SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA M. POIARESA MADURA,

predstavljeni 7. septembra 2006 [1]

1. Iz sodne prakse izhaja, da Skupnost nepogodbeno odgovarja samo, če so skupaj izpolnjene tri predpostavke – nezakonito ravnanje Skupnosti, dejanska in gotova škoda ter vzročna zveza med nezakonitim ravnanjem in zatrjevano škodo. [2]

I – Podlaga za pritožbo

A – *Pravni in dejanski okvir*

2. Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti je v sodbi z dne 17. marca 2005 v zadevi Agraz in drugi proti Komisiji (T-285/03, v nadaljevanju: izpodbijana sodba) zavrnilo odškodninsko tožbo, ki so jo vložile družbe, katerih dejavnost je povezana s paradižnikom, ker je menilo, da je Skupnosti sicer res mogoče naložiti odgovornost, ker je Komisija Evropskih skupnosti nezakonito uporabila sistem Skupnosti za proizvodno pomoč, vendar škoda, na katero se sklicujejo tožeče stranke, ni bila gotova. Ta pritožba zadeva način, kako oceniti resničnost škode, ki so jo utrpeli prejemniki pomoči Skupnosti, če ima Komisija določeno diskrecijsko pravico pri odločanju o znesku zadevne pomoči.

3. Z Uredbo Sveta (ES) št. 2201/96 z dne 28. oktobra 1996 o skupni ureditvi trga za predelano sadje in zelenjavo (UL L 297, str. 29, v nadaljevanju: osnovna uredba) je bil vzpostavljen sistem proizvodne pomoči za predelan paradižnik. Na podlagi člena 2 te uredbe se navedena pomoč odobri predelovalcem, ki so proizvajalcem plačali najmanj najnižjo ceno, ki jo je določila Komisija.

1 – Jezik izvirnika: portugalščina.

2 – Glej zlasti sodbo Sodišča z dne 27. januarja 1982 v združenih zadevah Birra Wührer in drugi proti Svetu in Komisiji (256/80, 257/80, 265/80, 267/80 in 5/81, Recueil, str. 85, točka 9) in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 2. julija 2003 v zadevi Hameico Stuttgart in drugi proti Svetu in Komisiji (T-99/98, Recueil, str. II-2195, točka 67).

4. Znesek pomoči je določen z besedilom člena 4 osnovne uredbe v različici, ki velja za obravnavani primer:

„1. Proizvodna pomoč ne sme presegati razlike med najnižjo ceno, plačano proizvajalcem v Skupnosti, in ceno surovin v glavnih tretjih državah proizvajalkah in izvoznicah.

2. Znesek proizvodne pomoči se določi tako, da omogoči, da se proizvodi Skupnosti prodajo v roku, določenem v odstavku 1. Pri določanju zneska pomoči se brez poseganja v uporabo člena 5 upošteva zlasti naslednje:

(a) razlika med ceno surovin v Skupnosti in ceno v večjih konkurenčnih tretjih državah;

(b) znesek pomoči, določen ali izračunan pred znižanjem iz odstavka 10, če je primerno, za preteklo tržno leto;

in

(c) če proizvodnja proizvoda v Skupnosti predstavlja znaten delež trga, gibanje količine zunanje trgovine in cen v takšni trgovini, če slednji kriterij povzroča znižanje zneska pomoči.“

5. Komisija je, da bi določila pomoč za predelano sadje in zelenjavo za tržno leto 2000/2001, zaprosila glavne tretje države proizvajalke paradižnika, to je Združene države Amerike, Izrael, Turčijo in prvič tudi Kitajsko, naj ji predložijo potrebne podatke. Ker se kitajski organi na zadevno prošnjo niso odzvali, je Komisija pri tem izračunu upoštevala le cene v preostalih treh državah.

6. Komisija je 12. julija 2000 sprejela Uredbo (ES) št. 1519/2000 o določitvi minimalne cene in zneska pomoči za predelan paradižnik za tržno leto 2000/2001 (UL L 174, str. 29). Znesek proizvodne pomoči je bil

določen na 17,178 EUR za 100 kg paradižnikovega koncentrata z vsebnostjo suhega ekstrakta vsaj ali več kot 28 %, vendar manj kot 30 %. To pomeni 20,54-odstotno znižanje v primerjavi s prejšnjim tržnim letom.

7. Zaradi sprejetja te uredbe so predstavniki in reprezentativna združenja proizvajalcev predelanih proizvodov iz paradižnika iz Španije, Francije, Grčije, Italije in Portugalske nasprotovali neupoštevanju cene kitajskega paradižnika pri določitvi zneska pomoči. Organisation européenne des industries de la conserve de tomates (evropska organizacija industrije konzerviranega paradižnika, v nadaljevanju: OEICT) in Associação Portuguesa dos Industriais de Tomate sta na Komisijo naslovila več zahtev za spremembo zneska dodeljene pomoči. Navedeni organizaciji sta menili, da bi se morala ob upoštevanju kitajskih cen, ki so občutno nižje od cen v državah proizvajalkah, ki jih je Komisija upoštevala, pomoč povečati. Eni od njunih zahtev je bila priložena pogodba, ki je vsebovala ceno, plačano za paradižnik kitajskemu proizvajalcu. Vendar je Komisija menila, da ne more spremeniti zneska pomoči na podlagi cene, določene v le eni pogodbi, saj kitajski organi niso potrdili povprečne cene paradižnika, proizvedenega v tej državi.

8. Jeseni 2001 so španski in portugalski organi Komisiji predložili podatke o povprečni ceni paradižnika za tržni leti 1999 in 2000, plačani proizvajalcem iz avtonomne pokrajine Xinjiang, ki predstavlja približno 88 % celotne kitajske proizvodnje predelanega paradižnika.

9. Vendar je Komisija januarja 2002 OEICT sporočila, da po njenem mnenju Uredbe št. 1519/2000 ni treba spremeniti, ker se določeni znesek pomoči sklada s členoma 3 in 4 osnovne uredbe. Poleg tega je poudarila, da se ne zdi, da bi industrija paradižnika v Skupnosti zaradi določene ravni pomoči utrpela kakršno koli škodo, saj je bila v tržnem letu 2000/2001 dosežena rekordna raven predelave.

B – *Postopek in izpodbijana sodba*

10. Približno sto španskih, italijanskih, grških, francoskih in portugalskih družb, katerih dejavnost je povezana s predelavo paradižnika, je 18. avgusta 2003 v tajništvu Sodišča prve stopnje vložilo tožbo, s katero so zadevne družbe zahtevale, naj jim Komisija plača odškodnino za škodo, ki naj bi jo utrpele zaradi metode izračuna proizvodne pomoči iz Uredbe št. 1519/2000.

11. Sodišče prve stopnje je v izpodbijani sodbi ugotovilo, da je Uredba št. 1519/2000 nezakonita z dveh vidikov. Po eni strani je nezakonita zaradi nedejavnosti Komisije, potem ko je 4. februarja 2000 kitajskim organom poslala dopis, v katerem jih je spraševala o povprečni ceni paradižnika za tržno leto 1999/2000. Po mnenju Sodišča prve stopnje je taka nedejavnost dovolj resna kršitev načel dolžnosti skrbnega ravnanja in dobrega upravljanja. Po drugi strani je Uredba št. 1519/2000 nezakonita tudi zato, ker se v njej pri izračunu zneska pomoči za proizvajalce predelanih proizvodov iz paradižnika v Skupnosti nikjer ne upoštevajo kitajske cene paradižnika. Sodišče prve stopnje je menilo, da so bili s tem kršeni obvezni pogoji, določeni z osnovno uredbo, na podlagi česar bi bilo mogoče uveljavljati nepogodbeno odgovornost Skupnosti.

12. Sodišče prve stopnje je kljub temu odločilo, da se tožba zavrne, saj je menilo, da ni bil izpolnjen pogoj glede dejanske in gotove škode, ki naj bi jo utrpele tožeče stranke zaradi navedene nezakonitosti. V točkah od 72 do 77 izpodbijane sodbe je ugotovilo:

„72 Tožeče stranke ocenjujejo, da je njihova škoda natančno enaka razliki med zneskom pomoči, ki je bil določen v Uredbi št. 1519/2000, in zneskom, ki bi bil uporabljen, če bi Komisija upoštevala kitajske cene.

73. Najprej je treba poudariti, da so kitajske cene, na katere se opirajo, cene, ki so jih dobile prek španskih diplomatskih služb v Pekingu. Gre za povprečno ceno paradižnika, plačano proizvajalcem v avtonomni pokrajini Xinjiang, ki po mnenju tožečih strank predstavlja 88 % kitajske proizvodnje predelanega paradižnika. Komisija te številke izpodbija, ker naj bi predstavljale spodnje povprečje. Komisija naj poleg tega ne bi bila sposobna presoditi, ali so bile v skladu z določbami osnovne uredbe. Pri oceni zapletenega ekonomskega položaja pa se njena diskrecijska pravica uporablja tudi za ugotovitev osnovnih podatkov […].

74. Ker osnovna uredba daje Komisiji določeno diskrecijsko pravico pri določitvi zneska pomoči, ni mogoče z gotovostjo določiti vpliva upoštevanja cene, plačane kitajskim proizvajalcem paradižnika, na znesek pomoči. V členu 4(1) ni določeno, da mora biti pomoč za proizvodnjo enaka razliki med najnižjo ceno, plačano proizvajalcem v Skupnosti, in ceno surovin v glavnih tretjih državah proizvajalkah. Določena je samo zgornja meja.

75. V zvezi s tem je treba poudariti, da dejstvo, da je Komisija v preteklosti lahko določila znesek pomoči v višini, ki je izražala natančno razliko med najnižjo ceno, plačano

proizvajalcem v Skupnosti, ter ceno surovin v glavnih tretjih državah proizvajalkah in izvoznicah, Komisije ni nikakor obvezovalo, da ohrani pomoč v tej višini. Bilo bi celo v nasprotju z besedilom in namenom osnovne uredbe, če Komisija ne bi upoštevala razvoja položaja na mednarodnih trgih in bi s tem morda otežila prodajo proizvodov Skupnosti.

76. Tožeče stranke se torej ne morejo sklicevati na pravico do najvišje pomoči, enake razliki med najnižjo ceno, plačano proizvajalcem v Skupnosti, in ceno surovin v glavnih tretjih državah proizvajalkah po upoštevanju kitajskih cen.

77. Zato škoda, ki so jo izračunale tožeče stranke in je podrobno opredeljena v tabeli v Prilogi A.27 k tožbi, ne more biti gotova."

13. Pritožnice v tej pritožbi grajajo zlasti ta del sodbe. V pritožbi pred Sodiščem trdijo, da je Sodišče prve stopnje storilo napako, ker je menilo, da škoda ni bila gotova. Sodišču zato predlagajo, naj na podlagi vnovičnega odločanja ugotovi, da so v tej zadevi izpolnjeni pogoji za nepogodbeno odgovornost Skupnosti. Pritožnice glede plačila preostalega zneska proizvodne pomoči, ki bi jim morala biti dodeljena, Sodišču predlagajo, naj ali odloča o tem vprašanju ali pa zadevo vrne Sodišču prve stopnje, da bo to ocenilo škodo, ki so jo utrpele.

II – Analiza pritožbe

14. Pritožnice v podporo pritožbi navajajo štiri pritožbene razloge. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na nepravilno uporabo prava pri opredelitvi gotovosti škode. Preostali trije pritožbeni razlogi zadevajo napake, ki naj bi jih storilo Sodišče prve stopnje pri izvajanju postopka in obravnavi zadeve na prvi stopnji. Z drugim pritožbenim razlogom pritožnice Sodišču prve stopnje očitajo, da je kršilo načelo kontradiktornosti in pravico do zaslišanja. S tretjim pritožbenim razlogom trdijo, da so bili v postopku na prvi stopnji njihovi predlogi izkrivljeni. Zadnji pritožbeni razlog temelji na trditvi, da Sodišče prve stopnje ni izpolnilo obveznosti, da odloči o višini škode, potem ko je ugotovilo, da je Komisija ravnala nezakonito.

15. Prvi pritožbeni razlog je v skladu z analizo pritožnic razdeljen na dva dela. Prvič, pritožnice se sklicujejo na nepoznavanje sodne prakse Skupnosti in na načela,

ki jih priznavajo nacionalni pravni redi na področju nepogodbene odgovornosti, saj naj bi Sodišče prve stopnje napačno enačilo ugotovitev, da gre za gotovo škodo, z oceno njene višine. Drugič, Sodišče prve stopnje naj bi storilo napako, ker iz svojih ugotovitev o nezakonitosti ravnanja Komisije ni izpeljalo posledic, kar zadeva priznanje pravice pritožnic do odškodnine.

16. Potrebna je uvodna pripomba k analizi, ki so jo razvile pritožnice. Zdi se, da iz te analize izhaja, da bi moralo Sodišče prve stopnje zaradi nezakonitosti ravnanja Komisije, ki jo je ugotovilo, samodejno ugotoviti odgovornost Skupnosti. Na podlagi take analize bi bilo mogoče sklepati, da bi lahko zaradi kakršne koli nezakonitosti, katere posledica bi bila ugotovitev odgovornosti Skupnosti, nastala pravica do odškodnine. Vendar to ne drži. Čeprav je taka nezakonitost dokazana, je treba kljub temu preveriti, ali sta izpolnjena tudi druga pogoja za uveljavljanje odgovornosti Skupnosti.[3] Obstajajo namreč izkazane nepravilnosti, ki ne povzročijo škode, ki jo je treba povrniti. To se zlasti zgodi, ko je zatrjevana škoda opredeljena kot „morebitna“[4] ali ne obstaja vzročna zveza z očitano nezakonitostjo[5].

17. V obravnavani zadevi odškodninski tožbi v postopku pred Sodiščem prve stopnje ni bilo ugodeno zaradi negotovosti zatrjevane škode. Odgovornost Skupnosti je treba zavrniti, če ima zadevna institucija določeno diskrecijsko pravico in zato ni mogoče z gotovostjo dokazati, da je krivdno ravnanje vplivalo na sprejeto odločitev. V nadaljevanju je treba preučiti to hipotezo.

A – *Napaka pri presoji v izpodbijani sodbi*

18. Obstaja primer, ko je mogoče brez težav trditi, da nezakonito ravnanje z jasnimi in predvidljivimi posledicami ne povzroči dejanske in gotove škode. Predpostavimo, da je mogoče dokazati, da bi bilo treba, čeprav zadevna institucija ne bi ravnala nezakonito,

3 – Glede tega glej sodbo z dne 21. maja 1976 v zadevi Roquette frères proti Komisiji (26/74, Recueil, str. 677, točka 22).

4 – V okviru Pogodbe ESPJ glej sodbi z dne 12. decembra 1956 v zadevi Mirossevich proti Visoki oblasti (10/55, Recueil, str. 365) in z dne 17. decembra 1959 v zadevi FERAM proti Visoki oblasti (23/59, Recueil, str. 501 in 515), v okviru Pogodbe ES pa sodbi z dne 14. julija 1967 v združenih zadevah Kampffmeyer in drugi proti Komisiji (5/66, 7/66 in od 13/66 do 24/66, Recueil, str. 317 in 345) in z dne 2. junija 1976 v združenih zadevah Kampffmeyer in drugi proti Komisiji in Svetu (od 56/74 do 60/74, Recueil, str. 711, točka 6).

5 – Glej zlasti sodbo Sodišča z dne 17. decembra 1981 v združenih zadevah Ludwigshafener Walzmühle in drugi proti Svetu in Komisiji (od 197/80 do 200/80, 243/80, 245/80 in 247/80, Recueil, str. 3211, točka 51) in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 25. junija 1997 v zadevi Perillo proti Komisiji (T-7/96, Recueil, str. II-1061, točke od 41 do 46).

sprejeti isti akt – ali ker bi bila ta nezakonitost popolnoma formalna oziroma postopkovna in ne bi vplivala na vsebino akta [6] ali ker bi morala zadevna institucija na podlagi vezane pristojnosti v vsakem primeru sprejeti enak akt. V takem primeru je mogoče kljub napaki šteti, da škoda ni dokazana. Zdi se mi namreč pravično, da se za posledice nezakonitega akta, ki bi moral biti v vsakem primeru sprejet z enako vsebino, ne plača odškodnina.

19. Obravnavani primer je popolnoma drugačen. V tej zadevi je Komisija najprej v postopku pred Sodiščem prve stopnje in nato še pred Sodiščem v bistvu le pojasnila, da ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki ji je dodeljena, ni mogoče izključiti možnosti, da bi bila dodeljena pomoč v vsakem primeru enaka pomoči, določeni z Uredbo št. 1519/2000. Iz tega naj bi sledilo, da ni mogoče šteti, da je njeno nezakonito ravnanje povzročilo škodo, ki jo je treba povrniti. Menim, da je treba taki analizi nasprotovati iz dveh razlogov.

20. Prvi temelji na sodni praksi Sodišča. Drži, da je mogoče v nekaterih primerih s priznanjem diskrecijske pravice Komisiji utemeljiti hipotetično naravo škode. Če je kandidatu za delovno mesto ali ponudniku v postopku naročanja odvzeta pravica do sodelovanja zaradi napake Komisije, sodišče večinoma zavrača plačilo odškodnine za *izgubo priložnosti*, ki jo je to povzročilo zainteresirani stranki. Kandidat se namreč ne more sklicevati na pravico ali legitimno pričakovanje, da bo dobil zadevno zaposlitev ali naročilo. [7] Ker ima Komisija na področjih zaposlovanja ali oddaje naročil široko diskrecijsko pravico, se zdi premoženjska škoda zaradi izgube ugodnosti, ki izhajajo iz zaposlitve ali pridobitve naročila, preveč negotova, da bi bila lahko oseba, ki jo je utrpela, upravičena do odškodnine. Vendar se ta sodna praksa uporablja le v natančno opredeljenih primerih izgube priložnosti. Priznanje diskrecijske pravice zadevni instituciji razen v takih primerih načeloma ni ovira za ugotovitev popravljive škode. [8] V obravnavanem primeru se pritožnice sklicujejo na *izgubo*, ker jim ni bila pravilno dodeljena pomoč, za katero menijo, da so bile do nje upravičene. Torej se ne izpodbija diskrecijska pravica, ki bi jo lahko Komisija uporabila, če ne bi ravnala nezakonito, ampak izid dejanskega izvajanja te pravice. Sodišče je že večkrat potrdilo, da se je treba v takem primeru le prepričati, da domnevna škoda ne presega tveganj, značilnih za dejavnosti v zadevnem sektorju. [9]

6 – V tem smislu je Sodišče v zadevi United Brands proti Komisiji (sodba z dne 14. februarja 1978, 27/76, Recueil, str. 207, točka 286) v zvezi s pritožbo glede pristranskega pristopa Komisije v postopku v zvezi s konkurenco odločilo, da „ni mogoče na podlagi nobenega elementa spisa predpostaviti, da izpodbijana odločba ne bi bila sprejeta ali da bi bila njena vsebina drugačna, če ne bi bilo spornega ravnanja, ki ga je treba kot takega obžalovati“.

7 – Glej zlasti sodbe Sodišča prve stopnje z dne 29. oktobra 1998 v zadevi TEAM proti Komisiji (T-13/96, Recueil, str. II-4073, točka 76); z dne 9. julija 1999 v zadevi New Europe Consulting in Brown proti Komisiji (T-231/97, Recueil, str. II-2403, točka 51); z dne 17. marca 2005 v zadevi AFCon Management Consultants in drugi proti Komisiji (T-160/03, ZOdl., str. II-981, točka 112) in z dne 6. aprila 2006 v zadevi Camós Grau proti Komisiji (T-309/03, ZOdl., str. II-1173, I-A-2-89 in II-A-2-387, točka 149).

8 – Glej zlasti sodbo z dne 14. maja 1975 v zadevi CNTA proti Komisiji (74/74, Recueil, str. 533, točki 21 in 42).

9 – Glede tega glej zlasti sodbi z dne 4. oktobra 1979 v zadevi Ireks-Arkady proti Svetu in Komisiji (238/78, Recueil, str. 2955, točka 11) in z dne 6. decembra 1984 v zadevi Biovilac proti Evropski gospodarski skupnosti (59/83, Recueil, str. 4057, točka 28).

21. Drugi razlog je sistemski. Če bi dopustili, da je mogoče diskrecijsko pravico zadevne institucije uporabiti kot merilo resničnosti škode, bi lahko s tem tožbam za ugotovitev nepogodbene odgovornosti odvzeli velik del polnega učinka. Upravičeno se lahko namreč bojimo, da bi se začela zadevna institucija *na splošno* sklicevati na določeno svobodo delovanja, ki bi jo uporabila kot dokaz, da bi lahko z uveljavljanjem take svobode prišla do enake rešitve, kot je bila rešitev, ki naj bi povzročila domnevno škodo. Taka razširitev razlogov za neodgovarjanje je še toliko manj dopustna, ker lahko tožbo za ugotovitev odgovornosti na podlagi člena 288 ES vložijo tudi posamezniki, ki zaradi strogih pogojev dopustnosti ničnostnih tožb iz člena 230 ES ne morejo neposredno izpodbijati akta, s katerim naj bi jim bila povzročena škoda. Glede tega je treba opozoriti, da je imelo Sodišče že priložnost odločiti, da je treba „odškodninsko tožbo presojati z vidika celotnega sistema sodnega varstva posameznikov, kakršen je vzpostavljen s Pogodbo“ [10].

22. V takih okoliščinah ni mogoče le na podlagi dejstva, da je imela Komisija na zadevnem področju in pri določanju zneska proizvodne pomoči določeno diskrecijsko pravico, zanikati gotovosti škode, ki je bila povzročena s kršitvijo pravil v zvezi z metodo izračuna zadevne pomoči. Sodišče prve stopnje je spregledalo, da je treba v tem primeru še preveriti, ali bi morala Komisija, če ne bi bila storjena očitana nepravilnost, ohraniti enako raven pomoči. Menim, da je Sodišče prve stopnje, ker je pri analizi upoštevalo le splošno priznanje določene diskrecijske pravice zadevni instituciji, ne da bi pri tem natančno preverilo, ali ugotovljena nepravilnost nikakor ni vplivala na končno odločitev, nepravilno uporabilo pravo.

23. Kar pa še ne pomeni, da je okoliščina, da ima institucija diskrecijsko pravico, v okviru presoje tožbe za ugotovitev nepogodbene odgovornosti Skupnosti neupoštevna. Očitno je, da je še kako pomembna, vendar na drugih ravneh. Ta okoliščina se najprej upošteva v okviru prvega pogoja za ugotovitev odgovornosti. Treba je opozoriti, da se na podlagi sodne prakse, če želimo dokazati obstoj dovolj resne kršitve pravnega pravila, katerega namen je podelitev pravic posameznikom, zahteva dokaz o tem, da je zadevna institucija Skupnosti očitno in hudo prekoračila meje diskrecijske pravice. [11] Torej je na tej stopnji bistveno opredeliti, kolikšno diskrecijsko pravico ima zadevna institucija. [12] Sodišče prve stopnje je to nalogo

10 – Sodba z dne 26. februarja 1986 v zadevi Krohn proti Komisiji (175/84, Recueil, str. 753, točka 27).

11 – Glej sodbo z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisiji proti Camar in Tico (C-312/00 P, Recueil, str. I-11355, točka 54).

12 – Glede tega glej sodbo z dne 12. julija 2005 zadevi Komisija proti CEVA in Pfizer (C-198/03 P, ZOdl., str. I-6357, točka 66).

opravilo v točkah od 42 do 47 izpodbijane sodbe. [13]

24. Prav tako je lahko upravičeno, da se pri oceni višine škode upoštevata tudi obseg in konkretna umestitev te diskrecijske pravice. Zato drži, da pritožnice – ker ima Komisija na tem področju določeno diskrecijsko pravico za ugotovitev osnovnih podatkov in določitev zneska pomoči – niso mogle upravičeno pričakovati, da bi vsekakor prejele najvišjo pomoč, ki bi bila enaka razliki med najnižjo ceno, plačano proizvajalcem v Skupnosti, in ceno surovin v glavnih tretjih državah po upoštevanju kitajskih cen. Tako je odločilo Sodišče prve stopnje v točkah od 73 do 76 izpodbijane sodbe. V tem primeru je škoda nastala le zaradi izgube zneska pomoči, do katere bi bile pritožnice upravičene, če ne bi bila storjena napaka v zvezi z upoštevanjem kitajskih cen, pri čemer je treba kljub temu upoštevati tudi korekcijske koeficiente, ki bi jih imela Komisija v tem primeru pravico uporabiti za prilagoditev zneska pomoči. [14]

25. Vendar je treba tako analizo opraviti šele pri določanju *obsega* domnevne škode. Ni je mogoče upoštevati že pri oceni *resničnosti* te škode. V izpodbijani sodbi ti vprašanji različne vrste nista najbolje razmejeni. Neizpodbitno se mi zdi, da je težko dokazati natančen vpliv storjene napake, ker je imela Komisija vso pravico upoštevati različne podatke. Vendar se to nanaša predvsem na preučitev obsega prizadejane škode. Najprej bi bilo treba preveriti, ali je škoda sploh dejansko bila – ali je torej kršitev pravil za izračun pomoči negativno vplivala na položaj pritožnic.

26. V okviru tožbe za ugotovitev odgovornosti je treba jasno razlikovati med preverjanjem obstoja škode in določitvijo natančnega vpliva te škode na položaj zadevnih oseb. Drži, da se lahko škoda v praksi izkaže za zelo omejeno. Vendar za dokaz, da je bila škoda dejanska in gotova, zadostuje ugotovitev, da nastanek take škode ni niti popolnoma hipotetičen niti le morebiten in da zaradi tega nastane izguba, ki jo je mogoče oceniti. Gotova škoda ni škoda, ki jo je mogoče natančno izračunati, ampak škoda, ki v običajnih okoliščinah izhaja iz ravnanja zadevne institucije in jo je mogoče oceniti z ekonomskega vidika. Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da člen 288 ES „ne preprečuje uvedbe postopka pred Sodiščem s predlogom, naj ugotovi, da je podana odgovornost Skupnosti zaradi skorajšnje in

13 – Za primerjavo glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 18. septembra 1995 v zadevi Nölle proti Svetu in Komisiji (T-167/94, Recueil, str. II-2589, točka 89).

14 – Glej točko 31 teh sklepnih predlogov.

z določeno gotovostjo predvidljive škode, čeprav obsega škode še ni mogoče natančno določiti“ [15].

B – *Pravilna opredelitev škode*

27. Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba oceno gotovosti škode, ki jo je opravilo Sodišče prve stopnje, šteti za napačno. Zaradi te napake bi bilo treba izpodbijano sodbo razveljaviti, razen če je njen izrek utemeljen z drugimi pravnimi razlogi. [16] Zato je treba preveriti, ali je Sodišče prve stopnje ob upoštevanju analize, ki jo je opravilo v izpodbijani sodbi, in elementov, ki izhajajo iz spisa, utemeljeno sprejelo tako odločitev.

28. Na prvi pogled se zdi ta zadeva nekoliko podobna predhodni zadevi, ko je Sodišče zavrnilo odškodninsko tožbo, ker zatrjevana izguba ni bila dokazana.

29. Predelovalci semen oljne repice so v združenih zadevah Lesieur Cotelle in drugi proti Komisiji [17] trdili, da se je zaradi odprave denarnih nadomestil znižala cena njihovih proizvodov, ki ni bila izravnana s pomočjo, do katere so bili po njihovem mnenju upravičeni. Sodišče je pojasnilo, da trditve tožečih strank razlaga zlasti v smislu, da so bile te „zavedene z uvedbo sistema nadomestil in so se zato oskrbele s semeni s poreklom iz Skupnosti ter zahtevale ustrezne predhodno določene zneske pomoči ob upoštevanju predpostavke, da bi bil zanje nakup semen na svetovnem trgu posebej drag zaradi obveznosti plačila nadomestil; […] ker se je ta predpostavka ob sporni razveljavitvi izkazala za napačno, naj bi bile medtem prikrajšane za možnost ugodnejšega nakupa na svetovnem trgu, kar naj bi jim povzročilo škodo, za katero so dolžile Skupnost“ [18]. Vendar je Sodišče menilo, da taka izguba ni dovolj jasno dokazana. Po eni strani pričakovana pomoč ni bila neposredno povezana z obstojem izpodbijanega sistema. Neposredni namen vzpostavitve sistema nadomestil namreč ni bil zavarovati proizvajalce v Skupnosti, ampak preprečiti motnje v trgovini v Skupnosti. [19] Po drugi strani ni bilo očitno, da se je znižala

15 – Sodba z dne 14. januarja 1987 v zadevi Zuckerfabrik Bedburg in drugi proti Svetu in Komisiji (281/84, Recueil, str. 49, točka 14).

16 – Glede tega glej sodbo z dne 9. junija 1992 v zadevi Lestelle proti Komisiji (C-30/91 P, Recueil, str. I-3755, točka 28).

17 – Sodba z dne 17. marca 1976 (od 67/75 do 85/75, Recueil, str. 391).

18 – Točka 20.

19 – Točki 26 in 47.

cena proizvodov predelovalcev. Nasprotno, Sodišče je navedlo, da „večkratna trditev [Komisije], da se raven cene na skupnem trgu po tej razveljavitvi ni spremenila, ni bila resno izpodbijana“ [20].

30. Čeprav se zdi, da nas naša zadeva napeljuje k podobni razlagi trditev strank, temelji na popolnoma različnih podatkih. Po eni strani je bil namen sistema pomoči, katerega uporaba je bila v obravnavanem primeru razglašena za krivdno, pomagati pri proizvodnji nekaterih predelanih proizvodov, ki so „posebej pomembni v sredozemskih regijah Skupnosti“, da bi to proizvodnjo zavarovali pred mednarodno konkurenco, pri kateri so proizvodne cene občutno nižje. [21] Po drugi strani se v obravnavanem primeru ne zdi, da bi bilo mogoče resno ugovarjati temu, da je napaka Komisije pri izračunu negativno vplivala na položaj pritožnic. Menim, da to izhaja iz dveh jasnih dokazov, zajetih v analizo Sodišča prve stopnje.

31. Prvič, iz osnovne uredbe jasno izhaja, da je cena, plačana proizvajalcem v tretjih državah, bistven in nujen element pri izračunu pomoči. [22] Na podlagi tega je Sodišče prve stopnje v točki 57 izpodbijane sodbe menilo, da bi „Komisija [pri izračunu pomoči za sporno leto] torej *morala* upoštevati kitajsko ceno“ [23]. Drugič, iz izpodbijane sodbe jasno izhaja, da je bila posledica napake, ki jo je storila Komisija, previsoko ocenjena cena surovine v glavnih državah proizvajalkah. [24] Ta cena pa je del temeljnega merila za izračun zneska pomoči, kakor je določeno v členu 4(2)(a) osnovne uredbe. Zaradi povišanja te cene se zmanjša razlika med ceno surovin v Skupnosti in ceno v večjih konkurenčnih tretjih državah, zato se zmanjša tudi dejanska osnova zneska pomoči. Ni sicer izključena možnost popravka pravilno izračunane osnove ob upoštevanju drugih meril, zlasti koeficienta za znižanje iz točke (c) iste določbe. Vendar se zdi očitno, da je lahko imela napačna uporaba osnovnega merila v navedenem smislu *a priori* le negativen učinek na končno določitev zneska pomoči.

32. Na podlagi ustaljene sodne prakse mora tožeča stranka pred sodiščem Skupnosti dokazati resničnost in obseg škode, ki naj bi jo utrpela. [25] Pritožnice so v obravnavanem primeru jasno dokazale, da bi se moral zaradi upoštevanja pravilne cene surovine povišati

20 – Točka 19.

21 – Druga uvodna izjava osnovne uredbe.

22 – Četrta uvodna izjava osnovne uredbe.

23 – Moj poudarek.

24 – Sodišče prve stopnje v točki 67 izpodbijane sodbe opozarja, da Komisija priznava, da bi upoštevanje cene kitajskih surovin sprva lahko privedlo do občutnega znižanja ocenjene cene surovin glavnih držav proizvajalk in izvoznic.

25 – Glede tega glej sodbo z dne 7. maja 1998 v zadevi Somaco proti Komisiji (C-401/96 P, Recueil, str. I-2587, točka 71).

znesek prejete pomoči. Zato bi morala Komisija dokazati, da v obravnavanih okoliščinah in ob upoštevanju vseh podatkov, ki so ji na razpolago, tako pričakovanje ni bilo utemeljeno. Ne zadostuje le trditev, kakršna je tista iz točke 67 izpodbijane sodbe, da ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki jo je imela Komisija, ni nujno, da bi se proizvodna pomoč res povečala. Morala bi še dokazati, da je bila ohranitev pomoči na ravni, določeni s sporno uredbo, združljiva s pravilno uporabo meril iz člena 4(2) osnovne uredbe. Vendar se zdi, da v obravnavanem primeru taka analiza manjka.

33. Iz tega izhaja, da je treba zatrjevano škodo šteti za dejansko in gotovo.

C – *Ugovor Komisije*

34. Komisija kljub temu trdi, da bi bila škoda resnično dokazana le, če bi bilo mogoče dokazati, da ni bil dosežen cilj pomoči, kakršen izhaja iz člena 4(2) osnovne uredbe, to je, da se omogoči prodaja proizvodov Skupnosti. Vendar naj bi vse kazalo, da je znesek, določen v Uredbi št. 1519/2000, omogočil izpolnitev tega cilja.

35. Ta ugovor je mogoče razumeti na dva načina. Ne glede na to, katero razlago izberemo, pa ga je treba zavrniti.

36. Najprej se zdi, da želi Komisija s tem ugovarjati samemu načelu izpostavljanja njene odgovornosti. Zdi se, da naj po njenem mnenju nezakonitost ravnanja, ki se ji očita, ne bi odločilno vplivala na izid njenega delovanja, ki naj bi se skladal s ciljem, določenim z osnovno uredbo. Če je treba ugovor nasprotne stranke razumeti v tem smislu, bi morala ta, da bi mu lahko bilo ugodeno, vložiti nasprotno pritožbo, s katero bi izpodbijala presojo Sodišča prve stopnje, kar zadeva zakonitost njenega ravnanja. Ker taka pritožba ni bila vložena, je treba analizo Sodišča prve stopnje – ki je potrdilo obstoj nezakonitosti –, ki bi lahko povzročila nepogodbeno odgovornost Skupnosti, šteti za dokončno in je ni mogoče izpodbijati. Zato je treba ugovor s tega vidika zavrniti.

37. Vendar Komisija v tem okviru trdi tudi, da dejstvo, da so bili proizvodi Skupnosti v spornem tržnem letu prodani in je bil torej cilj iz osnovne uredbe izpolnjen, dokazuje, da

Uredba št. 1519/2000 ni povzročila nobene škode, ki bi jo bilo treba povrniti. Glede tega navaja dopis generalnega direktorja za kmetijstvo z dne 7. januarja 2003, v katerem je zapisal: „Naknadno ugotavljam, da je bila pomoč določena na ravni, za katero se zdi, da ni bila neugodna za sektor. V tržnem letu 2000/2001 je industrija paradižnika v Skupnosti že drugo leto zapored dosegla rekordno raven predelave."

38. Če želimo jasno pokazati, zakaj je taka trditev napačna, je treba na kratko predstaviti kompleksno organizacijo, ki jo je vzpostavila Skupnost v tem sektorju. Ta organizacija temelji na varovalnem mehanizmu in sistemu dvojnih pogodb. Varovalni mehanizem je določen z osnovno uredbo. V njej je določeno, da se najnižja cena, ki jo je treba plačati proizvajalcem paradižnikov, določi v začetku tržnega leta, ki se običajno začne julija. Hkrati se dodeli pomoč predelovalcem paradižnika, ki so proizvajalcem plačali najmanj najnižjo ceno. Znesek te pomoči se določi tako, da je mogoče z njim „izravnati razliko med cenami, plačanimi proizvajalcem v Skupnosti, in cenami, plačanimi v tretjih državah" [26]. Ta mehanizem je opredeljen s sistemom pogodb, določenim z Uredbo Komisije (ES) št. 504/97 z dne 19. marca 1997 o podrobnih pravilih za uporabo Uredbe št. 2291/96 [27]. Na podlagi tega sistema se med predelovalci in proizvajalci paradižnika sklenejo „predpogodbe" še pred sajenjem. Njegov namen je „spodbuditi proizvajalce k upoštevanju dejanskih potreb predelovalne industrije in posledični prilagoditvi zasajenih površin" [28]. Treba je opozoriti, da se zadevne pogodbe nanašajo na količine, ne da bi omenjale ceno, ki jo je treba plačati. [29] Šele po določitvi najnižje cene in proizvodne pomoči se na podlagi prvih pogodb sklenejo še pogodbe „o predelavi", v katere je vključena cena, ki jo je treba plačati. [30]

39. Ta kratek opis kaže, da prodaja proizvodov Skupnosti večinoma temelji na zaupanju predelovalcev v pravilno uporabo mehanizmov pomoči, ki jih določi Skupnost. Sistem predpogodb je za predelovalce spodbuda, da se zavežejo k prodaji proizvodov Skupnosti v zameno za pomoč, še preden so seznanjeni z zneskom najnižje cene in zneskom pomoči. Drži, da ob sklenitvi take pogodbe ni zagotovljeno, da bo zadevna pomoč pokrila celotno gospodarsko tveganje, ki je neločljivo povezano s transakcijo nakupa paradižnika v Skupnosti. Vendar mora biti predelovalcem vsaj zagotovljeno, da bo pomoč določena v skladu z zakonitimi pogoji na podlagi meril iz člena 4(2) osnovne

26 – Četrta uvodna izjava osnovne uredbe.

27 – UL L 78, str. 14.

28 – Sedma uvodna izjava Uredbe št. 504/97.

29 – Člen 6(2) Uredbe št. 504/97.

30 – Člen 7 Uredbe št. 504/97.

uredbe. Komisija je z nepravilno uporabo sistema pomoči pripomogla k temu, da je bil pritožnicam ponovno naložen del gospodarskega tveganja, ki naj bi se mu s sistemom, ki ga je vzpostavila Skupnost, izognile.

40. Zato menim, da se nasprotna stranka neupravičeno sklicuje na izpolnitev cilja, katerega izvedba je prepuščena pritožnicam z jamstvom, da bodo prejele pomoč v skladu s pravilno uporabo osnovne uredbe. Komisija se ne more sklicevati na izid, ki ga je sama ogrozila z nepravilno uporabo meril, ki so ji naložena, da se zagotovi izpolnitev želenega cilja, to je izid, ki ga v trenutku, ko je bila storjena očitana nepravilnost, vsekakor ni mogla predvideti. Iz tega sledi, da je navedeni ugovor popolnoma neutemeljen.

III – Posledice analize

41. Treba je ugoditi prvemu pritožbenemu razlogu in zato deloma razveljaviti izpodbijano sodbo. Ker se drugi pritožbeni razlogi nanašajo na isti del izpodbijane sodbe, jih ni treba preučiti.

42. Če je pritožba utemeljena, Sodišče na podlagi člena 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča razveljavi odločitev Sodišča prve stopnje. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje.

43. Ker Sodišče prve stopnje niti ni imelo priložnosti odločiti, ali je bil izpolnjen tretji pogoj za ugotovitev odgovornosti Skupnosti, ki se navezuje na vzročno zvezo očitanega nezakonitega ravnanja z resničnostjo škode, niti se ni moglo opredeliti do narave in natančnega obsega škode, ki so jo utrpele pritožnice, stanje postopka ne dovoljuje odločanja. Sodišče prve stopnje mora imeti suvereno pristojnost, da opravi ta preverjanja, ki vključujejo celovite presoje dejstev in podatkov, in po potrebi odloči o možnosti, da strankam naloži, naj se poskusijo sporazumeti o višini odškodnine za nastalo škodo. Zato je treba zadevo vrniti v razsojanje Sodišču prve stopnje, odločitev o stroških pa pridržati.

IV – Predlog

44. Iz vsega navedenega izhaja, da je Sodišče prve stopnje nepravilno uporabilo pravo, ker je menilo, da zatrjevana škoda ni bila gotova. Zato Sodišču predlagam, naj:

– razveljavi sodbo Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 17. marca 2005 v zadevi Agraz in drugi proti Komisiji (T-285/03) in

– zadevo vrne v razsojanje Sodišču prve stopnje.