YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

7 päivänä helmikuuta 2002 *

Asiassa T-199/94,

Hans-Walter Gosch, kotipaikka Högersdorf (Saksa), edustajinaan asianajajat D. Hansen ja S. Vieregge, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Booß ja Niejahr, avustajanaan asianajaja M. Núñez-Müller, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantaja vaatii EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan (joista on tullut EY 235 artikla ja EY 288 artiklan toinen kohta) nojalla korvausta vahingosta, joka hänelle on aiheutunut siitä syystä, että hän ei ole voinut myydä maitoa asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 857/84 (EYVL L 90, s. 13), sellaisena kuin se on täydennettynä asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 16 päivänä toukokuuta 1984 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1371/84 (EYVL L 132, s. 11), soveltamisen vuoksi,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Mengozzi sekä tuomarit V. Tiili ja R. M. Moura Ramos,

kirjaaja: hallintovirkamies D. Christensen,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.5.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Sovellettava lainsäädäntö

1 Havaittuaan, että yhteisössä tuotetaan liikaa maitoa, neuvosto antoi vuonna 1977 yhteisön maidontuotannon vähentämiseksi maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevasta palkkiojärjestelmästä 17 päivänä toukokuuta 1977 asetuksen (ETY) N:o 1078/77 (EYVL L 131, s. 1). Tässä asetuksessa säädettiin palkkion tarjoamisesta tuottajille siitä, että he sitoutuivat luopumaan maidon kaupan pitämisestä tai muuttamaan lypsykarjatuotannon lihakarjatuotannoksi viiden vuoden ajaksi.

2 Ylituotanto jatkui vuonna 1983 huolimatta siitä, että useat tuottajat antoivat tällaisen sitoumuksen. Neuvosto antoi tämän vuoksi 31.3.1984 maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13) muuttamisesta asetuksen N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10). Viimeksi mainitun asetuksen uudessa 5 c artiklassa otettiin käyttöön "lisämaksu", joka oli maksettava tuottajien toimittamasta, "viitemäärän" ylittävästä maidosta.

3 Asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun maksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleisistä säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 857/84 (EYVL L 90, s. 13) vahvis-

tettiin jokaiselle tuottajalle viitemäärä viitevuoden eli kalenterivuoden 1981 kuluessa toimitetun maidon perusteella kuitenkin niin, että jäsenvaltiot saattoivat valita tämän vuoden sijasta kalenterivuoden 1982 tai 1983. Saksan liittotasavalta valitsi viitevuodeksi viimeksi mainitun vuoden.

4 Eräiden tuottajien asetuksen N:o 1078/77 mukaisesti tekemät maidon kaupan pitämisestä luopumista koskevat sitoumukset kattoivat valitut viitevuodet. Koska nämä tuottajat eivät olleet tuottaneet maitoa näiden vuosien aikana, heille ei pystytty myöntämään viitemäärää eivätkä he siten voineet myydä ollenkaan maitoa maksamatta lisämaksua.

5 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 120/86, Mulder (Kok. 1988, s. 2321; jäljempänä asiassa Mulder I annettu tuomio) ja asiassa 170/86, von Deetzen (Kok. 1988, s. 2355) 28.4.1988 antamissaan tuomioissa asetuksen N:o 857/84, sellaisena kuin se on täydennettynä asetuksen N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 16 päivänä toukokuuta 1984 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1371/84 (EYVL L 132, s. 11), luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisen vuoksi pätemättömäksi.

6 Neuvosto antoi 20.3.1989 näiden tuomioiden täytäntöönpanemiseksi asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta asetuksen N:o 764/89 (EYVL L 84, s. 2). Tämän muutetun asetuksen nojalla annettiin niin sanottu "erityinen viitemäärä" (jota kutsutaan myös kiintiöksi) sellaisille tuottajille, jotka olivat antaneet sitoumuksen maidon kaupan pitämisestä luopumisesta. Näitä tuottajia kutsutaan myös SLOM I -tuottajiksi.

7 Tämän erityisen viitemäärän saamiseksi vaadittiin useiden edellytysten täyttymistä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tietyt näistä edellytyksistä, jotka liittyivät muun muassa kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen päättymisajankohtaan, asiassa C-189/89, Spagl (Kok. 1990, s. I-4539) ja asiassa C-217/89, Pastätter (Kok. 1990, s. I-4585), 11.12.1990 antamissaan tuomioissa pätemättömiksi.

8 Neuvosto antoi näiden tuomioiden jälkeen asetuksen N:o 857/84 muuttamisesta 13.6.1991 asetuksen N:o 1639/91 (EYVL L 150, s. 35), josta pätemättömiksi katsotut edellytykset oli poistettu ja jonka nojalla kysymyksessä oleville tuottajille voitiin myöntää erityinen viitemäärä. Näitä tuottajia kutsutaan myös SLOM II -tuottajiksi.

9 Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. vastaan neuvosto ja komissio, 19.5.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-3061; Kok. Ep. XII, s. 99; jäljempänä asiassa Mulder II annettu tuomio) yhteisön olevan vastuussa vahingosta, joka tietyille maidontuottajille, jotka eivät voineet myydä maitoa asetuksen N:o 857/84 soveltamisen vuoksi, aiheutui siitä syystä, että he olivat antaneet asetuksessa N:o 1078/77 tarkoitettuja sitoumuksia.

10 Neuvosto ja komissio julkaisivat tämän tuomion jälkeen 5.8.1992 tiedonannon 92/C 198/04 (EYVL C 198, s. 4). Toimielimet kertasivat tiedonannossaan ensiksi asiassa Mulder II annetusta tuomiosta seuraavat seikat ja ilmoittivat sitten tälle tuomiolle täyden vaikutuksen antaakseen aikovansa antaa yksityiskohtaiset säännöt siitä, miten nämä korvaukset suoritetaan käytännössä kyseisille tuottajille.

11 Toimielimet sitoutuivat näiden yksityiskohtaisten sääntöjen hyväksymiseen saakka olemaan vetoamatta ETY:n tuomioistuimen perussäännön 43 artiklassa tarkoitettuun vanhentumiseen kaikkien niiden tuottajien osalta, joilla on oikeus korvaukseen. Tämän sitoumuksen ehtona oli kuitenkin, että oikeus vahingonkorvaukseen ei ollut vielä vanhentunut tiedonannon julkaisemispäivänä tai silloin, kun tuottaja oli esittänyt sitä koskevan vaatimuksen jommallekummalle toimielimelle.

12 Neuvosto antoi 22.7.1993 tietyille maidon ja maitotuotteiden tuottajille, jotka eivät ole voineet tilapäisesti harjoittaa toimintaansa, tarjottavasta hyvityksestä

asetuksen N:o 2187/93 (EYVL L 196, s. 6). Asetuksessa säädetään kiinteän hyvitystarjouksen tekemisestä sellaisille lopullisen viitemäärän saaneille tuottajille, joille on aiheutunut asiassa Mulder II annetussa tuomiossa tarkoitettujen säännösten soveltamisen vuoksi vahinkoa.

13 Yhdistetyissä asioissa C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. vastaan neuvosto ja komissio, 27.1.2000 antamassaan tuomiossa (Kok. 2000, s. I-203) yhteisöjen tuomioistuin päätti kantajien vaatimien korvausten määrästä.

Asian tosiseikat

14 Kantaja on Saksassa toimiva maidontuottaja, joka allekirjoitti vuonna 1978 asetuksen N:o 1078/77 mukaisesti kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen.

15 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht Schleswigin (Schleswigin Schleswig-Holsteinin hallinto-oikeus) 7.1.1991 antamasta tuomiosta ilmenee, että kantaja oli asetuksen N:o 764/89 voimaantulon jälkeen hakenut väliaikaista erityistä viitemäärää ja että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olivat päätöksellään evänneet sen sillä perusteella, että kantaja ei täyttänyt kiintiön myöntämisedellytyksiä, ja muun muassa sillä perusteella, että hänen sitoumuksensa olla pitämättä maitoa kaupan oli päättynyt aikaisemmin kuin 31.12.1983. Kantajan tästä päätöksestä nostama kanne hylättiin.

16 Kantaja valitti tästä hylkäämispäätöksestä Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtiin (Schleswig-Holsteinin hallinnollinen muutoksenhakutuomioistuin).

17 Kantaja haki 1.9.1991, asetuksen N:o 1639/91 tultua voimaan, uudelleen väliaikaista erityistä viitemäärää. Kansalliset viranomaiset myönsivät sen hänelle 18.11.1991 tekemällään päätöksellä.

18 Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgerichtissä vireillä ollut muutoksenhakuasia poistettiin tämän seurauksena rekisteristä.

19 Kantaja vaati 18.11.1991 komissiolle saapuneella kirjeellään korvausta vahingosta, jonka hän väitti aiheutuneen itselleen asetuksen N:o 857/84 soveltamisen ja asetuksen N:o 1078/77 nojalla antamansa kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen vuoksi. Komissio hylkäsi vaatimuksen 26.11.1991 päivätyllä kirjeellään.

20 Kantaja vaati uudelleen 1.5.1992 komissiota korvaamaan vahingon, jota kantaja väitti itselleen aiheutuneen.

21 Komissio vastasi kantajalle 13.6.1992 päivätyllä kirjeellään aikovansa vahvistaa korvausvaatimusten käsittelyä koskevat periaatteet ja edellytykset. Lisäksi se ilmoitti kantajalle, että tämän nostaman vahingonkorvauskanteen välttämiseksi komissio ei vetoaisi vanhentumiseen kirjeen päivämäärästä lukien 17.9.1992 asti (eli kolme kuukautta sen jälkeen, kun asiassa Mulder II annettu tuomio julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*), mikäli korvausvaatimus ei ollut vielä vanhentunut 13.6.1992.

22 Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (liittovaltion elintarvike- ja metsätalousvirasto) esitti 27.1.1994 kantajalle asetuksen N:o 2187/93 mukaisen hyvitystarjouksen. Kantaja ei hyväksynyt tarjousta asetetussa määräajassa.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

23 Kantaja nosti nyt esillä olevan kanteen, joka saapui 30.4.1994 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lykkäsi asian käsittelyä 31.8.1994 antamallaan määräyksellä siihen asti, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa tuomion yhdistetyissä asioissa C-104/89 (Mulder ym. v. neuvosto ja komissio) ja C-37/90 (Heinemann v. neuvosto ja komissio).

25 Asian käsittelyä jatkettiin yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa antaman tuomion julistamisen jälkeen.

26 Asia siirrettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 6.6.2000 tekemällä päätöksellä kolmen tuomarin kokoonpanossa toimivan jaoston käsiteltäväksi.

27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (neljäs jaosto) päätti aloittaa suullisen käsittelyn 13.3.2001 tekemällään päätöksellä.

28 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 3.5.2001 pidetyssä istunnossa.

29 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin velvoittaa vastaajan maksamaan hänelle 324 405,76 Saksan markkaa (DEM) korkoineen.

30 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen kysymys

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

31 Kantaja väittää, että hänellä on oikeus saada korvaus vahingosta, joka hänelle on aiheutunut siitä, ettei hän ole voinut tuottaa maitoa asetuksen N:o 857/84 soveltamisen vuoksi. Ajanjakso, jolta kantaja vaatii korvausta, alkaa 2.4.1984 eli asetuksen N:o 857/84 voimaantuloa seuraavana päivänä ja päättyy 15.6.1991, jolloin asetus N:o 1639/91 tuli voimaan. Kantajan laskelman mukaan vahingon suuruus on 324 405,76 DEM.

32 Kantaja katsoo, että hänen sitoumuksensa olla pitämättä maitoa kaupan ei alkanut 24.7.1978, kuten komissio väittää, vaan vasta kuusi kuukautta myöhemmin eli tammikuussa 1979. Hän täsmentää tältä osin, että koska hän ei ole ilmoittanut toimivaltaisille viranomaisille keskeyttävänsä tuotantoa, kaupan pitämisestä luopumista koskeva ajanjakso alkoi kuusi kuukautta viimeisen maidontoimituksen jälkeen, joka oli hänen tapauksessaan 23.7.1978.

33 Näyttääkseen kaupan pitämisestä luopumista koskevan ajanjakson alkamispäivän toteen kantaja on liittänyt asiakirja-aineistoon jäljennökset Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht in Schleswigille osoitetuista kirjelmistä. Kantaja pitää virheellisenä asetuksessa N:o 2187/93 tarkoitetun hyvityksen myöntämiseen toimivaltaisen viranomaisen eli Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährungin (liittovaltion maatalous- ja elintarvikevirasto) ilmoitusta, jossa tämä on vahvistanut kaupan pitämisestä luopumista koskevan ajanjakson toisin.

34 Kantaja esittää vielä, että vaikka hän on kannekirjelmässään todennut kaupan pitämisestä luopumista koskevan ajanjakson alkaneen 24.7.1978, hän on tällä pyrkinyt vain olemaan monimutkaistamatta asioita ja ajatellut, ettei kyseisen ajanjakson päättymispäivällä ole riidan ratkaisun kannalta mitään merkitystä.

35 Kantaja väittää, että koska hänen mielestään kaupan pitämisestä luopumista koskeva ajanjakso päättyi tammikuussa 1984 eikä 24.7.1983, häntä on pidettävä SLOM I -tuottajana.

36 Kantaja toteaa, että hänellä oli aikomus aloittaa maidontuotanto uudelleen kyseisen ajanjakson päättyessä. Hänen olisi kuitenkin pitänyt ensin nykyaikaistaa navetta ja rakentaa kansallisen lainsäädännön ympäristönsuojeluvaatimusten mukainen lietelantasäiliö. Tätä varten hän olisi tarvinnut vuokralaisena tilan

omistaneen isänsä suostumuksen. Hän sai tämän suostumuksen vasta myöhemmin. Vuonna 1984, maitokiintiöjärjestelmän tultua voimaan, ilmeni, ettei kantaja voinut aloittaa maidontuotantoa uudelleen. Kantaja rakensi lietelantasäiliön vuonna 1985 ja laittoi navettaan sonneja.

37 Kantaja huomauttaa, että riippumatta siitä, mistä ajankohdasta lähtien hän on voinut saada kiintiön yhteisön lainsäädännön mukaan, hänelle on joka tapauksessa myönnetty tällainen kiintiö, minkä vuoksi hänellä on oikeus saada korvausta aiheutuneista vahingoista.

38 Kantaja pitää vastaajan kantaa tältä osin ristiriitaisena. Vaikka asetuksella N:o 1639/91 säädettiin maitokiintiöiden myöntämisestä SLOM II -tuottajille näiden tuottajien luottamuksen suojaamiseksi, komissio kieltäytyi korvaamasta näille samoille tuottajille ennen asetuksen voimaantuloa aiheutunutta vahinkoa, vaikka kyse on samasta luottamuksensuojasta.

39 Komissio väittää, ettei yhteisön vastuu ole syntynyt kantajan osalta ja että joka tapauksessa kantajan mahdollinen oikeus vahingonkorvaukseen on vanhentunut.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että nyt tarkasteltavassa asiassa ennen vanhentumista koskevaa kysymystä on arvioitava, onko yhteisölle mahdollisesti syntynyt EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan (josta on tullut EY 288 artiklan toinen kohta) mukainen vastuu, ja jos on, mihin päivämäärään saakka.

41 Yhteisö on perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella vastuussa toimielinten aiheuttamista vahingoista ainoastaan, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: toimielinten toiminta on ollut lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja lainvastaisen toiminnan ja aiheutuneeksi väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (yhdistetyt asiat 197/80—200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3211, 18 kohta ja yhdistetyt asiat T-481/93 ja T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomio 13.12.1995, Kok. 1995, s. II-2941, 80 kohta).

42 Niiden maidontuottajien aseman osalta, jotka ovat antaneet sitoumuksen maidon kaupan pitämisestä luopumisesta, on todettava, että yhteisön vahingonkorvausvastuu on syntynyt jokaista sellaista tuottajaa kohtaan, jolle on aiheutunut korvattavissa olevaa vahinkoa siitä, että hän ei ole voinut toimittaa maitoa asetuksen N:o 857/84 soveltamisen vuoksi (asiassa Mulder II annetun tuomion 22 kohta). Tämä vastuu johtuu luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisesta.

43 Tähän periaatteeseen voidaan kuitenkin vedota yhteisön lainsäädäntöä vastaan vain silloin, kun yhteisö on itse luonut tilanteen, johon perusteltu luottamus perustuu (asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992, Kok. 1992, s. I-35, 14 kohta).

44 Toimija, jota on yleisen edun vuoksi kannustettu yhteisön säädöksellä keskeyttämään maidon kaupan pitäminen määrätyksi ajaksi ja palkkiota vastaan, ei voi myöskään perustellusti odottaa voivansa olla noudattamatta sitoumuksensa päättyessä rajoituksia, jotka koskevat häntä erityisellä tavalla nimenomaan sillä perusteella, että hän on käyttänyt hyväkseen yhteisön säännöstön tarjoamia mahdollisuuksia (asiassa Mulder I annetun tuomion 24 kohta ja edellä mainitussa asiassa von Deetzen annetun tuomion 13 kohta). Sen sijaan luottamuksensuojan periaatteen vastaista ei ole, että lisämaksujärjestelmän kaltaisen menettelyn yhteydessä asetetaan rajoituksia tuottajalle siitä syystä, että tämä ei ole pitänyt

maitoa kaupan tai pitää sitä kaupan vain rajallisia määriä tietyn määrätyn ajan ennen kyseisen menettelyn voimaantuloa omasta vapaasta päätöksestään ja ilman, että tuottajaa olisi tähän kannustettu yhteisön säädöksellä (edellä mainitussa asiassa Kühn annetun tuomion 15 kohta).

45 Edellä mainitusta asiassa Spagl annetusta tuomiosta käy kantajan mukaan lisäksi ilmi, että yhteisö ei voi luottamuksensuojan periaatetta loukkaamatta ilman eri toimenpiteitä evätä kiintiöitä kaikilta niiltä tuottajilta, joiden kaupan pitämistä tai tuotannon muuttamista koskevat sitoumukset olivat päättyneet vuonna 1983, eikä etenkään tuottajilta, jotka eivät Spaglin tavoin olleet voineet aloittaa uudelleen maidontuotantoa syistä, jotka liittyivät niiden antamiin sitoumuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tuomionsa 13 kohdassa seuraavasti:

"Yhteisön lainsäätäjä saattoi pätevästi asettaa määräajan, joka koski kaupan pitämisestä luopumista tai tuotannon muuttamista koskevaa ajanjaksoa kyseisten toimijoiden osalta ja jonka tarkoituksena oli sulkea [erityisen viitemäärän myöntämistä koskevista säännöksistä saatavan] edun ulkopuolelle tuottajat, jotka eivät olleet toimittaneet maitoa koko viitevuonna tai osana sitä sellaisista syistä, jotka eivät koske kaupan pitämisestä luopumista tai tuotannon muuttamista. On sen sijaan luottamuksensuojan periaatteen vastaista, sellaisena kuin periaatetta on tulkittu edellä mainitussa oikeuskäytännössä, että tämänkaltainen määräaika asetettaisiin olosuhteissa, joiden vuoksi se vaikuttaisi siten, että [näistä säännöksistä saatavan] edun ulkopuolelle jäisivät myös sellaiset tuottajat, joiden osalta maidon toimittamatta jättäminen viitevuoden aikana kokonaisuudessaan tai osana vuotta on johtunut asetuksen N:o 1078/77 mukaisen sitoumuksen noudattamisesta."

46 Tätä tuomiota on tulkittava ainoastaan niiden tosiseikkojen valossa, jotka olivat kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olleen asian taustalla. Spagl oli maanviljelijä, joka ei kyennyt sitoumuksen päätyttyä 31.3.1983 aloittamaan välittömästi uudelleen maidontuotantoa, koska hänellä ei ollut tarvittavaa pääomaa lypsykarjan uudelleenhankkimiseksi. Tämän sijaan Spagl osti nuorta nautakarjaa, joita hän kasvatti itse aloittaakseen uudelleen kyseisen toiminnan 12 lypsylehmän avulla vuoden 1984 touko- tai kesäkuussa (ks. julkisasiamies Jacobsin edellä

mainitussa asiassa Spagl antaman ratkaisuehdotuksen 2 kohta, Kok. 1990, s. I-4554). Suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta käy lisäksi ilmi, että sillä aikaa, kun maidontuotanto oli ollut keskeytyneenä, kantaja oli huoltanut maidontuotantoon käyttämiään rakennuksia ja koneita (Kok. 1990, s. I-4541, I 2 kohta).

47 On näin ollen asianmukaista päätellä tästä tuomiosta, että tuottajat, joiden sitoumus oli päättynyt vuonna 1983, eivät voi menestyksekkäästi perustaa vahingonkorvauskannettaan luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen, elleivät ne osoita, että syyt, joiden vuoksi ne eivät olleet aloittaneet uudelleen maidontuotantoa viitevuonna, liittyvät siihen seikkaan, että ne olivat keskeyttäneet tämän tuotannon tietyksi ajaksi ja että niiden oli mahdotonta tuotantoa koskevista järjestelyllisistä syistä aloittaa toimintaa välittömästi uudelleen.

48 Asiassa Mulder II annetun tuomion 23 kohdasta käy lisäksi ilmi, että yhteisön vastuu edellyttää sitä, että tuottajat ovat selvästi osoittaneet aikomuksensa aloittaa uudelleen maidontuotanto sen jälkeen kun maidon kaupan pitämisestä luopumista koskeva ajanjakso on päättynyt. Laittomuus, joka johti SLOM-tuottajien tilanteen taustalla olevien asetusten pätemättömiksi julistamiseen, antaa SLOM-tuottajille oikeuden vahingonkorvaukseen ainoastaan, jos nämä ovat olleet estyneitä aloittamaan uudelleen maidontuotannon. Tämä merkitsee sitä, että tuottajien, joiden sitoumus oli päättynyt ennen kuin asetus N:o 857/84 oli tullut voimaan, oli pitänyt aloittaa uudelleen maidontuotanto tai ainakin toteuttaa tähän tähtääviä toimenpiteitä eli investoida maidontuotannossa tarvittaviin laitteisiin taikka korjata tai huoltaa niitä (ks. tältä osin julkisasiamies Van Gervenin asiassa Mulder II antaman ratkaisuehdotuksen 30 kohta, Kok. 2000, s. I-3094).

49 Jos tuottaja ei ole osoittanut tällaista aikomustaan, hän ei voi perustellusti luottaa siihen, että hän voi aloittaa maidontuotannon uudelleen milloin tahansa tulevaisuudessa. Näissä olosuhteissa tuottajan asema ei eroa sellaisten taloudellisten toimijoiden asemasta, jotka eivät tuottaneet maitoa ja jotka sen jälkeen kun maitokiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1984, olivat estyneitä aloittamaan maidontuotannon. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisten

markkinajärjestelyjen alalla, jonka tarkoituksena on jatkuva mukautuminen taloudellisen tilanteen muutoksiin, talouden toimijat eivät nimittäin voi perustaa perusteltua luottamustaan siihen, etteivät markkinapolitiikan tai rakennepolitiikan alaan kuuluvista säännöistä mahdollisesti johtuvat rajoitukset koskisi niitä (ks. yhdistetyt asiat 424/85 ja 425/85, Frico, tuomio 17.6.1987, Kok. 1987, s. 2755, 33 kohta; asiassa Mulder I annetun tuomion 23 kohta ja edellä mainittu asia von Deetzen, tuomion 12 kohta).

50 Asianosaiset eivät ole esillä olevassa asiassa yksimielisiä siitä, minä päivänä kantajan sitoumus olla pitämättä maitoa kaupan tuli voimaan, ja sikäli kuin kyseinen sitoumus annettiin viideksi vuodeksi, minä päivänä se lakkasi olemasta voimassa. Kantaja väittää, että kyseisen sitoumuksen oikeusvaikutukset alkoivat vasta tammikuussa 1979 eli kuusi kuukautta viimeisen maidontoimituksen jälkeen, joka oli hänen tapauksessaan 24.7.1978. Komissio katsoo puolestaan, että kyseinen sitoumus tuli voimaan 24.7.1978, jolloin kantaja tosiasiallisesti lopetti maidontuotannon.

51 Näissä olosuhteissa on katsottava, että koska kaupan pitämisestä luopumista koskeva sitoumus joka tapauksessa lakkasi olemasta voimassa ennen maitokiintiöjärjestelmän voimaantuloa 1.4.1984, voidakseen vedota vahingonkorvausoikeuteensa kantajan on näytettävä edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, että hänellä oli aikomus aloittaa maidontuotanto uudelleen kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen voimassaolon päättyessä.

52 Koska kantajan tältä osin esittämän selvityksen todistusvoimaa on arvioitava suhteessa siihen aikaan, joka kantajalla on ollut kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksensa päättymispäivän ja maitokiintiöjärjestelmän voimaantulopäivän välillä, on tarpeen selvittää tämän sitoumuksen päättymispäivä.

53 Tästä seuraa, että ensin on selvitettävä, minä päivänä kantajan sitoumus olla pitämättä maitoa kaupan alkoi tuottaa oikeusvaikutuksia ja minä päivänä se päättyi.

54 On huomattava, että asetuksen N:o 1078/77 2 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa täsmennetään, että "kaupan pitämisestä luopumisen ajanjakso on viisi vuotta alkaen viimeistään hakemuksen hyväksymispäivää seuraavan kuudennen kuukauden lopussa". Lisäksi maidon ja maitotuotteiden kaupan pitämisestä luopumista ja lypsykarjan tuotannon muuttamista koskevan palkkiojärjestelmän soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen muuttamisesta 23 päivänä kesäkuuta 1978 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1391/78 (EYVL L 167, s. 45) 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että "tuottajan on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle ennen kaupan pitämisestä luopumisen tai lypsykarjan muuttamisen ajanjakson alkua tämän ajanjakson alkamispäivä; tämä päivämäärä kirjataan [kullekin merkitylle ja rekisteröidylle naudalle laadittuun] tunnistuslomakkeeseen".

55 Kansallisten viranomaisten 25.7.1978 hakemuksen hyväksymisestä tekemässä päätöksessä (jäljempänä hyväksymispäätös) täsmennetään seuraavaa:

"1. Teille myönnetään 19.7.1978 alkavin oikeusvaikutuksin Euroopan maatalouden tukirahastosta kaupan pitämisestä luopumista koskeva palkkio, jonka suuruus on yhteensä 70 843,18 DEM.

— —

6. Kaupan pitämisestä luopumisen ajanjakso — — alkaa viimeistään kuusi kuukautta hakemuksenne hyväksymisen jälkeen eli 18.1.1979. Mikäli luovutte

kaupan pitämisestä aikaisempana ajankohtana — — ja ilmoitatte siitä asianmukaisella tavalla, ajanjakson katsotaan alkavan kyseisenä luopumisajankohtana."

56 Kantaja katsoo, että koska hän ei ole tehnyt tällaista ilmoitusta kansallisille viranomaisille, kaupan pitämisestä luopumisen ajanjakso alkoi 18.1.1979.

57 Tarkasteltaessa, onko tällaista ilmoitusta tehty, on huomattava, että asiakirja-aineiston mukaan kansalliset viranomaiset ovat 18.8.1978 saaneet todistuksen meijeriltä, jolle kantaja myi maitoa, ja tämän todistuksen mukaan kantaja ei toimittanut maitoa enää 24.7.1978 lähtien. Amt für Land und Wasserwirtschaft Itzehoen (Itzehoen maatalous- ja vesivirasto) 21.2.1990 oikaisuvaatimuksen perusteella tekemästä päätöksestä ja saman viraston Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtille 8.6.1990 laatimasta muistiosta ilmenee, että käytännössä meijerit laativat nämä todistukset tuottajien pyynnöstä. Kantaja kuitenkin kiistää pyytäneensä meijeriä laatimaan tällaisen todistuksen ja pitää käsittämättömänä, että meijeri olisi voinut laatia sen oma-aloitteisesti. Koska tämän todistuksen laatijaa koskevat asiakirjaselvitykset ovat ristiriitaisia ja koska kumpikaan asianosaisista ei ole kyennyt esittämään asiakirja-aineistoon liitettäväksi jäljennöstä tästä asiakirjasta, kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen päättymisajankohdan määrittelyä tällä perusteella on pidettävä mahdottomana.

58 Asiakirja-aineistoon sisältyy kuitenkin muita todisteita, joilla pyritään osoittamaan, että kantajan sitoumus olla pitämättä maitoa kaupan alkoi tuottaa oikeusvaikutuksia 25.7.1978 alkaen, toisin kuin kantaja väittää.

59 Asiakirja-aineistosta ilmenee ensinnäkin, että kantaja lopetti maidontuotannon 24.7.1978, sillä tuona päivänä hän oli myynyt käytännössä koko lypsykarjakantansa eikä hän näissä olosuhteissa pystynyt enää tuottamaan maitoa kaupallisessa tarkoituksessa.

60 Toiseksi asiakirja-aineistosta ilmenee, että kantajan asetuksen N:o 1391/78 5 artiklan 3 kohdan nojalla antaman kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksen alkamispäivänä on useimmissa kyseisen asetuksen 7 artiklassa tarkoitetuissa tunnistuslomakkeissa 20.7.1978. Kantaja ei voi väittää olevansa tietämätön tällaisen merkinnän arvosta, sillä hyväksymispäätöksessä mainitaan säännökset, jotka koskevat kaupan pitämisestä luopumisen palkkiojärjestelmää, jota kantaja pyysi sovellettavaksi osaltaan, ja tässä päätöksessä nimenomaisesti täsmennetään, että tuottajan antamien sitoumusten noudattamatta jättämisen seurauksena on kaikkien maksettujen palkkioiden palauttaminen.

61 Tästä seuraa, että kantaja on 20.—25.7.1978 toteuttanut tarvittavat toimenpiteet noudattaakseen antamaansa sitoumusta olla pitämättä maitoa kaupan.

62 Lisäksi on selvää, että kantaja on 1.9.1978 saanut ensimmäisen osan kaupan pitämisestä luopumista koskevasta palkkiosta, joka piti asetuksen N:o 1078/77 4 artiklan mukaisesti maksaa kaupan pitämisestä luopumisen ajanjakson kolmen ensimmäisen kuukauden kuluessa, kuten myös hyväksymispäätöksessä on muistutettu.

63 Kantaja on myös useaan otteeseen ja muun muassa kannekirjelmässään ilmoittanut sitoutuneensa olemaan tuottamatta maitoa 24.7.1978—24.7.1983.

64 Näiden seikkojen perusteella on katsottava, että hänen viiden vuoden pituinen sitoumuksensa olla pitämättä maitoa kaupan päättyi viimeistään 25.7.1983.

65 Kun otetaan huomioon, että kantaja ei ole aloittanut maidontuotantoa uudelleen kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksensa päättymispäivän eli viimeistään 25.7.1983 ja kiintiöjärjestelmän voimaantulopäivän 1.4.1984 välillä, kantajan on näissä olosuhteissa vahingonkorvausvaatimuksensa perustellakseen näytettävä, että hänellä oli aikomus aloittaa tuotanto uudelleen kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksensa päättyessä ja että hänen oli mahdoton toimia näin asetuksen N:o 857/84 voimaantulon vuoksi. Tämä todisteluvelvoite on sitäkin ankarampi, kun otetaan huomioon, että tarkasteltujen kahden päivämäärän välillä on kulunut yli kahdeksan kuukautta.

66 Kantaja toteaa, ettei hän aloittanut maidontuotantoa uudelleen kyseisenä ajankohtana, koska hänen täytyi tehdä navetassaan kunnostustöitä ja muun muassa rakentaa lietelantasäiliö, ja hän tarvitsi niihin isänsä luvan, jonka hän sai vasta myöhemmin. Kantaja on tämän tosiseikkoja koskevan version tueksi esittänyt näyttönä kirjeen sisareltaan.

67 Kantajan esittämiä syitä tutkittaessa on todettava, että näyttö kantajan mahdollisesta aikomuksesta aloittaa maidontuotanto uudelleen hänen kaupan pitämisestä luopumista koskevan sitoumuksensa päättyessä ei perustu mihinkään objektiiviseen seikkaan vaan ainoastaan kantajan omaan ja hänen sisarensa ilmoitukseen, vaikka kantajalla oli kahdeksan kuukautta aikaa ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin tuotannon jatkamiseksi. Tästä riippumatta on todettava, että syyt, jotka estivät kantajaa aloittamasta maidontuotantoa uudelleen vuonna 1983 ja jotka johtivat siis siihen, että hänelle ei myönnetty maitokiintiötä asetuksen N:o 857/84 tultua voimaan, eivät liity sitoumukseen olla pitämättä maitoa kaupan vaan siihen, ettei kantaja päässyt isänsä kanssa sopimukseen tilan tulevaisuudesta.

68 Näin ollen vahinko, jota kantaja vaatii korvattavaksi, ei ole aiheutunut yhteisön lainsäädännön perusteella.

69 Sitä, että kantaja on saanut asetuksen N:o 2187/93 mukaisen hyvitystarjouksen, ei voida pitää todisteena siitä, että edellytykset esillä olevan vahingon korvaamista koskevan yhteisön vastuun syntymiselle olisivat täyttyneet tämän tuomion 41 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo todennut, kyseinen asetus merkitsi tietyille tuottajille osoitettua tarjousta, jonka hyväksyminen oli vapaaehtoista, ja se oli vaihtoehto riidan ratkaisemiselle oikeusteitse. Jos tuottaja ei hyväksynyt tarjousta, hän säilytti oikeutensa nostaa vahingonkorvauskanne perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan perusteella (ks. asia T-554/93, Saint ja Murray v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.4.1997, Kok. 1997, s. II-563, 39—41 kohta).

70 Tästä seuraa, että hylätessään asetuksen N:o 2187/93 nojalla tehdyn tarjouksen kantaja on jäänyt tällä asetuksella käyttöön otetun järjestelyn ulkopuolelle. Näin ollen hänen on näytettävä, että yhteisön vastuun syntymisen välttämättömät edellytykset ovat täyttyneet.

71 Kuten edellä 67 kohdassa on todettu, kantaja ei ole näyttänyt asetuksen N:o 857/84 ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä toteen. Näin ollen on katsottava, että yhteisön vastuu ei voi syntyä kantajaan nähden asetuksen N:o 857/84 soveltamisen perusteella ilman, että tutkitaan, täyttyvätkö muut tämän vastuun syntymisen edellytykset.

72 Näissä olosuhteissa vanhentumista koskevaa kysymystä ei ole tarpeen tutkia.

73 Edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

74 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, hänet on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Mengozzi Tiili Moura Ramos

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä helmikuuta 2002.

H. Jung P. Mengozzi

kirjaaja jaoston puheenjohtaja