

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

23. november 2004 *

I sag 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),

ved advokater C. Dore og G. Dore og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

* Processprog: italiensk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved F. Ruggeri Laderchi og A. Alves Vieira, derefter ved A. Alves Vieira og L. Visaggio, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand nedlagt i medfør af EF-traktatens artikel 173 og 175 (nu, i givet fald efter ændring, artikel 230 EF og 232 EF) om annullation af Kommissionens skrivelse af 31. juli 1998 om afslag på at foretage direkte udbetaling til sagsøgerne af støtte til forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983, henholdsvis og alternativt om, at det fastslås, at Kommissionen har gjort sig skyldig i retsstridig passivitet, subsidiært en påstand nedlagt i medfør af EF-traktatens artikel 178 (nu artikel 235 EF) om erstatning for det tab, sagsøgerne angiveligt har lidt som følge af Kommissionens adfærd,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERSRET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne A.W.H. Meij og N.J. Forwood,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmøder den 14. september 2000 og den 10. februar 2004,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

- 1 Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2144/82 af 27. juli 1982 (EFT L 227, s. 1), bestemmer i artikel 11, stk. 1, at der i hvert vinproduktionsår kan foretages en forebyggende destillation af bordvin og vin, der er egnet til fremstilling af bordvin.
- 2 Det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 2144/82, at det med henblik på at forbedre de berørte producenters indtægter har vist sig hensigtsmæssigt på visse betingelser at sikre dem en garanteret mindstepris for bordvin, og at der i denne forbindelse især bør gives producenten mulighed for at levere bordvin af egen produktion til destillation til den garanterede mindstepris eller at anvende enhver anden foranstaltning, hvorom der skal træffes afgørelse.
- 3 Den 15. september 1982 vedtog Kommissionen forordning (EØF) nr. 2499/82 af 15. september 1982 om bestemmelserne vedrørende forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983 (EFT L 267, s. 16).

- 4 Denne forordnings artikel 1, stk. 1, bestemmer, at producenter, der ønsker at lade vin destillere i henhold til artikel 11 i forordning nr. 337/79, skal indgå kontrakter om levering med et godkendt destilleri og indgive dem til interventionsorganet. Artikel 1, stk. 3, i samme forordning, som ændret, fastslår, at disse kontrakter kun fik virkning i henhold til forordningen, såfremt de senest den 20. marts 1983 var blevet godkendt af interventionsorganet i den medlemsstat, hvor vinen befandt sig på tidspunktet for kontraktens indgåelse.
- 5 Artikel 21, stk. 1, i forordning nr. 2499/82, som ændret, forpligtede medlemsstaterne til senest den 15. april 1983 at give Kommissionen meddelelse om de mængder vin, der var anført i de godkendte kontrakter om destillation.
- 6 I henhold til artikel 4 i forordning nr. 2499/82 må vinen ikke destilleres, før den kontrakt eller erklæring, hvori den er anført, er godkendt.
- 7 Artikel 5, stk. 1, i samme forordning fastsætter mindsteopkøbsprisen for vin bestemt til destillation.
- 8 Ifølge ottende betragtning til forordning nr. 2499/82 gør denne pris det normalt ikke muligt at afsætte de produkter, der er opnået ved destillationen, på sædvanlige markedsvilkår. Der er derfor ved forordningen indført en kompensationsordning, i henhold til hvilken interventionsorganet udbetaler en støtte, hvis størrelse er fastsat i forordningens artikel 6, første og andet afsnit.

- 9 I henhold til 11. betragtning til forordningen skal den mindstepris, der garanteres producenterne, normalt udbetales dem inden for sådanne tidsfrister, at de kan opnå et udbytte, som svarer til det, de ville opnå, hvis der var tale om salg på normale markedsvilkår. Under disse omstændigheder har det vist sig absolut nødvendigt mest muligt at fremskynde den udbetaling af støtte, som producenterne har krav på for den pågældende destillation, samtidig med at der ved en passende garantiordning skabes sikkerhed for destillationernes korrekte forløb. For at denne foranstaltning fuldt ud kan få de tilstræbte virkninger i medlemsstaterne, er det nødvendigt at fastsætte regler for udbetalingen af støtte og forskud, tilpasset de administrative ordninger i de forskellige medlemsstater.
- 10 Artikel 8 i forordning nr. 2499/82 bestemmer, at betalingen af mindsteopkøbsprisen for vin og interventionsorganets udbetaling af støtte efter medlemsstaternes eget valg sker i henhold til en af procedurerne i artikel 9 og 10. Den Italienske Republik har valgt at anvende den procedure, som er omhandlet i artikel 9, inden for sit område.
- 11 Artikel 9 i forordning nr. 2499/82 bestemmer:

»1. Destilleriet udbetaler producenten den i artikel 5, stk. 1, første afsnit, omhandlede minimumsopkøbspris senest 90 dage efter levering til destilleriet [af den samlede mængde vin eller, i givet fald, af hvert parti vin].

2. Interventionsorganet udbetaler den i artikel 6 [...] omhandlede støtte [...] senest 90 dage efter fremlæggelse af bevis for, at den samlede mængde vin, der er anført i kontrakten, er destilleret.

[...]

Destilleriet skal over for interventionsorganet dokumentere, at det har betalt den i artikel 5, stk. 1, første afsnit, omhandlede minimumsopkøbspris inden for den i stk. 1 fastsatte frist [...] Såfremt en sådan dokumentation ikke er forelagt senest 120 dage efter datoen for fremlæggelse af det i første afsnit omhandlede bevis, skal de udbetalte beløb tilbagebetales til interventionsorganet [...]«

12 Artikel 10 i samme forordning bestemmer:

»1. Senest 30 dage efter leveringen til destilleriet [af den samlede mængde vin eller, i givet fald, af hvert parti vin], udbetaler destillatøren producenten et beløb, der mindst er lig med differencen mellem den i artikel 5, stk. 1, første afsnit, fastsatte minimumsopkøbspris og den i artikel 6, stk. 1, fastsatte støtte.

2. Senest 30 dage efter fremlæggelsen af dokumentation for, at den samlede mængde vin, der er anført i kontrakten, er destilleret, udbetaler interventionsorganet producenten den i artikel 6, stk. 1, fastsatte støtte [...]«

13 Artikel 11 i forordning nr. 2499/82, som ændret, bestemmer:

»1. I det i artikel 9 omhandlede tilfælde kan destilleriet, og i det i artikel 10 omhandlede tilfælde producenten, anmode om forudbetaling af et beløb svarende til den i artikel 6 omhandlede støtte, forudsat at der over for interventionsorganet stilles en sikkerhed på 110 % af det nævnte beløb.

2. Denne sikkerhed stilles i form af en garanti fra et pengeinstitut, som opfylder de kriterier, der er fastsat af den medlemsstat, hvorunder interventionsorganet hører.

3. Forskuddet udbetales senest 90 dage efter forelæggelse af bevis for, at sikkerheden er stillet, og tidligst efter datoen for godkendelsen af kontrakten eller erklæringen.

4. Uden at bestemmelsen i artikel 13 i øvrigt anfægtes, frigives den i stk. 1 omhandlede sikkerhed kun, hvis der senest den 29. februar 1983 er fremlagt bevis for:

- at den samlede mængde vin, der omfattes af kontrakten, er blevet destilleret

- og at destilleriet, såfremt dette har fået udbetalt et forskud, har betalt producenten minimumsopkøbsprisen som omhandlet i artikel 5, stk. 1, første afsnit [...]

Fremlægges de i første afsnit nævnte beviser først efter den i samme afsnit fastsatte dato, men inden den 1. juni 1984, frigives 80 % af sikkerheden, og differencen inddrages.

Fremlægges beviserne ikke inden den 1. juni 1984, inddrages hele sikkerheden.«

- 14 Artikel 13 i forordning nr. 2499/82 bestemmer, at såfremt det på grund af uforudsete omstændigheder eller som følge af force majeure ikke er muligt at destillere den samlede mængde vin eller et parti vin, giver destilleriet eller producenten straks meddelelse herom til interventionsorganet. I så fald udbetaler interventionsorganet den i artikel 6 omhandlede støtte for den mængde vin, der faktisk er blevet destilleret.
- 15 I henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 352/78 af 20. februar 1978 om tilkendelse af sikkerhed, kautioner og garantier, der stilles inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og som fortæbes (EFT 1978 L 50, s. 1), skal medlemsstaternes betalingsmyndigheder eller -organer i fuldt omfang trække inddraget sikkerhedsstillelse fra de udgifter, som er påført Den europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL).

Sagens faktiske omstændigheder

- 16 Sagsøgerne er vinkooperativer, som producerer vin på Sardinien (Italien). I forbindelse med den forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983, indgik de kontrakter om levering af vin med et godkendt destilleri, Distilleria Agricola Industriale de Terralba (herefter »DAI«). Disse kontrakter blev godkendt af Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (det italienske interventionsorgan, herefter »AIMA«) i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1 i forordning nr. 2499/82.
- 17 Størrelsen af den »AIMA-præmie« (»premio AIMA« eller »premio comunitario, a carico della AIMA«), som er indeholdt i den mindsteopkøbspris i henhold til forordning nr. 2499/82, som DAI skulle betale for vin, produceret af sagsøgerne og leveret med henblik på forebyggende destillation i vinproduktionsåret 1982/1983, er udtrykkeligt angivet i fakturaerne. Det fremgår heraf, at fællesskabsstøtten beløb sig til 169 328 945 italienske lire (ITL) for en mindsteopkøbspris på 247 801 380 ITL inkl. merværdiafgift (moms) for så vidt angår vin leveret af Cantina sociale di

Dolianova (faktura af 18.4.1983), til 102 145 631 ITL for en mindsteopkøbspris på 149 483 181 ITL inkl. moms for så vidt angår vin leveret af Cantina Trexenta (faktura af 30.4.1983), til 346 391 958 ITL for en mindsteopkøbspris på 506 921 061 ITL inkl. moms for så vidt angår vin leveret af Cantina sociale Marmilla (faktura af 28.2.1983), til 215 084 906 ITL for en mindsteopkøbspris på 316 505 762 ITL inkl. moms for så vidt angår vin leveret af Cantina sociale Santa Maria La Palma (fakturaer af 30.3.1983 og 20.4.1983) og til 33 908 702 ITL for en mindsteopkøbspris på 54 812 419 ITL inkl. moms for så vidt angår vin leveret af Cantina sociale del Vermentino (faktura af 10.5.1983).

- 18 Ifølge de oplysninger, som er afgivet af sagsøgerne, og som Kommissionen ikke har bestridt, blev vinen leveret mellem januar og marts måned 1983, og destillationen blev foretaget inden for den i artikel 4 i forordning nr. 2499/82 fastsatte frist. Den i forordningens artikel 9, stk. 1, fastsatte frist for destilleriets betaling af mindsteopkøbsprisen for vin udløb i juni måned 1983, idet de sidste vinleverancer blev foretaget i marts måned 1983.
- 19 Den 22. juni 1983 anmodede DAI i medfør af artikel 11 i forordning nr. 2499/82 AIMA om forudbetaling af fællesskabsstøtte for den vin, som var leveret af bl.a. sagsøgerne, og som var blevet destilleret. Med henblik herpå stillede DAI den foreskrevne sikkerhed på 110% af støttebeløbet i form af en police udstedt af Assicuratrice Edile SpA (herefter »Assedile«) til fordel for AIMA. Sikkerhedsstillelsen lød på 1 169 040 262 ITL.
- 20 Den 10. august 1983 udbetalte AIMA 1 062 763 876 ITL til DAI som forudbetaling af fællesskabsstøtte i henhold til artikel 11 i forordning nr. 2499/82.
- 21 På grund af økonomiske vanskeligheder har DAI enten helt eller delvist undladt at betale de producenter, herunder sagsøgerne, som havde leveret vin til destillation.

- 22 Den 17. oktober 1983 indgav DAI begæring om betalingsstandsning i henhold til den italienske konkurslovgivning. Efter at Tribunale d'Oristano (Italien), som er den retsinstant, for hvilken sagen efterfølgende blev indbragt, havde imødekommet denne begæring, standsede DAI samtlige betalinger, herunder også de betalinger, som de producenter, der havde leveret vin til DAI, havde krav på.
- 23 AIMA var blevet underrettet om indledningen af denne procedure, men anmodede alligevel DAI om tilbagebetaling af fællesskabsstøtten med fradrag af de beløb, som i henhold til forskrifterne var blevet udbetalt til de ovennævnte producenter; idet organet begrundede dette med, at DAI ikke inden for den i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2499/82 fastsatte frist havde fremlagt bevis for, at den i artikel 5, stk. 1, første afsnit, omhandlede mindsteopkøbspris var blevet betalt til de øvrige producenter inden for fristen på 90 dage efter levering til destilleriet, jf. forordningens artikel 9, stk. 1. For det tilfælde, at støtten ikke blev tilbagebetalt af DAI, anmodede AIMA desuden Assedile om udbetaling af sikkerhedsstillelsen.
- 24 På anmodning fra DAI afsagde Pretore di Terralba (Italien) den 26. juli 1984 en kendelse om foreløbige forholdsregler; hvorved der blev nedlagt forbud mod, at Assedile udbetalte sikkerhedsstillelsen til AIMA. DAI blev samtidig pålagt at anlægge en justificationssag inden 60 dage.
- 25 I september 1984 anlagde DAI en sådan sag ved Tribunale civile di Roma (Italien). DAI nedlagde bl.a. påstand om, at det blev fastslået, at producenterne var de endelige modtagere af sikkerhedsstillelsen, inden for de beløb, som de havde krav på, subsidiært at det blev fastslået, at AIMA højst kunne gøre krav gældende på den resterende del af prisen, som DAI endnu ikke havde udbetalt til producenterne. Destilleriet gjorde gældende, at det havde udbetalt ca. halvdelen af den forudbetaling, det havde modtaget fra AIMA, til producenterne. Tribunale civile di Roma fremhæver dog i sin dom af 27. januar 1989, at DAI ikke over for retten havde gjort gældende, at destilleriet havde foretaget disse betalinger inden for den frist, som var fastsat i forordning nr. 2499/82 (jf. præmis 30 nedenfor). DAI foreslog, at Domstolen blev forelagt præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af de gældende fællesskabsforordninger og gjorde gældende, at destilleriet ikke havde gjort sig skyldig i misligholdelse, idet der forelå umulighed med hensyn til opfyldelse af dets

betalingsforpligtelser. DAI gjorde endvidere gældende, at sikkerhedsstillelsen skulle garantere betaling af mindsteopkøbsprisen til producenterne, i forhold til den leverede produktion, i tilfælde af, at destilleriet misligholdt sine forpligtelser. DAI anførte, at det fulgte af gældende fællesskabsret, at støtten, hvis den blev tilbagebetalt til AIMA, skulle tilbageføres til det kompetente fællesskabsorgan. Producenternes chancer for at få støtten udbetalt ville således — trods deres subjektive ret hertil — blive hindret som følge af tredjemands handlinger (dvs. en anden juridisk person end DAI).

26 Justifikationssagen var anlagt mod Assedile og AIMA, og de berørte producenter — dvs. sagsøgerne i denne sag, et andet vinkooperativ og en sammenslutning af vinkooperativer — indtrådte i sagen.

27 Det følger af dom afsagt den 27. januar 1989 af Tribunale civile di Roma, at DAI ud af de tolv kontrakter om køb af vin, som var indgået af DAI og godkendt i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1 i forordning nr. 2499/82, kun havde fremlagt bevis som omhandlet i fællesskabsbestemmelserne for betaling af mindsteopkøbsprisen til tre producenter. Disse betalinger beløb sig til i alt 111 602 075 ITL. AIMA havde gjort gældende, at DAI bortset fra disse tre producenter ikke havde betalt mindsteopkøbsprisen til producenterne, at DAI under alle omstændigheder ikke havde ført bevis for, at betalingen var sket inden for den frist, som er fastsat i artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 2499/82, og endelig, at DAI ikke havde fremlagt dette bevis inden for den i forordningens artikel 9, stk. 2, fastsatte frist. AIMA havde i denne forbindelse understreget, at »sikkerheden i henhold til artikel 11 i den omhandlede forordning skulle inddrages i sin helhed, og at de producenter, som ikke var blevet betalt, følgelig ikke kunne gøre krav gældende over for destilleriet [...]«. AIMA fremsatte herefter modkrav med påstand om, at Assedile blev tilpligtet at udbetale sikkerheden på 1 047 084 185 ITL med tillæg af renter til AIMA.

28 Intervenienterne i sagen for Tribunale civile di Roma tilsluttede sig DAI's opfattelse (jf. præmis 25 ovenfor). De gjorde gældende, at de beløb, som var omfattet af den af Assedile afgivne garanti, tilkom dem i forhold til den leverede vin. De nedlagde

derfor påstand om, at Assedile blev tilpligtet at betale dem et beløb svarende til deres ubetalte fordringer på DAI inkl. godtgørelse for devaluering og med tillæg af renter, subsidiært, at AIMA blev tilpligtet at betale dem disse beløb. Sagsøgerne i denne sag gjorde navnlig gældende, at de ubetalte fordringer, som støttedes på kontrakter, der var godkendt i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 2499/82, beløb sig til 106 571 589 ITL for Cantina sociale di Dolianova, til 79 483 181 ITL for Cantina Trexenta, til 506 921 061 ITL for Cantina sociale Marmilla, til 192 954 189 ITL for Cantina sociale Santa Maria La Palma og til 54 812 419 ITL for Cantina sociale del Vermentino.

29 I mellemtiden havde Tribunale d'Oristano ved dom af 27. februar 1986 erklæret DAI konkurs.

30 I dom af 27. januar 1989 fastslog Tribunale civile di Roma følgende:

»Forordning [...] nr. 2499/82 betinger retten til at modtage støtte af, at de fastsatte strenge frister og betingelser overholdes, idet manglende overholdelse af disse frister og betingelser medfører en hel eller delvis tilbagesøgning af den forudbetalte støtte.

Destillerierne er — i henhold til den procedure, som [Den Italienske Republik] har valgt [proceduren i artikel 9 i forordning nr. 2499/82] — de umiddelbare støttemodtagere, mens producenterne af vin og vindruer er de endelige modtagere af støtten.

Det følger af det ovenfor anførte, at fortolkningen af den omhandlede forordning er klar, og at det ikke er nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.

[...]

For så vidt angår forholdet mellem Assedile og AIMA er det i [kautionsdokumentet udstedt af Assedile] i § 2 i de almindelige forsikringsbetingelser bestemt, at Assedile over for AIMA stiller sikkerhed for tilbagebetaling af de beløb, som medkontrahenten [DAI] måtte blive AIMA skyldig, dog højst for det forsikrede beløb (dvs. 1 169 040 262 ITL), som hel eller delvis tilbagebetaling af den forudbetaling, AIMA har foretaget, i tilfælde af, at det konstateres, at der ikke forelå nogen ret til den særlige støtte til destillation for så vidt angår alle eller en del af de mængder, som var anført i anmodningen om forudbetaling eller i kontrakten om destillation.

§ 3 bestemmer, at AIMA skal fremsætte anmodningen om tilbagebetaling af det uretmæssigt modtagne beløb over for DAI, som er forpligtet til at udbetale det forlangte beløb inden 15 dage. Hvis anmodningen ikke er blevet efterkommet ved udløbet af denne frist, kan AIMA anmode selskabet [Assedile] om udbetaling af dette beløb, og selskabet er forpligtet til at foretage denne udbetaling inden 15 dage efter modtagelsen af anmodningen uden at kunne gøre nogen form for indsigelser.

Ifølge § 4 indtræder selskabet [Assedile] inden for det udbetalte beløb i alle rettigheder og indsigelser, AIMA måtte kunne gøre gældende over for kontraktparten og dennes successorer, samt i sager anlagt af AIMA mod de nævnte parter.

De nævnte kontraktbestemmelser forekommer klare og letforståelige: Det står navnlig fast, at garantien er afgivet til fordel for AIMA og ikke til fordel for andre personer, herunder f.eks. producenterne, og at disse derfor ikke kan gøre krav på garantisummen gældende over for Assedile.

Ligeledes bemærkes, at det klart fremgår af § 3, som fastsætter selskabets [Assediles] forpligtelse til at betale inden for en frist på 15 dage efter modtagelse af den sikredes anmodning om betaling, at der ikke kan rejses indsigelser over for den sikrede, der ikke har modtaget betaling fra sin debitor.

For det tilfælde, at det måtte antages, at det forud for enhver udbetaling under garantien skal være fastslået, at retten til støtte til destillation (helt eller delvist) ikke foreligger, bemærkes, at denne ret uden tvivl er bortfaldet som følge af, at sagsøgeren DAI ikke har overholdt de frister og betingelser, som er fastsat i fællesskabsforordningen.

Det er således godtgjort, at det sagsøgende destilleri har tilsidesat sine forpligtelser i tre henseender, nemlig 1) ved ikke at have betalt mindsteopkøbsprisen til producenterne ud over 110 795 870 ITL (hvilket fremgår af, at der ikke under sagen er fremlagt bevis for udbetaling), 2) ved ikke at have udbetalt støtte til producenterne inden for en frist på 90 dage efter levering af vinen til destilleriet (hvilken frist udløb i juni 1983) og — under alle omstændigheder — 3) ved ikke senest den 1. juni 1984 at have fremsendt bevis for, at det havde gennemført betalingerne. Den sanktion, som er fastsat for denne misligholdelse, består i en inddragelse af hele sikkerheden.

Desuden bemærkes, at retten ikke kan godtage de begrundelser, hvormed destilleriet søger at fralægge sig ansvaret for de ikke gennemførte betalinger (umulighed med hensyn til at foretage betalingerne som følge af, at virksomheden var placeret under tilsyn i forbindelse med betalingsstandsningen, og overholdelse af princippet om ligebehandling af kreditorerne), eftersom udløbet af fristerne for gennemførelse af disse betalinger (juni 1983) og for tilbagebetaling af støtten (juli 1983) ligger forud for den dato, hvor det blev besluttet at indgive anmodning om betalingsstandsning (oktober 1983).

[...]

Følgelig tilkommer der i henhold til de nævnte fællesskabsbestemmelser AIMA en tilbagebetaling på 110 % af den forudbetalte støtte, med fradrag af den støtte, som bevisligt er blevet udbetalt, dvs. 1 047 084 185 ITL (den samlede sum af de kontrakter, for hvilke der ikke er blevet fremlagt bevis for betaling, forhøjet med 10 % — dvs. 1 046 277 980 ITL — med tillæg af forskellen mellem den støtte, for hvilken der er blevet fremlagt bevis for betaling, og den forudbetalte støtte — dvs. 806 205 ITL).

Det bemærkes, at DAI aldrig har bestridt disse beløb: Selv om virksomheden hævder, at den har videreført ca. halvdelen af den opnåede støtte til producenterne, har den aldrig hævdet, og så meget desto mindre bevist, at den har betalt denne støtte inden for de frister, som er fastsat i forordning nr. 2499/82.

[...]

Det bør præciseres, at det sagsøgende destilleri dårligt kan beklage sig over, at de vinkooperativer, som har leveret vin til det, er stødt på vanskeligheder med hensyn til at inddrive deres udeståender, når destilleriet selv har bragt sig i misligholdelse ved at indlede en procedure i henhold til konkurslovgivningen umiddelbart efter at have opnået den fællesskabsstøtte, som skulle videreføres til producenterne.

Vinkooperativerne vil — ligesom kutionisten, hvis han vælger at indtræde i rettighederne — kunne opnå dækning af deres krav i forbindelse med konkursbehandlingen sammen med de øvrige kreditorer og under overholdelse af princippet om ligebehandling af kreditorerne.«

³¹ Den 27. september 1989 iværksatte fire af sagsøgerne i denne sag — med undtagelse af Cantina sociale del Vermentino — appel af denne dom ved Corte d'appello di Roma. Ved dom af 19. november 1991 afviste appelretten sagen med den begrundelse, at appelskriftet ikke som foreskrevet var blevet forkyndt over for DAI's kurator («la curatela fallimentare»), men over for DAI selv, som da var under konkurs, og at der ikke efterfølgende var foretaget en ny, forskriftsmæssig forkyndelse inden for den frist, som den appelretsdommer, der varetog sagens forberedelse («il consigliere istruttore»), havde fastsat herfor.

- 32 I mellemtiden havde Assedile den 16. januar 1990 betalt de skyldige beløb til AIMA.
- 33 Ved dom af 28. november 1994 forkastede den italienske Corte di cassazione den kassationsanke, som de fire sagsøgere i denne sag havde iværksat mod appelrettens dom. Til støtte for kassationsanken havde disse bl.a. gjort gældende, at de havde iværksat appel af den ovennævnte dom fra Tribunale civile di Roma med det formål at få fastslået, at denne var urigtig, ikke i forhold til DAI, men udelukkende i forhold til AIMA og Assedile.
- 34 De fem sagsøgere har i forbindelse med konkursbehandlingen af DAI forskriftsmæssigt foretaget anmeldelser af deres krav i boet.
- 35 Ved skrivelse af 22. januar 1996 anmodede sagsøgerne AIMA om at indfri deres fordringer på DAI, idet de gjorde gældende, at AIMA havde opnået en ulovlig berigelse ved modtagelsen af sikkerheden.
- 36 AIMA afviste dette krav med den begrundelse, at sikkerheden tilkom organet, og at producenterne ikke kunne rejse noget direkte krav mod det om indfrielse af deres fordringer på DAI.
- 37 Den 16. januar 1996 anlagde sagsøgerne ved Tribunale civile di Cagliari (Italien) sag mod AIMA med påstand om, at organet havde opnået en ugrundet berigelse.

- 38 Den 13. november 1996 indgav sagsøgerne en klage til Kommissionen over AIMA's hævdede tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, navnlig forordning nr. 2499/82, og anmodede bl.a. Kommissionen om at opfordre AIMA og Den Italienske Republik til at godtgøre dem de beløb, de ikke havde modtaget i fællesskabsstøtte for vinproduktionsåret 1982/1983.
- 39 Ved skrivelse af 25. juni 1997 meddelte Kommissionen sagsøgerne, at Assedile havde udbetalt sikkerheden med tillæg af renter til AIMA den 16. januar 1990. Kommissionen tilføjede, at vedkommende interventionsorgan ifølge artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 352/78 skal trække inddraget sikkerhedsstillelse fra EUGFL's udgifter, dvs. at sikkerhedsstillelsen skal regnskabsføres til fordel for EUGFL. Kommissionen præciserede, at dens tjenestegrene ville foretage de nødvendige undersøgelser, bl.a. over for AIMA, med henblik på at afgøre, hvor den sikkerhedsstillelse, som var blevet inddraget af AIMA, faktisk var endt.
- 40 Efter at have foretaget denne undersøgelse af AIMA's forhold underrettede Kommissionen ved skrivelse af 8. december 1997 sagsøgerne om, at AIMA havde meddelt den, at organet den 21. februar 1991 havde hævet den betalingsanvisning («il vaglia») på 1 047 084 185 ITL, som var blevet udstedt af Assedile den 16. januar 1990, og at organet havde regnskabsført dette beløb — »som formentlig svarede til den stillede sikkerhed« — til fordel for EUGFL i regnskabsåret 1991.
- 41 Ved skrivelse af 23. januar 1998, indgået til Kommissionen den 5. februar 1998, anmodede sagsøgerne denne institution om at udbetale dem et beløb svarende til deres fordringer på DAI, med den begrundelse, at den sikkerhed, som var blevet udbetalt til AIMA, var blevet tilbageført til EUGFL. Sagsøgerne gjorde gældende, at det fulgte af formålet med forordning nr. 2499/82, som var at tilgodese vinproducenterne, at disse skulle anses for de egentlige og eneste modtagere af den støtte, som er omfattet af forordningen. Det valg, som var overladt vedkommende medlemsstat med hensyn til de fremgangsmåder for interventionsorganets udbetaling af støtten, som er omhandlet i forordningens artikel 9 og 10, må ikke bringe opfyldelsen af dette formål i fare. Navnlige skulle den sikkerhed,

destilleriet var forpligtet til at stille i forbindelse med den procedure, som var omhandlet i den nævnte forordnings artikel 9, sikre, at den forebyggende destillation i det hele forløb forskriftsmæssigt, bl.a. for så vidt angik den faktiske udbetaling af støtten til producenterne. Enhver anden fortolkning ville ifølge sagsøgerne udgøre en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, som er sikret ved EF-traktatens artikel 6 (efter ændring nu artikel 12 EF). Denne opfattelse bekræftedes af de forordninger, Kommissionen løbende har udstedt, hvori der er fastsat bestemmelser om forebyggende destillation for de følgende vinproduktionsår, som udtrykkeligt fastslår, at producenten, når destilleriet ikke har betalt denne mindsteopkøbsprisen, kan anmode om udbetaling af støtten direkte fra interventionsorganet.

- 42 Ved skrivelse af 31. juli 1998, underskrevet af generaldirektøren for Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug og fremkommet til sagsøgerne den 14. august 1998 (herefter »den anfægtede skrivelse«), afviste Kommissionen denne anmodning. Kommissionen gjorde gældende, at støtten — i forbindelse med den fremgangsmåde for udbetaling af støtte til destilleriet, som var blevet anvendt i den foreliggende sag — i første række tilfaldt destilleriet som kompensation for den høje opkøbspris på vin. Sikkerheden var stillet til fordel for AIMA, og producenterne kunne ikke gøre noget krav herpå. Det valg, som vedkommende medlemsstat havde mellem denne fremgangsmåde, som var fastlagt i artikel 9 i forordning nr. 2499/82, og fremgangsmåden med direkte udbetaling af støtten til producenten i henhold til forordningens artikel 10, kunne ikke føre til, at disse to bestemmelser skulle undergives en ensartet fortolkning, hvorefter producenterne altid anses for modtagere af støtten. Kommissionen anførte desuden, at forskellen mellem de to ordninger ikke var i strid med ligebehandlingsprincippet, idet den var begrundet i faktiske forskelle (forskellige administrative ordninger og den omstændighed, at antallet af producenter varierer fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket i visse medlemsstater begrundes en centraliseret udbetaling af støtte til destillerierne). Kommissionen understregede, at Tribunale civile di Roma i sin dom af 27. januar 1989, som havde opnået retskraft, havde afvist at anerkende sagsøgernes fordringsrettighed til sikkerheden. Kommissionen udledte heraf, at sagsøgerne ikke havde nogen ret til den sikkerhedsstilling, som var hævet af AIMA, idet en sådan ret heller ikke kunne opstå ved tilbagebetaling af beløbet til Kommissionen. Kommissionen anførte subsidiært, at AIMA's godkendelse af de kontrakter, som var indgået mellem sagsøgerne og DAI, ikke ændrede disses karakter af privatretlige aftaler, hvorfor Kommissionens påståede forpligtelser over for sagsøgerne ikke udsprang af en kontrakt. Følgelig var ethvert krav på Fællesskabet forældet i medfør af artikel 46 i statuten for Domstolen, idet sikkerheden var blevet udbetalt til AIMA den 16. januar 1990 og tilbageført til EUGFL i løbet af regnskabsåret 1991.

- 43 I øvrigt fremgår det af sagsøgernes skriftlige svar på spørgsmål fra Retten, at den sag om ugrundet berigelse, som var anlagt ved Tribunale civile di Cagliari, blev udsat med henblik på at finde en mindelig løsning mellem parterne med hensyn til sagsomkostningerne. Dette skete på grundlag af udfaldet af Kommissionens undersøgelse, som er nævnt ovenfor i præmis 40. Eftersom denne undersøgelse havde vist, at AIMA — i modsætning til, hvad organet havde hævdet før indledningen af den nævnte procedure og under denne procedure — havde tilbageført et beløb svarende til sikkerheden til EUGFL, havde proceduren ifølge sagsøgerne mistet enhver relevans, idet det herefter var klart, at AIMA ikke kunne have opnået nogen ugrundet berigelse.
- 44 Endelig har sagsøgerne i et skriftligt svar på et spørgsmål fra Retten anført, at konkursbehandlingen blev afsluttet i løbet af 2000, og at de havde opnået dividende som privilegerede kreditorer på grund af deres status som landbrugskooperativer, jf. artikel 2751a, stk. 5a, og artikel 2776 i den italienske code civil. De havde i forbindelse med udlodningen opnået betaling af 39 % af deres anmeldte fordringer på DAI. Efter udlodningen beløb den ubetalte del af fordringerne sig til 72 797 022 ITL for så vidt angår Cantina sociale di Dolianova, til 54 412 685 ITL for så vidt angår Cantina Trexenta, til 350 554 208 ITL for så vidt angår Cantina sociale Marmilla, til 133 888 664 ITL for så vidt angår Cantina sociale Santa Maria La Palma og til 37 212 737 ITL for så vidt angår Cantina sociale del Vermentino.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 45 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. oktober 1998 har sagsøgerne anlagt denne sag.

46 Efter indgivelsen af svarskriftet har Retten ved skrivelse af 25. februar 1999 fra justitssekretæren opfordret sagsøgerne til at begrænse replikken til spørgsmålet om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling. Sagsøgerne har efterkommet denne opfordring.

47 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— »Kommissionens beslutning af 31. juli 1998 [...] samt enhver retsakt, som er nævnt i denne beslutning, eller som i hvert fald ligger til grund herfor, er koordineret hermed eller forbundet hermed, erklæres ugyldig i medfør af EF-traktatens artikel 173 og/eller 175 [...]«

— »Det fastslås, at [sagsøgerne] har ret til at modtage den fællesskabsstøtte, som DAI som følge af sin konkurs ikke har udbetalt til dem inden for fristerne, hvilken støtte er blevet tilbagesøgt af AIMA [...] og tilbageført til EUGFL [...]«

— »Kommissionen tilpligtes — som ugrundet berigelse og/eller skadeserstatning i henhold til EF-traktatens artikel 178 — at betale [sagsøgerne en erstatning svarende til deres ubetalte fordringer på DAI, hvilke fordringer er specificeret i stævningen], eventuelt med tillæg af procesrenter fra den 1. januar 1992 eller i det mindste fra den 23. januar 1998, som er datoen for indsendelse af betalingsanmodningen til Kommissionen [...]«

— »Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

48 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært: Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

49 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Anden Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

50 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 14. september 2000.

51 Under dette retsmøde frafaldt sagsøgerne deres anden påstand.

52 Efter retsmødet den 14. september 2000 afsluttede formanden for Anden Afdeling den mundtlige forhandling og udsatte sagen i tre måneder med henblik på, at parterne kunne genoverveje sagen.

- 53 Ved skrivelse af 14. december 2000 meddelte Kommissionen, at der ikke havde kunnet findes en mindelig løsning på sagen.
- 54 Retten har ved afgørelse af 18. september 2001 genåbnet den mundtlige forhandling for som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse som omhandlet i artikel 64 i Rettens procesreglement at stille en række skriftlige spørgsmål til parterne. Kommissionen besvarede disse spørgsmål i et processkrift indgivet til Rettens Justitskontor den 16. november 2001. Sagsøgerne fremsatte deres bemærkninger til Kommissionens svar i et processkrift indgivet til Rettens Justitskontor den 27. juni 2003.
- 55 I mellemtiden er sammensætningen af Rettens Anden Afdeling blevet ændret som følge af, at mandatet for et af Rettens medlemmer er udløbet.
- 56 Retten (Anden Afdeling) har tilsagt parterne til et nyt retsmøde og opfordret sagsøgerne til skriftligt at besvare nye spørgsmål inden dette retsmøde. Sagsøgerne har efterkommet denne anmodning i et processkrift indgivet til Rettens Justitskontor den 5. januar 2004.
- 57 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 10. februar 2004.

Retlig vurdering

A — *Formaliteten vedrørende annullations- og passivitetssøgsmålet*

Parternes argumenter

- 58 Kommissionen har for det første gjort gældende, at annullationspåstanden, som er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF),

skal afvises, eftersom den anfægtede skrivelse af 31. juli 1998 ikke har karakter af en beslutning. Kommissionen har ikke i denne skrivelse afslået at betale de forlangte beløb, men har blot anført, at den ikke havde beføjelse til at gribe ind eller til at vedtage en beslutning vedrørende den omhandlede betaling. Denne beføjelse tilkommer de nationale interventionsorganer, som skal foretage udbetaling af støtte omfattet af forordning nr. 2499/82.

- 59 Det eneste element af en beslutning, som er indeholdt i den anfægtede skrivelse, vedrører sagens henlæggelse. Der er imidlertid tale om en udelukkende intern og administrativ beslutning, som ikke er bebyrdende i forhold til sagsøgerne.
- 60 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at den påstand, som er nedlagt med hjemmel i EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF), ligeledes skal afvises, eftersom sagsøgerne ikke forudgående har opfordret den til at handle. Selv om det antages, at skrivelsen af 23. januar 1998 kan anses for en opfordring til at handle, hvilket Kommissionen bestrider, er passivitetssøgsmålet anlagt for sent. I modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, er det nemlig opfordringen til at handle, som udgør udgangspunktet for beregningen af de processuelle frister.
- 61 Sagsøgerne har for det første gjort gældende, at annullationspåstanden skal antages til realitetsbehandling. Indholdet af den anfægtede skrivelse viser, at denne har karakter af en beslutning, idet den dels indebærer et afslag på sagsøgernes anmodning af 23. januar 1998, dels en henlæggelse af sagen. Sagsøgerne gør gældende, at anmodningen af 23. januar 1998 var klar og begrundet i de faktiske og retlige omstændigheder, samt at den var uafviselig. Anmodningen fulgte desuden efter en lang periode, hvor sagen var blevet undersøgt. Efter den omhandlede undersøgelse har Kommissionen ved den omhandlede skrivelse meddelt afslag på anmodningen og har angivet de faktiske og retlige grunde til dette afslag.
- 62 Sagsøgerne har desuden anført, at annullationspåstanden skal antages til realitetsbehandling, også selv om den anfægtede skrivelse — i modsætning til sagsøgernes

opfattelse — ikke måtte kunne anses for en egentlig beslutning, idet påstanden ikke kun omfatter denne skrivelse, men ligeledes »enhver retsakt, som er nævnt i [denne skrivelse], eller som i hvert fald ligger til grund herfor, er koordineret hermed eller forbundet hermed«. Annullationssøgsmålet må således anses for at omfatte »den anfægtede negative foranstaltning bestående i undladelsen af at træffe en positiv beslutning for så vidt angår den anmodning, som på det tidspunkt var blevet indgivet af kooperativerne med samme begrundelse«. Dette søgsmål er ifølge sagsøgerne anlagt i overensstemmelse med procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), som blot bestemmer, at stævningen skal indeholde »søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene«.

- 63 Sagsøgerne har for det andet anført, at påstanden om, at Kommissionen har undladt at »vedtage den positive foranstaltning, der var indgivet anmodning til den om«, hvilken påstand har hjemmel i EF-traktatens artikel 175, ligeledes skal antages til realitetsbehandling. Sagsøgerne har gjort gældende, at den søgsmålsfrist på to måneder, som gælder, når en fællesskabsinstitution ikke tager stilling efter at være blevet opfordret til at handle, løber fra den dato, hvor det står klart, at institutionen vil forholde sig passivt. Ifølge sagsøgerne er Kommissionens passivitet først blevet åbenbar efter dens skrivelse af 31. juli 1998, hvorved den meddelte afslag på den anmodning, som var fremsat i skrivelser af 23. januar 1998. Situationen havde ikke tidligere været afklaret. Under telefonsamtaler med sagsøgernes advokat i månederne efter, at Kommissionen havde modtaget den ovennævnte anmodning, havde en embedsmand i Generaldirektoratet for Landbrug således forsikret om, at sagen blev undersøgt af Kommissionens tjenestegrene, og at en beslutning ville blive truffet inden udgangen af sommeren 1998. Sagsøgerne har foreslået, at Retten i givet fald indkalder hr. Petrucci som vidne med henblik på at bekræfte disse oplysninger.

Retten bemærkninger

Formaliteten vedrørende annullationssøgsmålet

- 64 Med henblik på afgørelsen af, om annullationssøgsmålet kan antages til realitetsbehandling, må der foretages en undersøgelse af den anfægtede skrivelser

beskaffenhed. Det er nemlig ikke tilstrækkeligt, at en skrivelse er blevet fremsendt af en fællesskabsinstitution som svar på en anmodning fra skrivers adressat, for at denne skrivelse kan anses for en beslutning som omhandlet i traktatens artikel 173 (efter ændring nu artikel 230 EF). Det fremgår af Domstolens faste praksis, at kun afgørelser, der skaber bindende retsvirkninger, som kan berøre den pågældende sagsøgers interesser, kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (Domstolens dom af 14.1.1993, sag C-257/90, Italsolar mod Kommissionen, Sml. I, s. 9, præmis 21, Rettens kendelse af 4.10.1996, sag T-5/96, Sveriges Betodlares og Henriksen mod Kommissionen, Sml. II, s. 1299, præmis 26, og af 11.12.1998, sag T-22/98, Scottish Soft Fruit Growers mod Kommissionen, Sml. II, s. 4219, præmis 34).

65 I den foreliggende sag skal det således først og fremmest undersøges, om den anfægtede skrivelse, i den retlige sammenhæng, hvori den indgår, kunne skabe sådanne virkninger, for så vidt som den indebar et afslag på sagsøgerens anmodning, som i det væsentlige gik ud på, at Kommissionen skulle udbetale det beløb, de ikke havde modtaget i fællesskabsstøtte i henhold til forordning nr. 2499/82 for vin leveret med henblik på forebyggende destillation i vinproduktionsåret 1982/1983, direkte til sagsøgerne (jf. præmis 41 og 42 ovenfor).

66 I denne forbindelse bemærkes, at ifølge de regler, som gælder for forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det de sidstnævnte, så længe der ikke er vedtaget modstående bestemmelser i fællesskabsretten, at sikre gennemførelsen af Fællesskabets retsfor skrifter inden for deres område, navnlig for så vidt angår den fælles landbrugspolitik. Nærmere bestemt påhviler gennemførelsen af EF-bestemmelserne om de fælles markedsordninger de hertil udpegede nationale organer. Kommissionens tjenestegrene har ingen kompetence til at træffe afgørelser om gennemførelse af de nævnte bestemmelser (Rettens kendelse af 21.10.1993, forenede sager T-492/93 og T-492/93 R, Nutral mod Kommissionen, Sml. II, s. 1023, præmis 26, og Rettens dom af 15.9.1998, sag T-54/96, Oleifici Italiani og Fratelli Rubino mod Kommissionen, Sml. II, s. 3377, præmis 51).

- 67 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forordning nr. 2499/82, at selv om den finansielle byrde i forbindelse med den forebyggende destillation i sidste ende skal bæres af Fællesskabet, påhviler det de nationale interventionsorganer (i dette tilfælde AIMA) at sikre udførelsen inden for deres område af den forebyggende destillation i overensstemmelse med bestemmelserne i den nævnte forordning.
- 68 Navnlige er det i henhold til forordning nr. 2499/82 interventionsorganerne, der:
- efterprøver og godkender de kontrakter, som indgås mellem vinproducenterne og destillerierne (forordningens artikel 1, stk. 3, og artikel 3)
 - udbetaler fællesskabsstøtten, eller på visse betingelser forudbetaler et beløb svarende til støtten (forordningens artikel 6, artikel 9, stk. 2, og artikel 11)
 - i givet fald tilbagesøger beløb, som er udbetalt uretmæssigt i støtte eller forudbetalt støtte (forordningens artikel 9, stk. 2, og artikel 11, stk. 3).
- 69 Forordning nr. 2499/82 tildeler derimod ikke Kommissionen nogen kompetence til at gribe ind i de nationale interventionsorganers gennemførelse af den forebyggende destillation. Det fremgår nemlig af denne forordning, at Kommissionen udelukkende kunne tage de foranstaltninger, som var gennemført af de nationale organer, til efterretning, idet forordningens artikel 21 pålagde medlemsstaterne en pligt til inden for de fastsatte frister at give Kommissionen meddelelse om de mængder vin, der var

anført i godkendte kontrakter om destillation, om de destillerede mængder vin og mængderne af opnåede produkter samt om de tilfælde, hvor destilleriet ikke havde opfyldt sine forpligtelser, og om, hvilke foranstaltninger der var truffet som følge heraf.

- 70 På denne retlige baggrund havde Kommissionen i intet tilfælde kompetence til at imødekomme en anmodning som den, sagsøgerne i den foreliggende sag havde indgivet til den, om udbetaling fra Kommissionen af støtte, som visse vinproducenter angiveligt havde krav på i medfør af forordning nr. 2499/82.
- 71 Det følger heraf, at afslaget på denne anmodning i den anfægtede skrivelse og den heraf følgende henlæggelse af sagen ikke har kunnet ændre sagsøgernes retsstilling. Skrivelsen har således ikke karakter af en beslutning og er dermed ikke en retsakt, som kan anfægtes i medfør af traktatens artikel 173 for så vidt angår det heri indeholdte afslag på at udbetale den ansøgte fællesskabsstøtte til sagsøgerne.
- 72 Det skal dernæst også undersøges, om påstanden om annullation af den anfægtede skrivelse kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som denne skrivelse kan forstås som et afslag på en implicit anmodning fra sagsøgerne om, at Kommissionen foretog en ændring af bestemmelserne i forordning nr. 2499/82 med henblik på at bringe disse i overensstemmelse med det ligebehandlingsprincip, forordningen henviser til.
- 73 I den nævnte skrivelse har Kommissionen ikke begrænset sig til at redegøre nærmere for anvendelsen af ordningen for udbetaling af fællesskabsstøtte gennem AIMA i henhold til de relevante bestemmelser i forordning nr. 2499/82, bl.a. for så vidt angår det nationale interventionsorgans inddragelse af den sikkerhed, destilleriet havde stillet med henblik på at opnå en forudbetaling af støtten, såfremt det ikke opfyldte sine forpligtelser.

- 74 Den anfægtede skrivelse indeholder nemlig ligeledes Kommissionens stillingtagen til spørgsmålet, om den ordning for støtteudbetaling, som er indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet.
- 75 Retten skal i denne forbindelse fastslå, at selv om det antages, for det første, at sagsøgernes skrivelse af 23. januar 1998 kan udlægges således, at den indeholder en anmodning om, at Kommissionen foretager en ændring med tilbagevirkende kraft af forordning nr. 2499/82 med henblik på at sikre udbetalingen af fællesskabsstøtte til de berørte producenter, hvilket dog ikke udtrykkeligt fremgår af ordlyden af denne skrivelse, og for det andet, at den anfægtede skrivelse følgelig kan forstås som et afslag på en sådan anmodning, må påstanden om annullation af den sidstnævnte skrivelse alligevel afvises som følge af sagsøgernes manglende søgsmålskompetence.
- 76 Det følger nemlig af fast retspraksis, at et søgsmål, der er anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af Kommissionens afslag på med tilbagevirkende kraft at korrigere en retsakt, afvises, såfremt den krævede korrektion skulle have været foretaget via en almengyldig forordning (kendelsen i sagen Sveriges Betodlares og Henrikson mod Kommissionen, præmis 28, og i sagen Scottish Soft Fruit Growers mod Kommissionen, præmis 41).
- 77 I den foreliggende sag bemærkes, at forordning nr. 2499/82 har almengyldig karakter, eftersom den vedrører alle vinproducenter og destillerier i Fællesskabet og på generel og abstrakt vis fastsætter bestemmelser vedrørende den forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983. På denne baggrund bemærkes, at en ændring af denne forordning under alle omstændigheder kun kunne foretages via en almengyldig forordning.
- 78 Af de ovennævnte grunde skal påstanden om annullation af den anfægtede skrivelse afvises.

- 79 For så vidt angår sagsøgernes påstand om annullation af enhver retsakt, som er nævnt i den anfægtede skrivelse, eller som ligger til grund herfor, er koordineret hermed eller forbundet hermed, er det tilstrækkeligt at bemærke, at genstanden for denne påstand ikke er tilstrækkeligt klart præciseret, og at den derfor som anført af Kommissionen ligeledes skal afvises, jf. procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).
- 80 Det følger heraf, at annullationspåstanden i det hele skal afvises.

Formaliteten vedrørende passivitetssøgsmålet

- 81 Hvad for det andet angår den retsstridige passivitet, Kommissionen ifølge sagsøgerne har udvist ved at undlade at udstede en beslutning om tildeling af den omhandlede fællesskabsstøtte til sagsøgerne, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen, som allerede fastslået i præmis 70 ovenfor, ikke havde kompetence til at vedtage en sådan beslutning. Passivitetssøgsmålet, som er anlagt på grundlag af EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF), skal derfor afvises, for så vidt som det er anlagt til prøvelse af denne undladelse, idet det ikke kan bebrejdes Kommissionen, at den ikke har truffet en anden afgørelse end en henstilling eller udtalelse som omhandlet i traktatens artikel 175, stk. 3 (jf. f.eks. dommen i sagen Italsolar mod Kommissionen, præmis 30). Hertil kommer, at passivitetssøgsmålet, som er anlagt den 12. oktober 1998, som anført af Kommissionen under alle omstændigheder er anlagt for sent, når det lægges til grund, at sagsøgernes skrivelse af 23. januar 1998, som indgik til Kommissionen den 5. februar 1998, indeholdt en klar opfordring til at vedtage en beslutning om tildeling af den omhandlede støtte til sagsøgerne. Kommissionen skulle således i henhold til traktatens artikel 175, stk. 2, have taget stilling inden den 5. april 1998, og passivitetssøgsmålet skulle være anlagt senest den 15. juni 1998, når forlængelsen af fristen under hensyn til afstanden tages i betragtning.

82 Det skal i øvrigt bemærkes, at selv om det antages, at den her omhandlede påstand kan læses således, at den hævdede passivitet består i Kommissionens formodede afslag på at vedtage en forordning om ændring med tilbagevirkende kraft af forordning nr. 2499/82, med henblik på at sikre betaling af fællesskabsstøtten til de berørte producenter, skal passivitetssøgsmålet ligeledes afvises. I den foreliggende sag kan sagsøgernes skrivelse af 23. januar 1998 nemlig ikke forstås som en opfordring til at handle som omhandlet i traktatens artikel 175, stk. 2, idet sagsøgerne heri ikke klart har anmodet Kommissionen om at ændre forordning nr. 2499/82 med henblik på at bringe denne forordning i overensstemmelse med de principper, den henviser til. Desuden er privatpersoner, som ikke er berettigede til at anfægte lovligheden af en retsakt, heller ikke berettigede til at indbringe et passivitetssøgsmål for Domstolen efter at have rettet en opfordring til en fællesskabsinstitution om at udstede en retsakt (Domstolens dom af 26.4.1988, forenede sager 97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, Asteris mfl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181, præmis 17). Ændringen af forordning nr. 2499/82 forudsatte som allerede fastslået (jf. præmis 77 ovenfor) vedtagelse af en almengyldig retsakt.

83 Det følger heraf, at passivitetssøgsmålet skal afvises.

B — Erstatningssøgsmålet og påstanden om tilbagesøgning af en ugrundet berigelse

Formaliteten vedrørende påstanden om tilbagesøgning af en ugrundet berigelse

84 Sagsøgernes subsidiære påstand om, at Kommissionen tilpligtes at udbetale dem den omhandlede fællesskabsstøtte som tilbagesøgning af en ugrundet berigelse, må umiddelbart afvises, idet der blandt de søgsmålsadgange, som er foreskrevet i traktaten, ikke er fastsat nogen mulighed for at anlægge et søgsmål om ugrundet berigelse. Dette er dog ikke til hinder for, at anbringendet om tilsidesættelse af

princippet om forbud mod ugrundet berigelse vil kunne tiltrædes, idet den nævnte subsidie påstand kan forstås således, at sagsøgerne bl.a. har påberåbt sig dette princip til støtte for deres erstatningspåstand (jf. præmis 159-164 nedenfor).

Formaliteten vedrørende erstatningssøgsmålet

Parternes argumenter

85 Kommissionen har fremført tre grunde til, at erstatningssøgsmålet skal afvises. For det første har den gjort gældende, at der i forbindelse med administrationen af de støtteforanstaltninger, som er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugs-politik, ikke består noget direkte forhold mellem Fællesskabet og de økonomiske aktører. I den foreliggende sag har Kommissionen således ikke udvist nogen adfærd, der opfylder betingelserne for et søgsmål ved Domstolen i medfør af EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF) (Domstolens dom af 10.5.1978, sag 132/77, Exportation des sucres mod Kommissionen, Sml. s. 1061, af 12.12.1979, sag 12/79, Wagner Agrarhandel mod Kommissionen, Sml. s. 3657, og af 27.3.1980, sag 133/79, Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen, Sml. s. 1299).

86 Kommissionen har i denne forbindelse som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen gjort gældende, at sagsøgerne ikke til støtte for deres erstatningspåstand har påberåbt sig, at forordning nr. 2499/82 er ulovlig. De har alene — først for de nationale domstole og herefter for Retten — anfægtet den fortolkning af de relevante bestemmelser i forordningen, som er blevet anlagt af de italienske myndigheder og af Kommissionen i dens skrivelse af 31. juli 1998.

- 87 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at sagsøgerne ydes en effektiv domstolsbeskyttelse ved de nationale domstole. De kunne navnlig have anlagt en sag med påstand om betaling mod interventionsorganet ved de nationale domstole, jf. Domstolens dom af 12.4.1984, Unifrex mod Kommissionen og Rådet (sag 281/82, Sml. s. 1969, præmis 11).
- 88 I den foreliggende sag kunne sagsøgerne desuden, under den sag om ugrundet berigelse, de havde anlagt mod AIMA ved Tribunale civile di Cagliari, have foreslået den nationale ret at forelægge et præjudicielt spørgsmål i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF), med henblik på at give Domstolen mulighed for at undersøge gyldigheden af de omhandlede fællesskabsbestemmelser.
- 89 Under retsmødet den 10. februar 2004 har Kommissionen som svar på spørgsmål fra Retten understreget, at der i den italienske retsorden er fastsat tilstrækkelige retsmidler, som giver mulighed for, at de berørte producenter kan få AIMA dømt til at betale den fællesskabsstøtte, som er fastsat ved forordning nr. 2499/82. Sagsøgerne fik ikke medhold i de påstande, de havde nedlagt for Tribunale civile di Roma, eftersom denne sag vedrørte den sikkerhed, DAI havde stillet til fordel for AIMA, og dermed ikke den subjektive ret til fællesskabsstøtten, som sagsøgerne hævder at have. Sagsøgerne burde desuden, på baggrund af deres aftalelignende forhold til AIMA, snarere have anlagt en sag med påstand om betaling mod dette organ end en sag om ugrundet berigelse som den, der blev anlagt ved Tribunale civile di Cagliari. En sag ved de nationale domstole med påstand om betaling, eventuelt baseret på forordning nr. 2499/82's påståede ugyldighed, kunne have været anlagt før konkursbehandlingen blev afsluttet. Den omstændighed, at sikkerheden er blevet tilbagebetalt — hvilken omstændighed er blevet påberåbt af sagsøgerne til støtte for, at denne sag om erstatning uden for kontraktforhold kan antages til realitetsbehandling — betyder ikke, at en sådan sag med påstand om betaling bliver uden virkning. Den er således ikke til hinder for, at den italienske ret kan dømme AIMA til at betale sagsøgerne den omhandlede fællesskabsstøtte efter en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af de relevante bestemmelser i forordning nr. 2499/82, såfremt Domstolen måtte fastslå, at visse af disse bestemmelser er ugyldige. Kommissionen har i denne forbindelse påberåbt sig Rettens kendelse af 25.4.2001, Coillte Teoranta mod Kommissionen (sag T-244/00, Sml. II, s. 1275).

- 90 Kommissionen har for det tredje anført, at erstatningspåstanden under alle omstændigheder skal afvises i medfør af artikel 46 i statuten for Domstolen, som finder anvendelse på sagsbehandlingen ved Retten i medfør af samme stats artikel 53, og hvorefter krav om erstatning uden for kontraktforhold forældes fem år efter, at den omstændighed, som ligger til grund for kravet, er indtrådt.
- 91 Denne forældelsesfrist begynde ifølge Kommissionen at løbe fra det tidspunkt, hvor sagsøgerne fik kendskab til det skadevoldende forhold. I den foreliggende sag består dette forhold i den urigtige anvendelse af fællesskabsbestemmelserne eller i disses retsstridighed, hvilket sagsøgerne fik kendskab til senest på tidspunktet for denne anvendelse. Hverken afgørelsen fra Tribunale civile di Roma af 27. januar 1989 eller de senere domme fra Corte d'appello di Roma og Corte di cassazione har kunnet afbryde denne forældelse.
- 92 Kommissionen har i denne forbindelse påpeget, at det tab, sagsøgerne har påberåbt sig, består i den manglende betaling af prisen for vin solgt til DAI, hvilken pris skulle have været betalt til dem senest i juni 1983. Erstatningspåstanden vedrører således faktiske omstændigheder, som har fundet sted i 1983. Da sagen først er anlagt den 12. oktober 1998, er kravet forældet.
- 93 Selv om det måtte anerkendes — hvilket Kommissionen bestrider — at forældelsesfristen løber fra det tidspunkt, hvor det blev klart, at sagsøgerne ikke kunne få medhold i de sager, som var anlagt ved de nationale domstole, må i denne forbindelse datoen for afsigelse af dommen fra Tribunale civile di Roma den 27. januar 1989 lægges til grund. Dette er nemlig den eneste materielle afgørelse, som vedrører sagsøgerne. Corte d'appello di Roma har »afvist« den appel, som var iværksat mod Tribunale civile di Romas dom, fordi den ikke var forskriftsmæssigt forkyndt, og Corte di cassazione har stadfæstet Corte d'appello di Romas dom. Kommissionen har sammenlignet den procedurefejl, som sagsøgerne begik under appelsagen, med det for sene anlæg af et søgsmål efter udløbet af den herfor fastsatte frist. Kravet om erstatning uden for kontraktforhold blev derfor forældet i januar 1994.

- 94 Til sagsøgernes påstand om, at det skadevoldende forhold består i, at AIMA har regnskabsført sikkerheden til fordel for EUGFL, har Kommissionen anført, at denne sikkerhed vedrører forholdet mellem DAI og AIMA, og ikke forholdet mellem sagsøgerne og DAI. Den regnskabsmæssige disposition, som vedrører sikkerheden, vedrører desuden forholdet mellem EUGFL og AIMA, men har ikke nogen materiel betydning for sagsøgernes eventuelle krav mod Kommissionen.
- 95 Selv om det måtte anerkendes, at den omstændighed, at sikkerheden er blevet regnskabsført til fordel for EUGFL, er en uregelmæssighed, som kan tilskrives Kommissionen, er erstatningskravet forældet. Sagsøgerne havde nemlig allerede forud herfor kendskab hertil, idet dette er udtrykkeligt fastsat i fællesskabsbestemmelserne. Kommissionen har desuden under retsmødet den 10. februar 2004 gjort gældende, at det fremgår af dommen fra Tribunale civile di Roma af 27. januar 1989, at DAI havde anført, at AIMA skulle tilbagebetale sikkerheden til det kompetente fællesskabsorgan.
- 96 Sagsøgerne mener derimod ikke, at det i denne sag fremsatte erstatningskrav er forældet i medfør af statuttens artikel 46.
- 97 Sagsøgerne har anført, at forældelse ikke kan gøres gældende over for skadelidte, der først på et senere tidspunkt har fået kendskab til det forhold, der er årsag til skaden, og derfor ikke inden forældelsesfristens udløb har haft rimelig tid til at indgive en stævning (Domstolens dom af 7.11.1985, sag 145/83, Adams mod Kommissionen, Sml. s. 3539, præmis 50).
- 98 I den foreliggende sag har sagsøgerne først efter Kommissionens skrivelse af 31. juli 1998 fået kendskab til, at AIMA i hvert fald delvist havde viderebetalt sikkerheden til Kommissionen. De anmodede derfor Kommissionen om at udbetale dem den omhandlede fællesskabsstøtte som godtgørelse for den ugrundede berigelse eller

som erstatning i medfør af traktatens artikel 178 og 215 (nu henholdsvis artikel 235 EF og 288 EF) for det tab, de angiveligt havde lidt.

- 99 I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, har sagsøgerne ikke kunnet have kendskab til, at den omhandlede støtte var blevet regnskabsført til fordel for EUGFL. Det var først efter den undersøgelse, Kommissionen foretog af AIMA's forhold på foranledning af en klage fra sagsøgerne, at Kommissionen selv blev underrettet om denne tilbageførsel. Sagsøgerne har desuden anført, at selv om pligten til tilbageførsel til Kommissionen af et beløb svarende til sikkerheden følger af fællesskabsbestemmelserne, som i øvrigt er vanskeligt forståelige, er det henset til AIMA's adfærd på ingen måde sikkert, at denne forpligtelse er blevet overholdt i den foreliggende sag. I deres skriftlige svar på spørgsmål fra Retten og under retsmødet den 10. februar 2004 har sagsøgerne i denne forbindelse understreget, at AIMA aldrig havde erklæret, at sikkerheden er blevet udbetalt til Kommissionen. AIMA havde tværtimod før og under retssagen for Tribunale civile di Cagliari hævdet, at organet havde ret til sikkerheden.
- 100 Sagsøgerne har for alle tilfældes skyld anført, at selv om det lægges til grund, at den hændelse, som har givet grundlag for erstatningssagen, har fundet sted den 31. december 1991, hvor AIMA tilbageførte et beløb svarende til sikkerheden, er femårsfristen blevet afbrudt, enten ved skrivelsen af 22. januar 1996, hvorved sagsøgerne anmodede AIMA om at betale dem et beløb svarende til den omhandlede støtte, eller ved skrivelsen af 13. november 1996, hvorved sagsøgerne indgav en klage til Kommissionen med henblik på at opnå betaling af dette beløb.

Retten's bemærkninger

- 101 Det, der skal undersøges, er de tre af Kommissionen fremførte grunde til, at erstatningssøgsmålet skal afvises, nemlig for det første, at den anfægtede adfærd ikke

kan tilregnes Fællesskabet, for det andet, at der foreligger effektive nationale retsmidler, og for det tredje, at sagen er forældet i medfør af artikel 46 i Domstolens statut.

1. Anbringendet om, at den anfægtede adfærd ikke kan tilregnes Fællesskabet

102 For så vidt som dette erstatningssøgsmål vedrører anvendelsen af fællesskabsbestemmelser, hvis gennemførelse som allerede fastslået (jf. præmis 67 ovenfor) påhviler de nationale kompetente organer, skal det i henhold til retspraksis undersøges, om den angiveligt ulovlige adfærd, sagsøgerne har gjort gældende til støtte for deres påstand, hidrører fra en fællesskabsinstitution og ikke kan tilskrives det nationale organ (Domstolens dom i sagen *Exportation des sucres* mod Kommissionen, præmis 27, og i sagen *Sucrimex og Westzucker* mod Kommissionen, præmis 16 og 22-25, samt dom af 26.2.1986, sag 175/84, *Krohn* mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 19).

103 Med dette formål for øje skal der først foretage en nøjagtig beskrivelse på den konkrete retlige og faktiske baggrund af den adfærd, som sagsøgerne bebrejder Kommissionen, og som har ført dem til som et subsidiært retsmiddel at anlægge det her omhandlede søgsmål i henhold til EF-traktatens artikel 178.

104 Det bemærkes, at selv om en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende på den helt særlige retlige og faktiske baggrund i denne sag med føje har kunnet være uvidende om, at der ikke var nogen sikkerhed for betaling af den omhandlede støtte til producenterne i tilfælde af destilleriets insolvens (jf. præmis 136-145 nedenfor), viser en gennemgang af forordning nr. 2499/82, at producenterne inden for rammerne af den ordning for indirekte udbetaling af støtte til vinproducenterne gennem destilleriet, som var indført ved forordningens artikel 9, ikke havde nogen

ret til sikkerheden, som udelukkende blev stillet af destilleriet til fordel for det nationale interventionsorgan med henblik på at opnå en forudbetaling af støtten.

- 105 Desuden bemærkes, at producenterne inden for rammerne af den ordning, som var indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, ikke havde ret til at modtage den omhandlede støtte direkte, heller ikke i tilfælde af destilleriets insolvens, hvilket i det væsentlige er det, Kommissionen har anført i sin skrivelse af 31. juli 1998. Kommissionen har i denne henseende i den nævnte skrivelse desuden hævdet, at forskellen mellem de ordninger, som var indført ved henholdsvis artikel 9 og artikel 10 i forordningen, ikke er i strid med ligebehandlingsprincippet.
- 106 Det skal fremhæves, at det er ubestridt, dels at sagsøgerne havde opfyldt alle de forpligtelser, som fulgte af deres kontrakter med DAI, hvilke kontrakter var godkendt af AIMA i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 2499/82, dels at de mængder af vin, som var leveret af sagsøgerne, blev destilleret inden for de i forordningen fastsatte frister. Som følge af økonomiske vanskeligheder udbetalte DAI ikke den mindsteopkøbspris, som er fastsat i forordning nr. 2499/82, og som omfatter fællesskabsstøtten, til sagsøgerne, eller udbetalte den kun delvist.
- 107 På denne baggrund har sagsøgerne nedlagt en subsidier påstand om erstatning for det tab, de har lidt ved den helt eller delvist manglende betaling af mindsteopkøbsprisen, som er en følge af lakuner i den ordning for indirekte betaling af fællesskabsstøtte, som er fastsat i de relevante bestemmelser i forordningen, hvilket Kommissionen i øvrigt har anført i sin skrivelse af 31. juli 1998.
- 108 Selv om det er rigtigt, at sagsøgerne har bestridt AIMA's fortolkning af de relevante bestemmelser i forordning nr. 2499/82 både for den nationale domstol og i deres brevveksling med Kommissionen uden udtrykkeligt at anfægte gyldigheden af disse bestemmelser, har de dog ikke blot gentaget disse klagepunkter for Retten. I

stævningen har sagsøgerne ligeledes subsidiært gjort gældende, at hvis forordning nr. 2499/82 må anses for at have skabt en forskelsbehandling af producenterne i forskellige medlemsstater — afhængigt af den valgte ordning for udbetaling af fællesskabsstøtte, idet medlemsstaterne i medfør af artikel 8 i den nævnte forordning kunne vælge mellem de to forskellige ordninger, som var fastsat i forordningens artikel 9 og artikel 10 — er den dermed udtryk for en grov tilsidesættelse af bl.a. ligebehandlingsprincippet.

- 109 Retten udleder heraf, at den adfærd, som er blevet foreholdt Kommissionen, i det væsentlige består i, at forordning nr. 2499/82, inden for rammerne af den ordning for udbetaling af støtte, som var fastsat i artikel 9, og som på dette punkt afviger fra den ordning, som var fastsat i artikel 10, ikke sikrer udbetalingen til de berørte producenter af den støtte, som er indeholdt i mindsteopkøbsprisen, for vin, som er blevet leveret til et destilleri og er blevet destilleret i overensstemmelse med forordningens bestemmelser, herunder heller ikke i tilfælde af et destilleris konkurs.
- 110 Det angiveligt ulovlige forhold må således tilskrives Kommissionen som ophavsmand til forordning nr. 2499/82.
- 111 Navnlig bemærkes, at denne fællesskabsinstitutions argument om, at anvendelsen af den ordning, som var fastsat i artikel 9 i forordning nr. 2499/82, er en følge af det valg, Den Italienske Republik har truffet i henhold til forordningen artikel 8, ikke kan føre til et andet resultat, eftersom det angiveligt ulovlige forhold vedrører selve forordningen, og ikke den berørte medlemsstats adfærd, som blot bestod i en korrekt anvendelse heraf.
- 112 Nærmere bestemt bemærkes, at sagsøgerne ikke har bestridt lovligheden af den ordning, som er indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, for så vidt som denne fastsætter bestemmelser om indirekte udbetaling af støtten til producenterne med destilleriet som mellemlid. De har derimod anfægtet gennemførelsesbetingelserne

til denne ordning, således som disse er fastsat i de relevante bestemmelser i den omhandlede forordning, eftersom disse betingelser ikke sikrer støttens udbetaling til producenterne i tilfælde af destilleriets insolvens. Når en medlemsstat har valgt ordningen med indirekte støtteudbetaling, hvilken ordning ikke er anfægtet i denne sag for så vidt angår selve princippet heri, råder de kompetente nationale myndigheder ikke over noget skøn med hensyn til de foranstaltninger, som skal træffes i henhold til forordning nr. 2499/82, hvis destilleriet ikke udbetaler den omhandlede støtte til producenterne. I den foreliggende sag følger det angiveligt ulovlige forhold således direkte af en påstået lakune i denne forordning, og ikke af Den Italienske Republiks valg af ordningen med indirekte udbetaling af støtte.

- 113 Det følger heraf, at anbringendet om, at den anfægtede adfærd ikke kan tilregnes Fællesskabet, må forkastes.

2. Anbringendet om, at der foreligger effektive nationale retsmidler

- 114 Det bemærkes i denne forbindelse indledningsvis, at sagsøgerne med erstatningspåstanden har fremsat krav om betaling af en erstatning, som dækker deres ubetalte fordringer på DAI, som specificeret i stævningen, med tillæg af morarenter. Det skal derfor undersøges, om dette erstatningssøgsmål udgør en omgåelse af proceduren såvel i forhold til retsmidlerne for de nationale domstole som i forhold til andre fællesskabsretlige retsmidler.
- 115 Ifølge fast retspraksis skal erstatningssøgsmålet i traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, bedømmes i forhold til hele det system for retsbeskyttelse af borgerne, som er indført ved traktaten. Det følger heraf, at når en person er af den opfattelse, at han har lidt skade ved en forskriftsmæssig anvendelse af en fællesskabsretsakt, som han anser for ulovlig, og at det forhold, som er årsag til skaden, således udelukkende kan tilregnes Fællesskabet, kan et sådant erstatningssøgsmål i visse tilfælde alligevel kun antages til realitetsbehandling, hvis de nationale retsmidler er udtømt. Det er dog en forudsætning, at disse nationale retsmidler effektivt beskytter de berørte personers

rettigheder, og at de kan føre til erstatning af det påståede tab (jf. i denne retning Domstolens dom af 17.12.1981, forenede sager 197/80-200/80, 243/80, 245/80 og 247/80, Ludwigshafener Walzmühle m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3211, præmis 8 og 9, dommen i sagen Krohn mod Kommissionen, præmis 27 og 28, Domstolens dom af 29.9.1987, sag 81/86, De Boer Buizen mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3677, præmis 9, og Rettens dom af 10.4.2003, sag T-195/00, Travelex Global and Financial Services og Interpayment Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 1677, præmis 87).

- 116 Det kan navnlig ikke kræves som en betingelse for, at et erstatningssøgsmål i henhold til traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, kan antages til realitetsbehandling, at de nationale retsmidler er udtømt, når de nationale retter ikke kan tage en påstand om betaling — eller enhver anden relevant påstand — til følge, selv om de anfægtede fællesskabsbestemmelser bliver erklæret ugyldige ved en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, som har fået sagen forelagt i medfør af EF-traktatens artikel 177, uden forudgående indgriben fra fællesskabslovgiver, fordi der ikke er fastsat nogen fællesskabsbestemmelser, som giver de nationale kompetente organer kompetence til at udbetale de forlangte beløb. Denne antagelse bekræftes stiltiende eller udtrykkeligt i retspraksis (jf. i denne retning Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schoeppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org. ref.: Rec. s. 975, af 14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, af 4.10.1979, forenede sager 64/76 og 113/76, 167/78 og 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, præmis 6, og af 4.1.1979, forenede sager 261/78 og 262/78, Interquell Stärke-Chemie mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3045, præmis 6, samt dommen i sagen Unifrex mod Kommission, præmis 12, og i sagen De Boer mod Rådet og Kommissionen, præmis 10).

- 117 I et sådant tilfælde bliver udøvelsen af de rettigheder, som er tillagt personer, der er af den opfattelse, at de har lidt skade, nemlig gjort uforholdsmæssig vanskelig ved de nationale domstole. Det vil derfor være i strid ikke blot med en god retspleje, men også med betingelsen om, at der ikke foreligger effektive nationale retsmidler (jf. præmis 115 ovenfor), at pålægge de berørte personer at udtømme de nationale retsmidler og at afvente, at der bliver truffet en endelig afgørelse vedrørende deres krav, efter at vedkommende fællesskabsinstitutioner i givet fald har ændret eller udfyldt de gældende fællesskabsbestemmelser til efterkommelse af en præjudiciel afgørelse fra Domstolen, hvorved disse bestemmelser måtte blive erklæret ugyldige

(jf. i denne retning Domstolens dom af 24.10.1973, sag 43/72, Merkur Aussenhandels mod Kommissionen, Sml. s. 1055, præmis 6, og af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel m.fl., Sml. s. 1753, præmis 13, samt analogt hertil Domstolens dom af 8.3.2001, forenede sager C-397/98 og C-410/98, Metallgesellschaft m.fl., Sml. I, s. 1727, præmis 106).

- 118 I den foreliggende sag må det fastslås, at sagsøgerne i modsætning til det af Kommissionen hævdede ikke ydes en effektiv domstolsbeskyttelse ved de nationale domstole. Det bemærkes uden præjudice for vurderingen af den materielle berettigelse af sagsøgernes krav, at en national ret i en retlig sammenhæng som den foreliggende under alle omstændigheder kun kan dømme AIMA til at betale sagsøgerne den omhandlede fællesskabsstøtte efter en eventuel ændring med tilbagevirkende kraft af forordning nr. 2499/82, hvilket i så fald som allerede fastslået (jf. præmis 77 ovenfor) forudsætter, at Kommissionen vedtager en forordning. Selv om Domstolen i givet fald i en præjudiciel afgørelse måtte fastslå, at visse bestemmelser i den nævnte forordning er ugyldige, er det nemlig kun ved fællesskabslovgivers mellemkomst, at der kan udstedes et retligt grundlag for en sådan betaling, hvilket Kommissionen i øvrigt har anerkendt i svarskriftet.
- 119 I denne forbindelse er Kommissionens argumentation på grundlag af kendelsen i sagen Coillte Teoranta mod Kommissionen, hvilken kendelse er afsagt i et annullationssøgsmaal og ikke i et erstatningssøgsmaal som det foreliggende, irrelevant.
- 120 Det følger heraf, at anbringendet om, at der foreligger effektive nationale retsmidler, må forkastes.
- 121 Det skal i øvrigt ud fra samme tankegang om adskilte retsmidler bemærkes, at erstatningssøgsmålet, som sagsøgerne desuden har bekræftet det i replikken, har

subsidiær karakter i forhold til annullations- og passivitetssøgsmålet, som ligeledes er anlagt af sagsøgerne med henblik på at opnå betaling af de rejste krav, og som af Retten er blevet afvist fra realitetsbehandling (jf. præmis 80 og 83 ovenfor).

- 122 Retten finder det i denne forbindelse hensigtsmæssigt at minde om, at det fremgår af fast retspraksis, at erstatningssøgsmålet efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er indført som et selvstændigt retsmiddel, der har sin særlige funktion blandt de forskellige søgsmålstyper og er underkastet betingelser, der er afpasset efter dets særlige formål. Det tilsigter nemlig — udelukkende i forhold til sagsøgeren — erstatning for det tab, som en fællesskabsinstitution har forårsaget, og ikke en ophævelse af en bestemt foranstaltning, eller at det fastslås, at denne institution har gjort sig skyldig i retsstridig passivitet. Det ville derfor stride mod dette retsmiddels selvstændige karakter og mod den effektive virkning af den ved traktaten oprettede søgsmålsordning, såfremt den omstændighed, at et erstatningssøgsmål i hvert fald for sagsøgerne kan medføre et tilsvarende resultat som et annullationssøgsmål eller et passivitetssøgsmål, skulle medføre afvisning. Det er udelukkende i tilfælde af, at der med erstatningssøgsmålet reelt tilsigtes en ophævelse af en individuel beslutning rettet til sagsøgerne, der er blevet endelig, hvorfor dette søgsmål har samme genstand og får samme virkning som et annullationssøgsmål, at det kan anses for at udgøre en omgåelse af proceduren (jf. i denne retning Domstolens dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 73, org.ref.: Rec. s. 325, præmis 6, dommen i sagen Zuckerfabrik Schoeppenstedt mod Rådet, præmis 3-5, i sagen Krohn mod Kommissionen, præmis 26, 32 og 33, og i sagen Interquell Stärke-Chemie mod Rådet og Kommissionen, præmis 7, samt Rettens dom af 24.9.1996, sag T-491/93, Richco mod Kommissionen, Sml. II, s. 1131, præmis 64-66; jf. i denne retning ligeledes Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.4.2002, sag 36677/97, SA Dangeville mod Frankrig, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-III, præmis 47 og 61).

- 123 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag, idet Kommissionen som ovenfor anført (jf. denne doms præmis 70 og 71) ikke har nogen kompetence til at vedtage en individuel beslutning vedrørende den omhandlede støtte.

124 Af de ovenfor anførte grunde kan erstatningssøgsmålet ikke anses for en omgåelse af proceduren.

3. Anbringendet om forældelse af erstatningskravet

— Indledende bemærkninger

125 Det følger af artikel 46 i statuten for Domstolen, at krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, forældes fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt. Denne forældelse afbrydes enten ved indgivelse af stævning til Fællesskabets retsinstanser eller ved, at den skadelidte forud gør sit krav gældende over for den kompetente institution i Fællesskabet, idet forældelsen i sidstnævnte tilfælde dog kun afbrydes, såfremt erstatningskravet følges af et sagsanlæg inden for de frister, som er fastsat i de bestemmelser, hvortil der er henvist i artikel 46 i statuten for Domstolen, dvs. inden for tomånedersfristen i EF-traktatens artikel 173 eller inden for firemånedersfristen i EF-traktatens artikel 175 (Rettens dom af 18.9.1995, sag T-167/94, Nölle mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2589, præmis 30, og af 31.1.2001, sag T-76/94, Jansma mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 243, præmis 81).

126 I den foreliggende sag finder Retten det — før udgangspunktet for beregningen af forældelsesfristen fastlægges — hensigtsmæssigt indledningsvis at bemærke, at denne frist under alle omstændigheder og i modsætning til det af sagsøgerne anførte hverken er blevet afbrudt ved deres skrivelse til AIMA af 22. januar 1996 eller ved deres skrivelse af 13. november 1996 til Kommissionen. For det første er det nemlig åbenbart, at ingen af disse skrivelser udgør et krav om erstatning rettet til Kommissionen. Navnlig bemærkes, at skrивelsen af 13. november 1996 indeholder en klage over AIMA's angiveligt urigtige fortolkning af forordning nr. 2499/82, men hverken anfægter lovligheden af denne forordning eller, mere generelt, Kommissionens handlinger (jf. præmis 38 ovenfor).

127 For det andet kan sagsøgerne under ingen omstændigheder påberåbe sig de nævnte skrivelser til støtte for, at forældelsen i henhold til artikel 46 i statuten for Domstolen er blevet afbrudt, idet ingen af disse skrivelser er blevet fulgt af et sagsanlæg ved Retten inden for de i bestemmelsen fastlagte frister (jf. præmis 125 ovenfor).

128 Efter disse indledende bemærkninger skal udgangspunktet for forældelsesfristen i den foreliggende erstatningssag fastlægges.

— Vished for, at der er lidt et tab

129 Forældelsesfristen i henhold til artikel 46 i statuten for Domstolen kan ikke begynde at løbe, før alle betingelser for erstatningspligtens indtræden er opfyldt. Betingelserne er, at Fællesskabets institutioner har handlet retsstridigt, at der er lidt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem institutionernes adfærd og tabet (Domstolens dom af 27.1.1982, forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer mfl., Sml. s. 85, præmis 10, Rettens dom af 16.4.1997, sag T-20/94, Hartmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 107, og dommen i sagen Jansma mod Rådet og Kommissionen, præmis 76). Betingelsen om, at der skal være vished for, at der er lidt et tab, er opfyldt, såfremt tabet er umiddelbart forestående og kan påregnes med tilstrækkelig sikkerhed, også selv om det endnu ikke kan opgøres nøjagtigt (Domstolens dom af 14.1.1987, sag 281/84, Zuckerfabrik Bedburg mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 49, præmis 14).

130 I denne forbindelse bemærkes, at når der som i den foreliggende sag er tale om et tilfælde, hvor Fællesskabets ansvar har sin oprindelse i en generel retsakt, kan forældelsesfristen ikke begynde at løbe, førend retsaktens skadevoldende følger har vist sig, og følgelig ikke førend det tidspunkt, hvor der er vished for, at sagsøgerne har lidt et tab (dommen i sagen Birra Wührer mod Rådet og Kommissionen, præmis 10).

- 131 I den foreliggende sag kan Retten således konstatere, at forældelsesfristen begyndte at løbe på det tidspunkt, hvor der forelå vished for, at sagsøgerne havde lidt et tab som følge af, at fællesskabsstøtten ikke eller delvist ikke blev udbetalt.
- 132 Sagsøgerne har ikke bestridt, at DAI i henhold til forordning nr. 2499/82's ordning skulle have betalt dem mindsteopkøbsprisen for vin inden udgangen af juni 1983, jf. forordningens artikel 9, stk. 1, hvilket også er blevet understreget af Kommissionen. I medfør af denne bestemmelse skulle destilleriet have betalt denne pris til producenterne senest 90 dage efter leveringen af vin til destilleriet. I den foreliggende sag er det ubestridt, at den sidste levering af vin fandt sted i marts 1983 (jf. præmis 18 ovenfor).
- 133 Under de konkrete omstændigheder skal det imidlertid bemærkes, at sagsøgernes tab som følge af, at mindsteopkøbsprisen ikke eller ikke fuldt ud blev betalt inden for den fastsatte frist, ikke kan anses for allerede at have været omfattet af vished, dvs. at have været umiddelbart forestående og påregneligt, ved udgangen af juni 1983.
- 134 Den 22. juni 1983 anmodede DAI således AIMA om forudbetaling af den omhandlede fællesskabsstøtte og stillede med dette formål for øje sikkerhed til fordel for dette organ i overensstemmelse med 11 i forordning nr. 2499/82. Det er ubestridt mellem parterne, at DAI, efter at have modtaget denne forudbetaling den 10. august 1983, udbetalte en del heraf til visse af de berørte producenter, bl.a. til nogle af sagsøgerne, hvilket fremgår af de oplysninger, disse har afgivet som svar på spørgsmål fra Retten, og hvilket DAI i øvrigt havde anført for Tribunale civile di Roma (jf. præmis 16, 19, 20, 25, 26 og 43 ovenfor).

135 DAI har desuden i september 1984 ved Tribunale civile di Roma anlagt en sag med påstand om, at det navnlig blev fastslået, at sikkerheden var stillet som garanti for betalingen af mindsteopkøbsprisen til producenterne i tilfælde af, at destilleriet ikke opfyldte sine forpligtelser. De berørte producenter, herunder sagsøgerne, indtrådte i sagen til støtte for DAI's påstande. DAI fik ikke medhold i disse påstande ved Tribunale civile di Roma's dom af 27. januar 1989 (jf. præmis 25, 26, 28 og 30 ovenfor). Den appel, som fire af de fem sagsøgere iværksatte mod denne dom, blev afvist ved dom af 19. november 1991 fra Corte d'appello di Roma, stadfæstet ved den italienske Corte di cassazione's dom af 28. november 1994.

136 Disse sager, som netop vedrørte spørgsmålet om, hvad der skulle ske med sikkerheden, skal tages i betragtning ved vurderingen af, om der er vished for tabet. Til trods for, at Retten har fastslået, at de nationale retsmidler ikke var effektive (jf. præmis 118 ovenfor), må det anerkendes, at det under de helt særlige omstændigheder i sagen var umådeligt vanskeligt for en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende på forhånd at indse, at han ikke ville opnå betaling af den omhandlede støtte ved de nationale domstole.

137 I den foreliggende sag bemærkes, at sagsøgernes brevveksling med dels AIMA, dels Kommissionen, samt de sager, som er anlagt ved de italienske domstole, viser, at sagsøgerne i første omgang klart var af den opfattelse, at AIMA's afslag på at betale dem den omhandlede støtte skyldtes en urigtig anvendelse af forordning nr. 2499/82 (jf. præmis 28, 35-38, 41 og 42 ovenfor).

138 I denne forbindelse bemærkes, at AIMA's afslag ikke byggede på de skrevne bestemmelser i forordning nr. 2499/82, men på en lakune i denne forordning, idet der i forbindelse med den ordning, som var indført ved artikel 9, ikke var fastsat regler til sikring af udbetalingen af støtten til de berørte producenter i tilfælde af destilleriets insolvens. I øvrigt bemærkes, at forordningens artikel 11 betingede en forudbetaling af støtten til destilleriet af, at destilleriet over for interventionsorganet stillede en sikkerhed svarende til 110 % af støttebeløbet. Under disse omstændighe-

der kan det ikke med rimelighed bebrejdes de berørte, at de ikke var vidende om, at deres tab netop var forårsaget af en lakune i forordning nr. 2499/82, hvorfor de ikke kunne opnå erstatning af dette tab ved de nationale domstole, idet der som allerede fastslået (jf. præmis 118 ovenfor) ikke var nogen hjemmel for udbetaling af støtten til producenterne.

139 Det må desuden fastslås, at det var med føje, at sagsøgerne på baggrund af deres aftalelignende forhold til AIMA nærrede håb om, at dette organ af de nationale domstole ville blive dømt til at betale dem den fællesskabsstøtte, som var indeholdt i den mindsteopkøbspris, DAI ikke havde betalt til dem, hvilket Kommissionen i øvrigt har gjort gældende under retsmødet (jf. præmis 89 ovenfor).

140 Det er ubestridt, at alle de kontrakter, som blev indgået mellem sagsøgerne og DAI og godkendt af AIMA, udtrykkeligt angav det EUGFL-støttebeløb, som var indeholdt i den mindsteopkøbspris, der var fastsat i forordning nr. 2499/82 og aftalt i kontrakten, hvilket også fremgår af sagsakterne.

141 Det er heller ikke bestridt, at sagsøgerne havde opfyldt alle deres forpligtelser, og at den forebyggende destillation havde fundet sted inden for de frister, som var fastsat i den omhandlede forordning.

142 I øvrige bemærkes, at den omstændighed, at der i forbindelse med den ordning, som var indført ved forordningens artikel 9, ikke var fastsat regler til sikring af udbetalingen af støtten til de berørte producenter bl.a. i tilfælde af destilleriets konkurs, strider mod et af de væsentlige formål med den forebyggende destillation. Den forebyggende destillation har nemlig ikke blot til formål at undgå, at vin af ringe kvalitet bringes i handelen, men også, som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 2144/82, at forbedre producenternes indtægter ved på visse betingelser at sikre dem en »garanteret minimumspris« for bordvin. Ifølge 11.

betragtning til forordning nr. 2499/82 burde det fastsættes, at den minimumspris, der garanteredes producenterne, normalt udbetaltes dem inden for sådanne tidsfrister, at de kunne opnå et udbytte, som svarede til det, de ville opnå; hvis der var tale om salg på normale markedsvilkår, og det var under disse omstændigheder absolut nødvendigt mest muligt at fremskynde den udbetaling af støtte, som producenterne havde krav på for den pågældende destillation, samtidig med at der ved en passende garantiordning skabtes sikkerhed for destillationernes korrekte forløb.

143 På denne baggrund måtte en forudseende og påpasselig producent med rimelighed kunne forvente at få udbetalt den omhandlede støtte. Navnlig kunne det med rimelighed antages, at risikoen for destilleriets insolvens var afdækket for så vidt angik den støtte, som var forudbetalt destilleriet, når destilleriet havde stillet sikkerhed i medfør af artikel 11 i forordning nr. 2499/82 med henblik på at sikre destillationens korrekte forløb, og producenterne havde opfyldt alle deres forpligtelser, og vinen var blevet destilleret i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning.

144 Den helt særlige situation, som opstod som følge af den nævnte lakune i forordning nr. 2499/82 på området for forebyggende destillation af bordvin, bekræftes i øvrigt af, at fællesskabsstøtten efter den ordning, som er indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 1931/76 af 20. juli 1976 om fastsættelse af de almindelige regler for de i artikel 6b, 6c, 24a og 24b i forordning (EØF) nr. 816/70 omhandlede destilleringer af vin (EFT L 211, s. 5), blev udbetalt direkte til de berørte producenter af det nationale interventionsorgan. Selv om det er rigtigt, at Rådets forordning (EØF) nr. 343/79 af 5. februar 1979 om fastsættelse af almindelige regler for visse destillationer af vin (EFT L 54, s. 64), der fra den 2. april 1979 trådte i stedet for forordning nr. 1931/76, gav medlemsstaterne mulighed for at fastsætte, at en del af støtten skulle udbetales til producenterne enten af interventionsorganet eller af destilleriet (idet interventionsorganet i det sidstnævnte tilfælde skulle betale støtten til destilleriet, når der var fremlagt bevis for, at den samlede mængde vin, der omfattes af kontrakten, var blevet destilleret), indførte den ikke en ordning, som kan sidestilles med den, der blev indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, der finder anvendelse i denne sag. Artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 343/79 bestemte, at når der var fremlagt bevis for, at den samlede mængde vin, der var anført i kontrakten, var blevet destilleret,

udbetalte interventionsorganet producenten forskellen mellem den skyldige støtte og det i stk. 2 anførte beløb. I modsætning til den ordning, som er fastsat ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, var tildelingen af fællesskabsstøtte således ikke definitivt betinget af, at der blev fremlagt bevis for destilleriets udbetaling af støtten til producenten inden for en fastsat frist.

- 145 Af disse grunde har sagsøgerne, i betragtning af det komplekse system, som var indført med forordning nr. 2499/82 og de ekstraordinære omstændigheder, som er omtalt ovenfor, først efter afslutningen af de sager vedrørende sikkerheden, som var anlagt ved de italienske domstole, kunnet nå til klarhed over, at de ikke ville opnå betaling af den omhandlede støtte på grundlag af sikkerheden.
- 146 I den foreliggende sag bemærkes, at selv om sikkerheden blev hævet af AIMA allerede i februar 1991 på grundlag af dommen fra Tribunale civile di Roma og regnskabsført samme år til fordel for EUGFL (jf. præmis 40 ovenfor), blev det først efter dommen fra den italienske Corte di cassazione af 28. november 1994 endeligt afgjort, hvem der skulle anses for begunstiget ved sikkerheden i medfør af bestemmelserne i forordning nr. 2499/82. I denne forbindelse bemærkes, at den af Kommissionen påberåbte omstændighed, at Corte d'appello di Roma afviste sagen fra behandling i appelinstansen som følge af, at appelskriftet i strid med forskrifterne var blevet forkyndt over for DAI, ikke giver grundlag for at anse spørgsmålet om, hvem der havde ret til sikkerheden, for endeligt afgjort ved ovennævnte dom fra Tribunale civile di Roma, eftersom appellen var blevet iværksat af fire af sagsøgerne inden for den fastsatte frist og forskriftsmæssigt forkyndt over for AIMA og Assedile, og at de fire sagsøgere efterfølgende iværksatte en kassationsanke mod appelrettens dom (jf. præmis 31 og 33 ovenfor, og analogt hertil forslagene til afgørelse fra generaladvokat M. Darmon af 18.6.1991, sag C-55/90, Cato mod Kommissionen, Sml. 1992 I, s. 2545, punkt 25-27, og af 4.2.1992, Sml. I, s. 2559, punkt 19 (Domstolens dom af 8.4.1992, Sml. I, s. 2533)). Det følger heraf, at det ikke med vished har kunnet konstateres, at sagsøgerne havde lidt et tab, før den 28. november 1994.
- 147 Under disse omstændigheder bemærkes, at forældelsesfristen på fem år i artikel 46 i statuten for Domstolen ikke kunne begynde at løbe før den sidstnævnte dato, hvorfor dette erstatningssøgsmaal, som er anlagt i 1998, ikke kan anses for at være anlagt for sent.

148 Det følger heraf, at anbringendet om, at erstatningskravet er forældet, skal forkastes.

149 Det skal i øvrigt præciseres, at der derimod forelå vished om sagsøgernes tab efter dommen af 28. november 1994 fra den italienske Corte di cassazione, idet tabet på dette tidspunkt var umiddelbart forestående og påregneligt, selv om det endnu ikke kunne opgøres nøjagtigt (jf. præmis 129 og 130 ovenfor). Da sagsøgerne som landbrugskooperativer havde status som privilegerede kreditorer — hvilket fremgår af sagsøgernes svar på spørgsmål fra Retten, hvilke svar ikke er blevet bestridt af Kommissionen — var det ikke udelukket, at de kunne opnå betaling af en del af deres ubetalte fordringer på DAI efter afslutningen af konkursbehandlingen, som ifølge de nævnte svar først fandt sted i løbet af 2000.

150 Det følger af det ovenfor anførte, at erstatningspåstanden kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten vedrørende erstatningssøgsmålet

Parternes argumenter

151 Sagsøgerne har til støtte for erstatningskravet gjort gældende, at forordning nr. 2499/82 er ulovlig, idet lakunen i forordningen for det første medfører, at producenterne behandles forskelligt alt efter deres nationalitet. Forordningen er udtryk for en grov overtrædelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling i EF-traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 2, andet afsnit (nu, i givet fald efter ændring, artikel 12 EF og artikel 34, stk. 2, andet afsnit, EF), idet det under omstændigheder

som de i denne sag foreliggende kun er de producenter, som er underlagt ordningen i henhold til forordningens artikel 9, som udelukkes fra at modtage fællesskabsstøtten. Det følger desuden af dette system, at den samme støtte tilfalder producenten, hvis medlemsstaten har valgt den procedure, som er fastlagt i forordningens artikel 10, og destilleriet, hvis medlemsstaten har valgt den procedure, som er fastlagt i forordningens artikel 9, hvilken også er i åbenbar modstrid med de mål, som forfølges med forordningen. Sagsøgerne har for det andet anført, at den manglende sikkerhed for betaling af den omhandlede støtte til producenterne i det foreliggende tilfælde har haft en ugrundet berigelse af Fællesskabet til følge.

- 152 For så vidt angår tabsopgørelsen bemærkes desuden, at sagsøgerne i stævningen har angivet størrelsen af deres ubetalte fordringer på DAI, hvilke fordringer allerede var blevet gjort gældende for Tribunale civile di Roma (jf. præmis 28 ovenfor). Disse fordringer er ikke blevet bestridt af Kommissionen. Under retsmødet den 10. februar 2004 præciserede sagsøgerne som svar på et spørgsmål fra Retten, at det tab, de har gjort gældende, som følge af den udlodning, som blev foretaget i forbindelse med DAI's konkurs, udelukkende er opgjort som den andel, fællesskabsstøtten udgør af den del af deres fordringer på DAI, som ikke blev opfyldt ved udlodningen (jf. præmis 44 ovenfor). Denne andel skal således beregnes i forhold til den del af mindsteopkøbsprisen, som udgøres af støtten, og som er nævnt i kontrakterne med AIMA.

- 153 Kommissionen har derimod gjort gældende, at destillerierne, inden for rammerne af den ordning for udbetaling af fællesskabsstøtte, som var fastsat ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, var de direkte modtagere af støtten, mens det inden for rammerne af den ordning, som var fastsat ved forordningens artikel 10, var producenterne, som var modtagere af støtten. Denne sondring er ikke udtryk for nogen forskelsbehandling, men modsvarer behovet for at tage højde for de forskellige administrative ordninger i medlemsstaterne i forbindelse med forudbetalingen af støtte, hvilket også er anført i 11. betragtning til denne forordning.

Rettens bemærkninger

- 154 Fællesskabet kan kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold efter traktatens artikel 215, stk. 2, for tab forvoldt af institutionerne, såfremt visse betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen kritiseres for at have udvist, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det hævdede tab (dommen i sagen Ludwigshafener Walzmühle mfl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 18, og Rettens dom af 9.12.1997, forenede sager T-195/94 og T-202/94, Quiller og Heusmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2247, præmis 48).
- 155 Hvad angår den første af disse betingelser skal der ifølge retspraksis føres bevis for en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42). For så vidt angår kravet om, at overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret, er det et afgørende kriterium herfor, om den pågældende fællesskabsinstitution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser. Såfremt denne institution har et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 54, og Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, Sml. II, s. 1975, præmis 134).
- 156 I den foreliggende sag har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at forskellen mellem de ordninger for støtteudbetaling, som er fastsat i henholdsvis artikel 9 og artikel 10 i forordning nr. 2499/82, er udtryk for en forskelsbehandling, idet der ikke foreligger nogen sikkerhed for betaling af støtten til de berørte producenter i forbindelse med den ordning, som er fastlagt ved artikel 9. Hertil kommer, at den helt eller delvist manglende betaling af den omhandlede støtte til sagsøgerne medfører en ugrundet berigelse af Fællesskabet (jf. præmis 84 ovenfor).

- 157 Hvad for det første angår anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod ugrundet berigelse skal det understreges, at sagsøgerne har opfyldt alle deres forpligtelser, og at den forebyggende destillation af den vin, de havde leveret til DAI, som allerede fastslået (jf. præmis 141 ovenfor) fandt sted inden for de frister, som er fastsat i forordning nr. 2499/82. De formål, som forfølges med denne forordning for så vidt angår den forebyggende destillation, er således fuldt ud nået.
- 158 Sagsøgerne har imidlertid som følge af DAI's insolvens ikke modtaget det vederlag for deres ydelser, som var forudsat inden for rammerne af deres aftaleliggende forhold til AIMA, i form af betaling — gennem DAI — af det EUGFL-støttebeløb, som var angivet i kontrakterne indgået med DAI og godkendt af AIMA.
- 159 Under disse omstændigheder har Kommissionen opnået en ugrundet berigelse som følge af, at den omhandlede støtte ikke blev betalt fuldt ud til sagsøgerne, samtidig med at den sikkerhed, DAI havde stillet — med henblik på at sikre, at den forebyggende destillation forløb forskriftsmæssigt og at opnå forudbetaling af støtten — var blevet hævet af AIMA og regnskabsført af dette organ til fordel for EUGFL i regnskabsåret 1991.
- 160 Forbuddet mod ugrundet berigelse er et almindeligt fællesskabsretligt princip (Domstolens dom af 10.7.1990, sag C-259/87, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2845, summarisk offentliggørelse, præmis 26, og Rettens dom af 10.10.2001, sag T-171/99, Corus UK mod Kommissionen, Sml. II, s. 2967, præmis 55, og af 3.4.2003, forenede sager T-44/01, T-119/01 og T-126/01, Vieira og Vieira Argentina mod Kommissionen, Sml. II, s. 1209, præmis 86).
- 161 Det må således fastslås, at den ordning for indirekte støtteudbetaling, som er indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, er i åbenbar modstrid med det almindelige princip om forbud mod ugrundet berigelse, eftersom der i forbindelse med denne

ordning ikke var fastsat regler til sikring af udbetalingen af fællesskabsstøtten til producenterne i tilfælde af destilleriets insolvens, når samtlige betingelser for udbetaling af støtten i øvrigt var opfyldt.

- 162 Det følger heraf, at forordning nr. 2499/82 er udtryk for en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af princippet om forbud mod ugrundet berigelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder.
- 163 Hvad for det andet angår anbringendet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling skal Retten indledningsvis fastslå, at den valgmulighed, som er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 2499/82 mellem på den ene side udbetaling af støtten til producenterne gennem destilleriet (artikel 9) og på den anden side direkte udbetaling af støtten til producenterne fra interventionsorganet (artikel 10), i princippet var begrundet i behovet for at sikre, at den forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983 kunne forløbe effektivt i hele Fællesskabet under hensyn til de mange forskellige administrative ordninger i de forskellige medlemsstater, som anført i 11. betragtning til denne forordning. Lovligheden af en ordning med indirekte udbetaling af støtte til producenterne er i øvrigt ikke principielt blevet anfægtet af sagsøgerne.
- 164 I den foreliggende sag skal det undersøges, om de nærmere betingelser for ordningen med indirekte støtteudbetaling, som er fastsat i de omhandlede bestemmelser, indebar en forskelsbehandling mellem producenter i Fællesskabet, som er forbudt ved traktatens artikel 40, stk. 3, for så vidt som den måtte have medført, at de producenter, som var etableret i en medlemsstat, der havde valgt ordningen med indirekte udbetaling i henhold til artikel 9 i forordning nr. 2499/82, blev pålagt en risiko for så vidt angår udbetalingen af fællesskabsstøtten, som de producenter, som var etableret i en medlemsstat, der havde valgt ordningen i henhold til forordningens artikel 10, ikke har måttet bære.

- 165 I henhold til fast retspraksis er forbuddet mod forskelsbehandling i traktatens artikel 40, stk. 3, blot et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten. Efter dette princip må ensartede situationer ikke behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet (Domstolens dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — 285/88, Wuidart mfl., Sml. I, s. 435, præmis 13).
- 166 For så vidt angår domstolskontrollen med håndhævelsen af dette forbud skal det imidlertid påpeges, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 40-43 (nu henholdsvis artikel 34 EF og 37 EF) (dommen i sagen Wuidart mfl., præmis 14).
- 167 I den foreliggende sag bemærkes, at det fremgår af formålet med den omhandlede forordning, at støtten er bestemt til producenterne uanset den valgte udbetalingsordning (jf. præmis 142 ovenfor). Selv om det er korrekt, at interventionsorganet i medfør af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 2499/82 skulle udbetale støtten til destilleriet, var denne udbetaling ikke desto mindre betinget af, at destilleriet inden for den i bestemmelsens stk. 1 fastsatte frist betalte den mindsteopkøbspris, som omfattede støtten, til producenten. Inden for dette system optrådte destilleriet reelt som mellemmand for så vidt angår betalingen af fællesskabsstøtten, som var indeholdt i den garanterede mindsteopkøbspris.
- 168 På denne baggrund finder Retten ikke, at den manglende sikkerhed for betaling af fællesskabsstøtten til de berørte producenter i forbindelse med den ordning, som var fastsat i henhold til artikel 9 i forordning nr. 2499/82, navnlig i tilfælde af destilleriets konkurs, indgår som en del af de sædvanlige erhvervsrisici, som er forbundet med gennemførelsen af leveringsaftaler som dem, der i det foreliggende tilfælde er indgået mellem destillerierne og producenterne, herunder navnlig risikoen for manglende opfyldelse af pligten til at betale den aftalte pris i tilfælde af købers insolvens.

- 169 I denne forbindelse bemærkes, at kontrakterne mellem destillerierne og producenterne, som er nævnt i artikel 1, 3 og 4 i forordning nr. 2499/82, i den retlige ramme, hvori de indgår, ikke kan anses for sædvanlige erhvervskontrakter, eftersom den pris, som var aftalt heri, omfattede fællesskabsstøtten. Forordning nr. 2499/82 udelukkede således i princippet, ved at fastsætte bestemmelser om tildeling af støtte fra EUGFL, Garantisektionen, til en bestemt gruppe erhvervsdrivende på de i forordningen fastsatte nærmere betingelser; enhver økonomisk eller forretningsmæssig risiko forbundet med støtteudbetalingen, når disse tildelingsbetingelser var opfyldt.
- 170 På denne baggrund bemærkes, at den udtrykkelige angivelse af størrelsen af den fællesskabsstøtte, som var indeholdt i den aftalte mindsteopkøbspris i henhold til kontrakterne indgået mellem producenterne og destillerierne og godkendt af interventionsorganet, bekræfter, at der i princippet ikke forelå nogen risiko for manglende betaling af prisen for så vidt angår den deri indeholdte støtte. Det skal derimod understreges, at den del af mindsteopkøbsprisen, som ikke var dækket af fællesskabsstøtten, fortsat var underlagt de risici, som enhver erhvervskontrakt er forbundet med.
- 171 I praksis var den faktiske udbetaling af fællesskabsstøtten til producenterne imidlertid, som følge af de manglende regler til sikring af denne udbetaling inden for rammerne af den ordning, som var fastsat ved forordningens artikel 9, også underlagt risici af rent erhvervsmæssig karakter; navnlig i tilfælde af destilleriets konkurs, hvilke risici kunne få indflydelse på støttetildelingen.
- 172 Den omstændighed, at ordningen for støtte til destillation var indrettet således, at de fællesskabsmidler, som var bestemt hertil, kunne gå tabt i det indskudte forretningsmæssige led, før de nåede frem til støttemodtageren, er i åbenbar modstrid med ordningens formål og offentlige karakter. Selv om det er korrekt, at den sikkerhed, som skulle stilles i tilfælde af forudbetaling af støtten, i givet fald kunne beskytte Fællesskabets økonomiske interesser; er det ikke desto mindre åbenbart, at ordningen under de i sagen foreliggende omstændigheder ikke opfyldte et af sine formål, nemlig at forbedre producenternes indtægter. I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens argument, hvorefter det inden for rammerne af den

fælles landbrugspolitik er sædvanligt, at den, der i retlig henseende er støtteberettiget, befinder sig i et senere omsætningsled i forhold til den, der i økonomisk henseende er berettiget, nemlig producenten, er uden betydning for denne vurdering, idet adgangen til at vælge mellem procedurerne i forordningens artikel 9 og artikel 10 ikke var fastsat for at give medlemsstaterne mulighed for vilkårligt at vælge, hvem der skulle være støtteberettiget, men udelukkende for at gøre det lettere at tilpasse betingelserne for ordningens gennemførelse til medlemsstaternes administrative ordninger (11. betragtning til forordning nr. 2499/82).

- 173 Det må derfor fastslås, at denne lakune i forordning nr. 2499/82 har medført en forskelsbehandling, alt efter vedkommende medlemsstat, netop for så vidt angår sikkerheden for udbetaling af fællesskabsstøtten til de berørte producenter, selv om de principielt havde ret til denne støtte i medfør af de gældende fællesskabsbestemmelser.
- 174 En sådan forskel er kun forenelig med princippet om forbud mod forskelsbehandling, hvis den objektivt kan begrundes med, at der er tale om forskelligartede situationer. Det må imidlertid konstateres, at dette ikke er tilfældet i denne sag. Navnlig bemærkes, at for så vidt som den anfægtede forskelsbehandling ikke vedrører betingelserne for tildeling af støtte til forebyggende destillation, men udelukkende de administrative vilkår for denne tildeling, kan den ikke begrundes med, at situationen for vinproducenterne eller, mere overordnet, vinsektoren i de forskellige medlemsstater ikke er ensartet.
- 175 Desuden bemærkes, at denne forskelsbehandling i modsætning til det af Kommissionen anførte heller ikke er begrundet i praktiske overvejelser over behovet for at tage hensyn til de forskellige administrative systemer i medlemsstaterne. Den ordning for udbetaling af støtte til de berørte producenter gennem destillerierne, som var fastsat i artikel 9 i forordning nr. 2499/82, kunne meget vel udvides med regler til sikring af støttens betaling til producenterne i tilfælde af destilleriets insolvens, uden at ordningens effektivitet herved blev påvirket. Det påhvilede således Kommissionen i rette tid at vedtage de foranstaltninger, den måtte finde hensigtsmæssige til afhjælpning af denne lakune i den omhandlede forordning.

I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionens argument, hvorefter den hævdede forskelsbehandling var begrundet i, at den ordning for støtteudbetaling, som var indført ved artikel 10 i forordning nr. 2499/82, pålagde de berørte producenter flere administrative byrder end den ordning, som var indført ved forordningens artikel 9, hverken er underbygget eller holdbar. Sagsøgernes klagepunkter vedrører nemlig ikke selve princippet i udbetalingen af støtte til producenterne gennem destillerierne, men derimod den mangel ved denne ordning, som bestod i, at udbetalingen af støtten til de egentlige støttemodtagere ikke var sikret i tilfælde af destilleriets insolvens. Denne manglende sikkerhed kunne medføre, at de berørte producenter af udefra kommende årsager blev berøvet den støtte, de havde ret til at modtage, og udviser således ingen fællestræk med de simple beviskrav, som den direkte udbetaling af støtte fra interventionsorganet til producenterne var underlagt i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2499/82. For så vidt angår det argument, Kommissionen har fremsat i sine svar på skriftlige spørgsmål fra Retten, i henhold til hvilket de berørte producenter inden for rammerne af den ordning, som var fastsat ved artikel 10 i forordning nr. 2499/82, også løb en risiko for ikke at modtage fællesskabsstøtten, hvis destilleriet tilsidesatte sin pligt til at foretage destillationen af vinen inden for den fastsatte frist, bemærkes for det første, at en sådan risiko påvilede alle producenter, uafhængigt af det valg, vedkommende medlemsstat havde truffet, og for det andet, at denne risiko ikke har noget at gøre med risikoen for destilleriets insolvens, som er den eneste risiko, der er genstand for denne sag, eftersom det er ubestridt, at den vin, sagsøgerne havde leveret, blev destilleret inden for de fastsatte frister.

176 Under disse omstændigheder bemærkes, at Kommissionen ved opbygningen af forordning nr. 2499/82 i forbindelse med den ordning for støtteudbetaling, som er indført ved forordningens artikel 9, har undladt at fastsætte regler til sikring af, at der skete udbetaling af støtte til de berørte producenter i tilfælde af destilleriets insolvens, og derved åbenbart og groft har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse. Det følger heraf, at forordning nr. 2499/82 ligeledes er udtryk for en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (dommen i sagen Dumortier mfl. mod Rådet, præmis 11).

177 Kommissionens opfattelse, hvorefter sagsøgerne ikke har påvist en årsagssammenhæng mellem det tab, som skyldes den helt eller delvist manglende betaling af støtten til sagsøgerne og Kommissionens adfærd, idet de ikke har påvist en

årsagssammenhæng mellem DAI's manglende betaling af støtten — hvilket ifølge Kommissionen er det skadevoldende forhold — og Kommissionens adfærd, kan i øvrigt ikke tiltrædes. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at henvise til, at sagsøgerne med føje har anført, at deres tab, som ikke bestrides af Kommissionen, er forårsaget af denne institutions undladelse af i forbindelse med ordningen i henhold til artikel 9 i forordning nr. 2499/82 at fastsætte regler til sikring af udbetalingen af støtten til de berørte producenter i tilfælde af destilleriets insolvens (jf. præmis 111 og 112 ovenfor). Den omstændighed, at den omhandlede støtte ikke eller ikke fuldt ud er blevet betalt til sagsøgerne som følge af DAI's konkurs, er en direkte følge af denne lakune i forordning nr. 2499/82. Det følger heraf, at årsagssammenhængen mellem dette tab og Kommissionens adfærd klart er påvist.

178 På baggrund af det ovenfor anførte må det konkluderes, at betingelserne for, at Fællesskabet ifalder ansvar, nemlig at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen kritiseres for at have udvist, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det hævdede tab, er opfyldt.

179 Da det tab, sagsøgerne har lidt, ikke kan opgøres på grundlag af parternes argumentation på dette stadium af proceduren, skal det ved mellemdom fastslås, at det påhviler Kommissionen at erstatte sagsøgerne det tab, de er blevet påført ved den helt eller delvist manglende betaling af den del af deres ubetalte fordringer på DAI, som svarer til den fællesskabsstøtte, de var berettiget til i medfør af forordning nr. 2499/82.

180 Retten opfordrer derfor parterne til inden for en frist på fire måneder fra denne doms afsigelse at søge at nå til enighed om erstatningens størrelse på grundlag af dommen. Såfremt enighed ikke kan opnås, fremsender parterne inden for samme frist deres påstande vedrørende erstatningsopgørelsen til Retten.

Sagens omkostninger

- 181 På baggrund af det i den foregående præmis anførte udsættes afgørelsen om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber er erstatningspligtig for det tab, sagsøgerne har lidt som følge af Distilleria Agricola Industriale de Terralbas konkurs, idet der i forbindelse med den ordning, som var indført ved artikel 9 i forordning (EØF) nr. 2499/82 om bestemmelserne vedrørende forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983 ikke var fastsat regler til sikring af, at der skete udbetaling til de berørte producenter af den ved forordningen fastsatte fællesskabsstøtte.
- 2) Parterne fremsender inden fire måneder fra dommens afsigelse til Retten en erstatningsopgørelse, som er fastlagt ved fælles overenskomst.

- 3) Såfremt en sådan overenskomst ikke kan opnås, fremsender parterne inden for samme frist deres påstande vedrørende erstatningsopgørelsen til Retten.**

Pirrung

Meij

Forwood

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. november 2004.

H. Jung

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand

Indhold

| | |
|--|-----------|
| Retsforskrifter | II - 4000 |
| Sagens faktiske omstændigheder | II - 4005 |
| Retsforhandlinger og parternes påstande | II - 4016 |
| Retlig vurdering | II - 4019 |
| A – Formaliteten vedrørende annullations- og passivitetssøgsmålet | II - 4019 |
| Parternes argumenter | II - 4019 |
| Rettens bemærkninger | II - 4021 |
| Formaliteten vedrørende annullationssøgsmålet | II - 4021 |
| Formaliteten vedrørende passivitetssøgsmålet | II - 4026 |
| B – Erstatningssøgsmålet og påstanden om tilbagesøgning af en ugrundet berigelse | II - 4027 |
| Formaliteten vedrørende påstanden om tilbagesøgning af en ugrundet berigelse | II - 4027 |
| Formaliteten vedrørende erstatningssøgsmålet | II - 4028 |
| Parternes argumenter | II - 4028 |
| Rettens bemærkninger | II - 4032 |
| 1. Anbringendet om, at den anfægtede adfærd ikke kan tilregnes Fællesskabet | II - 4033 |
| 2. Anbringendet om, at der foreligger effektive nationale retsmidler | II - 4036 |
| 3. Anbringendet om forældelse af erstatningskravet | II - 4040 |
| Realiteten vedrørende erstatningssøgsmålet | II - 4047 |
| Parternes argumenter | II - 4047 |
| Rettens bemærkninger | II - 4049 |
| Sagens omkostninger | II - 4057 |