JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL

16 päivänä huhtikuuta 2002 [1]

Sisällys

I — Johdanto I-11360

II — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamat tosiseikat I-11360

III — Asiaa koskevat oikeussäännöt I-11361

IV — Asioiden käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa I-11365

A — Asian T-79/96 käsittely I-11365

B — Asian T-260/97 käsittely I-11366

C — Asian T-117/98 käsittely I-11366

V — Asianosaisten vaatimukset ja valitusperusteet I-11367

VI — Yksittäiset valitusperusteet I-11368

A — Ensimmäinen valitusperuste: Kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen komission päätöksen osalta, jolla komissio kieltäytyi toteuttamasta asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohtaan perustuvia toimenpiteitä (asia T-117/98) . I-11368

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut I-11369

2. Asian arviointi I-11370

B — Toinen valitusperuste: Asetuksen N:o 404/93 30 artiklan virheellinen soveltaminen (asiat T-79/96 ja T-260/97) I-11374

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut I-11374

2. Asian arviointi I-11375

a) Vaikeuksien syy I-11376

b) Vaikeuksien vakavuus I-11378

C — Kolmas valitusperuste: Asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset (asia T-117/98) I-11381

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

D — Yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun edellytykset (asia T-260/97) . I-11381
1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut I-11381
2. Asian arviointi I-11382
a) Neuvoston esittämien perusteiden tutkittavaksi ottaminen I-11382
b) Neuvoston esittämien perusteiden perusteltavuus I-11385
VII — Oikeudenkäyntikulut I-11388
VIII — Ratkaisuehdotus I-11389

I Johdanto

1. Komission esillä olevassa asiassa tekemä valitus koskee yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-79/96, T-260/97 ja T-117/98 8.6.2000 antamaa tuomiota.[2] Kyseisessä tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi muun muassa, että komissio on rikkonut sille kuuluvia velvoitteita sillä, että se on kahden banaaneja tuovan italialaisen yrityksen eli Camarin ja Ticon hyväksi jättänyt ryhtymättä tiettyihin banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93[3] (jäljempänä asetus N:o 404/93) mukaisiin toimenpiteisiin. Asiassa T-260/97 komissio velvoitettiin korvaamaan se vahinko, joka Camarille aiheutui kyseisestä toimenpiteestä kieltäytymisestä.

2 — Yhdistetyt asiat T-79/96, T-260/97 ja T-117/98, Camar ja Tico v. komissio ja neuvosto, tuomio 8.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2193).

3 — EYVL L 47, s. 1, muutettu useaan otteeseen.

II Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamat tosiseikat

2. Asiaan liittyvät tosiseikat ovat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion mukaan seuraavat:[4]

Italialainen sijoituskonserni De Nadai perusti vuonna 1983 kantajan eli Camar Srl:n tuomaan Somaliasta peräisin olevia banaaneja Italiaan. Vuoteen 1994 asti se oli ainoa ja vuoteen 1997 asti merkittävin tällaisten banaanien tuoja. Banaaninviljely Somaliassa saavutti vuosina 1984—1990 parhaan kehitysvaiheensa 90 000—100 000 tonnin vuosituotannolla. Osa tästä tuotannosta tuotiin Eurooppaan (51 921 tonnia vuonna 1988, 59 388 tonnia vuonna 1989 ja 57 785 tonnia vuonna 1990) ja Camar toi näitä banaaneja erityisesti Italiaan (45 130 tonnia vuonna 1990). Somaliassa syttyi 31.12.1990 sisällissota, joka keskeytti Camarin tavanomaisen tuonnin.

4 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitut yhdistetyt asiat T-79/96, T-260/97 ja T-117/98, tuomion 20—25 ja 27 kohta.

Camar jatkoi toimituksia Italian markkinoille tämän sodan alusta aina siihen asti, kun yhteinen markkinajärjestely tuli voimaan vuoden 1993 heinäkuussa hankkimalla banaanit tietyistä AKT-maista, Kamerunista ja Sous-le-Vent-saarilta sekä tietyistä kolmansista maista, joista se oli tuonut banaaneja jo vuodesta 1988 lähtien. Camar sai vuoden 1993 heinäkuusta, jolloin yhteinen markkinajärjestely otettiin käyttöön, vuoden 1997 loppuun A-luokan todistuksia. Vuonna 1997 Camar sai A-luokan tuontitodistuksia 7 545,723 tonnin määrälle ja B-luokan tuontitodistuksia 2 140,718 tonnin määrälle. [5] Tämän ajanjakson aikana kantajan Somaliasta tuomat banaanimäärät kasvoivat vuonna 1993 noin 482 tonniin, 1 321 tonniin vuonna 1994, 14 140 tonniin vuonna 1995 ja 15 780 tonniin vuonna 1996. Somalialaisten banaanien arvioitu tuotantomäärä vuodelle 1997 oli noin 60 000 tonnia, mutta vaikeiden sääolojen ja muun toimivan sataman kuin Mogadishun sataman puuttuessa Somaliasta lähtöisin oleva vienti rajoittui 21 599 tonniin, joista Camar piti kaupan 12 000 tonnia.

Yhteisen markkinajärjestelyn voimaantulon jälkeen Camar vaati useaan otteeseen komission virkamiehiä korottamaan kolmansien maiden banaanien kiintiötä määrällä, joka vastaa asetuksessa N:o 404/93 säädetyn somalialaisten banaanien perinteisen määrän (60 000 tonnia) ja niiden määrien erotusta, jotka Camar todella toi tai saattoi tuoda yhteisöön, ja myöntämään sille näiden määrien erotusta vastaavat todistukset.

III Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Asiaa koskevat oikeussäännöt ovat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion mukaan seuraavat: [6]

4. Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetulla neuvoston *asetuksella (ETY) N:o 404/93* korvattiin aikaisemmat kansalliset järjestelmät kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa koskevalla yhteisellä järjestelmällä. Tässä asetuksessa, sellaisena kuin se oli voimassa käsiteltävinä oleviin asioihin liittyvien tosiseikkojen aikaan, säädettiin kolmansista maista ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioista (AKT-maat) lähtöisin oleville banaaneille vahvistettavasta vuosittaisesta tariffikiintiöstä. Kyseisen asetuksen 15 artiklassa, josta tuli 15 a artikla sen jälkeen, kun sitä muutettiin maatalousalalla Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi tarvittavista mukautuksista ja siirtymäjärjestelyistä 22 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3290/94, [7] eroteltiin perinteiset AKT-banaanit ja muut

5 — Ks. tältä osin asiaa koskevissa oikeussäännöissä esitetyt huomautukset asetuksen N:o 404/93 19 artiklan osalta.

6 — Ks. 1—12 ja 15—19 kohta.

7 — EYVL L 349, s. 105.

kuin perinteiset AKT-banaanit sen mukaan, kuuluvatko ne niihin asetuksen N:o 404/93 liitteessä vahvistettuihin määriin, jotka on perinteisesti tuotu AKT-maista yhteisöön. Somalian osalta perinteisen tuonnin määräksi oli vahvistettu 60 000 tonnia.

5. Asetuksen N:o 404/93 [8] 18 artiklan 1 kohdassa vahvistettiin kolmansien maiden banaanien ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonnin tariffikiintiöksi 2,1 miljoonaa tonnia (nettopaino) vuodelle 1994 ja 2,2 miljoonaa tonnia (nettopaino) seuraaville vuosille. Tämän tariffikiintiön rajoissa kolmansien maiden banaanien tuonnista perittiin maksu, joka oli 75 ecua tonnilta, ja muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuonti tapahtui tullitta. Lisäksi 18 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädettiin, että tariffikiintiön ulkopuolella tapahtuvasta tuonnista, olipa kyse muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tai kolmansien maiden banaanien tuonnista, perittiin yhteisen tullitariffin perusteella laskettu maksu.

6. Mainitulla tavalla vahvistettu tariffikiintiö jaettiin asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdassa siten, että 66,5 prosenttia vahvistettiin sellaisten toimijoiden luokalle, jotka olivat pitäneet kaupan kolmansien maiden banaaneja tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja (A-luokka), 30 prosenttia sellaisten toimijoiden luokalle, jotka olivat pitäneet kaupan yhteisön banaaneja tai perinteisiä AKT-banaaneja (B-luokka) ja 3,5 prosenttia sellaisten yhteisöön sijoittautuneiden toimijoiden luokalle, jotka olivat alkaneet pitää kaupan vuodesta 1992 alkaen muita kuin yhteisön banaaneja tai muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja (C-luokka).

7. Asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan vuoden 1993 toisen vuosipuoliskon aikana kukin toimija sai todistukset vuosina 1989—1991 kaupan pidetyn vuosittaisen keskimäärän puolikkaan perusteella.

8. Asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 4 kohdassa säädettiin, että tilanteessa, jossa tariffikiintiötä korotettaisiin, käytettävissä oleva lisämäärä jaettaisiin mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille toimijoiden luokille.

9. Asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaan yhteisön tuotannosta ja kulutuksesta sekä tuonnista ja viennistä oli laadittava arvio vuosittain. Arviota voitiin tarkistaa markkinointivuoden aikana tarvittaessa ja erityisesti tuotanto- tai tuontiedellytyksiin vaikuttavien erityisolojen vaikutusten huomioonottamiseksi.

8 — Sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna asetuksella N:o 3290/94.

10. Asetuksen N:o 404/93 18 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa säädettiin mahdollisuudesta korottaa kiintiötä 16 artiklassa tarkoitetun arvion perusteella, ja siinä viitattiin kyseistä korotusta koskevan menettelyn osalta asetuksen 27 artiklaan.

11. Mainitun asetuksen 20 artiklassa annettiin komissiolle toimivalta antaa ja tarkistaa 16 artiklassa tarkoitettu arvio ja antaa yhteisön ja kolmansien maiden välistä kaupankäyntiä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

12. Asetuksen N:o 404/93 30 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"Jos heinäkuusta 1993 alkaen on tarpeen helpottaa erityistoimenpiteillä siirtymistä ennen tämän asetuksen voimaantuloa olevista järjestelmistä tämän asetuksen järjestelmään, erityisesti merkittävien vaikeuksien voittamiseksi, komissio toteuttaa kaikki tarpeellisina pitämänsä siirtymätoimenpiteet 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen."

13. Saman asetuksen 27 artiklassa komissiolle annettiin toimivalta päättää asetuksen täytäntöönpanoa koskevista toimenpiteistä niin kutsuttua hallintokomiteamenettelyä käyttäen.

14. Banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä oli käsiteltävänä oleviin asioihin liittyvien tosiseikkojen tapahtuma-aikaan säädetty 10.6.1993 annetulla komission *asetuksella N:o 1442/93.*[9] Kyseisen asetuksen 4 ja 5 artiklan mukaan tariffikiintiö jaettiin A-luokan toimijoiden välillä (66,5 prosenttia) niiden kolmansien maiden banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien määrien perusteella, joita kyseiset toimijat olivat pitäneet kaupan sitä vuotta, jolle tariffikiintiö oli vahvistettu, edeltävää vuotta edeltäneiden kolmen vuoden aikana. Tariffikiintiö jaettiin B-luokan toimijoiden (30 prosenttia) välillä puolestaan niiden yhteisön banaanien tai perinteisten AKT-banaanien määrien perusteella, joita oli pidetty kaupan sellaisen viiteajanjakson aikana, joka oli laskettu samalla tavalla kuin A-luokan viiteajanjakso.

15. Asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ja asetuksen N:o 1442/93 4 ja 5 artiklan säännösten nojalla viiteajanjakso siirtyi vuosittain vuodella eteenpäin. Tästä seurasi, että kun vuonna 1993 tapahtuvan viennin osalta viiteajanjakso kattoi vuodet 1989, 1990 ja 1991, vuonna 1997 se kattoi vuodet 1993, 1994 ja 1995.

16. Komissio antoi useita asetuksia vuosina 1994—1996 sen jälkeen, kun trooppiset hirmumyrskyt Debbie, Iris, Luis ja Marilyn

9 — EYVL L 142, s. 6.

olivat vahingoittaneet Martiniquen, Guadeloupen, Saint Vincentin ja Grenadiinien, Saint Lucian ja Dominican banaanitarhoja. [10]

Näillä asetuksilla oli päätetty tariffikiintiön korotuksesta ja annettu yksityiskohtaiset säännöt kyseisen lisämäärän jakamisesta niiden toimijoiden välillä, jotka edustivat ryhmittymänä tai suoraan niitä banaanintuottajia, joille kyseiset hirmumyrskyt olivat aiheuttaneet vahinkoja. Kyseiset jakosäännöt poikkesivat siitä perusteesta, josta oli säädetty asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 4 kohdassa.

17. Komissio antoi kyseiset asetukset asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan ja 20 ja 30 artiklan perusteella.

18. Asetusten antaminen perusteltiin korostamalla sitä, että kyseiset trooppiset hirmumyrskyt olivat aiheuttaneet merkittäviä vahinkoja Martiniquen ja Guadeloupen yhteisön alueilla sekä Saint Vincentin ja Grenadiinien, Saint Lucian ja Dominican AKT-maissa, että nämä poikkeukselliset olosuhteet vaikuttaisivat vahingoittuneiden alueiden tuotantoon useiden kuukausien ajan, että ne vaikuttaisivat tuntuvasti tuontiin ja yhteisön markkinoille suunnattuihin toimituksiin ja että tämä saattaisi merkitä huomattavaa markkinahintojen nousua tietyillä yhteisön alueilla.

19. Asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn tariffikiintiön korotusjärjestelmän osalta komissio totesi kyseisten asetusten neljännessä perustelukappaleessa seuraavaa:

"Tariffikiintiön mukauttamisen avulla olisi voitava varmistaa riittävät toimitukset yhteisön markkinoille — — ja maksaa korvaus toimijoille, jotka edustavat ryhmittymänä tai suoraan vahinkoja kärsineitä banaanintuottajia, jotka kaiken lisäksi ovat vaarassa menettää pysyvästi perinteiset markkinansa yhteisön markkinoilla, jos asianmukaisia toimenpiteitä ei toteuteta."

10 — Banaanien tuontia koskevan tariffikiintiön lisämäärän poikkeuksellisesta myöntämisestä vuodeksi 1994, vuoden 1995 ensimmäiseksi vuosineljännekseksi ja vuoden 1995 toiseksi vuosineljännekseksi hirmumyrsky Debbien johdosta 16.11.1994, 7.3.1995 ja 23.5.1995 annetut komission asetukset N:o 2791/94, N:o 510/95 ja N:o 1163/95 (EYVL L 296, s. 33; EYVL L 51, s. 8 ja EYVL L 117, s. 12); banaanien tuontia koskevan tariffikiintiön lisämäärän poikkeuksellisesta myöntämisestä vuoden 1995 neljänneksi vuosineljännekseksi, vuoden 1996 ensimmäiseksi vuosineljännekseksi ja vuoden 1996 toiseksi vuosineljännekseksi hirmumyrskyjen Iris, Luis ja Marilyn johdosta 6.10.1995, 25.1.1996 ja 3.5.1996 annetut komission asetukset N:o 2358/95, N:o 127/96 ja N:o 822/96 (EYVL L 241, s. 5; EYVL L 20, s. 17 ja EYVL L 111, s. 7).

20. Viidennessä perustelukappaleessa komissio totesi seuraavaa:

"Toteutettavien toimenpiteiden on oltava asetuksen — — N:o 404/93 30 artiklan mukaisesti luonteeltaan erityisiä ja tilapäisiä; ennen uuden yhteisen markkinajärjestelyn voimaantuloa 1 päivänä heinäkuuta 1993 olemassa olleisiin kansallisiin markkinajärjestelyihin kuului toimenpiteitä, joilla varmistettiin pakottavissa tapauksissa tai edellä mainittujen hirmumyrskyjen kaltaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa markkinoiden hankinta muilta tavarantoimittajilta, kuitenkin niin, että kyseisten poikkeuksellisten tapausten uhriksi joutuneiden toimijoiden edut turvattiin."

IV Asioiden käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa

21. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti yhdistää asiat T-79/96, T-260/97 ja T-117/98 25.3.1999 antamallaan määräyksellä, jossa se totesi asioiden olevan läheisessä yhteydessä keskenään.

A *Asian T-79/96 käsittely*

22. Kantaja lähetti 24.1.1996 komissiolle EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 232 artikla) tarkoitetun kehotuksen tehdä ratkaisu niistä vaatimuksista, joita se oli esittänyt markkinointivuoden 1996 osalta. Koska Camar ei saanut minkäänlaista vastausta säädetyssä määräajassa, se nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 28.5.1996 toimittamallaan kannekirjelmällä laiminlyönti- ja vahingonkorvauskanteen.

23. Asiassa T-79/96 Camar vaati muun muassa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— toteaa, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa ja EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohtaa (josta on muutettuna tullut EY 34 artiklan 2 kohta), koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä, jotta kantaja olisi voinut ratkaista ne toimitusongelmat, jotka sille aiheutuivat Somalian kriisistä

— toteaa, että komission on vastaisuudessa toteutettava asianmukaiset toimenpiteet

— velvoittaa komission korvaamaan sen vahingon, joka kantajalle on tästä laiminlyönnistä aiheutunut.

24. Asiassa T-79/96 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komissio on jättänyt täyttämättä banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 30 artiklan mukaiset velvoitteensa, koska se ei ole kantajan osalta toteuttanut kyseisessä artiklassa tarkoitettuja tarpeellisia toimenpiteitä. Vahingonkorvauskanne jätettiin tutkimatta.

B *Asian T-260/97 käsittely*

25. Asiassa T-260/97 Camar vaati, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— kumoaa 17.7.1997 tehdyn komission päätöksen, jolla hylättiin kantajan vaatimus siirtymätoimenpiteistä banaanien tuontikiintiöjärjestelmän osalta

— velvoittaa komission korvaamaan vahingon, jonka kantaja on kärsinyt ja tulee kärsimään sen seurauksena, ettei komissio ottanut huomioon B-luokan tuontitodistusten määrää laskiessaan kantajan normaalia viitemäärää, joka on Somalian sisällissodan syttymistä välittömästi edeltävän kolmivuotiskauden viitemäärä

— toissijaisesti velvoittaa neuvoston maksamaan vahingonkorvausta siitä, ettei se ole antanut asetuksessa N:o 404/93 erityissäännöksiä, joilla voitaisiin reagoida kantajan tilanteen kaltaisiin tilanteisiin.

26. Asiassa T-260/97 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi 17.7.1997 tehdyn komission päätöksen, jolla komissio hylkäsi asetuksen N:o 404/93 30 artiklaan perustuvan kantajan hakemuksen.

27. Lisäksi komissio velvoitettiin korvaamaan se vahinko, joka kantajalle aiheutui 17.7.1997 tehdystä päätöksestä. Komissio velvoitettiin korvaamaan 90 prosenttia ja neuvosto 10 prosenttia oikeudenkäyntikuluista kyseisessä asiassa.

C *Asian T-117/98 käsittely*

28. Kantajina olevat yhtiöt Camar ja Tico vaativat 5.3.1998 päivätyllä kirjeellä komissiota asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti mukauttamaan tariffikiintiötä vuoden 1998 kahdelle ensimmäiselle vuosineljännekselle ottaen huomioon vuoden 1996 Somaliasta lähtöisin olevan tuonnin, koska saatavilla olevien somalialaisten banaanien määrät olivat vähentyneet El Niño -nimellä tunnetun sääilmiön takia, joka oli vuoden

1997 lokakuusta vuoden 1998 tammikuuhun vahingoittanut Somalian banaaniviljelmiä.

29. Komissio ilmoitti kyseisille kahdelle yhtiölle kirjeellä, joka oli päivätty sekä 23.4. että 24.4.1998, ettei se aikonut hyväksyä tariffikiintiön mukauttamista koskevaa vaatimusta. Komission virkamiehet eivät nimittäin olleet huomanneet minkäänlaista vajausta toimituksissa yhteisön markkinoille vuoden 1997 toisen vuosipuoliskon tai vuoden 1998 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana. Yhtiöiden vaatimuksen osalta ei ollut myöskään mahdollista erotella sääolojen aiheuttamia vahinkoja muista somalialaisten banaanien vientiä koskevista vaikeuksista, jotka johtuivat muun muassa lastausrakenteista ja alkeellisista kuljetusoloista.

30. Asiassa T-117/98 kantajat Camar ja Tico vaativat muun muassa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— kumoaa komission päätöksen, jolla hylätään kantajien vaatimus banaanien tuontia koskevan tariffikiintiön mukauttamisesta asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti

— velvoittaa komission maksamaan niille vahingonkorvausta.

31. Asiassa T-117/98 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi 23.4.1998 tehdyn komission päätöksen, jolla komissio hylkäsi asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohtaan perustuvan kantajien hakemuksen. Vahingonkorvauskanne jätettiin tutkimatta.

V Asianosaisten vaatimukset ja valituperusteet

32. Komissio haki ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon muutosta yhteisöjen tuomioistuimelta ja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion

— katsoo, että asiassa T-79/96 nostettu kanne sekä asiassa T-260/97 nostettu kumoamis- ja vahingonkorvauskanne on perusteeton

— jättää asiassa T-117/98 nostetun kanteen perusteettomana tutkittavaksi ottamatta

— velvoittaa yhdistettyjen asioiden T-79/96, T-260/97 ja T-117/98 kantajat korvaamaan tästä oikeudenkäynnistä ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olleesta oikeudenkäynnistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

33. Komissio vetoaa valituksensa tueksi seuraaviin valitusperusteisiin:

34. Asioiden T-79/96 ja T-260/97 osalta komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 404/93 30 artiklan soveltamisedellytyksiä (toinen valitusperuste).

35. Asian T-117/98 osalta komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut virheellisesti toimenpiteestä kieltäytymisen vuoksi nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista (ensimmäinen valitusperuste) ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytyksiä (kolmas valitusperuste).

36. Neuvosto, joka oli vastaajana asiassa T-260/97, väittää vastinekirjelmässään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut virheellisesti yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun edellytyksiä ja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota muutetaan ja että Camar ja Tico velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

37. Ranskan tasavalta, joka tuki väliintulijana komission sekä komission ja neuvoston vaatimuksia asioissa T-79/96 ja T-260/97, vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antama tuomio kumotaan, kanteet hylätään ja Camar ja Tico velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

38. Camar ja Tico sekä Italian tasavalta, joka tuki väliintulijana Camarin ja Ticon vaatimuksia asiassa T-79/96, vaativat, että valitus hylätään ja komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Yksittäiset valitusperusteet

A *Ensimmäinen valitusperuste: Kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen komission päätöksen osalta, jolla komissio kieltäytyi toteuttamasta asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohtaan perustuvia toimenpiteitä (asia T-117/98)*

39. Tässä yhteydessä asiassa on kysymys siitä, että Camar ja Tico riitauttivat

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa komission päätöksen, jolla se kieltäytyi antamasta asetusta. Tällaisessa tapauksessa valittajien on osoitettava kyseisen asetuksen koskevan niitä suoraan ja erikseen, vaikkei sitä olisikaan osoitettu niille.

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

40. *Komissio*, *neuvosto* ja *Ranskan hallitus* väittävät, että ottamalla kumoamiskanteen tutkittavaksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin poikkesi omasta oikeuskäytännöstään ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

41. Näiden asianosaisten mielestä on selvää, että Camarin vaatima toimenpide eli kolmansista maista ja muista kuin perinteisistä AKT-maista lähtöisin oleville banaaneille vahvistettavan tuontikiintiön korottaminen olisi voitu toteuttaa ainoastaan yleisellä ja abstraktilla toimella eli normatiivisella toimella, joka voidaan oikeuskäytännön mukaan riitauttaa vain sillä edellytyksellä, että tietyllä varmuudella voidaan määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä ja henkilöllisyys, joihin tätä toimea tiettynä ajankohtana sovelletaan. Tämä arviointi tehdään tosiasiallisesti ja oikeudellisesti objektiivisen tilanteen perusteella, joka määritetään kyseisen toimen tavoitteen mukaan.

42. Komissio, neuvosto ja Ranskan hallitus huomauttavat, ettei yrityksen nostaman kanteen tutkittavaksi ottamista voida asettaa riippumaan siitä, millainen markkina-asema kyseisellä yrityksellä on. Koska markkinat kehittyvät, perustamissopimuksessa vahvistettujen oikeussuojakeinojen käyttäminen riippuisi muutoin markkinoiden epävarmuustekijöiden arvioinnista. Merkittävimpien yritysten osalta tämä johtaisi niiden suosimiseen, mikä on syrjintäkiellon vastaista.

43. Neuvosto väittää lisäksi, että jos olosuhteet tosiasiallisesti olisivat vaatineet asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tariffikiintiön sopeuttamista, komissiolla ei olisi ollut velvollisuutta antaa lisämääriä somalialaisten banaanien tuojille. Toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antamansa tuomion 96 kohdassa todennut, Camar ja Tico eivät olisi hyötyneet pääasiallisesti asetuksesta, jonka komissio kieltäytyi antamasta.

44. *Camar* ja *Tico* sekä *Italian hallitus* huomauttavat, että muutoksenhaun yhteydessä ei voida riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen johtopäätöksiä sellaisen kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen osalta, joka koskee komission päätöstä olla soveltamatta asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohtaa, koska näissä johtopäätöksissä tukeudutaan tosiseikkoihin, jotka koskevat molempien yritysten asemaa markkinoilla.

45. Asianosaiset väittävät toissijaisesti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on

soveltanut asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä oikein. Tältä osin ne huomauttavat erityisesti, että jos komissio olisi hyväksynyt vaaditut toimenpiteet, sen olisi tariffikiintiön korottamisen lisäksi täytynyt myös säätää erityisistä ehdoista lisämäärien antamisen osalta, mistä Camar ja Tico olisivat hyötyneet.

2. Asian arviointi

46. Tämä valitusperuste koskee kysymystä siitä, arvioiko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista virheellisesti ja erityisesti sitä, sovelsiko se virheellisesti EY 230 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua perustetta, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä erikseen.

47. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkastelee antamansa tuomion 96 kohdassa sitä, onko kyseisessä asiassa kysymys sellaisesta tosiasiallisesta tilanteesta, jonka perusteella komission asetuksessa olisi erotettu Camar ja Tico kaikista muista henkilöistä, joita asia koski. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pitää ratkaisevan tärkeänä sitä, että vuoteen 1997 asti Camar oli suurin Somaliasta peräisen olevien banaanien tuoja ja vuoden 1997 neljännestä vuosineljännestä alkaen Tico. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että Somalian tulvista aiheutunut saatavilla olevien somalialaisten banaanien määrien pienentyminen "vaikutti" "näin ollen merkittävästi" kyseisiin yrityksiin. Tämän perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee, että nämä yritykset olisivat myös pääasiallisesti hyötyneet tariffikiintiön korotuksesta.

48. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että näiden seikkojen perusteella voitiin todeta, että komission kieltäytyminen mukauttamasta tariffikiintiötä ei vaikuttanut Camariin ja Ticoon "samalla tavalla kuin mihin tahansa muuhun somalialaisten banaanien tuojaan, vaan se koski niitä sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erotetaan kaikista muista samoilla markkinoilla toimivista taloudellisista toimijoista."

49. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa on se, että kantaja erottuu tunnusomaisten erityispiirteiden tai erityisen tosiasiallisen tilanteen perusteella kaikista muista. [11]

50. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on ensinnäkin katsottava olevan oikeassa siinä, ettei kyseinen toimi vaikuttanut Camariin ja Ticoon samalla tavalla kuin muihin yrityksiin. Tämä koskee kuitenkin myös muita yrityksiä siltä osin kuin jokin erityinen toimi, tässä tapauksessa tariffikiintiön mukauttamatta jättäminen, ei vaikuta eri yrityksiin samalla tavalla, vaikka niiden markkinaosuudet olisivatkin saman suuruiset.

51. EY 230 artiklan 4 kohdan asianmukaisen soveltamisen osalta merkityksellistä

11 — Ks. tältä osin asia C-451/98, Antillean Rice Mills v. neuvosto, tuomio 22.11.2001 (Kok. 2001, 49 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

on pikemminkin tietty *oikeudellinen* vaikutus. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut banaanien tuojien osalta seuraavaa: [12]

"Tästä seuraa se, että riidanalainen asetus koskee kantajia ainoastaan sellaisina objektiivisesti todettavina taloudellisina toimijoina, jotka pitävät kaupan kolmansista maista peräisin olevia banaaneja, samoin perustein kuin kaikkia muitakin samassa tilanteessa olevia taloudellisia toimijoita."

52. Se, että Camar ja Tico erottuivat muista, pitää tosin siltä osin paikkansa, että asetus koski heitä erityisesti, mutta merkityksellisempää on pikemminkin se, voidaanko tällaista "tilannetta" pitää yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ratkaisevana arviointiperusteena. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tukeudutaankin kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista arvioitaessa nimenomaisesti toimen vaikutuksiin, [13] tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että ratkaisevaa olisi yksinomaan taloudelliseen asemaan vaikuttaminen.

53. Myöskään se, että Camar ja Tico olivat suurimmat banaanien tuojat, ei yksin riitä. Asiassa Extramet [14] annetun tuomion mukaan on lisäksi oltava olemassa seikkoja, joiden nojalla kantajan voidaan katsoa olevan sellaisessa "erityisessä tilanteessa, jonka perusteella se erottuu kaikista muista — — ", joita ei kuitenkaan ole osoitettu nyt esillä olevassa asiassa.

54. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa asiassa Codorniu annetusta tuomiosta omaksutun laajan tulkinnan [15] vastaisesti sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että kyseistä tuomiota on tulkittava suppeasti. [16]

55. Näin ollen on korostettava sitä, että asiassa Codorniu antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin piti ratkaisevana tiettyjen oikeuksien omistamista ja niiden tosiasiallista käyttämistä. [17] Se, että ratkaisevan tärkeitä ovat tietyt oikeudet eikä taloudellinen asema, käy ilmi sekä ennen asiassa Codorniu annettua tuomiota asiassa Deutz [18] annetusta tuomiosta sekä

12 — Asia T-47/95, Terres rouges ym. v. komissio, tuomio 9.4.1997 (Kok. 1997, s. II-481, 46 kohta).

13 — Ks. tältä osin Canedo, "L'intérêt à agir dans le recours en annulation du droit communautaire", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2000, s. 451, 491.

14 — Asia C-358/89, Extramet v. neuvosto, tuomio 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2501, 17 kohta).

15 — Asiassa Codorniu annetun tuomion laajan tulkinnan osalta ks. Arnull, "Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu", *Common Market Law Review*, 2001, s. 7, 43; Denis Waelbroeck, Denis Fosselard, *Common Market Law Review*, 1995, s. 257, 266 ja sitä seuraavat sivut; Nihoul, "La recevabilité des recours en annulation introduits par un particulier à l'encontre d'un acte communautaire de portée générale", 1994, s. 171, 184; Vandersanden, "Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées", *Cahiers de droit européen*, 1995, s. 535, 544.

16 — Tämän tulkinnan osalta ks. esim. julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotus asiassa C-321/95 P, Greenpeace Council v. komissio (Kok. 1998, s. I-1651, ratkaisuehdotuksen 91 kohta).

17 — Asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1853, Kok. Ep. XV, s. I-177, 21 kohta), joka koski rekisteröidyn tavaramerkin käyttämistä tietystä kuohuviinistä.

18 — Asia 26/86, Deutz ja Gelderman v. neuvosto, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 941).

asiassa Asocarne annetusta tuomiosta, jossa tukeuduttiin nimenomaisesti asiassa Codorniu annettuun tuomioon. Asiassa Asocarne annetussa tuomiossa jätettiin kumoamiskanne tutkittavaksi ottamatta nimenomaisesti sillä perusteella, että direktiivillä ei "loukata mitään — — erityistä oikeutta". [19]

56. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi asiassa Terres rouges antamassaan tuomiossa vastaavasti seuraavaa:

"Asetus — — koskee siten kaikkia sellaisia tuojia, jotka haluavat tuoda banaaneja Norsunluurannikolta, ja se, että kantajat tuovat tällä hetkellä suuren osan Norsunluurannikon banaanituotannosta, ei ole mitenkään poikkeuksellinen tilanne, joka erottaisi nämä tuojat muista tuojista." [20]

57. Tämän perusteella voidaan päätellä, että asiavaltuuden kannalta merkityksellistä ei ole se, millaisia määriä yritys tuo maahan.

58. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi todennut asiassa Van Parys [21] antamassaan tuomiossa, että "se, että toimi vaikuttaa taloudellisesti kantajaan enemmän kuin sen kilpailijoihin, ei riitä siihen, että toimi koskisi sitä erikseen".

59. Tästä seuraa, että vaikka toimi vaikuttaisikin taloudellisesti Camariin ja Ticoon enemmän kuin niiden kilpailijoihin, niillä ei silti ole asiavaltuutta.

60. Asiassa Boralux antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin eväsi asiavaltuuden antamisen sellaisessakin tilanteessa, jossa oli kysymys käytännössä ainoista talouden toimijoista, jotka harjoittivat kyseisten säännösten kohteena ollutta taloudellista toimintaa. [22]

61. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös asiassa Sadam, "että vaikka asetus N:o 2613/97 kohdistui voimaantuloajankohtanaan käytännössä ainoastaan valittajiin, koska kyse oli Italian eteläalueen sokerijuurikkaan tuottajista, tämä ei yksinään riitä perusteeksi sille, että asetuksen katsottaisiin koskevan valittajia erikseen." [23]

19 — Asia C-10/95 P, Asocarne v. neuvosto, määräys 23.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4149, 43 kohta).

20 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia T-47/95, tuomion 47 kohta.

21 — Asia T-11/99, Van Parys NV ym. vastaan komissio, määräys 15.9.1999 (Kok. 1999, s. II-2653, 50 kohta).

22 — Asia C-209/94 P, Boralux ym. v. neuvosto, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-615, 29 kohta).

23 — Asia C-41/99 P, Sadam ym. v. neuvosto, tuomio 31.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4239, 29 kohta).

62. Vaikka oletettaisiin, että siitä, että komissio ei hyväksynyt tiettyjä toimenpiteitä, aiheutui Camarille ja Ticolle vakavia seurauksia, tämä ei yksin riitä. Asiassa Antillean Rice Mills antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin edellytti lisäksi sitä, "että kyseiset suojatoimenpiteet olisivat kohdistuneet kantajaan tämän erityispiirteiden takia, joiden perusteella se erottuu kaikista muista talouden toimijoista." [24]

63. Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lähtevät näin ollen antamissaan tuomioissa siitä, että taloudelliset intressit eivät ole asiassa Codorniu annetussa tuomiossa tarkoitettuja erityisiä oikeuksia. [25]

64. Tällä perusteella voidaan päätellä, että yrityksellä ei ole asiavaltuutta yksinomaan sillä perusteella, että tietty toimi vaikuttaa sen kilpailuasemaan, vaikka tällainen vaikuttaminen olisikin yksittäisessä tapauksessa erityisen vakavaa.

65. Komissio ja neuvosto ovat perustellusti huomauttaneet, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käyttämä tulkinta arviointiperusteesta, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä erikseen, on epäkäytännöllinen ja oikeusvarmuuden kannalta kohtalokas. Tällainen asiavaltuus riippuisi markkinaosuuden vaihteluista, ja sitä olisi näin ollen arvioitava eri ajankohtina eri tavalla. Lisäksi sellaisellakaan yrityksellä, joka sijoittuisi heti markkinajohtajan jälkeen, ei olisi asiavaltuutta. Suoraan tai välillisesti markkinavoimaan perustuvasta perusteesta olisi lisäksi seurauksena se, että suuria ja pieniä yrityksiä kohdeltaisiin eri tavalla. [26]

66. Edellä kuvatussa oikeuskäytännössä omaksutun kannan ja sitä koskevien pohdintojen vastaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti ilmeisesti ratkaisevana sitä, että Camar ja Tico olivat tiettynä ajankohtana banaanien merkittävimmät tuojat. Tällaisessa näkemyksessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tukeutuu kuitenkin seikkaan, joka ei — ainakaan tähänastisen — vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voi olla ratkaiseva. Asiavaltuuden saaminen ei nimittäin riipu yksinomaan siitä, vaikuttaako jokin toimi tiettyyn yritykseen enemmän kuin muihin eli onko vaikutuksessa ainoastaan asteeroja.

67. Tältä kannalta ei ole eroa myöskään sillä, että Camarilla oli merkittävin markkina-asema pitemmän ajanjakson ajan eikä ainoastaan tiettynä ajankohtana.

68. Koska Camarilla ja Ticolla ei ole asiaan Codorniu verrattavaa — asian ratkaisun

24 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-451/98, tuomion 54 kohta.

25 — Asia C-351/99 P, Eridania ym. v. neuvosto, määräys 28.6.2001 (Kok. 2001, s. I-5007, 63 kohta).

26 — Moitinho de Almeida, "Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles reflexions sur l'expression 'la concernent — — individuellement'", *Festschrift Ulrich Everling, 1995*, nide 1, s. 849, 863.

kannalta merkityksellistä — oikeudellisesti suojattua asemaa, asiassa Codorniu tehtyä ratkaisua ei voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa.

69. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei näin ollen ole soveltanut EY 230 artiklan 4 kohtaa oikein, tämä valitusperuste on hyväksyttävä. Tällä perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin päättää, että asiassa T-117/98 nostettu kanne olisi pitänyt jättää tutkimatta ja kumoaa tuomion.

B *Toinen valitusperuste: Asetuksen N:o 404/93 30 artiklan virheellinen soveltaminen (asiat T-79/96 ja T-260/97)*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

70. *Komissio* ja *Ranskan hallitus* moittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta [27] siitä, että se tyytyi ainoastaan toteamaan, että asetuksen N:o 404/93 voimaantuloa edeltänyt Italian järjestelmä oli huomattavasti joustavampi, eikä arvioinut tämän vanhan lainsäädännöllisen tilanteen konkreettisia vaikutuksia Camarin asemaan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi täytynyt tutkia erityisesti sitä, olisiko Camar voinut tähän vanhaan järjestelmään tukeutuen voittaa ne vaikeudet, jotka liittyivät Somaliasta tapahtuneeseen tuontiin vuosina 1995 ja 1996.

71. Komissio ja Ranskan hallitus väittävät lisäksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lähtee virheellisesti siitä, että taloudellisen toiminnan jatkuminen eli "toiminnan jatkumiseen kohdistuva vaara" [28] ei ole välttämätön edellytys asetuksen N:o 404/93 30 artiklan soveltamiselle ja että komission on puututtava asiaan myös muissa tapauksissa. Komissio ja Ranskan hallitus tukeutuvat tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa T. Port antaman tuomion 43 kohtaan, [29] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Sitä vastoin asetuksen 30 artiklan perusteella komissiolla on mahdollisuus säännellä ja tarpeen mukaan sen edellytetään sääntelevän kohtuuttomia tilanteita, jotka johtuvat siitä, että kolmansista maista peräisin olevien banaanien tai muiden kuin perinteisten AKT-banaanien tuojat joutuvat niiden toiminnan jatkumista uhkaaviin vaikeuksiin, — — ".

72. *Camar* ja *Tico* sekä *Italian hallitus* väittävät komission olettavan virheellisesti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tutkinut Italiassa voimassa ollutta vanhaa lainsäädännöllistä tilannetta siltä osin, olisiko Camar sen perusteella voinut voittaa sille vuosina 1995 ja 1996 aiheutuneet vaikeudet.

27 — Tuomion 140 kohta.

28 — Tuomion 151 kohta.

29 — Asia C-68/95, T. Port, tuomio 26.11.1996 (Kok. 1996, s. I-6065).

73. Camar ja Tico sekä Italian hallitus tulkitsevat lisäksi asiassa T. Port annettua tuomiota komission näkemyksestä poikkeavalla tavalla siltä osin kuin ne katsovat, että kyseisessä tuomiossa ei ole kysymys siitä, koskeeko jokin asetuksen N:o 404/93 30 artiklan soveltamisedellytyksistä toimijan toiminnan jatkumiseen kohdistuvaa vaaraa, vaan tuomiossa verrataan pikemminkin asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa ja 16 artiklan 3 kohtaa toisiinsa. Tuomion 43 kohta on näin ollen ymmärrettävä asiassa T. Port esitetyn ennakkoratkaisukysymyksen perusteella.

2. Asian arviointi

74. Aluksi on korostettava, että asetuksen N:o 404/93 30 artikla ei ole erikoisuus yhteisön maatalouslainsäädännössä. Muissa markkinajärjestelyissä on vastaavia säännöksiä. [30]

75. Komission näkemyksen mukaan asetuksen N:o 404/93 30 artiklaan sisältyy kaksi edellytystä: ensinnäkin vaikeuksien on aiheuduttava siirtymisestä vanhasta järjestelmästä uuteen ja toiseksi vaikeuksien on oltava sellaisia, että ne vaarantavat toiminnan jatkumisen.

76. Komission mainitsemat edellytykset eivät kuitenkaan käy yhtä selvästi ilmi asetuksen N:o 404/93 30 artiklan sanamuodosta. Se, että vaikeuksien on aiheuduttava siirtymisestä vanhasta lainsäädännöllisestä tilanteesta uuteen, voidaan kuitenkin päätellä siitä, että komission toteuttamien toimenpiteiden tavoitteena on "helpottaa — — siirtymistä".

77. Niiden "vaikeuksien" osalta, jotka kyseisillä toimenpiteillä on tarkoitus voittaa, asetuksen N:o 404/93 30 artikla on muotoiltu epäselvästi siltä osin kuin "vaikeuksien" voittamisen voidaan sanan "erityisesti" vuoksi ymmärtää tarkoittavan myös ainoastaan esimerkkiä soveltamisalueesta siirtymisen helpottamiseksi. Tällaisen näkemyksen vastaisena voidaan kuitenkin pitää saksankielisessä versiossa käytettyä konjunktiota "ja", josta voidaan päätellä, että kysymys on kahdesta kumulatiivisesta edellytyksestä. Joissakin kieliversioissa tämä "ja" [31] kuitenkin puuttuu ja/tai koko "vaikeuksia" koskeva lause on sijoitettu pilkkujen väliin. [32]

30 — Ks. esim. rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen N:o 136/66 43 artikla (EYVL P 172, s. 3025) ja humala-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun neuvoston asetuksen N:o 1696/71 23 artikla (EYVL L 175, s. 1).

31 — Tämä koskee mm. tanskankielistä, ranskankielistä, portugalinkielistä ja ruotsinkielistä versiota.

32 — Tämä koskee kaikkia kieliversioita saksankielistä versiota lukuun ottamatta. Espanjankielisessä versiossa ilmaus on sijoitettu virkkeen loppuun.

78. Vastaavasta perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin, että komission toteuttamien toimenpiteiden tavoitteena on vaikeuksien voittaminen. [33]

79. Asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa on vastaavasti tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen [34] ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen [35] oikeuskäytännössä siten, että sitä sovelletaan molempien soveltamisedellytysten (vaikeuksien tietty syy ja vakavuus) täyttyessä.

80. Tyhjentävän esityksen antamiseksi muistutettakoon, että asetuksen N:o 404/93 30 artiklan soveltaminen edellyttää lisäksi sitä, että komission toteuttamat toimenpiteet ovat tarpeellisia. [36]

81. Lopuksi on huomautettava, että yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytännön [37] mukaan asetuksen N:o 404/93 30 artiklan tavoitteena ei ole ainoastaan vaikeuksien voittaminen sisämarkkinoilla eli yleisistä ongelmista sääntéleminen vaan tavoitteena on myös säännellä konkreettisia yksittäistapauksia. [38]

a) Vaikeuksien syy

82. Koska asetuksen N:o 404/93 30 artikla koskee vakiintuneen oikeuskäytännön [39] mukaan ainoastaan sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on niiden vaikeuksien voittaminen, jotka ovat aiheutuneet siirtymisestä vastaavasta kansallisesta lainsäädännöllisestä tilanteesta kyseisellä asetuksella luotuun markkinajärjestykseen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi täytynyt tarkastella asiaa vastaavalla tavalla.

83. Tällaiseen tarkasteluun sisältyy oleellisena osana vanhan ja uuden lainsäädännöllisen tilanteen vertailu, erityisesti siltä osin kuin niissä säädetään mahdollisuuksista vaikeuksien voittamiseksi.

33 — Perustelukappaleessa säädetään osittain seuraavaa: "Tämän vuoksi olisi säädettävä komission mahdollisuudesta toteuttaa kaikki tarvittavat siirtymätoimenpiteet — — vaikeuksien voittamiseksi."

34 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia C-68/95, tuomion 43 kohta.

35 — Asia T-612/97, Cordis v. komissio, tuomio 28.9.1999 (Kok. 1999, s. II-2771, 46 kohta) ja asia T-251/97, T. Port v. komissio, tuomio 28.3.2000 (Kok. 2000, s. II-1775, 69 kohta).

36 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia C-68/95, tuomion 35 kohta ja asia C-442/99 P, Cordis v. komissio, tuomio 27.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6629, 12 kohta).

37 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia C-68/95 ja edellä alaviitteessä 35 mainitut asiat T-612/97 ja T-251/97.

38 — Näin vastoin oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitettyjä kriittisiä näkemyksiä (Pache, "Das Ende der Bananenmarktordnung?", *Europarecht 1995*, 1995, s. 102; Weustenfeld, "Die Bananenmarktordnung der EG und der Handel mit Drittstaaten", 1997, s. 124 ja sitä seuraava sivu); kysymyksen jättää avoimeksi Everling, "Will Europe slip on Bananas?", *Common Market Law Review* 33 (1996), s. 410, 417 ja sitä seuraava sivu; Manservisi, "L'organisazzione comune di mercato nel settore delle banane", *Rivista di diritto agrario*, 1994, s. 73, 84; samaa mieltä on sitä vastoin Zuleeg, "Bananen und Grundrechte — Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit", *Neue Juristische Wochenschrift*, 1997, s. 1201, 1206.

39 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia C-68/95, tuomion 36 kohta; yhdistetyt asiat C-9/95, C-23/95 ja C-156/95, Belgia ja Saksa v. komissio, tuomio 4.2.1997 (Kok. 1997, s. I-645, 24 kohta ja sitä seuraava kohta) ja edellä alaviitteessä 36 mainittu asia C-442/99 P, tuomion 13 kohta.

84. Italiassa voimassa olleen vanhan lainsäädännöllisen tilanteen tarkastelun osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi antamansa tuomion 140 kohdassa seuraavaa:

"Niiden hankintavaikeuksien osalta, joihin kantaja on vedonnut, on ensinnäkin todettava, että asetuksen N:o 404/93 voimaantuloa edeltänyt Italian järjestelmä oli banaanien hankintalähteiden mahdollisen korvaamisen osalta huomattavasti joustavampi kuin yhteisön järjestelmä. Kuten kantaja korostaa, Italian järjestelmässä sallittiin AKT-banaanien tuonti tullitta ilman määrällisiä rajoituksia, mitä komissiokaan ei kiistä. Vaikka Italian järjestelmässä säädettiin kolmansien maiden banaanien tuonnille määrällinen kiintiö, toimijat saattoivat käyttää tätä kiintiötä hyväkseen ilman, että aikaisempina vuosina tuotujen banaanien määriä tai alkuperää olisi otettu huomioon. Asetuksella N:o 404/93 käyttöön otetussa banaanialan yhteisessä markkinajärjestelyssä sitä vastoin säädetään toisaalta, että AKT-banaaneja voidaan tuoda yhteisön markkinoille tullitta ainoastaan siihen saakka, kunnes perinteiset määrät tai tariffikiintiö ovat täyttyneet, ja toisaalta, että kukin toimija voi saada tuontitodistuksia ainoastaan banaanien alkuperän mukaan (yhteisö, perinteiset AKT-maat, kolmannet maat ja muut kuin perinteiset AKT-maat) ja viiteajanjaksona tuotujen määrien keskimäärän perusteella. On todettava, että yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönotto merkitsi niiden tuontimahdollisuuksien rajoittamista, joista oli säädetty asetusta N:o 404/93 edeltäneessä Italian säännöstössä."

85. Näistä selvityksistä käy ilmi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki ainakin abstraktin oikeusvertailun vanhan ja uuden lainsäädännöllisen tilanteen välillä.

86. Asetuksen N:o 404/93 30 artiklan tavoitteesta käy kuitenkin ilmi, että kyseisen säännöksen soveltaminen edellyttää sitä, että syynä vaikeuksiin on siirtyminen uuteen järjestelmään. Koska tätä säännöstä on poikkeussäännöksenä tulkittava suppeasti,[40] yleiset eli abstraktit oikeudelliset vaikeudet eivät riitä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on pikemminkin tutkittava sitä, onko konkreettisella hakijalla eli toimijalla, jota kyseinen toimi koskee, vanhasta järjestelmästä uuteen järjestelmään siirtymisestä aiheutuvia vaikeuksia, ja kuinka laajoja nämä vaikeudet ovat. Näin ollen on välttämätöntä osoittaa, että toimijalla on konkreettisia vaikeuksia, ja että siirtymisen ja näiden toimijalle aiheutuneiden konkreettisten vaikeuksien välillä on syy-yhteys.

40 — Asia T-252/97, Dürbeck v. komissio, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. II-3031, 70 kohta) oikeuskäytäntöviittauksineen.

87. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tältä osin todennut antamansa tuomion 142 ja 143 kohdassa seuraavaa:

" — — Komissio on istunnossa myöntänyt, että Camarille saattoi aiheutua vaikeuksia yhteisön järjestelmän voimaantulon takia.

Näin ollen on todettava, että vaikka banaanien hankintaa koskevat kantajan vaikeudet liittyvät Somaliassa vuoden 1990 lopussa alkaneeseen sisällissotaan, ne ovat välitön seuraus yhteisen markkinajärjestelyn käyttöönotosta, koska kyseinen järjestelmä on todellisuudessa aiheuttanut sen, että Camarilla aikaisemman Italian järjestelmän mukaan ollut mahdollisuus korvata somalialaisten banaanien vähentynyt tarjonta on objektiivisesti katsoen pienentynyt merkittävällä tavalla."

88. Kun otetaan huomioon se, ettei vaikeuksien syiden arvioimiselle voida asettaa liian suuria vaatimuksia, voidaan lähtökohtana pitää sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on osoittanut riittävästi, että vaikeudet liittyivät uuden järjestelmän käyttöönottoon. [41]

89. Täydellisyyden vuoksi todettakoon, että EY 225 artiklasta ja EY:n tuomioistuimen perussäännön 51 artiklasta seuraa, että muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymyksiä koskevilta osin. "Näin ollen ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämään ratkaisun perusteeksi asetettavan tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämä arviointi ei ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin." [42] Näin ollen asiaa voidaan tutkia vain oikeuskysymyksiä koskevilta osin.

b) Vaikeuksien vakavuus

90. Asetuksen N:o 404/93 30 artiklan sisältämän toisen edellytyksen osalta asiassa on myös ensiksi lähdettävä kyseisen säännöksen sanamuodosta.

91. Kuten Camar ja Tico sekä Italian hallitus perustellusti väittävät, asetuksen N:o 404/93 30 artiklassa puhutaan ainoastaan "merkittävistä vaikeuksista" [43] (particolari difficoltà). Useiden kieliversioiden [44] mukaisesti tämän voitaisiin ymmärtää tarkoittavan sitä, että vaikeuksien on oltava tuntuvia.

41 — Ks. edellä alaviitteessä 36 mainittu asia C-442/99 P, tuomion 19 kohta.

42 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia C-442/99 P, tuomion 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

43 — Hollanninkielisen version tavoin.

44 — Tämä koskee esim. englanninkielistä, ranskankielistä, portugalinkielistä ja ruotsinkielistä versiota.

92. Tässä yhteydessä esiin tulee näin ollen kysymys siitä, mistä rajasta alkaen vaikeuksia voidaan luonnehtia "merkittäviksi" asetuksen N:o 404/93 30 artiklan mukaisesti.

93. Yksittäisten toimijoiden osalta asiassa on kyse siitä, kuinka vakavasti toimen on koskettava kyseistä yritystä,[45] jotta komissiolla on velvollisuus toteuttaa toimenpiteet.

94. Jos oletetaan, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa T. Port antamassaan tuomiossa käyttämät käsitteet "kohtuuttomat tilanteet" tai "toiminnan jatkumista uhkaavat vaikeudet" perustuvat kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen vastaavaan muotoiluun ja pidetään samalla mielessä se, että yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä antamat vastaukset rajoittuvat sille esitettyihin kysymyksiin, voidaan tästä päätellä, että "kohtuuttomat tilanteet" tai "toiminnan jatkumista uhkaavat vaikeudet" täyttävät asetuksen N:o 404/93 30 artiklassa esitetyt edellytykset.

95. Asiassa T. Port annettua tuomiota voidaan toisaalta tulkita siten, että siinä ei anneta sellaista vastausta, jota voitaisiin soveltaa muihin asioihin kuin kyseisen asian pääasiaan. Tällaisen tulkinnan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lähtee siitä, että asetuksen N:o 404/93 30 artiklan soveltaminen ei ole rajoitettu ainoastaan asiassa T. Port esillä olleiden kaltaisiin tosiseikkoihin eli "kohtuuttomiin tilanteisiin" tai "toiminnan jatkumista uhkaaviin vaikeuksiin".

96. Asiassa T. Port annettua tuomiota voidaan toisaalta tulkita myös siten, että tuomio ei koske yksinomaan jotakin erityistä tilannetta, vaan siinä määritetään yleinen arviointiperuste,[46] jonka mukaan asetuksen N:o 404/93 30 artikla koskee ainoastaan "kohtuuttomia tilanteita" tai "toiminnan jatkumista uhkaavia vaikeuksia".

97. Jälkimmäisen olettamuksen omaksumisesta huolimatta epäselvää on kuitenkin vielä se, mitä "kohtuuttomilla tilanteilla" tai "toiminnan jatkumista uhkaavilla vaikeuksilla" tarkoitetaan. Epäselvää on erityisesti se, onko asiassa komission väittämän mukaisesti aina kyse kyseisen taloudellisen toimijan toiminnan jatkumisesta. Käsitteet "kohtuuttomat tilanteet" ja "toiminnan jatkumista uhkaavat vaikeudet" ovat laajempia kuin komission mainitsema tilanne, jossa on kyse taloudellisen toiminnan jatkumisesta.

45 — Ks. julkisasiamies Elmerin esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa C-68/95, ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

46 — Tällainen arviointiperuste käy ilmi ainakin edellä alaviitteessä 35 mainitun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-251/97 antaman tuomion 69 kohdasta); ks. myös edellä alaviitteessä 35 mainitussa asiassa T-612/97 annetun tuomion 46 kohta, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa C-68/95 määritettyihin perusteisiin.
Camarin ja Ticon näkemysten vastaisesti myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asioissa Cordis ja T. Port antamat tuomiot ovat merkityksellisiä siltä osin kuin niissä määritetään — ainakin — yleinen arviointiperuste sille, kuinka vakavia vaikeuksien on vähintään oltava. Asioiden erilaiset tosiseikat eivät muuta tilannetta millään tavalla.

98. Asiassa T. Port annetussa tuomiossa on kyse tilanteesta, jossa toimijan vaikeudet eivät — nyt esillä olevaan asiaan verrattuna — olleet oleellisesti suurempia. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut kyseisen tuomion 40 kohdassa tältä osin seuraavaa:

"Yhteisön toimielinten puuttuminen asiaan on välttämätöntä *erityisesti*[47], jos siirtyminen yhteiseen markkinajärjestelyyn loukkaa sellaisia yhteisön oikeudessa suojattuja tiettyjen taloudellisten toimijoiden perusoikeuksia kuin omistusoikeutta ja oikeutta vapaaseen ammatinharjoittamiseen."

99. Asiassa T. Port annetussa tuomiossa esitetyistä seuraavista — yleisistä — huomautuksista käy myös ilmi, ettei yhteisöjen tuomioistuin halunnut määrittää arviointiperustetta liian ankaraksi:

"Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi — —, komission tai tarvittaessa neuvoston on kuitenkin puututtava asiaan, jos kansallisista järjestelmistä yhteiseen markkinajärjestelyyn siirtymiseen liittyvät ongelmat sitä edellyttävät." [48]

100. Toimenpiteiden tarpeellisuusperuste on näin ollen ratkaisevan tärkeä sekä toteuttavien toimenpiteiden muodon että vaikeuksien luonteen osalta. Tästä edellytyksestä ei kuitenkaan voida päätellä, että asiassa olisi aina oltava kyse kyseisen taloudellisen toimijan toiminnan jatkumisesta.

101. Kuitenkaan asetuksen N:o 404/93 30 artiklan sanamuodosta kuten myöskään asiassa T. Port annetun tuomion ratkaisevista kohdista ei voida päätellä, että 30 artiklaa voidaan soveltaa vain toimijan toiminnan jatkumista uhkaaviin tilanteisiin. Päinvastoin on niin, että kyseisessä säännöksessä mainittujen "merkittävien vaikeuksien" tulisi riittää. Asiassa on tältä osin kyse epätäsmällisestä oikeudellisesta ilmaisusta, jonka merkitystä ei kuitenkaan edellä esitetyn mukaisesti voida rajoittaa koskemaan ainoastaan toiminnan jatkumista.

102. Tässä yhteydessä ei ole täysin merkityksetöntä muistaa, että komissiolla on asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa soveltaessaan toimenpiteiden toteuttamisvelvollisuudesta huolimatta harkintavalta vaikeuksien arvioinnissa sekä toimenpiteiden määrittämisessä. Tämä harkintavalta kuuluu tosin yhteisöjen tuomioistuimen valvontaan,[49] joka on kuitenkin rajoitettu.

47 — Kursivointi tässä.

48 — Edellä alaviitteessä 29 mainitun tuomion 38 kohta.

49 — Edellä 38 kohta; ks. myös asia T-254/97, Fruchthandelsgesellschaft mbH Chemnitz v. komissio, tuomio 28.9.1999 (Kok. 1999, s. II-2743, 67 kohta) ja edellä alaviitteessä 40 mainitussa asiassa T-252/97 19.9.2000 annetun tuomion 69 kohta.

103. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on selvittänyt merkitykselliset tosiseikat riittävällä tavalla, minkä vuoksi sen oikeudellisia seikkoja koskevat toteamukset eivät perustu oikeudelliseen virheeseen.

104. Tässä yhteydessä on täydennyksenä todettava, ettei valitusasteessa tutkita sitä, millaisissa vaikeuksissa Camar ja Tico tosiasiallisesti olivat.

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää toisen valitusperusteen.

C *Kolmas valitusperuste: Asetuksen N:o 404/93 16 artiklan 3 kohdan soveltamisedellytykset (asia T-117/98)*

106. Koska asiassa T-117/98 esitetty valitusperuste, joka koskee kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen virheellistä arvioimista, on mielestäni hyväksyttävä eli koska Camarilla ja Ticolla ei ole asiavaltuutta, katson, että asiassa ei ole tarpeen tutkia valitusperustetta, jonka kohteena on asian T-117/98 aineellisoikeudellinen puoli.

D *Yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun edellytykset (asia T-260/97)*

1. Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

107. Asiaan T-260/97 liittyvän sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun osalta *komissio* väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion tämä osa on kumottava. Kyseinen tuomion osa (190 ja 191 kohta) perustuu komission mukaan asetuksen N:o 404/93 30 artiklan oikeudellisesti virheelliseen tulkintaan. Asetuksen 30 artiklan rikkominen on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksen mukaan perusta yhteisön vastuulle.

108. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi — kuten tuomion 206 kohdasta ilmenee — , että komission vastuu syntyi, kun se hyväksyi 17.7.1997 tehdyn kielteisen päätöksen.

109. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimella on lisäksi käytettävissään kaikki tosiseikat, jotta se voi ratkaista asian palauttamatta sitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

110. *Neuvosto* arvostelee erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomionsa 206 kohdassa esittämää arviointia,

jonka mukaan erottelu normatiivisiin ja yksittäisiin toimiin on ratkaisevan tärkeä sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteluiden osalta. Asiassa Bergaderm [50] antamassaan tuomiossa, joka tosin annettiin vasta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion jälkeen, yhteisöjen tuomioistuin ei nimittäin tukeutunut tähän erotteluun. Asiassa Bergaderm annetun tuomion mukaan ratkaisevaa on pikemminkin se, millainen harkintavalta toimielimillä on.

111. Koska yhteisön toimielimillä on asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa soveltaessaan laaja harkintavalta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi näin ollen täytynyt arvioida sitä, onko komissio tällaisella lainvastaisuudella rikkonut ilmeisellä ja vakavalla tavalla sellaista säännöstä, jossa myönnetään oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille.

2. Asian arviointi

112. Komission esittämien väitteiden ja niiden perusteluiden osalta on todettava, että ne voivat menestyä vain sillä edellytyksellä, että komission ei voida katsoa toimineen lainvastaisella tavalla eli jos katsotaan, että komissio on soveltanut asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa oikein.

50 — Asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 46 kohta).

113. Kuten edellä jo esitettiin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut kyseisen asetuksen 30 artiklaa oikeudellisesti oikealla tavalla ja on näin ollen myös todennut, että komissio toimi lainvastaisesti. Tästä seuraa, että vastuun syntymistä koskeva välttämätön edellytys toiminnan lainvastaisuudesta täyttyy.

114. Neuvoston vastinekirjelmässään esittämien perusteiden osalta on ensin tutkittava, voidaanko kyseiset perusteet ottaa tutkittaviksi. Tässä yhteydessä on selvitettävä, onko tällöin kyse vastinekirjelmässä esitetystä vastavalituksesta. Neuvosto on nimittäin esittänyt perusteluita, joita se ei ole esittänyt sellaisinaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. [51]

a) Neuvoston esittämien perusteiden tutkittavaksi ottaminen

115. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 2 kohdan mukaan vastineessa ei voida muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta siitä, mikä se oli yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan [52] sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen

51 — Neuvosto ei voinut viitata asiassa Bergaderm annettuun tuomioon, eikä se esittänyt vastaavanlaisia perusteluita.

52 — Yhdistetyt asiat C-280/99 P, C-281/99 P ja C-282/99 P, Moccia Irme ym. v. komissio, tuomio 21.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4717, 67 kohta); asia C-64/98 P, Petrides v. komissio, tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5187, 18 kohta) ja asia C-153/96 P, De Rijk v. komissio, tuomio 29.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2901, 18 kohta).

työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan [53] mukaan asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu kirjallisen käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin. Muussa tapauksessa asianosaisella olisi oikeus laajentaa yhteisöjen tuomioistuimessa kannettaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käsiteltyyn nähden.

116. Myös EY:n tuomioistuimen perussäännön 41 artiklan ensimmäistä kohtaa koskevan oikeuskäytännön soveltaminen tuomion uudelleen käsiteltäväksi ottamista koskevan menettelyn osalta puhuu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Bergaderm antamaa tuomiota koskevien perusteiden tutkimatta jättämisen puolesta. Toisessa asiassa annettu tuomio ei ole peruste tuomion ottamiselle uudelleen käsiteltäväksi. [54] Lisäksi asiassa ei myöskään ole kyse sellaisista tosiseikoista, joita tuomion ottaminen uudelleen käsiteltäväksi edellyttää, eikä erityisesti tosiseikoista, jotka ovat tapahtuneet ennen tuomion antamista uudelleen käsiteltäväksi otettavassa asiassa. [55]

117. Kyseessä olevan tuomion jälkeen annettujen yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden huomioon ottaminen on kiistanalaista myös siltä osin kuin tapahtumien kulku vaikuttaa näiden tuomioiden huomioon ottamiseen oleellisesti. Tapahtumien ajallinen kulku (ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio valitusasteessa) riippuu erityisesti menettelyjen — toisistaan riippumattomasta — kestosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa. Tämän lisäksi on otettava huomioon myös muutoksenhakua koskeva oikeudenkäynti ja sen kesto. Jos asiassa Bergaderm olisi annettu tuomio vasta vastinekirjelmän esittämiselle säädetyn määräajan jälkeen, neuvosto ei olisi voinut viitata kyseiseen tuomioon vastinekirjelmässään. Se, voiko neuvosto vedota johonkin seikkaan suullisesti, riippuu siitä, pidetäänkö asiassa ylipäänsä suullinen käsittely. [56]

118. Tässä yhteydessä ei myöskään voida olettaa, että neuvoston esittämällä perusteella ainoastaan kehitellään jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitettyä perustelua yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [57] mukaisesti.

119. Neuvoston esittämä peruste on nimittäin uusi siltä osin kuin neuvosto arvostelee vastinekirjelmässään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion 205—208 kohtaa eli sen huomautuksia yhteisön vastuusta, joka perustuu niihin lainvastaisuuksiin, joihin komis-

53 — Asia C-136/92 P, komissio v. Brazzelli Lualdi ym., tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-1981, 58 kohta ja sitä seuraava kohta).

54 — Asia T-4/89 Rev, BASF v. komissio, määräys 26.3.1992 (Kok. 1992, s. II-1591, 12 kohta) ja asia C-403/85 Rev, Ferrandi v. komissio, tuomio 19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1215, 13 kohta).

55 — Yhdistetyt asiat C-199/94 P ja C-200/94 P Rev, Inpesca v. komissio, tuomio 5.3.1998 (Kok. 1998, s. I-831, 17 kohta).

56 — Myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käytettävissä oleva mahdollisuus lykätä "asiansa" käsittelyä riippuu siitä, saako se tiedon yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevasta asiasta ja milloin se tällaisen tiedon saa.

57 — Asia C-76/93 P, Scaramuzza v. komissio, tuomio 20.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5173, 18 kohta).

sio on syyllistynyt. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa eli asiassa T-260/97 neuvosto sitä vastoin rajoittui käsittelemään kysymystä mahdollisesta omasta rikkomisestaan ja *vastuustaan*.

120. Näin ollen kysymys on uudesta perustelusta, jota yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [58] mukaan ei voida ottaa huomioon valituksessa. Tämän vuoksi sitä on verrattava ensisijaisesti itsenäiseen perusteeseen, joka esitetään ensimmäisen kerran muutoksenhaun yhteydessä. [59]

121. Rikkomisesta aiheutuvan vastuun syntymisen edellytyksen osalta neuvosto katsoo vastinekirjelmässään, että toimielimillä on esillä olevassa asiassa laaja harkintavalta ja että rikkominen on tämän vuoksi tehtävä selvällä ja vakavalla tavalla. Kuitenkin siltä osin kuin neuvosto ainoastaan toistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämänsä väitteet, väitteet on jätettävä tutkimatta.

122. Se, että neuvoston esittämät perustelut on jätettävä tutkimatta, voidaan johtaa myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Atlanta [60] antamasta tuomiosta, jonka mukaan perusteluja, joilla muutetaan vastuun syytä, on pidettävä uutena perusteena. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä nyt esillä olevassa asiassa, jossa neuvosto vetoaa valitusasteessa muuhun vastuun aiheuttavaan tekoon kuin ensimmäisessä oikeusasteessa.

123. Neuvoston esittämien perusteiden voitaisiin kuitenkin katsoa täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset, jos yhteisöjen tuomioistuin ei pitäisi lähtökohtana yllä mainittua oikeuskäytäntöään vaan perustelisi tutkittavaksi ottamista sillä, että neuvosto esittää vastinekirjelmässään perusteita, joiden nojalla se katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemä arviointi on virheellinen. [61]

58 — Yhteisöjen tuomioistuimen omaksuman suppean kannan mukaan *kaikkia perusteita ei voida ottaa tutkittaviksi* vain sillä perusteella, että ne luokitellaan *perusteluiksi*. Ratkaisevaa on se, sisältyykö kyseiseen perusteluun uusia seikkoja (asia C-450/98 P, IECC v. komissio, tuomio 17.5.2001 (Kok 2001, s. I-3947, 36 kohta)) vai onko asiassa pelkästään kyse perustelun kehittelemisestä (edellä alaviitteessä 57 mainitussa asiassa C-76/93 P 20.10.1994 annettu tuomio). Näillä edellytyksillä julkisasiamies Légerin 12.3.2002 asiassa C-41/00 P esittämän ratkaisuehdotuksen 55 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa korostama erottelu "perusteisiin" ja "perusteluihin" ei sinänsä riitä (ks. edellä alaviitteessä 52 mainitut yhdistetyt asiat C-280/99 P, C-281/99 P ja C-282/99 P, tuomion 64 ja 65 kohta); ks. yleisesti oikeuskäytännön osalta Bölhoff, *Das Rechtsmittelverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, 2001, s. 111 ja sitä seuraavat sivut.
Ongelmaa vaikeuttaa lisäksi se, ettei työjärjestyksen muutoksenhakua koskevien määräysten kaikissa kieliversioissa mainita erikseen "perusteluita". Työjärjestyksen 112 artiklan saksankielisessä versiossa tyydytään mainitsemaan ainoastaan "Rechtsmittelgründe" ja 115 artiklassa "rechtliche Begründung". Työjärjestyksen 117 artiklassa mainitaan vain "Gesichtspunkt", jonka perusteella kumoamista vaaditaan.
Mutta vaikka katsottaisiinkin, että työjärjestyksessä käytetyt käsitteet ja siinä tehty erottelu perustuvat Ranskan hallintolainsäädäntöön, tämä ei tarkoita sitä, että tulkinta on tehtävä tämän oikeusjärjestyksen mukaisesti, koska tämä olisi dynaaminen viittaus kehittyvään kansalliseen oikeusjärjestelmään.

59 — Tällaisten perustelujen tutkittavaksi ottamisen osalta ks. edellä alaviitteessä 52 mainittu asia C-64/98 P, tuomion 18 kohta.

60 — Asia C-104/97 P, Atlanta v. Euroopan yhteisö, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6983, 27 kohta).

61 — Asia C-154/99 P, Politi v. Europäische Stiftung für Berufsbildung, tuomio 29.6.2000 (Kok. 2000, s. I-5019, 12 kohta).

124. Yhteisöjen tuomioistuin voisi näin ollen noudattaa tässä yhteydessä muunlaista, laaja-alaisempaa lähestymistapaa, jollaista se käytti myös asiassa Bergaderm antamassaan tuomiossa. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "riitauttavat ensimmäisellä valitusperusteellaan valituksenalaisen tuomion 50 kohdan, ja — — pyritään osoittamaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että mukauttamisdirektiivi on normatiivinen säädös". [62]

125. Yhteisöjen tuomioistuimella on esillä olevassa asiassa joka tapauksessa mahdollisuus selventää valitusasteessa esitettyjen perustelujen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

b) Neuvoston esittämien perusteiden perusteltavuus

126. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo neuvoston esittämien perusteiden täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset, asiassa on käsiteltävä sitä, ovatko kyseiset perusteet perusteltuja. Tällöin on ensiksi määritettävä yhteisön vastuuseen sovellettava arviointiperuste ja tutkittava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman tuomion osalta sitä, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin soveltanut kyseistä arviointiperustetta oikein. Keskeisimpänä asiana on tällöin lainvastaisuutta koskeva edellytys.

127. Lähtökohtana on pidettävä arviointiperustetta, jonka yhteisöjen tuomioistuin määritti asiassa Bergaderm [63] antamassaan tuomiossa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa seuraavaa:

"44 Jos jäsenvaltion tai kyseessä olevan toimielimen harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon, pelkästään yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen (ks. vastaavasti asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553, 28 kohta).

45 On siis tutkittava, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt nyt esillä olevassa asiassa oikeudellisen virheen, kuten valittajat väittävät, kun se on tutkinut tapaa, jolla komissio on käyttänyt harkintavaltaansa antaessaan mukauttamisdirektiivin."

128. Kyseisestä tuomiosta ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin korostaa jäsenvaltioiden ja yhteisön vastuun samankaltaisuutta. Tästä on osoituksena se, että molemmissa tilanteissa on käytettävä samoja arviointiperusteita.

62 — Edellä alaviitteessä 50 mainittu asia C-352/98 P, tuomion 36 kohta.

63 — Edellä alaviitteessä 50 mainittu asia C-352/98 P.

129. Valtion ja yhteisön vastuun samankaltaisuus kävi kylläkin ilmi jo eräästä aikaisemmasta tuomiosta eli asiassa Dillenkofer [64] annetusta tuomiosta, jossa todetaan seuraavaa:

"25 Yhtäältä yhteisön oikeuden rikkominen on riittävän ilmeistä silloin, kun toimielin tai jäsenvaltio on lainsäädäntövaltaa käyttäessään rikkonut selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetetut rajat (ks. yhdistetyt asiat 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, HNL ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978, Kok. 1978, s. 1209, [Kok. Ep. IV, s. 119,] 6 kohta; em. asiassa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetun tuomion 55 kohta ja asiassa British Telecommunications annetun tuomion 42 kohta), ja toisaalta yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan sinällään katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen silloin, kun jäsenvaltio ei yhteisön oikeutta rikkoessaan ole ollut tilanteessa, jossa se olisi joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja vaan jossa sen harkintavalta on ollut oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon (ks. em. asiassa Hedley Lomas annetun tuomion 28 kohta)."

130. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin erotti toisistaan kaksi tilannetta riittävän ilmeisen rikkomisen osalta: toimivallan käytölle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen sekä tiettyjen edellytysten täyttyessä pelkästään yhteisön oikeuden rikkominen. Ensimmäisen tilanteen osalta yhteisöjen tuomioistuin käsittelee toimielimiä ja jäsenvaltioita samalla tavalla. Toisen tilanteen osalta yhteisöjen tuomioistuin mainitsee — sovellettuna käsiteltävänä olleeseen asiaan — ainoastaan jäsenvaltiot.

131. Asiassa Bergaderm annetussa tuomiossa täydennetään toimielinten ja jäsenvaltioiden välistä rinnastusta pelkästään yhteisön oikeuden rikkomisen osalta.

132. Jos verrataan asiassa Dillenkofer annettua tuomiota asiassa Bergaderm annettuun tuomioon, tuomioiden havaitaan kuitenkin myös eroavan toisistaan ratkaisevalla tavalla. Asiassa Bergaderm annetussa tuomiossa ei ole tehty edellytyksen "ilmeinen ja vakava ylittäminen" osalta asiassa Dillenkofer annetun tuomion 25 kohdassa mainittua rajoitusta lainsäädäntötilanteisiin, jolla yhteisöjen tuomioistuimen omaksuman terminologian mukaan tarkoitetaan yleisten ja abstraktien toimien (pouvoir normatif) käyttöönottamista. Sen sijaan asiassa Bergaderm annetun tuomion 43 kohdassa mainitaan ainoastaan "harkintavallalle asetetut rajat" tai oikeudenkäyntikielellä "limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation".

133. Asiassa Bergaderm annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen ole valitsemallaan muotoilulla rajoittanut

64 — Yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dillenkofer, tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845).

"vakavan ylittämisen" kriteerin soveltamista koskemaan harkintavaltaa ainoastaan tilanteissa, joissa on kyse niin sanotusta lainsäädäntötehtävästä.

134. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta selvästi ja yksiselitteisesti seuraavaa:

"46 Tältä osin on todettava, että se, onko toimielimen toimenpide yleinen vai yksittäinen, ei ole määräävää kriteeri kyseessä olevan toimielimen harkintavallan rajojen määrittämiseksi."

135. Kuten asiassa Bergaderm annetun tuomion 46 kohdan kaikista kieliversioista käy ilmi, erottelulla yleisiin ja yksittäisiin toimenpiteisiin ei ole näin ollen enää merkitystä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käyttänyt tällaista tulkintaa myös muissa asioissa. [65]

65 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 ja T-225/99, Comafrica ja Dole Fresh v. komissio, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. II-1975, 136 kohta) ja asia T-155/99, Dieckmann & Hansen v. komissio, tuomio 23.10.2001 (Kok. 2001 45 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

136. Asiassa Bergaderm annetussa tuomiossa käytetyn ilmauksen mukaan ratkaisevan tärkeää on yksinomaan se, millainen harkintavalta kyseisellä toimielimellä on, ja millä tavalla se on toimivaltaansa käyttänyt. Tämä on siis se peruste, jota on sovellettava toimielinten toimenpiteiden lainvastaisuutta arvioitaessa.

137. Esillä olevassa asiassa tämä tarkoittaa sitä, että komission toimien osalta merkityksellistä ei ole se, onko kyseisiä toimia luonnehdittava yleisiksi vai yksittäisiksi.

138. Tästä ei kuitenkaan voida vielä päätellä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamansa tuomion 206 kohdassa esittämä arviointi toimien lainvastaisuudesta oli virheellinen ja että se olisi välttämättä päätynyt toisenlaiseen johtopäätökseen, jos se olisi soveltanut asiassa Bergaderm annetussa tuomiossa käytettyjä perusteita.

139. Vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menettelytavasta poiketen ratkaisevan tärkeää ei olisikaan komission toimien luonne vaan yksinomaan se, millainen toimivalta komissiolla oli, johtopäätöksenä voi yhtä hyvin olla se, että komission toiminta oli lainvastaista.

140. Jos on selvää, että komission "harkintavalta on oleellisesti vähentynyt tai jopa olematon", lainvastaisuuden toteamiseen riittää pelkästään yhteisön oikeuden rikkominen. Tässä ratkaisuehdotuksessa omaksutun näkemyksen mukaan (eli suppea harkintavalta) komissio — kuten edellä esitettiin — ei ole soveltanut asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa oikein, jolloin pelkästään yhteisön oikeuden rikkomista koskeva edellytys täyttyy. Jos sitä vastoin oletetaan, että komissiolla oli asetuksen N:o 404/93 30 artiklaa soveltaessaan laaja harkintavalta, pelkästään yhteisön oikeuden rikkominen ei riitä täyttämään lainvastaisuutta koskevaa edellytystä.

141. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sen on tarkistettava, miltä osin kaikki kolme vastuun syntymisen edellytystä (lainvastaisuus, vahinko, syy-yhteys) täyttyivät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamassa tuomiossa ja jos se päätyy sellaiseen johtopäätökseen, että tuomio on kumottava, yhteisöjen tuomioistuimen on EY:n tuomioistuimen perussäännön 54 artiklan mukaan myös päätettävä, ratkaiseeko se itse asian vai palauttaako se asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun otetaan huomioon, että tämä asia on ratkaisukelpoinen, suosittelen ensimmäistä vaihtoehtoa.

142. Kuten edellä esitettiin, tämä riippuu kuitenkin ensiksi siitä, onko neuvoston esittämät perusteet ylipäänsä otettava käsiteltäviksi.

VII Oikeudenkäyntikulut

143. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteltu ja yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan — jota sovelletaan muutoksenhakumenettelyyn 118 artiklan nojalla — asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi.

144. Koska komissio on osittain hävinnyt asian, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa valittajan ja vastapuolen sekä neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan muutoksenhakua koskevassa oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuimessa.

145. Camar ja Tico vastaavat oikeudenkäyntikuluista asiassa T-117/98 ja komissio asiassa T-79/96. Asian T-260/97 oikeudenkäyntikulujen osalta pysytetään valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 7 ja 8 kohta, joissa määrätään oikeudenkäyntikuluista.

146. Ranskan tasavalta ja Italian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

147. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-117/98 antaman tuomion siltä osin kuin siinä jätettiin tutkimatta komissiota vastaan nostettu kumoamiskanne;

— jättää tutkimatta asiassa T-117/98 nostetun kanteen;

— hylkää valituksen muilta osin;

— velvoittaa Camarin ja Ticon, komission ja neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan tässä oikeudenkäynnissä;

— velvoittaa Camarin ja Ticon vastaamaan oikeudenkäyntikuluista asiassa T-117/98 sekä velvoittaa komission vastaamaan oikeudenkäyntikuluista asiassa T-79/96 ja pysyttää valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 7 ja 8 kohdan asian T-260/97 oikeudenkäyntikulujen osalta;

— velvoittaa Ranskan tasavallan ja Italian tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.