YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
26 päivänä helmikuuta 1986 *

Asiassa 175/84,

Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG), Hampuri, edustajinaan asianajajat Modest, Gündisch ja Landry, Hampuri, prosessiosoite Luxemburgissa c/o asianajaja Ernest Arendt, 34 B rue Philippe-II,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään Peter Karpenstein, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies Manfred Beschel, bâtiment Jean Monnet,

vastaajana,

jossa ETY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla vaaditaan korvausta vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (liittovaltion maatalouden markkinajärjestelyn toimisto), Frankfurt am Main, on Euroopan yhteisöjen komissiolta saamiensa ohjeiden nojalla kieltäytynyt myöntämästä kantajan vaatimia tuontitodistuksia,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat U. Everling ja K. Bahlmann sekä tuomarit G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris ja T. F. O'Higgins,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: G. F. Mancini,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.11.1985 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Yhtiö Krohn on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 4.7.1984 saapuneella kannekirjelmällä nostanut perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan nojalla kanteen, jossa vaaditaan korvausta vahingosta, joka on aiheutunut siitä, että Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (liittovaltion maatalouden markkinajärjestelyn toimisto, jäljempänä Bundesanstalt) on Euroopan yhteisöjen komissiolta saamiensa ohjeiden perusteella kieltäytynyt myöntämästä Krohnin vaatimia tuontitodistuksia yhteisen tullitariffin alanimikkeeseen 07.06 A (maniokki-tapioka) kuuluville Thaimaasta tuleville tuotteille.

2 Kyseinen tuontijärjestelmä on toteutettu Euroopan yhteisön ja Thaimaan kuningaskunnan välisellä yhteistyösopimuksella, jonka neuvosto on hyväksynyt 19.7.1982 tekemällään päätöksellä (EYVL L 219, s. 52). Tässä sopimuksessa määrätään vuosittaiset kiintiöt maniokille, johon sovelletaan sen arvosta laskettavaa 6 prosentin etuustullia.

3 Sopimuksen 1 ja 5 artiklan mukaisesti Thaimaa on sitoutunut säätelemään yhteisöön suuntautuvaa maniokin vientiään siten, että määrättyjä vuosittaisia kiintiöitä ei ylitetä. Tämä varmistetaan Thaimaan viranomaisten yhteisöön suuntautuvaa vientiä varten myöntämillä vientitodistuksilla, joiden myöntämispäivämäärän perusteella määritellään se vuosittainen kiintiö, johon toimitetut määrät on sisällytettävä.

4 Yhteisö on omalta osaltaan sitoutunut antamaan tarvittavat säännökset, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat myöntää tuontitodistuksia edellyttäen, että niille esitetään vastaavat thaimaalaiset vientitodistukset. Tätä varten komissio on 22.7.1982 antanut asetuksen (ETY) N:o 2029/82 yhteisen tullitariffin

alanimikkeeseen 07.06 A kuuluvien Thaimaasta peräisin olevien ja sieltä vuonna 1982 vietyjen tuotteiden tuonnissa sovellettavan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 218, s. 8).

5 Komission asetuksen (ETY) N:o 2029/82 säännösten mukaisesti kaikki yhteisen tullitariffin alanimikkeeseen 07.06 A kuuluvia tuotteita koskevat todistushakemukset on esitettävä jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille (4 artikla), jotka ovat velvollisia ilmoittamaan komissiolle "joka päivä kuhunkin todistushakemukseen liittyvät tiedot", jotka on täsmennetty 9 artiklassa.

6 Kyseisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kansallinen toimivaltainen viranomainen myöntää pyydetyn tuontitodistuksen, "jollei komissio ilmoita teleksillä jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, että yhteistyösopimuksessa määrättyjä edellytyksiä ei ole täytetty."

7 Viljatuotteiden ja eläinrehujen tuontia ja tukkukauppaa harjoittava yhtiö Krohn (jäljempänä Krohn) on edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 2029/82 säännösten mukaisesti pyytänyt 16.11.1982 Bundesanstaltia myöntämään viisi tuontitodistusta koskien Thaimaasta tulevaa 54 895 472 kg:n maniokkierää ja liittänyt hakemukseensa useita 18.8.-7.9.1982 välisenä aikana myönnettyjä vientitodistuksia.

8 Ottaen huomioon ajan, joka oli kulunut thaimaalaisten vientitodistusten myöntämisen ja Krohnin tekemien tuontitodistushakemusten välillä komissio on päättänyt tarkistaa, täyttyivätkö ETY:n ja Thaimaan välisessä sopimuksessa määrätyt edellytykset. Tätä varten komissio on Bundesanstaltille 23.11.1982 osoitetussa teleksissä pyytänyt tätä ilmoittamaan päivämäärän, jona maniokki oli lastattu Thaimaassa, lastin kuljettaneen aluksen nimen sekä tullimuodollisuuksien läpäisemisen oletetut paikat ja päivämäärät.

9 Bundesanstalt on 23.11.1982 ja 7.12.1982 päivätyillä telekseillä ilmoittanut Krohnille tästä vaatimuksesta ja pyytänyt sitä toimittamaan nämä tiedot.

10 Erikseen on huomautettava, että yhden, vain 500 tonnin erää koskevan tuontitodistushakemuksen osalta komissio on ilmoittanut Bundesanstaltille 21.12.1982 päivätyllä teleksillä, että se ei voinut pitää Krohnin toimittamia tietoja tyydyttävinä, minkä johdosta pyydettyä todistusta ei tullut myöntää.

11 Tämän teleksin ja kaikkien niiden kantajalta saatujen tietojen perusteella, jotka koskevat riita-asian kohteena olevan maniokin jäljelle jäävää määrää, Bundesanstalt on ilmoittanut 23.12.1982 tekemällään päätöksellä kieltäytyvänsä myöntämästä kantajalle yhtään tämän pyytämää tuontitodistusta.

12 Bundesanstaltin kanssa käymänsä kirjeenvaihdon päätteeksi Krohn on 25.5.1983 saattanut Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin käsiteltäväksi valituksen, jossa vaaditaan 23.12.1982 tehdyn päätöksen kumoamista ja sitä, että Bundesanstalt määrätään myöntämään Krohnille sen pyytämät tuontitodistukset 6 prosentin etuustullin mukaisena.

13 Lisäksi Krohn on 6.6.1983 päivätyllä kirjeellä vaatinut komissiolta korvausta ja väittänyt, että komission antama tuontitodistusten myöntämistä koskeva kielto on lainvastainen, sekä vedonnut tästä aiheutuneeseen huomattavaan vahinkoon. Komissio on hylännyt tämän pyynnön 28.7.1983.

14 Käsiteltävänä olevan kanteen tueksi Krohn ilmoittaa kärsineensä huomattavaa vahinkoa siksi, että sille ei ole myönnetty tuontitodistuksia. Krohn väittää, että se täytti kaikki edellytykset, joita voimassaolevassa lainsäädännössä vaadittiin tuontitodistusten saamiseksi ja että komission vaatimus lisäedellytyksistä oli lainvastainen. Krohn vaatii siis, että komissio tuomitaan korvaamaan yhtiön kärsimä vahinko.

15 Koska komissio on ilmaissut epäilynsä mahdollisuudesta ottaa kanne tutkittavaksi ilman, että se oli kuitenkaan esittänyt työjärjestyksen 91 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua prosessiväitettä, yhteisöjen tuomioistuin on työjärjestyksen 92 artiklan 2 kohdan mukaisesti päättänyt omasta aloitteestaan ratkaista seuraavat kolme prosessinedellytyksen puuttumista koskevaa kysymystä:

a) Päätös olla myöntämättä tuontitodistuksia oli Bundesanstaltin. Tästä seuraa, että vain kyseinen kansallinen viranomainen voi joutua korvausvastuuseen, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia asiaa.

b) Vaikka yhteisöjen tuomioistuimella olisikin toimivalta tutkia komission korvausvastuuta koskeva asia, kantajan olisi pitänyt ensin turvautua kaikkiin oikeussuojakeinoihin kansallisissa tuomioistuimissa saadakseen Bundesanstaltin tekemän päätöksen kumotuksi.

c) Edelleen, jos kanne otettaisiin tutkittavaksi, komission tekemien kantajaa koskevien hallintopäätösten (23.11.1982 ja 21.12.1982 päivättyjen teleksien) oikeusvaikutukset mitätöitäisiin, vaikka päätöksistä ei ole valitettu määräajoissa ja vaikka päätökset ovat näin tulleet lainvoimaisiksi.

Ensimmäinen prosessinedellytyksen puuttumista koskeva kysymys

16 Komission mukaan perustamissopimuksen 178 ja 215 artiklassa määrätyn korvauskanteen tarkoituksena ei ole se, että yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia sellaisten päätösten laillisuuden, joita kansalliset viranomaiset ovat tehneet yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa, tai että se voisi arvioida tällaisista kansallisista päätöksistä yksityisille oikeussubjekteille aiheutuvia taloudellisia seurauksia (katso myös tuomiot 12.12.1979 asiassa 12/79, Firma Hans Otto Wagner GmbH, Kok. 1979, s. 3657, ja 27.3.1980 asiassa 133/79, Sucrimex, Kok. 1980, s. 1299, ja 10.6.1982 asiassa 217/81, Interagra, Kok. 1982, s. 2233). Se, että tässä tapauksessa sovellettavien säännösten mukaisesti komissiolla oli oikeus neuvoa kansallisia viranomaisia ei kyseenalaista edellä tarkoitettua oikeuskäytäntöä.

17 Krohn painottaa sitä vastoin, että tässä tapauksessa komissio on käyttänyt asetuksen (ETY) N:o 2029/82 7 artiklassa säädettyä toimivaltaansa antaa ohjeita kansallisille viranomaisille, minkä johdosta on katsottava, että juuri komissio on tosiasiassa tehnyt päätöksen, joka on aiheuttanut väitetyn vahingon.

18 On huomautettava, että perustamissopimuksen 178 ja 215 artiklaan sisältyvissä määräyksissä annetaan yhteisöjen tuomioistuimelle toimivalta määrätä korvattavaksi ainoastaan sellaiset vahingot, jotka yhteisön toimielimet tai niiden henkilöstö ovat aiheuttaneet tehtäviään hoitaessaan, eli vahingot, jotka voivat johtaa sopimussuhteen ulkopuoliseen yhteisön korvausvastuuseen. Kansallisten toimielinten aiheuttamista vahingoista voivat sitä vastoin olla vastuussa ainoastaan nämä toimielimet, ja ainoastaan kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta määrätä korvattavaksi nämä vahingot.

19 Jos, kuten tässä tapauksessa, yksityisen etujen vastainen päätös on sellaisen kansallisen viranomaisen tekemä, jonka tehtäviin kuuluu yhteisön säädöksen täytäntöönpaneminen, on yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaisuuden

tutkimista varten tutkittava, onko korvausvaatimuksessa esitettyyn lainvastaisuuteen syyllistynyt yhteisön toimielin vai kansallinen viranomainen.

20 Korvausvaatimuksensa tueksi kantaja vetoaa ainoastaan komission Bundesanstaltille 23.11.1982 ja 21.12.1982 lähettämien teleksien lainvastaisuuteen.

21 Edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 2029/82 7 artiklan 1 kohdan sanamuodosta aiheutuu, että komissiolla ei näiden säännösten ansiosta ole pelkästään mahdollisuutta ilmaista mielipidettään kansallisesta päätöksestä, jota ollaan tekemässä yhteistyössä yhteisön säädöksen soveltamisesta vastuussa olevien kansallisten viranomaisten kanssa, vaan sillä on myös toimivalta kieltää kansallisia viranomaisia myöntämästä niiltä pyydettyjä tuontitodistuksia, jos yhteistyösopimuksessa määrättyjä edellytyksiä ei täytetä.

22 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ja yhteisöjen tuomioistuimessa suullisesti esitetystä ilmenee, että komission tarkoituksena on ollut 23.11.1982 ja 21.12.1982 päivättyjen teleksien avulla tosiasiallisesti käyttää sille annettua toimivaltaa ja että komissio on kieltänyt Bundesanstaltia myöntämästä riidanalaisia todistuksia, jos Krohn ei vastaa tyydyttävästi sille esitettyihin tietopyyntöihin.

23 Tämän johdosta lainvastaisuus, jota koskevan väitteen kantaja on esittänyt korvausvaatimuksensa perusteeksi, ei johdu Bundesanstaltista, joka oli velvollinen toimimaan komission ohjeiden mukaan, vaan komissiosta itsestään. Ensimmäisen kysymyksen osalta prosessinedellytys ei siis puutu, joten yhteisöjen tuomioistuin on toimivaltainen tutkimaan Krohnin nostaman kanteen.

Toinen prosessinedellytyksen puuttumista koskeva kysymys

24 Komissio esittää, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti korvauskanne voidaan nostaa perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla vasta silloin, kun kantaja on turvautunut kaikkiin mahdollisuuksiin, jotka hänellä on kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen viranomaisen tekemän päätöksen kumoamista varten. Tässä tapauksessa Krohn on saattanut Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin käsiteltäväksi valituksen, jossa vaaditaan kumoamaan Bundesanstaltin kieltäytyminen ja myöntämään riidanalaiset tuontitodistukset, eikä kyseinen tuomioistuin ole vielä tehnyt ratkaisuaan. Kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin ei siis vielä ole turvauduttu.

25 Krohn väittää, että perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan mukainen korvauskanne ei ole mitenkään toissijainen suhteessa kansallisiin oikeussuojakeinoihin. Lisäksi Krohn ei voi tässä tapauksessa kumoamiskanteen avulla saavuttaa tavoitettaan eli sen vahingon poistamista, joka sille oli koitunut siksi, että tuontitodistuksia ei ollut myönnetty.

26 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 178 artiklassa ja 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu vahingonkorvauskanne on itsenäinen oikeussuojakeino, jolla on oma erityinen tehtävänsä oikeussuojakeinojen järjestelmässä ja jota voidaan käyttää edellytyksillä, jotka on määritelty tämän kannetyypin tarkoituksen perusteella.

27 On kuitenkin totta, että vahingonkorvauskannetta on tarkasteltava perustamissopimuksella käyttöön otetun yksityisten oikeussubjektien oikeussuojajärjestelmän muodostamaa taustaa vasten ja että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä saattaa tietyissä tapauksissa olla kaikkien sellaisten kansallisten oikeussuojakeinojen käyttäminen, jotka ovat mahdollisia kansallisen viranomaisen päätöksen kumoamiseksi. Tältä osin on kuitenkin edellytettävä, että kansalliset oikeussuojakeinot tehokkaasti turvaavat asianomaisten yksityisten oikeussubjektien oikeussuojan ja mahdollistavat korvauksen saamisen väitetystä vahingosta.

28 Näin ei ole tässä tapauksessa. Ei ole mitään takeita siitä, että Bundesanstaltin päätöksen kumoaminen ja vuonna 1982 vaadittujen tuontitodistusten myöntäminen useita vuosia myöhemmin korvaisivat Krohnin kyseisenä aikana kärsimän vahingon. Tällainen kumoaminen ei siis poista sitä, että kantajan on korvausta saadakseen nostettava kanne yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla.

29 Näin ollen Bundesanstaltin päätöksen kumoamisen mahdollistaviin kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumista ei voida pitää käsiteltävänä olevan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä, minkä johdosta prosessinedellytys ei puutu toisenkaan kysymyksen osalta.

Kolmas prosessinedellytyksen puuttumista koskeva kysymys

30 Komissio huomauttaa, että Krohn ei ole vaatinut perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan komission Bundesanstaltille 23.11.1982 ja 21.12.1982 päivätyillä telekseillä

antamia ohjeita. Niinpä nämä hallintopäätökset ovat Krohnin suhteen tulleet lainvoimaisiksi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (asia 25/62, Plaumann, tuomio 13.7.1963, Kok. 1963, s. 197) korvauskanteen avulla ei voi mitätöidä lainvoimaiseksi tulleen hallintopäätöksen oikeusvaikutuksia.

31 Krohn väittää, että sille oli annettu tieto ainoastaan Bundesanstaltin tekemästä päätöksestä ja että mistään ei ilmennyt, että komissio oli tosiasiallisesti tehnyt Krohnia suoraan koskevan päätöksen. Missään tapauksessa Krohnin nostaman korvauskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä ei voi olla, että Krohnin olisi pitänyt sitä ennen nostaa kumoamiskanne komission päätöstä vastaan.

32 Kuten edellä on esitetty, perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan mukainen korvauskanne on itsenäinen oikeussuojakeino, jolla on oma erityinen tehtävänsä. Se eroaa kumoamiskanteesta erityisesti siten, että sillä ei pyritä tietyn toimenpiteen poistamiseen vaan toimielimen aiheuttaman vahingon korvaamiseen. Lainvoimaiseksi tulleen hallintopäätöksen olemassaolo ei tämän vuoksi voi estää tällaisen kanteen tutkittavaksi ottamista.

33 Tuomio, johon komissio viittasi, koskee ainoastaan poikkeustapausta, jossa korvauskanteella vaaditaan sellaisen rahasumman maksamista, joka on määrältään täsmälleen sama kuin niiden tullien määrä, joita kantaja on joutunut maksamaan hallintopäätöksen nojalla, ja jossa korvauskanteella tämän johdosta todellisuudessa vaaditaan tämän yksittäisen päätöksen kumoamista. Tällaisesta tilanteesta ei tässä tapauksessa ole kyse.

34 Prosessinedellytys ei puutu kolmannenkaan kysymyksen osalta.

35 Koska kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, kanteen käsittelyssä on edettävä pääasian tutkimiseen ja ratkaisemiseen.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäyntikuluista on päätettävä pääasian ratkaisun yhteydessä.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne otetaan tutkittavaksi.**

2) **Kanteen käsittelyssä on edettävä pääasian tutkimiseen ja ratkaisemiseen.**

3) **Oikeudenkäyntikuluista päätetään pääasian ratkaisun yhteydessä.**

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann Bosco

Koopmans Due Galmot Kakouris O'Higgins

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä helmikuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti