YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä heinäkuuta 1998 *

Asiassa T-119/95,

Alfred Hauer, Niederweiler (Saksa), edustajanaan asianajaja Matthias François ja asianajaja Heinz Neuhaus, Bitburg, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Annick Wurth, 100 Boulevard de la Pétrusse,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Arthur Brautigam, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Klaus-Dieter Borchardt, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantaja vaatii maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 816/92 (EYVL L 86, s. 83) kumoamista sekä sen soveltamisesta kantajalle aiheutuneiksi väitettyjen vahinkojen korvaamista,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti B. Vesterdorf sekä tuomarit C. W. Bellamy ja R. Moura Ramos,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Mair,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.3.1998 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Vuonna 1984 neuvosto antoi maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 804/68 muuttamisesta 31 päivänä maaliskuuta 1984 annetun asetuksen (ETY) N:o 856/84 (EYVL L 90, s. 10) maidon ylituotannon torjumiseksi. Tällä asetuksella on lisätty 27.6.1968 annettuun neuvoston ase-

tukseen N:o 804/68 (EYVL L 148, s. 13) uusi 5 c artikla, jolla on otettu käyttöön lisämaksu viideksi peräkkäiseksi kahdentoista kuukauden pituiseksi jaksoksi 1.4.1984 alkaen; lisämaksua sovelletaan viitemäärän (kiintiön) ylittäviin maitomäärien toimituksiin; viitemäärä määritetään jokaiselle tuottajalle tai ostajalle (uuden 5 c artiklan 1 kohta) kullekin jäsenvaltiolle vahvistetun "taatun kokonaismäärän" rajoissa; taattu kokonaismäärä vastaa kalenterivuoden 1981 aikana toimitetun maidon kokonaismäärää korotettuna yhdellä prosentilla (3 kohta) ja sitä täydennetään tarvittaessa "yhteisön varastosta" tulevalla lisämäärällä (4 kohta). Lisämaksua voidaan jäsenvaltion valinnan mukaan periä joko tuottajilta niiden toimitusten määrän perusteella ("menettely A") tai ostajilta tuottajien niille toimittamien määrien perusteella, jolloin lisämaksu siirretään tuottajien suoritettavaksi niiden toimitusten mukaisessa suhteessa ("menettely B").

2 Vuonna 1986 maitoalan ylijäämätilanteen jatkumisen vuoksi taattuja kokonaismääriä vähennettiin hyvityksettä 2 prosentilla jaksolle 1987/1988 ja 1 prosentilla jaksolle 1988/1989 asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 6.5.1986 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1335/86 (EYVL L 119, s. 19) ja asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitetun lisämaksun soveltamista maito- ja maitotuotealalla koskevista yleissäännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 857/84 muuttamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1343/86 (EYVL L 119, s. 34). Tähän vähentämiseen liittyi maitotuotannosta luopumisesta suoritettava hyvitys, jota koskeva järjestelmä on otettu käyttöön maitotuotannosta lopullisesti luopumista koskevan hyvityksen vahvistamisesta 6 päivänä toukokuuta 1986 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1336/86 (EYVL L 119, s. 21).

3 Vuonna 1987 asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen viitemäärien väliaikaisesta pidättämisestä 16 päivänä maaliskuuta 1987 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 775/87 (EYVL L 78, s. 5) on säädetty 4 prosentin väliaikaisesta pidättämisestä (suspension) jokaisesta viitemäärästä jaksolla 1987/1988 ja 5,5 prosentin pidättämisestä jaksolla 1988/1989. Vastineeksi tästä pidättämisestä tuottajat saivat hyvityksen, joka oli 10 ecua / 100 kg molemmilta ajanjaksoilta.

4 Asetuksen N:o 775/87 muuttamisesta 25.4.1988 annetun neuvoston asetuksen N:o 1111/88 (EYVL L 110, s. 30) mukaisesti jatkettiin sitten asetuksessa N:o 775/87 säädettyä 5,5 prosentin viitemäärien väliaikaista pidättämistä kolmeksi seuraavaksi kahdentoista kuukauden jaksoksi (1989/1990, 1990/1991 ja 1991/1992). Tämän asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että pidättäminen oli hyvitettävä maksamalla aleneva, suoraan maksettava hyvitys, joka oli 8 ecua / 100 kg jaksolla 1989/1990, 7 ecua / 100 kg jaksolla 1990/1991 ja 6 ecua / 100 kg jaksolla 1991/1992.

5 Vuonna 1989 taattuja kokonaismääriä vähennettiin suhteellisesti 1 prosentilla asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 1.12.1989 annetun neuvoston asetuksen N:o 3879/89 (EYVL L 378, s.1) mukaisesti yhteisön varaston kartuttamiseksi ja jotta lisäkiintiöitä voitaisiin jakaa tietyille epäedullisessa asemassa oleville tuottajille. Samanaikaisesti tilapäisesti pidätettyjen viitemäärien prosenttiosuutta alennettiin 5,5 prosentista 4,5 prosenttiin asetuksen N:o 775/87 muuttamisesta 1.12.1989 annetun neuvoston asetuksen N:o 3882/89 (EYVL L 378, s. 6) mukaisesti, jotta muiden kuin pidätettyjen viitemäärien taso pysyisi muuttumattomana; asetuksessa N:o 1111/88 säädettyä hyvitystä myös korotettiin 10 ecua / 100 kg, 8,5 ecua / 100 kg, ja 7 ecua / 100 kg kullakin soveltamisjaksolla.

6 Vuonna 1991 asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 13.6.1991 annetun neuvoston asetuksen N:o 1630/91 (EYVL L 150, s. 19) mukaisesti taattuja kokonaismääriä vähennettiin uudelleen 2 prosentilla, mikä hyvitettiin asetuksen (ETY) N:o 804/68 5 c artiklassa tarkoitettujen viitemäärien vähentämistä koskevan hyvityksen ja maitotuotannosta lopullisesti luopumista koskevan hyvityksen vahvistamisesta 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1637/91 (EYVL L 150, s. 30) 1 ja 2 artiklassa säädetyn mukaisesti.

7 Sitten asetuksen N:o 804/68 muuttamisesta 31.3.1992 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 816/92 (EYVL L 86, s. 83) pidennettiin ajanjaksolle 1.4.1992—31.3.1993 4,5 prosentin suuruista viitemäärien vähentämisjärjestelyä ilman siitä maksettavaa hyvitystä.

8 Asetuksen N:o 816/92 kaksi ensimmäistä perustelukappaletta kuuluvat seuraavasti:

"asetuksen (ETY) N:o 804/68 [— —], 5 c artiklalla käyttöön otetun lisämaksujärjestelmän voimassaoloaika päättyy 31 päivänä maaliskuuta 1992; olisi säädettävä uudesta vuoteen 2000 sovellettavasta järjestelmästä yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen mukaisesti; tämän vuoksi olisi tällä välin jatkettava nykyisen järjestelmän voimassaoloaikaa yhdeksänneksi 12 kuukauden ajanjaksoksi; komission ehdotusten mukaisesti tässä asetuksessa vahvistettua kokonaismäärää olisi alennettava korvausta vastaan mainituksi ajanjaksoksi jo aloitettujen saneerauspyrkimysten jatkamiseksi,

asetuksen (ETY) N:o 775/87 mukaisesti [— —] viitemäärien osan [pidättä]minen [1] väliaikaisesti neljänneltä 12 kuukauden pituiselta ajanjaksolta kahdeksannelle 12 kuukauden pituiselle ajanjaksolle on tullut tarpeelliseksi markkinatilanteen vuoksi; ylijäämäisenä pysyvä markkinatilanne edellyttää, että 4,5 prosenttia toimitusten viitemääristä jätetään kokonaismäärien ulkopuolelle yhdeksännellä ajanjaksolla; yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen mukaisesti neuvosto päättää lopullisesti mainittujen määrien tulevaisuudesta; tämän oletuksen mukaisesti olisi täsmennettävä kyseisten määrien suuruus jokaiselle jäsenvaltiolle."

9 Saman asetuksen 1 artiklan 3 kohdassa on muutettu asetuksen N:o 804/68 5 c artiklan 3 kohtaa lisäämällä siihen seuraava alakohta:

"g) kokonaismäärä tuhansina tonneina ilmaistuna 1 päivän huhtikuuta 1992 ja 31 päivän maaliskuuta 1993 väliseksi ajanjaksoksi vahvistetaan seuraavasti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen toisessa alakohdassa tarkoitettujen määrien alentamista yhdellä prosentilla kyseisen ajanjakson aikana ja ottaen huomioon komission ehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen mukaisesti:

[— —]

1 — Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen suomenkielinen käännös on epätarkka.

Saksa: 27 154,205

[— —]

Asetuksessa (ETY) N:o 775/87 tarkoitetut tuhansina tonneina ilmaistut määrät, joita ei ole otettu huomioon ensimmäisessä alakohdassa, ovat seuraavat:

[— —]

Saksa: 1 360,215

[— —]

Neuvosto päättää lopullisesti mainittujen määrien vastaisesta käsittelystä yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen mukaisesti."

Oikeusriidan perustana olevat tosiseikat

10 Kantaja on saksalainen maidontuottaja. Maito- ja maitotuotealan yhteisen markkinajärjestelyn sääntöjen mukaisesti hänen maidontuotantoaan rajoitettiin tosiseikkojen tapahtumisaikaan viitevuoden aikana toimitettujen määrien perusteella kansallisten hallintoviranomaisten vahvistamaan viitemäärään. Hänellä oli lisäksi käytössään lisäviitemäärä, jonka hän oli ostanut Saksan viranomaisilta vuosina 1990—1991.

11 Erbeskopf eG:n meijeri, joka on sijoittautunut Thalfangiin (Saksassa) pidätti 29.6.1992 tekemällään päätöksellä kantajan viitemäärästä 4,74 prosenttia hyvitystä Milch-Garantiemengen-Verordnungin (Maidon takuumääristä annettu saksalainen asetus) 4 b VI §:n ja 4 c VI §:n säännösten perusteella; kyseinen asetus on kansallinen viitemääriä koskeva asetus, jossa toistetaan sovellettavat yhteisön säädökset.

12 Kantaja valitti tästä päätöksestä ja Saksan toimivaltaiset viranomaiset hylkäsivät valituksen 17.8.1993. Ne perustelivat hylkäämisen viittaamalla asetukseen N:o 816/92.

13 Kantaja vaati 16.3.1995 päivätyllä kirjeellä komissiota kumoamaan osittain tämän asetuksen sekä maksamaan hänelle hyvitystä.

Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

14 Kantaja nosti 12.5.1995 jätetyllä kannekirjelmällä tämän kanteen.

15 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— kumoaa asetuksen N:o 816/92 siltä osin kuin siinä ei määrätä suoritettavaksi hyvitystä pidätetystä viitemäärän osasta,

— velvoittaa suorittamaan kantajalle vahingonkorvauksena 59 827, 21 DEM,

— velvoittaa vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 Vastaajana oleva neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— jättää kumoamisvaatimukset tutkimatta tai toissijaisesti hylkää ne perusteettomina,

— hylkää vahingonkorvausvaatimukset perusteettomina,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Vastaajana oleva komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin:

— jättää kumoamisvaatimukset tutkimatta siltä osin kuin ne kohdistuvat siihen,

— hylkää vahingonkorvausvaatimukset perusteettomina,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Kantajaa ja komissiota kuultiin 4.3.1998 pidetyssä istunnossa. Neuvosto ei ollut istunnossa edustettuna.

Kumoamisvaatimukset

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

19 Neuvosto väittää, että kumoamisvaatimukset on jätettävä tutkimatta, koska kanteen kohteena oleva asetus ei koske kantajaa suoraan ja erikseen (asia 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, tuomio 11.7.1968, Kok. 1968, s. 595 ja asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994, Kok. 1994, s. I-1853). Asetus koskee kantajaa ainoastaan siten, että tätä on objektiivisesti pidettävä maidontuottajana kuten ketä muuta taloudellista toimijaa, joka on samassa tilanteessa.

20 Komissio väittää, että sillä ei ole asianosaiskelpoisuutta vastaajana neuvoston antaman asetuksen N:o 816/92 kaltaista säädöstä koskevassa kumoamisasiassa. Kumoamisvaatimukset on siten jätettävä tutkimatta siltä osin kuin ne kohdistuvat siihen.

21 Kantaja ei ole ottanut kantaa näihin väitteisiin ja niiden perusteluihin.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

22 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensiksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuin ja asianosaiset eivät voi päättää kanteiden määrä-

ajoista, vaan ne ovat luonteeltaan ehdottomia prosessinedellytyksiä (asia T-514/93, Cobrecaf ym. v. komissio, tuomio 15.3.1995, Kok. 1995 s. II-621, 40 kohta). Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on työjärjestyksensä 113 artiklan mukaisesti viran puolesta tutkittava, onko määräaikaa noudatettu (yhdistetyt asiat T-121/96 ja T-151/96, Mutual Aid Administration Services v. komissio, tuomio 18.9.1997, Kok.1997, s. II-1355, 39 kohta), vaikka, kuten tässä asiassa, asianosaiset eivät ole lausuneet tästä kysymyksestä.

23 Kantajan asetuksen kumoamisvaatimusten osalta kanteen nostamista koskevasta määräajasta, joka on kaksi kuukautta, on määrätty perustamissopimuksen 173 artiklan viidennessä kohdassa. Koska kysymys on kanteesta, jota koskeva säädös on julkaistu 1.4.1992, tämä määräaika oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 102 artiklan 1 kohdan mukaisesti laskettava 16.4.1992 alkaen. Kun siihen lisätään 102 artiklan 2 kohdan mukaisesti pitkiä etäisyyksiä koskevan 6 päivän määräaika, määräaika on päättynyt saman vuoden kesäkuussa.

24 Koska kantaja on jättänyt kannekirjelmän 12.5.1995, eli yli 3 vuotta liian myöhään, kanne on nostettu myöhässä.

25 Tästä syystä ilman, että olisi tarpeen päättää vastaajien väitteestä, jonka mukaan kanne on jätettävä tutkimatta, kumoamisvaatimukset jätetään tutkimatta.

Vahingonkorvausvaatimukset

26 Perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu toimielinten aiheuttamasta vahingosta johtuva yhteisön sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä vain, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: moitittu toiminta on lainvastainen, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt sekä lainvastaisen toiminnan ja

aiheutuneeksi väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys. Lainsäädäntötoimien osalta yhteisö voi vakiintuneen oikeuskäytännön (asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, tuomion 11 kohta ja asia T-390/94, Schröder ym. v. komissio, tuomio 15.4.1997, Kok. 1997, s. II-501, 52 kohta) mukaan olla vastuussa moitteenalaisesta toiminnastaan ainoastaan, jos kyseessä on riittävän ilmeinen ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen. Jos toimielin on tehnyt toimen käyttämällä sen tekemisessä laajaa harkintavaltaa, kuten yhteisen maatalouspolitiikan alalla on laita, edellytyksenä on lisäksi, että tällaisia oikeussääntöjä on rikottu riittävän ilmeisellä eli selvällä ja vakavalla tavalla (yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym., v. komissio, tuomio 19.5.1992, Kok. 1992, s. I-3061, 12 kohta ja yhdistetyt asiat T-195/94 ja T-202/94, Quiller ja Heusmann v. neuvosto ja komissio, 9.12.1997, Kok. 1997, s. II-2247, 48 ja 49 kohta).

27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tällaisessa tapauksessa, että ensimmäiseksi on tutkittava, ovatko toimielimet toimineet lainvastaisella tavalla.

Onko olemassa lainvastaista toimea, joka on aiheutuneeksi väitettyjen vahinkojen syynä

28 Kantaja vetoaa kumoamisvaatimustensa yhteydessä kolmeen asetuksen N:o 816/92 lainvastaisuutta koskevaan väitteeseen, jotka koskevat omaisuudensuojan loukkaamista, luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista ja yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista.

Omaisuudensuojan loukkaamista koskeva ensimmäinen kanneperuste

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

29 Kantajat toteavat, että omaisuudensuoja kuuluu yleisiin oikeusperiaatteisiin, jonka noudattamisen yhteisöjen tuomioistuimen on turvattava (asia 44/79, Hauer, tuomio

13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727, 17 kohta). Tässä tapauksessa se, että kanteen kohteena olevassa asetuksessa ei ole määrätty suoritettavaksi hyvitystä viitemäärien vähentämisestä, vaikuttaa hänen mukaansa pakkolunastuksen tavoin siltä osin kuin kiintiön ylittävästä myydystä maitomäärästä peritään lisämaksu. Vaikutus on sama kuin silloin kun häneltä kiellettäisiin kaupanpito. Mutta vaikka pakkolunastus perustuu lakiin, se voi tapahtua kansallisen lain mukaan ainoastaan, jos laissa säädetään pakkolunastuksen toimitustavasta ja siitä maksettavan hyvityksen määrästä. Sillä, että hyvitystä ei ole, loukataan omaisuudensuojaa.

30 Kantaja esittää, että, toisin kuin vastaajat väittävät, hänen tilanteensa eroaa olennaisessa kohdassa yhteisöjen tuomioistuimen 13.7.1995 yhdistetyissä asioissa T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 ja T-477/93, O'Dwyer ym. v. neuvosto (Kok. 1995, s. II-2071) antamassa tuomiossa kysymyksessä olleesta tilanteesta. Kantaja toteaa tältä osin, että hän on saanut kiintiöitä kansallisilta viranomaisilta. Näin ollen vastaajien esittämät perustelut eivät sovellu näihin sen vastiketta vastaan hankkimiin kiintiöihin, joita suojataan omaisuudensuojan nojalla. Kantaja korostaa, että jos hän olisi tiennyt ostohetkellä, että kiintiöt otetaan pois hyvityksettä, hän ei olisi ryhtynyt hankkeeseen, josta loppujen lopuksi ainoastaan kansalliset viranomaiset hyötyivät.

31 Tätä omaisuudensuojan rajoittamista ei voida perustella yleisellä edulla. Tulojen riistäminen tuottajalta on täysin ristiriidassa perustamissopimuksen 39 artiklan tavoitteiden kanssa ja se ei ole oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden.

32 Neuvosto korostaa, että maidon viitemäärien omistusoikeutta ei käsitetä erilliseksi sen maan omistusoikeudesta, johon se liittyy. Näiden viitemäärien esillä olevassa tapauksessa säädetty vähentäminen ei siten voi periaatteessa rajoittaa asianomaisen omaisuudensuojaa (asia C-44/89, von Deetzen, tuomio 22.10.1991, Kok. 1991, s. 5119, 27 kohta).

33 Sitä paitsi omaisuudensuoja ei ole ehdoton oikeus yhteisön oikeudessa. Erityisesti yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä omaisuudensuojaa suojataan ainoastaan sellaista suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista vastaan, jolla vahingoitettaisiin kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä (asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta). Esillä olevassa tapauksessa ei ole kysymys tällaisesta toimenpiteestä; riitautettu rajoitus vastaa selvästi yleisen edun tavoitetta. Joka tapauksessa vähennyksen vähäisen määrän takia kantajan maatilalle ei aiheudu uhkaa siten, että hänen omaisuudensuojansa keskeiseen sisältöön puututtaisiin.

34 Neuvosto katsoo myös, että perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainittu tavoite maataloustulon takaamisesta on sovitettava yhteen 39 artiklan 1 kohdan c alakohdassa mainitun markkinoiden vakauttamistavoitteen kanssa; tietyissä olosuhteissa markkinoiden vakauttamistavoitteelle voidaan antaa tilapäinen etusija (ks. asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1155, 20 kohta ja asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992, Kok. 1992, s. I-2061, 13 kohta). Tällainen etusija on sen mukaan perusteltu esillä olevassa tapauksessa.

35 Komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuin on em. asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto jo hylännyt kantajan kanneperusteen toteamalla, että asetuksen N:o 816/92 mukainen viitemäärien pidättäminen hyvityksettä oli perusteltua maitomarkkinoiden vakaannuttamista ja rakenteellisten ylijäämien vähentämistä koskevalla tarpeella. Pidättämisen ei itsessään voida katsoa siten loukkaavan omaisuudensuojaa.

36 Vastaajien mukaan asioissa O'Dwyer ym. v. neuvosto jotkut kantajat olivat myös hankkineet lisäviitemääriä. Vastaajat korostavat, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksynyt viitemäärien pidättämisen osalta tehtävää eroa viitemäärien alkuperän mukaan. Niiden mukaan sellainen ero on ristiriidassa markkinoiden vakauttamistarpeen kanssa.

37 Komissio huomauttaa, että lainsäädännön mukaan viitemäärien osto kansallisilta viranomaisilta ei ole sallittua, sillä tämäntyyppistä kauppaa saadaan käydä ainoastaan maidontuottajien kesken. Kantaja ei ole ilmoittanut, minkä oikeudellisen perustan nojalla se on hankkinut lisäkiintiöt. Kantajan esittämä peruste on siten vailla merkitystä. Jos kaikkia tuottajien ostamia lisäkiintiöitä ei otettaisi huomioon vähennystä laskettaessa, huomiotta jätettävän määrän vuoksi olisi mahdotonta saavuttaa asetuksen N:o 816/92 tavoitteita.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 On syytä muistaa aluksi, että asetus N:o 816/92 on annettu useiden sellaisten säännösten antamisen jälkeen, joissa oli myös säädetty viitemääriä koskevista rajoituksista. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 203/86, Espanja v. neuvosto, 20.9.1988 antamassaan tuomiossa (Kok. 1988, s. 4563, 15 kohta) ja em. tuomiossa Hierl (tuomion 21 kohta) katsonut, että toisaalta asetuksilla N:o 1335/86 ja N:o 1343/86, joissa vähennettiin jokaiselle jäsenvaltiolle taattua kokonaismäärää 3 prosentilla ja toisaalta asetuksen N:o 775/87 säännöksellä, joissa säädettiin kaikista viitemääristä pidätettävistä osista, ei rikota mitään yhteisön oikeuden sääntöä. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto antamassaan tuomiossa hylännyt kanteen, jossa vaadittiin, kuten tässä asiassa, vahingonkorvausta asetuksella N:o 816/92 aiheutetusta vahingosta. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole asiassa C-22/94, Irish Farmers Association ym., 15.4.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-1809, 42 kohta) havainnut tämän asetuksen riidanalaista vähentämistä koskevassa säännöksessä yhtään sellaista seikkaa, joka saattaisi vaikuttaa asetuksen pätevyyteen. Vahingonkorvausvaatimukset on tutkittava tämän oikeuskäytännön valossa.

39 Omaisuudensuoja, jota kantaja väittää loukatun, taataan yhteisön oikeusjärjestyksessä. Tämä suoja ei kuitenkaan ole ehdoton oikeus, vaan se on otettava huomioon suhteessa sen tehtävään yhteiskunnassa. Tästä syystä yhteisö voi tavoitellessaan yleisen edun mukaisia tavoitteitaan rajoittaa omaisuudensuojaa erityisesti yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, edellyttäen, että rajoitukset palvelevat todellisuudessa näitä tavoitteita ja ne eivät merkitse rajoituksen tavoite huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista (em. asia Hauer, tuomion 23 kohta; em. asia Schräder, tuomion 15 kohta; asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992,

Kok. 1992, s. I-35, 16 kohta ja em. asia Irish Farmers Association ym., tuomion 27 kohta sekä em. asia O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 98 kohta).

40 Perustamissopimuksessa yhteisöjen lainsäätäjälle annettuun poliittiseen vastuuseen liittyy laaja harkintavalta lainsäätäjän pyrkiessä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin. Tämän harkintavallan nojalla toimielinten on voitava erityisesti sovittaa yhteen näiden erillisten tavoitteiden mahdolliset ristiriitaisuudet ja tarvittaessa annettava jollekin niistä väliaikainen etusija, joka määräytyy niiden taloudellisten tosiseikkojen tai olosuhteiden mukaisesti, joiden perusteella toimielimet tekevät päätöksensä (ks. em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 10 kohta ja em. asia Hierl, tuomion 13 kohta). Siten viitemäärien vähennykset voivat olla sallittuja, jos niillä pyritään saattamaan kysyntä ja tarjonta tasapainoon ja vakaannuttamaan maitomarkkinoita.

41 Tässä tapauksessa asetuksessa N:o 816/92 säädetyt viitemäärien vähentämiset ovat näiden vaatimusten mukaisia. Nimittäin, kuten asetuksen perustelukappaleista seuraa, viitemäärien pidättäminen oli perusteltua sen vuoksi, että oli olemassa tarve jatkaa aikaisempina vuosina toteutettujen samanluonteisten toimenpiteiden (ks. edellä 2—7 kohdat) jälkeen maitomarkkinoiden saneerausta.

42 Kysymyksessä olevalla vähentämisen määrällä ei ylitetty siedettävälle puuttumiselle asetettavia rajoja ja sillä ei siten vahingoitettu kyseisen omaisuuden suojaa koskevan oikeuden keskeistä sisältöä. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut em. asioissa Hierl (tuomion 13—15 kohta) ja Espanja v. neuvosto (tuomion 10—11 kohta), että ylituotannosta kärsivien markkinoiden vakaannuttamiseksi tehdyllä viitemäärien väliaikaisella vähentämisellä ei loukata omaisuudensuojaa. Lisäksi edellä mainitusta asiassa Irish Farmers Association ym. annetusta tuomiosta (tuomion 29 kohta) seuraa, että vaikka 4,5 prosentin suuruinen viitemäärien väliaikainen vähentäminen muutettaisiin lopulliseksi määräämättä hyvityksestä, sillä ei loukata tätä oikeutta.

43 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että vaikka kantajalle ilmoitettu vähennys oli — kuten kantaja vahvistaa — 4,74 prosenttia, eikä asetuksessa N:o 816/92 säädetty 4,5 prosenttia, vastuu tästä erosta kuuluu kansallisille viranomaisille.

44 Edellä olevan perusteella kantajan perustamissopimuksen 39 artiklan rikkomista koskeva kanneperuste on myös hylättävä. Neuvosto voi siten yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa asioissa sille kuuluvan laajan harkintavallan rajoissa perustellusti antaa väliaikaisen etusijan maitotuotemarkkinoiden vakauttamistavoitteelle; toteutettavilla toimenpiteillä edesautetaan perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua maatalousväestön kohtuullisen elintason säilyttämistä kehittämällä tuotantoa järkiperäisesti (em. asia O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 82 kohta ja lisämaksun perimistä koskevan yleisen järjestelmän osalta asia 84/87, Erpelding, tuomio 17.5.1988, Kok. 1988, s. 2647, 26 kohta).

45 Siltä osin kuin kysymys on kansallisilta viranomaisilta hankituista lisäviitemääristä, kantaja ei esittänyt mitään perustetta, jonka perusteella voitaisiin osoittaa, että maidon lisäkiintiötä olisi käsiteltävä alkuperäisistä viitemääristä erillisinä. Itse riidanalaisen asetuksen, jonka tarkoituksena on hillitä ylituotantoa, järjestelmän vastaista olisi olla sisällyttämättä lisäkiintiötä asetuksessa N:o 816/92 tarkoitettuun vähentämiseen ainoastaan sillä perusteella, että ne on saatu alunperin saaduista viitemääristä erillään.

46 Joka tapauksessa, toisin kuin kantaja väittää, edellä mainitussa asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto, jotkut kantajat olivat myös hankkineet lisäkiintiöitä kansallisilta viranomaisilta (ks. tuomion 119—130 kohta). Se, että tuottajat ovat ostaneet sellaisia lisäkiintiöitä, on heidän oma taloudellinen valintansa, jonka avulla he voivat nostaa tuotantomääräänsä. Nämä tuottajat myötävaikuttavat kuitenkin alan rakenteelliseen ylijäämään ja siten on perusteltua, että heidän pitää osallistua suuremmassa määrin tuottajilta vaadittuun vähentämiseen liittyviin ponnisteluihin.

Asetuksessa N:o 816/92 säädettyä vähentämistä sovelletaan siten suhteellisella tavalla viitemäärien kokonaisuuteen niiden alkuperästä riippumatta (ks. em asia O'Dwyer ym. v. neuvosto, 128 kohta).

47 Tällaisessa tilanteessa kantajan omaisuudensuojaa koskeva peruste on hylättävä ilman että olisi tarpeen arvioida, oliko — kuten komissio esittää — kyseisten lisäkiintiöiden hankkiminen kyseiseen aikaan voimassa olleen lainsäädännön vastaista.

48 Näin ollen ensimmäinen kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva toinen kanneperuste

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

49 Kantajan mukaan viitemäärien pidättämisestä maksettiin kanteen kohteena olevan asetuksen antamiseen asti hyvitystä. Kantajalla oli siten oikeus olettaa, että hän saisi pitää nämä omaisuuteensa osat ja että ne olisivat hänen käytössään. Lisäksi kantaja on investoinut saadakseen hyötyä kansallisilta viranomaisilta hankkimistaan kiintiöistä. Jos hän olisi epäillyt, että tällainen toimenpide toteutetaan, hän ei olisi hankkinut lisäviitemääriä, eikä tehnyt investointeja.

50 Kantaja on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen pyynnöstä ottanut istunnossa kantaa edellä mainitussa asiassa Irish Farmers Association ym.:n annetun tuomion ulottuvuuteen; kantaja totesi, että hänen tilanteensa oli erilainen kuin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa erittelemä tilanne siksi, että hän oli ostanut

lisäkiintiöt kansallisten viranomaisten toteuttamien toimenpiteiden yhteydessä. Näin ollen hän saattoi odottaa voivansa käyttää kiintiöitä, mutta hän joutuikin vuoden päästä ostosta toteutetun yhteisön säännösten muuttamisen uhriksi.

51 Neuvosto korostaa, että se, että maidontuottajien perusteltu luottamus siihen, että hyvitys säilytetään ajallisesti rajoittamattomasti voimassa tunnustettaisiin, tarkoittaisi tuottajien alalla saavuttamien oikeuksien tunnustamista vakiintuneen oikeuskäytännön vastaisesti (ks. asia 250/84, Eridania ym., tuomio 22.1.1986, Kok. 1986, s. 117 ja em. asia Espanja v. komissio, tuomio).

52 Viitemääriä oli vähennetty useita muita kertoja; vähentäminen ei ollut aina väliaikaista, eikä siihen liittynyt joka kerta hyvitystä. Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan huolellisen ja harkitsevan taloudellisen toimijan on varauduttava markkinoiden kehityksestä johtuviin toimenpiteisiin (ks. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395). Kysymyksessä olevat vähennykset olivat kuitenkin täydellisesti ennakoitavissa tämän kehityksen perusteella.

53 Komissio väittää, että vakiintuneen oikeuskäytännön, joka on vahvistettu em. asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto annetussa tuomiossa (48 ja 49 kohta) mukaan taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa. Sen perusteella että, aikaisempien asetusten kohdalla viitemäärien koko vähennys hyvitettiin, henkilölle ei voi syntyä perusteltua luottamusta, koska asetuksella N:o 816/92 käyttöön otetun uuden järjestelmän osalta oli olemassa sellainen harkintavalta.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

54 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensiksi, että kaikilla taloudellisilla toimijoilla, joille toimielimen toiminnan vuoksi on syntynyt perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen. Taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa. Näin on erityisesti maatalouden yhteisten markkinajärjestelyjen kaltaisella alalla, jolla sopeutuksia tapahtuu jatkuvasti taloudellisen tilanteen vaihtelujen mukaan (ks. em. asia Delarce ym. v. komissio, 33 kohta; asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 80 kohta; asia T-489/93, Unifruit Hellas v. komissio, tuomio 15.12.1994, Kok. s. II-1201, 67 kohta ja asia T-472/93, Campo Ebro ym. v. neuvosto, tuomio 21.2.1995, Kok. 1995, s. II-421, 61 kohta sekä em. asia O'Dwyer ym. v. neuvosto, 48 kohta). Lisäksi kun huolellinen ja harkitseva taloudellinen toimija voi varautua sen etuja koskevaan yhteisön toimenpiteen antamiseen, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan (em. asia Van den Bergh en Jurgens ja Van Dijk Food Products v. komissio, tuomion 44 kohta).

55 Asiassa Irish Farmers Association ym. annetusta tuomiosta (tuomion 22 kohta) käy ilmi, että neuvosto ja komissio eivät kuitenkaan ole luoneet tilannetta, jonka perusteella maidontuottajat voisivat perustellusti odottaa, että kyseiseen ajankohtaan asti tuolloin pidätetyt määrät palautettaisiin. Nimittäin ennen sitä ajankohtaa, jolloin asetuksella N:o 775/87 käyttöönotetun pidättämistä koskevan järjestelmän voimassaolon oli määrä päättyä, järjestelmää pidennettiin asetuksella N:o 1111/88. Tässä asetuksessa säädettiin myös korvauksesta, joka oli toisin kuin asetuksessa N:o 775/87 säädetty korvaus, luonteeltaan aleneva. Lisäksi komissio oli esittänyt 31.12.1991 julkaistun (EYVL C 337, s. 35) muodollisen ehdotuksen viitemäärien vähentämisestä hyvityksettä. Lopuksi sillä hetkellä, kun näin pidennettyjen järjestelmien voimassaolo päättyi, eli 31.3.1992, maidontuottajat eivät voineet olla tuntematta maitotuotteiden tuotannon jatkuvaa ylijäämää, eivätkä myöskään sitä, että lisämaksujärjestelmä oli tarpeen pitää voimassa. Siten väliaikaista pidättämistä koskevan järjestelmän voimassaolo oli voimaantulonsa ja uudistamisensa jälkeen olennaisesti sidottu lisämaksujärjestelmän voimassaoloon.

56 Näissä olosuhteissa ja koska kantaja ei ole esittänyt yhtään seikkaa, jolla edellä lausuttu voitaisiin kumota, ei voida väittää, että vastaajana olevat toimielimet olisivat saaneet aikaan kantajassa perustellun luottamuksen.

57 Perustellulla luottamuksella ei myöskään voida tukea kantajan päätöstä suorittaa investointeja sen jälkeen kun hän oli hankkinut lisäviitemääriä kansallisilta viranomaisilta. Tältä osin on korostettava, että kantaja myöntää hankkineensa nämä kiintiöt vuosina 1990 ja 1991. Kuitenkin tämän ajanjakson aikana viitemääriä pidätettiin väliaikaisesti asetuksen N:o 1111/88 perusteella. Siten kyseisten kiintiöiden hankintahetkellä kantaja ei voinut olla tuntematta maidontuotannon ylijäämää ja viitemäärien pidättämistoimenpiteitä, jotka siitä huolimatta, että näiden toimenpiteiden osalta suoritettiin alenevaa korvausta, osoittivat, että tilanne markkinoilla oli erikoinen. Tällaisessa tilanteessa ja riippumatta siitä, oliko kiintiöiden hankinta, kuten komissio väittää, siihen aikaan voimassa olleen yhteisön säännösten vastaista, on todettava, että hankkiessaan lisäkiintiöt kantaja on tehnyt taloudellisen päätöksen, jonka seuraukset hänen on hyväksyttävä.

58 Toinen kanneperuste on siten hylättävä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kolmas kanneperuste

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

59 Kantaja katsoo, että asetuksella N:o 816/92 käyttöön otettu viitemäärien vähentäminen oli lainvastainen, koska siinä säädetään kaikille maatiloille yhtenäisestä vähentämisprosentista, josta seuraa käytännössä, että vähentämisen merkitys pienille tiloille on suurempi kuin isoille tiloille. Yhtenäisen vähentämisprosentin

käyttöönotto on siten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaista. Sillä rikotaan perustamissopimuksen 39 artiklaa.

60 Neuvosto korostaa, että nämä perustelut muistuttavat yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa Espanja v. neuvosto ja Hierl hylkäämiä perusteluita. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Hierl antamassaan tuomiossa, että sillä, että pidättämistä sovelletaan samalla tavalla pieniin ja suuriin maidontuottajiin, ei rikota perustamissopimuksen 39 artiklaa. Tässä asiassa on katsottava samoin.

61 Neuvosto väittää, että joka tapauksessa, vaikka kanteen kohteena oleva asetus olisi lainvastainen, se ei olisi ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön vastainen. Näin ollen se ei ole voinut aiheuttaa syntyneiksi väitettyjä vahinkoja.

62 Komissio muistuttaa, että asiassa Hierl antamassa tuomiossa (tuomion 19 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei syrjintää aiheudu siitä, että yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä käyttöön otetulla toimenpiteellä voi olla erilaisia vaikutuksia tietyille tuottajille, jos tälle toimenpiteelle on objektiivisia perusteita. Näin ollen se katsoo, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut em. asiassa O'Dwyer ym. v. neuvosto (tuomion 117 kohta), että asetuksella N:o 816/92 vuosien 1992/1993 osalta toteutettu viitemäärien vähentämisjärjestely hyvityksettä ei ole lainvastainen toimi. Tähän perusteeseen tuetut vahingonkorvausta koskevat oikeudet eivät ole komission mukaan siten perusteltuja.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

63 Yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla, eikä erilaisia tilanteita käsitellä samalla tavalla,

ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella. Yhteiseen markkinajärjestelyyn sisältyviä toimenpiteitä ei siten voida soveltaa eri tavalla alueen mukaan taikka tuotanto- tai kulutusedellytysten mukaan, ellei sille ole objektiivisia perusteita, joilla taataan etujen ja haittojen suhteellinen jako asianosaisten välillä. (em. asia Espanja v. neuvosto, tuomion 25 kohta ja Irish Farmers Association ym, tuomion 34 kohta ja asia O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 113 kohta).

64 Syrjintää ei aiheudu siitä, että yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä käyttöön otetulla toimenpiteellä voi olla erilaisia vaikutuksia tietyille tuottajille niiden tuotannon erityisluonteen takia, jos tämä toimenpide perustuu yhteisen markkinajärjestelyn kokonaisvaltaiseen toimimiseen sopeutettuihin objektiivisiin perusteisiin (asia 179/84, Bozetti, tuomio 9.7.1985, Kok. 1985, s. 2301, 34 kohta). Näin on kysymyksessä olevan väliaikaisen pidättämisjärjestelmän suhteen, joka on järjestetty siten, että pidätetyt määrät ovat suhteellisia viitemääriin nähden (ks. em. asia Hierl, tuomion 19 kohta ja asia O'Dwyer ym. v. neuvosto, tuomion 117 kohta).

65 Kolmas kanneperuste on samoin hylättävä.

66 Edellä olevasta seuraa, että ei ole näytetty, että yhteisön lainvastainen toimi olisi aiheutuneiksi väitettyjen vahinkojen syynä. Näin ollen vahingonkorvausvaatimukset on hylättävä ilman että olisi tarpeen tutkia, täyttyvätkö muut vastuuta koskevat edellytykset.

Oikeudenkäyntikulut

67 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, se on velvoitettava korvaamaan neuvoston ja komission vaatimusten mukaisesti oikeudenkäyntikulut, koska neuvosto ja komissio on sitä vaatinut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumoamisvaatimukset jätetään tutkimatta.

2) Vahingonkorvausvaatimukset hylätään perusteettomina.

3) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Vesterdorf Bellamy Moura Ramos

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä heinäkuuta 1998.

H. Jung B. Vesterdorf

kirjaaja presidentti