

RETTENS DOM (Anden Afdeling)
15. september 1998^{*}

I sag T-54/96,

Oleifici Italiani SpA, Ostuni (Italien), og

Fratelli Rubino Industrie Olearie SpA, Bari (Italien),

ved advokaterne Antonio Tizzano, Gian Michele Roberti og Francesco Sciaudone, Napoli, og med valgt adresse hos advokatfirmaet Tizzano, 36, Place du Grand Sablon, Bruxelles,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Eugenio de March, som befuldmægtiget, bistået af advokat Alberto Dal Ferro, Vicenza, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand dels om annullation af Kommissionens skrivelse af 7. februar 1996 til bl.a. de italienske myndigheder og Azienda di Stato per gli Interventi del

^{*} Processprog: italiensk.

Mercato Agricolo (det italienske interventionsorgan), hvorved Kommissionen angiveligt anordnede spærring af enhver skyldig betaling for oplagring af olivenolie for produktionsårene 1991/1992 og 1992/1993 i afventning af en undersøgelse af oliens indhold af voks, og dels om erstatning for det tab, sagsøgerne hævder at have lidt ved Kommissionens adfærd,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Kalogeropoulos, og dommerne C. W. Bellamy og J. Pirrung,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 10. juni 1998,

afsagt følgende

Dom

Relevante bestemmelser

Finansiering af interventionsforanstaltninger for olivenolie

- 1 Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22. september 1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193, herefter »grundforordningen«) indførte bl.a. fællesskabsstøtte til produktionen af olivenolie (fjerde betragtning). Med henblik herpå indførte den en mekanisme, hvorved det hertil udpegede

interventionsorgan i hver olivenolieproducerende medlemsstat til interventionsprisen opkøber den olivenolie med oprindelse i Fællesskabet, som tilbydes det. Interventionsprisen afhænger af oliens kvalitet, som bestemmes på grundlag af betegnelser og definitioner, der fremgår af bilaget til forordningen. Bilaget indeholder ifølge en faldende kvalitetsskala følgende betegnelser:

1. Jomfruolie ...

a) Ekstra ...

b) Fin ...

c) Sædvanlig handelsmæssig ...

d) Bomolie

2. ...

3. ...

4. Olie af olivenrestprodukter ...

5. ...

6. ...

7. ...

- 2 Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196, herefter »forordning nr. 729/70«) bestemmer i artikel 3, stk. 1, at Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter »EUGFL«) i henhold til artikel 1, stk. 2, litra b), finansierer de interventioner til regulering af landbrugsmarkedene, som foretages efter Fællesskabets regler inden for rammerne af den fælles markedsordning for landbruget.
- 3 I medfør af forordningens artikel 4 udpeger medlemsstaterne de kontorer og organer, som de bemyndiger til at betale udgifterne i forbindelse med disse interventioner (stk. 1), idet Kommissionen stiller de nødvendige midler til rådighed for medlemsstaterne for, at de således udpegede organer kan foretage de pågældende betalinger i overensstemmelse med Fællesskabets regler og de nationale lovgivninger (stk. 2).
- 4 Ifølge samme forordnings artikel 5, stk. 2, træffer Kommissionen ved hvert års begyndelse beslutning om et forskud til de udpegede organer, samt i årets løb beslutning om yderligere betalinger til dækning af de udgifter, der skal afholdes af disse organer [litra a)]. Inden udløbet af det følgende år afslutter Kommissionen organernes regnskaber [litra b)].
- 5 På grundlag af forordning nr. 729/70 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 1883/78 af 2. august 1978 om almindelige regler for finansiering af interventioner gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 216, s. 1), som for olivenolie bestemmer, at opkøb og herpå følgende transaktioner, der foretages af et interventionsorgan, herunder især oplagringskontrakter, samt praktiske foranstaltninger, der er en følge af oplagringen af interventionsprodukterne, kan finansieres i medfør af forordning nr. 729/70.

Kontrollen af kvaliteten af den olivenolie, der tilbydes til intervention

- 6 Artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 bestemmer, at medlemsstaterne i samklang med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser træffer de fornødne foranstaltninger for at sikre sig, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført samt for at forhindre og forfølge uregelmæssigheder. I medfør af artikel 9, stk. 1, stiller medlemsstaterne alle oplysninger, der er nødvendige for EUGFL's funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, som er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger, hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen.
- 7 Ved forordning (EØF) nr. 3472/85 af 10. december 1985 (EFT L 333, s. 5, herefter »forordning nr. 3472/85«) fastlagde Kommissionen forskrifter for interventionsorganernes opkøb og oplagring af olivenolie. Bl.a. begrænsedes ved denne forordnings artikel 1 — som affattet ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1859/88 af 30. juni 1988 (EFT L 166, s. 13) — intervention for den olivenolie, som omhandles i nr. 1 i bilaget til grundforordningen — nemlig jomfruolie (ekstra, fin, sædvanlig handelsmæssig, bomolie) — hvis indhold af vand, urenheder eller syre ikke overstiger en bestemt procentsats.
- 8 Ifølge artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 3472/85 kan et tilbud på olivenolie kun accepteres, såfremt interventionsorganet efter de fællesskabsretlige analysemetoder har fastslået, at olien ikke indeholder visse ganske bestemte stoffer. Analyserne skal foretages af uafhængige laboratorier. Såfremt interventionsorganet konstaterer, at den olie, der leveres til intervention, ikke opfylder kravene til den kvalitet, hvorunder den er blevet tilbudt, kan de pågældende tilbud trækkes tilbage. I så fald påhviler eventuelle udgifter til indlagring, oplagring og udlagring af olien den bydende (stk. 6).
- 9 Den 11. juli 1991 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 2568/91 om kendetegnene for olivenolie og olie af olivenpresserester og de i den forbindelse anvendte metoder (EFT L 248, s. 1, herefter »forordning nr. 2568/91«). Forordnin-

gens sigte er, at der lettere skal kunne skelnes mellem de forskellige typer olie, som omtales i grundforordningens bilag, således at produkternes renhed og kvalitet sikres (anden betragtning). Forordningens artikel 1 bestemmer, at som olivenolie i grundforordningens forstand betragtes alene olie, hvis respektive kendetegn er i overensstemmelse med kendetegnene i bilag I til forordningen. Ifølge artikel 2 sker bestemmelsen af kendetegnene ved hjælp af de analysemetoder, som fremgår af de forskellige bilag til forordningen. Oprindelig var der i forordning nr. 2568/91 ikke fastsat nogen bestemmelse af oliernes voksindhold. Derimod indeholdt forordningen en bestemmelse af alifatiske alkoholer ifølge en i bilag IV beskrevet metode.

- 10 Kommissionen udstedte derefter forordning (EØF) nr. 183/93 af 29. januar 1993 om ændring af forordning nr. 2568/91 om kendetegnene for olivenolie og olie af olivenpresserester og de i den forbindelse anvendte metoder (EFT L 22, s. 58, herefter »forordning nr. 183/93«), hvis anden betragtning præciserer, at »erfaringerne viser, at det er nødvendigt at foretage nogle tilpasninger eller præciseringer af analysemetoderne«. Kriteriet om alifatiske alkoholer blev erstattet af kriteriet om fastsættelsen af voksindholdet med den bemærkning, at denne metode navnlig kan anvendes for at udskille olivenolie fremkommet ved presning fra olie udvundet ved udtræk/udtrækning (olie af olivenrestprodukter). Ifølge artikel 2 trådte forordning nr. 183/93 i kraft den 20. februar 1993. Imidlertid gælder det, at den nye metode til fastsættelse af voksindholdet »anvendes ... fra den 1. juli 1993 for olivenolie, der aftappes fra denne dato«.
- 11 For at sikre en bedre kontrol med den olie, der frembydes til intervention, og for at supplere de analysemetoder, der skal anvendes med henblik herpå, udstedte Kommissionen endelig forordning nr. 3472/85. Den udstedte også, den 29. juni 1994, forordning (EF) nr. 1509/94 om ændring af forordning nr. 3472/85 (EFT L 162, s. 31), hvorefter undersøgelserne af olien skal ske navnlig ved metoden til fastsættelse af voksindhold.

Faktiske omstændigheder

- 12 De sagsøgende selskaber er blandt de private virksomheder, som Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (det italienske interventionsorgan, herefter »AIMA«) har overdraget oplagring og i almindelighed gennemførelse af interventionsforanstaltninger på det italienske olivenolie marked.
- 13 I produktionsårene 1991/1992 og 1992/1993 oplagrede sagsøgerne adskillige tusind tons olivenolie. De erklærer uden at blive modsagt af Kommissionen på disse punkter, at
- indlagring af olien skete inden udstedelsen af ovennævnte forordning nr. 1509/94 af 29. juni 1994 og delvis før udstedelsen af forordning nr. 183/93
 - AIMA efter foretagelse af kontrol og analyse fastslog, at den tilbudte olie opfyldte reglerne og selv forskriftsmæssigt udbetalte de hertil svarende beløb til oliens ejere
 - resultatet af analysen og kontrollen blev meddelt Kommissionen, som dengang ikke fremsatte indsigelser.
- 14 I november 1993 indledte EUGFL en undersøgelse på grundlag af artikel 9 i forordning nr. 729/70 vedrørende mængden og kvaliteten af den olivenolie, der var indgået til intervention i Italien. I forbindelse med undersøgelsen udtoges hos sagsøgeren Oleifici Italiani SpA (herefter »Oleifici Italiani«) i nærværelse af repræsentanter for de nationale myndigheder prøver af olien, hvoraf et eksemplar blev sendt til et analyselaboratorium under den spanske stat.

- 15 De i januar 1994 foretagne analyser — bl.a. på grundlag af metoden til fastsættelse af voksindholdet — medførte, at analyselaboratoriet fastslog et »voksindhold over den lovlige grænse« og »tilstedeværelse af olivenpresserester«. Den kontrollerede olie var i øvrigt i overensstemmelse med de øvrige kriterier ifølge den gældende fællesskabslovgivning.
- 16 Kommissionen udledte heraf, at i modsætning til det, der var blevet deklareret, var 31,5% af olieprøverne ikke af jomfruolie kvalitet, 46% var bomolie og ikke af ekstra kvalitet, således som deklareret, og 15,2% var ganske vist jomfruolie, men alligevel af en ringere kvalitet end oprindeligt deklareret. Kun 4,8% af olieprøverne var blevet opført med en kvalitet svarende til den deklarerede. Ved skrivelse af 1. marts 1994 fra Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug (GD VI) blev disse resultater meddelt de italienske myndigheder. Kommissionen henviste til de »uacceptable mangler i hele det italienske kontrolsystem i forbindelse med den offentlige intervention på olivenolie markedet«, og den udtalte, at dens tjenestegrene »nødvendigvis måtte afslå at finansiere samtlige udgifter i forbindelse med den samlede mængde, som AIMA havde købt, med undtagelse af små kvanta, for hvilke analyseresultaterne indicerede, at de havde den deklarerede kvalitet ...«.
- 17 Efter en brevveksling og et møde med AIMA mellem marts 1994 og januar 1995 imødekom Kommissionen imidlertid et ønske fra AIMA og erklærede sig rede til ved skrivelse af 27. februar 1995 at lade foretage en yderligere analyse hos et italiensk laboratorium.
- 18 Denne analyse, som skulle finde sted i april 1995, blev imidlertid ikke gennemført, eftersom de italienske justitsmyndigheder ultimo marts 1995 indledte en undersøgelse af den pågældende olie, og eftersom Kommissionens tjenestegrene fandt det hensigtsmæssigt at lade de prøver, der var udtaget af EUGFL, tilgå disse justitsmyndigheder.

- 19 Hertil kommer, at sagsøgeren Oleifici Italiani i juni 1995 på eget initiativ lod foretage analyse hos det ovennævnte spanske laboratorium af de olivenolieprøver, som ifølge sagsøgeren var den samme olivenolie som den, der blev undersøgt i januar 1994. Analysen mundede ud i den konklusion, at der var tale om »bomolie uden svigagtig iblanding, idet det høje voksindhold forklares ved, at der er tale om gammel olie«.
- 20 En sagkyndig rapport af 30. oktober 1995 i forbindelse med de italienske justitsmyndigheders undersøgelse førte i det væsentlige til samme resultat, da det heri udtaltes, at:
- I tilfælde af, at der konstateres et for højt indhold alene af voks, men ikke af de andre parametre — således som det skete for den konkret foreliggende olie — skyldtes ændringen naturlige kemiske reaktioner, ikke iblanding.
 - På grundlag af de opnåede analytiske værdier var der ikke fremkommet noget, der afslørede en erstatning eller en blanding af olier.
- 21 Efter at Kommissionen i september 1995 havde fået underretning af sagsøgeren Oleifici Italiani om den af det spanske laboratorium udarbejdede analyserapport, tog den ved skrivelse af 2. oktober 1995 til AIMA den nævnte rapport til efterretning, hvorefter overskuddet af voks ikke skyldtes nogen svigagtig iblanding, men kunne forklares ved, at olien var gammel. Kommissionen konkluderede heraf, at »det under disse omstændigheder var vanskeligt at antage, at den olie, som var blevet genstand for den anden analyse, ikke kunne antages til intervention«, og Kommissionen anmodede AIMA om at »meddele den de mængder af og de lagre for den olie, som frembød tilsvarende analyseresultater, for at mængderne kan sælges hurtigst muligt«.

- 22 Ved skrivelse af 23. november 1995 til AIMA henviste Kommissionen desuden til den sagkyndige rapport af 30. oktober i forbindelse med den af de italienske justitsmyndigheder indledte undersøgelse, hvorefter — hvad angår sagsøgeren Oleifici Italiani — ingen af de undersøgte dele gav grundlag for at formode, at de analyserede olier var blevet ombyttet. Kommissionen anmodede AIMA om »i konsekvens heraf behørigt at tilstille Kommissionen rapporterne om samtlige undersøgte partier, ophæve den administrative spærring og omgående skride til udbetaling af samtlige skyldige beløb til samtlige tilslagsmodtagere, for hvilke analyserapporterne indeholder de samme konklusioner som dem, der vedrører Oleifici Italiani«.
- 23 AIMA besvarede Kommissionens anmodning ved skrivelse af 30. november 1995, som AIMA vedlagde rapporten af 30. oktober 1995, der var blevet udarbejdet i forbindelse med den italienske retslige efterforskning. AIMA meddelte desuden Kommissionen, at man, såfremt den ikke gjorde indsigelse, omgående ville skride til betaling af de skyldige beløb til tilslagsmodtagerne for en samlet mængde på 17 639,291 tons olie, for hvilke der ikke var blevet fastslået nogen ombytning.
- 24 I besvarelse af denne skrivelse udtalte Kommissionen ved telefax af 7. december 1995 (VI/046436), at den ikke havde nogen indvendinger vedrørende den omgående betaling af lagerpengene for de af AIMA oplyste 17 639,291 tons. For Retten har Kommissionen forklaret sit standpunkt med, at den troede, at de pågældende analyser var blevet foretaget under overholdelse af de gældende EF-bestemmelser, og at de kunne betragtes som troværdige. Men under hensyn til rapporten i forbindelse med den retslige efterforskning, som AIMA havde fremsendt ved skrivelse af 30. november 1995, konstaterede den, at denne rapport ikke indeholdt oplysninger om indholdet af voks i de analyserede olieprøver.
- 25 Med henblik på at undersøge troværdigheden af den modanalyse, som sagsøgeren Oleifici Italiani havde anmodet det spanske laboratorium om at foretage, opfordrede Kommissionen ved skrivelse af 6. februar 1996 også dette laboratorium til at præcisere oprindelsen af den analyserede olie (lager, cjer) samt prøvernes fremtræ-

den (beholder, mærkning) og at oplyse, om sagsøgeren havde anmodet om en fuldstændig analyse eller blot om fastslåelse af visse karakteristika for olierne.

- 26 Ved skrivelse af samme dato henvendte Kommissionen sig tillige til sagsøgeren Oleifici Italiani, som den anmodede om at fremsende præciseringer vedrørende de til det nævnte laboratorium fremsendte prøver og om betydningen af de analyser, selskabet havde bedt om at få foretaget.
- 27 I besvarelse af Kommissionens spørgsmål udtalte det spanske laboratorium ved skrivelse af 8. februar 1996, at det ikke var i stand til at identificere oprindelsen af prøverne, idet disse var blevet leveret i en glasflakon med skrueprop i plastic, som ikke var stemplet, banderoleret eller mærket. Det var følgelig klart, at analysen udelukkende kunne anvendes til personlig oplysning. Det oplystes desuden, at analyseanmodningen hovedsagelig drejede sig om voksindholdet, og at der ikke var blevet anmodet om nogen undersøgelse vedrørende syreparametret.
- 28 I svarskrivelsen af 9. februar 1996 fremhævede sagsøgeren Oleifici Italiani derimod, at de af det spanske laboratorium analyserede prøver var de prøver, der var udtaget i november 1993. Sagsøgeren tilføjede, at det dog ikke var særligt vigtigt at fastslå denne identitet, og at det snarere drejede sig om at mærke sig, at laboratoriet anså det for umuligt at attestere, at der var foregået iblanding af olivenolie af olivenpresserester alene på grundlag af det usædvanlige indhold af voks, når der ikke forelå anormale indicier vedrørende de andre analytiske parametre.
- 29 På den baggrund tilstillede generaldirektøren for GD VI i Kommissionen den 7. februar 1996 — efter at have modtaget de to ovennævnte svar — en skrivelse til Italiens faste repræsentation ved Den Europæiske Union med kopi til en række

ministerielle og judicielle italienske myndigheder samt til AIMA, med nedenstående indhold:

»Efter en længere korrespondance herom tilsender jeg Dem herved et forslag med henblik på at afslutte de uoverensstemmelser, der er opstået som følge af Fællesskabets undersøgelse.

I vor skrivelse VI/009568 af 27. februar 1995 foreslog vi en kontradiktorisk analyse med de interesserede parter af de prøver, der er i vor besiddelse. Alt var klart hertil, da Guardia di Finanza beslaglagde den omstridte olie. Det fandtes herpå hensigtsmæssigt at suspendere den administrative procedure og at henholde sig til de analyser, som anklagemyndigheden i Napoli havde anmodet om hos en sagkyndig efter anklagemyndighedens valg.

Denne sagkyndige konkluderede, at der var tale om jomfruolie, som derfor kunne gøres til genstand for intervention.

En tilbundsående undersøgelse gjorde det muligt at fastslå, at den af retten i Napoli udpegede sagkyndige ikke havde fundet det hensigtsmæssigt at foretage en analyse af voksindholdet i samtlige de anfægtede prøver, idet den pågældende udtalte, at sidstnævnte analyse ikke var afgørende for at fastslå den reelle kvalitet af den analyserede olie i modsætning til, hvad der præciseres i EF-forordningerne. Til støtte for sin opfattelse påberåber den sagkyndige sig resultatet af de analyser, som for Oleifici Italiani er blevet foretaget af Laboratorio Arbitral de Madrid af tre ikke præciserede prøver, som kommer til den konklusion, at den analyserede olie er jomfruolie, uanset det høje voksindhold.

Kommissionens tjenestegrene kan ikke acceptere den forvirring, der er opstået i forbindelse med alle disse analyser, og finder det hensigtsmæssigt at genoptage sagen fra det stadium, hvorpå den befandt sig, da olien blev beslaglagt i april 1995.

Når bortses fra de efterforskningsmæssige aspekter, som alene henhører under medlemsstatens kompetence, er det nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt den pågældende olie kan antages til intervention. Kommissionens tjenestegrene foreslår på ny medlemsstatens myndigheder at foretage det fornødne for at lade udføre en kontra-analyse af de prøver, der er i EUGFL's besiddelse, ved et uafhængigt laboratorium, der skal vælges efter fælles aftale, for at fastslå den reelle kvalitet af den omtvistede olie. Medlemsstaten opfordres derfor til at tilrettelægge disse analyser, underrette de interesserede parter og i mellemtiden spærre enhver sikkerhedsstillelse og/eller enhver betaling vedrørende denne olie.

Til at foretage denne kontrolanalyse, som især skal angå voksindholdet og dets tidsmæssige udvikling, foreslår Kommissionens tjenestegrene Laboratoire des matières grasses de Clichy (Frankrig).«

- 30 I besvarelse af denne skrivelse oplyste AIMA over for Kommissionen den 16. februar 1996, at den italienske anklagemyndighed efter afslutningen af den retslige efterforskning, der var foregået i Italien, ved afgørelse af 15. november 1995 havde bestemt, at olien skulle frigives, og at partierne skulle udleveres til ejerne. Fra dette tidspunkt havde enhver uberettiget forsinkelse fra AIMA's side med hensyn til at rette sig efter de påtagne forpligtelser kunnet medføre strafferetlige konsekvenser for de dér ansatte tjenestemænd. Desuden havde Italiens Consiglio di Stato ved kendelse af 2. februar 1996 forkastet AIMA's appel vedrørende afslaget på tilbagebetaling af de beløb, der skulle udbetales til dækning af forvaltningsudgifter, med den begrundelse, at den ovennævnte retslige efterforskning intet havde frembragt, hvoraf det kunne udledes, at olien var blevet erstattet eller sammenblandet med en olie af ringere kvalitet. AIMA konkluderede heraf, at myndigheden under disse omstændigheder ikke kunne undlade at foretage udbetaling af de beløb, der skyldtes de tilbageværende rettighedshavere.

- 31 Den 19. februar 1996 opfordrede sagsøgerne Kommissionen til at trække skrivelser af 7. februar 1996 tilbage og bekræfte deres ret til udbetaling af de skyldige beløb for den pågældende olie. Opfordringen blev ikke besvaret af Kommissionen.

Retsforhandlinger og begivenheder efter sagens anlæg ved Retten

- 32 Under disse omstændigheder har sagsøgerne ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 17. april 1996 anlagt nærværende sag.
- 33 Efter sagens anlæg henvendte generaldirektøren for Kommissionens GD VI sig på ny til AIMA ved skrivelse af 23. april 1996, hvis genstand var den olivenolie, der var frembudt til intervention i produktionsårene 1991/1992 og 1992/1993, og angående hvilken EUGFL havde indledt en undersøgelse i november 1993. Indholdet af Kommissionens skrivelse var følgende:
- Kommissionen bekræftede indholdet af sin skrivelse af 1. marts 1994 vedrørende rigtigheden af de første analyser, der var foretaget af det spanske laboratorium, hvilket indebar, at AIMA skulle skride til inddrivelse af de uberettiget foretagne betalinger vedrørende de pågældende opkøb.
 - Kommissionen erklærede, at mængden af den pågældende olie måtte anses for udelukket fra intervention og derfor ikke kunne komme på interventionslager. Fra dette tidspunkt stod olien til AIMA's disposition, og AIMA kunne træffe afgørelse om salg heraf.
 - Kommissionen henviste til afgørelsen fra Italiens Consiglio di Stato af 2. februar 1996, hvorved den præciserede følgende: »Jeg fastholder min skrivelse af 7.2.1995« [skal være: 7.12.1995] »ref. VI/046436 om tilladelse til betaling af lagerudgifter for oplagring af den pågældende olivenolie indtil datoen for nærværende skrivelse.« Endvidere blev AIMA opfordret til ikke længere at foretage udbetaling af oplagringsudgifter fra denne dato for EUGFL's regning, for så vidt som den pågældende olivenolie stod til AIMA's rådighed.
- 34 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har imidlertid truffet foranstaltninger vedrørende sagens tilrettelæggelse i

medfør af procesreglementets artikel 64, hvorved den opfordrede parterne til skriftlig inden datoen for retsmødet at besvare visse spørgsmål, og opfordringen er blevet behørigt efterkommet.

- 35 Parterne har afgivet indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i det offentlige retsmøde den 10. juni 1998.

Parternes påstande

- 36 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens afgørelse ifølge skrivelse af 7. februar 1996 (nr. VI/000513) fra direktøren for Generaldirektoratet for Landbrug (GD VI) — Direktorat G, Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) — G. Legras, hvorved der indførtes et stop for alle betalinger, som var skyldige for oplagring af olivenolie i produktionsårene 1991/92 og 1992/93, annulleres.
- Kommissionen tilpligtes at betale erstatning for det tab, som sagsøgerne har lidt som følge af ovennævnte adfærd, der må anses for retsstridig.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 37 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten vedrørende annullationspåstanden

Parternes argumenter

- 38 Det er i første række Kommissionens opfattelse, at skrivelsen af 7. februar 1996 ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål efter EF-traktatens artikel 173, da skrivelsen ikke indeholder foranstaltninger med retligt bindende virkninger, som kan berøre en sagsøgers interesser (Domstolens kendelse af 8.3.1991, sagerne C-66/91 og C-66/91 R, Emerald Meats mod Kommissionen, Sml. I, s. 1143, præmis 26, og Rettens kendelse af 21.10.1993, sagerne T-492/93 og T-492/93 R, Nutral mod Kommissionen, Sml. II, s. 1023, præmis 24). Denne skrivelse er udtryk for samarbejdsforbindelserne mellem Kommissionens tjenestegrene og de italienske myndigheder, der har til opgave at gennemføre EF-bestemmelserne. Den anfægtede skrivelse er i realiteten kun en af de forberedende akter i forbindelse med beslutningen om afslutning af EUGFL's regnskaber, som endelig fastslår, hvilke udgifter der kan dækkes af EUGFL. Domstolen har udtrykkeligt fastslået, at Kommissionen først ved afslutningen af årsregnskaberne gyldigt kan give udtryk for, hvad den mener om medlemsstaternes interventioner i forbindelse med EUGFL's aktiviteter (Domstolens dom af 6.10.1993, sag C-55/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4813, præmis 36).
- 39 Kommissionen tilføjer, at den anfægtede retsakt ikke i sig selv stifter nogen pligt for den pågældende medlemsstat og så meget mindre for sagsøgerne. De italienske myndigheders pligt til at spærre uberettigede betalinger fremgår direkte af bestemmelserne i artikel 8 i forordning nr. 729/70. I øvrigt påhviler det medlemsstaterne at sikre gennemførelsen af Fællesskabets retsforrifter inden for deres område, for så vidt angår den fælles landbrugspolitik (Domstolens dom af 23.11.1995, sag C-476/93 P, Nutral mod Kommissionen, Sml. I, s. 4125, præmis 21, samt Rettens ovennævnte kendelse i sagen Nutral mod Kommissionen, præmis 38). Det gælder følgelig, at kun de af de nationale myndigheder truffne foranstaltninger, som har bindende retsvirkning, kan skade sagsøgernes interesser (jf. ovennævnte kendelse i sagen Nutral mod Kommissionen, præmis 28).
- 40 Det er for det andet Kommissionens opfattelse, at den anfægtede retsakt ikke berører sagsøgerne umiddelbart i den i traktatens artikel 173, stk. 4, forudsatte betyd-

ning. Forholdet er det, at alene den nationale retsakt, ved hvilken de kompetente nationale myndigheder spærrede for dækning af lagerudgifterne, kan betragtes som skadegørende for dem. Kommissionen henviser herved til, at Fællesskabets regler om den fælles landbrugspolitik indeholder en strikt sondring mellem Kommissionen og medlemsstaterne på den ene side og medlemsstaterne og de erhvervsdrivende på den anden side. Det påhviler derfor de nationale myndigheder at træffe egnede foranstaltninger for at imødegå uregelmæssigheder og eventuelt spærre udbetaling af ikke-skyldige beløb.

- 41 Endelig gør Kommissionen gældende, at den anfægtede retsakt under ingen omstændigheder længere har retsvirkning efter afsendelsen af skrivelsen af 23. april 1996. Selv om man følger sagsøgernes ræsonnement, hvorefter de forskellige skrivelser afsendt fra Kommissionens tjenestegrene til AIMA indeholder beslutninger, der berører sagsøgerne umiddelbart og individuelt — hvilket ikke bør antages — ophævede skrivelsen af 23. april den anfægtede skrivelse af 7. februar 1996.
- 42 Sagsøgerne har svaret, at Kommissionens skrivelse af 7. februar 1996 har affødt retsvirkninger, som umiddelbart og individuelt berørte deres interesser. Den omstændighed, at forordning nr. 729/70 og nr. 3472/85 indeholder mulighed for, at medlemsstaterne kan imødegå og retsforfølge uregelmæssigheder på området for EUGFL's midler, udelukker ikke, at Kommissionens retsakter på det pågældende område umiddelbart kan afføde retsvirkninger i privates retssfære. I den konkrete sag udstedte Kommissionen, som slet ikke begrænsede sig til at levere simple henstillinger til det nationale interventionsorgan, bindende foranstaltninger, der specifikt berørte sagsøgernes retsstilling.
- 43 I denne sammenhæng henviser sagsøgerne navnlig til skrivelserne af 2. oktober og 23. november 1995, ved hvilke Kommissionen pålagde AIMA at foretage de pågældende betalinger, samt til skrivelsen af 7. februar 1996, ved hvilken den opfordrede AIMA til at spærre enhver betaling i relation til den pågældende olie. Efter sagsøgernes opfattelse er det således åbenbart, at AIMA hvad angår betalingen for

oplagring af den pågældende olie ikke havde nogen skønsmargin, men skulle holde sig til det, Kommissionen krævede.

- 44 Sagsøgerne udleder heraf, at den af Kommissionen påberåbte retspraksis ikke kan anvendes i denne sag. Således udtalte Domstolen sig i dommen *Nutral* mod Kommissionen, der er nævnt ovenfor, kun om de præcise foranstaltninger truffet af de nationale myndigheder, som frit kunne bestemme, om de ville følge Kommissionens henstillinger. Tilsvarende vedrørte ovennævnte kendelse i sagen *Emerald Meats* mod Kommissionen en meddelelse fra Kommissionen, som blot bekendtgjorde, at dens tjenestegrene havde til hensigt at vedtage visse foranstaltninger, hvilken hensigt ikke kunne betragtes som en bindende beslutning. Men i den foreliggende sag forholder det sig ganske anderledes, eftersom den anfægtede retsakt ikke indrømmer de nationale myndigheder noget spillerum hvad angår foretagelsen af den omhandlede betaling.
- 45 For så vidt som Kommissionen finder, at AIMA's selvstændige beslutningsbeføjelse bevises ved, at AIMA ikke fulgte Kommissionens henstillinger af 23. november 1995, er det sagsøgernes opfattelse, at den blotte forsinkelse ved gennemførelsen af en beslutning ikke betyder, at den nationale myndighed har frihed til at afgøre, om den overhovedet skal gennemføre den. I øvrigt skal den omstændighed, at betalingerne fra AIMA's side, trods denne skrivelse af 23. november 1998, ikke skete øjeblikkeligt og fuldstændigt, højst sandsynligt forklares med, at der herskede stor usikkerhed på grund af, at Kommissionens tjenestegrene trak sagen i langdrag.
- 46 I det omfang, hvori Kommissionen gør gældende, at tvisten efter afsendelsen af skrivelsen af 23. april 1996 er blevet uden genstand, tager sagsøgerne til efterretning, at Kommissionen på dette stadium insisterer på at kvalificere nævnte skrivelse som endelig og som afslutningen på hele sagen. Når man imidlertid tager hensyn til, at Kommissionen allerede har skiftet mening flere gange i forbindelse med de omtvistede betalinger, peger sagsøgerne på den særdeles usikre situation, som de stadig befinder sig i. I forbindelse med erstatningssøgsmålet oplyser sagsøgerne, at skrivelsen af 23. april 1996 synes at gøre denne dato til grænsen for overtagelsen af lagerudgifterne fra EUGFL's side. Skrivelsen kan derfor tænkes at give

anledning til andre kontroverser vedrørende fastslåelsen af, hvem der er ansvarlig for omkostningerne ved den forlængede oplagring.

- 47 Vedrørende det sidstnævnte punkt har Kommissionen i duplikken præciseret, at den omhandlede begrænsning er berettiget på grund af, at der ikke længere var tvivl om, henset til Kommissionens oplysninger, at den pågældende olie måtte udelukkes fra interventionslagrene fra den 23. april 1996 at regne.

Rettens bemærkninger

- 48 Der skal først tages stilling til, om den omtvistede skrivelse af 7. februar 1996 er en akt, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål efter traktatens artikel 173. Således som det fremgår af fast praksis ved Domstolen, må det med henblik herpå undersøges, om den pågældende skrivelse — som formelt blev adresseret til Italiens faste repræsentation ved Den Europæiske Union og i kopi til en hel række italienske myndigheder, herunder AIMA, men ikke til sagsøgerne — har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgernes interesser umiddelbart, idet deres retsstilling ændres væsentligt (jf. bl.a. ovennævnte kendelse i sagen Emerald Meats mod Kommissionen, præmis 26, ovennævnte dom i sagen Nutral mod Kommissionen, præmis 28, og Domstolens dom af 22.4.1997, sag C-395/95 P, Geotronics mod Kommissionen, Sml. I, s. 2271, præmis 10).
- 49 I så henseende skal affattelsen af nævnte skrivelse fortolkes ved at tage hensyn til den faktiske og juridiske sammenhæng, hvori skrivelsen er blevet affattet og tilstillet de italienske myndigheder. Det er herved væsentligt at fastslå den objektive betydning, som skrivelsen fornuftigvis kunne have på tidspunktet for afsendelsen for en omhyggelig og påpasselig erhvervsdrivende, der handlede for regning af et national interventionsorgan i sektoren for olivenolie.

- 50 Det må fastslås, at den anfægtede skrivelse er underskrevet af Legras, en af Kommissionens generaldirektører, og udtrykkeligt er begrænset til at udtrykke den opfattelse, som forelå i Generaldirektorat VI isoleret set. Eksempelvis står der, at »Kommissionens *tjenestegrene* ikke kan acceptere den forvirring, der er opstået«, og »finder det hensigtsmæssigt at genoptage sagen fra det stadium, hvorpå den befandt sig ... i april 1995«. Desuden indeholder skrivelser kun et »*forslag* med henblik på at afslutte de uoverensstemmelser, der er opstået«, og »Kommissionens *tjenestegrene foreslår på ny* medlemsstaternes myndigheder at foretage det fornødne«. I den forbindelse opfordres medlemsstaten til »*i mellemtiden*« at spærre enhver betaling vedrørende den pågældende olie. Sprogbrugen i skrivelser er således ikke den sprogbrug, som anvendes i en bindende retsakt, hvorved det pålægges de italienske myndigheder at afslutte sagen endeligt med virkning for sagsøgernes retsstilling.
- 51 At skrivelser ikke har karakter af en afgørelse, bekræftes af den juridiske kontekst, den indgår i. Ifølge de regler, som gælder for forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, påhviler det disse, 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 (jf. Domstolens dom af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, *Étoile commerciale* og *CNTA mod Kommissionen*, Sml. s. 3005, præmis 11). Ganske særligt 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, men kan kun give deres mening til kende, hvilket ikke binder de nationale myndigheder, idet sådanne meningstillkendegivelser ses som led i det interne samarbejde mellem Kommissionen og de nationale interventionsorganer, der skal anvende fællesskabsordningen (jf. i den forbindelse bl.a. Domstolens dom af 27.3.1980, sag 133/79, *Sucrimex og Westzucker mod Kommissionen*, Sml. s. 1299, præmis 16 og 22, af 10.6.1982, sag 217/81, *Interagra mod Kommissionen*, Sml. s. 2233, præmis 8, og af 18.10.1984, sag 109/83, *Eurico mod Kommissionen*, Sml. s. 3581, præmis 20).
- 52 Der gælder noget tilsvarende for den finansieringsmekanisme, som specifikt er indført ved artikel 4 og 5 i forordning nr. 729/70. Det er således medlemsstaterne selv, der på grundlag af deres egne økonomiske ressourcer og ud fra behovene hos deres anvisningsberettigede tjenestegrene skal rejse de nødvendige midler til finansiering

af den fælles landbrugspolitik, idet Kommissionen kun dækker disse udgifter ved ydelse af faste forskud og supplerende betalinger (jf. herved tydeliggørelsen ifølge femte betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 3183/87 af 19.10.1987 om særlige bestemmelser for finansieringen af den fælles landbrugspolitik (EFT L 304, s. 1), første betragtning til Rådets forordning (EØF) nr. 2048/88 af 24.6.1988 om ændring af forordning nr. 729/70 (EFT L 185, s. 1), første betragtning til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2776/88 af 7.9.1988 om de oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende med henblik på bogføring af de udgifter, der finansieres gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen (EFT L 249, s. 9), og endelig ved artikel 4, stk. 5, i Rådets forordning nr. 729/70, som affattet ved Rådets forordning (EF) nr. 1287/95 af 22.5.1995 (EFT L 125, s. 1)).

- 53 Ifølge den ovennævnte finansieringsmekanisme er det først ved beslutningen om afslutning af årsregnskaberne ifølge artikel 5, stk. 2, litra b), i forordning nr. 729/70, at Kommissionen i relation til medlemsstaterne fastlægger sin endelige stilling vedrørende EUGFL's overtagelse af de udgifter, der er afholdt af de statslige interventionsorganer inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (jf. i denne retning Domstolens dom af 29.1.1998, sag C-61/95, Grækenland mod Kommissionen, Sml. I, s. 207, præmis 39). Som anført af Domstolen i ovennævnte dom i sagen Italien mod Kommissionen (præmis 36), kan Kommissionen ikke gyldigt udtrykke sit standpunkt vedrørende denne finansiering på et tidligere tidspunkt i forhold til tidspunktet for afslutningen af årsregnskaberne.

- 54 Det må således med Kommissionen antages, at den i sagen omtvistede korrespondance, herunder den anfægtede skrivelse, fandt sted i forbindelse med et internt og uformelt samarbejde uden nogen karakter af beslutningstagning, og at den fandt sted med det formål at lette den løbende forvaltning af de forskellige konti og at forberede den endelige fastlæggelse af de udgifter, der kan dækkes af EUGFL. Det er Rettens opfattelse, at sagsøgerne henset til denne retstilstand og i deres egenskab af omhyggelige og påpasselige erhvervsdrivende, som af AIMA er blevet pålagt at udføre interventionsopgaver i sektoren, ikke kunne være uvidende om den retlige karakter af denne korrespondance, herunder den anfægtede skrivelse.

- 55 Ikke desto mindre har sagsøgerne gjort gældende, at denne skrivelse berører dem umiddelbart på grund af, at AIMA ikke havde nogen skønsmargin, men skulle henholde sig til Kommissionens instrukser om at spærre de pågældende betalinger. I retsmødet har sagsøgerne vedrørende dette punkt henvist til Domstolens dom af 5. maj 1998 (sag C-386/96 P, Dreyfuss mod Kommissionen, Sml. I, s. 2309).
- 56 Herved må det påpeges, at en fællesskabsforanstaltning kun kan antages umiddelbart at berøre en borgers retsstilling, såfremt den ikke overlader et skøn til adressaterne, der skal gennemføre den, men gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af fællesskabsretsreglerne (jf. ovennævnte dom i sagen Dreyfus mod Kommissionen, præmis 43, og den dér nævnte praksis). Det samme er tilfældet, når retsaktens adressat kun teoretisk kan undlade at efterkomme den, og adressatens vilje til at indordne sig efter den ligger uden for al tvivl (samme dom, præmis 44, og den dér nævnte retspraksis).
- 57 Som det er blevet fastslået ovenfor, affødte den anfægtede skrivelse, som alene er en uformel meningstilkendegivelse, ingen bindende retsvirkning i relation til AIMA som, stillet over for forslaget om at spærre de omtvistede betalinger, derfor frit kunne se bort fra opfattelsen i Kommissionens tjenestegrene og skride til udbetaling for senere at fremsætte krav om dækning hos EUGFL eller betale sagsøgerne på grundlag af AIMA's egne kontraktforpligtelser uden senere krav om dækning fra Fællesskabet, eller endelig afholde sig fra enhver betaling i afventning af, at sagsøgerne ville vedtage de forholdsregler, de ville finde egnede. AIMA valgte det sidste alternativ, og derfor kan myndighedens bevidste og selvstændige handlinger ikke tilregnes Kommissionen.
- 58 Den anfægtede skrivelser manglende direkte indflydelse på AIMA's adfærd bekræftes af, at skrivelserne ikke fik nogen umiddelbar virkning på de løbende økonomiske forbindelser mellem EUGFL og AIMA. Som Kommissionen har bekræftet i retsmødet, uden på dette punkt at blive modsagt af sagsøgerne, udbetalte EUGFL indtil maj 1996 på grundlag af AIMA's månedlige ansøgninger fortsat de månedlige tilskud i relation til udgifterne for oplagring af den omtvistede olie, og

udbetalingen af tilskud standsede først efter skrivelser af 23. april 1996 (jf. ovenfor, præmis 33). AIMA anså sig i øvrigt heller ikke for bundet af andre skrivelser fra Kommissionens tjenestegrene, som opfordrede AIMA til at foretage de omtvistede betalinger og godkende overtagelsen af udgifterne i forbindelse hermed, nemlig skrivelserne af 2. oktober, 23. november og 7. december 1995 samt skrivelser af 23. april 1996.

59 Det bemærkes i øvrigt, at Domstolen i dommen *Étoile commerciale* og *CNTA* mod Kommissionen, der er nævnt ovenfor (præmis 9, 13 og 14), afviste de annulationssøgsmål, der var rejst af private til prøvelse af den beslutning fra Kommissionen, hvorved denne fastsatte det beløb, som det påhvilede EUGFL at overtage i forbindelse med afslutningen af de regnskaber, som Den Franske Republik forelagde vedrørende regnskabsåret 1981, og afslog at lade EUGFL afholde de støttebeløb, som sagsøgerne havde ansøgt om. I det tilfælde havde det nationale interventionsorgan på grundlag af denne beslutning fra Kommissionen besluttet at gøre brug af den mulighed, det havde skaffet sig i forbindelse med ydelsen af den nævnte støtte, til at kræve den tilbagebetalt. Domstolen fandt, at beslutningen om afslutningen af regnskaberne udelukkende vedrørte det økonomiske mellemværende mellem Kommissionen og den pågældende medlemstat, og at tilbagebetalingen af de allerede udredte beløb — såfremt den var sket under hensyn til denne beslutning — ikke kunne antages at være en direkte følge af den anfægtede beslutning i sig selv, men skyldtes, at interventionsorganet havde gjort den endelige udbetaling af støttebeløbet betinget af, at beløbet i sidste ende blev afholdt af EUGFL. Domstolen udledte heraf, at den anfægtede beslutning ikke berørte sagsøgernes retsstilling umiddelbart. Retten finder, at det i denne retspraksis antagne så meget desto mere må gælde de blotte meningstilkendegivelser fra Kommissionens tjenestegrene, der er rettet til de nationale myndigheder under den uformelle fase, som består inden afslutningen af regnskaberne, og som kun tjener til at forberede Kommissionens endelige beslutning.

60 Det må endelig påpeges, at Kommissionen i ovennævnte sag *Dreyfus* mod Kommissionen — der vedrørte en hastebistand fra Fællesskabet til staterne i det tidligere Sovjetunionen med henblik på finansiering af indførsel af visse produkter — havde afslået at finansiere en kontrakt om salg af korn, der var indgået mellem den sagsøgende virksomhed og et offentligt russisk organ, hvilket afslag virksomheden søgte prøvet under et annulationssøgsmål. Domstolen antog vel, at den anfægtede beslutning, hvis adressat alene var det russiske offentlige organ, direkte havde

berørt den sagsøgende virksomheds retsstilling, men dommen er imidlertid begrundet med, at betalingen af leveringen i sagens specifikke socio-økonomiske sammenhæng kun kunne finde sted med EF-midler, således at selve eksistensen af leveringskontrakten var helt afhængig af, at der blev ydet EF-støtte (dommens præmis 49-53). Det må imidlertid fastslås her i sagen, at disse særlige faktiske omstændigheder ikke foreligger.

- 61 Det følger af de ovenstående betragtninger, at den anfægtede skrivelse af 7. februar 1996 ikke har affødt bindende retsvirkninger, der umiddelbart kan berøre sagsøgerens interesser. Følgelig må annullationspåstanden afvises fra påkendelse.

Erstatningspåstanden

- 62 Retten skal først henvise til, at erstatningssøgsmålet efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, ifølge retspraksis er blevet indført som et selvstændigt retsmiddel med en særlig funktion i retsmiddelsystemet. Heraf følger, at den ovenfor udtalte afvisning af annullationspåstanden vedrørende skrivelsen af 7. februar 1996 ikke i sig selv kan medføre afvisning af den foreliggende påstand om erstatning for den skade, sagsøgerne angiveligt har lidt som følge af Kommissionens ulovlige adfærd lige fra begyndelsen i forhold til dem (jf. i denne retning Rettens kendelse af 3.2.1998, sag T-68/96, Polyvios mod Kommissionen, Sml. II, s. 153, præmis 32).
- 63 Retten skal for det andet fastslå, at sagsøgerne har opgjort tabet ved den angivelige spærring af de omtvistede betalinger til henholdsvis 3 792 703 336 ITL og 1 851 456 540 ITL som hovedstol i stævningen og til 4 653 624 967 ITL og 2 166 553 836 ITL som hovedstol i replikken. De har tilføjet, at disse beløb bør forhøjes med morarente 10% p.a., renter efter loven med 10% p.a. for at tage hensyn til pengeforringelsen og med en række beløb i tabt fortjeneste ifølge de forskellige forfaldstider for hovedstolene.

- 64 Senere, og i besvarelse af et skriftligt spørgsmål fra Retten, har sagsøgerne oplyst, at selskabet Oleifici Italiani i august 1997 havde modtaget den samlede hovedstol af dækningskravet i relation til den pågældende olie. I retsmødet tilføjede selskabet, at selskabet Fratelli Rubino Industrie Olearie i mellemtiden havde modtaget et første acontobeløb vedrørende hovedstolen samt en bekræftelse fra AIMA af, at restbeløbet snarest ville blive udbetalt fuldt ud til endelig afregning. Sagsøgerne har heraf udledt, at deres tab herved er blevet begrænset, således at deres påstand i realiteten kun går ud på at opnå et beløb, der skal erstatte deres økonomiske tab ved, at skyldige betalinger er for sent indkomne.
- 65 Retten finder, at denne begrænsning af erstatningspåstanden, der har fundet sted under sagen, i sig selv er en tilladelig tilpasning, da den kun tager højde for udviklingen i omfanget af den skade, sagsøgerne har påberåbt sig.
- 66 Det må imidlertid påpeges, at Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold ifølge fast retspraksis forudsætter opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelsen mellem adfærden og den påberåbte skade (jf. f.eks. Rettens dom af 28.4.1998, sag T-184/95, Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 667, præmis 59 og 60, og den dér nævnte retspraksis, og dom af 18.9.1995, sag T-168/94, Blackspur m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2627, præmis 38 og 40, og den dér nævnte retspraksis, samt Domstolens dom af 4.10.1979, forenede sager 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier Frères m.fl. mod Rådet, Sml. s. 3091, præmis 21), hvorved sagsøgerne skal bevise, at disse betingelser faktisk er opfyldt (Rettens dom af 26.10.1995, sag T-185/94, Geotronics mod Kommissionen, Sml. II, s. 2795, præmis 39).
- 67 Vedrørende spørgsmålet, om der er direkte årsagsforbindelse mellem den Kommissionen foreholdte adfærd og den påståede skade, må det konkret påpeges, at undladelsen af at dække de omtvistede lagerudgifter intet har at gøre med de handlinger, Kommissionens tjenestegrene foretog i forbindelse med deres uformelle samarbejde med de italienske myndigheder. Den nævnte undladelse er et bevidst og selvstændigt valg fra disse myndigheders side (jf. ovenfor, præmis 54-57). Under

disse omstændigheder må den af sagsøgerne påberåbte skade tilregnes de nationale myndigheder og kan derfor ikke anses for at være direkte forårsaget af den Kommissionen foreholdte adfærd. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen *Étoile commerciale* og *CNTA mod Kommissionen*, der er nævnt ovenfor (præmis 16-21), har Fællesskabets retsinstanser ingen kompetence til på grundlag af traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, at sikre erstatning for en sådan skade.

- 68 Vedrørende spørgsmålet, om der reelt foreligger en skade som af sagsøgeren hævdedet i og med, at betalingen af de krævede beløb blev forsinket, må det for det første konstateres, at sagsøgerne ikke har opgjort skaden i tal i erstatningspåstanden som suppleret under sagen.
- 69 For det andet må det også under alle omstændigheder antages, at det først var ved beslutningen om afslutningen af regnskaberne for årene 1991, 1992 og 1993, at Kommissionen har fastlagt sin endelige holdning vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt — og i bekræftende fald hvor meget — EUGFL vil overtage af de omtvistede lagerudgifter (jf. ovenfor, præmis 53). Følgelig kan den reelle og bestemte karakter af den skade, sagsøgerne hævder at have lidt, kun fastlægges i lyset af denne beslutning. Men som Kommissionen har præciseret i besvarelse af et skriftligt spørgsmål fra Retten, er drøftelserne med de italienske myndigheder om regnskaberne vedrørende de omtvistede oliepartier endnu ikke afsluttet, således at der endnu ikke er truffet nogen beslutninger vedrørende afslutningen af disse specifikke regnskaber. Det følger heraf, at påberåbelsen af en angivelig skade forårsaget af Kommissionens adfærd for nærværende må betragtes som for tidlig. Følgelig kan der ikke være tale om en reel og bestemt skade, som nu kan siges at være forvoldt sagsøgerne.
- 70 Følgelig vil der heller ikke kunne gives sagsøgerne medhold i erstatningspåstanden.
- 71 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at søgsmålet i det hele må forkastes.

Sagens omkostninger

- 72 I medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, pålægges det dem at betale deres egne omkostninger og in solidum at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) **Annullationspåstanden afvises. Kommissionen frifindes for sagsøgernes erstatningspåstand.**

- 2) **Sagsøgerne betaler deres egne omkostninger samt in solidum Kommissionens omkostninger.**

Kalogeropoulos

Bellamy

Pirrung

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 1998.

H. Jung

A. Kalogeropoulos

Justitssekretær

Afdelingsformand