälliga upphörande med 5,5 procent av referenskvantiteterna som genom förordning nr 775/87 hade fastställts för de tre påföljande tolv månadersperioderna (1989/90, 1990/91 och 1991/92). I artikel 1.2 i förordning nr 1111/88 fastställdes samtidigt att upphörandet skulle kompenseras genom direkt betalning av en gradvis avtagande ersättning på 8 ecu per 100 kg för 1989/90, 7 ecu per 100 kg för 1990/91 och 6 ecu per 100 kg för 1991/92.

6. Genom rådets förordning (EEG) nr 3879/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 378, s. 1, nedan kallad "förordning nr 3879/89") minskades år 1989 de totala garantikvantiteterna med 1 procent för att öka gemenskapsreserven och på så vis möjliggöra en omfördelning av de kompletterande referenskvantiteterna till vissa mindre gynnade producenter. För att samtidigt kunna hålla de disponibla referenskvantiteterna på oförändrad nivå sänktes procentsatsen för de referenskvantiteter som tillfälligt upphört från 5,5 procent till 4,5 procent genom rådets förordning (EEG) nr 3882/89 av den 11 december 1989 om ändring av förordning (EEG) nr 775/87 (EGT nr L 378, s. 6, nedan kallad "förordning nr 3882/89"). Genom förordning nr 3882/89 höjdes också den i förordning nr 1111/88 fastställda ersättningen med 10 ecu per 100 kg för 1989/90, 8,5 ecu per 100 kg för 1990/91 och 7 ecu per 100 kg för 1991/92, för att upprätthålla betalningen till producenterna av det belopp som var följden av upphörandet med 5,5 procent.

7. Genom rådets förordning (EEG) nr 1630/91 av den 13 juni 1991 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68 (EGT nr L 150, s. 19) genomfördes år 1991 en ny minskning med 2 procent av de totala garantikvantiteterna, för vilken det betalades en ersättning i enlighet med artiklarna 1 och 2 i rådets förordning (EEG) nr 1637/91 av den 13 juni 1991 om fastställande av ersättning i samband med den minskning av referenskvantiteterna som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 och om ersättning för definitiv nedläggning av mjölkproduktion (EGT nr L 150, s. 30).

8. Den 31 mars 1992 antog rådet förordning (EEG) nr 816/92 om ändring av förordning nr 804/68 (EGT nr L 86, s. 83, nedan kallad "förordning nr 816/92"), vilken är den förordning som är föremål för tvisten i de förenade målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93. De två första övervägandena i förordning nr 816/92 lyder enligt följande:

"Tillämpningsperioden för det tilläggsavgiftssystem som infördes genom artikel 5c i rådets förordning (EEG) nr 804/68 ... löper ut den 31 mars 1992. Inom ramen för reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken skall det införas ett nytt

system som skall tillämpas till år 2000. Under tiden är det nödvändigt att fortsätta tillämpa det nuvarande systemet för en nionde period på tolv månader. Enligt kommissionens förslag får den totala kvantitet som genom denna förordning fastställs för nämnda period minskas mot en ersättning, så att de redan påbörjade rationaliseringssträvandena kan få fortsätta.

På grund av marknadssituationen var det nödvändigt att tillfälligt upphöra med en del av referenskvantiteterna från den fjärde till den åttonde tolv månadersperioden i enlighet med förordning (EEG) nr 775/87 ... Till följd av fortlöpande överskott har 4,5 % av referenskvantiteterna för leveranser under den nionde perioden inte inbegripits i de totala garantikvantiteterna. I samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken kommer rådet slutgiltigt att besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter. Med utgångspunkt från detta bör kvantiteterna i fråga fastställas för varje medlemsstat.”

- 9 Artikel 5c.3 i förordning nr 804/68 ändrades genom artikel 1 i förordning nr 816/92, genom vilken följande punkt läggs till:

”g) för tolv månadersperioden från och med den 1 april 1992 till och med den 31 mars 1993 skall den totala kvantiteten utgöras av följande tusental ton, med förbehåll för att det under loppet av den perioden, med stöd av kommissionens förslag i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken, kan genomföras en minskning på 1 % beräknad på grundval av den kvantitet som avses i det andra stycket i denna punkt:

...

Irland 4 725,600

...

De kvantiteter som avses i förordning (EEG) nr 775/87 och som inte är inbegripna i första stycket skall utgöras av följande tusental ton:

...

Irland 237,600

...

Rådet skall i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken slutgiltigt besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter.”

- 10 Genom fyra förordningar av den 30 juni 1992, nämligen förordning nr (EEG) nr 2071/92 om ändring av förordning (EEG) nr 804/68, förordning (EEG) nr 2072/92 om fastställande av riktpriiset för mjölk och interventionspriser för vissa mjölkprodukter för två årliga perioder som löper från den 1 juli 1993 till den 30 juni 1995, förordning (EEG) nr 2073/92 om främjande av konsumtionen inom gemenskapen och om utveckling av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, och förordning (EEG) nr 2074/92 om fastställande av en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 215, s. 64,65, 67 respektive 69) antog rådet nödvändig lagstiftning för verksamheten på marknaderna för mjölk och mjölkprodukter under perioden 1992/93, utan att nämna de disponibla referenskvantiteter som behandlas i förordning nr 816/12.
- 11 I ett brev av den 16 december 1992 framställde Irish Creamery Milk Suppliers Association som företrädare för sina medlemmar, bland vilka sökandena ingår, en begäran som i korthet gick ut på att rådet skulle bevilja ersättning på grund av att tillämpningen av de referenskvantiteter som hade fastställts i förordning nr 816/92 skulle upphöra. Vidare begärdes att rådet inte skulle låta detta upphörande bli permanent eller att de berörda medlemmarna i motsatt fall skulle beviljas en likvärdig

ersättning. I ett brev daterat samma dag begärde Irish Creamery Milk Suppliers Association att kommissionen skulle bekräfta att de förslag som den hade förelagt rådet inte avsåg att permanent avskaffa 4,5 procent av referenskvantiteterna, eller att kommissionen i motsatt fall skulle dra tillbaka sådana förslag och bekräfta att den avsåg att lägga fram ett förslag om kompensation för upphörandet under 1992/93 och för varje definitiv minskning av kvantiteterna i fråga.

- 12 Då ett tilläggsavgiftssystem fortsatte att vara nödvändigt kodifierades bestämmelserna om systemet av referenskvantiteter och tilläggsavgifter och deras tillämpning förlängdes med sju år, genom rådets förordning (EEG) nr 3950/92 av den 28 december 1992 om en tilläggsavgift inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 405, s. 1, nedan kallad "förordning nr 3950/92"), varvid den tidigare gemenskapsreserven inbegreps i de totala garantikvantiteterna (se särskilt det första och det tredje övervägandet i förordning nr 3950/92). Enligt artikel 3 i förordning nr 3950/92 får summan av de individuella referenskvantiteterna av samma slag inte överskrida de motsvarande totala kvantiteter som skall fastställas för varje medlemsstat. Enligt artikel 4 i förordning nr 3950/92 skall de individuella referenskvantiteterna vara lika med de som var disponibla den 31 mars 1993, med undantag för anpassningar på nationell nivå inom ramen för den totala kvantitet som anges i artikel 3.

- 13 Den 5 februari 1993 gav rådet Irish Creamery Suppliers Association beskedet att det vid rådets sammanträde den 14—17 december 1992 inte hade antagits någon åtgärd avseende ett sådant tillfälligt upphörande som föreskrivs i förordning nr 816/92.

- 14 Den 17 februari 1993 gav kommissionen Irish Creamery Suppliers Association beskedet att de beslut som rådet hade fattat på grundval av kommissionens förslag

tog hänsyn till allmänintresset och därför inte i varje avseende kunde tillgodose enskilda intressen. Kommissionen hänvisade dessutom i samma skrivelse till "rådets antagande av en förordning genom vilken de kvantiteter som avses i förordning (EEG) nr 775/87 omvandlas till en definitiv minskning utan övrig kompensation".

- 15 Den 17 mars 1993 antog rådet förordning (EEG) nr 748/93 om ändring av förordning nr 3950/92 (EGT nr L 77, s. 16, nedan kallad "förordning nr 748/93"), vilken är den förordning som är föremål för tvisten i mål T-477/93. De tre sista övervägandena i förordning nr 748/93 lyder enligt följande:

"Det är nödvändigt att fastställa medlemsstaternas totala garantikvantiteter med verkan från den 1 april 1993 för att undvika att bestämmelserna i förordning (EEG) nr 3950/92 inte kan tillämpas på grund av avsaknaden av föreskrifter.

I väntan på ett nytt beslut bör tillämpningen av de totala garantikvantiteter som gäller den 31 mars 1993, ökade med de kvantiteter i gemenskapsreserven som finns tillgängliga samma dag, förlängas.

Fastställandet av totala garantikvantiteter genom denna förordning kommer i den mån det behövs att anpassas vid samma tillfälle som samtliga problem i anslutning till fastställandet av priser för produktionsåret 1993/94 tas upp till övervägande."

- 16 Genom artikel 1 i förordning nr 748/93 lades följande stycke till i artikel 3 i förordning nr 3950/92:

”För tolv månadersperioden från och med den 1 april 1992 till och med den 31 mars 1993 skall medlemsstaternas totala garantikvantiteter fastställas till samma nivå som de som fastställs i artikel 5c.3g i förordning nr 804/68 ökade med kvantiteter hämtade från gemenskapsreserven enligt fördelningen av dessa den 31 mars 1993, och som de som fastställs i bilagan till förordning (EEG) nr 857/84.”

- 17 I enlighet med förordning nr 748/93 kom därmed de referenskvantiteter som inte togs upp i förordning nr 816/92 för perioden 1992/93 att uteslutas från de totala garantikvantiteterna för perioden 1993/94.

- 18 Genom rådets förordning (EEG) nr 1560/93 av den 14 juni 1993 om ändring av förordning nr 3950/92 (EGT nr L 154, s. 30, nedan kallad ”förordning nr 1560/93”) ersattes artikel 3 i förordning nr 3950/92 av en ny text om fastställande av totala kvantiteter för varje medlemsstat. För Irland omfattade den fastställda totala kvantiteten en ökning med 0,6 procent till följd av tilldelningen av kompletterande kvantiteter för vissa producentkategorier (se artikel 1 i förordning nr 1560/93).

- 19 De referenskvantiteter som ursprungligen hade tilldelats var och en av de sökande samt dessa kvantiteters senare utveckling anges i tabellerna i bilaga 1 till denna dom. Sökandenas mjölkleveranser finns angivna i tabellerna i bilaga 2. Dessa tabeller ingår i denna dom.

Förfarandet

- 20 Sökandena väckte talan genom ansökningar ingivna till domstolens kansli den 8 februari 1993 (O'Dwyer), den 15 februari 1993 (Keane), den 24 mars 1993 (Croinin), den 30 mars 1993 (Reidy) och den 13 april 1993 (O'Dwyer). De diariefördes under nummer C-36/93, C-67/93, C-106/93, C-129/93 och C-152/93.
- 21 Genom beslut av den 2 september 1993 i mål C-67/93, av den 6 september 1993 i mål C-36/93 och av den 8 september 1993 i målen C-106/93, C-129/93 respektive C-152/93 beviljades kommissionen tillåtelse att till stöd för svarandens yrkanden intervensera i målen.
- 22 Med tillämpning av rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 om ändring av rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT nr L 144, s. 21) hänsköt domstolen målen C-36/93, C-67/93, C-106/93, C-129/93 och C-152/93 till förstainstansrätten genom beslut av den 27 september 1993. Dessa mål diariefördes vid förstainstansrättens kansli under nummer T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93.
- 23 Ordföranden för förstainstansrättens tredje avdelning fattade den 11 oktober 1994 och den 14 januari 1995 beslut om att förena målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93 vad gäller det muntliga förfarandet och domen.
- 24 Efter referentens rapport beslöt förstainstansrätten (tredje avdelningen) att utan att vida åtgärder för rättegångens beredning inleda det muntliga förfarandet. Inom ramen för processledningen anmodades dock parterna att tillhandahålla vissa siffror angående sin produktion samt beloppet för den tilläggsavgift som hade ålagts

dem under perioden 1992/93 och, i mål T-477/93, under perioden 1993/94. Muntlig förhandling ägde rum den 14 februari 1995.

Parternas yrkanden

I målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93

25 Sökandena har i sina ansökningar yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara förordning nr 816/92,

— bevilja sökandena skadestånd med ett belopp om

— 1048,2 ecu (1 003,44 IRL) i mål T-466/93

— 280,9 ecu (268,90 IRL) i mål T-469/93

— 535,2 ecu (512,33 IRL) i mål T-473/93, och

— 943,8 ecu (903,47 IRL) i mål T-474/93,

eller varje annat belopp som förstainstansrätten finner lämpligt,

— öka detta belopp med ränta enligt en räntesats om 8 procent per år, från och med den 1 april 1993,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— i målen T-469/93, T-473/93 och T-474/93

— avvisa talan om ogiltigförklaring av förordning nr 816/92 som otillåten,

— i samtliga mål

— ogilla varje skadeståndstalan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla skadeståndstalan,

— förplikta sökandena att ersätta interventionskostnaderna i de respektive målen.

28 I sina yttranden över kommissionens interventionsinlaga har sökandena yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla kommissionens yrkanden,

— bifalla sökandenas talan,

— förplikta kommissionen att ersätta sökandenas kostnader, om inte svaranden förpliktas att ersätta kommissionens interventionskostnader.

I mål T-477/93

29 I sin talan har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara förordning nr 748/93,

— bevilja sökanden skadestånd med ett belopp om 5 759,50 ecu (5 513,39 IRL) eller varje annat belopp som förstainstansrätten finner lämpligt med hänsyn till den skada som sökanden har lidit till följd av verkningarna av förordning nr 748/93,

— öka detta belopp med ränta enligt en räntesats om 8 procent per år, från och med den 1 april 1993,

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Svaranden har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, eller i andra hand ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Intervenienten har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla skadeståndstalan,

— förplikta sökanden att ersätta interventionskostnaderna.

32 I sina yttranden över kommissionens interventionsinläga har sökanden yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla kommissionens yrkanden,

— bifalla sökandens talan,

— förplikta kommissionen att ersätta sökandens kostnader, om inte svaranden förpliktas att ersätta kommissionens interventionskostnader.

- 33 Vid det muntliga förfarandet den 14 februari 1995 har sökandena i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93 liksom sökanden O'Dwyer i mål T-477/93 frånfällt sina yrkanden om ogiltigförklaring av förordning nr 816/92 respektive förordning nr 748/93. Förstainstansrätten har således följt det delvisa återkallandet av talan, med avseende på yrkandena om ogiltigförklaring.

Angående skadeståndsyrkandena i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93

- 34 Sökandena i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93 har gjort gällande att rådet, genom att anta förordning nr 816/92 och därmed utan ersättning minska de totala garantikvantiteterna för perioden den 1 april 1992 — 31 mars 1993, på ett uppenbart och allvarligt sätt har överträtt gränserna för sina befogenheter och brutit mot överordnade rättsregler till skydd för enskilda, vilket medför utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen i enlighet med artikel 215 andra stycket i EEG-fördraget (nedan kallat "fördraget"). I detta hänseende har de fyra sökandena anfört sex identiska grunder, enligt följande: Den första grunden avser ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. Den andra grunden avser ett åsidosättande av artikel 190 i fördraget. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av artiklarna 39 och 40 i fördraget. Den fjärde grunden avser en kränkning av äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet. Den femte grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den sjätte och sista grunden avser ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen.
- 35 I målen T-469/93, T-473/93 och T-474/93 har dessutom sökandena Keane, Cronin och Reidy till stöd för sina skadeståndsyrkanden anfört en samling grunder som

avser det faktum att genom förordning nr 816/92 upphörde utan ersättning tillämpningen av de referenskvantiteter som inte har sitt ursprung i artikel 5c.1 och 5c.3 i förordning nr 804/68. Det är lämpligt att ta ställning till dessa grunder efter det att de grunder som har anförts av alla fyra sökanden har prövats.

Den första grunden som avser ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

Sammanfattning av parternas argument

- 36 Sammanfattningsvis har sökandena åberopat två huvudargument. De anser för det första att den lagstiftningskontext som gällde före antagandet av förordning nr 816/92 hos dem hade framkallat berättigade förväntningar, vilka har kränkts vad avser perioden den 1 april 1992—31 mars 1993, antingen därför att det inte betalades någon ersättning eller därför att de 4,5 procent av referenskvantiteterna som hade upphört genom förordning nr 775/87 inte återställdes under denna period. Sökandena anser för det andra att det faktum att ersättningen enligt förordning nr 775/87 avskaffades utan föregående varning och utan övergångsåtgärder också innebär en kränkning av deras berättigade förväntningar.
- 37 Vad beträffar lagstiftningskontexten har sökandena gjort gällande att förordning nr 816/92 ingår i samma kontext som förordning nr 775/87, såsom denna har ändrats genom förordningarna nr 1111/88 och nr 3879/89, vilken innebar ett "tillfälligt" upphörande med 4,5 procent av referenskvantiteterna mot ersättning enligt vad domstolen har konstaterat i sin dom av den 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. s. I-2061). Under dessa omständigheter bör förordning nr 816/92, i vilken det i det andra övervägandet (se punkt 8 ovan) anges att de berörda kvantiteterna "inte har inbegripits" och att "rådet slutgiltigt kommer att besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter", tolkas som att det tillfälliga upphörandet med 4,5 procent förlängs, i varje fall för perioden 1992/93. En sådan förlängning av det tillfälliga upp-

hörandet innebär med nödvändighet att ersättningen — som alltid har varit nära förbunden med det tillfälliga upphörandet — skall förlängas till att omfatta samma period.

- 38 Till stöd för sitt argument att det genom förordning nr 816/92 inte fastställts någon definitiv minskning av referenskvantiteterna har sökandena bland annat åberopat själva bestämmelserna i förordning nr 816/92, rådets skrivelse av den 5 februari 1993 (punkt 13 ovan), den av ordförandeskapet föreslagna kompromiss som antogs vid rådets sammanträde den 24—26 maj 1993 och i vilken det hänvisas till "tillfälligt upphörda kvantiteter", samt två presskommunikéer från den irländska jordbruksministern av den 1 juli 1992 och den 17 december 1992, i vilka det uppges att frågan om de tillfälligt indragna referenskvantiteterna inte slutgiltigt hade reglerats och att ministern i detta hänseende hade låtit en förklaring ingå i protokollet från rådets sammanträde i december 1992.
- 39 Sökandena har dessutom gjort gällande att det inte finns något annat övertygande exempel på en kvotminskning utan ersättning. Förhållandena i det aktuella fallet är därmed jämförbara med de som domstolen tog ställning till i sin dom av den 28 april 1988, Mulder, 120/86 (Rec. s. 2321, nedan kallad "Mulder I"), på så vis att man varken av de tidigare gällande förordningarna eller av en ändring i de faktiska omständigheterna kunde sluta sig till ersättningens bortfall.
- 40 Mjolkproduktion är för övrigt av sådant slag att den kräver planering, bland annat på grund av de finansiella och kontraktuella skyldigheter som den innebär för producenten och som i de flesta fall säkerställs på årlig bas. Detta krav förstärks av tvånget att undvika att sätta sig i skuld för tilläggsavgiften. Mot denna bakgrund är det faktum att ersättningen avskaffades utan föregående varning och utan övergångsåtgärder av sådan art att det medför ansvar för gemenskapen (domstolens dom av den 14 maj 1975, CNTA mot kommissionen, 74/74, Rec. s. 533, punkt 43).

- 41 Det faktum att sökandena erhöll en kompensation under de fem föregående åren är inte relevant, eftersom den enligt förordning nr 775/87 beviljade ersättningen alltså var knuten till det tillfälliga upphörande som föreskrivs där och inte var tillräcklig, enligt vad domstolen har fastslagit i den ovannämnda domen i målet Hierl. Dessutom har sökandena invänt mot svarandens påstående om att mjölkpriset har ökat i Irland sedan 1987.
- 42 Svaranden har understrukt att ett erkännande av de berättigade förväntningar som mjölkproducenterna har åberopat vad beträffar en bibehållen ersättning utan begränsning i tiden skulle innebära ett erkännande av att rättigheter har förvärvats på området, vilket strider mot en fast rättspraxis (se domstolens dom av den 22 januari 1986, Eridania m. fl., 250/84, Rec. s. 117, och av den 20 september 1988, Spanien mot rådet, 203/86, Rec. s. 4563).
- 43 Svaranden har framfört att det upphörande som infördes genom förordning nr 775/87 först beslöts som en tillfällig åtgärd för att dess nivå skulle kunna ses över mot bakgrund av marknadsutvecklingen. Av första övervägandet i denna förordning framgår att ersättningen skall stå i proportion till den extra ansträngning som krävs av producenterna, vilket förklarar varför den är gradvis avtagande eftersom ansträngningen dämpas med tiden. Om mjölkpriset minskar eller förblir oförändringligt, leder det till att producenterna måste hitta alternativa verksamheter för att ersätta inkomstförlusten, och om priset ökar — som i det aktuella fallet — kommer den ursprungliga inkomstförlusten att försvinna med tiden.
- 44 Det var med anledning av att den ogynnsamma efterfrågeutvecklingen hade gjort senare nedskärningar av utbudet nödvändiga som kommissionen, i de förslag till reformer av den gemensamma jordbrukspolitikerna som offentliggjordes den 31

december 1991, föreslog att det tillfälliga upphörandet med tillämpningen av kvoter skulle omvandlas till en definitiv kvotminskning och att den gradvis avtagande ersättningen inte längre skulle utbetalas (EGT nr C 337, s. 35).

- 45 Genom att anta förordning nr 816/92 följde rådet kommissionens förslag att inte förlänga den gradvis avtagande ersättningen. De tillfälligt upphörda referenskvantiteterna drogs av från de totala garantikvantiteterna, vilket medförde en definitiv minskning av de individuella kvoterna, och rådet förbehöll sig rätten att ompröva denna åtgärd mot bakgrund av marknadsutvecklingen. Det enda löfte som gavs producenterna var således att frågan om de 4,5 procenten av referenskvantiteterna skulle omprövas, vilket skedde i samband med antagandet av förordning nr 1560/93 (punkt 18 ovan).
- 46 Enligt svaranden har flera andra minskningar av referenskvantiteterna redan införts och de har varken varit tillfälliga eller förenade med ersättning. Enligt domstolens fasta rättspraxis bör för övrigt en klok och förutseende aktör räkna med att det införs sådana åtgärder som krävs med hänsyn till marknadsutvecklingen (se domstolens dom av den 14 februari 1990, Delacre m. fl. mot kommissionen, C-350/88, Rec. s. I-395). Den princip som fastslogs i den ovannämnda domen CNTA mot kommissionen och som har åberopats av sökandena är inte tillämplig i det aktuella fallet, då det fanns ett avgörande allmänintresse som motiverade nya minskningar av referenskvantiteterna och då dessa minskningar var fullkomligt förutsebara med tanke på den ogynnsamma marknadsutvecklingen.
- 47 Kommissionen har som intervenient särskilt gjort gällande att de förändringar som infördes genom förordning nr 816/92 kunde förutses (domstolens dom av den 11

mars 1987, Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen, 265/85, Rec. s. 1155). Den minskning av de berörda kvantiteterna som skett sedan fem år tillbaka, erläggandet av en gradvis avtagande ersättning under denna period, den fortlöpande överskottsproduktionen och motiven i kommissionens förslag KOM (91) 409 slutlig av den 31 oktober 1991 gjorde det nämligen möjligt för en klok och förutseende producent att räkna med att de tidigare förhållandena inte kunde återställas och att förutse såväl nya minskningar av referenskvantiteterna som att ersättningen skulle avskaffas.

Förstainstansrättens bedömning

- 48 Först skall erinras om att varje ekonomisk aktör hos vilken en institution har väckt välgrundade förhoppningar har möjlighet att göra gällande principen om skydd av berättigade förväntningar. De ekonomiska aktörerna kan emellertid inte åberopa berättigade förväntningar om de avser att rådande förhållanden skall bevaras, när dessa kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas utrymme för skönsmässig bedömning. Detta gäller särskilt inom ett område som den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna, som är föremål för ständig anpassning i förhållande till växlingar av de ekonomiska förhållandena (se domstolens ovan nämnda dom i målet Delacre m. fl. mot kommissionen, punkt 33, domstolens dom av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet, C-280/93, Rec. s. I-4973, punkt 80, förstainstansrättens dom av den 15 december 1994, Unifruit Hellas mot kommissionen, T-489/93, Rec. s. II-1201, punkt 67, och av den 21 februari 1995, Campo Ebro m. fl. mot rådet, T-472/93, Rec. s. II-1201, punkt 71). Tillämpningsområdet för principen om berättigade förväntningar kan i ett sådant sammanhang inte utvidgas till att utgöra ett allmänt hinder för att nya regler tillämpas på framtida verkningar av förhållanden som har uppstått under tillämpningen av tidigare gällande regler (ovannämnda domar i målen Spanien mot rådet, punkt 19, och Campo Ebro m. fl. mot rådet, punkt 52).
- 49 I det aktuella fallet har rådet, vid fastställandet av totala garantikvantiteter inom ramen för det tilläggsavgiftssystem som infördes genom förordning nr 856/84, ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om anpassningen av den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter med hänsyn till växlande ekonomiska förhållanden. Av detta följer i princip att ingen aktör kan

hysa berättigade förväntningar om att rådet, inom ramen för förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitik, inte i framtiden kommer att minska de totala garantikvantiteterna och därigenom referenskvantiteterna för enskilda producenter (se bland annat ovan nämnda dom i målet Spanien mot rådet, punkterna 19 och 20).

- 50 På samma sätt anser förstainstansrätten att mjölkproducenterna i detta sammanhang inte kan ha haft berättigade förväntningar om att varje minskning av deras referenskvantiteter skulle komma att förenas med en ersättning. Domstolens ovan nämnda dom i målet Hierl, som sökandena har åberopat, leder enligt förstainstansrättens uppfattning inte till en motsatt slutsats. Förstainstansrätten anser särskilt att enbart omständigheten att en ersättning beviljades, i samband med de minskningar av totala garantikvantiteter som genomfördes enligt tidigare gällande regler, inte kan ha gett upphov till berättigade förväntningar hos de berörda aktörerna vad avser beviljandet av en ersättning i samband med alla senare minskningar av kvantiteterna i fråga.
- 51 Dessa överväganden har i det aktuella fallet än större relevans då samtliga regler för det tilläggsavgiftssystem som infördes genom förordning nr 856/84, inbegripet förordning nr 775/87, såsom den har ändrats genom förordningarna nr 1111/88 och nr 3879/89 av den 11 december 1989, upphörde att gälla den 31 mars 1992. Eftersom rådet hade stort utrymme för skönsmässig bedömning vad avser villkoren för att förnya detta system för kommande år, finner förstainstansrätten att ingen aktör kunde i princip ha haft några som helst berättigade förväntningar beträffande innehållet i de bestämmelser som rådet skulle komma att anta för perioden efter den 31 mars 1992, särskilt inte i fråga om bibehållandet av totala garantikvantiteter.
- 52 Förstainstansrätten finner därmed att sökandena i princip inte kan göra gällande en kränkning av sina berättigade förväntningar vad avser den minskning av referenskvantiteterna utan ersättning som genom förordning nr 816/92 genomfördes för perioden 1992/93.

- 53 Det framgår för övrigt av en fast rättspraxis att om en klok och förutseende ekonomisk aktör är i stånd att förutse vidtagandet av en gemenskapsåtgärd som är av det slaget att den berör hans intressen, kan han inte åberopa en kränkning av sina berättigade förväntningar när denna åtgärd vidtas (se ovannämnda dom i målet Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen, punkt 44, i målet Delacre m. fl. mot kommissionen, punkt 37, och förstainstansrättens ovannämnda dom i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 51).
- 54 Förstainstansrätten finner i detta fall att den ifrågavarande minskningen av referenskvantiteter utan ersättning för perioden 1992/93 kunde förutses av en klok och förutseende aktör. Med hänsyn till det faktum att tillämpningen av ekvivalenta referenskvantiteter hade upphört under de fem föregående åren, att en gradvis avtagande ersättning och ett totalt belopp om 45,5 ecu per 100 kg redan hade erlagts till producenterna under hela denna period och att det fortfarande förelåg ett överskott i mjölkproduktionen, är det förstainstansrättens uppfattning att en klok och förutseende mjölkproducent kunde förutse den minskning av referenskvantiteter utan ersättning som genom förordning nr 816/92 genomfördes för perioden den 1 april 1992—31 mars 1993 (EGT nr C 337, s. 35). Under dessa omständigheter kan sökandena således inte göra gällande en kränkning av sina berättigade förväntningar (ovannämnda dom i målet Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen, punkt 44).
- 55 Av samma skäl finner förstainstansrätten att i motsats till vad sökandena har påstått innebär rådets antagande av förordning nr 816/92 inte något åsidosättande av de principer som fastslogs i den ovannämnda domen i målet CNTA mot kommissionen. Enligt förstainstansrättens uppfattning är nämligen denna rättspraxis inte tillämplig i fall där den angripna rättsakten kunde förutses. I det aktuella fallet hade dock samtliga berörda, genom offentliggörandet av kommissionens förslag (punkt 54 ovan), uttryckligen underrättats om möjligheten av att kvantiteterna i fråga kunde komma att minskas utan ersättning från och med den 1 april 1992. Då mjölkproduktionen i huvudsak planeras för ett år i taget, från den 1 april varje år, kunde producenterna således i tid förutse verkningarna av de föreslagna åtgärderna och reagera på lämpligt sätt.

- 56 Vad vidare angår sökandenas argument rörande lagstiftningskontexten, enligt vilket förordning nr 816/92 skall tolkas som en förlängning av det tillfälliga upphörande som infördes genom förordning nr 775/87 och att denna omständighet styrker att det förelåg berättigade förväntningar om att den minskning av referenskvantiteter som vidtogs genom förordning nr 816/92 skulle förenas med ersättning, finner förstainstansrätten att också det saknar stöd.
- 57 Det ligger nämligen i sakens natur att berättigade förväntningar — för att de verkingsfullt skall kunna åberopas — bara kan ha skapats genom åtgärder eller underlåtenhet som i tiden ligger före den rättsakt genom vilken en kränkning påstås ha skett. Härav följer att lydelsen i förordning 816/92, den rättsakt som angrips i det aktuella fallet, inte i sig kan läggas till grund för de berättigade förväntningar som har åberopats av sökandena. På samma sätt måste alla de övriga omständigheter som av sökandena påstås ha givit upphov till deras berättigade förväntningar (se punkt 38 ovan) lämnas utan avseende, i den mån de ligger senare i tiden än antagandet av förordning nr 816/92.
- 58 Sökandena har till stöd för sina berättigade förväntningar åberopat en enda omständighet som förelåg före den 31 mars 1992, nämligen det tillfälliga upphörande som fastställs i förordning 775/87, såsom den ändrats genom förordningarna nr 1111/88 och nr 3879/89. Av skäl som redan har redovisats kan lydelsen i tidigare gällande förordningar inte i sig ge upphov till några som helst berättigade förväntningar vad avser de bestämmelser som senare kommer att antas av rådet inom ramen för dess förvaltning av den gemensamma jordbrukspolitiken. Förstainstansrätten anser särskilt att användningen av ordet "tillfällig" i förordning nr 775/87 inte kunde skapa några berättigade förväntningar om att de ifrågavarande kvantiteterna skulle återställas eller att ett definitivt avskaffande av dessa kvantiteter skulle bli föremål för ersättning.
- 59 Förstainstansrätten kan inte heller godta sökandenas argument att förordning nr 816/92 bör tolkas som en förlängning av det tillfälliga upphörande som föreskrivs i förordning nr 775/87. Genom förordning nr 816/92 infördes nämligen en helt ny

bestämmelse, enligt vilken de totala garantikvantiteterna fastställdes för perioden den 1 april 1992—31 mars 1993 eftersom giltighetstiden för hela tilläggsavgiftssystemet, inbegripet det tillfälliga upphörandet enligt förordning nr 775/87, gick ut den 31 mars 1992. Genom förordning nr 816/92 fastställdes således en definitiv minskning av de totala kvantiteterna för perioden 1992/93, medan beslutet om vad som i framtiden skulle hända med de kvantiteter som inte togs med för perioden 1992/93 uppsköts till en senare tidpunkt.

- 60 Härav följer att den första av sökandenas grunder inte kan godtas.

Den andra grunden som avser ett åsidosättande av artikel 190 i fördraget

Sammanfattning av parternas argument

- 61 Sökandena har med hänvisning till domstolens rättspraxis (punkt 8 ovan) sammanfattningsvis gjort gällande att det i ingressen till förordning nr 816/92 inte anges några skäl som motiverar skillnaden mellan det tidigare system som infördes genom förordning nr 775/87, enligt vilket ett tillfälligt upphörande var förenat med ersättning, och bestämmelserna i förordning nr 816/92. Det saknas särskilt uppgifter om anledningen till att ersättningen inte längre beviljas och det anges inte närmare i vilken utsträckning eller, i förekommande fall, av vilket skäl som det tillfälliga upphörandet med en viss procentsats av referenskvantiteterna omvandlades till en permanent minskning. På samma sätt är det osäkert hur lång tid denna åtgärd var tänkt att gälla.
- 62 Bortfallet av ersättning ingår inte i det system av samlade bestämmelser som har antagits av rådet. Förordning nr 816/92 avviker därmed väsentligt från det system för tillfälligt upphörande förenat med ersättning som infördes genom förordningarna nr 775/87, 1111/88 och 3879/89. Sökandena har tillagt att det sjunde övervärd-

gandet i rådets förordning (EEG) nr 1639/91, av den 13 juni 1991, om ändring av förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 150, s. 35), i vilket anges att "genom förordning (EEG) nr 775/97 ... infördes en gradvis avtagande ersättning under fem år för den minskning av produktionskapaciteten som följer av detta upphörande", inte ingår i de samlade bestämmelserna angående en tillfällig minskning och i alla händelser kan tolkas som att det tillfälliga upphörandet skulle komma att upphävas vid femårsperiodens slut.

- 63 Svaranden har medgivit att förordning nr 816/92 inte innehåller någon uttrycklig och detaljerad motivering till ersättningens bortfall, men anser att detta förhållande ingår i kontexten av samtliga antagna åtgärder och att en sådan motivering därför inte behövdes (ovannämnda dom i målet Eridania m. fl., punkterna 37 och 38, se även dom av den 25 oktober 1978, Koninklijke Scholten-Honig, 125/77, Rec. s. 1991, punkt 18—22, och den ovannämnda domen i målet Delacre m. fl. mot kommissionen, punkt 16).
- 64 Genom förordning nr 775/87, som den senare förlängdes, genomförde rådet nämligen ett tillfälligt upphörande med en del av referenskvantiteterna, för att bidra till bättre jämvikt på en marknad som kännetecknas av stora överskott, och antog föreskrifter om tillfällig utbetalning av en gradvis avtagande ersättning. I sjunde övervägandet i förordning nr 1639/91 (punkt 62 ovan) underströks särskilt att denna ersättning var gradvis avtagande och gällde under begränsad tid. Det sammanhang i vilket förordning nr 816/92 ingår borde därmed ha varit lättbegripligt för sökandena.
- 65 En otillräcklig motivering av en av gemenskapens rättsakter kan i alla händelser inte medföra utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen (dom av den 15 september 1982, Kind mot EEG, 106/81, Rec. s. 2885, punkt 14).

- 66 Intervenienten har erinrat om att det i det sjunde övervägandet i den ovannämnda förordningen nr 1639/91, som antogs den 13 juni 1991, anges att den gradvis avtagande ersättningen efter en viss tidpunkt inte längre skulle erläggas, och att kommissionen själv i sina förslag till rådet i oktober 1990 hade redovisat sin avsikt att befästa upphörandet genom att omvandla det till en definitiv minskning.

Förstainstansrättens bedömning

- 67 Förstainstansrätten erinrar om att enligt domstolens fasta rättspraxis bör den motivering som föreskrivs i artikel 190 i fördraget vara anpassad till typen av rättsakt i fråga. Den bör på ett klart och otvetydigt sätt visa hur den gemenskapliga myndighet som har antagit den angripna rättsakten har resonerat på så vis att de berörda får möjlighet att ta del av skälen till den vidtagna åtgärden, så att de kan försvara sina rättigheter och så att gemenskapernas domstolar kan utöva sin kontroll. I motiveringen till förordningar behöver dock inte de olika faktiska och rättsliga omständigheterna — som ofta är talrika och komplicerade — anges i detalj, eftersom dessa omfattas av ett system av samlade åtgärder (ovannämnda domar i målen Eridania m. fl., punkterna 37 och 38, och Delacre m. fl. mot kommissionen, punkterna 15 och 16).
- 68 Vad beträffar den minskning av referenskvantiteter som genomfördes enligt förordning nr 816/92, så fastställdes i artikel 1 i förordning nr 816/92 de totala garantikvantiteterna för varje medlemsstat för perioden 1992/93 och angavs att för samma period skulle vissa kvantiteter — fastställda i ton för varje medlemsstat — inte inbegripas i de totala garantikvantiteterna. Likaså angavs att "rådet skall i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken slutgiltigt besluta vad som skall hända med dessa kvantiteter".
- 69 Av det andra övervägandet i förordning nr 816/92 framgår att dessa kvantiteter inte togs med för perioden 1992/93 därför att "till följd av fortlöpande överskott 4,5

procent av referenskvantiteterna för leveranser under den nionde perioden inte inbegripits i de totala garantikvantiteterna”.

70 Förstainstansrätten finner att rådet därmed har angivit en tillräcklig motivering till varför de berörda referenskvantiteterna inte inbegreps i de totala garantikvantiteterna för perioden 1992/93.

71 Vad angår bortfallet av ersättning finner förstainstansrätten att förordning nr 816/92 faller inom ramen för de samlade regler som har antagits på området för tilläggsavgiftssystemet. Det var i detta sammanhang känt för berörda personer att den gradvis avtagande ersättning som hade fastställts i förordning nr 775/87, såsom den ändrats genom förordningarna nr 1111/88 och nr 3882/89, skulle upphöra att gälla den 31 mars 1992 och att det inte i någon text fanns föreskrifter om att den skulle förnyas. Den ifrågavarande kvantitetsminskningen utan ersättning för perioden 1992/93 kunde för övrigt förutses, av orsaker som redan har redovisats (punkt 54 ovan). Av detta följer att avsaknaden av en uttrycklig motivering till varför det inte betalades ersättning för perioden 1992/93 varken frantog sökandena den faktiska möjligheten att göra gällande sina rättigheter eller hindrade förstainstansrätten från att utöva sin domstolskontroll.

72 Slutligen är en eventuell, otillräcklig motivering av en rättsakt inte av sådant slag att den medför utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen (domstolens ovan nämnda dom i målet Kind mot EEG, punkt 14, och dom av den 6 juni 1990, AERPO m. fl. mot kommissionen, C-119/88, Rec. s. I-2189, punkt 19, samt den ovan nämnda domen i målet Unifruit Hellas mot kommissionen, punkt 41).

73 Härav följer att sökandenas andra grund inte kan godtas.

Den tredje grunden som avser ett åsidosättande av artiklarna 39 och 40 i fördraget

Sammanfattning av parternas argument

- 74 Sökandena har gjort gällande att den minskning av referenskvantiteterna utan ersättning som genomfördes enligt artikel nr 816/92 utgör ett uppenbart åsidosättande av de målsättningar som fastställs i artikel 39.1 b och 39.2 i fördraget. De har i detta hänseende understrukit nödvändigheten av att inte rubba den känsliga jämvikten mellan alla de åtgärder som vidtas inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, särskilt med hänsyn till den straffande verkan som den tilläggsavgift har som tillämpas när en producent överskrider sin referenskvantitet.
- 75 I motsats till vad svaranden har anfört har det genom förordning nr 816/92 skapats en obalans mellan de olika målsättningarna i artikel 39 i fördraget och det har inte tagits tillräcklig hänsyn till att de regler som gäller för tilläggsavgifterna har en karaktär av samlad lagstiftning (se den ovannämnda domen i målet Hierl, punkt 15). Det resonemang som domstolen förde i målet Hierl, angående förordning nr 775/87, kan emellertid inte överföras på det aktuella fallet, eftersom förordning nr 816/92 innebar ett permanent avskaffande av referenskvantiteter utan ersättning snarare än ett tillfälligt upphörande förenat med ersättning.
- 76 Den omtvistade åtgärdens verkningar är långt mer komplicerade än vad svaranden vill låta påskina, eftersom sökandena ställs inför en lägre leveransnivå utan att ha möjlighet att anpassa sig och åläggs samtidigt en tilläggsavgift som inte är förenad med någon ersättning. Domstolens dom av den 19 maj 1992, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen (C-104/89 och C-37/90, Rec. s. I-3061, nedan kallad "Mulder II") och den ovannämnda domen i målet Spanien mot rådet rörde andra förhållanden.

- 77 Enligt svarandens uppfattning måste den i artikel 39.1 b i fördraget fastställda målsättningen att säkerställa jordbruksinkomsterna jämkas samman med målsättningen i artikel 39.1 c att stabilisera marknaderna, vilken under vissa omständigheter kan ges tillfällig prioritet (se ovan nämnda domar i målen Van den Bergh en Jurgens mot kommissionen, punkt 20, och Hierl, punkt 13). En sådan prioritet är befogad i det aktuella fallet.
- 78 Även om det antas att ersättningens avskaffande strider mot målsättningen i artikel 39 medför detta inte något utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen, eftersom detta avskaffande är befogat med hänsyn till att stabiliseringen av en marknad med kraftigt överskott utgör ett överordnat allmänintresse (se den ovan nämnda domen i målet Mulder II, punkt 12). Dessutom måste hänsyn tas till det faktum att genom systemet med referenskvantiteter har mjölkpriserna kunnat hållas fortsatt höga i detta läge av överskott. Den andra möjlighet som stod gemenskapsinstitutionerna till buds för att komma till rätta med läget, nämligen en prissänkning, skulle ha haft en långt mer negativ inverkan på de berörda jordbrukarnas inkomster (se ovan nämnda dom i målet Spanien mot rådet, punkt 14).
- 79 Intervenienten har inte yttrat sig över denna grund.

Förstainstansrättens bedömning

- 80 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om domstolens fasta rättspraxis, enligt vilken gemenskapsinstitutionerna i sin strävan att uppnå målsättningarna för den gemensamma jordbrukspolitikens ständigt skall se till att utjämna eventuella inbördes motsättningar mellan dessa målsättningar sedda var för sig, samt i förekommande fall ge en av dem tillfälligt företräde om så är nödvändigt mot bakgrund av de ekonomiska omständigheter under vilka gemenskapsinstitutionerna fattar beslut. I rättspraxis medges också att gemenskapslagstiftaren på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning,

som motsvarar det politiska ansvar som tilldelas honom enligt artiklarna 40 och 43 i fördraget (se de ovannämnda domarna i målen Hierl, punkt 13, och Tyskland mot rådet, punkt 47).

- 81 Det skall på denna punkt påpekas att den enligt förordning nr 816/92 genomförda minskningen av referenskvantiteter utgör en åtgärd som ingår i det tilläggsavgiftssystem som infördes genom förordning nr 856/84 och förlängdes för en nionde tolv månadersperiod genom förordning nr 816/92. Som förstainstansrätten redan har påpekat (punkt 69 ovan) var syftet med denna minskning en stabilisering av mjölkmarknaden, som kännetecknas av strukturella överskott, vilket överensstämmer med den målsättning att stabilisera marknaderna som uttryckligen anges i artikel 39.1 c i fördraget (se de ovannämnda domarna i målen Spanien mot rådet, punkt 11, och Hierl, punkt 10).
- 82 Förstainstansrätten finner att rådet, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning inom den gemensamma jordbrukspolitikens område, därmed hade rätt att ge tillfälligt företräde åt målsättningen att stabilisera marknaden för mjölk utan att därigenom överskrida sina befogenheter enligt artikel 39 i fördraget. Domstolen har för övrigt i sin dom av den 17 maj 1988, Erpelding (84/87, Rec. s. 2647, punkt 26) förklarat att tilläggsavgiftssystemet — som har till syfte att återställa jämvikten mellan tillgång och efterfrågan på marknaden, vilken präglas av strukturella överskott, med hjälp av en begränsning av mjölkproduktionen — omfattas av såväl målsättningen att trygga en rationell utveckling av mjölkproduktionen enligt artikel 39.1 a i fördraget, som målsättningen att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard enligt artikel 39.1 b i fördraget, genom att bidra till att stabilisera inkomsterna för denna befolkningsgrupp.
- 83 Slutligen kan konstateras att sökandena under alla omständigheter inte har inkommit med en enda uppgift som kan läggas till grund för att rådet har åsidosatt

målsättningen att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en "skälig levnadsstandard" i enlighet med artikel 39.1 b i fördraget, eller överträtt artikel 39.2 i fördraget, genom att inte fastställa någon avgift för perioden 1992/93.

84 I detta hänseende påpekar förstainstansrätten för det första att minskningen av de berörda referenskvantiteterna för perioden 1992/93 inte har lett till att sökandena har ålagts en sådan tilläggsavgift som skall betalas när en tillverkare överskrider sin referenskvantitet. Det framgår nämligen av bilaga 2 till denna dom att O'Dwyers och Cronins leveranser under perioden 1992/93 inte överskred de disponibla referenskvantiteterna. Vad beträffar Keane och Reidy har deras advokat under den muntliga förhandlingen bekräftat att dessa sökande inte har ålagts någon tilläggsavgift, trots att de hade överskridit sina disponibla kvoter. Enligt metod B som tillämpas i Irland är producenten nämligen bara skyldig att betala tilläggsavgift om den totala kvantiteten mjölk som har levererats till en köpare (vanligen ett jordbrukskooperativ till vilket producenten är ansluten) överskrider köparens referenskvantitet (se domstolens dom av den 28 april 1988, Thevenot m. fl., 61/87, Rec. s. 2375). Så var inte fallet för Keane och Reidy under perioden 1992/93.

85 För det andra har sökandena, vilket också framgår av bilaga 2 till denna dom, regelbundet överskridit sina disponibla referenskvantiteter under perioderna 1987/88—1991/92. Av samma skäl som de som har angivits ovan har de dock inte underkastats någon tilläggsavgift.

86 För det tredje har var och en av sökandena redan erhållit en total summa av 45,5 ecu per 100 kg, utbetalad som ersättning på grund av upphörandet med 4,5 procent av referenskvantiteterna under perioden 1987/88—1991/92, utan beaktande av att de under samma period hade överskridit sina disponibla referenskvantiteter.

- 87 För det fjärde har sökandena, med undantag för O'Dwyer, dragit fördel av de möjligheter som ges i bland annat rådets förordning (EEG) nr 857/84 av den 31 mars 1984 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT nr L 90, s. 13), såsom den ändrats genom förordning nr 3950/92, för att väsentligt öka sina referenskvantiteter. Som framgår av bilaga 1 till denna dom tilldelades nämligen Keane, i sin egenskap av småproducent, kompletterande referenskvantiteter under perioden 1989/90, och Keane och Cronin tilldelades kompletterande referenskvantiteter genom beslut av Milk Quota Appeals Tribunal under 1990/91 (Keane och Cronin) och under 1991/92 (Keane). Keane, Cronin och Reidy har också ökat sina individuella referenskvantiteter genom vissa köp av kompletterande kvoter inom ramen för de i Irland införda Milk Quota Restructuring Schemes. Cronin och Reidy har hyrt vissa kompletterande kvantiteter.
- 88 Härav följer att de disponibla kvoterna för Keane, Cronin och Reidy under perioden 1992/93, efter den minskning som genomfördes enligt förordning nr 816/92, var större än de kvoter som de förfogade över omedelbart före det att det tillfälliga upphörandet infördes genom förordning nr 775/87, vilka uppgick till cirka 132, 47 respektive 11 procent (se bilaga 1 till denna dom).
- 89 Även om det antas att sökandena har lidit inkomstförluster med anledning av bortfallet av ersättning under perioden 1992/93 — något som på intet vis styrks av uppgifterna i handlingarna i målet — framgår det av den ovannämnda domen i målet Hierl, punkt 13 och 14, att en inkomstförlust som för jordbrukarna kan medföra en tillfälligt nedsatt levnadsstandard i viss utsträckning måste accepteras, inom ramen för de åtgärder som rådet vidtar i syfte att begränsa produktionen i de fall då marknadsförhållandena under en längre period har utmärkts av stora strukturella överskott. Alternativet till att anta en förordning om minskning av referenskvantiteter, nämligen en minskning av interventionspriserna för mjölkprodukter, skulle för övrigt kunna ha en mer negativ inverkan på jordbrukarnas inkomster, i likhet med vad domstolen har fastslagit i sin ovannämnda dom i målet Spanien mot rådet, punkt 14.

- 90 Av det hittills sagda följer att sökandenas tredje grund inte kan godtas.

Den fjärde grunden avseende en kränkning av äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet

Sammanfattning av parternas argument

- 91 Sökandena har gjort gällande att äganderätten ingår bland de grundläggande rättigheter som skyddas av gemenskapens rättsordning. Enligt domstolens dom av den 13 december 1979, Hauer (44/79, Rec. s. 3727), är det lämpligt att först fastställa vad som är syftet med den ifrågasatta åtgärden, och att därefter göra en bedömning av om de berörda begränsningarna står i ett rimligt förhållande till detta syfte eller om de tvärtom utgör ett alltför långtgående och oacceptabelt ingrepp i ägarens rättigheter.
- 92 I detta fall har bortfallet av ersättning för perioden 1992/93 fått till följd att något sådant rimligt förhållande inte föreligger. Enligt sökandena är förordning nr 816/92 att likställa med en expropriation utan ersättning med tanke på att referenskvantiteterna för mjölk har ett reellt ekonomiskt värde (se punkt 24 i generaladvokat Jacobs förslag till avgörande i domstolens dom av den 13 juli 1989, Wachauf, 5/88, Rec. s. 2609, 2622). Det permanenta avskaffandet av referenskvantiteterna utan ersättning utgör därför ett oacceptabelt ingrepp i äganderätten och ett hot mot sökandenas jordbruksföretag.
- 93 Sökandena har också åberopat rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, vars giltighet i gemenskrapsrätten enligt dem har bekräftats genom den ovannämnda domen i målet Hauer, punkt 32. Bestämmelserna i förordning nr 816/92 innebär ett hinder i denna frihet som inte är befogat av allmänintresset.

- 94 Svaranden har understrukt att domstolen aldrig har medgivit att referenskvantiteterna kan vara föremål för en äganderätt som är åtskild från den jord till vilken de är knutna. Den i detta fall införda minskningen av referenskvantiteterna skulle därmed i princip inte innebära en kränkning av de berördas äganderätt (domstolens dom av den 22 oktober 1991, von Deetzen, C-44/89, Rec. s. 5119, nedan kallad "von Deetzen II", punkt 27).
- 95 För övrigt utgör varken äganderätten eller rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet någon absolut rättighet inom gemenskapsrätten. Det rör sig endast om en rätt till skydd — bland annat inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden — mot alltför långtgående och oacceptabla ingrepp genom vilka själva kärnan i äganderätten kränks (domstolens dom av den 11 juli 1989, Schröder, 265/87, Rec. s. 2237, punkt 15). I detta fall rör det sig inte om någon sådan intervention och den ifrågasatta begränsningen överensstämmer klart med ett syfte som omfattas av allmänintresset.
- 96 Med hänsyn till att begränsningen i fråga är av obetydlig omfattning, är sökandenas jordbruksföretag i alla händelser inte hotade på ett sådant sätt att själva kärnan i deras rätt att fritt utöva förvärvsverksamhet skulle beröras.
- 97 Intervenienten har inte yttrat sig över denna grund.

Förstainstansrättens bedömning

- 98 Förstainstansrätten erinrar om att enligt domstolens fasta praxis ingår såväl äganderätten som rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet bland gemenskapsrättens grundläggande principer. Dessa principer skall dock inte ses som absoluta rättigheter, utan skall beaktas i förhållande till vad de har för samhällsfunktion. Begräns-

ningar kan därför införas vad avser utövande av äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, särskilt inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, på villkor att dessa begränsningar faktiskt uppfyller gemenskapens syften med hänsyn till allmänintresset och, vad avser det eftersträlvade syftet, inte innebär ett alltför långtgående och oacceptabelt ingrepp som kränker själva kärnan i de således garanterade rättigheterna (domstolens ovannämnda domar i målen Schräder, punkt 15, Wachauf, punkt 18, och dom av den 10 januari 1992, Kühn, C-177/90, Rec. s. I-35, punkterna 16 och 17, samt den ovannämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 78).

- 99 Det skall också påpekas att den i gemenskapens rättsordning garanterade äganderätten inte innebär en rätt att bedriva handel med sådana förmåner som de referenskvantiteter som tilldelas inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, vilka har sitt ursprung varken i den berördes egendom eller dennes förvärvsverksamhet (ovannämnda dom i målet von Deetzen II, punkt 27, och domstolens dom av den 24 mars 1994, Bostock, C-2/92, Rec. s. I-955, punkt 19).
- 100 Förstainstansrätten har redan konstaterat (punkterna 81 och 82 ovan) att minskningen av de berörda referenskvantiteterna för perioden 1992/93 överensstämde med de syften som med hänsyn till allmänintresset eftersträvas av kommissionen inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för mjölk och mjölkprodukter, särskilt i fråga om marknads stabilisering och minskningen av strukturella överskott.
- 101 För övrigt kan varken förlusten av referenskvantiteterna som sådana, eller det faktum att det för detta inte betalas någon ersättning, i sig utgöra en kränkning av äganderätten eller rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet, såsom dessa rättigheter har erkänts i gemenskapsrätten (se bland annat den ovannämnda domen i målet Bostock, punkterna 19 och 20).

- 102 Vad angår frågan om huruvida den minskning av referenskvantiteterna som genomfördes i förordning nr 816/92 utgjorde ett hot mot sökandenas utnyttjande av sina jordbruksföretag, och därmed innebar en kränkning av själva kärnan i deras äganderätt eller deras rätt att fritt utöva förvärvsverksamhet, framgår det av bilagorna 1 och 2 till denna dom och av de konstateranden som har gjorts i punkt 84—88 ovan, att sökandena på intet sätt har bevisat att någon sådan kränkning av rättigheterna i fråga har ägt rum.
- 103 Härav följer att sökandenas fjärde grund inte kan godtas.

Den femte grunden som avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen

Sammanfattning av parternas argument

- 104 Sökandena anser att bestämmelserna i förordning nr 816/92 inte står i rimlig proportion till det syfte som gemenskapslagstiftaren eftersträvar och att de genom dessa bestämmelser åläggs en tung börda. Med tanke på att beviljandet av en ersättning ingick i de tidigare förordningarna, att det i övervägandena i förordning nr 816/92 inte finns något som anger att förhållandena konkret har ändrats sedan antagandet av förordning nr 3882/89, i vilken en sådan ersättning föreskrevs, och att det av samma överväganden framgår att det främsta syftet med förordningen var att vidta en provisorisk åtgärd i väntan på kommissionens förslag om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken, stod beslutet att inte bevilja ersättning inte i rimlig proportion till det eftersträvade syftet. För sökanden innebar detta en dubbel börda till följd av dels tillämpningen av tilläggsavgiften i samband med minskade leveranser, dels bortfallet av ersättning för denna minskning. I den ovan nämnda domen i målet Hierl har domstolen i punkt 11 understrukt att proportionalitetsprincipen inte åsidosattes genom förordning nr 775/87, eftersom en ersättning utbetalades, medan det i det aktuella fallet inte längre förekommer någon sådan ersättning.

- 105 Svaranden anser att denna grund har ett direkt samband med föregående grund avseende kränkning av äganderätten, och att det redan tillräckligt har visats att den införda minskningen inte var uppenbart olämplig i förhållande till det eftersträvade syftet. Det är i alla händelse klar att rådet inte uppenbart har överskridit gränserna för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har tillerkänt institutionen i detta hänseende.
- 106 Intervenienten har inte yttrat sig över denna grund.

Förstainstansrättens bedömning

- 107 Enligt domstolens fasta rättspraxis tillhör proportionalitetsprincipen en av gemenskapsrättens grundläggande principer. Enligt denna princip avgörs frågan huruvida ett förbud mot en ekonomisk verksamhet är lagenligt av villkoret att förbudsåtgärderna är lämpliga och nödvändiga för genomförandet av de lagliga syften som eftersträvas med hjälp av de berörda bestämmelserna. Med detta förstås att om valet står mellan flera lämpliga åtgärder skall den åtgärd väljas som är minst inkräktande, och de olägenheter som orsakas får inte gå för långt i förhållande till målsättningen. Som redan har sagts (se punkt 82 ovan) finns det dock anledning att betona att gemenskapslagstiftaren har ett stort utrymme för skön i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken, vilket motsvarar det politiska ansvar som tilldelas honom enligt artiklarna 40 och 43 i fördraget. Det är därför bara då en på detta område antagen åtgärd är av uppenbart olämpligt slag, i förhållande till det syfte som eftersträvas av den behöriga institutionen, som det kan få verkningar för lagenligheten av denna åtgärd (se bland annat domstolens ovannämnda dom i målet Schröder, punkterna 21 och 22, och dom av den 13 november 1990, Fedesa m. fl., C-331/88, Rec. s. I-4023, punkterna 13 och 14, samt den ovannämnda domen i målet Tyskland mot rådet, punkt 88—91).

- 108 Av de skäl som har angivits ovan i fråga om den första, den tredje och den fjärde grunden, finner förstainstansrätten att sökandena inte har bevisat att de åtgärder som antogs genom förordning nr 816/92 var uppenbart olämpliga i förhållande till det eftersträfvade syftet att stabilisera mjölkmarknaden. Denna grund kan därför inte godtas.

Den sjätte grunden som avser ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen

Sammanfattning av parternas argument

- 109 Sökandena har understrukt att icke-diskrimineringsprincipen är en av de mest grundläggande principerna i gemenskapsrätten och att den kommer till uttryck i artikel 40.3 andra stycket i fördraget. De har också påmint om lydelsen i åttonde övervägandet i förordning nr 856/84 och i andra övervägandet i 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 nr L 132, s. 11), i vilka det betonas dels att mejeriindustrin i Irland lämnar ett viktigt bidrag till bruttonationalprodukten, dels att möjligheten att utveckla alternativa jordbruksproduktioner till mjölkproduktionen är mycket begränsad. Mot denna bakgrund anser sökandena att de villkor som uppställs av domstolen i den ovan nämnda domen i målet Hierl, punkt 19, inte iakttas i förordning nr 816/92, i synnerhet som det i förordningen inte tas någon hänsyn till de särskilda svårigheter som genom dess tillämpning uppstår för de irländska producenterna. Dessa kommer därför att på ett förtäckt vis behandlas på samma sätt som producenter i andra medlemsstater, trots att det har erkänts att deras situation är annorlunda.
- 110 Det tillfälliga upphörandet och bortfallet av ersättning är också diskriminerande, därför att producenter i andra medlemsstater lättare har kunnat anpassa sig till

följderna av den berörda åtgärden, utan att drabbas av samma problem. Även om de lokala förutsättningarna enligt den ovannämnda domen i målet Hierl kan sakna relevans för bedömningen av om artikel 40.3 i fördraget har åsidosatts, förhåller det sig annorlunda i det aktuella fallet, eftersom rådet och kommissionen i de ovannämnda förordningarna nr 856/84 och nr 1371/84 av den 16 maj 1984 har erkänt att de lokala förutsättningarna i Irland är relevanta. För övrigt har små jordbruksföretag, sådana som sökandens, behov av ett större skydd än stora jordbruksföretag.

- 111 Svaranden har understrukit att domstolen i sina ovannämnda domar i målen Spanien mot rådet och Hierl redan har vägrat att godta liknande argument. Den särskilda situationen i Irland är bekräftad i de av sökandena citerade reglerna från 1984, av vilka det framgår att den nationella referenskvantiteten ursprungligen fastställdes på en förmånligare bas än för alla de andra medlemsstaterna, med undantag för Italien. Detta speciella förhållande kunde dock inte helt befria de irländska producenterna från de senare minskningarna av referenskvantiteter som blev nödvändiga på grund av gemenskapens totala överskott.
- 112 Intervenienten har understrukit att det inte bara togs hänsyn till den särskilda situationen i Irland när de ursprungliga referenskvantiteterna fastställdes år 1984, utan också att verkan av denna förmånligare kalkyl var kännbar under hela den tid som systemet varade, så att den samlade totala minskningen med säkerhet kom att påverka de irländska producenterna mindre än övriga producenter.

Förstainstansrättens bedömning

- 113 Det bör påminnas om att den i artikel 40.3 andra stycket i fördraget fastställda principen att det inte får förekomma diskriminering av producenter eller konsu-

menter inom gemenskapen enligt en fast rättspraxis kräver att jämförbara förhållanden inte behandlas olika och att olika förhållanden inte behandlas på samma sätt, om det inte finns objektiva skäl för en sådan behandling. De åtgärder som omfattas av den gemensamma organisationen av marknader, och särskilt interventionsmekanismerna, kan därför inte differentieras enligt regioner eller andra produktions- eller konsumtionsvillkor annat än på grundval av objektiva kriterier som säkerställer en proportionell fördelning av fördelar och nackdelar, utan att göra någon skillnad mellan medlemsstaternas territorier (se de ovannämnda domarna i målen Spanien mot rådet, punkt 25, Hierl, punkt 18, och Tyskland mot rådet, punkt 67). Vad för övrigt gäller domstolsprövningen av frågan om villkoren för genomförandet av diskrimineringsförbudet i artikel 40.3 andra stycket i fördraget bör än en gång understrykas att rådet på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett stort utrymme för skön som motsvarar dess politiska ansvar enligt artiklarna 40 och 43 i fördraget (se dom av den 21 februari 1990, Wuidart m. fl., C-267/88—C-285/88, Rec. s. I-435, punkt 14).

- 114 Det är i detta fall ostridigt att Irland redan har tilldelats kompletterande referenskvantiteter genom de ovan nämnda förordningarna nr 856/84 och nr 1371/84 av den 16 maj 1984, bland annat för att ta hänsyn till mejeriindustrins bidrag till bruttonationalprodukten i Irland och till de faktorer som i Irland hindrar utvecklingen av alternativa produktioner till mjölkproduktionen.
- 115 Förstainstansrätten konstaterar mot denna bakgrund att sökandena inte har kommit med någon uppgift som kan läggas till grund för att rådet, vid antagandet av förordning nr 816/92, borde ha givit de irländska producenterna en ännu förmånligare behandling genom att göra undantag från den grundläggande princip om likabehandling som anges i artikel 40.3 andra stycket i fördraget. I synnerhet har sökandena inte kommit med någon uppgift som styrker att den aktuella situationen för mjölkproducenterna i Irland är väsentligt svårare än vad den är för producenter i andra medlemsstater.

- 116 Uppgifterna i bilaga 1 och 2 till denna dom, liksom konstaterandena i punkt 84 och 88 ovan, stöder tvärtom påståendet att det inte fanns något skäl att förmånsbehandla sådana producenter som sökandena.
- 117 Vad beträffar småproducenters ställning bör det erinras om att domstolen i den ovan nämnda domen Hierl, punkt 19, har förklarat att det faktum att en åtgärd som har vidtagits inom ramen för den gemensamma marknaden kan få annorlunda verkningar för vissa producenter, beroende på att deras produktion är av en särskild natur, inte kan anses som diskriminering om åtgärden har vidtagits på grundval av objektiva kriterier som är anpassade till behovet av att den gemensamma organisationen av marknaden fungerar i sin helhet. Förstainstansrätten finner att förordning nr 816/92, med utgångspunkt från ovan redovisade lagstiftningskontext, uppfyller dessa villkor då den innehåller kriterier som är objektiva och proportionerliga.
- 118 Den sjätte grunden kan därför inte godtas.

De grunder som har gjorts gällande av Keane, Cronin och Reidy

Sammanfattning av parternas argument

- 119 Keane, Cronin och Reidy har hävdat att de tillfälliga upphöranden som föreskrivs i förordning nr 775/87 avsåg de ursprungliga referenskvantiteter som hade fastställts i artikel 5c.1 och 5c.3 i förordning nr 804/68. Dessa ursprungliga referenskvantiteter skiljer sig från de kvantiteter som ingår i den enligt artikel 5c.4 i förordning nr 804/68 upprättade gemenskapsreserven. Till följd av bestämmelserna i artikel 1.1 fjärde stycket i förordning nr 775/87 innebär dock tillämpningen av metod B i Irland att upphörandet med 4,5 procent av de totala garantikvantiteterna

påverkar referenskvantiteterna för köparna, som i sin tur måste vältra över dem på producenterna, utan möjlighet att ta hänsyn till den särskilda sammansättningen av dessa producenters referenskvantiteter.

- 120 Det i förordning nr 816/92 föreskrivna upphörandet utan ersättning drabbade därför de kompletterande referenskvantiteter som sökandena hade erhållit från gemenskapsreserven, särskilt vad angår Keane och Cronin (se punkt 87 ovan).
- 121 Mot denna bakgrund har sökandena bland annat gjort gällande följande: i) De hade berättigade förväntningar om att inga andra referenskvantiteter skulle dras in utan ersättning än de som avses i artikel 5c.1 och 5c.3 i förordning nr 804/68. ii) Förordning nr 816/92 kan inte vara förenlig med målsättningarna i artikel 39 i fördraget i den mån den innebär att de referenskvantiteter som inte har sitt ursprung i artikel 5c.1 i förordning nr 804/68 avskaffas utan ersättning. iii) Avskaffandet av referenskvantiteter som avses i artikel 5c.1 och 5c.3 i förordning nr 804/68 innebär en kränkning av äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet samt av proportionalitetsprincipen, och utgör i sig själv en diskriminering som skadar sökandenas konkurrensställning.
- 122 Svaranden har angående detta anfört att det enhetliga upphörandet med referenskvantiteterna, oavsett deras ursprung, inte grundades på förordning nr 816/92 utan på förordning nr 775/87. Icke-diskrimineringsprincipen uppställer i alla händelser inte något krav på att de kompletterande referenskvantiteter som de nationella myndigheterna i enlighet med fakultativa bestämmelser har tilldelat producenterna skall undantas från de ansträngningar i fråga om anpassning och solidaritet som krävs av alla producenter.
- 123 Intervenienten har inte yttrat sig över dessa grunder.

Förstainstansrättens bedömning

- 124 Sökandena klagar i huvudsak på det faktum att minskningen av referenskvantiteterna enligt bestämmelserna i förordning nr 816/92 inte bara drabbar de referenskvantiteter som tilldelades dem genom antagandet av förordning nr 856/84, utan även de kompletterande referenskvantiteter som de sedan dess har erhållit, särskilt de kompletterande referenskvantiteter som de irländska myndigheterna har tilldelat Keane och Cronin.
- 125 Sökandena har dock inte ifrågasatt att minskningen av totala garantikvantiteter enligt förordning nr 816/92, med tillämpning av metod B i Irland, på ett proportionellt sätt skulle bäras av varje enskild uppköpare av mjölk, som i sin tur på ett proportionellt sätt skulle vältra över minskningen på de berörda producenternas referenskvantiteter. Det är ostridigt mellan parterna att denna proportionella övervältring skall ske utan hänsyn till vad de enskilda producenternas referenskvantiteter har för särskilt ursprung.
- 126 Mot denna bakgrund finner förstainstansrätten för det första att sökandena inte har något stöd för påståendet att det skall göras en juridisk skillnad mellan å ena sidan de ursprungliga referenskvantiteter som fastställs i artikel 5c.1 och 5c.3 i förordning nr 804/68 och å andra sidan de referenskvantiteter som härrör från den gemenskapsreserv som avses i artikel 4 i samma förordning. Av själva lydelsen i artikel 5c i förordning nr 804/68 framgår nämligen dels att punkt 3 i denna artikel skall tillämpas "om inte annat följer av punkt 4", dels att den gemenskapsreserv som avses i punkt 4 är till för att "komplettera" medlemsstaternas garantikvantiteter. De berörda kvantiteternas ursprung saknar därmed relevans för fastställandet av referenskvantiteten för en enskild producent, enligt artikel 5c.1. För övrigt har gemenskapsreserven formellt avskaffats och dess kvantiteter integrerats i de totala garantikvantiteterna, genom förordning nr 3950/92 (punkt 12 ovan). Den av sökandena åberopade skillnaden blev därmed irrelevant från och med utfärdandet av denna förordning, vilken hade antagits före det att sökandena väckte talan.

- 127 För det andra är den möjlighet att öka sina individuella referenskvantiteter som har givits vissa mjölkproducenter uttryckligen fastställd i gemenskapslagstiftningen, särskilt genom de relevanta bestämmelserna i ovannämnda förordning nr 857/84 av den 31 mars 1984, såsom den ändrats genom förordning nr 3950/92, och den innebär en viktig uppmjukning av tilläggsavgiftssystemet. I den mån som producenterna utnyttjar denna omständighet för att på fakultativ väg öka sina referenskvantiteter, drar de fördel av de prisgarantier som beviljas inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden, samtidigt som de bidrar till att öka det strukturella överskottet i sektorn. Det är därför befogat att minskningarna av de totala garantikvantiteterna skall gälla för dem i samma utsträckning som för övriga producenter.
- 128 Mot denna bakgrund finner förstainstansrätten att Cronin, Keane och Reidy inte kan göra gällande att principen om berättigade förväntningar har åsidosatts, i den mån som den minskning av totala garantikvantiteter som avses i förordning nr 816/92 drabbar de kompletterande referenskvantiteter som de hade erhållit efter tilldelningen av de ursprungliga referenskvantiteterna. Enligt domstolens mening är på samma sätt införandet genom förordning nr 816/92 av en enhetlig minskning av referenskvantiteterna, utan hänsyn till deras ursprung, varken i strid med syftet i artikel 39 i fördraget, med principerna om proportionalitet och icke-diskriminering eller med äganderätten och rätten att fritt utöva förvärvsverksamhet.
- 129 Härav följer att de särskilda grunder som har gjorts gällande av Keane, Cronin och Reidy inte kan godtas.
- 130 Av det som har anförts ovan följer att skadeståndsyrkandena i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93 skall ogillas, eftersom det inte föreligger någon rättsstridig handling, utan att det är nödvändigt att pröva om de av sökandena

påstådda överträdelserna av gemenskapsrätten kan betecknas som "tillräckligt tydliga", på det sätt som avses i domstolens rättspraxis, för att leda till utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen (se den ovannämnda domen i målet Mulder II, punkt 19—21). Då det inte begicks någon rättsstridig handling vid antagandet av den omtvistade förordningen, finns det inte heller någon anledning att ta ställning till vare sig sökandenas beräkningar av den påstådda skadan eller förekomsten av ett orsakssamband mellan den påstådda skadan och den angripna rättsakten.

Skadeståndsyrkandena i mål T-477/93

- 131 O'Dwyer, som är sökande i mål T-477/93, har gjort gällande att rådet genom att anta förordning nr 748/93 (se punkterna 15 och 16 ovan) och därmed utan ersättning minska de i förordning nr 816/92 fastställda totala garantikvantiteterna för perioden den 1 april 1992—31 mars 1994 ännu en gång har överskridit gränserna för sin behörighet och brutit mot de överordnade rättsregler som är till skydd för enskilda, på ett sådant sätt att det medför utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget. Sökanden har anfört sex grunder som, med nödvändiga ändringar, är desamma som de som har åberopats i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93 och T-474/93, samtidigt som vissa argument har lagts till.
- 132 De grunder som har åberopats i mål T-477/93 kan inte godtas, i den mån de innebär en upprepning av vad som redan har prövats. Förstainstansrätten vill i detta hänseende även påpeka att sökanden, enligt de siffror som har uppgivits som svar på förstainstansrättens frågor, märkbart har överskridit sin referenskvantitet för perioden 1993/94 utan att ha underkastats någon tilläggsavgift.
- 133 Förstainstansrätten finner att bara två av de grunder som har åberopats i mål T-477/93 innehåller nya eller kompletterande argument, nämligen de som avser ett åsidosättande av principen om berättigade förväntningar respektive ett åsidosättande av artikel 190 i fördraget.

Den första grunden som avser ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

Sammanfattning av parternas argument

- 134 Sökanden har hävdatt att rådet, genom att i förordning nr 748/93 inte ta upp frågan om upphörda referenskvantiteter och fastställa en adekvat ersättning, på ett uppenbart sätt har åsidosatt principen om berättigade förväntningar. Utom de argument som redan har sammanfattats i punkt 36—41 ovan, har sökanden till stöd för detta påstående lagt till följande argument.
- 135 Sökanden har i samband med genomgången av förordning nr 748/93 jämfört denna med förordning nr 816/92, eftersom båda dessa förordningar till synes är avsedda att fylla ett rättsligt vakuum. Det framgår av övervägandena i förordning nr 748/93 (punkt 15 ovan) att denna infördes i hast och utan beaktande av alla övriga frågor, särskilt inte frågan om de tillfälligt upphörda referenskvantiteterna. I en förklaring från rådet av den 17 mars 1993, avgiven efter det möte vid vilket förordning nr 748/93 antogs, försäkras att rådet "skall fatta ett beslut ... angående de andra frågor som redan har framförts av delegationerna", vilket bland annat skulle kunna avse frågan om upphörda kvantiteter.
- 136 Sökanden anser att följande slutsatser kan dras med utgångspunkt från de förenade bestämmelserna i förordning nr 3950/92 och nr 748/93: i) att de är oprecist och otillräckligt avfattade och motiverade, ii) att förordning nr 748/93 inte utgör ett slutgiltigt beslut om vad som skall hända med de upphörda kvantiteterna, iii) att rådet på ett otillåtet sätt har försökt att indirekt avskaffa de berörda kvantiteterna, iv) att de tidigare upphörda kvantiteterna borde ha återställts den 1 april 1993, eftersom giltighetstiden för bestämmelserna i förordning nr 775/87 inte förlängdes.

- 137 Sökanden har särskilt hävdad att förordning nr 816/92 inte ledde till någon definitiv minskning, vilket bevisas av hänvisningen till ett senare slutgiltigt beslut. Förordning nr 748/93 utgör dock inte heller något slutgiltigt beslut. Antagandet av förordning nr 816/92, och det påföljande antagandet av förordning nr 748/93, har skapat en stor osäkerhet hos producenterna.
- 138 Förordning nr 748/93 skall därför anses som en ny förlängning av det tillfälliga upphörandet och bör därmed ge upphov till ersättning. Om kvantiteterna i fråga däremot skall anses permanent avskaffade genom bestämmelserna i förordning nr 748/93, har rådet likaledes kränkt de berättigade förväntningarna genom att handla utan förvarning och genom att inte fastställa någon ersättning.
- 139 Svaranden har, med stöd av intervenienten, invänt mot sökandens påståenden med samma argument som de som har sammanfattats i punkt 42—46 ovan. Svaranden har tillagt att förordning nr 748/93 antogs den 17 mars 1993 efter det att 4,5 procent av kvoterna definitivt hade avskaffats genom förordning nr 816/92, dock med förbehåll för en omprövning. Det är fråga om en övergångsåtgärd, antagen i syfte att undvika ett rättsligt vakuum för produktionsåret 1993/94, men det finns ingenting i vare sig övervägandena eller själva beslutet som antyder att de avskaffade kvantiteterna skulle återställas. Den omprövning som föreskrivs i förordning nr 816/92 ägde rum i samband med rådets sammanträde den 24—27 maj 1993 och ledde till antagandet av förordning nr 1560/93 (punkt 18 ovan).

Förstainstansrättens bedömning

- 140 Förstainstansrätten erinrar om att förordning nr 748/93 hade till verkan att tillämpningen av de totala garantikvantiteter som hade fastställts i förordning nr 812/92 för perioden 1992/93 förlängdes till perioden 1993/94.

- 141 Av de skäl som i tillämpliga delar redan har angivits i punkt 48—60 anser förstainstansrätten att sökanden i princip inte kan åberopa principen om berättigade förväntningar för att göra gällande att de referenskvantiteter som i förordning nr 816/92 inte togs med för perioden 1992/93 borde ha återställts eller att en ersättning skulle ha beviljats för perioden 1993/94.
- 142 Vad angår de särskilda omständigheter som sökanden har åberopat till stöd för sina påstådda berättigade förväntningar (punkt 38 ovan) är de enda omständigheter som i tiden ligger före antagandet av förordning nr 748/93 bestämmelserna i förordning nr 816/92, rådets besked av den 5 februari 1993 (punkt 13 ovan) och de två presskommunikéerna från den irländska jordbruksministern av den 1 juli och den 17 december 1992.
- 143 Enligt förstainstansrättens mening kan dessa omständigheter på sin höjd ha skapat berättigade förväntningar om att rådet skulle ompröva frågan om vad som i framtiden skulle hända med de kvantiteter som inte hade tagits med i förordning nr 816/92 och fatta ett slutgiltigt beslut i detta hänseende. Det fastställdes emellertid inte någon frist för en sådan omprövning.
- 144 Mot denna bakgrund finner förstainstansrätten att ingenting hindrade rådet från att förlänga tillämpningen av de totala garantikvantiteter som hade fastställts för perioden 1992/93 till perioden 1993/94, före den omprövning som hade föreskrivits i bland annat artikel 1 sista stycket i förordning nr 816/92.
- 145 För övrigt måste det konstateras att den således föreskrivna omprövningen ägde rum före antagandet av förordning nr 1560/93 den 14 juni 1993 (punkt 18 ovan). Genom denna förordning upphävdes förordning nr 748/93 och nya garantikvantiteter fastställdes, som för Irlands del innebar en ökning av dessa kvantiteter med 0,6 procent.

- 146 Härav följer att den grund som avser ett åsidosättande av principen om berättigade förväntningar inte kan godtas.

Den andra grunden som avser ett åsidosättande av artikel 190 i fördraget

Sammanfattning av parternas argument

- 147 Sökanden har gjort gällande att då det i ingressen till förordning nr 816/92 hade angivits att 4,5 procent av referenskvantiteterna inte skulle tas med för produktionsåret 1992/93, borde det i förordning nr 748/93 ha preciserats huruvida denna procentandel skulle tas upp för produktionsåret 1993/94. Därtill kommer att trots att det i förordning nr 816/92 preciserades att rådet senare skulle fatta ett slutgiltigt beslut om vad som skulle hända med denna procentandel, uppfylldes detta inte genom förordning nr 748/93, utan att det uppgavs några skäl därtill. Sistnämnda förordning strider mot artikel 190 i fördraget genom att den inte innehåller uppgifter om vare sig skälen till eller rättsgrunden för den permanenta minskning utan ersättning som var det uppenbara syftet med förordning nr 3950/92 och nr 748/93.
- 148 Det är i detta sammanhang inte möjligt att hänvisa till skälen i tidigare förordningar, eftersom det bara är i förordning nr 748/93 som referenskvantiteterna kan behandlas på ett korrekt sätt, då den är den första förordning som gäller tillämpningen av de bestämmelser i förordning nr 816/92 enligt vilka det skulle fattas ett slutgiltigt beslut i frågan.
- 149 Bestämmelsen i förordning nr 816/92 om att de i förordningen angivna referenskvantiteterna inte skulle tas upp för produktionsåret 1992/93 innebar att frågan skulle behandlas senast vid utgången av denna period, och därmed genom förordning nr 748/93. Om något beslut ändå inte kom att fattas under denna period,

borde förordning nr 3950/92 och nr 748/93 ha innehållit närmare uppgifter om vad som skulle hända med de berörda kvantiteterna.

- 150 Svaranden har hävdad, med stöd av intervenienten, att den definitiva minskningen av kvoterna utan ersättning inte skedde genom förordning nr 748/93 utan genom förordning nr 816/92. Det var därför inte nödvändigt att i förordning nr 748/93 ange skälen för denna minskning.
- 151 Hänvisningen i förordning nr 816/92 till ett senare slutgiltigt beslut i samband med reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken innebar inte att detta beslut oundgängligen skulle ha fattats under produktionsåret 1992/93, och förordning nr 748/93 var därför inte den enda förordning i vilken denna fråga kunde behandlas.
- 152 Även om förstainstansrätten skulle finna att det är fråga om brister i motiveringen, anser svaranden att en tillräcklig motivering av en av gemenskapens rättsakter inte kan medföra utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen (ovannämnda dom i målet Kind mot EEG, punkt 14).

Förstainstansrättens bedömning

- 153 Förstainstansrätten konstaterar att förordning nr 748/93 ingår bland de samlade åtgärder som har vidtagits på området för tilläggsavgifter och som bland annat omfattar förordningarna nr 816/92 och nr 3950/92. Av detta framgår att de strukturella överskotten bestod och att tilläggsavgiftssystemet fortfarande var nödvändigt. I det tredje övervägandet i förordning nr 748/93 anges i detta sammanhang att "i väntan på ett nytt beslut bör de totala garantikvantiteter som gäller den 31 mars 1993 återställas, ökade med de belopp i gemenskapsreserven som finns tillgängliga samma dag".

154 Mot denna bakgrund finner förstainstansrätten att rådet tillräckligt väl har motiverat att tillämpningen av de globala garantikvantiteterna för perioden 1992/93 förlängdes till perioden 1993/94. Med beaktande av de samlade åtgärder som har vidtagits på området för tilläggsavgifter finner förstainstansrätten dessutom att avsaknaden av en motivering till bortfallet av ersättning för perioden 1993/94 inte frántog sökandena den faktiska möjligheten att göra gällande sina rättigheter eller hindrade förstainstansrätten från att utöva sin domstolskontroll (se punkt 71 ovan).

155 Då det inte hade fastställts någon frist för den omprövning som föreskrivs i artikel 1 sista stycket i förordning nr 816/92, hade rådet inte heller någon skyldighet att närmare ange vad som skulle hända med kvantiteter som avses i denna bestämmelse. I det avseendet anges uttryckligen i förordning nr 748/93 att denna har antagits ”i väntan på ett nytt beslut”.

156 Som förstainstansrätten redan har konstaterat kan en eventuellt otillräcklig motivering av förordning nr 748/93 i vilket fall som helst inte medföra utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen (punkt 72 ovan).

157 Härav följer att den grund som avser en bristande motivering inte kan godtas.

158 Av det som har anförts ovan följer att skadeståndsyrkandet i mål T-477/93 skall ogillas, utan att det är nödvändigt vare sig att bedöma om sökanden i enlighet med domstolens fasta rättspraxis har bevisat gemenskapens utomobligatoriska ansvar (se punkt 130 ovan) eller att avgöra om saken kan upptas till prövning.

- 159 Då sökandena har återkallat sina yrkanden om ogiltigförklaring (se punkt 33 ovan) och då deras skadeståndsyrkanden har ogillats, följer av det som har anförts ovan att talan i målen T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 och T-477/93 skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 160 I enlighet med lydelsen i artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Då sökanden är tappande part, och då rådet har yrkat om detta, skall var och en av sökandena bära sina rättegångskostnader samt ersätta de kostnader som i de båda målen har förorsakats rådet.
- 161 Kommissionen, som har intervenerat till stöd för rådets yrkanden, skall i enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (tredje avdelningen)

följande dom:

- 1) Talan i samtliga mål ogillas.

2) Sökandena skall bära sina egna rättegångskostnader, samt ersätta de kostnader som har förorsakats rådet.

3) Kommissionen skall bära sina rättegångskostnader.

Biancarelli

Briët

Bellamy

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 juli 1995.

H. Jung

J. Biancarelli

Justitiesekreterare

Ordförande