FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ELEANOR SHARPSTON

fremsat den 22. november 2007 [1]

1. Kommissionen har iværksat appel til prøvelse af dom afsagt af Retten i Første Instans i sag T-166/98, Cantina sociale di Dolianova m.fl. mod Kommissionen [2].

2. Tvisten i denne sag opstod på grund af destilleriet Distilleria Agricola Industriale de Terralbas (herefter »DAI«) insolvens, som medførte, at en række vinproducenter ikke modtog den fællesskabsstøtte, som de principielt havde krav på for destillation af vin, som behørigt havde fundet sted i DAI's regi i første halvår af 1983. Disse producenter var i starten intervenienter i en sag for den nationale ret mellem DAI og Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (det italienske interventionsorgan, herefter »AIMA«). Denne sag trak ud og faldt ikke ud til producenternes fordel. Efter at have indhentet yderligere oplysninger anlagde vinproducenterne endelig den 12. oktober 1998 erstatningssøgsmål mod Kommissionen. Et af de spørgsmål, der var genstand for sagen i første instans, var, hvornår forældelsesfristen på fem år for krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold [3], begyndte at løbe. Appelsagen vedrører alene dette spørgsmål.

De relevante fællesskabsbestemmelser

3. Artikel 11, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 337/79 af 5. februar 1979 om den fælles markedsordning for vin [4] bestemmer, at der i hvert vinproduktionsår kan foretages en forebyggende destillation [5] af bordvin og vin, der er egnet til fremstilling af bordvin.

4. Det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 2144/82 [6], som ændrer forordning nr. 337/79, 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.

5. Den 15. september 1982 udstedte Kommissionen forordning (EØF) nr. 2499/82 om bestemmelserne vedrørende

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Dom af 23.11.2004, Sml. II, s. 3991.

3 — Jf. fodnote 15 og punkt 52 nedenfor.

4 — EFT L 54, s. 1, som ændret ved forordning (EØF) nr. 2144/82 af 27.7.1982 (EFT L 227, s. 1).

5 — Frivillig destillation med henblik på fjerne overskudsvin fra markedet og herved sikre højere priser.

6 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.

forebyggende destillation for vinproduktionsåret 1982/1983 [7].

6. Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 2499/82 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 det nationale interventionsorgan.

7. Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 2499/82 fastsætter mindsteopkøbsprisen for vin bestemt til destillation. Denne pris gør det normalt ikke muligt at afsætte de produkter, der er opnået ved destillationen, på sædvanlige markedsvilkår [8]. Der er derfor ved artikel 6 indført en kompensationsordning, i henhold til hvilken interventionsorganet skal udbetale en nærmere fastsat støtte for destilleret vin.

8. I henhold til 11. betragtning til forordning nr. 2499/82 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.

9. 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. Italien valgte at anvende den procedure, som er omhandlet i artikel 9, inden for sit område.

10. Artikel 9 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.

[…]

7 — EFT L 267, s. 16, som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 311/83 af 7.2.1983 (EFT L 36, s. 6) og Kommissionens forordning (EØF) nr. 2276/83 af 9.8.1983 (EFT L 219, s. 9).

8 — Jf. ottende betragtning til forordningen.

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 […]« [9].

11. Artikel 10 i forordning nr. 2499/82 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 […]«

12. Artikel 11 i samme forordning 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 1984 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 […]

9 — Domstolen har fastslået, at artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, er ugyldig, »for så vidt som den indeholder en sanktion om, at enhver overskridelse af den frist, destilleriet skal overholde ved betaling af minimumsopkøbsprisen til producenten, medfører fortabelse af hele støttebeløbet«, jf. dom af 27.6.1990, sag C-118/89, Lingenfelser, Sml. I, s. 2637.

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.«

13. I henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 352/78 [10] 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

14. Retten i Første Instans beskrev i sin dom sagens faktiske omstændigheder som følger.

15. 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, DAI. Disse kontrakter blev godkendt af AIMA i henhold til bestemmelserne i artikel 1 i forordning nr. 2499/82.

16. 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 i alt 866 860 142 ITL (svarende til 447 696 EUR) [11] for en mindsteopkøbspris på i alt 1 275 523 803 ITL (658 753 EUR) inkl. moms for så vidt angår vin leveret af alle sagsøgerne. Fællesskabsstøtten udgjorde således ca. 68% af den samlede mindsteopkøbspris [12].

17. Ifølge de oplysninger, som er afgivet af sagsøgerne, og som Kommissionen ikke har bestridt, blev vinen leveret mellem januar og

10 — Rådets forordning (EØF) af 20.2.1978 om tilkendelse af sikkerhed, kautioner og garantier, der stilles inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og som fortabes (EFT L 50, s. 1).

11 — Det fremgår klart, at de begivenheder, som appellen vedrører, fandt sted længe før indførelsen af euroen. Da læseren nok bedre vil kunne forholde sig til euro end til italienske lire som måleenhed, har jeg angivet de tilsvarende tal i euro, således at det ses, hvor store beløb der er på spil.

12 — Retten i Første Instans beskriver korrekt, hvorledes betalingsordningen består af to led, nemlig destilleriets betaling af mindsteopkøbsprisen til producenten og interventionsorganets betaling af »fællesskabsstøtten«, som den korrekt benævnes, til destilleriet. Senere i dommen anvender Retten imidlertid hyppigt ordet »fællesskabsstøtte« eller »støtte« til at betegne enten disse to betalinger tilsammen eller, mere specifikt, betaling af mindsteopkøbsprisen. Jeg har fulgt Rettens sprogbrug, da det klart fremgår af sammenhængen, hvad der menes.

marts måned 1983. 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 DAI's betaling af mindsteopkøbsprisen til producenterne udløb således i juni måned 1983.

18. 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 (603 759 EUR).

19. Den 10. august 1983 udbetalte AIMA 1 062 763 876 ITL (548 872 EUR) til DAI som forudbetaling af fællesskabsstøtte i henhold til artikel 11 i forordning nr. 2499/82.

20. På grund af økonomiske vanskeligheder undlod DAI enten helt eller delvist at betale de producenter, herunder sagsøgerne, som havde leveret vin til destillation.

21. Den 17. oktober 1983 indgav DAI begæring om betalingsstandsning i henhold til den italienske konkurslovgivning. Tribunale d'Oristano, som er den retsinstans, for hvilken sagen efterfølgende blev indbragt, imødekom denne begæring, og destilleriet standsede derfor samtlige betalinger, herunder også de betalinger, som de producenter, der havde leveret vin til det, havde krav på.

22. AIMA var blevet underrettet om indledningen af denne procedure, men anmodede alligevel DAI om tilbagebetaling af den forudbetalte fællesskabsstøtte med fradrag af eventuelle beløb, som i henhold til forskrifterne allerede 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 mindsteopkøbsprisen var blevet betalt inden for fristen på 90 dage efter levering til destilleriet, jf. forordningens artikel 9, stk. 1. DAI tilbagebetalte ikke det forudbetalte beløb, og AIMA anmodede derfor Assedile om udbetaling af sikkerheden.

23. På anmodning fra DAI afsagde Pretore di Terralba den 26. juli 1984 en kendelse om foreløbige forholdsregler, hvorved der blev nedlagt forbud mod, at Assedile udbetalte sikkerheden til AIMA. DAI blev samtidig pålagt at anlægge en justifikationssag inden 60 dage.

24. I september 1984 anlagde DAI en sådan sag ved Tribunale civile di Roma. DAI nedlagde bl.a. påstand om, at det blev fastslået, at producenterne var de endelige modtagere af sikkerheden, 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 beløbet, 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 gjorde gældende, at destilleriet havde foretaget disse betalinger inden for den frist, som var fastsat i forordning nr. 2499/82 (jf. punkt 29 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).

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

26. Det følger af dom afsagt den 27. januar 1989 af Tribunale civile di Roma, at DAI ud af de 12 kontrakter om køb af vin, som var indgået af DAI og godkendt i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1 i forordning nr. 2499/82, ifølge AIMA 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 (57 638 EUR). AIMA gjorde 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 var 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 understregede herved, 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 1 047 084 185 ITL (540 774 EUR) af sikkerheden med tillæg af renter til AIMA.

27. Intervenienterne i sagen for Tribunale civile di Roma [13] tilsluttede sig DAI's opfattelse (jf. punkt 24 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 gjorde navnlig gældende, at de ubetalte fordringer, som

13 — Dvs. sagsøgerne i sagen for Retten, et andet vinkooperativ og en sammenslutning af vinkooperativer.

støttedes på kontrakter, der var godkendt i overensstemmelse med bestemmelserne i forordning nr. 2499/82, beløb sig til 106 571 589 ITL (55 040 EUR) for Cantina sociale di Dolianova, til 79 483 181 ITL (41 050 EUR) for Cantina Trexenta, til 506 921 061 ITL (261 803 EUR) for Cantina sociale Marmilla, til 192 954 189 ITL (99 653 EUR) for Cantina sociale Santa Maria La Palma og til 54 812 419 ITL (28 308 EUR) for Cantina sociale del Vermentino. Der var således udestående fordringer på i alt 940 742 439 ITL (485 854 EUR).

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

29. 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 [603 759 EUR], som hel eller delvis tilbagebetaling af den forudbetaling, AIMA har foretaget, såfremt 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 rejse 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.

Såfremt det 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 [appellanten] DAI ikke har overholdt de frister og betingelser, som er fastsat i fællesskabsforordningen.

Det er derfor 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 [57 221 EUR] (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 [540 774 EUR] (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 [540 357 EUR] — med tillæg af forskellen mellem den støtte, for hvilken der er blevet fremlagt bevis for betaling, og den forudbetalte støtte — dvs. 806 205 ITL [416 EUR]).

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 ikke 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 kautionisten, 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.«

30. Den 27. september 1989 iværksatte fire af sagsøgerne i sagen for Retten — dvs. alle 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, men over for DAI selv (som da var under konkursbehandling), og at der ikke efterfølgende var foretaget en ny, forskriftsmæssig forkyndelse inden for den frist, som den appelretsdommer, der varetog sagens forberedelse, havde fastsat herfor.

31. I mellemtiden havde Assedile den 16. januar 1990 betalt de skyldige beløb til AIMA.

32. De fire sagsøgere iværksatte kassationsanke ved Corte di cassazione. De gjorde bl.a. 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. Efter deres opfattelse skulle procedurefejlen derfor ikke afskære dem fra appel[14]. Ved dom af 28. november 1994 forkastede Corte di cassazione kassationsanken over appelrettens dom.

14 — Efter hvad der kan udledes af sagens akter, var dette, hvad deres argumentation i sagen for Corte di cassazione i det væsentlige gik ud på.

33. De fem sagsøgere foretog i forbindelse med konkursbehandlingen af DAI forskriftsmæssigt anmeldelser af deres krav i boet.

34. Ved skrivelse af 22. januar 1996 anmodede de fire sagsøgere AIMA om at indfri deres fordringer på DAI, idet de gjorde gældende, at AIMA havde opnået en ulovlig berigelse ved modtagelsen af sikkerheden. 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. Den 16. februar 1996 anlagde sagsøgerne ved Tribunale civile di Cagliari (Italien) sag mod AIMA med påstand om, at organet havde opnået en ugrundet berigelse.

35. Den 13. november 1996 indgav sagsøgerne en klage til Kommissionen over AIMA's hævdede tilsidesættelse af fællesskabsbestemmelserne, navnlig forordning nr. 2499/82, og anmodede 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.

36. 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.

37. Ved skrivelse af 8. december 1997 underrettede Kommissionen sagsøgerne om resultaterne af undersøgelsen af AIMA's forhold. AIMA havde meddelt Kommissionen, at organet den 21. februar 1991 havde hævet den betalingsanvisning på 1 047 084 185 ITL (540 774 EUR), 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.

38. 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 er overladt medlemsstaterne med hensyn til de fremgangsmåder for interventionsorganets udbetaling af støtten, som er omhandlet i forordningens artikel 9 og 10, måtte ikke bringe opfyldelsen af dette formål i fare. Navnlig skulle den sikkerhed, destilleriet var forpligtet til at stille i forbindelse med den procedure, som er 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 artikel 12 EF. Sagsøgerne anførte, at denne opfattelse bekræftedes af de forordninger, Kommissionen løbende har udstedt, hvori der er fastsat bestemmelser om forebyggende destillation for de følgende vinproduktionsår.

39. 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 sagen — 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, medlemsstaterne har mellem denne fremgangsmåde (som er 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 begrunder en centraliseret udbetaling af støtte til destillerierne).

40. Kommissionen understregede, at Tribunale civile di Roma i sin dom af 27. januar 1989, som havde opnået retskraft, ikke havde anerkendt sagsøgernes fordringsrettighed til sikkerheden. Kommissionen udledte heraf, at sagsøgerne ikke havde nogen ret til den sikkerhedsstillelse, 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. Kommissionens påståede forpligtelser over for sagsøgerne udsprang derfor ikke af en kontrakt. Følgelig var ethvert krav på Fællesskabet forældet i medfør af artikel 46 i Domstolens statut, idet sikkerheden var blevet udbetalt til AIMA den 16. januar 1990 og tilbageført til EUGFL i løbet af regnskabsåret 1991.

41. 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 punkt 37. 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. Ifølge sagsøgerne havde proceduren mistet enhver relevans, idet det var klart, at AIMA følgelig ikke kunne have opnået nogen ugrundet berigelse.

42. Endelig anførte sagsøgerne i et skriftligt svar på et spørgsmål fra Retten, at konkursbehandlingen var blevet afsluttet i løbet af 2000. 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 Codice civile. 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 (37 597 EUR) for så vidt angår Cantina sociale di Dolianova, til 54 412 685 ITL (28 102 EUR) for så vidt angår Cantina Trexenta, til 350 554 208 ITL (181 046 EUR) for så vidt angår Cantina sociale Marmilla, til 133 888 664 ITL (69 148 EUR) for så vidt angår Cantina sociale Santa Maria La Palma og til 37 212 737 ITL (19 219 EUR) for så vidt angår Cantina sociale del Vermentino. Der var således ubetalte fordringer på i alt 648 865 316 ITL (335 094 EUR).

Rettens dom

43. Ved stævning indleveret til Retten den 12. oktober 1998 anlagde sagsøgerne sag mod Kommissionen med påstand om i) annullation af den anfægtede skrivelse i medfør af artikel 230 EF, ii) om, at det blev fastslået, at Kommissionen havde gjort sig skyldig i retsstridig passivitet ved ikke at have udstedt en beslutning om tildeling af den omhandlede fællesskabsstøtte til sagsøgerne, og iii) at Kommissionen tilpligtedes — som ugrundet berigelse og/eller skadeserstatning i henhold til artikel 235 EF [15] — at betale sagsøgerne en erstatning svarende til deres ubetalte fordringer på DAI.

44. Retten afviste de to første påstande [16].

45. Hvad angår den tredje påstand fremførte Kommissionen tre grunde til, at erstatningssøgsmålet skulle afvises.

46. For det første gjorde den gældende, at der i forbindelse med administrationen af de støtteforanstaltninger, som er fastsat inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, ikke består noget direkte forhold mellem Fællesskabet og de økonomiske aktører. I denne sag havde Kommissionen således ikke udvist nogen adfærd, der opfyldte betingelserne for et søgsmål ved Domstolen i medfør af artikel 288, stk. 2, EF [17].

47. Retten fandt, at den adfærd, som var blevet foreholdt Kommissionen, i det væsentlige bestod i, at forordning nr. 2499/82, inden

15 — Artikel 235 EF tillægger Fællesskabets retsinstanser kompetence til at afgøre tvister vedrørende de i artikel 288, stk. 2, EF omhandlede skadeserstatninger. I dette stykke bestemmes, for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold, at »Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, [skal] erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv«.

16 — Præmis 58-84 i Rettens dom.

17 — Præmis 85.

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 sikrede 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. Kommissionen var ophavsmand til forordning nr. 2499/82 [18]. Kommissionen har ikke anfægtet Rettens dom på dette punkt.

48. Kommissionen gjorde for det andet gældende, at sagsøgerne var ydet 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. dommen i sagen Unifrex mod Kommissionen og Rådet [19]. Sagsøgerne kunne 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 artikel 234 EF med henblik på at give Domstolen mulighed for at undersøge gyldigheden af de omhandlede fællesskabsbestemmelser [20].

49. Retten bemærkede under henvisning til fast retspraksis, at erstatningssøgsmålet i artikel 235 EF skal bedømmes i forhold til hele det system for retsbeskyttelse af borgerne, som er indført ved traktaten. Retten udledte 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. Retten fastslog, at det navnlig ikke kan kræves som en betingelse for, at et erstatningssøgsmål i henhold til artikel 235 EF 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, 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. 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, 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

18 — Præmis 109 og 110.

19 — Dom af 12.4.1984, sag 281/82, Sml. s. 1969, præmis 11.

20 — Præmis 87 og 88. Som nævnt havde Tribunale civile di Roma i de tidligere nationale sager afslået at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse; jf. punkt 29 ovenfor.

disse bestemmelser måtte blive erklæret ugyldige [21].

50. I sagen for Retten måtte det fastslås, at sagsøgerne i modsætning til det af Kommissionen hævdede ikke var ydet en effektiv domstolsbeskyttelse ved de nationale domstole. Retten bemærkede, uden præjudice for vurderingen af den materielle beretigelse af sagsøgernes krav, at en national ret i en retlig sammenhæng som den foreliggende under alle omstændigheder kun kunne dømme AIMA til at betale sagsøgerne den omhandlede fællesskabsstøtte efter en eventuel ændring med tilbagevirkende kraft af forordning nr. 2499/82. Som Retten allerede havde fastslået [22], forudsatte dette, at Kommissionen udstedte en forordning. Selv om Domstolen i en præjudiciel afgørelse måtte fastslå, at visse bestemmelser i forordning nr. 2499/82 var ugyldige, var det nemlig kun ved fællesskabslovgivers mellemkomst, at der kunne udstedes et retligt grundlag for en sådan betaling (hvilket Kommissionen i øvrigt havde anerkendt i svarskriftet) [23].

51. Retten konkluderede derfor, at anbringendet om, at der forelå effektive nationale retsmidler, måtte forkastes [24]. Heller ikke på dette punkt har Kommissionen anfægtet Rettens afgørelse.

52. Kommissionen anførte for det tredje, at erstatningspåstanden under alle omstændigheder måtte afvises i medfør af artikel 46 i Domstolens statut, som finder anvendelse på sagsbehandlingen ved Retten i medfør af samme statuts artikel 53. Artikel 46 bestemmer, at krav om erstatning uden for kontraktforhold forældes fem år efter, at den omstændighed, som ligger til grund for kravet, er indtrådt. Denne forældelsesfrist begyndte ifølge Kommissionen at løbe fra det tidspunkt, hvor sagsøgerne fik kendskab til det skadevoldende forhold. Dette forhold bestod i den urigtige anvendelse af fællesskabsbestemmelserne eller i disses retsstridighed, hvilket sagsøgerne fik kendskab til senest på tidspunktet for denne anvendelse (dvs. i juni 1983). 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 havde kunnet afbryde denne forældelse.

53. Dette argument forkastede Retten. Den fastslog, at Kommissionen var erstatningspligtig for det tab, sagsøgerne havde lidt som følge af DAI's konkurs, idet der i forbindelse med den ordning, som var indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, ikke var fastsat regler til sikring af, at der skete udbetaling til de berørte producenter af den ved forordningen fastsatte fællesskabsstøtte.

54. Retten konstaterede nærmere bestemt, 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. DAI burde i henhold til forordning nr. 2499/82 have betalt dem

21 — Præmis 115-117.
22 — Jf. dommens præmis 77.
23 — Præmis 118.
24 — Præmis 120.

mindsteopkøbsprisen for vin inden udgangen af juni 1983, jf. artikel 9, stk. 1, i forordningen nr. 2499/82. Under de konkrete omstændigheder kunne sagsøgernes tab som følge af, at mindsteopkøbsprisen ikke blev betalt, imidlertid ikke anses for allerede at have været omfattet af vished, dvs. at have været umiddelbart forestående og påregneligt, ved udgangen af juni 1983 [25].

55. Retten nævnte herefter de omstændigheder, som den anså for de vigtigste [26]. Efter Rettens opfattelse skulle man ved vurderingen af, om der var »vished« for tabet, tage de nationale retssager mellem DAI og AIMA (og med sagsøgerne som intervenienter) vedrørende spørgsmålet om, hvad der skulle ske med sikkerheden, i betragtning. Retten konkluderede, at det under de helt særlige omstændigheder i sagen var særdeles 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, og at de nationale retsmidler derfor ikke var effektive.

56. Retten bemærkede, at sagsøgernes skriftveksling med dels AIMA, dels Kommissionen, samt de sager, som var anlagt ved de italienske domstole, viste, 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. Det kunne ikke med rimelighed bebrejdes de berørte, at de ikke var vidende om, at deres tab 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 ikke var nogen hjemmel for udbetaling af støtten til producenterne. Det var desuden med føje, at sagsøgerne nærede håb om, at AIMA 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 [27].

57. Retten bemærkede i øvrigt, at den omstændighed, at der i forbindelse med den ordning, som var indført ved artikel 9 i forordning nr. 2499/82, ikke var fastsat regler til sikring af udbetalingen af støtten til de berørte producenter bl.a. i tilfælde af destilleriets konkurs, stred mod et af de væsentlige formål med den forebyggende destillation. Den forebyggende destillation havde nemlig ikke blot til formål at undgå, at vin af ringe kvalitet blev bragt 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. Under disse omstændigheder var det 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 [28].

25 — Præmis 131-133.

26 — Præmis 134 og 135, jf. punkt 18 og 24 ovenfor.

27 — Præmis 136-139.

28 — Præmis 142.

58. Retten fandt, at en forudseende og påpasselig producent på denne baggrund med rimelighed måtte kunne forvente at få udbetalt den omhandlede støtte. Navnlig kunne det med rimelighed antages, at risikoen for destilleriets insolvens var dækket, 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. Den helt særlige situation, som opstod som følge af den nævnte lakune i forordning nr. 2499/82 på området for forebyggende destillation af bordvin, bekræftedes i øvrigt af, at ordningen i henhold til denne forordnings artikel 9 var meget usædvanlig [29].

59. Af disse grunde havde 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. Retten bemærkede, 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, 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. Det havde derfor ikke med vished kunnet konstateres, at sagsøgerne havde lidt et tab, før denne dato.

60. Retten konkluderede derfor, at forældelsesfristen på fem år i statuttens artikel 46 under disse omstændigheder ikke kunne være begyndt at løbe før denne dato. Erstatningssøgsmålet (med påstand om betaling af en erstatning svarende til sagsøgernes ubetalte fordringer på DAI), som var anlagt i 1998, kunne derfor ikke anses for at være anlagt for sent [30].

Appelsagen

61. Kommissionen har iværksat appel af Rettens dom. Appellen vedrører kun den del af dommen, hvori Retten tager stilling til fortolkningen af artikel 46 i Domstolens statut (præmis 129-150, sammenfattet ovenfor i punkt 54-58).

62. Kommissionen har gjort gældende, at Rettens ræsonnement om, at fristen begyndte at løbe fra det tidspunkt, hvor sagsøgerne kunne indse, at de ikke ville opnå betaling

29 — Jf. Rettens redegørelse for den lovgivningsmæssige kontekst i dommens præmis 144.

30 — Præmis 143-147.

af støtten på grundlag af den sikkerhed, som DAI havde stillet til fordel for AIMA, hviler på en åbenbar retlig fejl. Kommissionens eneste anbringende til støtte for appellen er, at Retten herved har tilsidesat artikel 46 i Domstolens statut.

63. Kommissionen er enig i det udgangspunkt, som Retten fastlægger, nemlig at forældelsesfristen for søgsmål mod Fællesskabet vedrørende ansvar uden for kontraktforhold ikke kan begynde at løbe, før alle betingelser for erstatningspligtens indtræden er opfyldt, og navnlig ikke før det tab, der skal erstattes, er kendt [31]. Når der som i denne 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 [32]. Det følger heraf, at forældelsesfristen for et søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold med oprindelse i en generel retsakt løber fra det objektivt identificerbare tidspunkt, hvor anvendelsen af foranstaltningen faktisk har forvoldt skade for sagsøgeren.

64. Kommissionen mener, at Retten først har sammenfattet den nævnte retspraksis korrekt og herefter indtaget en holdning, som går stik imod denne. På grundlag af denne retspraksis burde Retten have fastslået, at fristen begyndte at løbe på det tidspunkt, hvor anvendelsen af ordningen med indirekte udbetaling af støtte til destillation i henhold til artikel 9 i forordning nr. 2499/82 faktisk havde forvoldt sagsøgerne skade, fordi der ikke var fastsat en bestemmelse om, at støtten i tilfælde af destilleriets insolvens skulle betales direkte til producenten. I praksis skete dette på det tidspunkt, hvor sagsøgerne på grund af DAI's insolvens ikke kunne få støtten udbetalt inden for den frist, der er fastsat i forordning nr. 2499/82, nemlig senest 90 dage efter destillationen.

65. I virkeligheden fastslog Retten, at tabet indtrådte mange år senere, da sagsøgerne blev klar over, at de ikke ved de nationale domstole ville opnå betaling af støtten på grundlag af sikkerheden. Retten fandt, at sagsøgerne i betragtning af det komplekse system for indirekte udbetaling af støtte, som var indført ved forordning nr. 2499/82, med rimelighed kunne forvente at få udbetalt den omhandlede støtte på grundlag af sikkerheden. Efter Rettens opfattelse havde det derfor ikke med vished kunnet konstateres, at sagsøgerne havde lidt et tab, før Corte di cassazione afsagde sin dom den 28. november 1994.

66. Denne konklusion, som Retten tilsyneladende drager alene på grundlag af faktiske konstateringer, bygger (ifølge Kommissionen) i virkeligheden på den fejlagtige retsopfattelse, at betingelsen om, at der skal være indtrådt et tab, skal bedømmes subjektivt og ikke objektivt. Retten forudsatte med andre ord, at der ikke foreligger vished for et tab som følge af anvendelsen af en ulovlig generel retsakt, medmindre den berørte person

31 — Domstolens dom af 27.1.1982, forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 85, præmis 10.

32 — Ibid.

påregner tabet med sikkerhed, heller ikke selv om han allerede på et tidligere tidspunkt har erkendt de skadevoldende følger af retsakten for ham. Retten tog ikke hensyn til det forhold, at forordning nr. 2499/82 siden 1983 objektivt havde forvoldt sagsøgerne skade, men lagde i stedet vægt på sagsøgernes vurdering af disse skadevoldende følger. Retten fandt således, at det ikke var tilstrækkeligt, at sagsøgerne vidste, at de havde lidt et tab som følge af anvendelsen af forordning nr. 2499/82. Den tilføjede et rent subjektivt element til vurderingen, nemlig at sagsøgerne skulle være klar over, at de kun ville kunne opnå erstatning for tabet gennem et erstatningssøgsmål mod Kommissionen.

67. Ifølge Kommissionen kan denne fremgangsmåde ikke begrundes med, at der bør tages hensyn til den tvivl, som sagsøgerne eventuelt måtte nære med hensyn til lovligheden af forordning nr. 2499/82, eller de forkerte valg, de foretog i forsøget på at få støtten udbetalt ved at gøre krav på den sikkerhed, der var stillet til fordel for AIMA. Det fremgår klart af retspraksis, at fejlagtige opfattelser fra de berørte personers side ikke er relevante ved fastsættelsen af, hvornår fristen begynder at løbe [33].

68. Kommissionen har endvidere anført, at der ikke er grundlag for den tilgang, Retten har valgt i dommen, heller ikke set i lyset af de principper, som Domstolen har fastlagt i dommen i sagen Adams mod Kommissionen [34], som sagsøgerne har henvist til i et forsøg på at omgå forældelsesfristen. Denne dom vedrører ikke forældelsesfristens begyndelsestidspunkt, men dens udløb. Desuden tog Domstolen i dommen hensyn til det manglende kendskab til det forhold, der var årsag til tabet, og ikke ulovligheden af dette.

69. Kommissionen har understreget, at sagsøgerne — således som Retten også bemærkede i dommen [35] — påregnede, at de, når de havde indgået kontrakter med DAI, ville få udbetalt støtten på de betingelser og efter den procedure, som er fastlagt i forordning nr. 2499/82. Sagsøgerne førte ikke i sagen for Retten bevis for, at de fra starten havde været forhindret i at opnå godtgørelse for de beløb, de ikke havde modtaget i støtte, ved at kræve betaling fra f.eks. AIMA eller Kommissionen. De fortolkningsfejl, som fik dem til at tro, at de ville kunne få udbetalt støtten på grundlag af sikkerheden, hvis destilleriet blev insolvent, og dermed til at føre lange og nytteløse sager ved de nationale domstole, kan ikke udgøre en begrundelse i denne sammenhæng. Sagsøgerne kan følgelig ikke påberåbe sig ufrivilligt ukendskab til det forhold, der forårsagede tabet.

70. Efter Kommissionens opfattelse kan det kriterium, Retten anvender, ikke knyttes

33 — Kommissionen har henvist til Rettens dom af 16.4.1997, sag T-20/94, Hartmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 109 ff., og, hvad angår den tidligere Euratomstatut for Domstolen, til Domstolens kendelse af 18.7.2002, sag C-136/01 P, Autosalone Ispra mod Euratom, Sml. I, s. 6565, særligt præmis 31 og 56.

34 — Dom af 7.11.1985, sag 145/83, Sml. s. 3539.

35 — Jf. præmis 139 og 140 i Rettens dom.

sammen med begrebet et umiddelbart forestående og påregneligt tab i den forstand, hvori det er anvendt i Domstolens praksis[36]. Det ligger i dette begreb, at sagsøgere kan anlægge erstatningssøgsmål tidligere for at afværge et ikke-kvantificerbart tab, som ellers ville blive endnu større. Det kan ikke begrunde en udskydelse af det tidspunkt, hvor fristen begynder at løbe, under henvisning til en subjektiv vurdering af, om det allerede lidte tab var umiddelbart forestående og påregneligt.

71. Rettens tilgang er desuden ifølge Kommissionen uforenelig med de grundlæggende krav til retssikkerhed, som gælder for forældelsesfrister. Det er indlysende, at hvis forældelsesfristen i henhold til artikel 46 i Domstolens statut først skulle begynde at løbe, når der efter sagsøgerens subjektive vurdering er vished for tabet, ville den skadelidte selv kunne bestemme, hvornår et erstatningskrav vil være forældet. I en sag som den foreliggende ville en part kunne spekulere i simpelthen at anlægge flere på hinanden følgende retssager og herefter gøre gældende, at han ikke mente, at der var tilstrækkelig vished for tabet. Herved ville han kunstigt kunne forlænge fristen for at anlægge erstatningssag med måske flere år.

72. Endelig har Kommissionen subsidiært gjort gældende, at selv på grundlag af Rettens egen tilgang er dens vurdering af, hvornår fristen begyndte at løbe, fejlagtig, idet den bygger på en åbenbart forkert gengivelse af de faktiske omstændigheder. Som Retten selv bemærker, var det kun fire af de fem sagsøgere, der appellerede dommen fra Tribunale civile di Roma. Der er derfor ingen grund til at antage, at fristen hvad angår den femte sagsøger (Cantina sociale del Vermentino) begyndte at løbe på datoen for Corte di cassaziones dom. Efter det kriterium, som Retten har valgt at anvende, begyndte fristen at løbe på datoen for den dom, som Tribunale civile di Roma afsagde, nemlig den 27. januar 1989. Den femte sagsøgers krav var derfor forældet på det tidspunkt, hvor der blev anlagt sag ved Retten, nemlig den 12. oktober 1998.

73. De indstævnte har for det første gjort gældende, at det ikke var dem, der indbragte sagen for den nationale ret. De indtrådte derimod i den sag, som DAI havde anlagt mod AIMA, med det formål at få fastslået, at de kunne få udbetalt det beløb, som den af Assedile stillede sikkerhed dækkede. Sagsøgerne måtte derfor afvente resultatet af denne sag, før de anlagde sag ved Fællesskabets retsinstanser. Retten i Første Instans ville uden tvivl have afvist sagen, hvis de havde anlagt den tidligere, idet de nationale retsmidler da ikke ville have været udtømt.

74. De indstævnte har for det andet gjort gældende, at det subsidiære anbringende,

36 — Dom af 2.6.1976, forenede sager 56/74-60/74, Kampffmeyer m.fl. mod Kommissionen og Rådet, Sml. s. 711, præmis 6, af 29.1.1985, sag 147/83, Binderer mod Kommissionen, Sml. s. 257, præmis 19, og af 14.1.1987, sag 281/84, Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 49, præmis 14.

som Kommissionen har fremført til støtte for appellen, skal afvises, og at det i øvrigt er ugrundet. Det skal afvises, fordi det ikke er blevet gjort gældende for Retten. Og det er ugrundet, fordi den italienske procesordning indebærer, at kassationsanken, uanset hvad Corte di cassazione nåede frem til, ville få de samme konsekvenser for alle fem sagsøgere. Hvis Corte de cassazione forkastede anken, ville dommen i første instans opnå restkraft i forhold til alle parter i sagen for Tribunale civile di Roma. Hvis de indstævnte havde fået medhold i anken, ville Corte d'appellos dom være blevet ophævet og sagen hjemvist til fornyet behandling ved førsteinstansen, som så skulle have truffet afgørelse om realiteten i forhold til alle sagens parter.

75. Såfremt Domstolen skulle godtage nogle af Kommissionens argumenter vedrørende fristen for at indbringe søgsmål for Retten, har de indstævnte subsidiært iværksat en såkaldt kontraappel. De har herved navnlig anført, at Retten, i dommens præmis 159-162, fastslog, at Fællesskabet havde opnået en ugrundet berigelse, fordi støtten ikke var blevet betalt fuldt ud til sagsøgerne, samtidig med at AIMA (i stedet) havde regnskabsført sikkerheden til fordel for EUGFL. Fristen kunne derfor ikke begynde at løbe, før denne ugrundede berigelse fandt sted (i 1991). De indstævnte kunne imidlertid ikke have fået kendskab til dette før i 1997, hvor Kommissionen gav dem de relevante oplysninger.

Stillingtagen

Indledende bemærkninger

76. Under sagen for Retten forsøgte Kommissionen at overbevise Retten om, at den anfægtede adfærd ikke kunne tilregnes Fællesskabet, at der forelå effektive nationale retsmidler, og at sagen var forældet (i nævnte rækkefølge). Retten undersøgte hver af de fremførte grunde omhyggeligt og forkastede dem én efter én. Herefter undersøgte den realiteten vedrørende søgsmålet. Den konkluderede, at betingelserne for, at Fællesskabet ifaldt ansvar, nemlig at den adfærd, som Kommissionen foreholdtes at have udvist, var retsstridig, at der var indtrådt et tab, og at der var årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det hævdede tab, var opfyldt [37]. Retten fastslog derfor ved mellemdom, at det påhvilede Kommissionen at erstatte sagsøgerne det tab, de var blevet påført ved den helt eller delvist manglende betaling af den del af deres ubetalte fordringer på DAI, som svarede til den fællesskabsstøtte, de var berettiget til i medfør af forordning nr. 2499/82 [38].

77. Hvad angår spørgsmålet om forældelsesfristen skal jeg understrege, at jeg er enig med Retten i dens vurdering af sagens realitet.

37 — Præmis 178 i Rettens dom.

38 — Præmis 179.

Det står fast, at fællesskabsretten ikke tilsigter, at en vinproducent, som har opfyldt sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 2499/82, skal miste sin støtte på grund af en fejl fra destilleriets side, som han på ingen måde kan være ansvarlig for.

78. I denne forbindelse skal jeg også erindre om, at Domstolen i Lingenfelser-dommen [39] erklærede artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 2499/82 ugyldig, fordi den indeholdt en sanktion om, at enhver overskridelse af fristen for destilleriets betaling til producenten medførte fortabelse af hele støttebeløbet. Det fremgår klart, at Domstolen herved lagde stor vægt på, at det generelle formål med forordning nr. 2499/82 og det specifikke formål med artikel 9, stk. 1, er at sikre producenten en tilsvarende fortjeneste som ved salg på normale markedsvilkår [40].

79. I denne sag er det på samme måde en undladelse fra destilleriets side, som er genstand for søgsmålet. Den manglende betaling af den støtte, producenterne havde krav på, var nemlig et centralt element i samtlige de tre overtrædelser af reglerne, som den nationale ret anførte som begrundelse for ikke at give DAI medhold. De indstævnte tabte sagen ved den nationale ret på grund af en lakune i forordning nr. 2499/82, som medfører, at vinproducenter, uden objektiv begrundelse, behandles forskelligt, alt efter om medlemsstaten har valgt proceduren i henhold til artikel 9 eller artikel 10 i forordning nr. 2499/82. Kun fællesskabslovgiver kan udfylde denne lakune.

80. Under hensyntagen til de særlige omstændigheder i sagen anser jeg ikke det tab, som de indstævnte havde lidt ved udgangen af juni 1983 som følge af den manglende betaling fra DAI, for at have foreligget med vished (dvs. for at have været umiddelbart forestående og påregneligt) allerede fra dette tidspunkt. Jeg mener snarere, at de indstævnte — på baggrund af deres aftalelignende forhold til AIMA — nærede et håb, som en udenforstående ville have betegnet som en saglig og berettiget forventning om, at den nationale ret ville anerkende, at de skulle anses for at være modtagere af fællesskabsstøtten, og træffe en afgørelse, som sikrede dem betaling heraf. De havde trods alt opfyldt alle deres forpligtelser, og den forebyggende destillation havde fundet sted [41]. Jeg må derfor afvise, at fristen i forhold til de indstævnte skulle være begyndt at løbe, endnu inden den sag, som de senere blev involveret i, var blevet indledt ved den nationale ret.

81. Ved fastsættelsen af det korrekte begyndelsestidspunkt for femårsfristen for at gøre erstatningskravet gældende er det derfor efter min opfattelse vigtigt at foretage en forholdsvis grundig gennemgang af afgørelsen fra den nationale førsteinstansret (Tribunale civile di Roma). Jeg har allerede (ovenfor i punkt 29) citeret de centrale passager i denne rets dom.

39 — Nævnt ovenfor i fodnote 9.

40 — Jf. f.eks. præmis 11 og 13.

41 — Jf. præmis 141 i Rettens dom.

82. Den nationale ret bemærkede indledningsvis, at »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 […] de umiddelbare støttemodtagere, mens producenterne af vin og vindruer er de endelige modtagere af støtten«.

83. Med denne udtalelse foretager den nationale ret to korrekte konstateringer og begår én vigtig fejl. For alle Fællesskabets markedsstøtteordninger inden for landbrugssektoren gælder det ganske rigtigt, at der skal være sikkerhed for, at dem, der gør krav på støtten, opfylder betingelserne i fællesskabsforordningerne [42]. Producenterne af vin og vindruer var også de »endelige modtagere af støtten«. Derimod mener jeg ikke, at forordning nr. 2499/82 på nogen måde kan fortolkes således, at destillerierne (DAI) var de »umiddelbare støttemodtagere« hvad angår mindsteopkøbsprisen. De udgjorde snarere den kanal, hvorigennem denne støtte — såfremt vinen blev leveret til destilleriet og destilleret efter forskrifterne — skulle tildeles vinproducenterne [43].

84. Herefter fastslog den nationale ret affærdigende, at »[d]et følger af det ovenfor anførte, at fortolkningen af [forordning nr. 2499/82] er klar, og at det ikke er nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål«. Dette er da også rigtigt, hvis man — som den nationale ret tydeligvis gjorde — udelukkende tænker på de forskellige tidsfrister, inden for hvilke destilleriet skulle foretage en række handlinger for at undgå, at den sikkerhed, det havde stillet til gengæld for forudbetaling af fællesskabsstøtten, ville blive inddraget.

85. Det ville følgelig være forkert at konkludere, at den nationale ret ikke tog hensyn til fællesskabsretten i sin afgørelse. Den nationale ret undersøgte faktisk forordning nr. 2499/82, men kun for så vidt angår de i forordningens artikel 9 fastsatte tidsfrister, inden for hvilke DAI skulle handle og fremlægge dokumentation for sine handlinger. Den nationale ret fokuserede alene på forholdet mellem DAI og AIMA (i form af Assediles sikkerhedsstillelse). Herefter beskrev den (korrekt), hvorledes DAI i tre forskellige henseender ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til forordningen: i) Det havde, bortset fra betalinger på i alt 110 795 870 ITL (57 221 EUR) [44], ikke betalt mindsteprisen til producenterne, ii) det havde ikke udbetalt støtten til producenterne inden for fristen på 90 dage, og iii) det havde ikke senest den 1. juni 1984 fremsendt bevis for, at det havde gennemført betalingerne. (Alle tre forhold udgør naturligvis blot forskellige aspekter af den samme grundlæggende tilsidesættelse, som bestod i, at DAI ikke fuldt ud havde betalt producenterne mindsteopkøbsprisen for den vin, de havde leveret til destillation.)

42 — Dette fremgår af talrige domme, hvori Domstolen har givet Kommissionen medhold, at den kan tilbageholde støtte fra EUGFL med den begrundelse, at den berørte medlemsstat ikke har sikret overholdelsen af disse betingelser.

43 — Hvis der skulle være nogen tvivl om dette, skal jeg bemærke, at Kommissionen ikke har anfægtet Rettens dom hvad angår realiteten. Kommissionen bør derfor ikke rejse tvivl om den fortolkning, som Retten har lagt til grund, og et spørgsmål herom vil slet ikke være omfattet af Domstolens prøvelsesret under en appelsag.

44 — Jf. punkt 26 ovenfor.

86. Herved undgik den nationale ret helt at komme ind på det underliggende (og grundlæggende) spørgsmål om, hvem der i sidste instans skulle modtage den omhandlede fællesskabsstøtte. Retten anså tydeligvis de intervenerende vinproducenter (modtagerne af mindsteopkøbsprisen og de eneste aktører, som efter fællesskabsordningen skulle have økonomisk fordel af denne opkøbspris) for at være ligestillet med alle andre, som DAI skyldte penge på tidspunktet for dets konkurs. De beløb, producenterne havde til gode i form af denne del af fællesskabsstøtten, blev ligestillet med andre fordringer på DAI under konkursbehandlingen. Dette fremgår med al ønskelig klarhed af den eneste præmis i dommen, som specifikt vedrører producenternes interesser:

»Vinkooperativerne vil — ligesom kautionisten [Assedile], 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.«

87. Herved afslører den national ret, at den ikke har forstået hele baggrunden for og formålet med fællesskabsstøtteordningen. Helt afgørende er det, at den nationale ret også afviste at forelægge et præjudicielt spørgsmål. Dette var den naturligvis ikke forpligtet til at gøre, eftersom den ikke træffer afgørelse i sidste instans og skal overholde den strengere bestemmelse i sidste stykke i artikel 234 EF (Tribunale civile di Roma rettede tilsyneladende også sit fokus i den forkerte retning, da den bestred, at en forelæggelse var »nødvendig«). Domstolen fik derfor ikke på dette tidspunkt lejlighed til at undersøge opbygningen af og formålet med forordning nr. 2499/82. Havde den gjort dette, ville den sandsynligvis være nået frem til det samme resultat som Retten, nemlig at der var en lakune i forordning nr. 2499/82, som medførte en forskellig behandling af vinproducenter, alt efter om medlemsstaten havde valgt proceduren i henhold til artikel 9 eller artikel 10, at forskelsbehandlingen ikke var begrundet, og at ansvaret for overtrædelsen måtte placeres hos den fællesskabsinstitution, som havde udformet forordning nr. 2499/82, nemlig Kommissionen [45]. Svarene til den nationale ret ville ganske vist (uundgåeligt) have medført, at de indstævnte ikke ville have fået mulighed for at opnå betaling af den skyldige fællesskabsstøtte gennem deres intervention i sagen for den nationale ret, men de ville i så fald objektivt blive bekendt med, at de skulle rette deres krav mod Kommissionen. Det ville derfor være klart, at fristen for at indbringe et erstatningssøgsmål ville være begyndt at løbe fra dette tidspunkt.

88. Det kan tænkes, at den nationale ret ikke ofrede vinproducenternes interesser den store opmærksomhed, fordi de var intervenienter i en sag anlagt af DAI og ikke selv sagsøgere. Under de foreliggende omstændigheder ville det efter min opfattelse være lovligt strengt at lægge producenterne til last, at de ikke selv anlagde sag — mod DAI (eftersom det i realiteten var destilleriet, der skyldte dem den resterende del af fællesskabsstøtten) — sammen med AIMA og eventuelt Assedile som adciterede sagsøgte. Faktum er, at en relevant sag (mellem DAI og AIMA) allerede var »verserende« ved de

45 — Jf. den omhyggelige gennemgang af sagens realitet i præmis 151-178, særligt præmis 164-172. Jeg bemærker, at Kommissionen ikke anfægter Rettes dom hvad angår realiteten, men alene støtter sin appel på anbringendet vedrørende forældelsesfristen.

nationale retsinstanser. Det må — af praktiske og procesøkonomiske hensyn — have forekommet ganske naturligt at intervenere i denne sag og herigennem indbringe spørgsmålet om vinproducenternes krav på betaling af fællesskabsstøtten for den nationale ret. Hvis DAI havde fået medhold, eller tabt sagen efter en forelæggelse, ville de (henholdsvis) have haft bedre chancer for at få støtten udbetalt af DAI eller i det mindste have vidst, hvordan de stod. Hvis producenterne begik en fejl ved at intervenere i sagen i stedet for at anlægge en separat sag, var det efter min opfattelse en objektiv undskyldelig fejl.

89. Den nationale ret gjorde kort proces med de intervenerende vinproducenter (og deres klare interesser). Var det ikke for bagklogskabens skarpe blik, ville jeg have svært ved at tolke Tribunale civile di Romas dom således, at den skulle indeholde noget klart (eller for den sags skyld udtrykkeligt) signal til dem om, at de havde en god sag, men forfulgte den det forkerte sted. De fik tværtimod at vide, at de hverken var bedre eller ringere stillet end alle andre kreditorer.

90. Jeg mener navnlig ikke, at Tribunale civile di Romas dom indeholder nogen klar og utvetydig tilkendegivelse af, at vinproducenterne ikke ville komme videre med sagen ved de nationale retter (inden for rammerne af den af DAI anlagte sag og såmænd heller ikke i en separat sag), fordi der ikke fandtes nogen mekanisme til beskyttelse af deres interesser ved at forhindre, at DAI's sikkerhed blev inddraget af AIMA og efterfølgende regnskabsført til fordel for EUGFL, når en medlemsstat (som Italien) havde valgt proceduren i henhold til artikel 9 i forordning nr. 2499/82. Jeg mener følgelig ikke, at denne dom bragte producenterne i en situation, hvor de — objektivt set — burde have indset, at deres eneste mulighed var at opgive de nationale retssager og blot anlægge sag mod Kommissionen, som var ophavsmand til den mangelfulde lovgivning.

91. Vinproducenterne appellerede dommen. Appelsagen (der blev afvist — tilsyneladende på grund af en procedurefejl) [46] trak i langdrag. Den strakte sig over en periode, der indledtes den 27. januar 1986 (med Tribunale civile di Romas dom), omfattede Corte d'appellos dom af 19. november 1991 og sluttede med Corte di cassaziones endelige forkastelse af anken den 28. november 1994. Det kan ikke på grundlag af sagens akter fastslås, om de indstævnte under dette appelforløb henledte opmærksomheden på indholdet af deres fællesskabsretlige krav, eller om de igen rejste spørgsmålet om en forelæggelse for Domstolen med henblik på at få afklaret, hvorledes forordning nr. 2499/82 fungerer, og dermed få bragt orden i det kaos, som DAI's konkurs efterlod. Det kan have været umuligt for dem at gøre dette i videre omfang eller overhovedet. Selv er jeg meget utilbøjelig til at mene, at de aldrig burde have appelleret, og at fristen bør anses for at være begyndt at løbe tidligere end den 28. november 1994.

46 — Jf. præmis 31-33 i Rettens dom.

92. Derudover forekommer det mig sandsynligt, at Kommissionen, hvis producenterne havde anlagt sag mod den ved Retten uden først at gøre det ved en national ret, blot ville have henvist til, at de burde have gjort deres krav gældende for de nationale domstole, som ville have kunnet sikre dem en effektiv prøvelse. Kommissionen ville efter al sandsynlighed have fremført argumenter svarende til dem, der fremgår af dens indlæg i sagen her [47].

93. På denne baggrund vil jeg nu undersøge Rettens undersøgelse af fristen i henhold til statuttens artikel 46.

Stillingtagen

94. Ifølge Domstolens praksis kan forældelsesfristen for søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold, som har sin oprindelse i en generel retsakt, først begynde at løbe, når retsaktens skadevoldende følger har vist sig, og følgelig ikke førend det tidspunkt, hvor der er vished for, at de berørte personer har lidt et tab [48].

95. I det foreliggende tilfælde fastslog Retten, 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 [49]. Retten fandt, at en forudseende og påpasselig producent under de helt særlige omstændigheder i sagen i) med rimelighed kunne forvente at få udbetalt den omhandlede støtte, og ii) at det (navnlig i betragtning af det komplekse system, som var indført med forordning nr. 2499/82 [50], og den specielle situation med hensyn til lakunen i denne forordning) var umådeligt vanskeligt for en sådan producent på forhånd at indse, at han ikke ville opnå betaling af denne støtte ved de nationale domstole. Ved vurderingen af, om der var vished for tabet, skulle de nationale sager, som netop vedrørte spørgsmålet om, hvad der skulle ske med sikkerheden, tages i betragtning.

96. Disse to led kunne efter min mening lige så vel (og måske mere rammende) have været formuleret som et spørgsmål om, hvorledes en fornuftig, udenforstående beskuer

47 — Jf. præmis 89 i Rettens dom. Retten gør i præmis 118 på overbevisende måde rede for, hvorfor sagsøgerne faktisk *ikke* var ydet en effektiv domstolsbeskyttelse ved de nationale domstole. Det er svært at være uenig i denne konklusion (i lyset af, at de har ført sag ved de nationale domstole i mere end ti år). Det er imidlertid mindre sikkert, at dette ville have været lige så åbenbart, hvis de havde startet med at føre sag ved Retten i stedet for ved de nationale domstole.

48 — Dommen i sagen Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 10.

49 — Præmis 131.

50 — Jf. generaladvokat Darmons bemærkninger i den beslægtede sammenhæng vedrørende forholdsmæssigheden af sanktionen i henhold til artikel 9, stk. 2, tredje afsnit, i forordning nr. 2499/82: »Man kan her ikke undgå at blive forvirret over forordningens mærkværdige blanding af udtrykkeligt fastsatte og forudsatte sanktioner, samt over denne sammenstilling af hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser, hvis tilsidesættelse imødegåes med lige strenge sanktioner, bestående i en fortabelse af hele støttebeløbet […]« (punkt 27 i forslaget til afgørelse i Lingenfelser-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 9).

ville have vurderet den *objektive* situation. Objektivt set ville en sådan udenforstående beskuer, i lyset af fællesskabslovgivningen, det aftalelignende forhold mellem AIMA og vinproducenterne, det forhold, at vinproducenterne havde opfyldt deres forpligtelser, og det åbenbare formål med fællesskabslovgivningen, således som dette kommer til udtryk i betragtningerne til forordning nr. 2499/82, nok have antaget, at den rette fremgangsmåde med henblik på erstatning ville være at anlægge sag ved den nationale ret for at opnå betaling af fællesskabsstøtten, efter al sandsynlighed med en forelæggelse for Domstolen i medfør af artikel 234 EF. Sådanne betalinger foretages almindeligvis på nationalt plan, og kravet om betaling gøres (om nødvendigt) gældende for de nationale domstole, idet medlemsstaten efterfølgende aflægger regnskab over for Fællesskabet via proceduren for afslutning af EUGFL's regnskaber. Jeg har svært ved at indse, at en fornuftig, udenforstående beskuer med et objektivt blik på situationen i 1983 ville have konkluderet, at vinproducenterne burde anlægge erstatningssøgsmål mod Kommissionen.

97. Hvis vi i stedet anvender kriteriet (således som fastsat af Kommissionen) om, at »forældelsesfristen først kan begynde at løbe, når retsaktens skadevoldende følger har vist sig, og følgelig ikke førend det tidspunkt, hvor der var vished for, at sagsøgerne havde lidt et tab«, mener jeg, at en sådan udenforstående ville have sagt, at der i juni 1983 måske nok kan have været klarhed om den *generelle* karakter af det tab, som sagsøgerne sandsynligvis ville lide, hvis de ikke fik udbetalt fællesskabsstøtten, men ikke om tabets uundgåelige karakter. Der var først »vished for, at de indstævnte havde lidt et tab«, da det stod objektivt klart, at de nationale sager ikke ville føre til, at de fik udbetalt støtten. Dette var tidspunktet, hvor de »skadevoldende følger [af lakunen i fællesskabsretsakten havde] vist sig«.

98. På denne baggrund kan jeg fuldt ud tilslutte mig Rettens løsning, i hvert fald hvad angår de fire indstævnte, som appellerede Tribunale civile di Romas dom [51].

99. Såfremt Domstolen — som en alternativ løsning — er villig til at overveje muligheden for i særlige tilfælde at tage hensyn til subjektive elementer, frembyder denne sag for mig at se stærke paralleller til sagen Adams mod Kommissionen [52] og giver lige så gode grunde til at inddrage subjektive elementer, som sidstnævnte sag gjorde.

100. Lige som sagen Adams mod Kommissionen er den foreliggende sag — af de grunde, som Retten har anført — helt særlig.

101. I sagen Adams mod Kommissionen havde sagsøgeren, Stanley George Adams, underrettet Kommissionen om en række konkurrencestridige forhold fra sin arbejdsgivers side, Hoffmann-La Roche & Co. AG (herefter »Roche«). Han anlagde efterfølgende sag mod Kommissionen med påstand om, at denne skulle erstatte ham det tab, som han mente at have lidt ved retsstridige

51 — Jf. punkt 30 og 32 ovenfor og punkt 107 nedenfor.

52 — Nævnt ovenfor i fodnote 34.

handlinger eller undladelser fra Kommissionens side, som havde medført hans anholdelse, fængsling og domfældelse i Schweiz for økonomisk spionage som følge af underretningen. Domstolen lagde til grund, at Kommissionen — efter at den havde haft besøg af Roches advokat den 8. november 1974 — i så tilstrækkelig grad var bevidst om omfanget af den risiko, som den havde udsat Stanley George Adams for ved sin tidligere adfærd [53], at det var ansvarspådragende. Kommissionen havde, ved ikke at have foretaget det fornødne for at meddele Stanley George Adams de oplysninger, som den sad inde med efter dette besøg, pådraget sig ansvar over for ham for den skade, som han havde lidt ved at blive identificeret.

102. Stanley George Adams anlagde erstatningssagen i juli 1983. Kommissionen gjorde gældende, at søgsmålet var forældet i henhold til artikel 43 i statutten for Domstolen, der var forgængeren til den nuværende artikel 46. Stanley George Adams gjorde gældende, at han først havde fået kendskab til de omhandlede omstændigheder i 1980, efter at hans nye advokat havde haft lejlighed til at sætte sig ind i straffesagens akter. Han havde ikke troet på oplysningerne fra det schweiziske politi og havde ikke kunnet læse de schweiziske domme, der var affattet på tysk. Han havde under alle omstændigheder ikke haft mulighed for at få kendskab til Roches advokats besøg i Kommissionen den 8. november 1974.

103. Domstolen fastslog, at artikel 43 »skal fortolkes således, at forældelsen 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 sin stævning til Domstolen eller gøre sit krav gældende over for vedkommende institution. I dette tilfælde bør der henvises til det af Domstolen antagne vedrørende erstatningsansvaret, hvorefter Fællesskabet har pådraget sig ansvar som følge af, at Kommissionen ikke søgte at informere og konsultere sagsøgeren efter [besøget af Roches advokat] den 8. november 1974. Det fremgår af sagen, at sagsøgeren først har kunnet få kendskab til dette forhold i forbindelse med sagens behandling, idet [advokatens] besøg første gang nævnes i Kommissionens svarskrift. Sagsøgeren har derfor ikke haft mulighed for på dette grundlag at gøre ansvar gældende mod Fællesskabet inden det tidspunkt, på hvilket forældelsesfristen normalt ville udløbe« [54].

104. Sagen Adams mod Kommissionen adskiller sig naturligvis i flere henseender fra den foreliggende sag, således som Kommissionen også indirekte antyder (jeg må dog indrømme, at jeg ikke helt forstår Kommissionens argument om, at dommen i sagen ikke vedrører forældelsesfristens begyndelsestidspunkt, men dens udløb, idet dette er jo to sider af samme sag). Dommen viser imidlertid, at Domstolen er villig til at fravige den normale anvendelse af forældelsesreglerne i særlige tilfælde. I sådanne sjældne, helt særlige tilfælde mener jeg, at det kan være nødvendigt at være mere åben over for at anvende disse regler på en måde, som kan forhindre, at forældelsesindsigelsen kan gøres gældende i situationer, hvor dette vil være åbenbart urimeligt.

53 — Kommissionen havde givet personalet i Roche retoucherede fotokopier af direktionsskrivelser, som Stanley George Adams havde overladt den. Herved havde Roche fået mulighed for at identificere ham som hovedmistænkt i den anmeldelse, selskabet havde indgivet til den schweiziske anklagemyndighed, og det var derfor denne dokumentovergivelse, der var årsag til hans anholdelse, ligesom den også gav politiet og de schweiziske myndigheder vigtige beviser mod ham.

54 — Dommens præmis 50 og 51.

105. I den foreliggende sag traf de indstævnte en beslutning, som på det givne tidspunkt og i den givne sammenhæng var fornuftig, nemlig at indtræde i den sag, som DAI havde anlagt mod Assedile og AIMA ved Tribunale civile di Roma i september 1984. De indstævnte havde ingen mulighed for at påvirke varigheden af denne sag. Tribunale civile di Roma afviste at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål. Havde den gjort dette, ville spørgsmålet være blevet afgjort på dette tidspunkt. I forbindelse med en sådan præjudiciel sag ville Domstolen have undersøgt systematikken i forordning nr. 2499/82, og herved ville den have afsløret lakunen i denne (således som Retten efterfølgende gjorde), nemlig det forhold, at hvis en medlemsstat valgte én af de to muligheder for udbetaling af støtten, ville midler, der var øremærket til producenterne som de endelige støttemodtager, under omstændigheder som i den foreliggende sag blive tilbageført til Fællesskabet og ikke udbetalt til producenterne.

106. Eftersom en sådan forelæggelse og efterprøvelse ikke blev foretaget, var det imidlertid først, da der blev truffet endelig afgørelse i den nationale sag (med Corte di cassaziones dom af 28.11.1994), at de fire af de fem indstævnte, som havde appelleret Tribunale civile di Romas dom [55], blev klar over, at det ikke ville lykkes dem at opnå betaling af den fællesskabsstøtte, som de havde ret til, via de nationale domstole. Efter min opfattelse må forældelsesfristen i henhold til statuttens artikel 46 antages at være begyndt at løbe på dette tidspunkt.

107. For den femte indstævntes vedkommende må fristen i overensstemmelse med ovenstående gennemgang være begyndt at løbe på datoen for Tribunale civile di Romas dom, dvs. den 27. januar 1989. Vedkommendes erstatningskrav mod Kommissionen er følgelig forældet. Resultatet kan kun blive et andet, hvis Domstolen skulle finde, at det — som i sagen Adams mod Kommissionen — under hensyn til sagens særlige omstændigheder bør bestemmes, at forældelsesfristen i statuttens artikel 46 ikke skal finde anvendelse på nogen af de indstævnte.

108. For fuldstændighedens skyld skal jeg tilføje, at de indstævnte efterfølgende anlagde sag mod AIMA ved en national ret med påstand om, at organet havde opnået en ugrundet berigelse [56]. Som de indstævnte selv indså, efter at de havde henvendt sig til Kommissionen og blevet bekendt med, at den sikkerhed, som Assedile havde stillet, var blevet overført af AIMA til Kommissionen og regnskabsført til fordel for EUGFL [57], ville de heller ikke få medhold i denne påstand: AIMA havde ikke opnået en ugrundet berigelse.

109. Det kan herved hævdes, at det først var på dette tidspunkt, at det sidste spinkle håb om medhold ved de nationale instanser brast. Det er efter min mening dog hverken nødvendigt eller rimeligt at gå så vidt.

55 — Jf. punkt 30 og 32 ovenfor.

56 — Den 16.2.1996, jf. præmis 38 i Rettens dom, nævnt ovenfor i punkt 34.

57 — Jf. præmis 39 og 40 i Rettens dom.

110. Jeg mener derfor, at det objektivt set var nederlaget ved Corte di cassazione, som satte punktum for enhver realistisk chance for de indstævnte om at få medhold ved de nationale domstole [58]. Det følger heraf, at det var på dette tidspunkt, at der måtte antages at være »vished« for tabet. Tabet var da både umiddelbart forestående og påregneligt, selv om det endnu ikke kunne opgøres nøjagtigt [59].

111. Jeg erkender, at den foreliggende sag ikke helt passer ind i den gældende retspraksis, som både Retten og Kommissionen henviser til i henholdsvis den appellerede dom og appelsagen. Denne praksis er imidlertid ikke udviklet på grundlag af omstændigheder som i foreliggende sag, der ligger i et kritisk område mellem den nationale retsorden og fællesskabsretsordenen. I den hidtidige retspraksis har det grundlæggende spørgsmål om valget mellem de nationale eller Fællesskabets retsinstanser som rette forum nemlig ikke været behandlet.

112. Hvis vinproducenterne i det foreliggende tilfælde fra begyndelsen havde anlagt sag mod Kommissionen, ville denne højst sandsynligt have indvendt, at det rette forum var de nationale domstole, både fordi fællesskabsstøtte inden for landbrugssektoren normalt udbetales gennem det nationale interventionsorgan, og fordi der var indledt konkursbehandling på nationalt plan. Jeg finder det i denne forbindelse betegnende, at Kommissionen selv under sagen for Retten fortsat hævdede, at der forelå effektive retsmidler for de indstævnte ved de nationale domstole.

113. Hvis forældelsesindsigelsen tages til følge i den foreliggende sag, vil konsekvensen være, at de indstævnte bliver frataget muligheden for at anlægge sag og dermed adgangen til domstolsprøvelse. Dette ville være i strid med det grundlæggende princip om, at fællesskabsretten skal sikre de personer, som den tillægger rettigheder, en effektiv retsbeskyttelse. Vinproducenterne er personer, som har ret til at modtage fællesskabsstøtte for den vin, de leverede til DAI til destillation, og som har mistet de pågældende beløb på grund af en lakune i forordning nr. 2499/82, som Kommissionen ifølge Rettens dom er ansvarlig for. Kommissionen har ikke anfægtet Rettens dom hvad angår realiteten. Efter min opfattelse ville det være grundlæggende forkert at tage forældelsesindsigelsen til følge under de helt særlige omstændigheder i den foreliggende sag.

114. Jeg mener følgelig, at Domstolen bør forkaste appellen og stadfæste Rettens dom.

58 — Jeg skal herved bemærke, at de indstævnte var bevidste om risikoen for, at beløb i form af inddraget sikkerhedsstillelse på et eller andet tidspunkt ville blive overført af AIMA til Kommissionen og regnskabsført til fordel for EUGFL. Deres håb i de vigtigste nationale sager var, at sikkerheden ikke ville blive inddraget, og/eller at den nationale ret kunne foranlediges til at træffe en anden afgørelse, som ville medføre, at de fik støtten udbetalt. Jeg anerkender af de anførte grunde, at det objektivt set var rimeligt, at de forsøgte at gå denne vej. Derimod ser jeg snarere sagen om ugrundet berigelse mod AIMA som udtryk for et sidste, forfængeligt håb.

59 — Jf. præmis 129, 130 og 149 i Rettens dom. Størrelsen af de indstævntes tab kunne først opgøres endeligt, efter at de som privilegerede kreditorer ved konkursbehandlingens afslutning i 2000 opnåede betaling af en del af deres udestående fordringer på DAI.

Sagens omkostninger

115. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. De indstævnte har nedlagt påstand om, at Kommissionen pålægges at betale sagens omkostninger. Ifølge mit forslag til afgørelse har den femte indstævnte i sagen for Retten (Cantina sociale del Vermentino) i modsætning til de øvrige fire indstævnte tabt sagen. Det fremgår imidlertid af sagens akter, at hvis der overhovedet er omkostninger, der alene er knyttet til den femte indstævnte, er disse ubetydelige og under alle omstændigheder vanskelige at opgøre nøjagtigt. Jeg foreslår derfor, at Kommissionen pålægges at betale appelsagens omkostninger i forhold til alle fem indstævnte.

Forslag til afgørelse

116. På baggrund af det anførte mener jeg, at Domstolen bør:

— forkaste appellen

— pålægge Kommissionen at betale appelsagens omkostninger.