UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

20 päivänä tammikuuta 2010 *

Asioissa T-252/07, T-271/07 ja T-272/07,

Sungro, **SA**, kotipaikka Cordoba (Espanja),

kantajana asiassa T-252/07,

Eurosemillas, **SA**, kotipaikka Cordoba,

kantajana asiassa T-271/07,

ja

Surcotton, **SA**, kotipaikka Cordoba,

kantajana asiassa T-272/07,

edustajanaan asianajaja L. Ortiz Blanco,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Moore, A. De Gregorio Merino ja A. Westerhof Löfflerova,

ja

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Parpala ja F. Jimeno Fernández, avustajinaan asianajajat E. Díaz-Bastien Lopez, L. Divar Bilbao ja J. Magdalena Anda,

vastaajina,

jossa on kyse EY 235 artiklaan ja EY 288 artiklan toiseen kohtaan perustuvasta vahingonkorvauskanteesta, jossa vaaditaan korvausta sellaisesta vahingosta, jonka kantajat väittävät itselleen aiheutuneen sen takia, että yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1) IV osaston 10 a luku – joka on sisällytetty kyseiseen asetukseen asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta ja sen mukauttamisesta Tšekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian Euroopan unioniin liittymisen vuoksi 29.4.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 864/2004 (EUVL L 161, s. 48) 1 artiklan 20 kohdalla ja kumottu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-310/04, Espanja vastaan neuvosto, 7.9.2006 antamalla tuomiolla (Kok., s. I-7285) – on annettu ja että sitä on sovellettu markkinointivuoden 2006/2007 aikana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Martins Ribeiro sekä tuomarit S. Papasavvas ja N. Wahl (esittelevä tuomari),

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.4.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Kreikan liittyessä Euroopan yhteisöihin vuonna 1980 kyseisen jäsenvaltion liittymisasiakirjan liitteenä olevalla pöytäkirjalla N:o 4 otettiin käyttöön puuvillan tukijärjestelmä (EYVL 1979, L 291, s. 174; jäljempänä pöytäkirja N:o 4).

2 Kyseistä järjestelmää sovellettiin ensimmäisen kerran vuoden 1981 satoon, ja sen soveltamista laajennettiin myöhemmin, kun Espanjan kuningaskunta ja Portugalin tasavalta liittyivät Euroopan yhteisöihin vuonna 1986.

3 Pöytäkirjassa N:o 4 olevan 2 kohdan mukaan mainitun järjestelmän tarkoituksena on erityisesti tukea puuvillan tuotantoa niillä yhteisön alueilla, joilla tällä tuotannolla on tärkeä merkitys maataloudelle, mahdollistaa kohtuulliset tulot kyseisille tuottajille sekä vakauttaa markkinat parantamalla rakenteita tarjonnan ja markkinoille saattamisen kannalta.

4 Pöytäkirjassa N:o 4, sellaisena kuin se on sekä alkuperäisessä versiossaan että muutettuna puuvillan tukijärjestelmän mukauttamisesta kuudennen kerran 22.5.2001 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1050/2001 (EYVL L 148, s. 1), olevassa 3 kohdassa määrätään, että tällainen järjestelmä ”sisältää tuotannolle myönnetyn tuen”.

5 Pöytäkirjassa N:o 4, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1050/2001, olevan 6 kohdan mukaan ”neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan tässä pöytäkirjassa säädetyn järjestelmän tarpeellisista mukautuksista ja vahvistaa tämän pöytäkirjan määräysten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat perussäännöt”.

6 Euroopan unionin neuvosto antoi mainitun 6 kohdan nojalla 22.5.2001 asetuksen (EY) N:o 1051/2001 puuvillan tuotantotuesta (EYVL L 148, s. 3).

7 Tämän asetuksen 2, 11 ja 12 artiklasta käy ilmi, että sellaisen puuvillan tuotantotuki, josta siemeniä ei ole poistettu, on yhtä suuri kuin mainitun puuvillan objektiivisen hinnan, sellaisena kuin se on vahvistettu mainitulla asetuksella, ja maailmanmarkkinahinnan erotus ja että kyseistä tukea maksetaan siemeniä poistaville yrityksille niiden vähintään tässä asetuksessa vahvistettuun vähimmäishintaan ostamalle sellaiselle puuvillalle, josta siemeniä ei ole poistettu.

8 Yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisen yhteydessä neuvosto antoi 29.9.2003 asetuksen (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, s. 1) yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden

tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta.

9 Asetuksen N:o 1782/2003 johdanto-osan 24 ja 28 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(24) Yhteisön maatalouden kilpailukyvyn parantaminen sekä elintarvikkeiden laadun ja ympäristövaatimusten edistäminen merkitsevät väistämättä maataloustuotteiden virallisten hintojen laskua ja tuotantokustannusten nousua yhteisön maatiloilla. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sekä markkinasuuntautuneemman ja kestävämmän maatalouden edistämiseksi on tarpeen täydentää siirtymistä tuotantotuesta tuottajatukeen ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumattoman maatilakohtaisen tilatuen järjestelmä. Tuen irrottaminen tuotantomääristä ei muuta viljelijöille tosiasiallisesti maksettavia määriä mutta parantaa huomattavasti tilatuen tehokkuutta. Tämän vuoksi on aiheellista asettaa tilatuen edellytykseksi se, että noudatetaan ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia vaatimuksia ja että maatila säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

– –

(28) Viljelijöille olisi annettava täysi vapaus valita maillaan viljelemänsä tuotteet, myös tuotteet, joista edelleen maksetaan tuotantomääristä riippuvaa tukea, sillä tämä lisäisi markkinasuuntautuneisuutta. Näin ollen tilatuen saannin edellytyksenä ei pitäisi olla jonkin tietyn tuotteen tuotanto. Kilpailun vääristymien välttämiseksi eräät tuotteet olisi kuitenkin suljettava tukikelpoisella maalla tapahtuvan tuotannon ulkopuolelle.”

10 Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta ja sen mukauttamisesta Tšekin tasavallan, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltan, Puolan, Slovenian ja Slovakian Euroopan unioniin liittymisen vuoksi 29.4.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 864/2004 (EUVL L 161, s. 48; jäljempänä riidanalainen asetus) 1, 2, 5, 6, 7, 22 ja 23 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen pääkohdat ovat suoran tuottajatuen irrottaminen tuotannosta ja tilatukijärjestelmän käyttöönotto pyrkimyksenä siirtyä hintoihin ja tuotannon tukemiseen perustuvasta järjestelmästä viljelijän tulotukeen. Asetuksessa – – N:o 1782/2003 otettiin käyttöön nämä välineet useille maataloustuotteille.

(2) Yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ydintavoitteiden saavuttamiseksi puuvillan, oliiviöljyn, raakatupakan ja humalan tuet olisi suurelta osin irrotettava tuotannosta ja sisällytettävä tilatukijärjestelmään.

– –

(5) Jos puuvilla-alan nykyinen tukijärjestelmä sisällytettäisiin kokonaan tilatukijärjestelmään, yhteisön puuvillan tuotantoalueille muodostuisi merkittävä tuotannon keskeyttämisriski. Tämän vuoksi osa tuesta olisi edelleen sidottava puuvillan viljelyyn maksamalla tukikelpoisille hehtaareille lajikohtaista tukea. Sen määrä olisi laskettava siten, että varmistetaan taloudelliset edellytykset, jotka kyseisen lajin viljelyalueilla mahdollistavat toiminnan jatkumisen puuvilla-alalla ja estävät puuvillan korvautumisen muilla lajeilla. Tämän päämäärän saavuttamiseksi on perusteltua, että kunkin jäsenvaltion käytettävissä olevaksi hehtaarikohtaiseksi kokonaistueksi vahvistetaan 35 prosenttia välillisesti tuottajille menevästä tuen kansallisesta osuudesta.

(6) Välillisesti tuottajille menevän, tuen kansallisen osuuden jäljellä olevan 65 prosentin osuuden olisi oltava käytettävissä tilatukijärjestelmään.

(7) Ympäristöön liittyvistä syistä olisi vahvistettava jäsenvaltiokohtainen perusala puuvillan kylvöalojen rajoittamiseksi. Lisäksi vain jäsenvaltioiden hyväksymien alueiden olisi oltava tukikelpoisia alueita.

– –

(22) Puuvillan ja raakatupakan tukien irrottaminen tuotannosta saattaa edellyttää rakenneuudistukseen liittyviä toimia. Yhteisön lisätuki niiden jäsenvaltioiden tuotantoalueille, joille myönnettiin yhteisön puuvillan ja raakatupakan tukea vuosina 2000, 2001 ja 2002, olisi mahdollistettava siirtämällä määrärahoja rahoitusnäkymien otsakkeesta 1 a otsakkeeseen 1 b. Tämä lisätuki olisi käytettävä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen 17 päivänä toukokuuta 1999 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1257/1991 säädetyllä tavalla. – –

(23) Jotta varmistettaisiin puuvilla-, oliiviöljy- ja tupakka-alan tuottajille myönnettävän tulotuen sujuva jatkuminen, mahdollisuutta lykätä näiden tukijärjestelmien sisällyttämistä tilatukijärjestelmään ei pitäisi käyttää.”

11 Riidanalaisella asetuksella sisällytettiin asetuksen N:o 1782/2003 IV osastoon 10 a luku, jonka otsikkona on ”Puuvillan lajikohtainen tuki” ja joka käsittää 110 a–110 f artiklan (jäljempänä riidanalaiset säännökset).

12 Asetuksen N:o 1782/2003, sellaisena kuin se on muutettuna, 110 a–110 c artiklassa säädetään seuraavaa:

”110 a artikla

Soveltamisala

CN-koodiin 5201 00 kuuluvan puuvillan tuottajille myönnetään tukea tässä luvussa vahvistetuin edellytyksin.

110 b artikla

Tukikelpoisuus

1. Tukea myönnetään puuvillan tukikelpoiselle viljelyalalle hehtaaria kohden. Jotta viljelyalalle voidaan myöntää tukea, sen on sijaittava jäsenvaltion puuvillan tuotantoon hyväksymällä maatalousmaalla, sille on pitänyt kylvää hyväksyttyjä lajikkeita ja sillä on jatkettava viljelyä vähintään tavanomaisissa kasvuolosuhteissa tapahtuvaan kotahedelmän avautumiseen asti.

Jos puuvillan kotahedelmä ei kuitenkaan avaudu jäsenvaltion poikkeuksellisiksi toteamien sääolosuhteiden vuoksi, viljelyalat, joille on kokonaisuudessaan kylvetty puuvillaa, säilyvät tukikelpoisina sillä edellytyksellä, että kyseisiä aloja ei ole ennen

kotahedelmän avautumisvaihetta käytetty muuhun tarkoitukseen kuin puuvillan tuotantoon.

2. Jäsenvaltioiden on hyväksyttävä 1 kohdassa tarkoitettu maa ja lajikkeet 144 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistettavien yksityiskohtaisten sääntöjen ja edellytysten mukaisesti.

110 c artikla

Perusalat ja määrät

1. Kansalliset perusalat vahvistetaan seuraavasti:

– Kreikka: 370 000 ha

– Espanja: 70 000 ha

– Portugali: 360 ha.

2. Tuen määrät tukikelpoista hehtaaria kohden ovat seuraavat:

– Kreikka: 594 euroa 300 000 hehtaarille ja 342,85 euroa lopuille 70 000 hehtaarille

– Espanja: 1 039 euroa

– Portugali: 556 euroa.

_ _”

13 Asetuksen N:o 1782/2003, sellaisena kuin se on muutettuna, 110 d ja 110 e artikla koskevat hyväksyttyjä toimialakohtaisia organisaatioita, jotka muodostuvat puuvillanviljelijöistä ja vähintään yhdestä siementenpoistajasta ja joiden ”erityisenä pyrkimyksenä on toimittaa laadultaan sopivaa siemenellistä puuvillaa siementenpoistajalle”. Nämä toimialakohtaiset organisaatiot voivat eriyttää enintään puolet kokonaistuesta, johon niiden jäseninä olevilla viljelijöillä on oikeus niiden vahvistaman sellaisen asteikon mukaisesti, jossa otetaan huomioon erityisesti siemenellisen puuvillan laatu.

14 Lisäksi riidanalaisella asetuksella lisättiin asetukseen N:o 1782/2003 IV B osasto, jonka otsikkona on ”Määrärahojen siirto” ja joka käsittää muun muassa 143 d artiklan, jonka

otsikkona on ”Määrärahojen siirto puuvillan viljelyalueiden rakenneuudistusta varten” ja jossa säädetään seuraavaa:

”Puuvillaan liittyvistä keskimääräisistä menoista vuosina 2000, 2001 ja 2002 peräisin oleva 22 miljoonan euron määrä on kunakin kalenterivuonna varainhoitovuodesta 2007 alkaen käytettävissä EMOTR:n tukiosastosta asetuksen – – N:o 1257/1999 mukaisesti rahoitettaviin maaseudun kehittämisohjelmiin kuuluviin toimenpiteisiin puuvillan tuotantoalueilla myönnettävänä yhteisön lisätukena.”

15 Lopuksi riidanalaisella asetuksella lisättiin asetuksen N:o 1782/2003 153 artiklaan muun muassa 4 a kohta, jolla kumottiin kuitenkin edelleen markkinointivuoteen 2005/2006 sovellettava asetus N:o 1051/2001. Asetuksen N:o 1782/2003, sellaisena kuin se on muutettuna, 156 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan uutta tukijärjestelmää sovelletaan 1.1.2006 alkaen kyseisestä päivämäärästä lähtien kylvettyyn puuvillaan.

Asian tausta

16 Espanjan kuningaskunta vaati yhteisöjen tuomioistuimessa 22.7.2004 nostamallaan kanteella EY 230 artiklan nojalla, että yhteisön tuomioistuin kumoaisi asetuksen N:o 1782/2003 IV osaston 10 a luvun, sellaisena kuin siitä oli säädetty riidanalaisessa asetuksessa. Kanteensa tueksi Espanjan kuningaskunta vetosi neljään kanneperusteeseen, jotka koskivat pöytäkirjan N:o 4 rikkomista, perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, harkintavallan väärinkäyttöä sekä lopuksi yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista.

17 Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi kanteen asiassa C-310/04, Espanja vastaan neuvosto, 7.9.2006 antamallaan tuomiolla (Kok., s. I-7285). Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi

Espanjan kuningaskunnan kolme ensimmäistä kanneperustetta, mutta hyväksyi neljännen kanneperusteen ensimmäisen osan ja kumosi riidanalaiset säännökset sillä perusteella, että neuvosto oli loukannut suhteellisuusperiaatetta. Välttääkseen oikeudellisen epävarmuuden siitä, mitä järjestelmää puuvilla-alan tukiin sovellettaisiin kyseisen kumoamisen jälkeen, yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin lykkäsi mainitun kumoamisen vaikutuksia kohtuullisen ajan kuluessa tapahtuvaan uuden asetuksen antamiseen asti.

18 Kantajat, eli Sungro, SA, Eurosemillas, SA, ja Surcotton, SA, jotka ovat Espanjaan sijoittautuneita raakapuuvillasta siemeniä poistavia yrityksiä ja jotka hyötyivät pöytäkirjalla N:o 4 käyttöön otetusta puuvillan tukijärjestelmästä, vaativat 19.3.2007 neuvostolta ja Euroopan yhteisöjen komissiolta korvauksia riidanalaisten säännösten takia aiheutuneesta vahingosta, jonka määräksi arvioitiin Sungron tapauksessa 37 188 euroa, Eurosemillasin tapauksessa 2 661 427 euroa ja Surcottonin tapauksessa 1 734 027 euroa.

19 Kukin kantajista sai 1.6.2007 neuvostolta kirjeen, jossa ilmoitettiin, että neuvosto oli tutkittuaan kantajien korvausvaatimukset ja niihin liitetyt asiakirjat tullut siihen lopputulokseen, etteivät sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymisen edellytykset täyttyneet.

20 Myös komissio vastasi 9.5.2007 kieltävästi kunkin kantajan toimittamaan korvausvaatimukseen.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

21 Yhteensä 18 puuvillasta siemeniä poistavaa yritystä, mukaan lukien kantajat, nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 26.6.–25.10.2007 toimittamillaan kannekirjelmillä, jotka kirjattiin numeroilla T-217/07, T-218/07, T-244/07–T-246/07, T-252/07–T-255/07, T-258/07–T-260/07, T-268/07–T-272/07 ja T-394/07,

kanteet, joissa vaadittiin sellaisen vahingon korvaamista, joka kantajille väitettiin aiheutuneen riidanalaisten säännösten antamisesta ja niiden soveltamisesta markkinointivuotena 2006/2007.

22 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtaja päätti asianosaisia kuultuaan 18.10.2007 antamallaan määräyksellä yhdistää kyseiset asiat kirjallista ja suullista käsittelyä varten.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) toteutti samana päivänä prosessinjohtotoimen, jolla rajoitettiin keskustelu sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymisen periaatteeseen ja vahingon arvioimista koskeviin menetelmiin.

24 Asioiden T-217/07, T-218/07, T-244/07–T-246/07, T-253/07–T-255/07, T-258/07–T-260/07, T-268/07–T-270/07 ja T-394/07 kantajat ilmoittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 18.7.2008 toimittamallaan kirjeellä luopuvansa kanteistaan. Kyseiset 15 asiaa poistettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen rekisteristä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kahdeksannen jaoston puheenjohtajan 20.10.2008 antamalla osittaista rekisteristä poistamista koskevalla määräyksellä.

25 Asioiden T-252/07, T-271/07 ja T-272/07 asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin 22.4.2009 pidetyssä istunnossa.

26 Asiassa T-252/07 Sungro vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi

– antaa tuomion, jossa EY 288 artiklan nojalla nostettu vahingonkorvauskanne hyväksytään ja jossa todetaan, että kantajalla on oikeus sellaiseen rahalliseen korvaukseen, jonka maksamisesta neuvosto ja komissio ovat solidaarisessa vastuussa ja jonka määrä on 37 188 euroa, sellaisen vahingon perusteella, joka kantajalle on aiheutunut siitä, että riidanalaiset säännökset annettiin lainvastaisesti ja että niitä sovellettiin puuvilla-alalla markkinointivuotena 2006/2007

– velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Asiassa T-271/07 Eurosemillas vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi

– antaa tuomion, jossa EY 288 artiklan nojalla nostettu vahingonkorvauskanne hyväksytään ja jossa todetaan, että kantajalla on oikeus sellaiseen rahalliseen korvaukseen, jonka maksamisesta neuvosto ja komissio ovat solidaarisessa vastuussa ja jonka määrä on 2 661 427 euroa, sellaisen vahingon perusteella, joka kantajalle on aiheutunut siitä, että riidanalaiset säännökset annettiin lainvastaisesti ja että niitä sovellettiin puuvilla-alalla markkinointivuotena 2006/2007

– velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Asiassa T-272/07 Surcotton vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi

– antaa tuomion, jossa EY 288 artiklan nojalla nostettu vahingonkorvauskanne hyväksytään ja jossa todetaan, että kantajalla on oikeus sellaiseen rahalliseen korvaukseen, jonka maksamisesta neuvosto ja komissio ovat solidaarisessa vastuussa ja jonka määrä on 1 734 027 euroa, sellaisen vahingon perusteella, joka kantajalle on aiheutunut siitä, että riidanalaiset säännökset annettiin lainvastaisesti ja että niitä sovellettiin puuvilla-alalla markkinointivuotena 2006/2007

– velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteet kokonaisuudessaan

– velvoittaa kantajat korvaamaan yhteisvastuullisesti oikeudenkäyntikulut.

30 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteet kokonaisuudessaan perusteettomina

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Kuultuaan asianosaisia suullisessa käsittelyssä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (kahdeksas jaosto) päätti yhdistää kyseiset kolme asiaa myös tuomion antamista varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 50 artiklan mukaisesti.

Oikeudellinen arviointi

Alustavat huomautukset

32 Kuten kantajat ovat vahvistaneet vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, ne vetoavat kanteidensa tueksi siihen, että niille on syntynyt oikeus saada vahingonkorvausta yhteisön elinten lainvastaisen toiminnan perusteella. Kantajat ovat nimittäin todenneet, etteivät ne aikoneet käsiteltävänä olevien kanteiden osalta vedota yhteisön vastuuseen yhteisön elinten lainmukaisen toiminnan osalta.

33 Kantajat väittävät täsmällisemmin, että EY 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut kolme kumulatiivista edellytystä, jotka synnyttävät sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun sen elinten lainvastaisen toiminnan perusteella, eli että toimielinten

moitittu toiminta on lainvastaista, että vahinko on tosiasiassa syntynyt ja että toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys, täyttyvät kaikki käsiteltävänä olevassa asiassa.

34 Neuvosto ja komissio katsovat sitä vastoin, ettei yksikään sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun edellytyksistä täyty. Ne toteavat muun muassa, että kannekirjelmät perustuvat virheelliseen olettamukseen, koska niissä vääristetään edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetun tuomion tarkoitusta ja ulottuvuutta.

35 Unionin yleinen tuomioistuin palauttaa mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntyminen riippuu siitä, että seuraavat edellytykset täyttyvät: yhteisön toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiassa syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (ks. vastaavasti asia C-243/05 P, Agraz ym. v. komissio, tuomio 9.11.2006, Kok., s. I-10833, 26 kohta ja yhdistetyt asiat C-120/06 P ja C-121/06 P, FIAMM v. neuvosto ja komissio, tuomio 9.9.2008, Kok., s. I-6513, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Kyseisten edellytysten kumulatiivisuus merkitsee sitä, että jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, vahingonkorvauskanne on kokonaisuudessaan hylättävä, eikä ole tarpeen tutkia mainitun vastuun syntymisen muita edellytyksiä (asia C-122/01 P, T. Port v. komissio, tuomio 8.5.2003, Kok., s. I-4261, 30 kohta; ks. myös vastaavasti asia C-257/98 P, Lucaccioni v. komissio, tuomio 9.9.1999, Kok., s. I-5251, 14 ja 63 kohta).

37 Käsiteltävänä olevan asian tarkastelu on aiheellista aloittaa tutkimalla, täyttyykö yhteisön toimielinten lainvastaisen toiminnan ja kantajien aiheutuneeksi väittämän vahingon välistä syy-yhteyttä koskeva edellytys.

Riidanalaisen asetuksen osalta tehdyn suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen ja väitettyjen vahinkojen välinen syy-yhteys

Asianosaisten lausumat

38 Kantajat väittävät, että riidanalaiset säännökset, jotka on kumottu edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetulla tuomiolla mutta joiden vaikutukset on säilytetty uuden asetuksen antamiseen saakka, ovat syynä siihen vahinkoon, jonka kantajat väittävät kärsineensä.

39 Kyseinen vahinko perustuu kantajien mukaan ensinnäkin ja pääasiallisesti sellaiseen saamatta jääneeseen voittoon (lucrum cessans), joka on aiheutunut siitä, että markkinointivuoden 2006/2007 kuluessa kylvetyn ja tuotetun puuvillan määrät ja näin ollen myös sellaisen puuvillan määrät, josta siemenet on poistettu, ovat vähentyneet huomattavasti kolmen edeltävän markkinointivuoden (2003/2004, 2004/2005 ja 2005/2006) aikana – joita säänneltiin asetuksella N:o 1051/2001 – kylvettyihin ja tuotettuihin puuvillan määriin ja sellaisen puuvillan määriin, josta siemenet on poistettu, nähden. Riidanalainen asetus, jossa otetaan käyttöön järjestelmä, jossa 65 prosenttia tuesta maksetaan tuotantomääristä riippumattomana kutakin viljeltyä hehtaaria kohti suoraan tuottajalle maksettavana tukena ja jolla korvataan siihen saakka voimassa ollut tukijärjestelmä, jossa tuki liittyi täysimääräisesti siementenpoistoyritysten tuotannon määrään, on kantajien mukaan aiheuttanut viljellyn alan, hehtaarikohtaisen tuotoksen ja puuvillan tuotannon voimakkaan vähenemisen noin 60 prosentilla. Kantajat muistuttavat tältä osin, että puuvillan tuotanto ja siementen poistamiseen liittyvät toiminnot ovat Espanjassa toisiinsa tiiviisti liittyviä taloudellisia toimintoja. Kantajat väittävät toiseksi, että niille on aiheutunut taloudellisia menetyksiä (damnum emergens), jotka vastaavat sellaisia kuluja, jotka ovat aiheutuneet oikeudellisten ja taloudellisten neuvonantajien käytöstä sen takia, että riidanalainen asetus annettiin.

40 Kantajat esittävät vaatimustensa tueksi, että niiden kanteisiin liitetyissä asiakirjoissa, jotka konsulttitoimisto on laatinut vuoden 2007 maaliskuussa, eli kertomuksessa puuvillan tukijärjestelmän uudistamisen vaikutuksista Espanjan puuvillantuotantoon (jäljempänä vuoden 2007 kertomus) ja kullekin kantajista aiheutuneista vahingoista laaditussa asiantuntijakertomuksessa (jäljempänä asiantuntijakertomus), osoitetaan todistusvoimaisesti paitsi se, että vahinko on todella aiheutunut, myös syy-yhteys yhtäältä sen, että riidanalaisia säännöksiä sovellettiin Espanjassa, ja toisaalta sen vahingon välillä, joka kantajille aiheutui markkinointivuotena 2006/2007, eli ajanjak-

sona, jona mainittuja säännöksiä sovellettiin. Kantajat toteavat, että yhteisöjen tuomioistuimen kumoamien riidanalaisten säännösten antaminen ja niiden soveltaminen puuvilla-alalla kyseisenä markkinointivuotena ovat aiheuttaneet sen, että kylvöala tuottajaa kohden ja hehtaarikohtainen tuotos ovat pienentyneet tuntuvasti ja että tuotanto on näin ollen vähentynyt erittäin voimakkaasti, mikä on näin ollen johtanut myös siementenpoistoyrityksille tarjotun puuvillan määrän voimakkaaseen laskuun. Kantajat toteavat, että jos kyseisiä säännöksiä ei olisi annettu tai että jos olisi annettu muita säännöksiä, jotka olisivat paremmin vastanneet pöytäkirjassa N:o 4 ja riidanalaisen asetuksen viidennessä perustelukappaleessa ilmaistuja tavoitteita, kyseistä vahinkoa ei olisi syntynyt tai se olisi ainakin ollut huomattavasti pienempi.

41 Kantajat korostavat myös sitä, että sellaisissa eri kertomuksissa, jotka Espanjan kuningaskunta liitti kanteeseensa edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto, tehtiin selkoa erittäin kielteisistä seurauksista, joita riidanalaisilla säännöksillä oli suhteessa puuvillan viljelyn säilyttämiseen Espanjassa, koska kyseisen viljelyn kannattavuutta ei enää varmistettu. Kantajien mukaan kyseisissä kertomuksissa nimittäin todettiin, että riidanalaiset säännökset ja erityisesti ne prosenttiluvut, jotka neuvosto vahvisti tuotantomääristä riippuvien tukien ja tuotantomääristä riippumattomien tukien osalta, eivät olleet sellaisia, että niillä olisi voitu varmistaa tuotannon kannattavuus asianomaisilla alueilla, mikä johtaa siihen, että huomattavasta osasta kylvöalaa ja näin ollen myös tuotantoa luovutaan ja että puuvilla korvataan tältä osin muilla lajeilla, mikä merkitsee näin ollen sitä, että siementenpoistoyrityksille toimitetun jalostettavan puuvillan määrä vähenee merkittävästi. Vastaavasti sekä Euroopan parlamentti että Euroopan talous- ja sosiaalikomitea vastustivat kantajien mukaan yhteisön lainsäätäjän vahvistamia tukiprosentteja ja korostivat sitä, että kyseiset toimenpiteet olivat epäasianmukaisia julkilausuttujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

42 Kantajat esittävät, että edellä mainitut ennusteet ja riidanalaisten säännösten ja kantajien kärsimän vahingon välisen syy-yhteyden ehdottomuus on vahvistettu tosiseikoin. Kantajat toteavat tältä osin, että vuoden 2007 kertomuksessa osoitetaan, että se, että Espanjassa tuotetun puuvillan määrä aleni voimakkaasti riidanalaisten säännösten antamisen jälkeen, aiheutti merkittäviä vahinkoja siementenpoistoteollisuudelle, jonka myynnin määrä pieneni huomattavasti raaka-ainepulan johdosta. Tällaisen pienentymisen vaikutusta korostaa entisestään se, että kyseinen teollisuus kykenee hankkimaan raaka-aineen, eli raakapuuvillan, vain paikallisilta tuottajilta.

Myynnin määrän alenemista ei kantajien mukaan myöskään voida liittää mihinkään muuhun tekijään, jota yleisesti pidettäisiin määräävänä maataloustuotannon kannalta.

43 Kantajat täsmentävät, että riidanalaisten säännösten soveltaminen markkinointivuotena 2006/2007 on vaikuttanut kielteisesti paitsi sen puuvillan määrään, josta ne poistavat siemeniä, myös puuvillakuidun myynnistä saatavaan hintaan. Tuotetun kuidun määrän vähentymisellä, joka seuraa kyseisestä asetuksen muuttamisesta, on kantajien mukaan lisäksi kielteisiä heijastusvaikutuksia siementenpoistoyritysten kilpailuasemaan tulevien markkinointivuosien aikana, koska uusien kolmansista maista tulevien kilpailijoiden tulo markkinoille on helpottunut.

44 Vuoden 2007 kertomuksesta ilmenee kantajien mukaan lisäksi, että uuden järjestelmän vaikutukset ovat vielä pahemmat markkinointivuoden 2007/2008 kannalta, koska on mahdollista, etteivät kantajat selviä taloudellisesti uudesta markkinointivuodesta, jonka kuluessa sovelletaan puuvilla-alan uutta tukijärjestelmää, ja että ne ajautuvat konkurssiin tai joutuvat lopettamaan toimintansa.

45 Kantajat toteavat vastauskirjelmässään, että toisin kuin vastaajina olevat toimielimet väittävät, vuoden 2007 kertomus ja asiantuntijakertomus eivät perustu pelkkiin olettamuksiin vaan todellisiin tietoihin, jotka on vahvistettu komission yksiköiden vuonna 2007 toteuttamassa vaikutustutkimuksessa ja jotka on otettu siementenpoistoyritysten tilinpäätöksistä, joissa todetaan asetusmuutoksen aiheuttaman tosiasiallisen vahingon olemassaolo. Kyseistä vahinkoa on arvioitu ottamalla lähtökohdaksi kyseisten kahden järjestelmän vallitessa saatujen tosiasiallisten tulosten vertailu, mitä asiantuntijoiden mukaan on pidettävä oikeana lähestymistapana. Vastaajina olevien toimielinten esittämä hyvin yleispiirteinen arvostelu, joka koskee mainittujen kertomusten merkityksellisyyttä ja niissä esitettyjä päätelmiä, paljastaa kantajien mukaan sen, etteivät kyseiset toimielimet ole vaivautuneet tutustumaan asiakirjoihin huolella.

46 Neuvosto ja komissio katsovat pääasiallisesti, että edellytys, joka koskee sen lainvastaisuuden, johon neuvosto on syyllistynyt riidanalaisen asetuksen antamisessa, ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä, ei täyty käsiteltävänä olevassa asiassa. Kyseiset toimielimet korostavat, että kantajat tyytyvät ainoastaan toteamaan, että ne menetykset, joita ne väittävät kärsineensä, ovat olleet seurausta riidanalaisten säännösten soveltamisesta. Kantajien toimittamat tiedot eivät kuitenkaan kyseisten toimielinten mukaan salli sitä, että kantajien voitaisiin katsoa täyttäneen niille kuuluvan näyttötaakan. Neuvosto ja komissio toteavat tältä osin, että ne päätelmät, jotka on

tehty vuoden 2007 kertomuksen ja asiantuntijakertomuksen perusteella ja jotka perustuvat arvioon sellaisesta puuvillan määrästä, joka olisi tuotettu, jos puuvillan tukijärjestelmää ei olisi uudistettu riidanalaisella asetuksella, ovat merkityksettömiä. Kantajien olisi kyseisten toimielinten mukaan pitänyt tukeutua sellaiseen eroon, joka ilmenee yhtäältä riidanalaisen asetuksen vaikutusten ja toisaalta sellaisen puuvillan tukijärjestelmän uudistamisesta annetun asetuksen vaikutusten välillä, johon ei liity oikeudellista virhettä, kuten se asetus, jonka neuvosto aikoo piakkoin antaa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

47 Väitetyn toiminnan lainvastaisuuden ja väitetyn vahingon välisen syy-yhteyden osalta on todettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että väitetyn vahingon on oltava riittävän suorassa syy-yhteydessä riitautettuun toimintaan nähden, eli että tällaisen toiminnan on oltava vahingon määräävä syy (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier ym. v. neuvosto, tuomio 4.10.1979, Kok., s. 3091, 21 kohta; asia T-175/94, International Procurement Services v. komissio, tuomio 11.7.1996, Kok., s. II-729, 55 kohta ja asia T-360/04, FG Marine v. komissio, tuomio 19.7.2007, 50 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Kantajien asiana on esittää näyttö tällaisen syy-yhteyden olemassaolosta (ks. yhdistetyt asiat C-363/88 ja C-364/88, Finsider ym. v. komissio, tuomio 30.1.1992, Kok., s. I-359, 25 kohta ja asia T-220/976, EVO v. neuvosto ja komissio, tuomio 24.4.2002, Kok., s. II-2265, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Jotta kyettäisiin määrittämään vahinko, joka johtuu jonkin yhteisön toimielimen tuottamuksellisesta toiminnasta, on kuitenkin otettava huomioon vastuun syntymisen aiheuttavan velvoitteiden laiminlyönnin vaikutukset eikä sen toimen vaikutuksia, johon se kuuluu, siltä osin kuin toimielin olisi voinut toteuttaa vaikutuksiltaan samanlaisen toimen tai sen olisi pitänyt toteuttaa tällainen toimi oikeussääntöjä rikkomatta. Syy-yhteyden tarkastelu ei toisin sanoen voi perustua siihen virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan toimielin olisi ilman lainvastaista toimea pidättäytynyt toimimasta tai

olisi toteuttanut päinvastaisen toimen, mikä voisi myös merkitä sen osalta lainvastaista käyttäytymistä, vaan siinä on edettävä vertaamalla keskenään tilannetta, johon asianomainen kolmas osapuoli on joutunut tuottamuksellisen toiminnan johdosta, ja tilannetta, joka sille olisi aiheutunut oikeussääntöä noudattaneen toimielimen käyttäytymisestä.

49 Näin ollen on tutkittava, onko se lainvastaisuus, josta käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse, suoraan väitetyn vahingon taustalla (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Finsider ym. v. komissio, tuomion 28 kohta), jotta voidaan todeta, onko sen toiminnan, josta komissiota moititaan, ja väitetyn vahingon välillä syy-yhteys (ks. vastaavasti asia 36/62, Société des Aciéries du Temple v. korkea viranomainen, tuomio 16.12.1963, Kok., s. 583 ja 603 ja em. yhdistetyt asiat Finsider ym. v. komissio, tuomion 41 ja 50 kohta).

50 Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan lainvastaisen toiminnan osalta on todettava, että kantajat ovat istunnossa vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vahvistaneet, että ne pitävät sen vahingon synnyttäneenä tekijä, jonka ne väittävät kärsineensä, yksinomaan sitä lainvastaisuutta, johon neuvosto on syyllistynyt antaessaan riidanalaisen asetuksen, eli suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on todennut sen edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.

51 Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa todennut, että riidanalaiset säännökset oli kumottava, koska suhteellisuusperiaatetta oli loukattu.

52 Täsmällisemmin sanottuna yhteisöjen tuomioistuin totesi, että riidanalaisten säännösten antamista ei ollut edeltänyt komission suorittama tutkimus, jossa olisi arvioitu esitetyn uudistuksen todennäköisiä sosioekonomisia vaikutuksia puuvilla-alalla, vaikka tällaisia tutkimuksia oli tehty tukijärjestelmän uudistuksen yhteydessä tietyillä muilla

aloilla, kuten tupakka-alalla (tuomion 103 kohta). Näin ollen kyse oli siitä, millä perusteilla puuvillan lajikohtaisen tuen määrä määritettiin, ja siten siitä, onko yhteisön lainsäätäjä voinut kyseisillä perusteilla ylittämättä laajaa harkintavaltaansa päätyä siihen, että määrä, joka vahvistettiin 35 prosentiksi kaikkien aikaisemmassa järjestelmässä voimassa olleiden tukien määrästä, on riittävä, jotta sillä saavutetaan kannattavuuden turvaava tavoiteltu päämäärä ja siten kyseisen lajin viljelyn jatkuminen.

53 Suhteellisuusperiaatteen – joka edellyttää, että toimielinten toimet eivät ylitä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista kyseisellä lainsäädännöllä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi (tuomion 97 kohta) – osalta yhteisöjen tuomioistuin totesi, että toimielinten täytyi vähintään kyetä tuottamaan ja esittämään selvällä ja yksiselitteisellä tavalla toimen perustana olevat seikat, jotka oli otettava huomioon riitautettujen toimenpiteiden perustelemiseksi ja joihin niiden harkintavallan käyttö perustui (tuomion 123 kohta). Tältä osin ensinnäkään tiettyjä palkkakustannuksia ei ollut sisällytetty laskelmaan eikä niitä siten otettu huomioon puuvillan viljelyn ennakoitua kannattavuutta uudessa tukijärjestelmässä koskevassa vertailevassa tutkimuksessa, joka oli toiminut perustana puuvillan lajikohtaisen tuen määrän määrittämisessä, ja toiseksi puuvillan tukijärjestelmän uudistuksen mahdollisia vaikutuksia siementenpoistoyritysten taloudelliselle toimintakyvylle ei ollut tutkittu, vaikka kyse oli sellaisesta toimen perustana olevasta seikasta, joka oli otettava huomioon puuvillan viljelyn kannattavuuden arvioimisessa (ks. tuomion 124–132 kohta).

54 Yhteisöjen tuomioistuin päätteli tämän perusteella, ettei neuvosto, joka oli antanut riidanalaisen asetuksen, ollut osoittanut, että kyseisellä asetuksella käyttöön otettu puuvillan uusi tukijärjestelmä oli toteutettu tosiasiallisesti sen harkintavallan rajoissa, mikä merkitsi kaikkien sellaisten kyseessä olevan asian kannalta merkityksellisten seikkojen ja olosuhteiden huomioon ottamista, joihin kuuluivat muun muassa kaikki puuvillan viljelyyn liittyvät palkkakustannukset ja siementenpoistoyritysten toimintakyky, joiden huomioon ottaminen oli tarpeen kyseisen viljelyn kannattavuuden arvioinnissa (tuomion 133 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tästä seuraisi, että se ei voinut yhteisön toimielinten esittämien tietojen perusteella tutkia, oliko yhteisön lainsäätäjä voinut ylittämättä sille tässä asiassa myönnetyn laajan harkintavallan rajoja päätyä siihen, että puuvillan lajikohtaisen tuen määrän vahvistaminen 35 prosentiksi aikaisemmassa tukijärjestelmässä voimassa olleiden tukien määrästä riitti

takaamaan riidanalaisen asetuksen viidennessä perustelukappaleessa esitetyn ja pöytäkirjassa N:o 4 olevassa 2 kohdassa määrättyä tavoitetta heijastavan tavoitteen, joka koski kannattavuuden ja siten kyseisen lajin viljelyn jatkumisen turvaamista (tuomion 134 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tämän perusteella, että suhteellisuusperiaatetta oli loukattu (tuomion 135 kohta).

55 Nämä täsmennykset huomioon ottaen on tutkittava, ovatko kantajat esittäneet sellaista näyttöä tai sellaisia todisteita, joilla voidaan näyttää toteen, että riidanalaisen asetuksen antamisen yhteydessä ilmenneen lainvastaisuuden ja erilaisten väitettyjen vahinkojen välillä on syy-yhteys.

– Riidanalaisen asetuksen osalta tehdyn suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen ja niiden vahinkojen välinen syy-yhteys, jotka ovat seuranneet siitä, että puuvillan tuotanto on vähentynyt ja sen tuloksena siementenpoistoyritysten ennakoidut tulot ovat vähentyneet markkinointivuotena 2006/2007

56 Siitä argumentaatiosta, jota kantajat ovat esittäneet sekä kannekirjelmässään että vastauskirjelmässään, samoin kuin sen tueksi esitetyistä kertomuksista ja asiantuntijakertomuksista ilmenee, että niiden suorittaman tarkastelun päämääränä on osoittaa, että nimenomaan markkinointivuotena 2006/2007 havaitun puuvillan myyntimäärien vähenemisen ja riidanalaisen asetuksen voimaantulon välillä on yhteys, eikä kyseisen vähenemisen ja sen lainvastaisuuden välillä, johon neuvosto syyllistyi mainitun asetuksen antamisen yhteydessä.

57 Niiltä osin kuin on kyse ensinnäkin vuoden 2007 kertomuksesta, sen tehtävänä on – kuten sen tarkoituksesta ilmenee – tehdä selkoa ”puuvillan tukijärjestelmän uudistamisen vaikutuksista Espanjan puuvillantuotantoon”. Kyseisessä kertomuksessa esitetyt seikat koskevat kertomuksen eri jaksojen sanamuodoista selvästi ilmenevällä tavalla joko ”puuvillan viljelyyn liittyvien yllykkeiden uudistamisen vaikutusten” tarkastelua tai ”uudistuksen Espanjan tuotantoon kohdistuvien vaikutusten kvantifiointia”. On myös todettava, että kyseinen arviointi koskee pääasiallisesti niitä

kokonaisvaikutuksia, joita on ollut siirtymisellä yksinomaan puuvillantuotantoon liittyvästä tukijärjestelmästä tuotantomääristä riippumattomaan tukijärjestelmään 65 prosentin osuudella tuesta.

58 Asiantuntijakertomusten osalta on todettava, että niiden tarkoituksena on niiden ensimmäisessä osassa arvioida uudistuksen vaikutusta koko siementenpoistoalaan ja toisessa osassa sen vahingon määrää, joka kullekin kantajista on aiheutunut suhteessa kolmeen edeltävään markkinointivuoteen, joiden aikana puuvillan aikaisempi tukijärjestelmä oli voimassa. Kantajat korostavat tältä osin, että se vahinko, jonka ne ovat kärsineet, on laskettu asiantuntijakertomuksissa ”sellaisen eron perusteella, joka on havaittavissa markkinointivuodelle [2006/2007] arvioitujen tulosten – jolloin otetaan huomioon puuvillan nykyinen tukijärjestelmä – (arvio markkinointivuoden päättyessä) ja sellaisten tulosten välillä, jotka yritys olisi saavuttanut aikaisemman tukijärjestelmän perusteella (vaihtoehtoinen skenaario)”.

59 On todettava, etteivät kyseiset seikat ole sellaisia, että niillä voitaisiin näyttää toteen se, että väitetty vahinko liittyisi suoraan siihen lainvastaisuuteen, johon komissio on syyllistynyt antaessaan riidanalaisen asetuksen. Kuten edellä 48 kohdassa on todettu, syy-yhteyden tarkastelu ei voi perustua siihen virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan toimielin olisi ilman lainvastaista toimea pidättäytynyt toimimasta tai olisi toteuttanut päinvastaisen toimen, vaan siinä on edettävä vertaamalla keskenään tilannetta, johon asianomainen kolmas osapuoli on joutunut tuottamuksellisen toiminnan johdosta, ja tilannetta, joka sille olisi aiheutunut oikeussääntöä noudattaneen toimielimen käyttäytymisestä.

60 Edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetusta tuomiosta ilmenee tältä osin, ettei suhteellisuusperiaatetta todettu loukatun riidanalaisilla säännöksillä sellaisinaan, vaan sillä, ettei kaikkia asian kannalta merkityksellisiä seikkoja ja olosuhteita ollut otettu huomioon erityisesti toteuttamalla uudistuksen vaikutuksiin liittyvää tutkimusta. Tästä seuraa, että sellaisella tulojen vähenemisellä, joka johtuu pelkästään uudistuksesta, ei ole syy-yhteyttä yhteisöjen tuomioistuimen havaitsemaan lainvastaisuuteen, koska kyseinen lainvastaisuus ei merkitse sitä, että päätös toteuttaa mainittu uudistus asetettaisiin kyseenalaiseksi. Kantajien asiana oli näin ollen esittää sellaiset seikat, joilla olisi voitu osoittaa, että vuoden 2004 uudistuksen yhteydessä vahvistetut tuotannon määrästä riippuvien tukien ja siitä riippumattomien tukien tasot – eli 35 prosenttia ja 65 prosenttia –, jotka ovat sen vahingon taustalla, johon kantajat vetoavat, olisivat olleet erilaiset, jos yhteisön toimielimet olisivat ottaneet huomioon kaikki asian

kannalta merkitykselliset tiedot (vaikutus puuvillantuotantoon, puuvillan viljelyyn liittyvät palkkakustannukset ja uuden järjestelmän vaikutus siementenpoistoalaan).

61 Kantajat eivät ole osoittaneet, että jos sitä lainvastaisuutta, jonka yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa, ei olisi tapahtunut, riidanalaista asetusta ei olisi annettu tai että se olisi väistämättä ollut sisällöltään erilainen. Tältä osin on muistettava, että riidanalainen asetus ja muun muassa 10 a luku, joka kyseisellä asetuksella lisätään asetukseen N:o 1782/2003, ovat sen perusteluista selvästi ilmenevällä tavalla osa yhteisen maatalouspolitiikan uudistusta, joka on käynnistetty asetuksella N:o 1782/2003 ja jonka tavoitteena on siirtyminen hintoihin ja tuotannon tukemiseen perustuvasta järjestelmästä viljelijän suoraan tulotukeen ja jonka pääkohdista yksi on suoran tuottajatuen irrottaminen tuotannosta ja tilatukijärjestelmän käyttöönotto (ks. ensimmäinen perustelukappale). Koska asteittainen siirtyminen tuotantomääristä riippumattomaan tukijärjestelmään on yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen ydintavoite, kantajat eivät voi käsiteltävinä olevien kanteiden osalta vedota siihen tuotantotukijärjestelmään, joka oli voimassa ennen riidanalaisen asetuksen antamista.

62 On myös korostettava, että käsiteltävinä olevien kanteiden nostamisen ajankohtana neuvosto ei ollut vielä antanut uutta asetusta ja että kyseisessä vaiheessa oli näin ollen mahdotonta arvioida sellaisten puuvillan tukijärjestelmän uudistamista koskevien säännösten sisältöä, jotka annettaisiin edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetun tuomion jälkeen ja mukaisesti. Tässä tilanteessa kantajien asiana oli tuoda esille konkreettiset seikat, joiden perusteella voitiin varmuudella osoittaa, että vastaisuudessa annettavassa asetuksessa oli – kun otetaan huomioon kaikki puuvilla-alan erityistilanteeseen liittyvät seikat ja olosuhteet, myös kyseisen viljelyn kannattavuuden arvioimiseen tarvittavat seikat – säädettävä erilaisesta puuvillantuottajien tukijärjestelmästä kuin siitä, josta riidanalaisessa asetuksessa säädetään.

63 Kantajien asiana oli toisin sanoen osoittaa, että kun neuvosto toteutti uuden järjestelmän – jonka osalta noudatettiin paitsi oikeussääntöjä toteuttamalla uudistuksen vaikutuksia koskeva tutkimus, myös niitä tavoitteita, jotka olivat yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen taustalla – se olisi väistämättä päätynyt sellaiseen

järjestelmään ja sellaiseen tuen tuotantomääristä irrottamisen tasoon, jotka olisivat poikenneet niistä, joista säädettiin riidanalaisissa säännöksissä.

64 On todettava, että sen lisäksi, että kantajat eivät ole kyenneet esittämään tällaisia seikkoja, siitä vaikutuksia koskevasta tutkimuksesta, jonka komission yksiköt toteuttivat vuoden 2007 kuluessa edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetun tuomion mukaisesti, käy ilmi, että kolmesta suunnitellusta strategisesta vaihtoehdosta – eli ”tuotantotuesta” (”uudistusta edeltävä malli”), ”täydellisestä irrottamisesta” ja ”lähes täydellisestä irrottamisesta” (”vuoden 2004 malli)” – viimeksi mainittu tarjosi parhaat keinot uudistuksen eri tavoitteiden saavuttamiseksi, koska se täyttää pöytäkirjassa N:o 4 mainitut edellytykset ja on samansuuntainen yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisprosessin kanssa.

65 Vastaavasti komission esittämässä uudessa asetusehdotuksessa, joka on päivätty 9.11.2007, todetaan, että toteutetuissa tutkimuksissa tullaan siihen lopputulokseen, että 35 prosentin osuus tuotantomäärästä riippuvien tukien osalta ja 65 prosentin osuus tuotantomäärästä riippumattomien tukien osalta on aiheellista säilyttää.

66 Lopuksi on todettava, että uudessa asetuksessa, joka annettiin edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetun tuomion jälkeen, eli asetuksen (EY) N:o 1782/2003 muuttamisesta sekä puuvilla-alan kansallisten rakenneuudistusohjelmien käyttöönotosta 23.6.2008 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 637/2008 (EUVL L 178, s. 1), vahvistetaan samat prosenttiosuudet tuotantomäärästä riippuvien ja siitä riippumattomien tukien osalta (ks. yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale).

67 Kantajat ovat istunnossa vedonneet siihen, että asetus N:o 637/2008 sisältää säännöksiä, jotka ovat siementenpoistoyritysten kannalta ilmeisesti edullisempia kuin riidanalaisen asetuksen säännökset, mutta myöskään tämän seikan perusteella ei ole mahdollista näyttää toteen, että sen lainvastaisuuden, johon on syyllistytty, ja väitettyjen vahinkojen välillä olisi riittävän suora syy-yhteys, koska ei ole näytetty, että kyseiseen asetukseen sisältyvät uudet säännökset, joiden tarkoituksena on edistää puuvilla-alan vakauttamista uudessa lainsäädännöllisessä ja markkinatilanteessa,

seuraisivat välttämättä niitä erilaisia vaikutustutkimuksia, jotka komission virkamiehet toteuttivat edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetun tuomion perusteella. Niistä päätelmistä, joihin kyseisissä tutkimuksissa päädyttiin (ks. em. vaikutustutkimuksen tiivistelmän 5 kohta), tai asetuksen N:o 637/2008 perusteluista (ks. 16–24 perustelukappale) ei nimittäin millään tavalla ilmene, että kyseiset säännökset olisi sisällytetty asetukseen sillä perusteella, että kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat ja olosuhteet olisi otettu huomioon edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto annetun tuomion mukaisesti.

– Riidanalaiseen asetukseen liittyvän suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen ja oikeudellisten ja taloudellisten neuvonantajien käytöstä aiheutuneiden kulujen välinen syy-yhteys

68 Myös sellaisen vahingon osalta, joka perustuu ”oikeudellisten ja taloudellisten neuvonantajien käytöstä aiheutuneisiin kuluihin” ja mahdollisista yritysomaisuuteen liittyvistä poistoista ja varauksista aiheutuneisiin kuluihin, on todettava, että kantajat ovat jättäneet osoittamatta, miten ”riidanalaisen asetuksen antamisen takia aiheutuneet kulut” – olettaen että sellaisia on todella aiheutunut – olisivat suorassa yhteydessä siihen lainvastaisuuteen, jonka yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.

69 Vastauksenaan kysymykseen, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti istunnossa, kantajat ovat nimittäin täsmentäneet, että kyseiset kulut liittyivät todellisuudessa sellaisiin kuluihin, jotka aiheutuivat tästä oikeudenkäynnistä. Yhteisön tuomioistuinten harjoittamaan laillisuusvalvontaan liittyvistä oikeudenkäynneistä aiheutuvien kulujen on kuitenkin katsottava tulevan katetuiksi oikeudenkäyntikuluista tehtävillä päätöksillä, jotka tehdään nimenomaan tämäntyyppisiin kuluihin sovelletta-

vien erityisten prosessisääntöjen perusteella päätöksissä, joilla lopetetaan oikeudenkäynti ja viedään päätökseen erityiset menettelyt, joista on säädetty siltä varalta, että oikeudenkäyntikulujen määrä riitautetaan. Näissä menettelyissä suljetaan pois se, että kanteessa, joka koskee sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta, voitaisiin vaatia samoja summia tai summia, jotka ovat aiheutuneet samaa tarkoitusta varten, myös niiden henkilöiden osalta, jotka ovat hävinneet asian ja joutuneet vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.

70 Edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, etteivät kantajat ole kyenneet näyttämään toteen, että niille aiheutunut vahinko olisi todellisessa syy-yhteydessä sellaiseen suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, joka liittyy riidanalaiseen asetukseen.

71 Kanteet on näin ollen hylättävä perusteettomina ilman, että olisi aiheellista tutkia, täyttyvätkö käsiteltävänä olevassa asiassa muut sellaiset edellytykset, joiden täyttymistä vaaditaan sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun osoittamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

72 Työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska

kantajat ovat hävinneet asian, kantajat on velvoitettava vastaamaan omista kuluistaan ja ne on velvoitettava korvaamaan yhteisvastuullisesti komission oikeudenkäyntikulut neuvoston ja komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) Asiat T-252/07, T-271/07 ja T-272/07 yhdistetään tuomion antamista varten.

2) Kanteet hylätään.

3) Sungro, SA, Eurosemillas, SA, ja Surcotton, SA vastaavat kukin omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne velvoitetaan korvaamaan yhteisvastuullisesti Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä tammikuuta 2010.

Allekirjoitukset