YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
4 päivänä lokakuuta 1979 *

Asiassa 238/78,

Ireks-Arkady GmbH, Kulmbach (Saksan liittotasavalta), edustajanaan asianajotoimisto Fritz Modest & Co., Hampuri, prosessiosoite Luxemburgissa c/o J. Jansen-Housse, 21 rue Aldringen,

kantajana,

vastaan

Euroopan talousyhteisö, jota edustavat sen toimielimet

1. Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehenään neuvoston oikeudellisen yksikön päällikkö D. Vignes, avustajinaan saman yksikön oikeudellinen neuvonantaja B. Schloh ja hallintovirkamies A. Brautigam, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja J. N. Van den Houten, 2 place de Metz,

2. Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään komission oikeudellinen neuvonantaja J. H. Bourgeois, avustajanaan komission oikeudellisen yksikön virkamies J. Sack, prosessiosoite Luxemburgissa c/o komission oikeudellinen neuvonantaja M. Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

vastaajina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa vaaditaan vahingonkorvausta ETY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti H. Kutscher, jaostojen puheenjohtajat J. Mertens de Wilmars ja Mackenzie Stuart sekä tuomarit P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait ja T. Koopmans,

julkisasiamies: F. Capotorti,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Asian kantaja on vaatinut, että Euroopan talousyhteisö, edustajinaan neuvosto ja komissio, velvoitetaan ETY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan nojalla korvaamaan vahinko, jota kantaja väittää kärsineensä sen vuoksi, että quellmehlin (lämpökäsittelyllä esiliisteröidyn jauhon) tuotantotuet on lakkautettu vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 120/67 muuttamisesta 29.4.1974 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1125/74 (EYVL N:o L 128, 10.5.1974, s. 12).

2 Hampurin Finanzgerichtin esittämään ennakkoratkaisupyyntöön yhdistetyissä asioissa 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel & Co. ja Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. vastaan Hauptzollamt Hamburg-St. Annen sekä Diamalt AG vastaan Hauptzollamt Itzehoe, 19.10.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 1753) yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että nyt esillä olevat neuvoston asetusten säännökset eivät vastanneet yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksia, siltä osin kuin quellmehlin ja turvotetun tärkkelyksen tuotantotukia kohdeltiin sanotuissa säännöksissä eri tavoin. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi lausunut, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla toimivaltaisten toimielinten asiana oli toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tämän asiantilan korjaamiseksi.

3 Tämän tuomion jälkeen leivontaan tarkoitetun quellmehlin tuotantotukia on muutettu vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 2727/75 muuttamisesta 22.5.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1125/78 (EYVL N:o L 142, 30.5.1978, s. 21). Tuotantotuen määrä on vahvistettu neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1127/78, joka on annettu ja julkaistu samoina päivinä kuin asetus (ETY) N:o 1125/78 (EYVL N:o L 142, s. 24). Nämä kaksi asetusta ovat tulleet voimaan kolmantena päivänä sen jälkeen kun ne on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Asetuksen (ETY) N:o 1125/78 1 artiklan viimeisen alakohdan ja asetuksen (ETY) N:o 1127/78 6 artiklan mukaan tukea on asianosaisten pyynnöstä kuitenkin myönnetty 19.10.1977 lähtien eli takautuvasti siitä päivästä lähtien, jona yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomionsa edellä mainituissa ennakkoratkaisuasioissa.

4 Kantaja vaati siten korvausta vahingosta, joka hänelle on aiheutunut tuotantotuen puuttumisesta asetuksen (ETY) N:o 1125/74 alkuperäisen soveltamispäivän 1.8.1974 ja 19.10.1977 välisenä aikana. Vahinko muodostuu niiden tulojen menetyksestä, jotka määrältään vastaavat tukia, joita kantajalle olisi suoritettu, jos quellmehlin tuotantoa olisi tuettu samoin perustein kuin tärkkelystä.

Tutkittavaksi ottaminen

5 Komissio on vastustanut kanteen tutkittavaksi ottamista vedoten siihen, että kantajan korvausvaatimus on perustunut Albert Ruckdeschel & Co. -nimisen yrityksen kantajalle siirtämään oikeuteen. Albert Ruckdeschel & Co. on valmistanut kyseessä olevana ajanjaksona quellmehliä sellaisia määriä, että sillä olisi ollut oikeus vaatia korvausta siltä saamatta jääneistä kyseisistä tuista. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Kantaja on vahvistanut, että sen korvausvaatimus perustuu sen kanssa samaan yritysryhmään kuuluvan Albert Ruckdeschel & Co:n sille yritysryhmän sisäisten järjestelyjen yhteydessä siirtämään oikeuteen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että siirronsaajalla on tällaisissa olosuhteissa mahdollisuus vedota kyseiseen siirrettyyn oikeuteen ja nostaa kanne tämän oikeuden toteuttamiseksi, koska asiassa saatu selvitys ei anna aihetta katsoa tätä mahdollisuutta käytetyn väärin.

6 Neuvosto ja komissio ovat vastaajina lisäksi esittäneet prosessiväitteen, jonka mukaan kantajan olisi saadakseen vaatimansa tuet pitänyt nostaa tukien suorittamista koskeva kanne kansallisissa tuomioistuimissa kansallisia toimi-

valtaisia viranomaisia vastaan. Tätä prosessiväitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä. Vaikka yhteisön säädöksiin perustuvaa suorituskannetta ei voidakaan nostaa ETY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla, kantajan tässä tapauksessa esittämiä vaatimuksia ei voida pitää maksusuorituksia koskevina, vaan kysymys on vaatimuksesta sellaisen vahingon korvaamiseksi, jonka on esitetty aiheutuneen yhteisöjen tuomioistuimen 19.10.1977 antamassa tuomiossa oikeudenvastaiseksi vahvistetusta tilanteesta. Tämän tapauksen osalta on lisäksi selvää, että yhteisöjen tuomioistuimen kyseisen tuomion mukaisesti kansallinen tuomioistuin ei olisi voinut hyväksyä tällaista suorituskannetta sen vuoksi, että yhteisön lainsäädännössä ei ole sellaisia säädöksiä, joiden perusteella kansalliset viranomaiset voisivat maksaa vaaditut suoritukset.

7 Myöskään sitä komission esittämää prosessiväitettä ei voida hyväksyä, jonka mukaan kanteen todellinen päämäärä, maksamatta jääneiden tukien saaminen, on saavutettavissa ainoastaan antamalla uusi asetus ja että koska kantaja ei ole voinut tavoitella tätä päämääräänsä ETY:n perustamissopimuksen 173 ja 175 artiklojen mukaisilla kanteilla, sillä ei olisi mahdollisuutta tähän myöskään 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla nostetun korvauskanteen avulla. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, viimeksi mainituissa artikloissa määrätään korvauskanteesta itsenäisenä oikeussuojakeinona. Näin ollen kantajan esittämät vaatimukset on käsiteltävä korvauskanteen käsittelyjärjestyksessä. Jos ne ovat hyvin perusteltuja, ne voidaan hyväksyä ilman, että vastaajien olisi tarpeen ryhtyä uusiin lainsäädäntötoimiin.

Pääasia

8 Aiemmin 19.10.1977 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että quellmehlin tuotantotukien lakkauttaminen 1.8.1974 lähtien samalla kuin turvotetun tärkkelyksen tuki säilytettiin ei vastannut yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksia. Tuomiosta ilmenee, että tämä asiantila koski ainoastaan quellmehliä sen perinteisessä käyttötarkoituksessa ihmisravinnon tuotannossa eli leivonnassa. Juuri tämä käyttötarkoitus antaa oikeuden asetuksilla (ETY) N:o 1125/78 ja (ETY) N:o 1127/78 uudelleen käyttöön otettuihin tukiin, eivätkä käsiteltävänä olevan asian asianosaiset tätä kiistäkään. Kun tukien lakkauttaminen on näin ollen todettu lainvastaiseksi, tässä asiassa on ensiksi tarkasteltava kysymystä, onko tällä tavoin todettu lainvastaisuus omiaan aiheuttamaan yhteisölle ETY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun vastuun.

9 Yhteisön säädöksistä aiheutuvan oikeustilan toteaminen lainvastaiseksi ei itsessään ole riittävä peruste kyseisen vastuun syntymiselle. Yhteisöjen tuomioistuin on jo vahvistanut tämän yhdistetyissä asioissa 83/76 ja muut, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe ym. vastaan neuvosto ja komissio, 25.5.1978 antamassaan tuomiossa (Kok. 1978, s. 1209). Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin viittaa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan yhteisö voi olla vahingonkorvausvastuussa talouspoliittisten valintojen tekemistä edellyttävästä lainsäädäntötoimestaan ainoastaan, jos kyseessä on riittävän ilmeinen ylemmänasteisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen. Ottaen huomioon ne periaatteet, jotka jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä sääntelevät julkisen vallan vastuuta vahingoista, joita yksityisille aiheutuu lainsäädäntötoimista, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kun lainsäädäntötoimeen liittyy laaja harkintavalta, joka on välttämätön yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseksi, yhteisö voi olla vahingonkorvausvastuussa ainoastaan poikkeuksellisesti eli silloin, kun asianomainen toimielin on ylittänyt selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetetut rajat.

10 Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on tullut siihen johtopäätökseen, että neuvosto on vakavalla ja selkeällä tavalla ylittänyt ne rajat, joita sen on noudatettava käyttäessään harkintavaltaansa yhteisen maatalouspolitiikan alalla. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin kiinnittänyt huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

11 Ensiksi on otettava huomioon, että ETY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettu yhdenvertaisuusperiaate, joka kieltää kaiken syrjinnän maatalouden yhteisessä markkinajärjestelyssä, on erityisen tärkeä osa niitä yhteisön oikeussääntöjä, joiden tarkoituksena on suojata yksityisten etuja. Toiseksi, tässä tapauksessa kyseisen periaatteen vastaisen menettelyn vaikutukset ovat kohdistuneet suppeaan ja selkeästi rajattavissa olevaan elinkeinonharjoittajien ryhmään. Itse asiassa quellmehlin tuottajien määrä yhteisössä vaikuttaakin hyvin pieneltä. Lisäksi kantajan itselleen aiheutuneeksi esittämän vahingon laajuus ylittää kyseiselle alalle ominaiset taloudelliset riskit. Neuvosto on lopuksi vuonna 1974 ilman riittäviä perusteluja keskeyttänyt quellmehlin ja maissitärkkelyksen tuottajien yhdenvertaisen kohtelun, jota on tätä ennen noudatettu vilja-alan yhteisestä markkinajärjestelystä lähtien.

12 Näiden syiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että yhteisölle on syntynyt vastuu sen vuoksi, että quellmehlin tuet on lakkautettu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1125/74 seurauksena.

13 Seuraavaksi on arvioitava quellmehlin tuottajille heihin kohdistetusta syrjinnästä aiheutunutta vahinkoa. Kantajan vaatimusten perustana oleva vahinko on saanut alkunsa siitä, että neuvosto on lakkauttanut tuet, joita olisi pitänyt maksaa quellmehlin tuottajille, jos heitä olisi kohdeltu yhdenvertaisesti tärkkelyksen tuottajien kanssa. Näiden tukien määrä muodostaa näin ollen laskentaperustan kärsityn vahingon arvioimista varten.

14 Neuvosto ja komissio ovat vastustaneet tätä vahingon laskentamenetelmää ja esittäneet, että quellmehlin tuottajat ovat estäneet tai olisivat voineet estää itselleen aiheutuvan vahingon siirtämällä tukien lakkauttamisesta heille koituvan vahingon myyntihintoihinsa. Korvausvastuuta koskevaa kannetta harkittaessa tällaista väitettä ei periaatteessa voida hylätä perusteettomana. Onkin myönnettävä, että siinä tapauksessa, että tukien lakkauttaminen on tosiasiallisesti siirretty tai olisi voitu siirtää hintoihin, vahingon määrää ei voitaisi laskea niin, että se vastaa maksamatta jääneiden tukien määrää. Tällaisessa tapauksessa hintojen nostaminen korvaisi tukien myöntämättä jäämisestä tuottajalle aiheutuneen vahingon.

15 Kantaja on puolestaan kiistänyt mahdollisuuden siirtää vahinko hintoihin. Kilpailevien tukia saavien tärkkelyksen tuottajien vuoksi se on valinnut markkinakäyttäytymisekseen quellmehlin myymisen tappiollisesti markkinoidensa säilyttämiseksi ennemmin kuin hintojen korottamisen markkinoidensa menettämisen uhalla. Kantajan mukaan neuvoston ja komission esiintuomat hintojen korotukset aiheutuvat maissin kynnyshinnan noususta ja tuotantokustannusten kasvusta.

16 Tilastotietojen ja asianosaisten esittämien väitteiden perusteella ei voida todeta, että kantaja on tosiasiallisesti siirtänyt tai olisi tosiasiallisesti voinut siirtää tukien lakkauttamisesta sille aiheutuneen vahingon myyntihintoihinsa.

17 Näin ollen kantajalle aiheutuneesta vahingosta suoritettava korvaus on määrättävä vastaavan suuruiseksi kuin tuet, joita tälle olisi maksettu, jos 1.8.1974 ja 19.10.1977 välisenä aikana maissin käyttö quellmehlin valmistuksessa olisi oikeuttanut samoihin tukiin kuin maissin käyttö tärkkelyksen valmistuksessa.

18 Kantaja on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle asiakirja-aineistoa selvityksenä korvaukseen oikeuttavista quellmehlin määristä ja niistä maksamatta jääneiden tukien suuruudesta. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan menettelyn tässä vaiheessa voi ottaa kantaa näiden selvitysten oikeellisuuteen. Yhteisöjen tuomioistuimen on siis välituomiollaan vahvistettava perusteet,

joiden mukaisesti kantajalle suoritettavat korvaukset on määritettävä, ja jätettävä korvausten suuruuden täsmentäminen asianosaisten yhteisesti sovittavaksi tai, jos tällaista sopimusta ei tehdä, yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Korkovaatimus

19 Kantaja on lisäksi vaatinut, että yhteisö velvoitetaan maksamaan 6 prosentin korko 1.12.1977 lähtien eli siitä päivästä, josta alkaen yhteisö on ollut vastuussa maksamattomista tuista.

20 Koska kysymyksessä oleva vaatimus liittyy 215 artiklan toisen kohdan mukaiseen yhteisön sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen, vaatimusta on tarkasteltava suhteessa kyseisessä määräyksessä tarkoitettuihin jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisiin yleisiin periaatteisiin. Tämän perusteella korkovaatimus on yleensä esitettävissä. Kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamat perusteet vahingon määrän arvioimiseksi, korkojen maksamisvelvoite syntyy tämän tuomion antamisajankohdasta lähtien sen vuoksi, että tässä tuomiossa vahvistetaan vahingonkorvausvelvollisuuden olemassaolo. Sovellettava korkotaso on asianmukaista määrittää 6 prosentiksi.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on tehnyt seuraavan välipäätöksen:

1) Euroopan talousyhteisö velvoitetaan maksamaan Ireks-Arkady GmbH:lle, kotipaikka Kulmbach, korvaus, joka vastaa niiden tukien määrää, jotka tällä yrityksellä olisi ollut oikeus saada leivontaan tarkoitetun quellmehlin tuotannosta, jos 1.8.1974 ja 19.10.1977 välisenä aikana maissin käyttö quellmehlin valmistuksessa olisi oikeuttanut samoihin tukiin kuin maissin käyttö tärkkelyksen valmistuksessa.

2) Maksettaville määrille on suoritettava 6 prosentin vuotuista korkoa tämän tuomion julistamispäivästä lähtien.

3) Asianosaiset ilmoittavat yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisellä sopimuksella vahvistamansa korvauksen määrän kahdentoista kuukauden kuluessa tuomion julistamispäivästä.

4) Ellei sopimusta tehdä, asianosaiset esittävät yhteisöjen tuomioistuimelle samassa määräajassa omat ehdotuksensa korvauksen määrästä.

5) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä lokakuuta 1979.

A. Van Houtte
kirjaaja

H. Kutscher
presidentti