KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO

esitatud 7. septembril 2006 [1]

1. Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et ühenduse lepinguväline vastutus tekib vaid siis, kui korraga on täidetud kolm tingimust, nimelt ühenduse käitumine oli õigusvastane, tegemist on tegeliku ja kindla kahjuga ning õigusvastase käitumise ja tekkinud kahju vahel on põhjuslik seos. [2]

2. 17. märtsi 2005. aasta otsusega kohtuasjas T-285/03: Agraz jt *vs.* komisjon (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus") jättis Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus rahuldamata tomatisektoris tegutsevate äriühingute esitatud lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagi põhjendusel, et kuigi Euroopa Ühenduste Komisjon pani ühenduse tootmistoetuste süsteemi kohaldamisel toime rikkumise, mis toob kaasa ühenduse vastutuse, ei ole kahju, mida hagejad väitsid olevat kandnud, kindel. Käesolev apellatsioonkaebus käsitleb viisi, kuidas peaks hindama seda, kas ühenduse toetuse saajatele tekitati tõesti kahju, kui komisjonil on selle toetuse summa kindlaksmääramisel teatav kaalutlusõigus.

I. Apellatsioonkaebuse aluseks olevad asjaolud

A. *Õiguslik ja faktiline raamistik*

3. Nõukogu 28. oktoobri 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 2201/96 töödeldud puu- ja köögiviljasaaduste turu ühise korralduse kohta (EÜT L 297, lk 29; ELT eriväljaanne 03/20, lk 83; edaspidi „alusmäärus") kehtestati tootmistoetuste süsteem töödeldud tomatisaaduste puhul. Nimetatud määruse artikli 2 alusel antakse seda toetust töötlejatele, kes on maksnud tootjatele vähemalt miinimumhinna, mille on kindlaks määranud komisjon.

1 — Algkeel: portugali.

2 — Vt eelkõige Euroopa Kohtu 27. jaanuari 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81: Birra Wührer jt *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1982, lk 85, punkt 9) ja Esimese Astme Kohtu 2. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas T-99/98: Hameico Stuttgart jt *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 2003, lk II-2195, punkt 67).

4. Toetuse summa määratakse kindlaks alusmääruse selle redaktsiooni artikli 4 kohaselt, mis on kohaldatav käesoleva juhtumi suhtes:

„1. Tootmistoetus ei tohi olla suurem kui tootjale ühenduses makstava miinimumhinna ning põhilistes tootvates ja eksportivates kolmandates riikides makstava toorme hinna vahe.

2. Tootmistoetus kinnitatakse nii, et see võimaldab ühenduse tooteid realiseerida lõikes 1 nimetatud piirides. Ilma et see piiraks artikli 5 kohaldamist, võetakse toetuse summa kehtestamisel eriti arvesse järgmist:

a) toorme hindade vahe ühenduses ja põhilistes võistlevates kolmandates riikides;

b) eelmiseks majandusaastaks kinnitatud või enne lõikes 10 nimetatud võimalikku vähendamist arvestatud toetus;

c) toodete puhul, mis täidavad ühenduse toodangus olulise turuosa, väliskaubanduse maht ja seal kehtivate hindade suundumused, kui viimane kriteerium toob kaasa toetuse vähendamise."

5. Et määrata kindlaks toetused majandusaastaks 2000/2001 töödeldud puu- ja köögiviljasaaduste sektoris, palus komisjon peamistel tomateid tootvatel kolmandatel riikidel, Ameerika Ühendriikidel, Iisraelil ja Türgil ning esimest korda Hiinal esitada talle vajalik teave. Et Hiina ametiasutused ei vastanud sellele palvele, võttis komisjon arvutamisel arvesse ainult kolmes ülejäänud riigis kasutatud hindu.

6. 12. juulil 2000 võttis komisjon vastu määruse (EÜ) nr 1519/2000, millega kinnitatakse majandusaastaks 2000/2001 töödeldud tomatisaaduste miinimumhind ja toetuse summa (EÜT L 174, lk 29). Tootmistoetuse summaks kinnitati 17,178 eurot

100 kg tomatikontsentraatide kohta, mille kuivainesisaldus on 28% või rohkem, kuid alla 30% massist. See summa on 20,54% madalam eelmise majandusaasta summast.

8. 2001. aasta sügisel edastasid Hispaania ja Portugali ametiasutused komisjonile tomatite keskmise hinna, mida maksti 1999. ja 2000. aastal Xinjiangi autonoomse piirkonna tootjatele, kelle toodang moodustab umbes 88% Hiina töödeldud tomatite kogutoodangust.

9. Komisjon teatas siiski 2002. aasta jaanuaris OEICT-le, et ei pea vajalikuks määrust nr 1519/2000 muuta, sest toetuse summa kinnitamine on kooskõlas alusmääruse artiklitega 3 ja 4. Lisaks rõhutas ta, et ühenduse tomatitööstus ei tundu kehtestatud toetuse taseme tõttu kannatavat, sest majandusaastal 2000/2001 jõuti rekordilisele arengutasemele.

7. Nimetatud määruse vastuvõtmise tagajärjel andsid Hispaania, Prantsuse, Kreeka, Itaalia ja Portugali töödeldud tomatisaaduste tootjaid esindavad delegatsioonid ja ühingud komisjonile teada oma vastuväidetest ja vaidlustasid asjaolu, et toetuse summa kinnitamisel ei olnud arvestatud Hiina tomatite hinda. Tomatikonservitööstuse Euroopa Organisatsioon (edaspidi „OEICT") ja Associação Portuguesa dos Industriais de Tomate esitasid komisjonile mitu taotlust toetuse summa muutmiseks. Nende arvates peaks see, kui võetakse arvesse Hiina hindu, mis on tunduvalt madalamad kui need, mida kasutatakse komisjoni poolt arvesse võetud tomateid tootvates riikides, viima toetuse suurendamiseni. Ühele sellistest taotlustest oli lisatud leping, mis sisaldas toote eest Hiina tootjale makstud hinda. Komisjon leidis siiski, et tal on võimatu toetuse summat muuta ainult ühes lepingus sätestatud hinna järgi, kui Hiina ametiasutused ei ole kinnitanud nende riigis toodetud tomatite keskmist hinda.

B. *Menetlus ja vaidlustatud kohtuotsus*

10. Sadakond Hispaania, Itaalia, Kreeka, Prantsuse ja Portugali äriühingut, kes tegutsevad töödeldud tomatisaaduste sektoris, esitasid 18. augustil 2003 Esimese Astme Kohtu kantseleisse hagi, mille eesmärk oli mõista komisjonilt nende kasuks välja hüvitised kahju eest, mida nad väidetavalt kandsid määruses nr 1519/2000 ette nähtud tootmistoetuse arvutamise meetodi tõttu.

11. Vaidlustatud kohtuotsuse kohaselt tuvastas Esimese Astme Kohus, et määrus nr 1519/2000 on õigusvastane kahel põhjusel. Esiteks on see õigusvastane komisjoni tegevusetuse tõttu pärast seda, kui 4. veebruaril 2000 saadeti Hiina ametiasutustele kiri, milles nendelt küsiti tomatite keskmist hinda majandusaastal 1999/2000. Niisugune tegevusetus kujutab Esimese Astme Kohtu arvates hoolitsemiskohustuse ja hea halduse põhimõtte piisavalt selget rikkumist. Teiseks on määrus nr 1519/2000 õigusvastane seetõttu, et selles ei võetud ühenduse töödeldud tomatisaaduste tootjatele makstava toetuse summa arvutamisel üldse arvesse Hiina tomatite hindu. Esimese Astme Kohtu arvates on tegemist alusmääruses kehtestatud kohustuslike tingimuste eiramisega, nii et see toob kaasa ühenduse lepinguvälise vastutuse.

12. Esimese Astme Kohus jättis hagi siiski rahuldamata, leides, et tingimus, mille kohaselt peab õigusvastasuse tõttu kantud kahju olema tegelik ja kindel, ei ole täidetud. Vaidlusaluse kohtuotsuse punktides 72–77 on märgitud järgmist:

„72. Hagejad hindavad oma kahjuna määruses nr 1519/2000 kinnitatud toetussumma ja selle summa täpset vahet, mis oleks kehtestatud, kui komisjon oleks Hiinas makstavaid hindu arvesse võtnud.

73. Esmalt tuleb rõhutada, et Hiinas makstavad hinnad, millele hagejad tuginevad, on need, mille nad said Pekingis asuvate Hispaania diplomaatiliste üksuste vahendusel. Tegemist on Xinjiangi maakonnas tootjatele tomatite eest makstava keskmise hinnaga, mis hagejate väidete kohaselt esindab 88% Hiina töödeldud tomatite toodangust. Komisjon vaidleb nendele arvudele vastu, kuivõrd need esindavad madalat keskmist hinda. Komisjonil ei olnud pealegi võimalik hinnata, kas need arvud olid alusmääruse sätetele vastavad. Keerulise majandusliku olukorra hindamisel kehtib komisjoni pädevus ka alusandmete tuvastamise suhtes [...].

74. Kuna alusmäärus annab komisjonile toetussumma kinnitamisel teatava kaalutlusruumi, on võimatu kindlalt määratleda Hiina tomatitootjatele makstava hinna arvessevõtmise mõju toetussummale. Artikli 4 lõige 1 ei näe ette, et tootmistoetus peaks olema võrdne tootjale ühenduses makstava miinimumhinna ning põhilistes tootvates kolmandates riikides makstava toorme hinna vahega. See säte piirdub ülempiiri kehtestamisega.

75. Selles suhtes tuleb märkida, et asjaolu, et komisjon võis minevikus olla kinnitanud toetussumma tasemele, mis peegeldas täpselt tootjale ühenduses makstava miinimum-

hinna ning põhilistes tootvates ja eksportivates kolmandates riikides makstava toorme hinna vahet, ei kohusta teda mingil viisil toetust sellel tasemel säilitama. See oleks isegi vastuolus alusmääruse sõnastuse ja eesmärgiga, kui komisjon ei võtaks arvesse rahvusvaheliste turgude olukorda ja võib-olla raskendaks sellega ühenduse toodete realiseerimist.

76. Hagejad ei saa seega tugineda õigusele toetuse ülemmäärale, mis oleks võrdne tootjale ühenduses makstava miinimumhinna ning põhilistes tootvates ja eksportivates kolmandates riikides makstava toorme hinna, milles on arvestatud Hiinas makstavaid hindu, vahega.

77. Seetõttu ei saa hagejate poolt välja arvutatud ja hagiavalduse lisas A.27 olevas tabelis täpsustatud kahju pidada kindlaks."

täidetud. Mis puudutab neile maksta tulnud tootmistoetuse maksmata osa, siis nad teevad Euroopa Kohtule ettepaneku teha selles küsimuses otsus või saata asi tagasi Esimese Astme Kohtule, et see hindaks kantud kahju.

II. Apellatsioonkaebuse analüüs

13. Apellatsioonkaebuse esitajate kriitika ongi praegu suunatud kohtuotsuse selle osa vastu. Apellatsioonkaebuses, mille nad Euroopa Kohtule esitasid, väidavad nad, et Esimese Astme Kohus eksis, kui leidis, et kahju pole kindel. Seega paluvad nad Euroopa Kohtul teha uus otsus ning tuvastada, et ühenduse lepinguvälise vastutuse tekkimise tingimused on käesoleval juhul

14. Apellatsioonkaebuse esitajad tuginevad oma apellatsioonkaebuses neljale väitele. Esimeses kinnitatakse, et hinnates seda, kas kahju on kindel, rikuti õigusnormi. Kolm ülejäänud väidet käsitlevad vigu, mis Esimese Astme Kohus tegi väidetavalt menetluse läbiviimisel ja kohtuasja käsitlemisel esimeses kohtuastmes. Teises heidavad apellatsioonkaebuse esitajad Esimese Astme Kohtule ette, et see rikkus võistlevuse põhimõtet ja õigust olla ära kuulatud. Oma kolmandas väites kinnitavad nad, et nende esimeses kohtuastmes esitatud nõudeid moonutati. Viimases väidetakse, et Esimese Astme Kohus jättis täitmata oma kohustuse hinnata ja teha otsus kahjusumma kohta pärast seda, kui oli teinud kindlaks, et komisjoni käitumine oli õigusvastane.

15. Mis puudutab esimest väidet, siis see jaguneb apellatsioonkaebuse esitajate analüüsi järgi kaheks osaks. Esiteks väidavad nad, et vaidlustatud kohtuotsuses eirati

ühenduse kohtupraktikat ja siseriiklikes õiguskordades lepinguvälise vastutuse valdkonnas tunnustatud põhimõtteid, sest Esimese Astme Kohus ajas ekslikult segi kindla kahju olemasolu ja selle summa hindamise. Teiseks tegi Esimese Astme Kohus vea, kui ei teinud nende õiguse osas kahju hüvitamisele järeldusi, mille ta oleks komisjoni õigusvastase käitumise tuvastamisest pidanud tegema.

16. Apellatsioonkaebuse esitajate analüüsi kohta tuleb teha üks eelmärkus. Näib, et selle analüüsiga tahetakse öelda, et komisjoni õigusvastane käitumine, mille Esimese Astme Kohus tuvastas, oleks pidanud viima viimase automaatselt ühenduse vastutuse tekkimise tuvastamiseni. Tundub, et selle analüüsiga väidetakse, et igasugune õigusvastasus, mis tingib ühenduse vastutuse, annab õiguse kahju hüvitamisele. Nii see aga ei ole. Eeldades, et seda laadi õigusvastasus on tõendatud, tuleb veel kontrollida, kas on täidetud ühenduse vastutuse tekkimise kaks ülejäänud tingimust. [3] Nimelt võib esineda kinnitust leidnud eeskirjade eiramisi, mis ei põhjusta hüvitatavat kahju. Nii on see eelkõige siis, kui väidetavat kahju peetakse „võimalikuks" [4] või kui sellel puudub põhjuslik seos etteheidetava eeskirjade eiramisega [5].

17. Käesolevas kohtuasjas jäeti kahju hüvitamise nõue Esimese Astme Kohtus rahuldamata põhjendusel, et väidetav kahju ei ole kindel. Ühenduse vastutus tuleb välistada, kui asjaomasel institutsioonil on teatav kaalutlusõigus, nii et ei saa kindlalt tõendada, et süüline käitumine mõjutas tehtud otsust. Nüüd tulebki analüüsida seda oletust.

A. *Kaalutlusviga vaidlustatud kohtuotsuses*

18. On olemas juhtum, mille puhul on lihtsalt arusaadav, et õigusvastane käitumine, millega kaasnevad selged ja ettenähtavad tagajärjed, ei põhjusta tegelikku ja kindlat kahju. Nõustugem, et on võimalik tõendada, et tuvastatud õigusvastasuse puudumisel oleks tulnud vastu võtta sama akt kas

3 — Vt selle kohta 21. mai 1976. aasta otsus kohtuasjas 26/74: Société Roquette frères *vs.* komisjon (EKL 1976, lk 677, punkt 22).

4 — Vt selle kohta ESTÜ asutamislepingu raames ka 12. detsembri 1956. aasta otsus kohtuasjas 10/55: Mirossevich *vs.* Ülemamet (EKL 1956, lk 365) ja 17. detsembri 1959. aasta otsus kohtuasjas 23/59: FERAM *vs.* Ülemamet (EKL 1959, lk 501, punkt 515) ning EÜ asutamislepingu raames 14. juuli 1967. aasta otsus liidetud kohtuasjades 5/66, 7/66 ja 13/66–24/66: Kampffmeyer jt *vs.* komisjon (EKL 1967, lk 317, punkt 345) ja 2. juuni 1976. aasta otsus liidetud kohtuasjades 56/74–60/74: Kampffmeyer jt *vs.* komisjon ja nõukogu (EKL 1976, lk 711, punkt 6).

5 — Vt eelkõige Euroopa Kohtu 17. detsembri 1981. aasta otsus liidetud kohtuasjades 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80: Ludwigshafener Walzmühle jt *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1981, lk 3211, punkt 51) ja Esimese Astme Kohtu 25. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas T-7/96: Perillo *vs.* komisjon (EKL 1997, lk II-1061, punktid 41–46).

seepärast, et see õigusvastasus, mis on puhtformaalne või menetluslik, ei mõjuta akti sisu, [6] või seetõttu, et asjaomane institutsioon peab nii või teisiti piiratud pädevuse alusel vastu võtma samasuguse akti. Kui viga ongi olemas, on niisugusel juhul lubatud asuda seisukohale, et kahju tekitamist ei ole tõendatud. Mulle tundub õiglane, kui ei hüvitata sellise õigusvastase akti tagajärgi, mis tuleks ikkagi vastu võtta sisuliselt samasugusena.

19. Käesolev juhtum on aga hoopis teistsugune. Siin piirdus komisjon sisuliselt sellega, et teatas Esimese Astme Kohtus ja seejärel Euroopa Kohtus, et arvestades talle jäetud kaalutlusõigust, ei saa välistada, et antud toetus oleks olnud sama, mis on ette nähtud määruses nr 1519/2000. Sellest järeldub, et tema õigusvastast käitumist ei saa pidada niisuguseks, mis tekitas hüvitatava kahju. Sellise analüüsi lükkavad minu arvates ümber kaks põhjust.

20. Esimene tuleneb Euroopa Kohtu praktikast. Mõistagi juhtub, et komisjonile kaalutlusõiguse andmine on asjaolu, mis võib põhjendada kahju hüpoteetilisust. Kui töökohale kandideerija või hankes pakkuja jäetakse konkureerimisõigusest ilma ühendusepoolse õigusrikkumise tõttu, keeldub kohus üldiselt hüvitamast sellest tingitud asjaomase isiku *võimaluse kaotust.* Põhjus on see, et viimane ei või arvestada õiguse või õiguspärase ootusega saada vastavat töökohta või sõlmida hankeleping. [7] Et komisjonil on laialdane kaalutlusõigus töökoha andmisel või hankelepingu sõlmimisel, näib materiaalne kahju, mis on tingitud töökoha saamisega või hankelepingu sõlmimisega kaasnevate tulude kaotusest, sellisel juhul liiga ebakindel, et seda võiks pidada hüvitatavaks. See kohtupraktika on kohaldatav siiski ainult konkreetse võimaluse kaotamise juhtumite korral. Kui tegemist ei ole mõne sellise juhtumiga, kehtib põhimõte, et asjaomasele institutsioonile kaalutlusõiguse andmine ei takista tuvastamast hüvitatavat kahju [8]. Käesoleval juhul tuginevad apellatsioonkaebuse esitajad *saamata jäänud tulule,* mis oli tingitud sellest, et neile ei makstud nõuetekohaselt toetust, millele neil oli enda arvates õigus. Küsimuse all ei ole kaalutlusõigus, mida komisjon oleks võinud kasutada, kui õigusvastast käitumist ei oleks olnud, vaid selle õiguse tegeliku kasutamise tulemus. Nagu Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, on sel juhul vaja lihtsalt kontrollida, kas väidetav kahju ei ületa riske, mis on seotud asjaomases sektoris tegutsemisega. [9]

6 — Nõnda sedastas Euroopa Kohus 14. veebruari 1978. aasta otsuses kohtuasjas 27/76: United Brands *vs.* komisjon (EKL 1978, lk 207, punkt 286) kaebuse puhul, mis käsitles komisjoni erapoolikut käitumist konkurentsimenetluse läbiviimisel, et „miski toimikus ei võimalda eeldada, et vaidlustatud otsust ei oleks tehtud või et selle sisu oleks olnud teistsugune, kui ei oleks olnud neid vaidlusaluseid asjaolusid, mis iseenesest on kahetsusväärsed".

7 — Vt eelkõige Esimese Astme Kohtu 29. oktoobri 1998. aasta otsus kohtuasjas T-13/96: TEAM *vs.* komisjon (EKL 1998, lk II-4073, punkt 76); 9. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas T-231/97: New Europe Consulting ja Brown *vs.* komisjon (EKL 1999, lk II-2403, punkt 51); 17. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas T-160/03: AFCon Management Consultants jt *vs.* komisjon (EKL 2005, lk II-981, punkt 112) ja 6. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas T-309/03: Camós Grau *vs.* komisjon (EKL 2006, lk II-1173, punkt 149).

8 — Vt eelkõige 14. mai 1975. aasta otsus kohtuasjas 74/74: CNTA *vs.* komisjon (EKL 1975, lk 533, punktid 21 ja 42).

9 — Vt selle kohta 4. oktoobri 1979. aasta otsus kohtuasjas 238/78: Ireks-Arkady *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1979, lk 2955, punkt 11) ja 6. detsembri 1984. aasta otsus kohtuasjas 59/83: Biovilac *vs.* EMÜ (EKL 1984, lk 4057, punkt 28).

21. Teine põhjus on süsteemset laadi. Kui nõustuda, et asjaomase institutsiooni kaalutlusõigus võib olla kriteerium, mis võimaldab hinnata, kas kahju on tõesti olemas, tekib oht, et lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagilt võetakse suur osa selle kasulikust mõjust. On igati põhjendatud karta, et institutsioon, kelle käitumine pandi kahtluse alla, piirdub *üldisel moel* oma teatavale tegevusvabadusele viitamisega, näitamaks, et ta võis kasutada ära seda vabadust, et jõuda samale lahendusele nagu lahendus, mis tekitas väidetava kahju. Niisugune vastutuse välistamise põhjuste laiendamine on seda lubamatum, et lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagi EÜ artikli 288 alusel võivad esitada eraisikud, kellel seepärast, et tühistamishagi esitamise puhul EÜ artikli 230 alusel kehtivad väga ranged vastuvõetavuse tingimused, ei ole võimalik otseselt vaidlustada akti, mille tõttu nende väidetav kahju tekkis. Meenutagem siinkohal et Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus sedastada, et „kahju hüvitamise hagi hindamisel tuleb arvestada asutamislepinguga kehtestatud eraisikute õiguskaitsesüsteemi tervikuna". [10]

22. Selles olukorras ei võimalda ainuüksi asjaolu, et asjaomases valdkonnas ja tootmistoetuse summa kinnitamisel oli komisjonil teatav kaalutlusõigus, välistada, et nimetatud toetuse arvutamise meetodit käsitlevate eeskirjade rikkumisega põhjustatud kahju on tegelik. Esimese Astme Kohus ei võtnud arvesse, et sel juhul on tarvis veel kontrollida, kas siis, kui etteheidetavat eeskirjade eiramist ei oleks toime pandud, oleks komisjon pidanud jätma toetuse samale tasemele. Rajades oma analüüsi asjaomase institutsiooni teatava kaalutlusõiguse üldisele tunnustamisele, kontrollimata täpselt, kas tuvastatud eeskirjade eiramine ei mõjutanud kuidagi valitud lahendust, rikkus Esimese Astme Kohus minu arvates õigusnormi.

23. See ei tähenda siiski, et asjaolu, et institutsioonil on kaalutlusõigus, oleks ühenduse lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagi analüüsimisel asjakohatu. On selge, et see on oluline, aga teisest vaatevinklist. See tuleb kõigepealt mängu vastutuse tekkimise esimese tingimuse raames. Meenutagem, et kohtupraktika kohaselt tuleb üksikisikutele õigusi andva õigusnormi piisavalt selge rikkumise kindlakstegemiseks tõendada, et asjaomane ühenduse institutsioon on ilmselgelt ja oluliselt eiranud oma kaalutlusõiguse piire. [11] Selles etapis on seega väga oluline määrata kindlaks asjaomase institutsiooni

10 — 26. veebruari 1986. aasta otsus kohtuasjas 175/84: Krohn *vs.* komisjon (EKL 1986, lk 753, punkt 27).

11 — Vt selle kohta 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-312/00 P: komisjon *vs.* Camar ja Tico (EKL 2002, lk I-11355, punkt 54).

kaalutlusõiguse piirid. [12] Seda Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 42–47 tegigi. [13]

24. Seejärel võib kahjusumma hindamise raames olla sobiv arvesse võtta selle kaalutlusõiguse ulatust ja paiknemist. Näiteks on nii, et kui komisjonil on selles valdkonnas teatav kaalutlusõigus alusandemete tuvastamisel ja toetuse summa kinnitamisel, ei saanud apellatsioonkaebuse esitajad ühelgi juhul õiguspäraselt oodata maksimaalset toetust, mis on võrdne ühenduses tootjale makstava miinimumhinna ja ning Hiinas makstavaid hindu arvesse võttes arvestatud põhilistes kolmandates riikides makstava toorme hinna vahega. Niisugune on Esimese Astme Kohtu analüüsi mõte vaidlustatud kohtuotsuse punktides 73–76. Sel juhul tuleneb kahju ainult selle toetussumma vähenemisest, millele apellatsioonkaebuse esitajatel oleks olnud õigus, kui ei oleks tehtud viga, mis on seotud Hiina hindade arvessevõtmisega, ja arvestades siiski paranduskoefitsiente, mida komisjonil oleks siis olnud õigus kohaldada toetuse summa kohandamiseks. [14]

25. Niisuguse analüüsi kehtivust tuleb siiski piirata väidetava kahju *ulatuse* kindlaksmääramisega. See ei saa tulla arvesse, kui hinnatakse, kas see kahju on *tegelik.* Vaidlustatud kohtuotsuses valitseb nende kahe erinevat laadi küsimuse vahel teatav segadus. Mulle näib vaieldamatu, et erinevate andmete tõttu, mida komisjonil oli lubatud arvesse võtta, on tehtud vea täpset mõju raske kindlaks teha. Siin on aga peamiselt tegemist kantud kahju ulatuse analüüsimisega. Enne seda tuli kontrollida, kas kahju oli tõesti olemas, s.t kas toetuse summa arvutamise eeskirjade rikkumine avaldas apellatsioonkaebuse esitajate olukorrale negatiivset mõju.

26. Lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagi raames tuleb teha selget vahet kahju olemasolu kontrollimise ja selle kahju täpse ulatuse kindlaksmääramise vahel asjaomaste isikute olukorrale. Mõistagi on võimalik, et tegelikkuses osutub kahju üsna väikeseks. Kuid tegeliku ja kindla kahju tõendamiseks piisab, kui tuvastatakse, et selle tekkimine ei ole ei puhtalt hüpoteetiline ega kõigest võimalik ja et see toob kaasa hinnatava kaotuse. Kindel kahju ei tähenda täpselt välja arvestavat kahju; see on kahju, mis peaks asjaomase institutsiooni käitumisega üldiselt kaasnema ja mida on võimalik majanduslikult hinnata. Pealegi ei takista EÜ artikkel 288 väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „[...] pöördumast Euroopa Kohtusse, et tuvastada ühen-

12 — Vt selle kohta 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-198/03 P: komisjon *vs.* CEVA ja Pfizer (EKL 2005, lk I-6357, punkt 66).

13 — Vt võrreldes vaidlustatud kohtuotsusega Esimese Astme Kohtu 18. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas T-167/94: Nölle *vs.* nõukogu ja komisjon (EKL 1995, lk II-2589, punkt 89).

14 — Vt käesolev ettepanek, punkt 31.

duse vastutus vahetu ja piisava kindlusega ettenähtava kahju eest, isegi siis, kui kahju suurust ei saa veel täpselt välja arvestada". [15]

B. *Kahju õige kvalifitseerimine*

27. Eelnevast tuleneb, et Esimese Astme Kohtu hinnangut sellele, kas kahju on kindel, tuleb pidada ekslikuks. See viga on niisugune, mis toob kaasa vaidlustatud kohtuotsuse tühistamise, välja arvatud siis, kui ilmneb, et selle resolutiivosa on põhjendatud muudel õiguslikel alustel. [16] Seepärast tuleb kontrollida, kas võttes arvesse vaidlustatud kohtuotsuses esitatud analüüsi ja toimikust ilmnevat teavet, oli Esimese Astme Kohtu poolne niisuguse lahenduse valimine põhjendatud.

28. Esmapilgul on käesolev kohtuasi teataval määral sarnane ühe varasema kohtuasjaga, milles Euroopa Kohus pidi jätma lepinguvälise vastutuse tuvastamise hagi rahuldatama põhjendusel, et väidetavat kahju ei tõendatud.

29. Kohtuasjas Lesieur Cotelle jt *vs.* komisjon [17] väitsid rapsiseemnete töötlejad, et nad kannatasid kursikompensatsioonide kaotamise tõttu oma toodete hinna languse all, mida ei hüvitatud toetusega, millele neil enda arvates oli õigus. Euroopa Kohus täpsustab, et tõlgendab hagejate argumente eelkõige nii, et „kursikompensatsioonide süsteemi loomisest eksiteele viiduna kaldusid nad varuma ühenduse päritoluga seemneid ja taotlema vastavaid toetuse eelnevaid kinnitamisi arvates, et seemnete ostmine maailmaturult oleks olnud neile eriti kallis, sest nad oleksid pidanud tasuma kursikompensatsioone; [...] et see eeldus ostus valeks kohe pärast vaidlusalust tühistamist, jäid nad vahepeal ilma võimalusest varuda seemneid maailmaturult parema hinnaga — kahju, mille eest nad peavad vastutavaks ühendust" [18]. Euroopa Kohtu meelest ei olnud need väidetavad kaotused siiski piisavalt selgelt tõendatud. Esiteks ei olnud oodatav toetus otseselt seotud vaidlustatud süsteemi olemasoluga. Nimelt ei olnud kursikompensatsioonide süsteemi kehtestamise eesmärk otseselt ühenduse tootjate kaitsmine, vaid häirete ennetamine ühendusesiseses kaubanduses. [19] Teiseks ei olnud ilmne, et töötlejad kannatasid oma toodete hinna languse all. Vastu-

15 — 14. jaanuari 1987. aasta otsus kohtuasjas 281/84: Zuckerfabrik Bedburg jt *vs.* komisjon (EKL 1987, lk 49, punkt 14).

16 — Vt selle kohta 9. juuni 1992. aasta otsus kohtuasjas C-30/91 P: Lestelle *vs.* komisjon (EKL 1992, lk I-3755, punkt 28).

17 — 17. märtsi 1976. aasta otsus liidetud kohtuasjades 67/75–85/75: Lesieur Cotelle jt *vs.* komisjon (EKL 1976, lk 391).

18 — Punkt 20.

19 — Punktid 26 ja 47.

pidi, Euroopa Kohus täpsustab, et „[komisjoni] korratud väidet, et hinnatase ühisturul jäi pärast seda tühistamist muutumatuks, ei vaidlustatud tõsiselt" [20].

30. Kuigi näib, et käesolevas kohtuasjas saab poolte argumente tõlgendada samamoodi, põhineb see täiesti teistsugustel andmetel. Esiteks püütakse nende toetuste süsteemiga, mis tunnistati käesoleval juhul vääralt kohaldatuks, toetada tõesti teatavate töödeldud saaduste tootmist, mis „on eriti tähtsad ühenduse Vahemere-äärsetes piirkondades", kaitstes seda rahvusvahelise konkurentsi eest, mille puhul tootmishinnad on tunduvalt madalamad. [21] Teiseks näib, et käesoleval juhul ei saa tõsiselt vaidlustada seda, et komisjoni arvutusviga mõjutas apellatsioonkaebuse esitajate olukorda negatiivselt. See tuleneb minu arvates kahest asjaolust, mis tehti kindlaks Esimese Astme Kohtu analüüsis.

31. Esiteks selgub alusmäärusest, et kolmandates riikides tootjatele makstavate hindade summa kujutab toetuse arvutamisel endast peamist ja hädavajalikku elementi. [22] Selles küsimuses märkis Esimese Astme Kohus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 57, et „[k]omisjon *pidi* seega arvestama Hiinas makstavaid hindu", kui arvutas vaidlusalusel aastal makstavat toetust. [23] Teiseks tuleneb vaidlustatud kohtuotsusest selgelt, et komisjoni vea tagajärg oli peamiste tootjariikide toorme hinna hindamine liiga kõrgeks. [24] See hind on aga alusmääruse artikli 4 lõike 2 punktis a ette nähtud ja toetuse summa arvutamisel aluseks võetava kriteeriumi osa. Selle hinna kõrgemaks hindamise tulemusena väheneb ühenduse ja põhiliste konkureerivate kolmandate riikide toorme hinna vahe ning järelikult toetuse summa tegelik alus. Mõistagi ei ole välistatud, et õigesti arvutatud alust korrigeeritakse veel teiste kriteeriumide ja eelkõige vähendamiskoefitsiendi alusel, mis on ette nähtud sama lõike punktis c. Sellegipoolest tundub ilmne, et aluseks võetava kriteeriumi niisugune väär kohaldamine, nagu näidatud, võib *a priori* avaldada toetuse summa lõplikule kindlaksmääramisele ainult negatiivset mõju.

32. Hästi väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab tõendid selle kohta, et kahju, mida hageja väidab olevat kandnud, on tegelik ja milline on selle ulatus, ühenduse kohtule esitama hageja. [25] Käesoleval juhul näitasid apellatsioonkaebuse esitajad selgelt, et toorme hinna õige kindlaksmääramine

20 — Punkt 19.

21 — Alusmääruse põhjendus 2.

22 — Alusmääruse põhjendus 4.

23 — Kohtujuristi kursiiv.

24 — Esimese Astme Kohus meenutab vaidlustatud kohtuotsuse punktis 67, et komisjon nõustub, et Hiina toorme arvessevõtmine võis esialgu viia peamiste tootvate ja eksportivate riikide toorme hinnangulise hinna tunduva alanemiseni.

25 — Vt selle kohta 7. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-401/96 P: Somaco *vs.* komisjon (EKL 1998, lk I-2587, punkt 71).

oleks viinud saadava toetuse summa suurenemiseni. Selles olukorras oli komisjoni kohus tõendada, et käesoleva juhtumi asjaolusid ja kõiki tema käsutuses olevaid andmeid arvestades ei ole see ootus põhjendatud. Ta ei võinud piirduda väitega, mille ta esitas, nagu selgub vaidlustatud kohtuotsuse punktist 67 ja mille kohaselt ei ole toetuse suurenemine talle jäetud kaalutlusõigust arvestades kindel. Ta pidi ka näitama, et toetuse jätmine vaidlusaluse määrusega kinnitatud tasemele on kooskõlas alusmääruse artikli 4 lõikes 2 ette nähtud kriteeriumide õige kohaldamisega. Ilmneb aga, et niisugust analüüsi ei ole käesoleval juhul esitatud.

33. Sellest tuleneb, et väidetavat kahju oleks pidanud pidama tegelikuks ja kindlaks.

C. *Komisjoni vastuväide*

34. Komisjon väidab siiski, et kahju on tegelikult tõendatud ainult siis, kui võib kinnitada, et toetuse eesmärki, mis tuleneb alusmääruse artikli 4 lõikest 2 ja milleks on teha võimalikuks ühenduse toodete realiseerimine, ei saavutatud. Tema meelest näitab aga kõik, et määruses nr 1519/2000 kinnitatud summa võimaldas selle eesmärgi täita.

35. Seda vastuväidet võib mõista kahel erineval viisil. Ükskõik missugune tõlgendus valida, ikkagi tuleb see vastuväide tagasi lükata.

36. Kõigepealt tundub, et komisjon soovib sellega vaidlustada tema vastutuse küsimuse tõstatamise enda. Ta näib arvavat, et õigusvastane käitumine, mida talle ette heidetakse, ei mõjutanud otsustavalt tema tegevuse tulemust, mis on kooskõlas talle alusmäärusega kehtestatud eesmärgiga. Kui tema vastuväite mõte on niisugune, oleks vastustaja selleks, et see vastuväide annaks tulemusi, pidanud esitama vastuapellatsioonkaebuse, millega vaidlustatakse Esimese Astme Kohtu hinnang, mille kohaselt tema käitumine oli õigusvastane. Et ta seda ei teinud, tuleb Esimese Astme Kohtu analüüsi, milles järeldatakse, et tegemist oli õigusvastase käitumisega, mis võib tingida ühenduse lepinguvälise vastutuse, pidada lõplikuks ning seda ei saa vaidlustada. Niisugusena on vastuväide vastuvõetamatu.

37. Komisjon kinnitab selles väites siiski ka, et see, et ühenduse toodangut realiseeriti vaidlusalusel majandusaastal hästi — mis ongi alusmäärusega kehtestatud eesmärk —

näitab, et määrusega nr 1519/2000 ei põhjustatud mingit hüvitatavat kahju. Ta viitab selles küsimuses põllumajanduse peadirektori 7. jaanuari 2003. aasta kirjale, mis saadeti apellatsioonkaebuse esitajatele ja milles peadirektor märkis: „Ma tõden tagantjärele, et toetus kinnitati niisugusele tasemele, mis ei näi olevat sektorit kahjustanud. Majandusaastal 2000/2001 saavutas ühenduse tomatitööstus teist aastat järjest rekordilise arengutaseme."

38. Et näidata selgelt, missugune viga selles argumendis peitub, tuleb lühidalt tutvustada keerukat korraldust, mille komisjon on selles sektoris välja töötanud. See korraldus põhineb kaitsemeetmel ja kahekordsete lepingute süsteemil. Kaitsemeetme näeb ette alusmäärus. See sätestab, et tomatitootjatele makstav miinimumhind kinnitatakse enne iga majandusaasta algust ja see algab tavaliselt juulikuus. Samal ajal makstakse toetust tomatite töötlejatele, kes on maksnud tootjatele vähemalt miinimumhinna. Selle toetuse summa kinnitatakse niisugune, et see võimaldab „kompenseeri[d]a tootjatele ühenduses ja kolmandates riikides makstavate hindade vahe" [26]. See meede asetub komisjoni 19. märtsi 1997. aasta määruses (EÜ) nr 504/97, milles sätestatakse määruse nr 2201/96 üksikasjalikud rakenduseeskirjad, [27] ette nähtud lepingute süsteemi raamistikku. Selle süsteemi järgi sõlmivad töötlejad ja tomatitootjad juba enne istutamisperioodi algust omavahel „esialgsed" lepingud. Selle eesmärk on „õhutada tootjaid võtma arvesse töötleva tööstuse tegelikke vajadusi ning kohandama nende järgi oma istanduste pindalasid" [mitteametlik tõlge]. [28] Tuleb märkida, et nimetatud lepingud käsitlevad koguseid ning nendes ei näidata ära makstavat hinda. [29] Alles miinimumhinna ja tootmistoetuse kinnitamise järel allkirjastatakse nende esimeste lepingute alusel „töötlemislepingud", milles on näidatud ära makstav hind. [30]

39. See lühike kirjeldus näitab, et ühenduse toodangu realiseerimine põhineb peamiselt usaldusel, mis töötlejatel ühenduse kehtestatud toetusmehhanismide nõuetekohase kohaldamise suhtes on. Töötlejaid õhutatakse esialgsete lepingute süsteemiga võtma endale tasuks saadud toetuse eest ühenduse toodangu realiseerimise kohustuse veel enne, kui nad teavad miinimumhinda ja toetuse summat. Muidugi ei ole selle kohustuse võtmise hetkel tagatud, et see toetus katab kogu ettevõtlusriski, mis on seotud tomatite ostmisega ühendusest. Siiski peavad töötlejad saama olla kindlad vähemalt selles, et toetus kinnitatakse nõuetekohastel tingimustel,

26 — Alusmääruse põhjendus 4.

27 — EÜT L 78, lk 14.

28 — Määruse nr 504/97 põhjendus 7.

29 — Määruse nr 504/97 artikli 6 lõige 2.

30 — Määruse nr 504/97 artikkel 7.

nimelt vastavalt alusmääruse artikli 4 lõikes 2 kehtestatud kriteeriumidele. Toetussüsteemi väära kohaldamisega aitas komisjon kaasa sellele, et apellatsioonkaebuse esitajatel tekkis taas osa ettevõtlusriskist, mida neil ei oleks tänu komisjoni välja töötatud süsteemile olnud.

40. Seepärast näib mulle, et vastustajal ei ole õigus, kui ta tugineb niisuguse eesmärgi järgimisele, mille täitmine on jäetud apellatsioonkaebuse esitajate hooleks, tagades neile, et nad saavad tänu alusmääruse nõuetekohasele kohaldamisele toetust. Komisjon ei saa tugineda tulemusele, mille saavutamise ta seadis ise ohtu sellega, et kohaldas vääralt talle selle saavutamise eesmärgil kehtestatud kriteeriume — tulemusele, mida ta nii või teisiti ei saanud ette näha hetkel, mil otsustav rikkumine toime pandi. Sellest järeldub, et niisugune vastuväide on täiesti põhjendamatu.

III. Analüüsi järeldused

41. Apellatsioonkaebuse esitajate esimene väide tuleb tunnistada põhjendatuks ning seega vaidlustatud kohtuotsus osaliselt tühistada. Et apellatsioonkaebuse ülejäänud väited on suunatud vaidlustatud kohtuotsuse sama osa vastu, ei ole neid vaja analüüsida.

42. Vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 esimesele lõigule tühistab Euroopa Kohus juhul, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud, Esimese Astme Kohtu otsuse. Ta võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Esimese Astme Kohtusse otsustamiseks.

43. Et Esimese Astme Kohtul ei olnud võimalust hinnata, kas ühenduse vastutuse tekkimise kolmas tingimus, mis käsitleb põhjuslikku seost etteheidetava õigusvastase käitumise ja tegeliku kahju vahel, on täidetud, ega teha otsust apellatsioonkaebuse esitajate kantud kahju täpse laadi ja ulatuse kohta, ei luba vaidluse menetlusstaadium teha lõplikku kohtuotsust. On vaja, et Esimese Astme Kohtul oleks sõltumatu pädevus läbi viia need kontrollimised, mis eeldavad hinnanguid keerukatele faktilistele asjaoludele ja andmetele, ning otsustada vajadusel selle üle, kas pooltel palutakse püüda jõuda tekitatud kahju hüvitamise summa suhtes kokkuleppele. Seega tuleb asi Esimese Astme Kohtusse tagasi saata ja teha otsus, et kohtukulude kandmine otsustatakse edaspidi.

IV. Ettepanek

44. Kõikidest esitatud põhjendustest tuleneb, et Esimese Astme Kohus rikkus õigusnormi, leides, et väidetav kahju ei ole kindel. Järelikult teen Euroopa Kohtule järgmise ettepaneku:

— tühistada Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohtu 17. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas T-285/03: Agraz jt *vs.* komisjon ning

— saata asi tagasi Esimese Astme Kohtule.