JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
6 päivänä toukokuuta 1999 *

1. Atlanta AG (jäljempänä Atlanta tai valittaja) pyytää yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-521/93 antaman tuomion, [1] jolla tämä hylkäsi perustamissopimuksen 215 artiklaan perustuneen Atlantan vahingonkorvausvaatimuksen. Valittaja vetosi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa useisiin eri perusteisiin, joiden nojalla se katsoi, että yhteisöllä oli velvollisuus korvata sille se vahinko, joka sille oli aiheutunut banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä helmikuuta 1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 [2] soveltamisesta.

2. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi valittajan kanteen, ja valittaja hakee tähän muutosta kuudella perusteella, joita tutkin jäljempänä yksitellen.

Valitusperuste, joka liittyy maailman kauppajärjestön riitojenratkaisuelimen tekemään päätökseen

3. Valittaja vetosi ensimmäisen kerran vastauskirjelmässään siihen, että banaanialan yhteinen markkinajärjestely olisi yhteisön oikeuden vastainen sen vuoksi, että maailman kauppajärjestön (jäljempänä WTO) riitojenratkaisuelin on 25.9.1997 antamassaan päätöksessä sen mukaan todennut, että asetus N:o 404/93 on olennaisilta osiltaan ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa.

4. Valittaja toteaa, että tämä päätös, joka sitoo yhteisöä, merkitsee, että yhteisön on keskeytettävä yhteisen markkinajärjestelyn soveltaminen, ja tämä päätös on lisäksi sellainen uusi seikka, jonka vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen olisi kumottava valituksenalainen tuomio ja palautettava asia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen.

5. Yhteisöllä olevaa velvoitetta välittömästi keskeyttää asetuksen N:o 404/93 soveltaminen ei mainita valittajan vastauskirjelmän vaatimusosassa, jossa valittaja tyytyy muistuttamaan valituskirjelmänsä vaatimuksista eli valituksenalaisen tuomion kumoamisesta ja asian palauttamisesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

6. Päättelen tästä siten, että valittaja ei ole halunnut esittää vastauskirjelmässään

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Asia T-521/93, Atlanta ym. v. Euroopan yhteisö, tuomio 11.12.1996 (Kok. 1996, s. II-1707, jäljempänä valituksenalainen tuomio).

2 — EYVL L 47, s. 1.

uutta vaatimusta, jolla olisi pyydetty yhteisöjen tuomioistuinta määräämään asetuksen N:o 404/93 soveltaminen keskeytettäväksi. Vahingonkorvausvaatimuksen yhteydessä esitettynä tällaiselta vaatimukselta selvästikin puuttuisivat tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

7. Aluksi on todettava, että valittaja vaatii valituksessaan valituksenalaisen tuomion kumoamista WTO:n päätöksen vuoksi.

8. EY:n perustamissopimuksen 168 a artiklan (josta on tullut EY 225 artikla) mukaisesti valitukset on rajoitettava koskemaan oikeudellisia kysymyksiä. Konkreettisessa tapauksessa on siis tutkittava, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mahdollisesti rikkonut yhteisön oikeutta jättäessään ottamatta huomioon WTO:n sääntöjen sitovuuden, sellaisina kuin niitä on tulkittu 25.9.1997 tehdyssä WTO:n päätöksessä.

9. Valittaja toteaa, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota voi tietenkään arvostella siitä, että siinä ei tätä WTO:n päätöstä ole otettu huomioon, koska tämä päätös tehtiin vasta valituksenalaisen tuomion antamisen jälkeen.

10. Valittajan mukaan tämä päätös voisi valituksenalaisen tuomion jälkeen annettuna kuitenkin olla sellainen lisäperustelu, jolla tuetaan jo esitettyä perustetta, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti kieltäytynyt katsomasta, että yhteisö on rikkonut WTO:n sääntöjä.

11. Mutta tämä edellyttäisi vielä, että tällainen peruste olisi esitetty valittajan jättämässä valituskirjelmässä, mitä siinä ei ole tehty.

12. Mikään ei estänyt valittajaa kyseenalaistamasta valituksessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan Atlanta ei voinut miltään osin vedota tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä GATT) määräyksiin.

13. Valittaja olisi muun muassa voinut vedota siihen, kuten neuvosto istunnossa totesi, että valituksenalaisessa tuomiossa olisi pitänyt ottaa huomioon ne seuraukset, jotka aiheutuivat GATT-sopimuksen korvaamisesta WTO-sopimuksella ja joihin kuuluu erityisesti riitojen ratkaisemista koskevien määräysten tehostaminen.

14. Näin ollen ja näkökannasta riippumatta WTO:n päätös on täysin vailla merkitystä yhteisöjen tuomioistuimen arvioidessa valituksen aiheellisuutta.

15. Valittaja ei voi myöskään perustellusti vedota yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklaan, jossa kielletään

uusien perusteiden esittäminen asian käsittelyn kuluessa, jolleivät nämä perusteet perustu käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudellisiin perusteisiin.

16. Tätä mahdollisuutta on tulkittava suppeasti, koska kysymys on poikkeuksesta uusien perusteiden esittämiskieltoon. Tästä seuraa, että siihen voidaan vedota ainoastaan silloin, kun kyseinen asianosainen ei ole voinut aiemmin vedota tähän perusteeseen sen vuoksi, että se liittyy uuteen tosiseikkaan tai oikeudelliseen seikkaan.

17. Päinvastoin on katsottava, ettei voida sallia asianosaisen voivan esittää uutta seikkaa tekaistuksi syyksi sille, että se vasta oikeudenkäynnin myöhemmässä vaiheessa esittää perusteen, johon se olisi ilman muuta voinut vedota jo aiemmin.

18. Olen edellä todennut, että valittaja olisi voinut valituksessaan vedota perusteluun GATT-sääntöjen ja sittemmin WTO-sopimuksen sitovuudesta.

19. Valittaja korostaa kuitenkin, ettei se vetoa GATTin tai WTO-sopimuksen aineellisten määräysten mahdolliseen rikkomiseen. Esitetty peruste on paljon rajatumpi ja luonteeltaan erilainen, ja se pohjautuu siihen, että WTO:n riitojenratkaisuelimen päätös on yhteisöä sitova. Yhteisö on siksi rikkonut oikeussääntöjä, kun se on valittajan osalta soveltanut kyseisiä säännöksiä, vaikka WTO:n riitojenratkaisuelimen päätös on yhteisöä sitova.

20. On kuitenkin huomattava, että päätöksellä on välttämättä sitova vaikutus sen vuoksi, että WTO-sopimus on kokonaisuudessaan yhteisöä velvoittava. Se on erottamattomassa yhteydessä väitteeseen, jonka mukaan yhteisön toiminta on ristiriidassa WTO:n sääntöjen kanssa. Se, että kysymys on riitojen ratkaisemisesta eikä aineellisista säännöksistä, on vailla merkitystä tässä suhteessa, ja tämä sitäkin suuremmalla syyllä siksi, että riitojenratkaisuelimen päätös on tehty mainittuja aineellisia määräyksiä soveltaen.

21. Näin ollen on kiistatonta, että tällä perusteella valittaja haluaa väittää, ettei valituksenalaisessa tuomiossa ole otettu huomioon GATT-sopimusta seuranneen WTO-sopimuksen sitovaa vaikutusta. Kuten olen jo huomauttanut, valittajan olisi pitänyt sisällyttää tämä peruste valitukseensa ja asettaa kyseenalaiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmä, jonka mukaan GATT-sääntöihin ei ollut mahdollista vedota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

22. Edellä esitetystä seuraa, että tämä peruste on jätettävä tutkimatta.

23. Toissijaisesti mainittakoon, että peruste olisi joka tapauksessa hylättävä aiheettomana, koska valittaja ei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelyn kyseenalaistamiseksi voi tehokkaasti vedota siihen, että asetus N:o 404/93 on ristiriidassa WTO-sopimuksen kanssa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vetosi yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon,[3] joka oli annettu Saksan liittotasavallan tästä asetuksesta nostaman kumoamiskanteen johdosta, ja siinä katsottiin, että Saksa ei voinut vedota GATT-sopimuksen mahdolliseen rikkomiseen. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävänä ei ollut sen ratkaiseminen, oliko esillä olevassa asiassa GATT-sopimusta rikottu, eikä se ottanutkaan kantaa tähän kysymykseen.

24. Lisäksi on todettava, että valittajan vaatimuksia ei olisi hyväksyttävä, vaikka omaksuttaisiin — vastoin kantaani — valittajan tulkinta ja katsottaisiin, ettei 25.9.1997 tehdyn päätöksen noudattamatta jättämistä koskevalla perusteella todellisuudessa vedota siihen, että asetus N:o 404/93 on ristiriidassa itse WTO-sopimuksen kanssa, ja toisaalta katsottaisiin, ettei valittaja voinut vedota tähän ennen riitojenratkaisuelimen päätöstä.

25. Tällöin yhteisöjen tuomioistuimen olisi näet ratkaistava, voiko tämä päätös olla korvausvastuun perustana. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä[4] ilmenee, että yhteisön korvausvastuun edellytyksenä on se, että normin, jota väitetään rikotun, tarkoituksena on suojata yksityisten oikeusasemaa. Näin ollen olisi kysyttävä, voidaanko tällä päätöksellä antaa yksityisille sellaista suojaa, jota valittaja vaatii.

26. Tätä kysymystä on tutkittava, ottaen huomioon WTO:n riitojenratkaisuelimen erityispiirteet ilman, että olisi kuitenkaan ratkaistava, olisiko GATT-sääntöihin vetoamista koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä syytä laajentaa koskemaan WTO-sopimusta.

27. WTO:n riitojenratkaisuelintä koskevan sopimuksen määräyksistä ilmenee selvästi, että valituselimen päätös ei edellytä siltä menettelyn osapuolelta, jonka lainsäädäntö katsotaan WTO:n sääntöjen vastaiseksi, että se välittömästi muuttaa lainsäädäntöään.

28. Mainitun sopimuksen 21 artiklan 3 kohdassa näet nimenomaisesti määrätään, että WTO:n jäsenellä on "kohtuullinen määräaika" valituselimen päätöksen täytäntöönpanemiseksi. Esillä olevassa asiassa tämä aika on vahvistettu 15 kuukaudeksi, joina WTO:n säännöt eivät siten millään tavoin estä pysyttämässä voimassa yhteistä markkinajärjestelyä. Vielä vähemmän voidaan kyseisten määräysten perusteella katsoa, että niissä asetetaan jonkin-

3 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973).

4 — Ks. esim. asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971 (Kok. 1971, s. 975; Kok. Ep. I, s. 609).

lainen korvausvelvollisuus kyseisen asetuksen soveltamisesta.

29. Riitojen ratkaisua koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan riidanalaisen normiston voimassa pitäminen on sitä paitsi mahdollista pidempäänkin, jos riitojenratkaisumenettelyn osapuolet tekevät sopimuksen hyvitysten maksamisesta. Ilman sopimustakin voimassa pysyttäminen on mahdollista, mutta se saattaa antaa valittavalle osapuolelle oikeuden vastatoimiin.

30. Näin ollen on todettava, että ne oikeudet, jotka yksityisille oikeussubjekteille kuuluvat valituselimen päätöksen johdosta, eivät suinkaan ole niin laajoja kuin valittaja väittää.

31. Toisin kuin esimerkiksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio, tällainen päätös merkitsee ainoastaan velvollisuutta huolehtia siitä, että vastaisuudessa kyseinen lainvastaisuus on oikaistu, ja tämä tietyin edellytyksin.

32. Tästä seuraa esillä olevassa asiassa se, että valittaja ei voi vedota riitojen ratkaisua koskevan sopimuksen määräyksiin eikä edes valituselimen päätökseen vaatiessaan yhteisöltä vahingonkorvausta kyseisen normiston soveltamisesta.

Valitusperuste, joka koskee korvausvastuuta lainmukaisesta säädöksestä

33. Valittaja katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti jättänyt tutkimatta liian myöhään esitettynä perusteen, joka koski korvausvastuuta lainmukaisesta säädöksestä.

34. Valittaja korostaa ensinnäkin sitä, että se oli esittänyt tämän seikan jo kannekirjelmässään väittäessään, että sille on aiheutunut erityistä ja vakavaa vahinkoa (Sonderopfer). Kyse ei siten olisi uudesta perusteesta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia se.

35. On kuitenkin todettava, että kaikki viitaukset "erityiseen ja vakavaan vahinkoon" Atlantan kirjelmässä on esitetty muussa kuin lainmukaisesta säädöksestä seuraavan korvausvastuun yhteydessä, ja käsitteeseen onkin vedottu sen osoittamiseksi, että Atlantan asetuksesta N:o 404/93 nostama kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi, ja niiden väitteiden tueksi, joiden mukaan luottamuksensuojan periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta on rikottu ja omaisuudensuojaa on loukattu.

36. Käsite "erityinen ja vakava" ei siten ilmene kannekirjelmästä muussa yhteydessä kuin säädöksen lainvastaisuutta käsiteltäessä.

37. Tämä ilmenee erityisen selvästi kirjelmän 372 kohdasta, johon valittaja ja Ranskan hallitus viittaavat. Kuten Ranskan hallitus korostaa, kysymys on kirjelmän ainoasta yhteisön korvausvastuuta koskevasta osasta, jossa on viittaus käsitteeseen "Sonderopfer". Tämä kohta on osa perusteluja, joiden otsikkona on "ilmeiset lainvastaisuudet" ja jotka kuuluvat lukuun otsikoltaan "neuvoston ja komission toiminnan lainvastaisuus". Lisäksi Atlanta väittää tässä kohdassa aiheutunutta vahinkoa jo sinänsä lainvastaiseksi sen erityisyyden ja vakavuuden vuoksi eikä siksi, että se olisi pitänyt tätä korvausvastuun perustana lainmukaisen säädöksen osalta.

38. Valittaja toteaa lisäksi, että sen väitettä ei voida pitää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdassa ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "uutena perusteena", vaan enimmilläänkin uutena perusteluna, jolla tuetaan jo esitettyä perustetta, joten se olisi otettava tutkittavaksi.

39. Ranskan hallitus on kuitenkin perustellusti viitannut siihen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan uusien perusteiden esittämiskieltoa sovelletaan vahingonkorvausvaatimuksen yhteydessä vedottaessa sellaiseen ylemmäntasoisen oikeussäännön rikkomiseen, mitä ei ole mainittu kannekirjelmässä. [5]

40. Esillä olevassa asiassa valittaja ei kuitenkaan rajoitu vetoamaan erilliseen lainvastaisuusperusteluun, vaan se on luopunut kaikista viittauksista lainvastaisuuden käsitteeseen yrittäen perustaa vaatimuksensa lainmukaisesta säädöksestä aiheutuvaan korvausvastuuseen.

41. Koska yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että eri lainvastaisuusperusteeseen vetoaminen on jo vastoin uusien perusteiden esittämiskieltoa, on sitäkin suuremmalla syyllä selvää, että sitä sovelletaan perusteluihin, joilla muutetaan mahdollisen korvausvastuun perustaa ja luovutaan täysin vetoamasta mahdolliseen lainvastaisuuteen.

42. Valittaja väittää kuitenkin, että lainmukaisen säädöksen ja lainvastaisen säädöksen perusteella syntyvä korvausvastuu ovat siinä määrin toisiaan vastaavat, ettei uudesta perusteesta voida tässä yhteydessä puhua.

43. Kummallakin perusteella pyritään valittajan mukaan samaan eli vahinkojen korvaamiseen, ja kummallakin niistä on perustana samat tosiasiat ja sama perustamissopimuksen artikla eli EY:n perustamissopimuksen 215 artikla (josta on tullut EY 288 artikla).

44. Katson kuitenkin, että nämä samankaltaisuudet ovat yleisluonteisuuksia, joten niistä ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että esillä olevassa asiassa kysymys olisi yhdestä ja samasta perusteesta.

5 — Yhdistetyt asiat 279/84, 280/84, 285/84 ja 286/84, Rau ym., tuomio 11.3.1987 (Kok. 1987, s. 1069, 37 ja 38 kohta).

45. Mielestäni näiden väitteiden eroavuudet ovat päinvastoin paljon merkittävämpiä. Kuten komissio — vastoin valittajan kantaa — korostaa, näillä kahdella korvausvastuun muodolla on täysin eri tarkoitus.

46. Lainvastaiseen säädökseen perustuvan vastuun edellytykset muodostuvat seuraavista kolmesta tekijästä: lainvastaisuus, vahinko sekä lainvastaisuuden ja vahingon välinen syy-yhteys. Jos vahinko on seurausta lainvastaisesta säädöksestä, sen ei lisäksi pidä olla luonteeltaan vakavaa ja erityistä.

47. Jos korvausvastuun perustana sitä vastoin on lainmukainen säädös, vastuu perustuu yksinomaan siihen, että se on aiheuttanut erityisvahingon, jonka laatu on korvausvastuun perustana, kun kyseessä oleva säädös tai toimenpide ei ole lainvastainen.

48. Kuten komissio toteaa, nämä kaksi vastuun käsitettä ovat siten toisensa poissulkevat sen sijaan, että ne täydentäisivät toisiaan, kuten valittaja väittää.

49. Totean lisäksi, kuten myös neuvosto huomauttaa, että itse valittajan kirjelmistäkin ilmenee, että se ei itsekään johdonmukaisesti ymmärrä perusteen käsitettä näin laajasti. Esimerkiksi se itse luonnehtii, aivan oikein, erillisiksi perusteiksi vetoamista niihin eri periaatteisiin, joita se väittää rikotun.

50. Jos valittaja olisi soveltanut johdonmukaisesti kriteerejä, joihin se tässä lainmukaiseen säädökseen perustuvan vastuun yhteydessä vetoaa, sen pitäisi määritellä näihin periaatteisiin vetoaminen siten, että kysymys on pikemminkin koko ajan eri perusteluista saman perusteen tueksi.

51. En ole myöskään tullut vakuuttuneeksi niistä valittajan perusteluista, joita se pyrkii kehittämään soveltamalla työjärjestyksen uusien perusteiden esittämiskieltoon teleologista lähestymistapaa.

52. Valittaja katsoo näet, että työjärjestyksen määräyksen tarkoituksena on estää menettelyä koskevien määräaikojen kiertäminen ja toisaalta taata se, ettei toisen osapuolen oikeuksia loukata. Esillä olevassa asiassa mitään määräaikaa ei ole kierretty, koska valittaja olisi voinut myös nostaa uuden kanteen lainmukaiseen säädökseen perustuvan vastuun perusteella. Mahdollisuuden antaminen valittajalle esittää tämä peruste nyt käytävässä oikeudenkäynnissä ei siten olisi pelkästään mahdollista, vaan prosessiekonomisten näkökohtien vuoksi jopa toivottavaa.

53. Lisäksi vastaajien asemaan ei valittajan mukaan ole niiden haitaksi millään tavoin puututtu.

54. Näiden perustelujen hyväksyminen merkitsisi sen sallimista, että valittajan vastauskirjelmässä voitaisiin vielä esittää uusi peruste, koska siinä esitettyihin näkö-

kohtiin olisi mahdollista vielä vastata vastaajan vastauskirjelmässä ja myöhemmin istunnossa. Näissä perusteluissa ei kuitenkaan oteta huomioon sitä, että työjärjestyksen määräysten tarkoituksena on antaa juuri vastaajalle mahdollisuus ottaa vastinekirjelmässään kantaa kaikkiin sitä vastaan suunnattuihin perusteisiin.

55. Lisäksi ehdotettu tulkinta on ristiriidassa sen kanssa, että työjärjestyksen sanamuodossa selvästi kielletään uusien perusteiden esittäminen esillä olevan kaltaisessa tilanteessa. Valittaja pyytää siten tulkitsemaan työjärjestystä vastoin sen sanamuotoa.

56. Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti jättänyt tutkimatta liian myöhään esitettynä perusteen, joka koski korvausvastuuta lainmukaisen säädöksen perusteella. Tämän vuoksi ei ole tarpeen tutkia niitä eri perusteluja, joita tämän perusteen tueksi on esitetty aineellisessa mielessä.

Valitusperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista

57. Selvittäessään puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskevaa väitettään valittaja ei ole ryhtynyt selvittelemään yleisen säädöksen ja jotakuta erikseen koskevan päätöksen välistä eroa samaan tapaan kuin se ei myöskään tehnyt eroa lainvastaiseen säädökseen perustuvan korvausvastuun ja ilman tuottamusta olevan korvausvastuun välillä.

58. Valittaja väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi virheellisesti katsonut, että oikeutta tulla kuulluksi hallinnollisessa menettelyssä, joka koskee tiettyä henkilöä, ei voida siirtää koskemaan lainsäädäntömenettelyä, joka johtaa yleistoimenpiteiden antamiseen.

59. Valittajan mukaan menettelyä koskevat oikeudet, jotka kuuluvat oikeuksiensa loukkaamista vastaan puolustautuvalle yksityiselle oikeussubjektille, eivät voi koskaan olla riippuvaisia sen toimenpiteen muodosta, jolla yksityisen oikeuksia on loukattu. Valittaja katsoo, että tämä periaate ilmenee EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännestä kohdasta.

60. Valittaja lisää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ilmaissut kantansa esittämällä todistamattomia väitteitä, eikä se siten ole perustellut päätöstään.

61. Valittaja ei saa minua vakuuttuneeksi.

62. EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) neljäs kohta, johon valittaja perusteluissaan vetoaa, ei tue valittajan perus-

luja. Tässä määräyksessä vahvistetaan periaate, jonka mukaan yksityinen ei voi nostaa kumoamiskannetta muusta kuin sellaista toimenpiteestä, joka koskee yksityistä suoraan ja erikseen.

63. Tästä ei voida loogisesti päätellä, kuten valittaja yrittää tehdä, että puolustautumisoikeuksien vaatimukset olisivat samat sekä näiden toimenpiteiden että säädösten osalta.

64. Valittajan mainitsemat oikeuskäytäntöesimerkit, jotka koskevat erityisesti polkumyynnin osalta toteutettuja toimenpiteitä, eivät ole sen vakuuttavampia, sillä kysymys on aina ollut sellaisista toimenpiteistä, joiden yhteisöjen tuomioistuin on katsonut koskevan suoraan ja erikseen kantajina olleita yksityisiä oikeussubjekteja, jolloin näillä on ollut oikeus riitauttaa mainitut toimet ja vedota puolustautumisoikeuksiin.

65. Mainituissa esimerkeissä oli tarpeen suojata puolustautumisoikeuksia sen tavan vuoksi, jolla riidanalaiset toimet vaikuttivat kantajina olleisiin yrityksiin. Puolustautumisoikeudet eivät siten voi olla kysymyksessä, jollei toimenpide koske erikseen juuri kyseistä yritystä.

66. Jos yrityksen asemaan sitä vastoin puututaan normatiivisella toimella samoin kuin kaikkiin muihin saman toimijaryhmän yrityksiin, yritystä erikseen koskevan tilanteen ja riidanalaisen toimen välinen yhteys muuttaa luonnettaan. Yrityksen oikeuksia ei tässä tapauksessa ole enää erikseen loukattu sillä tavoin, että sitä olisi mahdollista arvioida kuten vastaajaa hallinnollisessa menettelyssä, jolloin se voisi vedota puolustautumisoikeuksiin.

67. Asiassa C-280/93 (josta sittemmin tuli asiassa T-521/93) yhteisöjen tuomioistuin antoi 21.6.1993 määräyksen,[6] jolla se hylkäsi kantajien asetuksesta N:o 404/93 nostaman kumoamiskanteen sen vuoksi, että tämä asetus ei suoraan ja erikseen koskenut niitä.

68. Tämän vuoksi ne eivät voineet vedota puolustautumisoikeuksiin vaatiessaan kuulemistaan asetuksen N:o 404/93 säätämismenettelyssä.

69. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi siten perustellusti, että "perustamissopimuksen tiettyyn artiklaan perustuvassa yhteisön toimenpiteen antamismenettelyssä ainoat kuulemisvelvoitteet, jotka yhteisön lainsäätäjällä on, ovat kyseisessä artiklassa määrätyt velvoitteet".

70. Näin ollen myös tämä valitusperuste on syytä hylätä.

6 — Ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

Valitusperuste, joka koskee syrjintäkiellon ja elinkeinovapauden periaatteiden loukkaamista

71. Valittaja katsoo, että siitäkin huolimatta että asetus oli — kuten valittaja asian ilmaisi — pätevä in abstracto, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt havaita, että asetuksen soveltaminen sen konkreettisessa tilanteessa johti kuitenkin lainvastaisuuteen, koska asetuksella loukattiin syrjintäkiellon ja elinkeinovapauden periaatteita.

72. On mielenkiintoista sijoittaa valittajan nyt käsiteltävä väite sen aiemmin esittämän päättelyn yhteyteen. Valittajan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen toimittama kannekirjelmä perustui ajatukseen, että valituksenalainen toimi oli lainvastainen. Sen jälkeen kun yhteisöjen tuomioistuin oli antanut sisällöltään päinvastaiset tuomionsa, valittaja vetosi vastausvaiheessa lainmukaiseen säädökseen perustuvan korvausvastuun edellytysten täyttymiseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen todettua, että tämä peruste oli esitetty liian myöhään, Atlanta yhdisti tästä näkemyksestä luopumatta nämä kaksi väitettä hyväksyen asetuksen N:o 404/93 pätevyyden abstraktissa mielessä, vaikka se kiistikin sen pätevyyden sitä konkreettisesti sovellettaessa.

73. Näin ollen lähellä on ajatus hyväksyä komission kanta, jonka mukaan "valittajan perustelut — — osoittavat, että tämä väite on oikeudellinen rakennelma, jonka perustana on ainoastaan valituksen tarkoitus, ja se on täysin kuvitteellinen".

74. Neuvosto on joka tapauksessa perustellusti huomauttanut, että edellä mainitut perustelut merkitsevät käytännössä sitä, että vaaditaan yhteisöä korvausvastuuseen ilman sen tuottamusta. Molemmissa tapauksissa kysymys olisi lainmukaisesta normistosta, jonka johdosta olisi kuitenkin suoritettava vahingonkorvausta. Tämä seuraisi toisessa tapauksessa suoraan vahingon erityisestä ja vakavasta luonteesta, ja toisessa epäsuorasti, koska vahingon erityinen ja vakava luonne merkitsee sitä, että asetuksen N:o 404/93 soveltaminen valittajan osalta olisi lainvastaista ja johtaisi siten lainsäätäjän korvausvastuuseen.

75. Tämän todettuani voin ilmoittaa olevani eri mieltä kuin neuvosto, jonka mukaan pelkästään tämä toteamus tekee mahdolliseksi rinnastaa peruste edelliseen sen kanssa identtisenä ja siten katsoa, että se olisi jätettävä tutkimatta. On kuitenkin tutkittava, onko perusteella, vaikka sen lopputulos onkin sama kuin edellisen, eri perusta, jolloin se olisi otettava tutkittavaksi.

76. Valittajan mielenkiintoisen väitteen teoreettisena perustana on näkemys perustavanlaatuisten oikeuksien kaksivaiheisesta suojasta.

77. Kysymys on sen mukaan ensinnäkin sen määrittämisestä, ovatko normatiivisen toimen säännökset yleisellä ja abstraktilla tasolla yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa. Jos vastaus on myöntävä, olisi tar-

peen tutkia, onko riidanalaisten säännösten konkreettinen ja tapauskohtainen soveltaminen yksityisen oikeussubjektin konkreettiseen yksittäistapaukseen yhteensopivaa tämän henkilön perustavanlaatuisten oikeuksien kanssa.

78. Kuten komissio korostaa, on mahdollista katsoa, että perustavanlaatuisten oikeuksien suoja vaikuttaa kahdella tasolla.

79. Perustavanlaatuiset oikeudet sitovat ensinnäkin lainsäätäjää sen antaessa säädöksiä. Lisäksi ne velvoittavat viranomaisia näiden pannessa asetusta täytäntöön.

80. Vaikka asetuksen säännökset ovat sopusoinnussa perustavanlaatuisten oikeuksien kanssa, voi olla, että sen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tietyt yksittäiset soveltamista koskevat toimet ovat vastoin perustavanlaatuisia oikeuksia. Yksityisen oikeussubjektin on riitautettava nämä toimet niiden pätemättömyyden vahvistamiseksi.

81. Tällainen pätemättömyys ei millään tavoin vaikuta asetuksen säännöksiin, jotka menettävät pätevyytensä vain siinä tapauksessa, jos täytäntöönpanotoimien ristiriita perustavanlaatuisten oikeuksien kanssa on asetuksen säännösten suora ja välttämätön seuraus. Tällöin ei kuitenkaan ole voinut olla mahdollista ensin todeta, että kyseiset säännökset ovat sopusoinnussa perustavanlaatuisten oikeuksien kanssa.

82. Ei näet ole mahdollista katsoa, että asetus on abstraktisti pätevä, vaikka se ei sitä konkreettiseen tapaukseen sovellettaessa ole.

83. Yhteisöjen tuomioistuimen todettua asetuksen olevan sopusoinnussa tietyn ylemmänasteisen oikeussäännön kanssa, ei jää jäljelle sellaista abstraktisuustasoa, että kyseinen asetus sitä myöhemmin sovellettaessa voisi olla ristiriidassa saman oikeussäännön kanssa. Jos näin olisi, ei olisi ymmärrettävissä, mitä tarkoittaisi yhteisöjen tuomioistuimen sellainen lausuma, jonka abstraktisuustaso olisi sellainen, että se todellisuudessa olisi vailla sisältöä.

84. Ne periaatteet, joihin valittaja esillä olevassa asiassa on vedonnut, kuvaavat tätä erinomaisella tavalla. Kysymyksen ollessa esimerkiksi syrjintäkiellon periaatteesta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että asetuksella N:o 404/93 ei loukata tätä periaatetta.

85. Kun sanoilla on oltava jokin merkitys, tämä toteamus, miten abstrakti se sitten onkin, merkitsee, ettei ole sellaista mahdollisuutta, jossa asetuksen N:o 404/93 säännöksillä loukattaisiin tätä periaatetta. Olivatpa valittajan tapauksen erityispiirteet sitten millaiset tahansa, ei ole ymmärrettävissä, miten valittaja voi väittää, että sen tapaukseen sovellettuina asetuksen sään-

nöksillä, ilman mahdollisesti lainvastaista täytäntöönpanotoimea, loukattaisiin syrjintäkiellon periaatetta. Jos tällainen tilanne olisi olemassa, yhteisöjen tuomioistuin ei olisi voinut yksinkertaisesti todeta asetuksen olevan pätevä syrjintäkiellon periaatekin huomioon ottaen.

86. Sama pätee elinkeinovapauden periaatteeseen.

87. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti katsonut yhteisöjen tuomioistuimen asetusta N:o 404/93 koskevan oikeuskäytännön nojalla, että näitä kahta periaatetta koskevat perusteet oli hylättävä.

88. Näin ollen myös tämä valitusperuste on hylättävä.

Valitusperuste, joka koskee luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista

89. Valittajan perustelut, jotka koskevat luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista, edellyttävät tämän periaatteen tulkitsemista tavalla, joka ei vastaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä selvitettyjä periaatteita.

90. Valittaja näet väittää tilannettaan erityiseksi voidakseen vedota perusteltuun luottamukseen sellaisesta siirtymäjärjestelystä, joka olisi estänyt valittajan osalta ne suuret vahingot, jotka asetuksen N:o 404/93 voimaan tulosta sille aiheutuivat. Valittaja vetoaa erityisesti tekemiensä ja nyttemmin tappioiden uhkaamien investointien laajuuteen, vaihtoehtoisten hankintalähteiden puuttumiseen ja tekemiensä merenkulkusopimusten sitovuuteen.

91. Kaikki nämä perustelut ovat kuitenkin vailla merkitystä tässä yhteydessä. Oikeuskäytännöstä näet ilmenee selvästi, että luottamuksensuojan periaatetta ei sovelleta toimijan tilanteen erityispiirteiden vuoksi, vaan merkitystä on yksinomaan viranomaisten menettelyllä. Näin on, koska silloin kun viranomaiset ovat synnyttäneet toimijassa odotuksen toimenpiteistä, joista viranomainen tulisi määräämään, tämä toimija voi vaatia, että sen perusteltua luottamusta on suojattava.

92. Esillä olevassa asiassa valittaja ei esitä, eikä pystyisikään esittämään yhtäkään seikkaa, joka osoittaisi lainsäätäjän menetelleen tällä tavoin. Päinvastoin banaaneja koskevan pöytäkirjan, joka on otettu merentakaisten maiden ja alueiden assosioinnista yhteisöön tehdyn soveltamissopimuksen liitteeksi ja joka on erottamaton osa perustamissopimusta, sanamuoto vahvistaa tämän pöytäkirjan väliaikaisuuden. Lisäksi toimijat eivät koskaan ole voineet olla tietämättömiä siitä, että sisämarkki-

noiden toteuttamisen pitää merkitä luopumista jäsenvaltioittain vaihtelevista banaanikiintiöistä.

93. Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti hylännyt valittajan väitteen, joka koski luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista, minkä tueksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vetosi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan

"taloudellinen toimija ei voi vedota saavutettuun etuun tai edes perusteltuun luottamukseen sellaisten olosuhteiden säilymisestä, joita voidaan muuttaa yhteisön toimielinten tekemillä päätöksillä niiden harkintavallan puitteissa — — ".[7]

94. Edellä esitetystä seuraa, ettei ole syytä pohtia valittajan väitteitä, joiden mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi tulkinnut rajoittavasti periaatteen soveltamisedellytyksiä vaatiessaan, että lainsäätäjän on pitänyt antaa "täsmällisiä vakuutuksia" sen sijaan, että se olisi synnyttänyt "perusteltuja odotuksia".

95. Joka tapauksessa valittaja ei, kuten edellä on todettu, esitä yhtäkään seikkaa, jonka perusteella olisi mahdollista päätellä lainsäätäjän menetelleen tavalla, joka kattaisi näistä ilmaisuista jonkin.

7 — Em. asia Saksa v. neuvosto, tuomion 80 kohta.

Valitusperuste, joka koskee lainsäädäntövallan lainvastaiseksi väitettyä delegointia neuvostolta komissiolle

96. Valittaja väittää, että neuvoston olisi itse pitänyt määritellä asetuksessa N:o 404/93 toimijan käsite, koska tämä käsite on keskeinen seikka tällä asetuksella käyttöön otetussa banaanialan yhteisessä markkinajärjestelyssä, eikä sitä voida pitää pelkkänä sellaisena täytäntöönpanotavan yksityiskohtana, jonka määrittelyn neuvosto voi delegoida komissiolle.

97. Lisäksi valittaja toteaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole sanallakaan käsitellyt tätä perustetta, joten se ei ole täyttänyt velvoitettaan perustella kanneperusteen hylkäämistä.

98. "Perusteita, jotka koskevat lainsäädäntömenettelyyn liittyvien säännösten rikkomista" ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käsitellyt valituksenalaisen tuomion 77 ja 78 kohdassa, todettuaan 75 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ensin seuraavaa:

"Perusteesta, joka koskee lainsäädäntömenettelyyn liittyvien säännösten rikkomista, kantajat toteavat ennen kaikkea, että neuvosto ei ole kunnioittanut komission aloiteoikeutta ja että parlamenttia olisi pitänyt kuulla uudelleen sen jälkeen kun komission alkuperäistä ehdotusta oli muutettu."

99. Onkin todettava, että siitä huolimatta, että tässä kohdin käytetään laadullista luonnehdintaa "ennen kaikkea", siinä ei millään tavoin viitata Atlantan esittämään perusteeseen.

100. Tämän perusteen erittelyn osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa tuomionsa 77 kohdassa yksinomaan edellä mainitussa asiassa Saksa vastaan neuvosto annetun tuomion 27—43 kohtaan. Näissä kohdissa käsitellään kolmea kysymystä: komission aloiteoikeuden loukkaamista, perustelujen puuttumista sekä parlamentin uudelleen kuulemista koskevan oikeuden sivuuttamista.

101. Sitä vastoin näissä kohdissa ei ole mitään viittausta perusteeseen, joka koskisi toimivallan lainvastaista delegoimista neuvostolta komissiolle, mikä tuskin on yllättävää, koska Saksan hallitus ei liene vedonnut siihen yhteisöjen tuomioistuimessa.

102. Toisin kuin Ranskan hallitus olen sillä kannalla, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole voinut perustellusti katsoa kantajien luopuneen tästä perusteesta, sillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen pyynnöstä 16.1.1996 esittämissään huomautuksissa niistä johtopäätöksistä, jotka asiassa Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. annetusta tuomiosta [8] oli tehtävä meneillään olleessa oikeudenkäynnissä ja joihin Ranskan hallitus viittaa, kantajat olivat täsmentäneet pysyvänsä kaikissa perusteissaan. Tosin ne lisäsivät aikovansa "keskittyä" neljään niistä. Tämä merkitsee vastakohtaispäätelmänä myös sitä, että ne ovat pysyneet muissa perusteissa.

103. Katson näin ollen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti jättänyt ottamatta kantaa perusteeseen, joka koski toimivallan lainvastaista delegointia neuvostolta komissiolle, joten valituksenalainen tuomio on syytä kumota siltä osin kuin se koskee Atlantaa, joka on kantajista ainoana hakenut muutosta valituksenalaiseen tuomioon.

104. Oikeudenkäyntiasiakirjat ovat kuitenkin riittävän kattavat tämän perusteen osalta, joten yhteisöjen tuomioistuimelle on mahdollista ratkaista asia itse. Siten ei ole syytä palauttaa sitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen.

105. Asetuksesta N:o 404/93 ilmenee eräitä seikkoja, joita Ranskan hallitus on korostanut ja joilla riittävästi täsmennetään asetuksessa tarkoitetun toimijan käsitettä. Lisäksi on syytä huomata, että tätä ilmaisua on toistuvasti käytetty markkinajärjestelyjen yhteydessä, joten neuvostolla ei ole ollut syytä antaa sille yleistä määritelmää.

106. Asetuksen N:o 404/93 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa esimerkiksi täsmennetään, että kyseisten toimijoiden on oltava "yhteisöön sijoittautuneita" ja

8 — Asia C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym., tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3799).

että niiden on täytynyt "pitää kaupan omaan lukuunsa määritettävän vähimmäismäärän edellä mainittua alkuperää olevia banaaneja".

107. Edellä mainittu alkuperä seuraa erityisesti asetuksen N:o 404/93 13. perustelukappaleesta, jossa todetaan, että "tariffikiintiön hallinnassa on erotettava toisaalta kolmansien maiden banaaneja ja muita kuin perinteisiä AKT-banaaneja jo aiemmin kaupan pitäneet toimijat ja toisaalta yhteisössä tuotettuja banaaneja ja perinteisiä AKT-banaaneja jo aiemmin kaupan pitäneet toimijat siten, että tämän alan kauppatoiminnan äskettäin aloittaneille tai kauppatoiminnan aloittaville uusille toimijoille varataan käytettävissä oleva määrä".

108. Asetuksen N:o 404/93 15 artiklan 5 kohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa kannetta nostettaessa, "kaupan pitäminen" määritellään markkinoille saattamista lukuun ottamatta tuotteen saattamiseksi kuluttajalle.

109. Vielä on huomattava, että asetuksen 15. perustelukappaleessa todetaan, että vahvistaessaan lisäperusteita, joita toimijoiden on noudatettava, komissio noudattaa yhtäältä periaatetta, jonka mukaan lisenssit on myönnettävä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka on ottanut riskin banaanien kaupan pitämisessä, ja toisaalta se noudattaa tarvetta välttää kaupan pitämisen eri vaiheissa olevien henkilöiden välisten tavallisten kauppasuhteiden häiriintyminen.

110. Näin ollen on katsottava, että neuvosto on täyttänyt velvoitteensa, koska se on määritellyt asian kannalta olennaiset seikat, kuten siltä oikeuskäytännössä edellytetään.[9] Neuvosto on EY:n perustamissopimuksen 145 artiklan (josta on tullut EY 202 artikla) mukaisesti antanut komissiolle ainoastaan laatimiensa säännösten täytäntöönpanoa koskevan toimivallan.

111. Siten on tehtävä se johtopäätös, ettei tämäkään peruste voi olla pohjana Atlantan vaatimuksen hyväksymiselle.

Sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun muut edellytykset

112. Valittaja arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tämä on lainvastaisesta säädöksestä seuraavan korvausvastuun edellytyksiä tutkiessaan arvioinut näistä ainoastaan lainvastaista säädöstä koskevaa edellytystä, vaikka muut edellytykset ovat täyttyneet.

9 — Ks. esim. asia 25/70, Köster ja Berodt, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1161, 6 kohta; Kok. Ep. I, s. 515).

113. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perustellusti huomautti, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön vastuun syntyminen edellyttää kolmea seikkaa eli toiminnan lainvastaisuutta, vahingon tosiasiallisuutta sekä näiden välistä syy-yhteyttä.

114. Todettuaan, ettei ensimmäinen näistä edellytyksistä täyttynyt, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella ei ollut enää aihetta tutkia niistä muita.

Eräät valittajan esiin tuomat tosiseikat

115. Valittaja selvittää tiettyä hellittämättömyyttä osoittaen niitä tosiseikkoja, joita se pitää erityisinä tilanteelleen. Vaikuttaa siltä, että valitusperustetta tältä osin nimenomaisesti kuitenkaan esittämättä valittaja arvostelee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, ettei se ole ottanut huomioon näitä seikkoja.

116. Tältä osin on syytä täsmentää, että valittajan väitteistä poiketen nämä seikat eivät ole kiistattomia, sillä Ranskan hallitus riitauttaa nimenomaisesti sekä itse vahingon olemassaolon että sen, oliko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kantajina olleille yrityksille aiheutunut erityistä vahinkoa verrattuna muihin "kolmansista maista" banaaneja tuoneisiin yrityksiin. Sama pätee myös syy-yhteyteen asetuksen N:o 404/93 antamisen osalta.

117. Lisäksi on todettava, että kyseisillä väitteillä ei ole asian kannalta merkitystä ja siitä riippumatta millainen tapahtuneeksi väitetty vakava ja erityinen vahinko on, ne tutkittavaksi ottamista koskevat edellytykset eivät täyty, joiden puuttumisen vuoksi Atlantan kyseistä väitettä ei tutkittu.

118. Edellä esitetyistä syistä on katsottava, että myöskään nämä väitteet eivät saata kyseenalaiseksi asetuksen N:o 404/93 soveltamisen lainmukaisuutta.

119. Totean vielä, että se valittajan mainitsema seikka, että markkinat eivät ole yhdentyneet lainsäätäjän tavoittelemalla tavalla, ei itsessään voi saattaa kyseenalaiseksi asetuksen N:o 404/93 pätevyyttä, jollei lainsäätäjä ole syyllistynyt ilmeiseen arviointivirheeseen. Jos lainsäätäjän toimenpiteisiin ei liity ilmeistä arviointivirhettä, niiden pätevyyteen ei vaikuta se, että niillä ei ole ollut haluttua vaikutusta.

120. Lopuksi on todettava valittajan katsovan, että pitkäaikaisten kuljetussopimusten vuoksi markkinat ovat siltä osin suljetut. Myöskään tämä seikka ei voi vaikuttaa asetuksen N:o 404/93 pätevyyteen, vaan sitä on arvioitava perustamissopimuksen kilpailusääntöjen yhteydessä, mistä voidaan sitä paitsi olettaa valittajan olevan tietoinen.

Ratkaisuehdotus

121. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-521/93, Atlanta ym. vastaan Euroopan yhteisö, 11.12.1996 antama tuomio kumotaan siltä osin, kuin Atlanta AG:n kanne on siinä hylätty.

— Atlanta AG:n Euroopan yhteisöön kohdistama vahingonkorvausvaatimus hylätään.

— Atlanta AG velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.