YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)
28 päivänä huhtikuuta 1998 *

Asiassa T-184/95,

Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka München (Saksa), edustajanaan professori Karl M. Meessen, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Patrick Kinsch, 100 boulevard de la Pétrusse,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi oikeudellinen neuvonantaja Yves Cretien ja sittemmin oikeudellisen yksikön virkamiehet Stephan Marquardt ja Antonio Tanca, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudelliset pääneuvonantajat Peter Gilsdorf ja Allan Rosas ja oikeudellinen neuvonantaja Jörn Sack, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantaja vaatii yhteisön Irakin ja Kuwaitin kanssa käymän kaupan estämisestä 8 päivänä elokuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2340/90 (EYVL L 213, s. 1) antamisen johdosta kantajana olevalle yritykselle aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamista,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. Bellamy sekä tuomarit A. Kalogeropoulos ja V. Tiili,

kirjaaja: H. Jung,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 19.6.1997 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Kanteen perustana olevat tosiseikat

1 Kantaja Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH on Saksan oikeuden mukaan perustettu rajavastuuyhtiö, jonka kotipaikka on München (Saksa) ja jonka pääasiallisena toimialana on teknisen alan konsultointipalvelujen tarjoaminen eri maissa.

2 Kantaja teki 30.1.1975 Irakin tasavallan rakennus- ja asuntoministeriön (jäljempänä Irakin ministeriö) kanssa sopimuksen, jonka mukaan kantaja sitoutui suorittamaan Iraq Express Way nro 1:n rakentamistöiden järjestelyyn ja valvontaan liittyviä palveluja. Tämä sopimus, joka tehtiin vähintään kuudeksi vuodeksi, on tämän jälkeen uusittu useita kertoja edellä mainittujen töiden toteuttamista ja valvontaa varten. Tämän sopimuksen X lausekkeessa määrätään muun muassa, että mikäli sopimusehtojen tulkinnasta tai niihin perustuvista velvoitteista on erimielisyyksiä, sopimuspuolten on pyrittävä yhdessä saavuttamaan hyväksyttävä ratkaisu (X lausekkeen 1 kohta). Siinä tapauksessa, että nämä erimielisyydet jatkuvat, riita on ratkaistava suunnittelulautakunnassa, jonka päätös on lopullinen ja sitova. Mikään kyseisen sopimuksen perusteella tehty päätös ei kuitenkaan estä sopimuspuolia saattamasta asiaa myös toimivaltaisten irakilaisten tuomioistuinten ratkaistavaksi (X lausekkeen 2 kohta).

3 Kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, vielä maksamattomat saatavat, jotka kantajalla oli vuoden 1990 alussa Irakin viranomaisilta edellä mainitun sopimuksen mukaisesti suoritettujen palvelujen perusteella, tunnustettiin kahdella 5.2. ja 6.2.1990 päivätyllä kirjeellä, jotka Irakin ministeriö oli osoittanut Rafidian Bank -nimiselle irakilaiselle pankille (jäljempänä Rafidian-pankki) ja joissa oli määräys siirtää kantajan tilille kyseiset velkasummat.

4 Yhdistyneiden Kansakuntien (jäljempänä YK) turvallisuusneuvosto antoi 2.8.1990 päätöslauselman nro 660 (1990), jossa se totesi, että kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta oli rikottu Irakin hyökättyä Kuwaitiin, ja vaati Irakin joukkojen välitöntä ja ehdotonta vetäytymistä Kuwaitin alueelta.

5 YK:n turvallisuusneuvosto antoi 6.8.1990 päätöslauselman nro 661 (1990), jossa se julistettuaan olevansa "tietoinen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisista velvoitteista ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta" ja todettuaan

Irakin jättäneen noudattamatta päätöslauselmaa nro 660 (1990) päätti Irakin ja Kuwaitin asettamisesta kauppasulkuun.

6 Vedoten "Irakin hyökkäyksestä Kuwaitiin aiheutuva[an] vakava[an] tilan[teeseen]" ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan nro 661 (1990) neuvosto antoi komission ehdotuksesta asetuksen N:o 2340/90 yhteisön Irakin ja Kuwaitin kanssa käymän kaupan estämisestä (EYVL L 213, s. 1, jäljempänä asetus N:o 2340/90).

7 Asetuksen N:o 2340/90 1 artiklassa kielletään 7 päivästä elokuuta 1990 kaikkien Irakista tai Kuwaitista peräisin olevien tai sieltä tulevien tuotteiden tuonti yhteisön alueelle sekä kaikkien yhteisöstä peräisin olevien tai sieltä tulevien tuotteiden vienti näihin maihin. Kyseisen asetuksen 2 artiklassa kielletään 7 päivästä elokuuta 1990 a) kaikki kaupallinen toiminta ja kaupalliset liiketoimet, mukaan luettuna kaikki jo päättyneisiin tai osittain toteutettuihin liiketoimiin liittyvä toiminta, jonka tarkoituksena on suosia tai jonka seurauksena suositaan Irakista tai Kuwaitista peräisin olevien tai sieltä tulevien tuotteiden vientiä, b) kaikkien tuotteiden myynti tai toimittaminen niiden alkuperästä riippumatta Irakissa tai Kuwaitissa olevalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle taikka muulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle Irakin tai Kuwaitin alueella tai alueelta tapahtuvaa kaupallista toimintaa varten, ja c) kaikki toiminta, jonka tarkoituksena on suosia tai jonka seurauksena suositaan tätä myyntiä tai tätä tuotteiden toimittamista.

8 Kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, "Irakin tasavallan ylempi vallankumousneuvosto" antoi 16.9.1990 "tiettyjen hallitusten mielivaltaisiin päätöksiin" vedoten taannehtivasti 6.8.1990 alkaen lain nro 57 irakilaisten omaisuuden, etujen ja oikeuksien turvaamisesta Irakin alueella ja sen ulkopuolella (jäljempänä laki nro 57). Tämän lain 7 §:llä jäädytettiin kaikki Irakin vastaisia "mielivaltaisia päätöksiä" tehneiden maiden hallituksilla, yrityksillä, yhteisöillä ja pankeilla tosiseikkojen tapahtuma-aikaan olevat omaisuudet, varat sekä niiden tuotto.

9 Koska kantaja ei ollut saanut edellä mainituissa Irakin ministeriön 5.2. ja 6.2.1990 päivätyissä kirjeissä tunnustettuja saataviaan Irakin viranomaisilta (ks. edellä 3 kohta), se kääntyi 4.8.1995 päivätyillä kirjeillään neuvoston ja komission puoleen vaatien niitä korvaamaan sille aiheutuneen vahingon siitä, että lain nro 57 vuoksi kyseisiä saatavia ei ollut enää mahdollista periä, koska tämä laki oli annettu yhteisön antaman asetuksen N:o 2340/90 vastatoimenpiteenä. Kantaja väitti näissä kirjeissään, että yhteisön lainsäätäjä oli velvollinen korvaamaan toimijoille Irakin vastaisen kauppasulun asettamisesta aiheutuneen vahingon ja että se, ettei se ollut sitä tehnyt, aiheutti EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan mukaisesti yhteisön vastuun. Kantaja totesi lisäksi rekisteröineensä varotoimenpiteenä saatavansa Irakilta United Nations Iraq Claims Compensation Commissioniin.

10 Neuvosto kieltäytyi 20.9.1995 päivätyllä kirjeellään hyväksymästä kantajan vahingonkorvausvaatimusta.

11 Tämän vuoksi kantaja nosti 6.10.1995 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nyt esillä olevan kanteen.

12 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman asian selvittämistoimia. Asianosaisia pyydettiin kuitenkin prosessinjohtotoimenpiteenä vastaamaan tiettyihin kirjallisiin kysymyksiin.

13 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 19.6.1997 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

14 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— velvoittaa yhteisön maksamaan kantajalle 2 279 859,69 Saksan markkaa (DEM) 8 prosentin vuotuisine korkoineen 9.8.1990 lähtien, minkä vastineena kantaja siirtää sille oikeutensa Irakilta olevaan saamiseen;

— velvoittaa vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut;

— julistaa tuomion täytäntöönpanokelpoiseksi;

— toissijaisesti julistaa tuomion väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi pankkitakausta vastaan.

15 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta;

— muussa tapauksessa hylkää kanteen perusteettomana;

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana;

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

17 Neuvosto katsoo työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaista muodollista oikeudenkäyntiväitettä esittämättä, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska yhteisö ei voi olla vastuussa kantajan sille aiheutuneeksi väittämästä vahingosta (asia 99/74, Grands moulins des Antilles v. komissio, tuomio 26.11.1975, Kok. 1975, s. 1531; Kok. Ep II, s. 543).

18 Ensinnäkin neuvosto väittää, että väitetty vahinko ei ole syntynyt asetuksen N:o 2340/90 vaan lain nro 57 perusteella. Toisin kuin kantaja väittää, tämän lain antaminen ei ole neuvoston mukaan ollut "välitön reaktio" asetuksen N:o 2340/90 antamiseen, vaan kuten lain perusteluista ilmenee, reaktio "tiettyjen hallitusten" tekemiin "mielivaltaisiin päätöksiin". Neuvoston mukaan lain nro 57 antamiseen ovat tosiasiassa johtaneet YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat nro 660 (1990) ja nro 661 (1990). Näin ollen se, että YK:n turvallisuusneuvoston asettama Irakin vastainen kauppasulku on perusteltu Irakin lainvastaisella menettelyllä (hyökkäys Kuwaitiin), estää neuvoston mukaan sen, että asetuksen N:o 2340/90 antamisen ja Irakin vastatoimenpiteenä antaman lain nro 57 välillä olisi objektiivinen yhteys, ja toisaalta sen, että yhteisön asetuksen ja kantajan väittämän vahingon välillä olisi syy-yhteys.

19 Toiseksi neuvosto nostaa esiin kysymyksen siitä, ovatko kantajan saatavat Irakin viranomaisilta lain nro 57 7 §:n mukaisesti jäädytettyjä "varoja" (ks. edellä 8 kohta). Erityisesti neuvosto katsoo kantajan jättäneen näyttämättä, että Rafidian-pankki olisi kieltäytynyt panemasta täytäntöön Irakin ministeriön antamat maksumääräykset lain nro 57 perusteella. Neuvosto korostaa, että kyseiset maksumääräykset oli annettu 5.2. ja 6.2.1990 päivätyillä Irakin ministeriön kirjeillä eli paljon ennen lain nro 57 antamista syyskuussa 1990.

20 Kolmanneksi neuvosto väittää, että vaikka Irakin viranomaiset olisivat kieltäytyneet maksamasta velkaansa kantajalle lain nro 57 perusteella, kantajan väittämä vahinko perustuu ainoastaan tähän lakiin, koska mikään yhteisön toimenpide tai kansallinen toimenpide ei kiellä siirtämästä varoja Irakista Saksaan. Kantajan tilanne poikkeaa siten niiden muiden saksalaisten toimijoiden tilanteesta, joille on aiheutunut vahinkoa sen vuoksi, että Saksan kansallisilla toimenpiteillä on kielletty asetuksen N:o 2340/90 mukaisesti kaikki kaupankäynti Irakin kanssa.

21 Komissio katsoo puolestaan, että yhteisöjen tuomioistuimen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva oikeuskäytäntö ei pääsääntöisesti mahdollista sitä, että perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla voitaisiin nostaa sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskeva kanne laillisen toimenpiteen perusteella. Komissio katsoo, että perustamissopimuksessa pitäisi joka tapauksessa olla oikeudellinen perusta, jonka nojalla yksityinen oikeussubjekti voisi saattaa yhteisön vastuuseen laillisesta toimesta.

22 Kantaja väittää, että sen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ja että neuvoston esittämät oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevat perustelut ja erityisesti ne, joilla pyritään osoittamaan, että asetuksen N:o 2340/90 antamisen ja Irakin viranomaisilta olevien saatavien perinnän mahdottomuuden välillä ei ole syy-yhteyttä, liittyvät kanteen aineelliseen sisältöön eivätkä sen tutkittavaksi ottamiseen.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kantaja esittää kannekirjelmässään selkeällä tavalla väitetyn vahingon laadun ja laajuuden sekä syyt, joiden vuoksi se katsoo, että tämän vahingon ja asetuksen N:o 2340/90 antamisen välillä on syy-yhteys. Näin ollen kannekirjelmään sisältyvät seikat riittävät täyttämään työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja oikeuskäytännön mukaiset tutkittavaksi ottamisen edellytykset, ja koska neuvoston väitteet väitetyn vahingon

paikkansapitävyydestä ja laadusta sekä syy-yhteydestä liittyvät kanteen sisällön arviointiin, niitä on tämän vuoksi tutkittava siinä yhteydessä. Tästä syystä kanne on otettava tutkittavaksi (asia T-554/93, Saint ja Murray v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.4.1997, Kok. 1997, s. II-563, 59 kohta ja asia T-38/96, Guérin automobiles v. komissio, tuomio 10.7.1997, Kok. 1997, s. II-1223, 42 kohta).

Pääasia

24 Kantaja väittää, että koska laki nro 57 johtuu Irakin vastaisen kauppasulun asettamista koskevan asetuksen N:o 2340/90 antamisesta, yhteisö on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut siitä, että Irakin viranomaiset ovat kieltäytyneet maksamasta velkojaan kantajalle. Kantaja väittää, että yhteisön vastuun näin aiheutuneesta vahingosta on ensisijaisesti synnyttävä sen periaatteen nojalla, joka koskee yhteisön vastuuta laillisesta toimesta, koska kantajan omistusoikeutta on loukattu pakkolunastusta vastaavalla tavalla, ja toissijaisesti sen periaatteen nojalla, joka koskee yhteisön vastuuta lainvastaisesta toimesta, jolloin kyseinen lainvastaisuus johtuisi nyt esillä olevassa asiassa siitä, että yhteisön lainsäätäjä on jättänyt säätämättä asetuksen N:o 2340/90 antaessaan niiden vahinkojen korvaamisesta, jotka tämän asetuksen vuoksi aiheutuvat asianomaisille yrityksille.

Yhteisön vastuu laillisesta toimesta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

Perusteet yhteisön vastuulle laillisesta toimesta

25 Kantaja väittää ensinnäkin, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) liitetyn ensimmäisen

lisäpöytäkirjan 1 artiklan sekä omaisuuteen kohdistuvien loukkausten korvausvelvollisuutta koskevien kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti *Grundgesetz*in (Saksan perustuslain) 14 §:n 3 momentissa säädetään, että yleisen edun vuoksi toteutettava pakkolunastus voidaan suorittaa ainoastaan korvausta vastaan. Kantajan mukaan tätä samaa sääntöä sovelletaan myös "pakkolunastusta vastaavassa" tilanteessa, jossa Saksan oikeuskäytännön mukaan syntyy vahingonkorvausvelvollisuus, kun valtion laillisten toimien, jotka eivät muodollisesti ole pakkolunastustoimia, seurauksena kuitenkin samalla loukataan omistusoikeutta.

26 Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että myös saatavat kuuluvat omaisuuden käsitteeseen, jota suojataan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti pakkolunastusta vastaavilta oikeudenloukkauksilta (asia Raffineries grecques Stan ja Sratis Andreadis v. Kreikka, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.12.1994). Samaan ratkaisuun on kantajan mukaan päädytty myös kansainvälistä oikeutta koskevassa oikeuskäytännössä sekä jäsenvaltioiden oikeudessa.

27 Kantaja väittää näiden perustelujen nojalla, että siitä, että sen aikaisempia riidattomia saatavia ei voida enää periä asetuksella N:o 2340/90 asetetun Irakin vastaisen kauppasulun vastatoimenpiteenä annetun lain nro 57 vuoksi, on syntynyt sille tosiasiallista vahinkoa, joka yhteisön on korvattava.

28 Kantaja väittää, että sen vahingonkorvausvaatimus sen omistusoikeuden laillisesta loukkauksesta aiheutuneesta vahingosta on perusteltu sen vuoksi, että kantajan osuus yhteisön soveltaman kauppasulkupolitiikan kustannuksista ei saa olla suurempi kuin muiden yhteisön toimijoiden, joiden olisi niinikään vastattava näistä kustannuksista yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti (asia 265/78, Ferwerda, tuomio 5.3.1980, Kok. 1980, s. 617 ja erityisesti s. 628).

29 Vastaajien väitteeseen, jonka mukaan nyt esillä olevassa asiassa on kyseessä talouspoliittiseen valintaan perustuva yhteisön toimenpide, minkä vuoksi kantajan väittämä vahinko ei ylitä kyseisen alan taloudelliseen toimintaan kuuluvia riskejä eikä myöskään uhkaa sen olemassaoloa yrityksenä, kantaja vastaa, että kysymys siitä, onko Irakin vastainen kauppasulku sen olemassaoloa uhkaava talouspoliittinen vai turvallisuuspoliittinen toimenpide, on merkityksetön, koska käsiteltävässä asiassa ei ole kysymys tulevista taloudellisista menetyksistä vaan jo olemassa olevien omistusoikeuksien loukkauksesta. Sen osalta, onko kantaja tarjotessaan palveluja Irakille ottanut tietoisen riskin siitä, ettei se voi myöhemmin periä saataviaan, kantaja huomauttaa, että sen vuonna 1975 tekemä sopimus Irakin viranomaisten kanssa on tehty yli neljä vuotta ennen Irakin nykyisen hallinnon valtaanpääsyä ja yli viisi vuotta ennen Irakin ja Iranin välistä sotaa.

30 Neuvosto väittää ensinnäkin, että yhteisön vastuun syntymisen edellytysten on oltava tiukempia lailliseen toimeen kuin lainvastaiseen toimeen perustuvan vastuun osalta.

31 Neuvosto huomauttaa, että asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaan tuottamuksesta riippumattoman vastuun syntyminen edellyttää joko sitä, että yksityiselle oikeussubjektille aiheutuu yleisen edun vuoksi kustannuksia, jotka eivät tavanomaisesti kuulu hänelle (asia 267/82, Développement SA ja Clemessy v. komissio, tuomio 24.6.1986, Kok. 1986, s. 1907), tai sitä, että tiettyihin tuotteisiin erikoistuneiden yritysten erityinen ryhmä vastaa suhteettoman suuresta osuudesta yhteisön tietyistä taloudellisista toimenpiteistä aiheutuneista rasituksista (asia 81/86, De Boer Buizen v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.9.1987, Kok. 1987, s. 3677).

32 Neuvoston mukaan nyt esillä olevassa asiassa mikään näistä edellytyksistä ei täyty. Kantajan väitteeseen, jonka mukaan ei voida hyväksyä, että se osallistuisi muita taloudellisia toimijoita enemmän Irakin vastaisen kauppasulkupolitiikan kustannuksiin pelkästään sillä perusteella, että sen saatavia ei ollut vielä maksettu tämän politiikan täytäntöönpanoajankohtana, neuvosto vastaa, että taloudellisia riskejä sisältäviä liiketoimia tekevien yritysten "epäonnen" korvaaminen ei kuulu yhteisölle.

33 Komissio väittää, että Saksan oikeuden käsite "erityinen uhraus" (Sonderopfer), johon kantaja perustaa vahingonkorvausvaatimuksensa, edellyttää, että yksityiselle oikeussubjektille on aiheutunut erityistä vahinkoa, eikä tätä käsitettä voida siirtää sellaisenaan yhteisön oikeuteen. Lisäksi on kyseenalaista, että kantajan voitaisiin katsoa kuuluvan sellaiseen riittävän tarkasti määriteltyyn yritysten ryhmään, joka on tehnyt tämän teorian mukaisen "erityisen uhrauksen".

34 Komissio korostaa, että kantajan viittaukset Saksan oikeuskäytäntöön koskevat kiinteään tai kaupalliseen omaisuuteen kohdistuneita loukkauksia, joissa valtio on toteuttanut rakennusalaa tai kiinteistönmuodostusta koskevia toimenpiteitä, eivätkä ne siten ole vertailukelpoisia nyt esillä olevan asian kanssa. Lisäksi kantajan mainitsema Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omistusoikeuden turvaa koskeva oikeuskäytäntö (ks. edellä 29 kohta) koskee todellisuudessa välitöntä omaisuudenriistoa julkisen vallan toimilla eikä yhteisön laillisten lainsäädäntötoimien välillisiä vaikutuksia, joista nyt käsiteltävässä asiassa on kysymys.

35 Kuten asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, yhteisön vastuu laillisesta toimesta syntyy ainoastaan, jos väitetty vahinko ei ollut ennakoitavissa tai jos huolellinen taloudellinen toimija ei olisi voinut välttää sitä. Irakin maksukyvyttömyyden ja/tai maksusta kieltäytymisen ennakoitavuus on kuitenkin nyt esillä olevassa asiassa ilmeistä toisaalta yleisen asiayhteyden ja toisaalta tämän maan erityistilanteen vuoksi. Komission mukaan kantajan kaltaiset yritykset, jotka eivät ole voineet saada julkisyhteisöjen tai vakuutusyhtiöiden takauksia "suuren riskin maina" pidettyjen maiden kanssa käytävään kauppaan perustuvien riskien kattamiseksi, ovat vain tietoisesti hyväksyneet tästä johtuvat kasvaneet riskit.

36 Lopuksi komissio katsoo, että kantaja ei ole vedonnut mihinkään seikkaan, joka voisi vaikuttaa vakavasti sen toimintaan ja uhata sen eloonjäämistä yrityksenä (ks. yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau ym. v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1069, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus s. 1084 ja erityisesti s. 1114).

Syy-yhteys

37 Väitetty vahinko on kantajan mukaan aiheutunut Irakin vastaisen kauppasulun asettamista koskevan asetuksen N:o 2340/90 antamisesta, koska Irakin viranomaiset kieltäytyivät maksamasta kantajalle tämän saatavia lain nro 57 mukaisesti, joka oli annettu kyseisen asetuksen antamisen vastatoimenpiteenä. Toisin kuin neuvosto väittää, se, että Irak antoi lain nro 57, ei ole oikeuskäytännössä tarkoitettu "etäinen" seuraus (yhdistetyt asiat 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier Frères v. neuvosto, tuomio 4.10.1979, Kok.1979, s. 3091), vaan tyypillinen ja ennakoitavissa oleva seuraus kauppasulun soveltamista koskevasta toimesta.

38 Tältä osin kantaja väittää, että antaessaan asetuksen N:o 2340/90 sekä komissio että neuvosto ottivat todellisuudessa huomioon kustannukset ja muut seuraukset siitä, että Irak mahdollisesti lopettaa yhteisön yritysten erääntyneiden saatavien maksamisen. Tämän väitteensä tueksi kantaja mainitsee todistajina komission entisen puheenjohtajan J. Delorsin ja neuvoston entisen puheenjohtajan De Michelisin ja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta määräämään neuvoston ja komission esittämään kaikki asetuksen N:o 2340/90 valmisteluasiakirjat (asia T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, tuomio 19.10.1995, Kok. 1995, s. II-2765).

39 Kantajan mukaan vastaajien väite, jonka mukaan väitetty vahinko ei ole aiheutunut asetuksen N:o 2340/90 antamisesta vaan pelkästään siitä, että Irak ei ollut kyseisen asetuksen antamista eikä 2.8.1990 Kuwaitiin tekemäänsä hyökkäystä edeltäneenä aikanakaan kyennyt maksamaan velkojaan, on ristiriidassa sen kanssa, että huhtikuussa ja toukokuussa 1990 Irakin viranomaiset olivat jo maksaneet sille noin 200 000 DEM:n suuruisen summan suoritetuista palveluista. Lisäksi Irakin viranomaisten viivytys valuutoissa olevien eri laskujen maksamisessa selittyy kantajan mukaan yksinomaan Irakin hallinnon byrokraattisilla vaikeuksilla eikä Irakin väitetyllä maksukyvyttömyydellä.

40 Kantaja ei hyväksy neuvoston väitettä, jonka mukaan se, että kantajan on mahdotonta periä saataviaan, ei johdu asetuksesta N:o 2340/90 vaan etäisemmästä syystä eli Irakin hyökkäyksestä Kuwaitiin kansainvälisen oikeuden vastaisesti. Se, että yhteisön asettama Irakin vastainen kauppasulku on perusteltu tämän valtion aikaisemmalla lainvastaisella menettelyllä, ei sulje pois yhteisön velvollisuutta korvata kolmansille pakkolunastusta vastaavasta oikeudenloukkauksesta aiheutunut vahinko. Nyt esillä olevassa asiassa väitetyn välittömän yhteyden olemassaoloa ei voida asettaa kyseenalaiseksi myöskään sillä perusteella, että vahinko on aiheutunut lainvastaisesta syystä eli laista nro 57, joka on annettu aikaisemman laillisen toimen eli asetuksen N:o 2340/90 antamisen vastatoimenpiteenä (asia 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985, Kok. 1985, s. 3539).

41 Neuvoston sen väitteen osalta, jonka mukaan vahingot johtuvat viime kädessä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmasta, kantaja huomauttaa, että YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä.

42 Siitä, ovatko kantajan saatavat todellisuudessa laissa nro 57 tarkoitettuja "varoja" ja onko tämä laki edelleen voimassa, kantaja väittää, että merkitystä on ainoastaan sillä, että Irakin viranomaiset kieltäytyvät edelleen maksamasta velkojaan.

43 Lopuksi kantaja väittää, että toisin kuin neuvosto väittää, se, että asetus N:o 2340/90 koski yksinomaan tavaroiden vientiä ja tuontia eikä palvelujen tarjoamista, ei vaikuta syy-yhteyden olemassaolon arviointiin, koska Irakin viranomaiset ovat kieltäytyneet maksamasta velkojaan tämän asetuksen vuoksi.

44 Neuvosto väittää, että vaikka olisi katsottava, ettei kantajan saatavia Irakilta ole enää mahdollista periä, ja vaikka kantajalle olisi aiheutunut vahinkoa, tämän vahingon ja asetuksen N:o 2340/90 antamisen välillä ei ole mitään yhteyttä tai ainakaan "riittävän välitöntä" yhteyttä.

45 Neuvoston mukaan Irakin kieltäytyminen maksamasta kantajan saatavia ei johdu lain nro 57 soveltamisesta vastatoimenpiteenä asetukselle N:o 2340/90 vaan Irakin taloudellisista vaikeuksista, jotka johtuvat sen hyökkäyspolitiikasta naapurivaltioita vastaan. Lisäksi siltä osin kuin Irakin viranomaiset eivät olleet vielä lakia nro 57 annettaessa siirtäneet varoja kantajan pankkitilille, mitään kantajalle kuuluvaa "omaisuutta" tai "varoja" ei ole jäädytetty tämän lain säännösten suppeassa merkityksessä.

46 Mikäli kantajan väittämän vahingon olisi katsottava aiheutuneen lain nro 57 soveltamisesta, neuvosto katsoo päinvastoin kuin kantaja, että tämän lain antamisen perusteena ei ole asetus N:o 2340/90, vaan perusteena ovat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat nro 660 (1990) ja nro 661 (1990), joilla on määrätty Irakin vastaisen kauppasulun asettamisesta, jota yhteisö oli oikeudellisesti velvollinen noudattamaan. Tämän vuoksi lain nro 57 antamista ei neuvoston mukaan voida pitää asiaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla "riittävän välittömänä" seurauksena asetuksen N:o 2340/90 antamisesta.

47 Lisäksi neuvoston mukaan väitettyä syy-yhteyttä ei ole, koska tarkasteltaessa tosiseikkoja aikaperspektiivissä lakia nro 57 ei voida pitää Irakin "reaktiona" YK:n turvallisuusneuvoston määräämiin kauppasulkutoimiin, jotka yhteisö on pannut täytäntöön asetuksella N:o 2340/90, koska Irakin vastaiset toimet on toteutettu tämän valtion rikottua aikaisemmin kansainvälistä oikeutta.

48 Lopuksi neuvosto väittää, että koska asetuksen N:o 2340/90 tavoitteena oli kieltää tavaroiden tuonti ja vienti eikä kieltää yhteisön taloudellisia toimijoita saamasta maksua jo olemassa olevista saatavistaan Irakin viranomaisilta, tämän asetuksen antamisen ja väitetyn vahingon välillä ei ole minkäänlaista riittävän välitöntä syy-yhteyttä.

49 Komission mukaan kantajan väittämä vahinko perustuu yksinomaan lakiin nro 57 eikä asetuksen N:o 2340/90 antamiseen, koska tähän asetukseen vedotaan ainoastaan sillä verukkeella, että Irak on lopettanut velkojensa maksamisen sotatoimistaan alueellaan ja asevarustelupolitiikasta johtuvan huonon taloudellisen tilanteensa vuoksi.

50 Lisäksi lain nro 57 5 ja 7 §:stä ilmenee, että Irak ei ole lopullisesti kieltäytynyt maksamasta kantajan saatavia, mikä selittää sen, että kantaja on ehdottanut saataviensa siirtämistä vastaajille vastineena korvauksesta, joten myöskään tästä syystä väitetyn vahingon ja asetuksen N:o 2340/90 välillä ei ole minkäänlaista välitöntä yhteyttä. Joka tapauksessa on niin, että, vaikka välillisen syy-yhteyden olemassaolo riittäisi sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymiseen, tällaisella yhteydellä ei kuitenkaan ole merkitystä silloin, jos se nyt esillä olevan asian tavoin liittyy lailliseen menettelyyn (siihen, että neuvosto on antanut asetuksen N:o 2340/90), joka on sen jälkeen johtanut kolmannen osapuolen lainvastaiseen menettelyyn (Irak on antanut lain nro 57).

51 Komissio toteaa lisäksi, että Irak on 28.2.1991 YK:n turvallisuusneuvoston puheenjohtajalle lähettämällään kirjeellä muodollisesti tunnustanut YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman nro 660 (1990) sekä muiden lain nro 57 antamiseen johtaneiden päätöslauselmien laillisuuden ja että tämä laki on lopullisesti kumottu 3.3.1991, joten kantaja on tästä päivästä lukien voinut vaatia Irakin viranomaisilta saataviensa maksua.

52 Entisen puheenjohtajansa sekä neuvoston entisen puheenjohtajan todistajina kuulemisen osalta komissio korostaa, ettei siihen voi olla intressiä, koska kantajan näyttö ei voi muodostua kyseisten henkilöiden ilmoituksista.

Vahinko

53 Kantaja väittää, että sille on syntynyt sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettu tosiasiallinen vahinko siitä, että sen saatavia Irakilta ei voida enää periä asetuksen N:o 2340/90 antamisen jälkeen. Kantajan ehdotus sen saatavien siirtämisestä vastaajille vastineena vaaditusta korvauksesta ei muuta mitenkään vahingon olemassaoloa, vaan sillä pyritään ainoastaan välttämään se, ettei kantaja saa perusteetonta etua. Mikäli vastaajat yrittävät kyseenalaistaa sekä kantajan Irakilta olevien saatavien olemassaolon että mahdottomuuden periä niitä, kantaja ehdottaa näytöksi todistuksia, jotka sen kaupallinen johtaja Hartwig von Bredow ja kyseisenä aikana sen Bagdadin edustajana ollut Wolfang Johner voisivat toimittaa. Kantaja täsmentää, että se, ettei se ole toimittanut selityksiä niistä syistä, joiden vuoksi Irakin viranomaiset ovat kieltäytyneet maksamasta sen saatavia, johtuu siitä, ettei se ole saanut ainoatakaan selitystä asiasta, varsinkin kun Irakiin tarjottavia palveluja koskeva yhteisön kauppasulku [asetuksen N:o 2340/90 laajentamisesta ja muuttamisesta 29.10.1990 annettu neuvoston asetus N:o 3155/90] estää sitä antamasta valtuuksia oikeudellisille edustajille Irakissa.

54 Kantaja arvioi vahinkonsa määräksi 2 279 859,69 DEM, joka vastaa niitä Irakin ministeriön 5.2. ja 6.2.1990 päivätyillä kirjeillä tunnustamia saatavia, jotka se määräsi maksettaviksi mutta joita kantaja ei ole edelleenkään saanut.

55 Kantaja väittää, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti vahingonkorvauksen määrää vahvistettaessa olisi saavutettava oikeudenmukainen tasapaino yhteisön yleisen edun vaatimusten ja yksilön perusoikeuksien turvaamisen välillä. Kantaja katsoo, että tämä ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta, että korvaus voisi kattaa kokonaisuudessaan saatavat, joiden periminen on tullut valtion toimenpiteen johdosta mahdottomaksi, kaikkine korkoineen siitä päivästä alkaen, kun ne ovat alkaneet juosta (em. asia Raffineries grecques Stan ja Stratis Andreadis v. Kreikka). Saksan oikeuden perusteella on kantajan mukaan mahdollista saada korvausta kaikista taloudellisista menetyksistä, jotka ovat aiheutuneet "pakkolunastusta vastaavasta oikeudenloukkauksesta". Sama koskee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Yhteisö olisi näin ollen velvoitettava maksamaan kantajalle sen Irakilta olevien saatavien siirtämisen vastineena näiden saatavien määrää vastaava korvaus korkoineen. Kantaja ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta, että vaadittua korvausta voitaisiin alentaa asian olosuhteiden perusteella.

56 Neuvosto väittää, että Irakin toteuttamien toimenpiteiden ja erityisesti lain nro 57 seurauksena kantajan saatavien maksaminen on pelkästään viivästynyt, minkä vuoksi kantajalle ei oikeudellisesti ole syntynyt asiaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettua tosiasiallista vahinkoa, mikä johtuu toisaalta siitä, että kantaja on valmis siirtämään yhteisön toimielimille saatavansa aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamista vastaan.

57 Lisäksi 4.8.1994 päivätystä kantajan kirjeestä neuvostolle ilmenee, että kantaja oli rekisteröinyt saatavansa Saksan toimivaltaisissa viranomaisissa voidakseen vedota niihin YK:n perustamassa Claims Commissionissa, jonka tarkoituksena on ratkaista kysymys Irakin vastaisen kauppasulun asettamisesta aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta toimijoille, mikä osoittaa neuvoston mukaan, että kantajalle aiheutuneen vahingon olemassaolo riippuu lopulta siitä, lopettaako YK mahdollisesti Irakin vastaisen kauppasulun.

58 Komissio väittää, että aiheutuneen vahingon täsmällistä määrää ei ole tällä hetkellä näytetty toteen, koska oikeudellisesti kantajan saatavat eivät ole lakanneet, ja se vastustaa kantajan ehdotusta sen saatavien siirtämisestä yhteisön myöntämän korvauksen vastineena.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

59 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että lailliseen tai lainvastaiseen toimeen perustuvan sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymisen edellytyksenä on joka tapauksessa se, että vahingon syntyminen ja tämän vahingon ja toimen välinen syy-yhteys näytetään toteen (asia 26/81, Oleifici Mediterranei v. ETY, tuomio 29.9.1982, Kok. 1982, s. 3057, 16 kohta; yhdistetyt asiat T-481/93 ja T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomio 13.12.1995, Kok. 1995, s. II-2941, 80 kohta; asia T-175/94, International Procurement Services v. komissio, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. II-729, 44 kohta; asia T-336/94, Efisol v. komissio, tuomio 16.10.1996, Kok. 1996, s. II-1343, 30 kohta; asia T-267/94, Oleifici Italiani v. komissio, tuomio 11.7.1997, Kok. 1997, s. II-1239, 20 kohta ja asia T-113/96, Dubois et Fils v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.1.1998, s. II-125, 54 kohta). Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että kun kyseessä on nyt esillä olevan asian tavoin lailliseen säädökseen perustuvan yhteisön vastuun syntyminen, asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos tällainen periaate hyväksytään yhteisön oikeudessa, tällaisen vastuun syntymisen edellytyksenä on kuitenkin, että vahinko on "epätavallinen" ja "erityinen" (yhdistetyt asiat 9/71 ja 11/71, Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris v. komissio, tuomio 13.6.1972, Kok. 1972, s. 391, 45 ja 46 kohta; asia 59/83, Biovilac v. ETY, tuomio 6.12.1984, Kok. 1984, s. 4057, 28 kohta; em. asia Développement SA ja Clemessy v. komissio, tuomion 33 kohta ja em. asia De Boer Buizen v. neuvosto ja komissio, tuomion 16 ja 17 kohta). Näin ollen on tutkittava, onko väitetty vahinko syntynyt siinä merkityksessä, että kyseessä on "tosiasiallinen ja varma" vahinko, johtuuko tämä vahinko välittömästi siitä, että neuvosto on antanut asetuksen N:o 2340/90, ja aiheuttaako väitetty vahinko edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetun yhteisön vastuun laillisesta säädöksestä.

Vahingon syntyminen

60 Sen osalta, onko kantajalle todellisuudessa aiheutunut asiaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettu "tosiasiallinen ja varma" vahinko (yhdistetyt asiat 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81, Birra Wührer ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 27.1.1982, Kok. 1982, s. 85, 9 kohta; asia 51/81, De Franceschi v. neuvosto ja komissio, tuomio 27.1.1982, Kok. 1982, s. 117, 9 kohta; asia T-108/94, Candiotte v. neuvosto, tuomio 16.1.1996, Kok. 1996, s. II-87, 54 kohta ja asia T-99/95, Stott v. komissio, tuomio 12.12.1996, Kok. 1996, s. II-2227, 72 kohta ja em. asia Oleifici Italiani v. komissio, tuomion 74 kohta) eli ovatko kantajan saatavat Irakilta tulleet lopullisesti mahdottomiksi periä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa aluksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kantajan on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimille se näyttö, joka on tarpeen sen vahingon toteamiseksi, jonka kantaja väittää itselleen aiheutuneen (asia T-575/93, Koelman v. komissio, tuomio 9.1.1996, Kok. 1996, s. II-1, 97 kohta).

61 Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin todettava, että vaikka asianosaiset eivät ole kiistäneet sitä, että kantajan saatavia ei ole edelleenkään maksettu, kantajan esittämä näyttö ei kuitenkaan ole oikeudellisesti riittävää sen osoittamiseksi, että Irakin viranomaiset olisivat kieltäytyneet lopullisesti maksamasta velkojaan asetuksen N:o 2340/90 antamisen vuoksi. Kantaja ei ole esittänyt näyttöä, josta ilmenisi, että se olisi todellisuudessa ollut yhteydessä tai edes yrittänyt saada yhteyttä joko asianomaisiin Irakin viranomaisiin tai Rafidian-pankkiin selvittääkseen, miksi Irakin ministeriön 5.2. ja 6.2.1990 päivätyillä kirjeillä annettuja, kantajan saatavia koskevia maksumääräyksiä Rafidian-pankille ei ollut vielä pantu täytäntöön.

62 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tältä osin kehottanut prosessinjohtotoimenpiteenä kantajaa esittämään sen mahdollisen kirjeenvaihdon Irakin viranomaisten kanssa sen saatavien maksusta. Kirjallisissa vastauksissaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kantaja on myöntänyt, ettei se ole käynyt kirjeenvaihtoa Irakin viranomaisten kanssa, korostaen, ettei sen intressissä ole ollut "asettaa kyseenalaiseksi asunto- ja jälleenrakennusministeriön ja Rafidian-pankin 5.2. ja 6.2.1990 antamien määräysten sitovuutta uudella kirjeenvaihdolla" ja että "toisaalta olisi ollut mahdotonta eikä siten lainkaan rakentavaa

yrittää kirjallisilla kannanotoilla nopeuttaa ministeriön määräysten sisäistä täytäntöönpanoa". Kuitenkaan se, ettei kantaja ole uskonut tarkoituksenmukaiseksi tai soveliaaksi pyrkiä "nopeuttamaan Irakin ministeriön määräysten sisäistä hallinnollista täytäntöönpanoa", ei sinänsä riitä tukemaan sen väitettä, jonka mukaan Irakin viranomaiset ovat lopullisesti kieltäytyneet maksamasta sen saatavia. Näin ollen ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että kantajan saatavia ei ole maksettu pelkän hallinnollisen viivästyksen, väliaikaisen maksamista koskevan kieltäytymisen tai Irakin väliaikaisen tai pysyvän maksukyvyttömyyden vuoksi.

63 Tätä johtopäätöstä ei voida asettaa kyseenalaiseksi Irakin ministeriön kantajalle lähettämällä, 10.10.1990 päivätyllä kirjeellä, jonka kantaja esitti 19.6.1997 pidetyssä istunnossa ja josta kantajan mukaan ilmenee, että Irakin ministeriö on antanut "diplomaattikielellä" ymmärtää, että kantajan saatavia ei makseta niin kauan kuin yhteisön kauppasulku Irakia vastaan pysyy voimassa. Tässä kantajalle "Saksan liittotasavallan ja Saksan demokraattisen tasavallan yhdistymistä koskevan julistuksen johdosta" lähetetyssä kirjeessä ei viitata kantajan ja Irakin viranomaisten välisiin, vuonna 1975 tehtyyn sopimukseen perustuviin sopimussuhteisiin eikä varsinkaan kantajan saataviin, vaan siinä on ainoastaan yleisluonteisia julistuksia saksalaisten yritysten osallistumisesta Saksan ja Irakin välisen "hedelmällisen bilateraalisen yhteistyön kehittämiseen", kauppasulun näille suhteille aiheuttamista vahingoista ja "Irakiin kohdistuvista uhista".

64 Lisäksi vaikka kantaja onkin kirjallisissa vastauksissaan edellä mainittuun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymykseen viitannut tiettyihin luottamuksellisiin selontekoihin, joita sen Irakin sivuliikkeen apulaisjohtaja on kantajan mukaan laatinut ja joista ilmenee, että Irakin viranomaiset kieltäytyvät edelleen maksamasta kantajan saatavia yhteisön kauppasulun voimassa pitämisen vuoksi, on todettava, että kantaja ei ole esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa jäljennöksiä näistä selonteoista.

65 Vaikka oletettaisiinkin kantajan kannekirjelmässään väittämällä tavalla, että Irakin kieltäytyminen maksamasta velkojaan johtuisi laista nro 57, jolla on jäädytetty

niiden yritysten kaikki varat, jotka ovat sijoittautuneet valtioihin, joiden hallitukset ovat tehneet Irakin vastaisia, asetuksen N:o 2340/90 kaltaisia "mielivaltaisia päätöksiä", tämä laki — kuten vastaajat korostavat kirjelmissään — on joka tapauksessa kumottu lopullisesti 3.3.1991. Näin ollen ainakaan tästä päivästä lukien ei pitäisi pääsääntöisesti olla oikeudellisia esteitä sille, että Irakin viranomaiset maksavat kantajan saatavat. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on määräämillään prosessinjohtotoimilla kehottanut kantajaa täsmentämään, onko se ryhtynyt tarvittaviin toimiin lain nro 57 kumoamisen jälkeen saadakseen maksun saatavistaan ja saadakseen tietää, miksi niitä ei ole maksettu tästä kumoamisesta huolimatta. Kantaja on täsmentänyt kirjallisessa vastauksessaan, kuten se oli tehnyt ensimmäistä kertaa jo vastauskirjelmässään, että lakia nro 57 ei voida pitää Irakin maksusta kieltäytymisen syynä vaan pikemminkin osoituksena tästä kieltäytymisestä, siten että Irak ei velallisena tarvinnut oikeudellista perustaa ollakseen noudattamatta sopimusvelvoitteitaan. Vaikka oletettaisiinkin, ettei Irak ole loppujen lopuksi kieltäytynyt maksamasta kantajan saatavia lain nro 57 antamisen johdosta, mikä on joka tapauksessa ristiriidassa kantajan kannekirjelmässään esittämän väitteen kanssa, nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin kysymys väitteestä, jota ei ole näytetty toteen, koska sellaisena kuin se on esitetty, siinä ei edelleenkään osoiteta, että velan maksamisesta olisi lopullisesti kieltäydytty, eikä selosteta tämän kieltäytymisen syitä lain nro 57 kumoamisesta huolimatta.

66 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, kantaja ei ole edes yrittänyt turvautua 30.1.1975 Irakin ministeriön kanssa allekirjoittamassaan sopimuksessa tältä osin määrättyihin oikeussuojakeinoihin saadakseen Irakin viranomaisten lopullisen kannan sen saatavien maksamatta jäämisestä. Kyseisen sopimuksen X lausekkeen mukaan (ks. edellä 2 kohta) mikäli näiden sopimusehtojen tulkinnasta tai niihin perustuvista velvoitteista on erimielisyyksiä, sopimuspuolten on pyrittävä yhdessä saavuttamaan hyväksyttävä ratkaisu, ja mikäli tällaiseen ratkaisuun ei päästä, riita on ratkaistava suunnittelulautakunnassa, mikä ei kuitenkaan estä sopimuspuolia saattamasta tätä samaa asiaa myös toimivaltaisten irakilaisten tuomioistuinten ratkaistavaksi (kyseisen sopimuksen X lausekkeen 1 ja 2 kohta). Kuten kantaja selosti 19.6.1997 pidetyssä istunnossa, Irakiin ja Kuwaitiin tarjottavia palveluja koskeva yhteisön kauppasulku, joka asetettiin asetuksella N:o 3155/90, esti kantajaa turvautumasta irakilaisiin asianajajiin tai oikeudellisiin edustajiin. Vaikka Irakin sisäinen tilanne Persianlahden sodan päättymisen jälkeen huomioon ottaen ulkomaisten yritysten

saattaakin olla vaikea turvautua irakilaisiin asianajajiin ratkaistakseen riitansa Irakin viranomaisten kanssa, on kuitenkin niin, että toisin kuin kantaja väittää, tällainen vaikeus ei johdu asetuksesta N:o 3155/90, koska siinä ainoastaan kielletään yhteisössä tai sen alueelta sellaisten palvelujen, joiden tarkoituksena on edistää tai joiden vuoksi suositaan Irakin taloutta, tarjoaminen Irakissa oleville luonnollisille henkilöille tai tässä maassa rekisteröidyille oikeushenkilöille, mutta siinä ei kielletä sitä, että Irakissa toimivat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt tarjoavat palveluja kolmansille tässä maassa (asetuksen 1 artikla).

67 Lopulta myös se, että kantaja vaatii, että sen Irakilta olevat saatavat siirretään vastaajille vastineena vastaavan summan maksamisesta, estää vastakkaisen näytön puuttuessa katsomasta, että näistä saatavista olisi tullut lopullisesti mahdottomia periä.

68 Edellä olevan perusteella on todettava, että kantaja ei ole kyennyt osoittamaan oikeudellisesti riittävällä tavalla, että sille on aiheutunut edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu tosiasiallinen ja varma vahinko (ks. edellä 60 kohta).

69 Vaikka oletettaisiin, että kantajan väittämää vahinkoa voitaisiin pitää "tosiasiallisena ja varmana", lailliseen toimeen perustuvan yhteisön vastuun syntymisen edellytyksenä on kuitenkin asetuksen N:o 2340/90 ja kyseisen vahingon välinen syy-yhteys. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo nyt käsiteltävän kanteen erityispiirteiden vuoksi, että on syytä tutkia, onko esillä olevassa asiassa tällaista syy-yhteyttä.

Syy-yhteys

70 Kantaja väittää, että siltä osin kuin sen saatavia ei ole enää mahdollista periä sen vuoksi, että Irak on antanut lain nro 57 ennakoitavana ja välittömänä vastatoimen-

piteenä asetukselle N:o 2340/90, jolla on asetettu Irakin vastainen kauppasulku, vastuu vahingosta, jonka kantaja väittää aiheutuneen itselleen, kuuluu lopulta yhteisölle. Tämän vuoksi on aluksi tutkittava, onko kantajan Irakilta olevia saatavia mahdotonta periä lain nro 57 vuoksi, ja mikäli tähän vastataan myöntävästi, ovatko tämä laki ja sitä seuraava Irakin viranomaisten kieltäytyminen maksamasta kyseisiä saatavia välitön seuraus asetuksesta N:o 2340/90 (ks. em. asia International Procurement Services v. komissio, tuomion 55 kohta).

71 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tältä osin, että ensinnäkin lain nro 57 perusteluista ilmenee, että sen antaminen on perusteltu "tiettyjen hallitusten" tekemillä Irakin vastaisilla "mielivaltaisilla päätöksillä". On kuitenkin todettava, että laissa nro 57 ei ole ainoatakaan viittausta Euroopan yhteisöön eikä myöskään asetukseen N:o 2340/90. Vaikka oletettaisiin, että laki nro 57 viittaisi implisiittisesti kaikkien jäsenvaltioiden hallituksiin, ei voida kiistää, että yhteisön ja Irakin välisen kaupankäynnin estävää asetusta N:o 2340/90 eivät ole antaneet nämä hallitukset vaan yhteisö.

72 Vaikka oletettaisiin, että neuvoston asetus N:o 2340/90 olisi tulkittava laissa nro 57 tarkoitetuksi "tiettyjen hallitusten" tekemäksi "mielivaltaiseksi päätökseksi", ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kantaja, jolla on todistustaakka (asia 40/75, Produits Bertrand, tuomio 21.1.1976, Kok. 1976, s. 1 ja asia T-485/93, Dreyfus v. komissio, tuomio 24.9.1996, Kok. 1996, s. II-1101, 69 kohta), ei ole näyttänyt oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että tämä laki vastatoimenpiteenä olisi objektiivisesti ennakoitavissa oleva tavanomainen seuraus kyseisen asetuksen antamisesta. Lisäksi vaikka väitetyn vahingon ja lain nro 57 välillä olisikin tällainen syy-yhteys, asiakirja-aineistosta ilmenee, että tämä 6.8.1990 voimaan tullut laki on lopulta kumottu 3.3.1991. Näin ollen ainakaan tästä päivästä alkaen lain nro 57 ei voida katsoa olevan kantajan saatavien maksamista koskevan kieltäytymisen perusteena.

73 Vaikka oletettaisiin, että lain nro 57 voitaisiin katsoa olevan asetuksen N:o 2340/90 ennakoitavissa oleva seuraus ja/tai että tämän lain kumoamisesta huolimatta Irakin viranomaiset kieltäytyvät edelleen maksamasta kantajan saatavia vastatoimenpiteenä yhteisön kauppasulkuun, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo joka tapauksessa, ettei väitettyä vahinkoa voida viime kädessä yhdistää asetukseen N:o 2340/90 vaan pikemminkin — kuten myös neuvosto väittää — YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan nro 661 (1990), jolla on määrätty Irakia koskevasta kauppasulusta.

74 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tältä osin, että YK:n peruskirjan 25 artiklan mukaan ainoastaan "Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen[valtio]t" sitoutuvat hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset. Vaikka onkin totta, että YK:n jäsenvaltioiden on tässä ominaisuudessaan toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet päätöslauselmalla nro 661 (1991) määrätyn Irakin vastaisen kauppasulun noudattamiseksi, kuitenkin ne näistä jäsenvaltioista, jotka ovat myös yhteisön jäsenvaltioita, saattoivat toimia tässä tarkoituksessa ainoastaan perustamissopimuksen rajoissa, koska kaikki yhteisen kauppapolitiikan toimenpiteet, kuten kauppasulun asettaminen, kuuluvat perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Näillä perusteilla on annettu asetus N:o 2340/90, jonka johdanto-osassa todetaan, että "yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat sopineet turvautuvansa yhteisön keinoihin varmistaakseen, että yhteisössä otetaan käyttöön kaupankäyntiä Irakin ja Kuwaitin kanssa koskevat yhtenäiset toimenpiteet, joista Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto on päättänyt". Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo näin ollen, että väitettyä vahinkoa ei voida tutkittavana olevassa olettamuksessa yhdistää asetuksen N:o 2340/90 antamiseen vaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan nro 661 (1990), jolla on määrätty Irakia koskevasta kauppasulusta. Edellä olevan perusteella kantaja ei ole näyttänyt toteen aiheutuneeksi väitetyn vahingon ja asetuksen N:o 2340/90 välistä välitöntä syy-yhteyttä.

75 Ottaen huomioon nyt esillä olevan asian erityiset olosuhteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että mikäli vahingon ja välittömän syy-yhteyden syntymisen edellytykset täyttyisivät, on syytä tutkia myös kysymystä siitä, voidaanko vahinkoa pitää "erityisenä" ja "epätavallisena" lailliseen toimeen perustuvaa yhteisön vastuuta koskevassa edellä esitetyssä (59 kohta) oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

Aiheutuneen vahingon laatu

76 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi edellä mainitussa asiassa Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris vastaan komissio antamassaan tuomiossa "epätavallista ja erityistä" vahinkoa koskevan vahingonkorvausvaatimuksen, jonka kantajat olivat esittäneet vedoten lailliseen toimeen perustuvaan yhteisön vastuuseen "julkisista menoista aiheutuvan rasituksen eriarvoisesta kohdentumisesta" sillä perusteella, että "mahdollinen vastuu laillisesta lainsäädäntötoimesta ei voi syntyä esillä olevan asian kaltaisessa tilanteessa, ottaen huomioon, että komission toteuttamilla toimenpiteillä pyritään yleisen taloudellisen edun vuoksi ainoastaan lieventämään niitä seurauksia, jotka aiheutuvat erityisesti kaikille ranskalaisille tuojille kansallisesta päätöksestä devalvoida frangi" (tuomion 45 ja 46 kohta).

77 Samalla tavoin edellä mainitussa asiassa Biovilac vastaan ETY yhteisöjen tuomioistuin totesi, että edellytystä, jonka mukaan yhteisön vastuu lainvastaisesta lainsäädäntötoimesta voi syntyä ainoastaan, jos väitetty vahinko on suurempi kuin kyseisen alan toimintaan liittyvät taloudelliset riskit, "on sovellettava varsinkin, jos tuottamuksesta riippumattoman vastuun käsite hyväksytään yhteisön oikeudessa" (tuomion 28 kohta). Tähän tuomioon johtaneessa tapauksessa kantaja perusti vahingonkorvausvaatimuksensa Saksan oikeuden "erityisen uhrauksen" (Sonderopfer) ja Ranskan oikeuden "julkisista menoista aiheutuvan rasituksen eriarvoisen kohdentumisen" (rupture de l'égalité devant les charges publiques) käsitteisiin; myös nyt esillä olevassa asiassa kantaja on vedonnut näihin periaatteisiin.

78 Myös edellä mainitussa asiassa Développement SA ja Clemessy vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tuottamuksesta riippumattoman vastuun periaatteeseen perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen todeten tämän periaatteen, sellaisena kuin kantajat olivat sen esittäneet, edellyttävän, "että yksityiselle oikeussubjektille aiheutuu yleisen edun vuoksi kustannuksia, jotka eivät tavanomaisesti kuulu hänelle", mistä ei kuitenkaan ollut kysymys tuossa asiassa (tuomion 33 kohta).

79 Lopuksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa De Boer Buizen vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa, että yhteisön toimielinten perustamassa järjestelmässä, jolla toteutetaan yhteisön ja Amerikan yhdysvaltojen sopimus teräsputkien kaupasta, ei syrjitä kyseisten tuotteiden yhteisön tuottajia jälleenmyyjiin verrattuna, ja että lainvastaiseen toimeen perustuvan yhteisön vastuun edellytykset eivät olleet täyttyneet, mutta totesi lisäksi kuitenkin, että tällaisen syrjinnän puuttuminen kyseisten tuotteiden yhteisön tuottajien ja jälleenmyyjien välillä ei sulje pois mahdollisuutta toimielinten "tietynlaisesta vastuusta", jos kävisi ilmi, että tiettyjen yritysten "on ryhmänä täytynyt vastata suhteettomasta osuudesta" kyseisen kaupallisen järjestelyn aiheuttamista "rasituksista". Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällöin "yhteisön toimielinten tehtävänä on korjata tilanne" (tuomion 16 ja 17 kohta).

80 Edellä mainitusta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että mikäli yhteisön vastuu laillisesta toimesta pitäisi hyväksyä yhteisön oikeudessa, tällainen vastuu voi syntyä ainoastaan, jos väitetty vahinko — oletetusti "syntynyt ja tosiasiallinen" — vaikuttaa erityiseen taloudellisten toimijoiden ryhmään suhteettomalla tavalla muihin toimijoihin verrattuna (erityinen vahinko) ja on suurempi kuin kyseisen alan toimintaan kuuluvat taloudelliset riskit (epätavallinen vahinko), ilman että väitetyn vahingon aiheuttanut säädös olisi yleisen edun vuoksi perusteltu (em. asiat De Boer Buizen vastaan neuvosto ja komissio, Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris vastaan komissio ja Biovilac vastaan ETY).

81 Väitetyn vahingon sellaisesta erityisestä luonteesta, että vahinko vaikuttaa suhteettomalla tavalla tiettyyn taloudellisten toimijoiden ryhmään muihin toimijoihin verrattuna, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että lailla nro 57, johon kantajan esittämien perustelujen mukaisesti pitäisi rinnastaa kaikki muut Irakin viranomaisten vastatoimenpiteet, joilla on samat vaikutukset, oli tarkoitus jäädyttää yhteisöön sijoittautuneiden yritysten Irakissa olevat "varat" sekä näiden "varojen tuotot". Näin ollen tämän lain vaikutus ei koske pelkästään kantajan saatavia vaan myös kaikkien muiden yhteisön yritysten saatavia, joita ei ollut vielä maksettu, kun Irakin vastainen kauppasulku asetettiin asetuksella

N:o 2340/90. Kuten kantaja huomautti istunnossa, yhteisön yrityksillä Irakilta olevat saatavat, joita ei ole ollut enää mahdollista periä yhteisön tätä maata vastaan asettaman kauppasulun jälkeen ja jotka on täytynyt kattaa valtiontakauksilla, ovat yhteensä 18 miljardia Yhdysvaltain dollaria.

82 Näin ollen kantajan ei voida katsoa kuuluvan sellaisten taloudellisten toimijoiden ryhmään, joiden omistusoikeutta olisi loukattu tavalla, joka erottaisi ne kaikista muista taloudellisista toimijoista, joiden saatavia ei ole enää mahdollista periä yhteisön asettaman kauppasulun vuoksi. Kantaja ei siten voi väittää, että sille olisi aiheutunut erityistä vahinkoa tai että se olisi tehnyt erityisen uhrauksen. On todettava lisäksi, että se, että kantajan saatavia ei ole voitu kattaa valtiontakauksilla, koska ne perustuivat sellaiseen sopimukseen, joka oli tehty ennen kuin Saksassa otettiin käyttöön takausjärjestelmä Irakin kaltaisissa maissa syntyviä kaupallisia riskejä vastaan, kuten kantaja selosti kirjallisissa vastauksissaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ja istunnossa, ei erota kantajaa näitä takauksia todellisuudessa saaneista yrityksistä. Kantaja ei ole kyennyt näyttämään, että se olisi ainoa yritys tai että se kuuluisi sellaisten taloudellisten toimijoiden rajattuun ryhmään, joka ei ole saanut hyväkseen tämänkaltaista vakuutusta.

83 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo väitetyn vahingon sellaisesta epätavallisuudesta, että vahinko olisi suurempi kuin kyseisen alan taloudelliseen toimintaan kuuluvat riskit, että nyt esillä olevassa asiassa normaalin riskin raja ei ole ylittynyt. Asiassa onkin riidatonta, että Irakia oli jo paljon ennen hyökkäystä Kuwaitiin 2.8.1990 pidetty "suuren riskin maana" sen Iranin kanssa käymien sotatoimien perusteella, kuten vastaajat ovat väittäneet, eikä kantaja ole kiistänyt tätä. Sen vuoksi taloudelliset ja kaupalliset riskit, jotka johtuvat Irakin mahdollisista uusista sotatoimista sen naapurimaiden kanssa ja sen velkojen maksun keskeytymisestä ulkopoliittisista syistä, ovat ennakoitavia riskejä, jotka kuuluvat kaikkeen palvelujen tarjoamista koskevaan toimintaan Irakissa. Se, että Irak onnistuisi maksamaan velkansa, kuten kantaja väittää, vaikkakin huomattavalla viiveellä, ei voi merkitä edellä mainittujen riskien poistumista.

84 Tätä johtopäätöstä tukee lisäksi 28.11.1995 päivätty kirje, jonka liittovaltion valtiovarainministeriö on osoittanut komissiolle ja josta ilmenee, että Saksassa vuosina 1980—1990 käyttöön otettu takausjärjestelmä Saksan viennistä Irakiin johtuvien saatavien kattamiseksi on useaan otteeseen keskeytetty juuri Irakin poliittisen tilanteen vaikeutumisen vuoksi.

85 Näin ollen kyseiseen alaan liittyvät riskit ovat normaalisti kuuluneet kantajan palvelujen tarjontaan Irakissa.

86 Lopuksi on joka tapauksessa todettava, että oletettaessa kantajan väittämällä tavalla, että asetus N:o 2340/90 on väitetyn vahingon perusteena, asetuksella pannaan esitetyllä tavalla (ks. edellä 74 kohta) yhteisössä yhteisön säädöksellä täytäntöön YK:n jäsenvaltioiden velvoite saattaa voimaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma nro 661 (1990), jolla on määrätty Irakin vastaisesta kauppasulusta. Toisaalta on huomattava, että kuten erityisesti päätöslauselmasta nro 661 (1990) ilmenee, Irakin vastaisesta kauppasulusta on päätetty "kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi" ja sen perusteena on ollut "[YK:n] peruskirjan 51 artiklassa vahvistettu luonnollinen oikeus erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen Irakin hyökättyä aseellisesti Kuwaitiin".

87 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa C-84/95, Bosphorus, 30.7.1996 antamassaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-3953), että vaikka onkin totta, että säädöksellä, jolla otetaan käyttöön kolmanteen maahan kohdistuva kauppasulku kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, on itsessään vaikutuksia taloudellisen toiminnan vapaaseen harjoittamiseen ja että se aiheuttaa siten vahinkoja osapuolille, jotka eivät ole millään tavalla vastuussa siitä tilanteesta, joka on sanktioiden asettamisen perustana, tällaisen säädöksen päämäärien tärkeys oikeuttaa jopa merkittävät kielteiset vaikutukset, jotka aiheutuvat tietyille toimijoille.

88 Näin ollen on todettava, että kun otetaan huomioon kansainväliselle yhteisölle niin perustavanlaatuinen yleisen edun tavoite kuin tavoite lopettaa Irakin hyökkäys Kuwaitiin ja Kuwaitin miehittäminen ja ylläpitää rauhaa ja turvallisuutta alueella, kantajan väittämä vahinko ei nyt esillä olevassa asiassa voi johtaa yhteisön vastuun syntymiseen, vaikka tätä vahinkoa olisikin pidettävä edellä mainitussa asiassa Bosphorus tarkoitetulla tavalla merkittävänä (ks. myös em. asia Compagnie d'approvisionnement et grands moulins de Paris vastaan komissio, tuomion 46 kohta ja julkisasiamies Mayrasin ratkaisuehdotus, Kok. 1972, s. 417, 425 ja 426).

89 Kaiken edellä esitetyn perusteella kantajan vahingonkorvausvaatimus, joka perustuu yhteisön vastuuseen laillisesta toimesta, ei ole perusteltu, ja se on näin ollen hylättävä.

Toissijainen vahingonkorvausvaatimus lainvastaisesta toimesta aiheutuneeksi väitetystä vahingosta

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

Asetuksen N:o 2340/90 lainvastaisuus

90 Kantaja esittää toissijaisesti, että mikäli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoisi, ettei kantajalla ole oikeutta saataviensa käypää arvoa vastaavaan korvaukseen vaan yhteisön lainsäätäjän vahvistamaan kiinteään korvaukseen aiheutuneesta vahingosta, yhteisön vastuu syntyy lainvastaisesta toimesta. Kantaja väittää tältä osin, että koska yhteisön lainsäätäjä ei ole säätänyt korvausjärjestelmästä niille taloudellisille toimijoille, joiden saatavia Irakilta ei ole enää mahdollista periä tälle maalle asetetun kauppasulun vuoksi, yhteisön vastuun syntymisen edellytys eli lainvastaisen toimen olemassaolo täyttyy nyt esillä olevassa asiassa, jolloin lainvastaista on juuri se, että asiassa on laiminlyöty yleisen oikeusperiaatteen muodostava korvausvelvollisuus tai velvollisuus säätää korvauksesta niille, joiden omistusoikeutta on loukattu tuottamuksesta riippumattomalla tavalla. Kantajan mukaan

neuvosto ja komissio ovat nyt käsiteltävässä asiassa laiminlyöneet velvollisuutensa käyttää asiassa harkintavaltaa määrätäkseen 100:n tai 50:n prosentin taikka muun prosenttimäärän suuruisen korvauksen ja tehneet siten arviointivirheen, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on kantajan mukaan todennut edellä mainitussa asiassa Carvel ja Guardian Newspapers vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.

91 Neuvosto katsoo, että väitetty yhteisön lainsäätäjän laiminlyönti säätää asetusta N:o 2340/90 annettaessa korvausjärjestelmästä taloudellisille toimijoille, joihin Irakin vastainen kauppasulku on vaikuttanut, nostaa esiin saman aineellisen kysymyksen kuin kantajan vahingonkorvausvaatimus pakkolunastusta vastaavasta sen omistusoikeuden laillisesta loukkaamisesta. Molemmissa tapauksissa on kysymys siitä, merkitseekö kantajan väittämä omistusoikeuden loukkaaminen ylemmäntasoisen oikeussäännön rikkomista, joka johtaa yhteisön vastuun syntymiseen perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan mukaisesti. Neuvoston mukaan tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

92 Neuvosto katsoo, että koska asetus N:o 2340/90 on taloudellisluonteinen normatiivinen säädös, yhteisö voi olla vastuussa vahingosta ainoastaan, jos kyseessä on riittävän ilmeinen ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen, mistä ei nyt esillä olevassa asiassa ole kysymys. Neuvosto huomauttaa, että oikeuskäytännön mukaan omaisuudensuojaa voidaan rajoittaa, jos kyseiset rajoitukset vastaavat yhteisön tavoitteita, eikä niissä ole kyse tavoiteltuun päämäärään nähden suhteettomasta ja sietämättömästä taattuihin oikeuksiin puuttumisesta, jolla loukattaisiin niiden keskeistä sisältöä (asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237). Vaikka kantajan saatavia Irakin viranomaisilta olisi lopullisesti mahdotonta periä, kantajalle aiheutunut vahinko ei kuitenkaan merkitse sen omistusoikeuden suhteetonta ja vakavaa loukkaamista.

93 Lisäksi neuvoston mukaan sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu taloudellisesta vahingosta voi syntyä ainoastaan, jos toisaalta asianomainen toimielin on

vetoamatta ylemmäntasoiseen kansantaloudelliseen etuun jättänyt täysin huomiotta tiettyjen taloudellisten toimijoiden ryhmän erityistilanteen (yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. vastaan neuvosto, tuomio 19.5.1992, Kok. 1992, s. I-3061) ja jos toisaalta väitetty vahinko on suurempi kuin kyseisen taloudellisen alan toimintaan kuuluvat riskit. Kuitenkin nyt esillä olevassa asiassa kantajan kaupallisia intressejä on loukattu samalla tavoin kuin minkä tahansa muun sellaisen taloudellisen toimijan intressejä, jolla on saatavia Irakilta tai muulta tässä maassa toimivalta yritykseltä. Lisäksi on selvää, että Irakin taloudellinen tilanne oli kyseisenä aikana sellainen, että tämän maan kanssa harjoitetuista liiketoimista johtuvien saatavien perinnän mahdottomuus sisältyi kyseisen kaupallisen toiminnan riskeihin. Yhteisön talouspolitiikan osalta neuvosto toteaa, että yksityisten oikeussubjektien olisi kohtuuden rajoissa vastattava ennakoitavista seurauksista, joita normatiivisella säädöksellä voi olla niiden taloudellisiin intresseihin, ilman että tunnustettaisiin niiden oikeus korvaukseen (yhdistetyt asiat 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, Bayerische HNL ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978, Kok. 1978, s. 1209, 6 kohta ja yhdistetyt asiat T-480/93 ja T-483/93, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, Kok. 1995, s. II-2305).

94 Komissio väittää, että asetuksen N:o 2340/90 väitettyä lainvastaisuutta koskevien kantajan perustelujen hyväksyttävyys riippuu siitä, onko kantajalla ensisijaisen vaatimuksensa osalta esittämällään tavalla oikeus vahingonkorvaukseen niin, että jos tällaista oikeutta ei ole, kantajan toissijainen vahingonkorvausvaatimus on välttämättä hylättävä.

Syy-yhteys ja aiheutunut vahinko

95 Kantajan, neuvoston ja komission esittämät väitteet ja perustelut väitetyn vahingon sekä tämän vahingon ja asetuksen N:o 2340/90 välisen syy-yhteyden olemassaolosta ovat samat kuin lailliseen toimeen perustuvaa vahingonkorvausta koskevan ensisijaisen vaatimuksensa yhteydessä (ks. edellä 42—57 ja 58—63 kohta).

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

96 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa aluksi, että kuten kantaja on korostanut vastauksessaan ja 19.6.1997 pidetyssä istunnossa, se vetoaa toissijaiseen vahingonkorvausvaatimukseensa ainoastaan siinä tapauksessa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tunnustaa kantajan kaltaisille taloudellisille toimijoille, joiden saatavien perinnästä on tullut mahdotonta Irakin vastaisen kauppasulun vuoksi, oikeuden ainoastaan kiinteään korvaukseen eikä oikeutta saatavien käypää arvoa vastaavaan korvaukseen (ks. edellä 90 kohta), mikä on lailliseen toimeen perustuvan kantajan ensisijaisen vahingonkorvausvaatimuksen kohteena.

97 Kantaja väittää tämän toissijaisen vaatimuksensa osalta erityisesti, että nyt esillä olevassa asiassa asetuksen N:o 2340/90 lainvastaisuuteen perustuvan yhteisön vastuun syntymisen edellytykset täyttyvät, koska yhteisön lainsäätäjä ei ole käyttänyt tätä asetusta antaessaan harkintavaltaansa säätääkseen taloudellisille toimijoille myönnettävästä korvauksesta siitä vahingosta, joka aiheutuu niille Irakin vastaisen kauppasulun asettamisesta.

98 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tämä edellä mainitulla tavalla muotoiltu kantajan toissijainen vahingonkorvausvaatimus edellyttää, kuten vastaajat ovat korostaneetkin, kantajan oikeutta saada korvausta siten kuin se ensisijaisesti vaatii lailliseen toimeen perustuvassa vahingonkorvausvaatimuksessaan.

99 Kantajan ensisijaisen vaatimuksen tutkimuksesta ilmenee kuitenkin, ettei kantajalla voida katsoa olevan oikeutta saada korvausta, koska se ei ole kyennyt näyttämään

muun muassa sitä, että sille olisi aiheutunut tosiasiallista ja varmaa vahinkoa. Näin ollen siitä riippumatta, mikä merkitys annetaan sille erolle, jonka kantaja on todennut sen saatavien käypää arvoa vastaavaa korvausta koskevan mahdollisen oikeuden ja mahdollista kiinteää korvausta koskevan oikeuden välillä, myös kantajan toissijainen vaatimus on hylättävä, koska nämä kaksi vaatimusta koskevat saman vahingon korvaamista. Koska kantajalla ei ole oikeutta korvaukseen, se ei voi tämän vuoksi myöskään väittää yhteisön lainsäätäjän jättäneen käyttämättä harkintavaltaansa säätää korvaustoimista kantajan kanssa samassa tilanteessa oleville yrityksille. Kantajan tältä osin mainitsemasta, edellä (78 kohdassa) mainitussa asiassa Carvel ja Guardian Newspapers vastaan neuvosto annetusta tuomiosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole tässä yhteydessä merkitystä, koska tuossa asiassa — toisin kuin nyt käsiteltävässä asiassa — yhteisön johdetun oikeuden säännöksessä kehotettiin neuvostoa käyttämään harkintavaltaansa siitä, oliko sen hyväksyttävä sen toimivaltaan kuuluvat vaatimukset, jotka koskivat asiakirjoihin tutustumisoikeutta.

100 Näin ollen myös kantajan toissijainen vahingonkorvausvaatimus lainvastaisesta toimesta aiheutuneesta vahingosta on hylättävä.

101 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

102 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja vastaajat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujen korvaamista, kantaja on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Bellamy *Kalogeropoulos* *Tiili*

Julistettiin Luxemburgissa 28 päivänä huhtikuuta 1998.

H. Jung

kirjaaja

A. Kalogeropoulos

jaoston puheenjohtaja