YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
2 päivänä kesäkuuta 1976 *

Yhdistetyissä asioissa 56–60/74,

Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, Hampuri,

Offene Handelsgesellschaft in Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss/Rhein,

Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, Ludwigshafen/Rhein,

Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA, Köln,

Pfälzische Mühlenwerke GmbH, Mannheim,

edustajinaan asianajajat Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Röll, Festge, Horst Heemann, Hampuri, prosessiosoite Luxemburgissa c/o huissier de justice Félicien Jansen, 21 rue Aldringen,

kantajina,

vastaan

Euroopan talousyhteisö, jota edustavat sen toimielimet

1) Euroopan yhteisöjen neuvosto, Bryssel, asiamiehenään neuvoston oikeudellisen yksikön päällikkö professori Daniel Vignes, avustajanaan neuvoston oikeudellisen yksikön oikeudellinen neuvonantaja Bernhard Schloch, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja J. N. van den Houten, 2 place de Metz,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ja

2) Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel, asiamiehenään komission oikeudellinen neuvonantaja Peter Gilsdorf, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan yhteisöjen komission oikeudellinen neuvonantaja Mario Cervino, Bâtiment CFL, place de la Gare,

vastaajana,

joissa vaaditaan vahingonkorvausta ETY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan nojalla,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat H. Kutscher ja A. O'Keeffe sekä tuomarit A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen ja A. J. Mackenzie Stuart,

julkisasiamies: G. Reischl,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajat ovat heinäkuussa 1974 nostamillaan kanteilla vaatineet yhteisöjen tuomioistuinta vahvistamaan, että yhteisöllä on velvollisuus korvata kantajien viljan markkinointivuonna 1974–1975 kärsimä vahinko, joka on aiheutunut 29.4.1974 annetuissa neuvoston asetuksissa (ETY) N:o 1126/74 ja (ETY) N:o 1128/74, 4.6.1974 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1427/74 ja 17.6.1974 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1524/74 (EYVL L 128, s. 14 ja s. 17, L 151, s. 1 ja L 164, s. 6) säädetystä durum-vehnän hintojen ja tukien säätelystä.

2 Käsiteltävänä olevan asian vastaajat neuvosto ja komissio ovat esittäneet 1.10.1974 jättämillään kirjelmillä työjärjestyksen 91 artiklan mukaisesti mainittuja kanteita koskevan prosessiväitteen.

Neuvosto ja komissio ovat esittäneet erityisesti, että jo ennen viljan markkinointivuoden 1974–1975 alkamista nostetuissa kanteissa on kyse toteamiskanteesta eli vahvistuskanteesta (Feststellungsklage), jossa vaaditaan vahvistamaan yhteisön vastuu mahdollisista vahingoista.

Vastaajien mukaan yhteisön oikeudessa hyväksytään vastuuta koskeva kanne ainoastaan jo syntyneen ja tosiasiallisen vahingon korvaamisesta, joten vahingonkorvauskanteet ovat ennenaikaisia, jos niiden tarkoituksena on ainoastaan vaatia, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa yhteisön säännöstön laittomuuden.

3 Prosessiväitettä koskevissa huomautuksissaan kantajat ovat täsmentäneet alkuperäisiä vaatimuksiaan ja vaatineet vahvistamista koskevan vaatimuksensa lisäksi yhteisön velvoittamista maksamaan yksilöidyt summat, jotka vastaavat sitä vahinkoa, joka oli aiheutunut kullekin kantajalle sillä välin alkaneen markkinointivuoden 1974–1975 alusta lukien.

4 Neuvosto ja komissio ovat väittäneet, että kyseinen vaatimusten muuttaminen merkitsee työjärjestyksen 42 artiklassa kiellettyä kanteen muuttamista.

Lisäksi siltä osin kuin vaatimuksilla tarkoitetaan yksilöityjen summien maksamista vahingonkorvauksena, vaatimuksia ei ole riittävästi perusteltu.

Tutkittavaksi ottaminen

5 Koska yhteisöjen tuomioistuin on 20.11.1974 tekemällään päätöksellä päättänyt lykätä prosessiväitteen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä, on kanteiden tutkittavaksi ottamista tarkasteltava ensimmäiseksi.

6 Perustamissopimuksen 215 artiklassa ei estetä asian saattamista yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi välittömästi uhkaavia ja riittävällä varmuudella ennakoitavissa olevia vahinkoja koskevan yhteisön vastuun toteamiseksi, vaikka vahingon suuruutta ei vielä voidakaan täsmällisesti määrittää.

Enempien vahinkojen aiheutumisen ehkäisemiseksi voi osoittautua tarpeelliseksi saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi heti, kun vahingon syy on varmistunut.

Kyseinen toteamus on vahvistettu jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä voimassa olevissa säännöissä, joista useimmissa, jollei peräti kaikissa, hyväksytään vastaisen vahingon korvaamista koskeva kanne, milloin vahinko on riittävän varma.

7 Koskien vastaajien väitettä siitä, että viljan markkinointivuodeksi 1974-1975 annetun säännöstön vahingollisuus kantajille ei ole ollut varmaa jo siitäkään syystä, että maailmanmarkkinoiden hintataso suuresti ylitti yhteismarkkinoille vahvistetun hintatason, kantajat voivat perustaa väitteensä yhtäältä yhdistetyissä asioissa 63-69/72 samojen asianosaisten välillä 13.11.1973 annettuun tuomioon (Kok. 1973, s. 1229), josta käy ilmi, että viljan markkinointivuodeksi 1971-1972 annettu yhteisön säännöstö, joka on ollut olennaisilta osiltaan samanlainen kuin markkinointivuodeksi 1974-1975 annettu säännöstö, on voinut vahingoittaa kantajia asettamatta kuitenkaan yhteisöä vastuuseen, ja toisaalta ne voivat perustaa väitteensä arvioihinsa, jotka ovatkin toteutuneet vuoden 1975 alussa ja jotka ovat koskeneet sitä, että durumvehnän hinta oli laskenut maailmanmarkkinoilla yhteisön hintatason alapuolelle ennen markkinointivuoden loppua.

8 Näillä edellytyksin heti kysymyksessä olevan yhteisön säännöstön julkaisemisen jälkeen ja ennen sen toteuttamista oli perusteltua, että kantajat saattavat asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sen selvittämiseksi, onko ja missä määrin kyseinen säännöstö ollut omiaan saattamaan ne epäedulliseen asemaan suhteessa ranskalaisiin kilpailijoihinsa nähden, ja jos näin on ollut, sen selvittämiseksi, onko kyseinen säännöstö ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa.

Koska konkreettisesta ja lainsäädännöllisestä tilanteesta mahdollisesti aiheutuva vahinko oli välittömästi uhkaava, kantajat olisivat voineet varata itselleen oikeuden täsmentää myöhemmin sen vahingon suuruuden, joka yhteisön olisi mahdollisesti korvattava, ja vaatia toistaiseksi ainoastaan yhteisön vastuun toteamista.

Edellä esitetystä seuraa, että kantajien myöhempien vaatimusten, joiden tarkoituksena on ollut yhteisön velvoittaminen maksamaan niille yksilöidyt ja toistuvasti muuttuvat summat, ei voida katsoa merkitsevän kanteen muuttamista tai uusia perusteita.

Kysymys siitä, ovatko vaaditut summat riittävästi perusteltuja, koskee vahingon arviointia eikä näin ollen kuulu kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin vaan pääasiaan.

9 Näin ollen prosessiväite, jonka mukaan kanteet on jätettävä tutkimatta, on hylättävä.

Pääasia

10 Vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä kesäkuuta 1967 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 120/67/ETY vahvistetaan durum-vehnälle taattu vähimmäishinta kyseisen viljalajin viljelyn edistämiseksi yhteismarkkinoilla, koska durum-vehnän tuotanto on selvästi vajauksellinen näillä markkinoilla tavallisen vehnän tuotantoon verrattuna.

Kyseisen asetuksen 10 artiklan mukaan, "jos durum-vehnän interventiohinta – – on alhaisempi kuin taattu vähimmäishinta, kyseiselle viljalajille myönnetään tuotantotukea", joka on mainittujen kahden hinnan välisen eron suuruinen.

11 Kyseisen tuen vaikutuksesta durum-vehnän tuotanto on lisääntynyt voimakkaasti tietyillä sellaisilla alueilla, joilla sitä voidaan viljellä, erityisesti Beaucessa, Etelä-Ranskassa ja Etelä-Italiassa, joten Ranskan ja Italian myllyteollisuuden tarpeet on suurelta osin tyydytetty.

Sitä vastoin Saksan ja Benelux-maiden karkeita jauhoja valmistavan teollisuuden on pitänyt käytännössä hankkia durum-vehnä edelleen perinteisin keinoin, toisin sanoen tuomalla sitä kolmansista maista.

On kiistatonta, että markkinointivuotta 1974–1975 edeltävinä markkinointivuosina tämä tilanne on asettanut kantajien edustaman Saksan karkeita jauhoja valmistavan teollisuuden epäedulliseen asemaan, koska sen ranskalaisilla kilpailijoilla on ollut mahdollisuus hankkia durum-vehnää paikan päältä ja hintoihin, jotka ovat olleet lähellä viljanmarkkinointivuodelle vahvistettua interventiohintaa. Saksalainen teollisuus puolestaan on joutunut ostamaan tuotteen kynnyshinnan mukaan määritettyyn hintaan. Se on voinut hankkia yhteisössä tuotettua durum-vehnää ainoastaan pieniä määriä.

12 Kantajat katsovat, että neuvosto ja komissio ovat vastuussa edellä kuvatun tilanteen vuoksi niille aiheutuneesta vahingosta ottaen huomioon tavan, jolla kyseiset toimielimet ovat soveltaneet asetusta N:o 120/67/ETY ja panneet sen täytäntöön.

Koska kyseiset toimielimet ovat tienneet, että tämän asetuksen täytäntöönpanosäännökset ovat vähintäänkin voineet lisätä tilanteesta aiheutunutta haittaa, niiden olisi kantajien mukaan pitänyt joko vähentää suunniteltua tukea ja siten poistaa tuen vaikutus Ranskassa korjatun durum-vehnän hintatasoon tai tasoittaa tätä vaikutusta alentamalla kynnyshintaa lähemmäksi interventiohintaa.

Jos kumpaakaan näistä toimenpiteistä ei olisi voitu katsoa mahdolliseksi toteuttaa, kyseisten toimielinten olisi kantajien mukaan pitänyt tutkia muita keinoja vähentää Saksan ja Benelux-maiden karkeita jauhoja valmistavan teollisuuden kärsimää haittaa.

Kyseiset toimielimet eivät kantajien mukaan ole rikkoneet tällä täydellisellä laiminlyönnillään ainoastaan perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on muun muassa vakauttaa markkinat, vaan myös perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa ilmaistua yhteismarkkinoiden osapuolten yhdenvertaisen kohtelun perusperiaatetta.

13 Tällaisen lainsäädäntötoimen osalta, joka edellyttää talouspoliittisia valintoja, yhteisö on vastuussa kyseisestä toiminnasta yksityisille oikeussubjekteille aiheutuneesta vahingosta perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan perusteella ainoastaan, jos kyseessä on riittävän ilmeinen ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen.

Durum-vehnän tuotantoa yhteisössä suosivan tukijärjestelmän perustamisella on pyritty toteuttamaan useita 39 artiklassa tarkoitettuja tavoitteita, erityisesti tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen yhteismarkkinoilla ja markkinoiden vakauttaminen. Sillä on näin ollen suosittu durum-vehnän viljelyä, joka on ollut vajauksellista tavallisen vehnän liikatuotantoon verrattuna.

Markkinoiden vakauttamisen käsitteeseen ei sisälly, että aikaisemmissa markkinaolosuhteissa hankitut markkina-asemat olisi kaikissa tilanteissa säilytettävä.

Toimielimet eivät ole rikkoneet perustamissopimuksen edellä mainittuja määräyksiä asettamalla väliaikaisesti etusijalle 39 artiklan tietyt tavoitteet saavutettujen markkina-asemien säilyttämiseen nähden. Päinvastoin ne ovat harjoittaneet toimivaltaansa yhteisen maatalouspolitiikan alalla sinänsä onnistuneesti. Tällä politiikalla on myös paikallisesti lisätty merkittävästi durum-vehnän tuotantoa.

14 On kuitenkin tutkittava, onko kyseistä tukipolitiikkaa toteutettaessa neuvoston asetuksella virheellisesti saatettu Saksan karkeita jauhoja tuottava teollisuus epäedulliseen asemaan ranskalaisiin kilpailijoihinsa nähden, kuten kantajat väittävät.

15 Markkinointivuotta 1974–1975 edeltävinä markkinointivuosina Ranskassa korjattua durum-vehnää on pidetty kaupan jatkuvasti lähellä interventiohintaa olevaan hintaan ilman, että hinta koskaan olisi ollut lähellä maahan tuodun durum-vehnän hintaa.

Tämän seikan vuoksi voidaan todeta, että riidanalainen säännöstö on näin ollen ollut edullisempi durum-vehnän ostajille, toisin sanoen pikemminkin karkeita jauhoja tuottavalle Ranskan teollisuudelle kuin itse tuottajille.

Edellä kuvatun tilanteen vuoksi, jonka yhdistetyissä asioissa 63–69/72 sekä käsiteltävänä olevassa asiassa vastaajina olleet toimielimet ovat todenneet ja myöntäneet, kyseisten toimielinten olisi pitänyt tarkastella uudelleen, jollei aivan koko tukijärjestelmää, niin ainakin tuen tasoa.

Sen seikan, että neuvosto ei korjannut kyseistä tilannetta, olisi pitänyt asettaa kyseenalaiseksi tilanteen yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklan kanssa, jos markkinaolosuhteet olivat pysyneet ennallaan.

16 Syksystä 1973 alkaen durum-vehnän maailmanmarkkinahinnat nousivat kuitenkin yhteisön tavoitehintojen ja kynnyshintojen tason yli. Nousu näkyi tietyllä viiveellä yhteisön durum-vehnän hinnassa.

Tämän hintakehityksen vuoksi neuvosto nosti komission ehdotuksesta markkinointivuoden 1974–1975 interventio-, tavoite- ja kynnyshintoja sekä taattuja vähimmäishintoja noin 40 laskentayksikköä verrattuna edellisen vuoden vastaaviin hintoihin.

Vaikkei ole selvää, miksi taattua vähimmäishintaa, jonka vahvistamisen tavoitteet ovat hyvin monitahoiset, nostettiin yhtä paljon kuin interventio-, tavoite- ja kynnyshintaa, on ymmärrettävää, että epävarmassa maailmanmarkkinatilanteessa neuvosto on saattanut katsoa varmimmaksi säilyttää väliaikaisesti voimassa koko järjestelmän.

Ottaen huomioon edellä esitetyt olosuhteet järjestelmän muuttamisen jättämistä myöhempään ajankohtaan ja päätöstä säilyttää markkinointivuodeksi 1974–1975 järjestelmän aikaisemmat rakenteet ei voida kuitenkaan katsoa riittävän ilmeiseksi perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklan rikkomiseksi.

Tätä päätelmää vahvistaa se, että viljan markkinointivuodesta 1976–1977 lukien tukijärjestelmää on muutettu edellä mainittua syrjintää korjaavaan suuntaan.

17 Lisäksi niissä poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka koskivat Ranskassa korjatun durum-vehnän hintakehitystä markkinointivuonna 1974–1975, ei ole ollut varmaa, että tukijärjestelmän olemassaololla ja tukien säilyttämisellä aikaisemmalla tasolla olisi voitu vaikuttaa tähän kehitykseen samalla tavoin kuin aikaisempana kautena.

18 Kantajat moittivat – samoin kuin ne olivat tehneet yhdistetyissä asioissa 63–69/72 – yhteisön toimielimiä lisäksi siitä, etteivät ne olleet lähentäneet toisiinsa durum-vehnälle vahvistettua interventiohintaa ja kynnyshintaa.

Markkinoilla, joilla tuote on vähissä, kuten tässä tapauksessa, mainittujen kahden hinnan välinen merkittävä ero ei kantajien mukaan ole perusteltu, vaan vaikeuttaa entisestään kilpailua karkeita jauhoja valmistavan teollisuuden kannalta verrattuna sellaiseen teollisuuteen, joka on asettunut alueille, joilla viljellään yhteisön durum-vehnää. Ensiksi mainittu teollisuus joutuu nimittäin toteuttamaan hankintansa pääasiassa maailmanmarkkinoilta.

Syyt, joiden vuoksi mainittujen kahden hinnan välinen ero on voitu katsoa tarpeelliseksi, toisin sanoen toisaalta durum-vehnän menekin ja toisaalta tavallisen vehnän menekin aiheuttamien ei-toivottujen yhteisvaikutusten estäminen, eivät kantajien mukaan olleet enää olemassa markkinointivuonna 1974–1975, jonka kuluessa näille tuotteille vahvistettujen hintojen välinen ero, joka aikaisempina vuosina oli noin 20 prosenttia, on kasvanut voimakkaasti.

19 Markkinointivuonna 1974–1975 interventiohinnan ja kynnyshinnan välinen ero on vähentynyt prosentuaalisesti verrattuna markkinointivuoteen 1973–1974, ja ainakin 7.10.1974 saakka, jopa absoluuttisina lukuina.

Kyseinen ero on ollut tarpeen yhteisön etuuskohtelun säilyttämiseksi juuri durum-vehnää tuottavissakin jäsenvaltioissa, koska kynnyshinnan aleneminen suhteessa interventiohintaan vaarantaa yhteisön tuotteen menekin Etelä-Italiasta Pohjois-Italiaan ja Etelä-Ranskasta Atlantin valtameren rannikolle.

Eri kynnyshintojen vahvistaminen jäsenvaltioille, jotka eivät tuota durum-vehnää, ja muille jäsenvaltioille, kuten kantajat ovat ehdottaneet, olisi ollut erittäin pulmallinen toimenpide, joka olisi edellyttänyt epävarmojen seikkojen painottamista, mihin olisi tarvittu varmempia ja laajempia tietoja, kuin mitä tilastoista on saatavissa.

20 Markkinointivuoden 1974–1975 lähtökohtien perusteella, sellaisina kuin ne näyttäytyivät neuvostolle vastaavaa asetusta annettaessa, kynnyshinnan alenemisella suhteessa interventiohintaan on saattanut olla vain teoreettista merkitystä, koska hintataso maailmanmarkkinoilla ylitti pitkälti yhteisön säännöstössä arvioidun tason.

Näissä olosuhteissa toimielimiä ei voida moittia siitä, että ne vähensivät mainittujen hintojen välistä eroa ainoastaan lopulta hyväksytyssä määrin.

Vaikka vuoden 1975 alusta alkaen hintataso maailmanmarkkinoilla aleni ja laski alle yhteisön säännöstössä vahvistettujen hintojen, kynnyshinnan taso ei ole voinut vakavasti haitata Saksan karkeita jauhoja tuottavaa teollisuutta, joka saattoi tuohon aikaan hankinnoissaan hyötyä Ranskassa korjatun durum-vehnän ostohinnan laskusta ostohinnan lähestyessä uudestaan interventiohintaa.

21 Edellä esitettyjä vastaavista syistä yhteisön toimielimiä ei myöskään voida moittia siitä, etteivät ne ole ottaneet huomioon kantajien ehdottamia mahdollisia parannuskeinoja, kuten kolmansista maista peräisin olevan durum-vehnän tuontitullin korvaamista saksalaiselle karkeita jauhoja tuottavalle teollisuudelle.

On ymmärrettävää, että mainitut toimielimet ovat arvioineet, että mainittujen vaikeasti toteutettavien toimenpiteiden kokeileminen sellaisena poikkeuksellisena markkinointivuonna kuin 1974–1975 ei olisi ollut järkevää.

Näin ollen tältä osin ei myöskään voida todeta perustamissopimuksen edellä esitettyjen sääntöjen ja periaatteiden riittävän ilmeistä rikkomista.

22 Kantajat ovat lopuksi tuoneet esille periaatteen, jonka mukaan viranomaisten lainvastaisesta, pakkolunastukseen rinnastettavasta toimenpiteestä aiheutunut haitta olisi korvattava.

23 Ei ole tarpeen ratkaista, tarkoitetaanko 215 artiklassa tällaista vastuuta. Riittää, kun todetaan, että moititut toimenpiteet eivät ole lainvastaisia, joten esitetty väite on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

24 Koska kantajat ovat hävinneet asian kokonaisuudessaan, ne olisi velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan.

Edellä esitetystä seuraa kuitenkin, että kantajat ovat voineet perustellusti katsoa kärsineensä vahinkoa asetuksen N:o 120/67/ETY täytäntöönpanosäännöstön säilyttämisestä muuttumattomana.

Näin ollen kunkin asianomaisen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja asian selvittämistoimista aiheutuneet oikeudenkäyntikulut on jaettava tasan kantajien ja vastaajien kesken.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanteet hylätään.

2) Kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

3) **Todistajien kuulemisesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut jaetaan tasan kantajien ja vastaajien kesken.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Julistettiin Luxemburgissa 2 päivänä kesäkuuta 1976.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti