

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen)
den 23 november 2004*

I mål T-166/98,

Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl, Dolianova (Italien),

Cantina Trexenta Soc. coop. rl, Senorbì (Italien),

Cantina sociale Marmilla — Unione viticoltori associati Soc. coop. rl,
Sanluri (Italien),

Cantina sociale S. Maria La Palma Soc. coop. rl, Santa Maria La Palma (Italien),

Cantina sociale del Vermentino Soc. coop. rl Monti-Sassari, Monti (Italien),

företrädna av advokaterna C. Dore och G. Dore, med delgivningsadress i
Luxemburg,

sökande

* Rättegångsspråk: italienska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av F. Ruggeri Laderchi och A. Alves Vieira, därefter av A. Alves Vieira och L. Visaggio, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan enligt artikel 173 respektive, och alternativt, artikel 175 i EG-fördraget (nu artiklarna 230 EG och 232 EG i förekommande fall i ändrad lydelse) om ogiltigförklaring av kommissionens skrivelse av den 31 juli 1998 innehållande avslag på sökandenas begäran om att stödet för den förebyggande destillationen för vinproduktionsåret 1982/1983 skulle betalas ut direkt till sökandena, och om fastställande av att kommissionen gjort sig skyldig till rättsstridig passivitet, eller i andra hand en talan enligt artikel 178 i EG-fördraget (nu artikel 235 EG) om skadestånd för den skada som sökandena påstår sig ha lidit till följd av kommissionens beteende,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden J. Pirrung samt domarna A.W.H. Meij och N.J. Forwood,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören J. Palacio González,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandlingar hållits den 14 september 2000 och den 10 februari 2004,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 I artikel 11.1 i rådets förordning (EEG) nr 337/79 av den 5 februari 1979 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin (EGT L 54, s. 1), i ändrad lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 2144/82 av den 27 juli 1982 (EGT L 227, s. 1) föreskrivs att en förebyggande destillation av bordsvin och vin som lämpar sig för framställning av bordsvin kan genomföras för varje vinproduktionsår.
- 2 Enligt skäl 6 i förordning nr 2144/82 framstår det under vissa omständigheter som lämpligt att säkerställa producenterna ett garanterat lägsta pris för bordsvin i syfte att förbättra deras inkomster, och i samband härmed bör producenten ges möjlighet att leverera egentillverkat bordsvin för destillation till ett garanterat lägsta pris eller att komma i åtnjutande av någon annan lämplig åtgärd, som skall beslutas senare.
- 3 Den 15 september 1982 antog kommissionen förordning (EEG) nr 2499/82 om bestämmelserna angående förebyggande destillation för vinproduktionsåret 1982/1983 (EGT L 267, s. 16).

- 4 I artikel 1.1 i denna förordning föreskrivs att producenter som önskar låta destillera sitt vin i enlighet med artikel 11 i förordning nr 337/79 skall ingå leveransavtal med en godkänd destillatör och inge dessa avtal till det nationella interventionsorganet. I artikel 1.3 i denna förordning, i ändrad lydelse, anges att dessa avtal får verkan enligt denna förordning under förutsättning att de senast den 20 mars 1983 godkännts av interventionsorganet i den stat där vinet befann sig vid tidpunkten för avtalens ingående.

- 5 Enligt artikel 21.1 i förordning nr 2499/82, i ändrad lydelse, var medlemsstaterna skyldiga att senast den 15 april 1983 meddela kommissionen om de mängder vin som omfattades av de godkända avtalen om destillation.

- 6 Enligt artikel 4 i förordning nr 2499/82 får vinet inte destilleras förrän efter det att det avtal eller den förklaring som avser detta vin har godkännts.

- 7 I artikel 5.1 i denna förordning fastställs det lägsta uppköpspriset för vin avsett för destillation.

- 8 Enligt skäl 8 i förordning nr 2499/82 är det i normala fall inte möjligt att avsätta de produkter som har erhållits vid destillationen enligt sedvanliga marknadsvillkor. Förordningen innehåller följaktligen en kompensationsmekanism som innebär att interventionsorganet betalar ut ett stöd, vilket till sitt belopp fastställs i enlighet med artikel 6 första och andra styckena i nämnda förordning.

9 I skäl 11 i förordningen anges att det är lämpligt att föreskriva att det lägsta pris som garanteras producenterna normalt skall utbetalas till dem inom sådana tidsfrister att de kan göra en sådan vinst som motsvarar den som de skulle ha uppnått om det hade varit fråga om en försäljning på normala marknadsvillkor. Under dessa omständigheter är det absolut nödvändigt att i största möjliga mån påskynda utbetalningen av det stöd som skall betalas ut för den berörda destillationen, samtidigt som det korrekta genomförandet säkerställs genom en lämplig ordning för ställande av säkerhet. För att denna åtgärd skall få den fulla eftersträlvade verkan i medlemsstaterna är det nödvändigt att även införa regler för utbetalning av stöd och förskott, vilka är anpassade till de administrativa ordningar som gäller i de olika medlemsstaterna.

10 I artikel 8 i förordning nr 2499/82 föreskrivs att betalningen av det lägsta uppköpspriset för vin och interventionsorganets betalning av stödet skall ske i enlighet med något av de förfaranden som anges i artiklarna 9 och 10 i samma förordning och som medlemsstaterna väljer att tillämpa. Republiken Italien har valt att inom landets gränser tillämpa det förfarande som avses i artikel 9.

11 Artikel 9 i förordning nr 2499/82 har följande lydelse:

”1. Destillatören betalar det i artikel 5.1 första stycket angivna lägsta uppköpspriset till producenten senast 90 dagar efter det att destillatören har mottagit leverans av [den samlade mängden vin eller i förekommande fall varje parti vin].

2. Interventionsorganet utbetalar det i artikel 6 angivna stödet senast 90 dagar efter det att bevis framlagts för att den samlade mängden vin, som angivits i avtalet, har destillerats

...

Destillatören skall för interventionsorganet styrka att det har betalt det i artikel 5.1 första stycket angivna lägsta uppköpspriset inom den i första stycket föreskrivna fristen ... Om sådana handlingar inte har företetts senas. 120 dagar efter datumet för framläggandet av den i första stycket angivna bevisningen, skall de utbetalda beloppen betalas tillbaka till interventionsorganet ...”

12 Artikel 10 i samma förordning har följande lydelse:

”1. Senas. 30 dagar efter det att [den samlade mängden vin eller i förekommande fall varje parti vin] har levererats till destillatören utbetalar denna ett belopp till producenten som minst uppgår till skillnaden mellan det i artikel 5.1 första stycket angivna lägsta uppköpspriset och det i artikel 6.1 angivna stödet.

2. Senas. 30 dagar efter det att handlingar har framlagts som styrker att den samlade mängden vin som upptagits i avtalet har destillerats, utbetalar interventionsorganet det i artikel 6 ... angivna stödet till producenten ...”

13 I artikel 11 i förordning nr 2499/82, i ändrad lydelse, föreskrivs följande:

”1. I det i artikel 9 angivna fallet kan destillatören och, i det i artikel 10 angivna fallet, producenten begära att ett belopp motsvarande det i artikel 6 [första stycket] angivna stödet skall betalas ut i förskott, under förutsättning att det till interventionsorganet ställs en säkerhet på 110% av nämnda belopp.

2. Denna säkerhet skall ställas i form av en säkerhet från ett finansinstitut som uppfyller de kriterier som fastställts av den medlemsstat till vilken interventionsorganet hör.

3. Förskottet skall betalas ut senast 90 dagar efter det att handlingar har företetts som styrker att säkerheten har ställts, och tidigast efter det datum då kontraktet eller förklaringen godkänts.

4. Utan att det i övrigt påverkar bestämmelsen i artikel 13, återlämnas den i första stycket angivna säkerheten endast om det senast den 29 februari 1983 har företetts handlingar som styrker

— att den samlade mängden vin som omfattas av avtalet har destillerats, och

— att destillatören, för det fall denne har erhållit ett förskott, har betalt producenten det lägsta uppköpspris som anges i artikel 5.1 första stycket ...

Företes emellertid de i första stycket angivna handlingarna först efter det i samma stycke fastställda datumet, men före den 1 juni 1984, återlämnas 80% av säkerheten och mellanskillnaden förverkas.

Företes inte dessa handlingar före den 1 juni 1984 förverkas säkerheten i sin helhet.”

- 14 Enligt artikel 13 i förordning nr 2499/82 skall destillatören eller producenten utan dröjsmål meddela interventionsorganet för det fall det på grund av oförutsedda omständigheter eller till följd av force majeure inte är möjligt att destillera hela eller delar av vinet. I detta fall utbetalar interventionsorganet det i artikel 6 angivna stödet för den mängd vin som faktiskt har destillerats.
- 15 Enligt artikel 2.1 i rådets förordning (EEG) nr 352/78 av den 20 februari 1978 om tillgodoräknande av säkerheter, borgen och garantier som har ställts inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som har förverkats (EGT L 50, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 9, s. 173) skall säkerheter som förverkats i sin helhet användas för att minska de utgifter som Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) har till följd av utbetalningar som görs av myndigheter eller organ i medlemsstaterna.

Bakgrund till tvisten

- 16 Sökandena är vinkooperativ som producerar vin på Sardinien (Italien). I samband med den förebyggande destillationen för produktionsåret 1982/1983 ingick de avtal om leverans av vin med en godkänd destillatör, Distilleria Agricola Industriale di Terralba (nedan kallad DAI). Dessa avtal godkändes av Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (det italienska interventionsorganet, nedan kallat AIMA) med stöd av bestämmelserna i artikel 1 i förordning nr 2499/82.
- 17 Av de fakturor som uttryckligen anger belopp avseende "ersättning från AIMA" ("premio AIMA" eller "premio comunitario, a carico della AIMA"), vilken ersättning ingår i det lägsta uppköpspris som fastställts i förordning nr 2499/82 och som DAI skall betala för det vin som sökandena producerat och levererat för förebyggande destillation för produktionsåret 1982/1983, framgår följande. Gemenskapsstödet uppgick till 169 328 945 italienska lire (ITL) för ett lägsta uppköpspris på 247 801 380 ITL, inbegripet mervärdesskatt, avseende det vin som levererats av

Cantina sociale di Dolianova (faktura av den 18 april 1983), 102 145 631 ITL för ett lägsta uppköpspris på 149 483 181 ITL, inbegripet mervärdesskatt, avseende det vin som levererats av Cantina Trexenta (faktura av den 30 april 1983), 346 391 958 ITL för ett lägsta uppköpspris på 506 921 061 ITL, inbegripet mervärdesskatt, avseende det vin som levererats av Cantina sociale Marmilla (faktura av den 28 februari 1983), 215 084 906 ITL för ett lägsta uppköpspris på 316 505 762 ITL, inbegripet mervärdesskatt, avseende det vin som levererats av Cantina sociale Santa Maria La Palma (faktura av den 30 mars 1983 och den 20 april 1983), och till 33 908 702 ITL för ett lägsta uppköpspris på 54 812 419 ITL, inbegripet mervärdesskatt, avseende det vin som levererades av Cantina sociale del Vermentino (faktura av den 10 maj 1983).

- 18 Enligt uppgifter från sökandena, vilka inte har bestridits av kommissionen, levererades vinet mellan januari och mars 1983, och destillation ägde rum inom den frist som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 2499/82. Den i artikel 9.1 i denna förordning föreskrivna fristen för destillatörens betalning av det lägsta uppköpspriset för vin löpte ut under juni 1983, eftersom de sista vinleveranserna skedde i mars 1983.
- 19 Den 22 juni 1983 begärde DAI att AIMA i enlighet med artikel 11 i förordning nr 2499/82 skulle göra en förskottsutbetalning av gemenskapsstödet för det vin som levererats, av bland annat sökandena, och destillerats. DAI ställde för detta ändamål den föreskrivna säkerheten på 110 procent av stödbeloppet genom ett försäkringsbrev som utställdes av Assicuratrice Edile SpA (nedan kallat Assedile) till förmån för AIMA. Denna säkerhet uppgick till 1 169 040 262 ITL.
- 20 Den 10 augusti 1983 betalade AIMA i enlighet med artikel 11 i förordning nr 2499/82 ut ett belopp på 1 062 763 876 ITL såsom förskott på gemenskapsstöd till DAI.
- 21 På grund av ekonomiska svårigheter erhöll de producenter, däribland sökandena, som hade levererat vin avsett för destillation inte någon betalning, eller endast en delbetalning, från DAI.

- 22 Den 17 oktober 1983 ansökte DAI om ett insolvensförfarande i enlighet med den italienska konkurslagstiftningen. Ansökan prövades av Tribunale di Oristano (Italien), som biföll denna, varvid DAI ställde in samtliga betalningar, inbegripet de återstående betalningarna till producenter som levererat vin.
- 23 AIMA, som hade informerats om att detta förfarande inletts, begärde att DAI skulle återbetala gemenskapsstödet med avdrag för de belopp som rättsenligt betalats ut till ovannämnda producenter, på grund av att DAI inte inom den i artikel 9.2 i förordning nr 2499/82 föreskrivna fristen hade företett handlingar som styrkte att de övriga producenterna erhållit det lägsta uppköpspriset för vin inom den i artikel 9.1 i denna förordning angivna fristen på 90 dagar efter det att vinet hade levererats till destillatören. Då DAI inte betalade tillbaka detta stöd, begärde AIMA att Assedile skulle betala ut beloppet enligt säkerheten.
- 24 På begäran av DAI förordnade Pretore di Terralba (Italien) den 26 juli 1984 som en säkerhetsåtgärd om förbud för Assedile att betala ut beloppet enligt säkerheten till AIMA. DAI ålades att inom en frist på 60 dagar väcka talan angående saken.
- 25 I september 1984 väckte DAI talan vid Tribunale civile di Roma (Italien). DAI yrkade bland annat att denna domstol skulle konstatera att producenterna var de slutgiltiga mottagarna av säkerheten, i den mån det återstod obetalda belopp, och, i andra hand, att AIMA:s rättigheter endast kunde göras gällande såvitt avser den återstående delen av det pris som DAI inte hade betalat till producenterna. DAI gjorde i förevarande fall gällande att producenterna erhållit betalning med cirka halva det förskottsbelopp som AIMA hade betalat ut, utan att därvid vid denna domstol påstå — vilket framhölls i nämnda domstols avgörande av den 27 januari 1989 — att betalning skett inom den frist som föreskrivs i förordning nr 2499/82 (se nedan punkt 30). DAI föreslog att en begäran om förhandsavgörande skulle inges till EG-domstolen angående tolkningen av de tillämpliga gemenskapsförordningarna. DAI gjorde gällande att det inte kan lastas för att det inte kunde uppfylla sina åtaganden på grund av att det befann sig i en situation som gjorde det

omöjligt att genomföra samtliga betalningar. DAI hävdade att säkerheten var avsedd att garantera betalningen av det lägsta uppköpspriset till producenterna för det fall destillatören inte kunde uppfylla sina skyldigheter och att betalningen skulle ske pro rata i förhållande till levererad produktion. DAI framhöll att enligt gällande gemenskapsbestämmelser skulle stödet gå tillbaka till det behöriga gemenskapsorganet om stödet återbetalades till AIMA. Producenternas rättigheter skulle således äventyras till följd av en utomståendes agerande (det vill säga en annan person än DAI), trots att producenterna har en personlig rättighet att få stödet utbetalt.

26 Assedile och AIMA var svarande, och de berörda producenterna — det vill säga sökandena, ett annat vinkooperativ och ett konsortium av vinkooperativ — intervenerade i detta förfarande.

27 Det framgår av domen av den 27 januari 1989 från Tribunale civile di Roma — enligt uppgifter som lämnats av AIMA — att DAI enbart företett handlingar, i den mening som avses i gemenskapsbestämmelserna, för att styrka betalningen av lägsta uppköpspris vad avser tre producenter till ett sammanlagt belopp på 111 602 075 ITL, trots att sammanlagt tolv avtal om uppköp av vin ingåtts av DAI och godkänts i enlighet med artikel 1 i förordning nr 2499/82. AIMA ansåg att DAI, med undantag av dessa tre producenter, inte hade betalat det lägsta uppköpspriset till producenterna, att bolaget i vart fall inte styrkt att denna betalning hade skett inom den i artikel 9.1 i förordning nr 2499/82 föreskrivna fristen och, slutligen, att bolaget inte företett dessa handlingar inom den i artikel 9.2 i nämnda förordning angivna fristen. AIMA framhöll i detta sammanhang att ”säkerheten enligt artikel 11 i ovannämnda förordning var förverkad i sin helhet, och att de producenter som inte erhållit betalning följaktligen enbart kunde göra gällande sina rättigheter mot destillatören ...”. AIMA väckte därför ett genkärsmål och yrkade att Assedile till det förstnämnda organet skulle förpliktas att betala ett belopp motsvarande 1 047 084 185 ITL, jämte ränta.

28 Intervenienterna i förfarandet vid Tribunale civile di Roma stödde DAI:s argument (se ovan punkt 25). De gjorde gällande att de belopp för vilka säkerhet ställts av Assedile skulle tillfalla dem pro rata i förhållande till den mängd vin som levererats.

De yrkade således att Tribunale civile di Roma skulle fastställa att Assedile var skyldigt att betala ett belopp motsvarande deras obetalda fordringar mot DAI, jämte ränta och justeringar för förändringar av penningvärdet, och, i andra hand, att AIMA var skyldigt att betala dem dessa belopp. Vad särskilt gäller sökandena angav de att storleken på deras obetalda fordringar, vilka uppkommit till följd av avtal som godkänts i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 2499/82, uppgick till 106 571 589 ITL för Cantina sociale di Dolianova, till 79 483 181 ITL för Cantina Trexenta, till 506 921 061 ITL för Cantina sociale Marmilla, till 192 954 189 ITL för Cantina sociale Santa Maria La Palma och till 54 812 419 ITL för Cantina sociale del Vermentino.

29 Under mellantiden försattes DAI i konkurs genom ett beslut av Tribunale di Oristano av den 27 februari 1986.

30 I domen av den 27 januari 1989 konstaterade Tribunale civile di Roma följande:

”En rätt till stöd ges således i förordning ... nr 2499/82 under förutsättning att tvingande frister och villkor iakttas. Ett åsidosättande av dessa frister och villkor medför att hela eller delar av det stöd som utbetalats i förskott skall betalas tillbaka.

Destillatörerna är — enligt det förfarande som valts av [Republiken Italien, det vill säga förfarandet i artikel 9 i förordning nr 2499/82] — mottagare av stödet medan producenterna av vin och druvor är mottagare i sista led.

Av det föregående framgår att den berörda förordningen är enkel att tolka och att det inte är nödvändigt att hänskjuta en tolkningsfråga till Europeiska gemenskapernas domstol.

...

Vad gäller förhållandet mellan Assedile och AIMA föreskrivs i artikel 2 i försäkringens allmänna villkor [beträffande det försäkringsbrev innebärande ett borgensåtagande (polizza di fideiussione), som utställts av Assedile] att Assedile till förmån för AIMA och upp till det försäkrade beloppet (motsvarande 1 169 040 262 ITL) garanterar betalning av belopp som kontraktspartnern [DAI] eventuellt skulle vara skyldig i samband med återbetalning av hela eller delar av det förskott som betalats ut av AIMA för det fall det skulle konstateras att det i ett undantagsfall inte föreligger en rätt till stöd för destillation såvitt avser hela eller en del av den mängd som angivits i ansökan om förskottsbetalning eller i destillationsavtalet.

I artikel 3 föreskrivs att AIMA skall rikta sin anmodan om återbetalning av det oriktigt utbetalda beloppet till DAI. Detta företag är skyldigt att återbetala det begärda beloppet inom femton dagar. Om betalning inte skett vid fristens utgång, kan AIMA begära att bolaget [Assedile] skall betala ut beloppet. Detta bolag är skyldigt att göra utbetalningen inom femton dagar från det att det erhöll en sådan begäran och saknar möjlighet att göra någon invändning.

Enligt artikel 4 övertar bolaget [Assedile], inom ramen för det utbetalade beloppet, samtliga rättigheter, grunder och möjligheter att väcka talan som AIMA kan göra gällande mot motparten och dennes rättighetsinnehavare.

De ovannämnda kontraktsbestämmelserna framstår som tydliga och enkla att tolka. I synnerhet är det fastställt att säkerheten har ställts till förmån för AIMA och inte till förmån för andra personer såsom producenterna. Detta innebär således att dessa inte kan göra gällande någon rätt gentemot Assedile vad avser den ställda säkerheten.

Det förhållandet att borgensmannen inte kan rikta några invändningar mot förmånstagaren framgår tydligt av lydelsen i artikel 3. Enligt denna artikel skall bolaget [Assedile] betala inom femton dagar från det att en begäran om betalning mottagits från förmånstagaren och vars fordran inte blivit betald.

Även om det antas att det först måste konstateras att det inte (inte alls eller delvis) föreligger någon rätt till stöd för destillation innan ett krav på återbetalning kan framställas, föreligger det inte något tvivel om att denna rättighet upphörde på grund av att svaranden DAI inte iakttagit de frister och villkor som föreskrivs i gemenskapsförordningen.

Det är nämligen fastställt att svarandedestillatören inte har uppfyllt sina skyldigheter i tre fall: 1) genom att inte ha betalat (då det saknas bevisning i målet som styrker betalningen) det lägsta uppköpspriset till producenterna med undantag för 110 795 870 ITL, 2) genom att inte ha betalat ut stödet till producenterna inom en frist på 90 dagar efter det att vinet levererades till destillatören (denna frist löpte ut i juni 1983), och under alla omständigheter 3) genom att inte före den 1 juni 1984 ha framlagt bevisning som styrker dessa betalningar. Den sanktionsåtgärd som vidtas till följd av dessa åsidosättanden består i att säkerheten förverkas i sin helhet.

[D]enna domstol [godtar inte heller] de skäl som destillatören har anfört för att den inte kunde genomföra betalningarna (omöjlighet att betala på grund av att ett konkursförfarande pågick och iakttagandet av principen om borgenärernas lika rätt), eftersom fristerna för att genomföra betalningarna (juni 1983) och återbetala stödet (juli 1983) löpte ut innan företaget ansökte om ett insolvensförfarande (oktober 1983).

...

Följaktligen har AIMA i enlighet med ovannämnda gemenskapsbestämmelser rätt till återbetalning av ett belopp motsvarande 110 procent av det stöd som betalats ut i förskott, med avdrag för det stöd beträffande vilket utbetalningen faktiskt har kunnat styrkas, det vill säga 1 047 084 185 ITL (motsvarande det totala kontraktbeloppet för vilket utbetalning inte har kunnat styrkas med ett tillägg på 10 procent — det vill säga 1 046 277 980 ITL — till vilket lagts skillnaden mellan det stöd där utbetalningen har kunnat styrkas och det stöd som utbetalats i förskott — det vill säga 806 205 ITL).

Det skall påpekas att DAI inte har ifrågasatt dessa belopp. Trots att DAI har hävdat att det betalats ut ungefär hälften av det erhållna stödet till producenterna, har det inte gjorts gällande eller än mindre styrkt att det skulle ha betalats ut stöden inom de frister som föreskrivs i förordning nr 2499/82.

...

Det är lämpligt att påpeka att kärandedestillatören inte har rätt att klaga på det förhållandet att vinkooperativ som levererat sin produktion stöter på svårigheter såvitt avser betalningen av sina fordringar, eftersom destillatören själv försatt sig i en situation där den inte kunde uppfylla sina skyldigheter genom att ansöka om ett konkursförfarande direkt efter att ha erhållit de gemenskapsstöd som skulle utbetalas till producenterna.

Vinkooperativen kan — liksom borgensmannen om denne beslutar sig för att agera i enlighet med sin subrogationsrätt — erhålla betalning för sina fordringar inom ramen för konkursförfarandet tillsammans med övriga borgenärer och i enlighet med principen om alla borgenärs lika rätt.”

31 Den 27 september 1989 överklagade fyra av sökandena — med undantag av Canina sociale del Vermentino — denna dom till Corte d'appello di Roma (nedan kallad appellationsdomstolen). I ett avgörande av den 19 november 1991 beslutade denna domstol att överklagandet inte kunde tas upp till prövning på grund av att klagandena inte i vederbörlig ordning hade delgivit DAI:s konkursförvaltare (la curatela fallimentare) överklagandet, utan i stället delgivit företaget DAI, som var försatt i konkurs, och på grund av att klagandena därefter inte på ett korrekt sätt förnyat delgivningen inom den frist som fastställts för detta ändamål av den domare som var ansvarig för handläggningen av målet (il consigliere istruttore).

- 32 Under mellantiden betalade Assedile den 16 januari 1990 de belopp som bolaget var skyldigt AIMA.
- 33 De ovannämnda klagandenas överklagande av appellationsdomstolens dom ogillades av Corte di cassazione (nedan kallad Italiens högsta domstol) i ett avgörande av den 28 november 1994. Till stöd för deras överklagande gjorde nämnda klagande bland annat gällande att de överklagat ovannämnda dom från Tribunale civile di Roma för att appellationsdomstolen skulle fastställa att den var felaktig, men att överklagandet inte riktade sig mot DAI utan enbart mot AIMA och Assedile.
- 34 De fem sökandena anmälde i vederbörlig ordning sina fordringar i DAI:s konkurs och dessa upptogs också bland DAI:s skulder i bouppteckningen.
- 35 I skrivelse av den 22 januari 1996 begärde de att AIMA skulle betala de fordringar som de hade mot DAI. De hävdade att AIMA hade gjort en otillbörlig vinst genom erhållandet av säkerheten.
- 36 AIMA avfärdade begäran och påpekade att denna myndighet hade rätt att göra anspråk på säkerheten och att producenterna inte hade någon möjlighet att väcka talan direkt mot AIMA för att erhålla betalning av sina fordringar mot DAI.
- 37 Den 16 februari 1996 väckte sökandena talan mot AIMA vid Tribunale civile di Cagliari (Italien) angående obehörig vinst.

- 38 Den 13 november 1996 riktade sökandena ett klagomål till kommissionen, i vilket de gjorde gällande att AIMA hade åsidosatt gemenskapsbestämmelserna, särskilt förordning nr 2499/82. De begärde bland annat att kommissionen skulle anmoda AIMA och Republiken Italien att betala de belopp som sökandena inte erhållit i form av stöd under vinproduktionsåret 1982/1983.
- 39 I skrivelse av den 25 juni 1997 meddelade kommissionen sökandena att Assedile hade betalat beloppet enligt säkerheten jämte ränta till AIMA den 16 januari 1990. Kommissionen angav vidare att enligt artikel 2.1 i förordning nr 352/78 skall de belopp som erhålls på grund av att säkerheter förverkats dras av från EUGFJ:s utgifter av det berörda interventionsorganet, eller med andra ord bokföras till förmån för EUGFJ. Kommissionen preciserade att dess tjänstemän skulle göra nödvändiga efterforskningar, bland annat hos AIMA, för att undersöka vad som hänt med det belopp som hade utbetalats till AIMA enligt säkerheten.
- 40 Efter det att kommissionen hade gjort efterforskningar hos AIMA, informerade kommissionen sökandena i en skrivelse av den 8 december 1997 om att AIMA hade meddelat kommissionen att denna myndighet den 21 februari 1991 hade mottagit ett belopp (il vaglia) motsvarande 1 047 084 185 ITL, som överförts för Assediles räkning den 16 januari 1990 och att den hade bokfört beloppet — ”som förmodligen motsvarade beloppet enligt säkerheten” — till förmån för EUGFJ för budgetåret 1991.
- 41 I skrivelse av den 23 januari 1998, som inkom till kommissionen den 5 februari 1998, begärde sökandena att denna institution skulle betala ett belopp som motsvarade den fordran som de hade mot DAI mot bakgrund av att de belopp enligt säkerheten som förverkats av AIMA hade återbetalats till EUGFJ. De gjorde gällande att det följer av ändamålet med förordning nr 2499/82 som avser att gynna vinproducenter att dessa borde anses utgöra de enda och faktiska mottagarna av det stöd som föreskrivs i förordningen. Det val som medlemsstaterna kan göra enligt artiklarna 9 respektive 10 i denna förordning avseende vilket förfarande för utbetalning av stödet genom interventionsorganet som skall tillämpas, kan inte inverka på detta ändamål. I det förfarande som föreskrivs i artikel 9 i ovannämnda förordning skall den

säkerhet som ställs av destillatören syfta till att garantera att den förebyggande destillationen i sin helhet är rättsenlig, i synnerhet vad gäller den faktiska utbetalningen av stödet till producenterna. En annan tolkning skulle strida mot likabehandlingsprincipen enligt artikel 6 i EG-fördraget (nu artikel 12 EG i ändrad lydelse). Denna bedömning bekräftades enligt dem av de av kommissionen därefter antagna förordningar som innehöll bestämmelser om förebyggande destillation för följande vinproduktionsår. I dessa förordningar föreskrevs uttryckligen att om destillatören inte har betalat det lägsta priset till producenten, kan den sistnämnde begära en direktutbetalning av stödet från interventionsorganet.

- 42 I skrivelse av den 31 juli 1998, som undertecknades av generaldirektören för generaldirektoratet för jordbruk och som kom sökandena till handa den 14 augusti 1998 (nedan kallad den omtvistade skrivelsen), avtog kommissionen denna begäran. Kommissionen gjorde gällande att i det förfarande som i förevarande fall är tillämpligt för utbetalning av stöd till destillatören, är stödet i första hand avsett att kompensera destillatören för det höga uppköpspriset för vin. Säkerheten har ställts ut till förmån för AIMA, och producenterna kan inte med fog göra gällande någon rätt till denna säkerhet. En enhetlig tolkning av bestämmelserna som reglerar medlemsstaternas valmöjlighet att antingen tillämpa det i detta fall tillämpliga förfarandet, som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 2499/82, eller ett förfarande för direktutbetalning till producenten, som föreskrivs i artikel 10 i denna förordning, leder inte till slutsatsen att producenterna alltid skall anses vara mottagare av stödet. Dessutom hävdade kommissionen att olikheterna i dessa båda ordningar inte strider mot likabehandlingsprincipen, eftersom de beror på faktiska skillnader (olika administrativa ordningar och ett varierande antal producenter beroende på medlemsstat, vilket i vissa medlemsstater motiverar en centraliserad utbetalning av stödet till destillatörerna). Kommissionen framhöll att Tribunale civile di Roma i sin dom av den 27 januari 1989, som vunnit laga kraft, inte godtog att sökandena kunde erhålla betalning för sin fordran från säkerheten. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att eftersom sökandena inte hade någon rätt till det belopp som utbetalats till AIMA enligt säkerheten, kan en sådan rätt inte heller uppkomma sedan beloppet återbetalats till kommissionen. I andra hand har kommissionen gjort gällande att det förhållandet att AIMA godkänt de avtal som ingåtts mellan sökandena och DAI inte förändrar den privaträttsliga arten av dessa avtal på ett sådant sätt att kommissionens påstådda skyldigheter gentemot sökandena har kommit att bli utomobligatoriska. Följaktligen är en talan mot kommissionen i enlighet med artikel 46 i domstolens stadga preskriberad, eftersom betalning enligt den ställda säkerheten gjordes till AIMA den 16 januari 1990 och beloppet återbetalades till EUGFJ under budgetåret 1991.

43 Enligt de svar som sökandena lämnat på förstainstansrättens skriftliga frågor vilandeförklarades det mål om obehörig vinst som de hade väckt vid Tribunale civile i Cagliari i syfte att parterna skulle träffa en förlikning avseende ersättningen av rättegångskostnaderna efter det att resultatet av kommissionens undersökning, som nämnts ovan i punkt 40, blivit känt. Eftersom det framgick av denna undersökning att AIMA — i motsats till vad detta organ hade påstått innan ovannämnda talan väcktes och även påstått under detta förfarande — hade återbetalat det belopp som utbetalats enligt den ställda säkerheten till EUGFJ, saknade denna talan enligt sökandena föremål på grund av att det nu framgick att AIMA inte kunde ha gjort någon obehörig vinst.

44 I svar på en skriftlig fråga från förstainstansrätten har sökandena angivit att konkursförfarandet avslutades under år 2000 och att de, i enlighet med artikel 2751a.5a och artikel 2776 i italienska civillagen i egenskap av jordbrukskooperativ, deltog i utdelningen i konkursen såsom borgenärer med förmånsrätt. Vid utdelningen fick de såvitt avser deras godkända fordringar gentemot DAI betalt med 39 procent av fordringsbeloppet. Efter utdelningen uppgick deras utestående fordringar till 72 797 022 ITL såvitt avser Cantina sociale di Dolianova, 54 412 685 ITL såvitt avser Cantina Trexenta, 350 554 208 ITL såvitt avser Cantina sociale Marmilla, 133 888 664 ITL såvitt avser Cantina sociale Santa Maria La Palma och 37 212 737 ITL såvitt avser Cantina sociale del Vermentino.

Förfarandet och parternas yrkanden

45 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 12 oktober 1998.

46 Sedan svaromål inkommit anmodade förstainstansrättens kansli i en skrivelse av den 25 februari 1999 sökandena att inrikta sin replik på frågan huruvida talan kunde upptas till prövning. Sökandena följde denna uppmaning.

47 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten

— ”med stöd av artikel 173 och/eller artikel 175 i EG-fördraget skall förklara att kommissionens beslut av den 31 juli 1998 ... samt alla rättsakter som beslutet hänvisar till eller, i vart fall, som det grundas på eller på grundval av vilka beslutet har koordinerats eller har ett samband med, är rättsstridiga ...”,

— ”skall förklara att [sökandena] har rätt till det gemenskapsstöd som DAI inte utbetalt till dem i rätt tid på grund av att detta företag försatts i konkurs och vilket belopp erhållits av AIMA ... och återbetalats till EUGFJ...”

— ”skall förplikta kommissionen att till [sökandena] utbetala [ett belopp som motsvarar deras utestående fordran gentemot DAI såsom angivits i ansökan], eventuellt jämte föreskriven dröjsmålsränta från och med den 1 januari 1992, eller åtminstone från och med den 23 januari 1998, det vill säga den dag som betalningskravet skickades till kommissionen, på grund av obehörig vinst och/eller i form av skadestånd i enlighet med artikel 178 i EG-fördraget,”

— ”skall förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna”.

- 48 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall
- förklara att talan inte kan upptas till prövning,
 - i andra hand ogilla talan, och
 - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.
- 49 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (andra avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan föregående åtgärder för bevisupptagning.
- 50 Parterna utvecklade sin talan och besvarade förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 14 september 2003.
- 51 Vid denna förhandling återkallade sökandena sitt andra yrkande.
- 52 I slutet av förhandlingen den 14 september 2000 avslutade ordföranden vid andra avdelningen det muntliga förfarandet och vilandeförklarade målet i tre månader för att parterna skulle kunna undersöka huruvida förlikning var möjlig.

- 53 I en skrivelse av den 14 december 2000 meddelade kommissionen att en förlikning i målet inte skulle kunna nås.
- 54 I beslut av den 18 september 2001 återupptog förstainstansrätten det muntliga förfarandet i syfte att ställa ett antal skriftliga frågor till parterna såsom en processledande åtgärd i enlighet med artikel 64 i förstainstansrättens rättegångsregler. Kommissionen besvarade dessa frågor i en inlägga som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 november 2001. Sökandena inkom med sina yttranden över dessa svar i en inlägga som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 juni 2003.
- 55 Under tiden förändrades sammansättningen på förstainstansrättens andra avdelning till följd av att förordnandet för en av domarna vid förstainstansrätten löpte ut.
- 56 Förstainstansrätten (andra avdelningen) kallade parterna till en andra förhandling och anmodade sökandena att skriftligen besvara nya frågor före förhandlingen. Sökandena efterkom denna begäran i en inlägga som inkom till förstainstansrättens kansli den 5 januari 2004.
- 57 Parterna utvecklade sin talan och besvarade förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 10 februari 2004.

Rättslig bedömning

A — Huruvida talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan kan upptas till prövning

Parternas argument

- 58 Kommissionen har i första hand gjort gällande att talan om ogiltigförklaring som grundas på artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) inte kan

upptas till prövning, eftersom den omtvistade skrivelsen av den 31 juli 1998 inte utgjorde något beslut. Kommissionen avslög inte i denna skrivelse begäran om utbetalning av de ifrågavarande beloppen, utan angav endast att den inte var behörig att agera och anta ett beslut rörande den begärda utbetalningen. Det är de nationella interventionsorganen som har denna behörighet, eftersom det ankommer på dessa att betala ut de stöd som föreskrivs i förordning nr 2499/82.

59 Den enda del av den omtvistade skrivelsen som hade karaktären av beslut var beslutet att avskryva ärendet. Detta beslut är emellertid helt internt och administrativt och var inte till sökandenas nackdel.

60 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att inte heller yrkandet som grundas på artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG) kan upptas till prövning, eftersom sökandena inte tidigare anmodat kommissionen att vidta åtgärder. Även om skrivelsen av den 23 januari 1998 skulle kunna anses utgöra en anmodan att vidta åtgärder, vilket kommissionen har bestridit, har förevarande passivitetstalan väckts för sent. Det är nämligen, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, anmodan om att vidta åtgärder som utgör utgångspunkten för fristerna i förfarandet.

61 Sökandena har i första hand gjort gällande att deras yrkande om ogiltigförklaring kan upptas till prövning. Innehållet i den omtvistade skrivelsen visar att den har karaktären av beslut, eftersom den dels innehåller ett avslag på sökandenas begäran av den 23 januari 1998, dels innebär en avskrivning av ärendet. Sökandena har gjort gällande att begäran av den 23 januari 1998 var tydlig, var motiverad med stöd av rättsliga och faktiska omständigheter och var av slutgiltig karaktär. Dessutom föregicks skrivelsen av ett långt utredningsförfarande. I den omtvistade skrivelsen avslög kommissionen efter den ifrågavarande utredningen nämnda begäran och motiverade avslaget med stöd av rättsliga och faktiska omständigheter.

62 Även om den omtvistade skrivelsen tvärt emot vad sökandena anser inte skulle kunna anses utgöra ett verkligt beslut, har sökandena hävdatt att yrkandet om

ogiltigförklaring likväl kan upptas till prövning eftersom det inte endast riktar sig mot denna skrivelse utan även mot "alla rättsakter som [denna skrivelse] hänvisar till eller, i vart fall, som det grundas på eller på grundval av vilka beslutet har koordinerats eller vilka det har ett samband med". Detta yrkande får således anses omfatta "den påstådda negativa åtgärden som består i att ett gynnande beslut vad gäller den begäran som vid den aktuella tidpunkten framställdes av kooperativen med åberopande av samma skäl inte antagits". Begäran framställdes i enlighet med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna där det endast föreskrivs att ansökan skall innehålla uppgifter om "föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna".

- 63 I andra hand anser sökandena att deras talan, som riktas mot det förhållandet att kommissionen "inte vidtog den aktiva åtgärd som det begärts att kommissionen skulle vidta", och som grundas på artikel 175 i EG-fördraget, kan upptas till prövning. Sökandena har gjort gällande att fristen på två månader för att väcka talan mot det förhållandet att gemenskapsinstitutionen underlåtit att vidta åtgärder börjar löpa från och med det datum då institutionens passivitet visar sig. Enligt sökandena visade sig kommissionens passivitet i förevarande fall efter dess skrivelse den 31 juli 1998 med avslaget på den begäran som gjorts i skrivelsen av den 23 januari 1998. Dessförinnan var situationen oklar. Vid de telefonsamtal som ägde rum med sökandenas advokat under de månader som följde kommissionens mottagande av nämnda begäran, hade generaldirektören för generaldirektoratet för jordbruk försäkrat att kommissionens tjänstemän handlade ärendet och att ett beslut skulle fattas före slutet av sommaren år 1998. Sökandena har föreslagit att förstainstansrätten i förekommande fall skall höra generaldirektören Petrucci i egenskap av vittne för att styrka de åberopade omständigheterna.

Förstainstansrättens bedömning

Huruvida talan om ogiltigförklaring kan upptas till prövning

- 64 För att bedöma talan om ogiltigförklaring skall förstainstansrätten till att börja med undersöka den omtvistade skrivelsens art. Det är nämligen inte tillräckligt att en

gemenskapsinstitution har skickat en skrivelse till någon, som svar på en begäran från denne, för att denna skrivelse skall kunna betecknas som ett beslut enligt artikel 173 i fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse). Det följer av fast rättspraxis att endast sådana åtgärder som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, utgör sådana rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 173 i fördraget (domstolens dom av den 14 januari 1993 i mål C-257/90, Italsolar mot kommissionen, REG 1993, s. I-9, punkt 21, förstainstansrättens beslut av den 4 oktober 1996 i mål T-5/96, Sveriges Betodlares Centralförening och Henrikson mot kommissionen, REG 1996, s. II-1299, punkt 26, och av den 11 december 1998 i mål T-22/98, Scottish Soft Fruit Growers mot kommissionen, REG 1998, s. II-4219, punkt 34).

- 65 Förstainstansrätten skall således i förevarande fall först undersöka huruvida den omtvistade skrivelsen — inom ramen för det rättsliga sammanhang i vilket den ingår — kan medföra sådana rättsverkningar, i den mån skrivelsen innehöll ett avslag på sökandenas begäran. Denna begäran avsåg i huvudsak att kommissionen skulle betala ut den del av det gemenskapsstöd som föreskrivs i förordning nr 2499/82 avseende vin som levererats för förebyggande destillation för vinproduktionsåret 1982/1983 (se ovan punkterna 41 och 42) direkt till sökandena.
- 66 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att enligt de regler som styr relationerna mellan gemenskapen och medlemsstaterna ankommer det på medlemsstaterna att, om inte en gemenskapsrättslig bestämmelse föreskriver något annat, på det egna territoriet säkerställa gemenskapsreglernas verkställighet, särskilt inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Närmare bestämt skall gemenskapsbestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaderna tillämpas av de nationella organ som har utsetts för detta ändamål. Kommissionens tjänstemän har ingen behörighet att fatta beslut om tillämpningen av dessa bestämmelser (förstainstansrättens beslut av den 21 oktober 1993 i de förenade målen T-492/93 och T-492/93 R, Nutral mot kommissionen, REG 1993, s. II-1023, punkt 26, och förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-54/96, Oleifici Italiani och Fratelli Rubino mot kommissionen, REG 1998, s. II-3377, punkt 51).

67 I förevarande fall framgår det av förordning nr 2499/82 att det ankommer på de nationella interventionsorganen (i förevarande fall AIMA) att inom deras territorium tillse att förebyggande destillation sker i enlighet med bestämmelserna i nämnda förordning, även om den ekonomiska bördan i slutändan kommer att bäras av gemenskapen.

68 Enligt förordning nr 2499/82 är det de nationella organen som

— kontrollerar och godkänner de avtal som ingåtts mellan vinproducenterna och destillatörerna (artiklarna 1.3 och 3 i förordningen),

— betalar ut gemenskapsstödet eller ett belopp som motsvarar detta stöd såsom förskott under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda (artiklarna 6, 9.2 och 11 i förordningen),

— i förekommande fall kräver tillbaka belopp som felaktigt betalats ut som stöd eller förskott på stöd (artiklarna 9.2 och 11.3 i förordningen).

69 Enligt förordning nr 2499/82 har kommissionen inte någon behörighet att ingripa i den förebyggande destillation som genomförs av nationella interventionsorgan. Det framgår nämligen av denna förordning att kommissionen endast hade en rätt att erhålla information om åtgärder som genomförts av de nationella organen. Det föreskrivs nämligen i artikel 21 i nämnda förordning att medlemsstaterna inom angivna frister skall meddela kommissionen den mängd destillerat vin och den

mängd produkter som erhållits samt meddela om destillatören inte har iakttagit sina skyldigheter och de åtgärder som vidtagits med anledning härav.

- 70 Mot bakgrund av dessa bestämmelser var kommissionen under alla omständigheter inte behörig att bevilja en sådan begäran som sökandena i förevarande fall framställt, nämligen att denna institution skulle betala ut det stöd som vinproducenterna påstods ha rätt till enligt förordning nr 2499/82.
- 71 Härav följer att avslaget på denna begäran och den härtill hörande avskrivningen av ärendet i den omtvistade skrivelsen inte kunde påverka sökandenas rättsliga situation. Denna skrivelse, i den mån den innehåller ett avslag på sökandenas begäran om utbetalning av gemenskapsstöd, är således inte av beslutskaraktär och utgör därför inte en rättsakt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 173 i fördraget.
- 72 Förstainstansrätten skall dessutom pröva huruvida talan om ogiltigförklaring av den omtvistade skrivelsen kan upptas till prövning på den grunden att denna skrivelse skulle kunna anses utgöra ett avslag på sökandenas underförstådda begäran om att bestämmelserna i förordning nr 2499/82 skall ändras så att de uppfyller kraven enligt den av sökandena åberopade likabehandlingsprincipen.
- 73 Kommissionen har i denna skrivelse nämligen inte endast begränsat sig till att lämna förklaringar angående tillämpningen av det system för utbetalning av gemenskapsstöd som administreras av AIMA med stöd av tillämpliga bestämmelser i förordning nr 2499/82, särskilt angående betalningen till det nationella interventionsorganet enligt den säkerhet som utställts till AIMA:s förmån, för det fall destillatören inte iakttar sina skyldigheter, i syfte att erhålla en förskottsutbetalning av stödbeloppet.

- 74 Den omtvistade skrivelsen innehåller även ett ställningstagande från kommissionen angående huruvida det system för utbetalning av stöd som följer av artikel 9 i förordning nr 2499/82 är förenligt med likabehandlingsprincipen.
- 75 Förstainstansrätten konstaterar härvid att även om det antas att sökandenas skrivelse av den 23 januari 1998 skulle kunna tolkas som innefattande en begäran om att kommissionen skulle göra en retroaktiv ändring av förordning nr 2499/82 i syfte att säkerställa att de berörda producenterna erhåller en utbetalning av gemenskapsstödet — vilket emellertid inte uttryckligen framgår av lydelsen i sökandenas skrivelse — och att den omtvistade skrivelsen innefattade ett avslag på en sådan begäran, kan begäran om ogiltigförklaring av denna skrivelse ändå inte upptas till prövning på grund av att sökandena saknar behörighet att väcka talan.
- 76 Enligt fast rättspraxis kan nämligen en talan som har väckts av en fysisk eller juridisk person avseende det förhållandet att kommissionen nekar till att retroaktivt ändra en rättsakt inte upptas till prövning, när den ändring som har begärts skulle ha antagits i form av en förordning med allmän giltighet (beslut i de ovannämnda målen Sveriges Betodlares och Henrikson mot kommissionen, punkt 28, och Scottish Soft Fruit Growers mot kommissionen, punkt 41).
- 77 I förevarande fall har förordning nr 2499/82 allmän giltighet eftersom den berör alla vinproducenter och destillatörer i gemenskapen och innehåller allmänna och abstrakta bestämmelser om förebyggande destillation för vinproduktionsåret 1982/1983. Mot denna bakgrund hade en ändring av denna förordning under alla omständigheter endast kunnat antas i form av en förordning med allmän giltighet.
- 78 Av ovan angivna skäl kan yrkandet om ogiltigförklaring av den omtvistade skrivelsen inte upptas till prövning.

- 79 I den del sökandenas yrkanden även avser alla rättsakter som den omtvistade skrivelsen hänvisar till eller som den grundas på eller på grundval av vilka den har koordinerats eller har ett samband med, konstaterar förstainstansrätten endast, såsom kommissionen har gjort gällande, att dessa yrkanden inte är tillräckligt preciserade till sitt föremål och att de därmed i enlighet med artikel 44.1 c i rättegångsreglerna inte kan upptas till prövning.
- 80 Härav följer att ingen del av talan om ogiltigförklaring kan upptas till prövning.

Passivitetstalan

- 81 I andra hand anser sökandena att kommissionen gjort sig skyldig till en rättsstridig passivitet genom att inte fatta ett beslut om beviljande av det ifrågavarande gemenskapsstödet till sökandena. Förstainstansrätten erinrar om att kommissionen inte var behörig att anta ett sådant beslut, vilket redan har konstaterats ovan i punkt 70. Denna passivitetstalan, som grundas på artikel 175 i EG-fördraget (nu artikel 232 EG), kan inte upptas till prövning i den mån talan syftar till att få till stånd sanktionsåtgärder mot en sådan passivitet, eftersom kommissionen inte kan lastas för att ha underlåtit att till sökandena rikta någon annan rättsakt än en rekommendation eller ett yttrande i den mening som avses i artikel 175 tredje stycket i fördraget (se exempelvis domen i det ovannämnda målet *Italsolar mot kommissionen*, punkt 30). Dessutom har förevarande talan, såsom kommissionen har gjort gällande, under alla förhållanden väckts för sent även om det antas att sökandenas skrivelse av den 23 januari 1998, som kom kommissionen tillhanda den 5 februari 1998, innehöll en tydlig anmodan att anta ett beslut avseende det ifrågavarande stödet till sökandena. Enligt artikel 175 andra stycket i fördraget borde kommissionen då ha tagit ställning före den 5 april 1998, och passivitetstalan borde med hänsyn till reglerna om avstånd ha väckts senast den 15 juni 1998.

- 82 Dessutom framhåller förstainstansrätten att förevarande talan inte heller kan upptas till prövning även om talan skulle tolkas så, att den påstådda passiviteten avser kommissionens presumerade beslut att inte anta en förordning innehållande en retroaktiv ändring av förordning nr 2499/82 avsedd att garantera att gemenskapsstödet utbetalas till de berörda producenterna. I förevarande fall kan sökandenas skrivelse av den 23 januari 1998 nämligen inte tolkas som en anmodan om att vidta åtgärder i den mening som avses i artikel 175 andra stycket i fördraget, eftersom sökandena inte på ett tydligt sätt har begärt att kommissionens förordning nr 2499/82 skall ändras så att den uppfyller kraven enligt de åberopade principerna. Dessutom är enskilda som inte är behöriga att ifrågasätta en rättsakt inte heller behöriga att väcka en passivitetstalan vid domstolen efter att ha anmodat en gemenskapsinstitution att anta en rättsakt (domstolens dom av den 26 april 1988 i de förenade målen 97/86, 99/86, 193/86 och 215/86, Asteris m.fl. mot kommissionen, REG 1988, s. 2181, punkt 17). En ändring av förordning nr 2499/82 krävde nämligen antagandet av en rättsakt med allmän giltighet, såsom redan har fastslagits av förstainstansrätten (se ovan punkt 77).
- 83 Härav följer att passivitetstalan inte kan upptas till prövning.

B — *Skadeståndstalan och yrkandet om återbetalning av obehörig vinst*

Huruvida yrkandet om återbetalning av obehörig vinst kan upptas till prövning

- 84 Förstainstansrätten kan utan vidare fastslå att sökandenas alternativa yrkanden om att kommissionen skall förpliktas att betala ut de ifrågavarande gemenskapsstöden i form av återbetalning av obehörig vinst inte kan upptas till prövning, eftersom det bland de olika möjligheter som föreskrivs i fördraget för att väcka talan inte ges någon möjlighet att väcka talan på grund av obehörig vinst. Detta påverkar

emellertid inte det förhållandet att det eventuellt finns fog för grunden att principen som förbjuder obehörig vinst har åsidosatts i den mån de ovannämnda alternativa yrkandena kan tolkas på så sätt att sökandena bland annat har åberopat denna princip till stöd för sitt skadeståndsyrkande (se nedan punkterna 159–164).

Huruvida skadeståndstalan kan upptas till prövning

Parternas argument

- 85 Kommissionen har anfört tre skäl för att förevarande skadeståndstalan inte kan upptas till prövning. För det första föreligger det i organisationen av de stödåtgärder som föreskrivs inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna inte något direkt förhållande mellan gemenskapen och de ekonomiska aktörerna. I förevarande fall finns det således inte något beteende som kommissionen kan lastas för, vilket medför att villkoren i artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) för att väcka talan vid domstolen inte är uppfyllda (dom av den 10 maj 1978 i mål 132/77, *Exportation des sucres mot kommissionen*, REG 1978, s. 1061, av den 12 december 1979 i mål 12/79, *Wagner Agrarhandel mot kommissionen*, REG 1979, s. 3657, och av den 27 mars 1980 i mål 133/79, *Sucrimex och Westzucker mot kommissionen*, REG 1980, s. 1299).
- 86 Kommissionen har härvid efter en skriftlig fråga från förstainstansrätten gjort gällande att sökandena till stöd för sitt skadeståndskrav inte har åberopat att förordning nr 2499/82 är rättsstridig. Enligt kommissionen har sökandena vid de nationella domstolarna och därefter vid förstainstansrätten endast ifrågasatt den tolkning som de italienska myndigheterna gjort, och som kommissionen gjorde i sin skrivelse av den 31 juli 1998, av de relevanta bestämmelserna i denna förordning.

- 87 För det andra ges sökandena ett bättre domstolsskydd vid den nationella domstolen. Sökandena hade närmare bestämt kunnat väcka talan om betalning mot interventionsorganet vid den nationella domstolen i enlighet med domstolens dom av den 12 april 1984 i mål 281/82, Unifrex mot kommissionen (REG 1984, s. 1969), punkt 11.
- 88 I förevarande fall hade sökandena i samband med sin talan om obehörig vinst, som väckts mot AIMA vid Tribunale civile di Cagliari, kunnat föreslå att den nationella domstolen skulle ställa en tolkningsfråga enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) för att domstolen skulle kunna undersöka huruvida de ifrågavarande bestämmelserna i fördraget är rättsenliga.
- 89 Vid förhandlingen den 10 februari 2004 framhöll kommissionen i svar på förstainstansrättens skriftliga frågor att det i den italienska rättsordningen finns godtagbara rättsliga möjligheter för de berörda producenterna att erhålla en dom som förpliktar AIMA att betala det stödbelopp som föreskrivs i förordning nr 2499/82. Sökandenas yrkanden vid Tribunale civile di Roma vann ingen framgång på grund av att förfarandet avsåg den säkerhet som DAI utställt till förmån för AIMA och att förfarandet således inte omfattade den av sökandena åberopade personliga rätten till gemenskapsstödet. Dessutom borde sökandena i förhållande till sitt kontraktliknande förhållande med AIMA ha väckt talan om betalning mot detta organ i stället för en sådan talan om obehörig vinst som väcktes vid Tribunale civile di Cagliari. En talan om betalning vid den nationella domstolen, eventuellt med åberopande av att förordning nr 2499/82 var rättsstridig, hade kunnat inledas innan konkursförfarandet var avslutat. Det förhållandet att beloppet enligt säkerheten hade återbetalats till kommissionen — vilket sökandena åberopat till stöd för att förevarande talan om utomobligatoriskt skadestånd skall kunna upptas till prövning — skulle inte göra en sådan talan mindre verkningsfull. Nämda förhållande skulle inte utgöra ett hinder för den italienska domstolen att förplikta AIMA att till sökandena utbetala det ifrågavarande gemenskapsstödet efter att först ha hänskjutit en tolkningsfråga angående giltigheten av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 2499/82, under förutsättning att domstolen då skulle ha funnit att vissa av bestämmelserna var rättsstridiga. Kommissionen har i detta hänseende åberopat förstainstansrättens beslut av den 25 april 2001 i mål T-244/00, Coillte Teoranta mot kommissionen (REG 2001, s. II-1275).

- 90 För det tredje anser kommissionen att yrkandena om skadestånd under alla förhållanden inte kan upptas till prövning med stöd av artikel 46 i domstolens stadga, vilken enligt artikel 53 i denna stadga är tillämplig på förfarandet vid förstainstansrätten. I förstnämnda bestämmelse föreskrivs att talan mot gemenskaperna om ansvar i utomobligatoriska rättsförhållanden preskriberas fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan.
- 91 Denna frist började löpa från och med den tidpunkt då sökandena fick kännedom om den händelse som givit upphov till skadan. Oavsett om denna händelse i förevarande fall består i den oriktiga tillämpningen av gemenskapsbestämmelserna eller i att dessa är rättsstridiga fick sökandena kännedom om händelsen senast vid tillämpningen av bestämmelserna. Varken Tribunale civile di Romas dom av den 27 januari 1989 eller de senare domarna från appellationsdomstolen i Rom och Italiens högsta domstol hade kunnat avbryta denna preskription.
- 92 Svaranden har i detta hänseende erinrat om att den av sökandena åberopade skadan består i att de inte erhöll betalning för det vin som sålts till DAI. Betalningen skulle ha skett senast i juni 1983. Skadeståndstalan avser således omständigheter som ägde rum år 1983. Eftersom talan väcktes först den 12 oktober 1998 är denna talan preskriberad.
- 93 Om det antas — vilket kommissionen bestrider — att preskriptionsfristen löper från den tidpunkt då det står klart att talan vid de nationella domstolarna inte kommer att bifallas, är det den dag då domen från Tribunale civile di Roma meddelades, det vill säga den 27 januari 1989, som skall gälla. Det är nämligen den enda dom i sakfrågan som rör sökandena. Appellationsdomstolen i Rom avvisade överklagandet av denna dom på grund av att delgivning inte skett på föreskrivet sätt, och Italiens högsta domstol fastställde detta beslut. Kommissionen har jämfört det procedurfel som sökandena gjorde i samband med överklagandet med en talan som väckts för sent efter det att en föreskriven frist löpt ut. Talan om utomobligatoriskt skadestånd hade således preskriberats i januari 1994.

- 94 Kommissionen har beträffande sökandenas påstående, att den omständighet som gav upphov till skadan var det förhållandet att AIMA bokförde beloppet enligt säkerheten till förmån för EUGFJ, invänt att denna säkerhet rör förhållandet mellan DAI och AIMA och inte förhållandet mellan sökandena och DAI. Dessutom rör bokföringstransaktionen avseende säkerheten förhållandet mellan EUGFJ och AIMA, och den har ingen väsentlig inverkan på sökandenas eventuella rättigheter gentemot kommissionen.
- 95 Även om det skulle antas att åtgärden att bokföra beloppet enligt säkerheten till förmån för EUGFJ utgör en rättsstridighet som kommissionen kan lastas för, är skadeståndstalan preskriberad. Sökandena fick nämligen kännedom om denna bokföringstransaktion vid ett tidigare skede, eftersom denna transaktion uttryckligen föreskrivs i gemenskapslagstiftningen. Kommissionen har vidare vid förhandlingen den 10 februari 2004 hävdad att det framgår av Tribunale civile di Romas dom av den 27 januari 1989 att DAI hade påpekat att AIMA skulle återställa säkerheten till behörigt gemenskapsorgan.
- 96 Sökandena anser inte att förevarande talan om utomobligatoriskt ansvar är preskriberad enligt artikel 46 i domstolens stadga.
- 97 Sökandena har gjort gällande att någon preskription inte kan göras gällande mot en skadelidande som först vid en senare tidpunkt kunde få kännedom om den skadevällande händelsen och följaktligen inte förfogade över en rimlig tidsfrist för att väcka talan före preskriptionsfristens utgång (domstolens dom av den 7 november 1985 i mål 145/83, Adams mot kommissionen, REG 1985, s. 3539, punkt 50).
- 98 I förevarande fall var det först i och med kommissionens skrivelse av den 31 juli 1998 som sökandena fick kännedom om att AIMA hade återbetalat åtminstone delar av beloppet enligt säkerheten till kommissionen. De begärde således att kommissionen skulle betala ut det berörda gemenskapsstödet såsom återbetalning av obehörig vinst

eller såsom skadestånd för åsamkad skada med stöd av artiklarna 178 och 215 i fördraget (nu artiklarna 235 EG respektive 288 EG).

99 Tvärtemot vad kommissionen har påstått hade sökandena ingen möjlighet att känna till att det berörda stödet hade bokförts till förmån för EUGFJ. Det var inte förrän efter en undersökning hos AIMA, som genomfördes till följd av sökandenas klagomål, som kommissionen själv fick kännedom om denna återbetalning. Även om det av gemenskapslagstiftningen, vilken var svår att tolka, följde en skyldighet att återställa säkerheten till kommissionen, var det inte alls klart att denna skyldighet hade iakttagits i förevarande fall med hänsyn till AIMA:s uppträdande. I svar på skriftliga frågor från förstainstansrätten och vid förhandlingen den 10 februari 2004 har sökandena framhållit att AIMA aldrig hade uppgivit att säkerheten hade återställts till kommissionen. AIMA hade tvärtom, både före och efter förfarandet i Tribunale civile di Cagliari, hävdats att den hade rätt till säkerheten.

100 Även om man anser att den händelse som föranledde skadeståndstalan ägde rum den 31 december 1991, det vill säga det datum då AIMA återställde säkerheten till EUGFJ, hade femårsfristen under alla omständigheter avbrutits såväl genom skrivelsen av den 22 januari 1996, i vilken sökandena begärde att AIMA skulle betala ut ett belopp motsvarande det ifrågavarande stödet till dem, som genom skrivelsen av den 13 november 1996, i vilken sökandena riktade ett klagomål till kommissionen i syfte att erhålla denna betalning.

Förstainstansrättens bedömning

101 Förstainstansrätten skall pröva de tre grunder som kommissionen anfört för att talan inte kan tas upp till prövning, nämligen för det första att gemenskapen inte kan

tillskrivas det kritiserade beteendet, för det andra att det finns verkningsfulla möjligheter att väcka talan vid nationell domstol och för det tredje att talan är preskriberad enligt artikel 46 i domstolens stadga.

1. Huruvida gemenskapen kan tillskrivas det kritiserade beteendet

- 102 Eftersom den ifrågavarande skadeståndstalan såsom ovan har fastslagits (se ovan punkt 67) rör tillämpningen av gemenskapsbestämmelser som det ankommer på behöriga nationella organ att genomföra, skall förstainstansrätten i enlighet med rättspraxis pröva om den rättsstridighet som åberopas till stöd för skadeståndskravet verkligen härrör från en gemenskapsinstitution och inte kan tillskrivas det nationella organet (domstolens domar i de ovannämnda målen *Exportation des sucres* mot kommissionen, punkt 27, *Sucrimex* och *Westzucker* mot kommissionen, punkterna 16 och 22–25, och dom av den 26 februari 1986 i mål 175/84, *Krohn* mot kommissionen, REG 1986, s. 753, punkt 19, svensk specialutgåva, volym 8, s. 475).
- 103 I detta syfte skall förstainstansrätten först, mot bakgrund av det rättsliga och faktiska sammanhang som är i fråga i förevarande tvist, exakt fastställa det beteende som sökandena kritiserar kommissionen för och som har föranlett dem att väcka denna alternativa talan med stöd av artikel 178 i EG-fördraget.
- 104 Trots att en omsorgsfull och informerad ekonomisk aktör, inom ramen för det speciella rättsliga och faktiska sammanhang som gäller i förevarande tvist (se ovan punkterna 136–145), med fog hade kunnat vara ovetande om att det saknades en garanti för betalning av det berörda stödet till producenterna om destillatören skulle bli insolvent, framgår det efter en granskning av denna förordning att producenterna, enligt ordningen för indirekt utbetalning av stödet till vinproducenterna genom destillatören, inte hade någon rätt till säkerheten för det fall destillatören inte

betalade det lägsta uppköpspriset för det vin som levererats och destillerats i enlighet med bestämmelserna i denna förordning. Destillatören har nämligen enbart ställt ut säkerheten till förmån för det nationella interventionsorganet i syfte att kunna uppbära stödbeloppet i förskott.

- 105 Dessutom har producenterna enligt den ordning som inrättats enligt artikel 9 i förordning nr 2499/82, såsom kommissionen i huvudsak har angivit i sin skrivelse av den 31 juli 1998, inte någon rätt till en direktutbetalning av det berörda gemenskapsstödet, även för det fall destillatören blir insolvent. Kommissionen angav vidare i denna skrivelse att skillnaden mellan de olika ordningar som inrättats genom artiklarna 9 respektive 10 i denna förordning inte stred mot likabehandlingsprincipen.
- 106 Förstainstansrätten framhåller att det är utrett att sökandena hade uppfyllt samtliga skyldigheter som följde av deras avtal med DAI, vilka godkänts av AIMA i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 2499/82, och att den av sökandena levererade mängden vin destillerats inom de frister som föreskrivs i denna förordning. På grund av ekonomiska svårigheter betalade DAI inte det lägsta uppköpspris som föreskrivs i förordning nr 2499/82, vilket inbegriper gemenskapsstödet, eller endast delar av detta belopp till sökandena.
- 107 Sökandena har mot denna bakgrund som alternativt yrkande begärt skadestånd för den skada som följer av att betalning av det lägsta uppköpspriset helt eller delvis har uteblivit. Såsom kommissionen för övrigt har angivit i sin skrivelse av den 31 juli 1998 anser sökandena att detta är en följd av de brister som råder i den ordning för indirekt utbetalning av gemenskapsstöd som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna i denna förordning.
- 108 Även om det är riktigt att sökandena vid den nationella domstolen och i sin korrespondens med kommissionen har ifrågasatt AIMA:s tolkning av de relevanta bestämmelserna i förordning nr 2499/82 utan att uttryckligen göra gällande att förordningens bestämmelser i sig skulle vara rättsstridiga, har sökandena emellertid

inte begränsat sig till att upprepa dessa anmärkningar vid förstainstansrätten. I ansökan har de även i andra hand gjort gällande att för det fall förordning nr 2499/82 kan anses ha medfört olikheter i behandlingen av producenterna i de olika medlemsstaterna — beroende på vilken ordning för utbetalning av gemenskapsstöd som medlemsstaterna har valt, vilka enligt artikel 8 i ovannämnda förordning hade möjlighet att välja mellan två skilda ordningar enligt artiklarna 9 och 10 i denna förordning — utgör förordningen ett mycket allvarligt åsidosättande av i synnerhet likabehandlingsprincipen.

- 109 Förstainstansrätten har av det föregående dragit slutsatsen att det beteende som kommissionen kritiserar för i huvudsak består i att man i förordning nr 2499/82 beträffande den ordning för utbetalning av stöd som föreskrivs i artikel 9 — vilken på denna punkt skiljer sig från den ordning som föreskrivs i artikel 10 — inte har föreskrivit någon garanti — i synnerhet vid destillatörens konkurs — för att de berörda producenterna skall erhålla en utbetalning av det stöd som ingår i det lägsta uppköpspriset för det vin som levererats till denna destillatör och som destillerats i enlighet med bestämmelserna i nämnda förordning.
- 110 Kommissionen kan således tillskrivas den åberopade rättsstridigheten i egenskap av upphovsman till förordning nr 2499/82.
- 111 Denna gemenskapsinstitutions argument att tillämpningen av den ordning som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 2499/82 är följden av att Republiken Italien har valt denna ordning med tillämpning av artikel 8 i denna förordning kan inte leda till en annan bedömning eftersom den påstådda rättsstridigheten rör själva förordningen och inte den berörda medlemsstatens beteende. Denna medlemsstat har ju endast tillämpat förordningen på ett korrekt sätt.
- 112 Sökandena har närmare bestämt inte ifrågasatt att systemet, som inrättats genom artikel 9 i förordning nr 2499/82, för indirekt utbetalning av stödet till producenterna genom destillatören är rättsstridigt. Sökandena har däremot kritiserat villkoren för att genomföra denna ordning enligt de relevanta

bestämmelserna i ovannämnda förordning, eftersom dessa villkor inte garanterar att producenterna erhåller utbetalning av stödet för det fall destillatören skulle bli insolvent. När en medlemsstat har valt att tillämpa ordningen för indirekt utbetalning av stödet, vilken ordning principiellt inte har ifrågasatts i förevarande fall, har de behöriga nationella myndigheterna inte något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller de åtgärder som skall vidtas för att genomföra förordning nr 2499/82 om destillatören inte betalar ut det berörda stödet till producenterna. Den åberopade rättsstridigheten i förevarande fall är således en direkt följd av den påstådda bristen i denna förordning och inte en följd av att Republiken Italien har valt att tillämpa ordningen för indirekt utbetalning av stödet.

- 113 Härav följer att avvisningsyrkandet inte kan bifallas på den grunden att gemenskapen, i förevarande fall kommissionen, inte kan tillskrivas det kritiserade beteendet.

2. Grunden att sökandena har tillgång till verkningfulla rättsmedel vid de nationella domstolarna

- 114 Förstainstansrätten framhåller inledningsvis att sökandena har yrkat skadestånd med ett belopp som motsvarar deras obetalda fordringar mot DAI, såsom de specificerats i ansökan, med tillägg för dröjsmålsränta. Förstainstansrätten skall således pröva om inte skadeståndstalan i förevarande fall utgör ett rättegångsmissbruk såväl mot bakgrund av möjligheten att väcka talan vid de nationella domstolarna som vad gäller möjligheten att väcka en annan talan vid gemenskapsdomstolarna.
- 115 Enligt fast rättspraxis skall en skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget bedömas med hänsyn till systemet för skydd av enskildas rättigheter i domstol som helhet betraktat. Härav följer att när en person anser sig ha lidit skada till följd av en rättsenlig tillämpning av en gemenskapsförordning som denna person anser är rättsstridig, och den åberopade skadevållande handlingen således enbart kan tillskrivas gemenskapen, kan upptagandet till sakprövning av en sådan talan inte desto mindre i vissa fall vara beroende av att sökanden har uttömt möjligheterna att föra talan vid de nationella domstolarna. För uppställandet av ett

sådant villkor krävs dock att möjligheterna att föra talan på nationell nivå på ett effektivt sätt säkerställer skyddet för de berörda personernas rättigheter och att talan kan leda till ersättning för den påstådda skadan (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 17 december 1981 i de förenade målen 197/80–200/80, 243/80, 245/80 och 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1981, s. 3211, punkterna 8 och 9, domen i det ovannämnda målet Krohn mot kommissionen, punkterna 27 och 28, dom av den 29 september 1987 i mål 81/86, De Boer Buizen mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 3677, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 9, s. 165, och förstainstansrättens dom av den 10 april 2003 i mål T-195/00, Travelex Global and Financial Services och Interpayment Services mot kommissionen, REG 2003, s. II-1677, punkt 87).

- 116 Om det antas att den kritiserade gemenskapslagstiftningen förklaras vara ogiltig genom en dom som meddelats av domstolen efter en begäran om förhandsavgörande med stöd av artikel 177 i EG-fördraget, kan frågan huruvida en talan om skadestånd som grundas på artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget skall upptas till prövning inte göras beroende av att rättsmedlen vid de nationella domstolarna är uttömda för det fall de nationella domstolarna, under alla omständigheter, inte hade kunnat bifalla en talan om betalning — eller någon annan lämplig talan — utan att gemenskapslagstiftaren först ingripit på grund av att det saknas gemenskapsbestämmelser som ger de behöriga nationella organen behörighet att betala ut de begärda beloppen. Denna bedömning bekräftas såväl underförstått som uttryckligen av rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schoepfenstedt mot rådet, REG 1971, s. 975, svensk specialutgåva, volym 1, s. 607, av den 14 maj 1975 i mål 74/74, CNTA mot kommissionen, REG 1975, s. 533, svensk specialutgåva, volym 2, s. 461, av den 4 oktober 1979 i de förenade målen 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, Dumortier m.fl. mot rådet, REG 1979, s. 3091, punkt 6, av den 4 oktober 1979 i de förenade målen 261/78 och 262/78, Interquell Stärke-Chemie mot rådet och kommissionen, REG 1979, s. 3045, punkt 6, domarna i det ovannämnda målen Unifrex mot kommissionen, punkt 12, och De Boer mot rådet och kommissionen, punkt 10).

- 117 I det ovan angivna fallet är det orimligt svårt för de personer som anser sig ha lidit skada att göra gällande sina rättigheter vid de nationella domstolarna. Det skulle strida mot såväl kravet på en god rättsskipning och processekonomi som mot kravet på att det inte skall föreligga något verkningsfullt rättsmedel (se ovan punkt 115) att ålägga de berörda personerna att utnyttja möjligheterna att föra talan vid nationella domstolar och avvakta tills deras talan slutgiltigt avgjorts, efter det att de berörda gemenskapsinstitutionerna i förekommande fall först ändrat eller kompletterat de tillämpliga gemenskapsbestämmelserna för att följa en dom av domstolen, som

meddelats efter en begäran om förhandsavgörande, i vilken dessa bestämmelser eventuellt konstaterats vara ogiltiga (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 24 oktober 1973 i mål 43/72, Merkur Aussenhandels mot kommissionen, REG 1973, s. 1055, punkt 6, och av den 19 oktober 1977 i de förenade målen 117/76 och 16/77, Ruckdeschel m.fl., REG 1977, s. 1753, punkt 13, samt analogt domstolens dom av den 8 mars 2001 i de förenade målen C-397/98 och C-410/98, Metallgesellschaft m.fl., REG 2001, s. I-1727, punkt 106).

- 118 Förstainstansrätten konstaterar att det i motsats till vad kommissionen har gjort gällande inte i förevarande fall föreligger ett verkningsfullt rättsligt skydd till förmån för sökandena vid den nationella domstolen. I det rättsliga sammanhang som är i fråga i förevarande fall framhåller förstainstansrätten, utan att det påverkar bedömningen av huruvida sökandenas påståenden är välgrundade, att en nationell domstol under alla omständigheter inte skulle vara behörig att förplikta AIMA att betala ut det berörda gemenskapsstödet till sökandena förrän efter det att det skett en eventuell retroaktiv ändring av förordning nr 2499/82, vilket, så som fastställts ovan (se ovan punkt 77), i förekommande fall skulle kräva att kommissionen antog en förordning. Även om domstolen i en dom som meddelats efter en begäran om förhandsavgörande i förekommande fall konstaterade att vissa bestämmelser i den ovannämnda förordningen var ogiltiga, skulle det emellertid vara nödvändigt med ett ingripande från gemenskapslagstiftaren för att det skulle finnas en rättslig grund för en sådan betalning, vilket kommissionen för övrigt har angivit i sitt svaromål.
- 119 Kommissionens argument som grundas på beslutet i det ovannämnda målet Coillte Teoranta mot kommissionen, vilket meddelades inom ramen för en talan om ogiltigförklaring och inte inom ramen för en skadeståndstalan som i förevarande fall, är i detta hänseende inte relevant.
- 120 Härav följer att avvisningsyrkandet inte kan bifallas på den grunden att det fanns verkningsfulla möjligheter att föra talan vid nationell domstol.
- 121 Vad beträffar de argument som rör skillnaden mellan olika rättsmedel, påpekar förstainstansrätten, såsom sökandena för övrigt har angivit i sin replik, att

skadeståndstalan utgör en alternativ talan i förhållande till talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan, vilka också väckts av sökandena i syfte att erhålla betalning av dessa belopp och vilka förstainstansrätten har konstaterat att de inte kan upptas till prövning (se ovan punkterna 80 och 83).

- 122 I detta hänseende anser förstainstansrätten att det är lämpligt att erinra om att det följer av fast rättspraxis att en skadeståndstalan enligt artiklarna 178 och 215 andra stycket i fördraget har inrättats som ett fristående förfarande med ett särskilt syfte inom ramen för rättsmedelssystemet och att en sådan talan är underkastad särskilda villkor som uppställts med hänsyn till dess specifika föremål. Skadeståndstalan syftar nämligen till att avhjälpa en skada som en gemenskapsinstitution har orsakat sökanden, och den syftar inte till att upphäva en viss åtgärd eller att konstatera att den berörda institutionen har varit passiv. Det skulle således strida mot den självständiga karaktären hos denna talan och mot effektiviteten i det rättsmedelssystem som inrättats genom fördraget om en skadeståndstalan inte skulle anses kunna upptas till prövning på grund av att den skulle kunna leda till, åtminstone såvitt avser sökandena, ett resultat som är jämförbart med det som skulle kunna uppnås vid en talan om ogiltigförklaring eller en passivitetstalan. Det är endast när en skadeståndstalan i verkligheten syftar till att upphäva ett individuellt beslut som riktas till sökandena och som har vunnit laga kraft — så att denna talan har samma föremål och samma verkan som en talan om ogiltigförklaring — som en skadeståndstalan skulle kunna anses utgöra ett rättegångsmissbruk (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 28 april 1971 i mål 4/69, Lütticke mot kommissionen, REG 1971, s. 325, punkt 6, domarna i de ovannämnda målen Zuckerfabrik Schoepfenstedt mot rådet, punkterna 3–5, Krohn mot kommissionen, punkterna 26, 32 och 33, samt Interquell Stärke-Chemie mot rådet och kommissionen, punkt 7, och förstainstansrättens dom av den 24 september 1996 i mål T-491/93, Richco mot kommissionen, REG 1996 s. II-1131, punkterna 64–66; se även, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 16 april 2002 i mål nr 26677/97, SA Dangeville mot Frankrike, *Recueil des arrêts et décisions*

- 123 Detta är inte fallet i förevarande mål eftersom kommissionen, såsom framgår av föregående överväganden (se ovan punkterna 70 och 71), saknar behörighet att anta ett individuellt beslut beträffande det berörda stödet.

124 Mot bakgrund av samtliga dessa skäl kan förevarande skadeståndstalan inte anses utgöra ett rättegångsmissbruk.

3. Grunden att skadeståndstalan är preskriberad

— Inledande synpunkter

125 Enligt artikel 46 i domstolens stadga preskriberas en talan mot gemenskapen om utomobligatoriskt skadeståndsansvar fem år efter den händelse som föranleder skadeståndstalan. Denna preskription avbryts antingen genom att talan väcks vid domstolen eller genom att den skadelidande dessförinnan framställer ett skadeståndsanspråk hos den behöriga gemenskapsinstitutionen, med det förbehållet att talan i sistnämnda fall skall väckas inom den frist om två månader som föreskrivs i artikel 173 i EG-fördraget eller den frist om fyra månader som föreskrivs i artikel 175 i EG-fördraget (förstainstansrättens dom av den 18 september 1995 i mål T-167/94, Nölle mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2589, punkt 30, och av den 31 januari 2001 i mål T-76/94, Jansma mot rådet och kommissionen, REG 2001, s. II-243, punkt 81).

126 Innan förstainstansrätten prövar vid vilken tidpunkt preskriptionsfristen började löpa, är det lämpligt att påpeka att, i motsats till vad sökandena har påstått, varken deras skrivelse till AIMA av den 22 januari 1996 eller deras skrivelse till kommissionen den 13 november 1996 medförde att preskriptionsfristen avbröts. Det är för det första uppenbart att ingen av dessa skrivelser utgjorde en begäran om skadestånd riktad till kommissionen. Skrivelsen av den 13 november 1996 innehöll ett klagomål angående AIMA:s påstått rättsstridiga tolkning av förordning nr 2499/82. I skrivelsen ifrågasattes inte förordningens rättsenlighet eller, mer allmänt, kommissionens beteende i sig (se ovan punkt 38).

- 127 För det andra kan sökandena inte åberopa ovannämnda skrivelser i preskriptions-
avbrytande syfte enligt artikel 46 i domstolens stadga, eftersom dessa skrivelser inte
följdes av att talan väcktes vid förstainstansrätten inom de frister som föreskrivs i
denna artikel (se ovan punkt 125).
- 128 Efter dessa inledande anmärkningar skall förstainstansrätten fastställa den tidpunkt
då preskriptionsfristen började löpa med avseende på förevarande skadeståndstalan.

— Huruvida det föreligger en säker skada

- 129 Preskriptionsfristen i artikel 46 i domstolens stadga kan inte börja löpa förrän
samtliga förutsättningar för skadeståndsskyldigheten är uppfyllda. Dessa förutsätt-
ningar avser att gemenskapsinstitutionerna skall ha gjort sig skyldiga till ett
rättsstridigt beteende, att den påstådda skadan verkligen skall föreligga och att det
skall finnas ett orsakssamband mellan detta beteende och den skada som gjorts
gällande (domstolens dom av den 27 januari 1982 i de förenade målen 256/80,
257/80, 265/80, 267/80 och 5/81, Birra Wührer m.fl. mot rådet och kommissionen,
REG 1982, s. 85, punkt 10, förstainstansrättens dom av den 16 april 1997 i mål
T-20/94, Hartmann mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-595, punkt 107,
och i det ovannämnda målet Jansma mot rådet och kommissionen, punkt 76). Det
ovannämnda kravet på att det skall föreligga en säker skada är uppfyllt när skadan är
nära förestående och kan förutses med tillräcklig visshet, även om den ännu inte
exakt kan beräknas (domstolens dom av den 14 januari 1987 i mål 281/84,
Zuckerfabrik Bedburg mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 49, punkt 14).
- 130 Förstainstansrätten erinrar om att i ett sådant fall som det förevarande där
skadeståndsskyldigheten grundas på en normgivningsakt börjar inte preskriptions-
fristen löpa förrän de skadebringande verkningarna av denna akt har uppstått och
således inte innan de berörda har lidit en säker skada (domen i de ovannämnda
förenade målen Birra Wührer m.fl. mot rådet och kommissionen, punkt 10).

- 131 Förstainstansrätten konstaterar således att preskriptionsfristen i förevarande fall började löpa från och med det tillfälle då sökandena med säkerhet led skada på grund av att gemenskapsstödet inte, eller endast delvis, utbetalades till dem.
- 132 Sökandena har inte bestridit att DAI enligt systematiken i förordning nr 2499/82 med tillämpning av artikel 9.1 i denna förordning skulle ha betalat dem det lägsta uppköpspriset för vin senast i slutet av juni 1983, vilket även har framhållits av kommissionen. Enligt lydelsen i denna bestämmelse skulle destillatören betala uppköpspriset till producenten senast 90 dagar efter det att vinet hade ankommit till destillatören. Det är i förevarande fall ostridigt att den sista leveransen vin ägde rum i mars 1983 (se ovan punkt 18).
- 133 Mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i förevarande tvist kan den skada som sökandena led i slutet av juni 1983 på grund av att det lägsta uppköpspriset inte, eller endast delvis, betalades inom den föreskrivna fristen emellertid inte anses vara säker, det vill säga nära förestående och förutsägbar, från och med detta datum.
- 134 Den 22 juni 1983 begärde nämligen DAI att AIMA skulle betala ut det berörda gemenskapsstödet i form av ett förskott, och företaget utfärdade i enlighet med artikel 11 i förordning nr 2499/82 en säkerhet till förmån för detta organ. Det har emellertid inte bestridits av parterna att DAI efter att ha erhållit detta förskott den 10 augusti 1983 betalade ut en del av detta belopp till vissa av de berörda producenterna, däribland sökandena. Detta framgår av uppgifter som lämnats av sökandena i svar på förstainstansrättens frågor och av vad DAI anfört vid Tribunale civile di Roma (se ovan punkterna 16, 19, 20, 25, 26 och 43).

- 135 Dessutom väckte DAI i september 1984 en talan vid Tribunale civile di Roma i syfte att bland annat få fastställt att säkerheten var avsedd att garantera producenterna betalning av det lägsta uppköpspriset för det fall destillatören inte skulle uppfylla sina skyldigheter. De berörda producenterna, däribland sökandena, intervenerade till stöd för DAI:s yrkanden. Dessa yrkanden ogillades emellertid av Tribunale civile di Roma i dom av den 27 januari 1989 (se ovan punkterna 25, 26, 28 och 30). Det överklagande som ingavs av fyra av de fem sökandena avvisades av appellationsdomstolen i Rom i ett avgörande av den 19 november 1991, som fastställdes genom ett avgörande av Italiens högsta domstol av den 28 november 1994.
- 136 För att bedöma huruvida det var fråga om en säker skada skall förstainstansrätten beakta dessa förfaranden som specifikt avser de åtgärder som vidtogs beträffande säkerheten. Trots att de nationella rättsmedlen inte var verkningsfulla, vilket förstainstansrätten konstaterat (se ovan punkt 118), anser rätten att det mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i förevarande fall var mycket svårt för en omsorgsfull och informerad ekonomisk aktör att inse att han inte kunde erhålla betalning av det berörda stödet vid den nationella domstolen.
- 137 Förstainstansrätten konstaterar att det framgår av korrespondensen mellan sökandena och AIMA å ena sidan och sökandena och kommissionen å den andra samt av förfarandena vid de italienska domstolarna att sökandena inledningsvis tydligt ansåg att AIMA:s vägran att betala ut de berörda stöden berodde på en felaktig tillämpning av förordning nr 2499/82 (se ovan punkterna 28, 35–38, 41 och 42).
- 138 Det skall i detta hänseende noteras att AIMA:s vägran att betala ut de ovannämnda beloppen inte grundades på en uttrycklig bestämmelse i förordning nr 2499/82 utan på att det förelåg en brist i förordningen. Bristen bestod i att det i förordningen beträffande den ordning som inrättats enligt artikel 9 inte fanns bestämmelser som säkerställde att stödet skulle betalas ut till de berörda producenterna vid destillatörens insolvens. Dessutom föreskrevs i artikel 11 i ovannämnda förordning att destillatören var skyldig att ställa en säkerhet motsvarande 110 procent av

stödbeloppet till förmån för interventionsorganet för att stödet skulle betalas ut till destillatören i förskott. Under dessa förhållanden kan de berörda producenterna inte klandras för att de inte insåg att skadan berodde på en brist i förordning nr 2499/82 som medförde att det inte var möjligt att erhålla skadestånd för denna skada vid den nationella domstolen, eftersom det, såsom fastslagits ovan (se ovan punkt 118), saknades en rättslig grund för att betala ut stödet till producenterna.

- 139 Förstainstansrätten konstaterar vidare att med hänsyn till sökandenas kontraktsliknande förhållande med AIMA kunde sökandena med fog hoppas på att den nationella domstolen skulle förplikta detta organ att betala ut det gemenskapsstöd som ingick i det lägsta uppköpspris som DAI inte hade betalat till dem. Detta följer även av vad kommissionen har påstått vid förhandlingen (se ovan punkt 89).
- 140 Av handlingarna i målet framgår nämligen att samtliga avtal som ingåtts mellan sökandena och DAI, och som godkänts av AIMA, innehöll en uttrycklig uppgift om stödbeloppet från EUGFJ, vilket ingick i det lägsta uppköpspris som fastställdes enligt förordning nr 2499/82 och som angivits i avtalet.
- 141 Det har vidare inte ifrågasatts att sökandena hade uppfyllt samtliga sina skyldigheter och att den förebyggande destillationen hade genomförts inom de frister som föreskrivs i ovannämnda förordning.
- 142 Det förhållandet att det enligt den ordning som inrättats enligt artikel 9 i denna förordning saknas en mekanism som garanterar att gemenskapsstödet betalas ut till de berörda producenterna, i synnerhet för det fall destillatören försätts i konkurs, är oförenligt med ett av de väsentliga ändamålen med förebyggande destillation. Tillämpningen av förebyggande destillation syftar nämligen inte enbart till att undvika försäljning av vin som håller låg kvalitet utan även, såsom framgår av skäl 6 i förordning nr 2144/82, till att förbättra producenternas inkomster genom att det på vissa villkor säkerställs ett "garanterat lägsta pris" för bordsvin. Dessutom framgår

det av skäl 11 i förordning nr 2499/82 att det garanterade lägsta priset i allmänhet skulle betalas ut till producenterna inom sådana frister som gjorde det möjligt för dem att erhålla en inkomst som motsvarar den som de skulle ha erhållit vid en försäljning på affärsmässiga grunder. Enligt detta skäl hade det mot denna bakgrund visat sig nödvändigt att betala ut de förfallna stöden så fort som möjligt och samtidigt säkerställa att förfarandet genomfördes i vederbörlig ordning genom att inrätta en lämplig ordning för ställande av säkerhet.

- 143 Mot denna bakgrund kunde en omsorgsfull och informerad producent rimligen räkna med att det berörda stödet skulle betalas ut. Med hänsyn till att destillatören hade ställt säkerhet i enlighet med artikel 11 i förordning nr 2499/82 för att säkerställa ett rättsenligt förfarande, kunde risken för att destillatören skulle bli insolvent med fog anses vara täckt såvitt avser det stödbelopp som utbetalas till destillatören i förskott, när producenterna hade uppfyllt samtliga sina skyldigheter och vinet hade destillerats i enlighet med bestämmelserna i denna förordning.
- 144 Att den ovannämnda bristen i förordning nr 2499/82 utgör en undantagssituation inom området för förebyggande destillation av bordsvin stöds av det förhållandet att det nationella interventionsorganet betalade ut gemenskapsstödet direkt till de berörda producenterna enligt den ordning som inrättats genom rådets förordning (EEG) nr 1931/76 av den 20 juli 1976 om inrättandet av allmänna regler för sådan destillation av vin som avses i artiklarna 6b, 6c, 24a och 24b i förordning (EEG) nr 816/70 (EGT L 211, s. 5). I rådets förordning (EEG) nr 343/79 av den 5 februari 1979 om inrättandet av allmänna regler för viss destillation av vin (EGT L 54, s. 64), som ersatte förordning nr 1931/76 från och med den 2 april 1979, gavs visserligen medlemsstaterna rätt att föreskriva att en del av stödet till producenterna kunde betalas ut såväl av interventionsorganet som av destillatören (interventionsorganet ersatte i det sistnämnda fallet destillatören för stödbeloppet när denne företett handlingar som styrkte att den totala mängden vin enligt avtalet hade destillerats), men det inrättas inte en ordning jämförbar med den i artikel 9 i förordning nr 2499/82 som är tillämplig i förevarande fall. I artikel 4.3 i förordning nr 343/79 angavs att när de ovannämnda handlingarna företetts betalade interventionsorganet ut skillnaden mellan det förfallna stödet och det belopp som avses i punkt 2 till producenten. I motsats till den ordning som föreskrivs i artikel 9 i förordning

nr 2499/82 är beviljandet av gemenskapsstöd således inte slutgiltigt beroende av att det kan visas att destillatören inom den föreskrivna fristen har betalat ut stödet till producenten.

- 145 Med hänsyn till samtliga dessa skäl och till komplexiteten i det system som inrättats genom förordning nr 2499/82, samt det undantagsförhållande som beskrivits i ovanstående punkt, var det inte förrän efter förfarandena rörande säkerheten, som inletts vid de italienska domstolarna, som sökandena fick vetskap om att de inte skulle kunna erhålla betalning av de berörda stödbeloppen genom säkerheten.
- 146 Även om säkerheten utbetalades till AIMA i februari 1991 till följd av domen från Tribunale civile di Roma och bokfördes samma år till förmån för EUGFJ (se ovan punkt 40), fastställdes inte förmånstagaren enligt denna säkerhet enligt bestämmelserna i förordning nr 2499/82 på ett slutgiltigt sätt av den italienska domstolen förrän i det ovannämnda avgörandet av den 28 november 1994 från Italiens högsta domstol. Det förhållandet, som åberopats av kommissionen, att appellationsdomstolen i Rom förklarade att överklagandet inte kunde upptas till prövning på grund av att DAI delgivits överklagandet på ett felaktigt sätt innebär inte att förmånstagaren enligt säkerheten kan anses ha fastställts på ett slutgiltigt sätt i den ovannämnda domen från Tribunale civile di Roma. Fyra sökande överklagade nämligen domen inom den föreskrivna fristen och informerade AIMA och Assedile på vederbörligt sätt. Dessa fyra sökande överklagade därefter appellationsdomstolens dom till kassationsdomstolen i vederbörlig ordning (se ovan punkterna 31 och 33, och analogt generaladvokaten Darmons förslag till avgörande av den 18 juni 1991 inför domstolens dom av den 8 april 1992 i mål C-55/90, Cato mot kommissionen, REG 1992, s. I-2533, s. I-2545, punkterna 25–27, och av den 4 februari 1992, REG 1992, s. I-2559, punkt 19). Härav följer att den skada som sökandena lidit inte kunde anses vara säker före den 28 november 1994.
- 147 Mot denna bakgrund kan den femåriga preskriptionsfristen i artikel 46 i domstolens stadga inte ha börjat löpa före det sistnämnda datumet, vilket innebär att förevarande skadeståndstalan, som väcktes år 1998, inte kan anses ha väckts för sent.

- 148 Härav följer att avvisningsyrkandet inte kan bifallas på den grunden att talan är preskriberad.
- 149 Förstainstansrätten påpekar vidare att till följd av avgörandet av den 28 november 1994 av Italiens högsta domstol kunde den skada som sökandena lidit däremot anses vara säker, eftersom den framstod som nära förestående och förutsägbar även om skadan inte med någon precision kunde fastställas beloppsmässigt (se ovan punkterna 129 och 130). Eftersom sökandena i egenskap av jordbrukskooperativ utgjorde borgenärer med förmånsrätt — vilket framgår av sökandenas svar på förstainstansrättens skriftliga frågor, som inte har ifrågasatts av kommissionen — var det inte uteslutet att sökandena skulle kunna få viss utdelning på sina obetalda fordringar mot DAI efter det att konkursförfarandet hade avslutats. Enligt ovan nämnda svar avslutades detta inte förrän under år 2000.
- 150 Av ovanstående följer att yrkandena om skadestånd kan upptas till prövning.

2. Huruvida skadeståndstalan är välgrundad

Parternas argument

- 151 Sökandena har till stöd för sin skadeståndstalan gjort gällande att förordning nr 2499/82 är rättsstridig på grund av att den åberopade bristen för det första innebär att producenter behandlas olika beroende på deras nationalitet. Denna förordning utgör ett allvarligt åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 6 och artikel 40.3 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 12 EG och artikel 34.2 andra stycket EG, i förekommande fall i ändrad lydelse), eftersom endast

producenter som omfattas av ordningen enligt artikel 9 i nämnda förordning, under de omständigheter som råder i förevarande fall, undantas från gemenskapsstöd. Vidare följer det av detta system att ett och samma stöd anses vara avsett för producenter om den berörda medlemsstaten väljer det förfarande som föreskrivs i artikel 10 i denna förordning och att det är avsett för destillatören om medlemsstaten väljer det förfarande som föreskrivs i artikel 9 i denna förordning, vilket uppenbart strider mot de ändamål som eftersträvas med förordningen. För det andra har sökandena gjort gällande att avsaknaden av en garanti för att de berörda stöden betalas ut till producenterna i förevarande fall har inneburit en obehörig vinst för gemenskapen.

- 152 Vad gäller värderingen av den skada som sökandena har lidit, har sökandena i ansökan tagit upp de belopp som motsvarar deras obetalda fordringar mot DAI, vilka redan åberopats vid Tribunale civile di Roma (se ovan punkt 28) och vilka inte bestridits av kommissionen. Vid förhandlingen den 10 februari 2004 preciserade sökandena, efter en fråga från förstainstansrätten, att till följd av den utdelning som de erhöll inom ramen för konkursförfarandet mot DAI består den skada som de åberopar enbart av den proportionella andelen av det obetalda fordringsbelopp som de har gentemot DAI efter utdelningen som motsvarar gemenskapsstödet (se ovan punkt 44). Denna del skall således beräknas i proportion till den andel som stödet — som anges i det avtal som godkänts av AIMA — utgör av det angivna lägsta uppköpspriset.

- 153 Kommissionen har hävdats att enligt den ordning för utbetalning av gemenskapsstöd som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 2499/82 är destillatörerna direkta mottagare av detta stöd. Däremot hade producenterna varit mottagare av stödet med tillämpning av den ordning som anges i artikel 10 i denna förordning. Denna skillnad utgör inte alls någon diskriminering utan motsvarar, såsom anges i skäl 11 i denna förordning, behovet av att beakta olika administrativa ordningar i medlemsstaterna för utbetalning av förskott och stöd.

Förstainstansrättens bedömning

- 154 För att gemenskapen skall bli utomobligatoriskt skadeståndsskyldig för skada som orsakats av dess institutioner enligt artikel 215 andra stycket i EG-fördraget, krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda vad gäller det rättsstridiga handlande som gemenskapsinstitutionen läggs till last, den faktiska förekomsten av en skada samt kausalsambandet mellan det rättsstridiga handlandet och den återopade skadan (se domen i de ovannämnda förenade målen Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mot rådet och kommissionen, punkt 18, och förstainstansrättens dom av den 9 december 1997 i de förenade målen T-195/94 och T-202/94, Quiller och Heusmann mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-2247, punkt 48).
- 155 När det gäller det första av dessa villkor krävs enligt rättspraxis att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 42). Vad beträffar kravet att överträdelsen skall vara tillräckligt klar, är det avgörande kriteriet för att detta skall anses uppfyllt att den berörda gemenskapsinstitutionen uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning. Om denna institution endast förfogar över ett i väsentlig mån begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning kan även det förhållandet att gemenskapsrätten har överträtts i sig vara tillräckligt för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-312/00 P, kommissionen mot Camar och Tico, REG 2002, s. I-11355, punkt 54, och förstainstansrättens dom av den 12 juli 2001 i de förenade målen T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 och T-225/99, Comafrika och Dole Fresh Fruit Europe mot kommissionen, REG 2001, s. II-1975, punkt 134).
- 156 Sökandena har i förevarande fall i huvudsak gjort gällande att skillnaden mellan de båda ordningarna för utbetalning av stöd, vilka föreskrivs i artikel 9 respektive artikel 10 i förordning nr 2499/82, är diskriminerande på grund av att det saknas en garanti för utbetalningen av stödet till de berörda producenterna enligt den ordning som föreskrivs i artikel 9. Dessutom utgör den helt eller delvis uteblivna utbetalningen av det berörda stödet till sökandena en obehörig vinst för gemenskapen (se ovan punkt 84).

- 157 Vad för det första gäller grunden avseende ett åsidosättande av principen om förbud mot obehörig vinst, framhåller förstainstansrätten, såsom redan konstaterats ovan (se ovan punkt 141), att sökandena hade uppfyllt samtliga sina skyldigheter och att den förebyggande destillationen av det vin som de levererat till DAI skett inom de frister som föreskrivs i förordning nr 2499/82. De syften som förordningen eftersträvar såvitt avser den förebyggande destillationen var således till fullo uppfyllda.
- 158 På grund av DAI:s insolvens erhöll emellertid sökandena inte den motprestation för sina tjänster som angavs inom ramen för det kontraktliknande förhållande som de hade med AIMA, en motprestation som skulle ske i form av utbetalning — genom DAI — av det stödbelopp från EUGFJ som anges i de avtal som ingåtts med DAI och som godkänts av AIMA.
- 159 Under dessa omständigheter har gemenskapen gjort en obehörig vinst till följd av att den inte betalat ut hela det berörda stödet till sökandena samtidigt som den säkerhet som ställts ut av DAI — i syfte att garantera att den förebyggande destillationen skedde i vederbörlig ordning och för att erhålla utbetalning av dessa stöd i förskott — hade tillfallit AIMA och av detta organ bokförts till förmån för EUGFJ under budgetåret 1991.
- 160 Förbudet mot obehörig vinst utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip (domstolens dom av den 10 juli 1990 i mål C-259/87, Grekland mot kommissionen, REG 1990, s. I-2845, summarisk publicering, punkt 26, förstainstansrättens dom av den 10 oktober 2001 i mål T-171/99, Corus UK mot kommissionen, REG 2001, s. II-2967, punkt 55, och av den 3 april 2003 i de förenade målen T-44/01, T-119/01 och T-126/01, REG 2003, s. II-1209, punkt 86).
- 161 Förstainstansrätten konstaterar att ordningen för indirekt utbetalning av stöd som inrättats genom artikel 9 i förordning nr 2499/82 på ett uppenbart sätt strider mot den allmänna principen om förbud mot obehörig vinst genom att det i denna

ordning inte finns någon mekanism som kan garantera att gemenskapsstödet betalas ut till producenterna om destillatören skulle bli insolvent samtidigt som samtliga övriga villkor för att bevilja stödet är uppfyllda.

- 162 Härav följer att förordning nr 2499/82, som har till syfte att ge enskilda rättigheter, innehåller ett tillräckligt klart åsidosättande av principen om förbud mot obehörig vinst.
- 163 Vad för det andra gäller grunden avseende ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, konstaterar förstainstansrätten inledningsvis, såsom anges i skäl 11 i förordning nr 2499/82, att möjligheten enligt artikel 8 i denna förordning att välja mellan att stödet skall betalas ut till producenterna genom destillatören (artikel 9) eller att interventionsorganet skall betala ut stödet direkt till producenterna (artikel 10) var principiellt berättigad på grund av behovet av att säkerställa en verkningsfull förebyggande destillation för vinproduktionsåret 1982/1983 i hela gemenskapen med hänsyn till de olikheter som föreligger mellan de administrativa ordningarna i de olika medlemsstaterna. Att det skulle vara rättsenligt att tillämpa ett system för indirekt utbetalning av stöd till producenterna har i princip inte ifrågasatts av sökandena.
- 164 Förstainstansrätten skall i förevarande fall undersöka om föreskrifterna i den ordning för indirekt utbetalning av stöd som föreskrivs i den ifrågavarande lagstiftningen medförde en diskriminering av producenter i gemenskapen som är förbjuden enligt artikel 40.3 i fördraget, eftersom dessa föreskrifter medförde att producenterna i en medlemsstat som har valt denna ordning för indirekt utbetalning enligt artikel 9 i förordning nr 2499/82 fick bära en risk avseende utbetalningen av gemenskapsstödet som producenter i en medlemsstat som valt ordningen enligt artikel 10 i nämnda förordning inte behöver bära.

- 165 Enligt fast rättspraxis ger diskrimineringsförbudet i artikel 40.3 i fördraget uttryck för den allmänna likhetsprincipen som ingår bland gemenskapsrättens grundläggande principer. Enligt denna princip får lika situationer inte behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (domstolens dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88–C-285/88, Wuidart m.fl., REG 1990, s. I-435, punkt 13).
- 166 Vad gäller domstolskontrollen över villkoren för att genomföra detta förbud, påpekar förstainstansrätten att gemenskapslagstiftaren, vad gäller den gemensamma jordbrukspolitik, har ett stort bedömningsutrymme som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats lagstiftaren enligt artiklarna 40 och 43 i fördraget (nu artikel 34 EG respektive 37 EG) (domen i det ovannämnda målet Wuidart m.fl., punkt 14).
- 167 I förevarande fall framgår det av ändamålet med den ovannämnda förordningen att oavsett vilken ordning för utbetalning av stödet som valts var detta stöd avsett för producenterna (se ovan punkt 142). Interventionsorganet skulle visserligen enligt artikel 9.2 i förordning nr 2499/82 betala ut stödet till destillatören, men ett krav för att denna utbetalning skulle ske var att destillatören inom den frist som föreskrevs i artikel 9.1 hade betalat det lägsta uppköpspriset, vilket inbegrep stödbeloppet, till producenten. I detta system var destillatören i själva verket en mellanhand för betalning av gemenskapsstödet, eftersom detta ingick i det garanterade lägsta uppköpspriset.
- 168 Mot denna bakgrund anser förstainstansrätten att avsaknaden av en garanti för att gemenskapsstödet betalas till de berörda producenterna i den ordning som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 2499/82, i synnerhet om destillatören försätts i konkurs, inte ingår bland de normala affärsrisker som är förknippade med genomförandet av sådana leveransavtal som i förevarande fall ingåtts mellan destillatörerna och producenterna, särskilt risken att det angivna priset inte betalas om köparen blir insolvent.

- 169 Förstainstansrätten konstaterar härvidlag att eftersom det pris som angavs i de avtal som ingåtts mellan destillatörerna och producenterna, vilka avtal avses i artiklarna 1, 3 och 4 i förordning nr 2499/82, omfattade gemenskapsstödet, skall dessa avtal, mot bakgrund av den rättsliga ram i vilken de ingår, inte anses utgöra vanliga affärsmässiga avtal. Eftersom det i förordning nr 2499/82 angavs precisa villkor för att bevilja ett stöd från EUGFJ, garantisektionen, till förmån för en viss angiven kategori ekonomiska aktörer innebar det i princip att all ekonomisk eller affärsmässig risk hade undanröjts såvitt avser utbetalning av stödet, under förutsättning att villkoren för att bevilja stöd var uppfyllda.
- 170 Det förhållandet att det fanns en uttrycklig uppgift om det gemenskapsstöd som ingick i det lägsta uppköpspris som angivits i de avtal som ingåtts mellan producenterna och destillatörerna, och som godkänts av interventionsorganet, bekräftar att det i princip inte förelåg någon risk för att den del av priset som motsvarade stödbeloppet inte skulle betalas. Däremot framhåller förstainstansrätten att den del av det lägsta uppköpspriset som inte täcktes av gemenskapsstödet omfattades av sådana risker som är förknippade med alla affärsmässiga avtal.
- 171 Eftersom det saknades ett system för att garantera utbetalningen av stödet till producenterna i den ordning som föreskrivs i artikel 9 i förordningen, särskilt vid destillatörens konkurs, omfattades således i praktiken den faktiska utbetalningen av gemenskapsstödet till producenterna även av risker som är av rent affärsmässig karaktär, vilka kan snedvrída villkoren för beviljande av detta stöd.
- 172 Det förhållandet att ordningen för stöd till destillation var inrättat på ett sådant sätt att de gemenskapsmedel som föreskrivits för detta ändamål kunde komma bort i den mellankommande affärsförbindelsen innan de nådde mottagaren, strider på ett uppenbart sätt mot ordningens ändamål och dess allmänna karaktär. Visserligen kunde den säkerhet som ställts för det fall stödet betalades ut i förskott i förekommande fall skydda gemenskapens ekonomiska intressen, men under de omständigheter som föreligger i förevarande fall har ett av denna ordnings ändamål på ett flagrant sätt åsidosatts, nämligen ändamålet att förbättra de berörda producenternas inkomster. I detta hänseende påpekar förstainstansrätten att

kommissionens argument, att det inom den gemensamma jordbrukspolitiken är normalt att den juridiska mottagaren av ett stöd befinner sig i ett tidigare led än den ekonomiska mottagaren, som är jordbruksproducenten, inte är av sådant slag att det kan påverka denna bedömning, eftersom möjligheten att välja mellan de förfaranden som föreskrivs i artiklarna 9 och 10 i förordningen inte uppställts i syfte att låta medlemsstaterna efter eget skön välja vem som skall vara mottagare av stödet, utan denna valmöjlighet har inrättats enbart för att underlätta anpassningen av villkoren för genomförandet av systemet till medlemsstaternas administrativa ordningar (skäl 11 i förordning nr 2499/82).

173 Förstainstansrätten konstaterar att denna brist i förordning nr 2499/82 har medfört olika behandling beroende på medlemsstat vad gäller garantin för utbetalning av gemenskapsstödet till de berörda producenterna, trots att detta stöd i princip skulle utbetalas till dem i enlighet med den tillämpliga gemenskapsförordningen.

174 Dessa olikheter är endast förenliga med icke-diskrimineringsprincipen om de är sakligt motiverade på grund av att det råder skillnader i de berörda situationerna. Förstainstansrätten konstaterar emellertid att så inte är fallet i detta mål. Eftersom de kritiserade olikheterna i behandling inte hänför sig till villkoren för att bevilja stöd till förebyggande destillation utan enbart hänför sig till de administrativa villkoren för beviljande av stöd, kan dessa olikheter inte förklaras genom skillnader i den situation som vinproducenterna befinner sig i eller, på ett mer allmänt plan, situationen inom vinsektorn i de olika medlemsstaterna.

175 I motsats till vad kommissionen har påstått kan dessa olikheter i behandling inte heller motiveras av praktiska överväganden rörande behovet av att beakta de administrativa systemen i de olika medlemsstaterna. Ordningen enligt artikel 9 i förordning nr 2499/82 för utbetalningen av stöd till de berörda producenterna genom destillatörerna skulle nämligen utan svårighet kunna innehålla en mekanism för att garantera betalningen av stödet till producenterna om destillatören blev insolvent utan att för den skull inverka på ordningens effektivitet. Det ankommer således på kommissionen att vid lämpligt tillfälle vidta sådana åtgärder som den anser lämpliga för att åtgärda denna brist i ovannämnda förordning. Kommissionen

har i detta avseende anfört att de påstådda olikheterna i behandling är motiverade på grund av att det i ordningen för utbetalning av stöd som inrättats genom artikel 10 i förordning nr 2499/82 uppställts fler administrativa krav på de berörda producenterna än i den ordning som föreskrivs i artikel 9 i samma förordning. Detta argument har inte närmare preciserats och är inte välgrundat. Sökandenas anmärkningar rör nämligen inte själva principen att utbetalningen av stödet till producenterna sker genom destillatören, utan anmärkningarna rörde bristerna i systemet då det inte garanterar utbetalningen av stödet till de verkliga mottagarna för det fall destillatören skulle bli insolvent. Avsaknaden av en sådan garanti medförde således att de berörda producenterna inte erhöll det stöd som de hade rätt till av skäl som är hänförliga till systemet i sig, och det har inga likheter med de skyldigheter som uppställs i artikel 10 i förordning nr 2499/82 för att interventionsorganet skall betala ut stödet direkt till producenterna. Vad gäller kommissionens argument, som framförts i svar på förstainstansrättens skriftliga frågor, att de berörda producenterna enligt den ordning som föreskrivs i artikel 10 i förordning nr 2499/82 fick bära risken för att de inte skulle erhålla något gemenskapsstöd om destillatören inte uppfyllde sin skyldighet att genomföra destillationen inom den föreskrivna fristen, påpekar förstainstansrätten för det första att en sådan risk förelåg för samtliga producenter oberoende av det val som den berörda medlemsstaten gjort, och för det andra har den inget samband med den risk som är förknippad med destillatörens insolvens, vilken var den enda fråga som var relevant i förevarande fall eftersom det är utrett att sökandena levererat vinet och att det destillerats inom den föreskrivna fristen.

176 Mot denna bakgrund har kommissionen på ett uppenbart och allvarligt sätt överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att inte inom ramen för systematiken i förordning nr 2499/82 tillse att det fanns en mekanism som garanterade utbetalningen av stödet till de berörda producenterna om destillatören skulle bli insolvent. Härav följer att förordning nr 2499/82, som har till syfte att ge enskilda rättigheter, innebär ett tillräckligt klart åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen (domen i det ovannämnda målet Dumortier m.fl. mot rådet, punkt 11).

177 Dessutom godtar förstainstansrätten inte kommissionens argument att sökandena inte har visat att det föreligger ett orsakssamband mellan den skada som uppkommit på grund av att stödet inte eller endast delvis betalats ut till sökandena och denna

institutions beteende, på grund av att sökandena inte har visat att det föreligger ett orsakssamband mellan DAI:s uteblivna betalning av stödet — som enligt kommissionen utgör den skadevållande handlingen — och denna institutions beteende. Det är i detta hänseende tillräckligt att erinra om att sökandena med fog har gjort gällande, vilket inte har ifrågasatts av kommissionen, att den skada som sökandena har lidit orsakats av denna institutions underlåtelse att inom ramen för den ordning som föreskrivs i artikel 9 i förordning nr 2499/82 (se ovan punkterna 111 och 112) inrätta en mekanism som garanterar utbetalningen av stödet till de berörda producenterna om destillatören skulle bli insolvent. Den helt eller delvis uteblivna betalningen av det berörda stödet till sökandena på grund av att DAI försatts i konkurs är nämligen en direkt följd av denna brist i förordning nr 2499/82. Det står således klart att det föreligger ett orsakssamband mellan denna skada och det beteende som kommissionen kritiserar för.

- 178 Mot bakgrund av det föregående anser förstainstansrätten att villkoren för att göra gällande gemenskapens ansvar, såvitt avser det rättsstridiga handlande som åberopas, den faktiska förekomsten av en skada samt orsakssambandet mellan det rättsstridiga handlandet och den åberopade skadan, är uppfyllda.
- 179 Eftersom skadeståndet enligt parternas argumentation inte beloppsmässigt kan fastställas i detta skede av förfarandet, fastställer förstainstansrätten, genom en mellandom, att kommissionen är skyldig att ersätta sökandena för den skada som följer av att de inte, eller endast delvis, har fått betalt för den del av sina obetalda fordringar mot DAI som motsvaras av det gemenskapsstöd som de hade rätt till med tillämpning av förordning nr 2499/82.
- 180 Förstainstansrätten anmodar således parterna att mot bakgrund av förevarande dom inom fyra månader från dagen för meddelandet av denna dom försöka träffa en överenskommelse om storleken på skadeståndet för den skada som lidits. Om ingen överenskommelse kommer till stånd skall parterna inom den fastställda fristen till förstainstansrätten meddela vilka belopp som yrkas respektive medges i detta avseende.

Rättegångskostnader

- 181 Mot bakgrund av vad som angivits i föregående punkt kommer beslut om rättegångskostnader att meddelas senare.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande dom:

- 1) **Kommissionen är skyldig att ersätta den skada som sökandena lidit till följd av Distilleria Agricola Industriale di Terralbas konkurs, eftersom det enligt den ordning som införts genom artikel 9 i förordning (EEG) nr 2499/82 om bestämmelserna angående förebyggande destillation för vinproduktionsåret 1982/1983 inte inrättats en mekanism som var ägnad att garantera utbetalningen av det gemenskapsstöd som föreskrivs i denna förordning till de berörda producenterna.**

- 2) **Parterna skall inom fyra månader från dagen för denna dom meddela förstainstansrätten vilka belopp som enligt överenskommelse skall erläggas.**

- 3) Om ingen överenskommelse kommer till stånd skall parterna inom samma tid till förstainstansrätten meddela vilka belopp som yrkas respektive medges i detta avseende.**

Pirrung

Meij

Forwood

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 2004.

H. Jung

Justitiesekreterare

J. Pirrung

Ordförande

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser	II - 4000
Bakgrund till tvisten	II - 4005
Förfarandet och parternas yrkanden	II - 4016
Rättslig bedömning	II - 4019
A — Huruvida talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan kan upptas till prövning	II - 4019
Parternas argument	II - 4019
Förstainstansrättens bedömning	II - 4021
Huruvida talan om ogiltigförklaring kan upptas till prövning	II - 4021
Passivitetstalan	II - 4026
B — Skadeståndstalan och yrkandet om återbetalning av obehörig vinst	II - 4027
Huruvida yrkandet om återbetalning av obehörig vinst kan upptas till prövning	II - 4027
Huruvida skadeståndstalan kan upptas till prövning	II - 4028
Parternas argument	II - 4028
Förstainstansrättens bedömning	II - 4032
1. Huruvida gemenskapen kan tillskrivas det kritiserade beteendet ..	II - 4033
2. Grunden att sökandena har tillgång till verkningfulla rättsmedel vid de nationella domstolarna	II - 4036
3. Grunden att skadeståndstalan är preskriberad	II - 4040
— Inledande synpunkter	II - 4040
— Huruvida det föreligger en säker skada	II - 4041
2. Huruvida skadeståndstalan är välgrundad	II - 4047
Parternas argument	II - 4047
Förstainstansrättens bedömning	II - 4049
Rättegångskostnader	II - 4057