

EUROOPA KOHTU OTSUS

2. juuni 1976^{*}

[...]

Liidetud kohtuasjades 56–60/74,

Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG, Hamburg,

Offene Handelsgesellschaft in Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle, Neuss am Rhein,

Ludwigshafener Walzmühle Erling KG, Ludwigshafen/Rhein,

Heinrich Auer Mühlenwerke KGaA, Köln,

Pfalzische Mühlenwerke GmbH, Mannheim,

esindajad: hr Modest, hr Heemann, hr Gundisch, hr Rauschning, hr Landry, hr Roll, hr Festge, hr Horst Heemann, Hamburg, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis c/o Felicien Jansen, huissier de justice, 21 rue Aldringen,

hagejad,

versus

Euroopa Majandusühendus, mida esindavad selle institutsioonid

1) **Euroopa Ühenduste Nõukogu**, Brüssel, esindajad: nõukogu õigustalituse direktor professor Daniel Vignes, keda abistas nõukogu õigustalituse õigusnõunik Bernhard Schloh, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis c/o Euroopa Investeerimispannga õigusosakonna juhataja J. N. van den Houten, 2 Place De Metz,

ja

2) **Euroopa Ühenduste Komisjon**, Brüssel, esindaja: õigusnõunik Peter Gilsdorf, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis c/o Euroopa Ühenduste Komisjoni õigusnõunik Mario Cervino, Bâtiment CFL, place de la Gare,

kostja,

mille esemeks on kahju hüvitamise hagi EMÜ asutamislepingu artikli 215 teise lõigu alusel,

EUROOPA KOHUS,

* Kohtumenetluse keel: saksa

koosseisus: president R. Lecourt, kodade esimehed H. Kutscher ja A. O'Keefe, kohtunikud A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. S,rensen ja A. J. Mackenzie Stuart,

kohtujurist: G. Reischl,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

1. Oma 1974. aasta juulis esitatud hagiavaldustes taotlesid hagejad Euroopa Kohtult kinnitust selle kohta, et ühendus on kohustatud hüvitama neile kahju, mida nad viljamüügiaastal 1974–1975 kannavad seoses nõukogu 29. aprilli 1974. aasta määrustes nr 1126/74/EMÜ ja 1128/74/EMÜ, nõukogu 4. juuni 1974. aasta määruses nr 1427/74/EMÜ ning nõukogu 17. juuni 1974. aasta määruses nr 1524/74/EMÜ (EÜT L 128, lk 14 ja lk 17, L 151, lk 1 ja L 164, lk 6) sätestatud eeskirjadega kõva nisu hindade ja toetuste kohta.

2. Kostjad nõukogu ja komisjon esitasid oma 1. oktoobril 1974 esitatud seisukohas kooskõlas kodukorra artikliga 91 vastuväite nimetatud hagiavalduste vastuvõetavuse kohta.

Kostjad väidavad eelkõige, et hagejate poolt juba enne viljamüügiaasta 1974–1975 algust esitatud hagiavalduste näol on tegemist kinnitamishagiga ehk hinnangulise kohtuotsuse taotlusega (Feststellungsklage), mille eesmärk on tuvastada ühenduse vastutus kahju eest, mida hagejad võivad kanda.

Kostjate arvates tunnistatakse ühenduse õiguses ainult sellist hagi, mille eesmärk on vastutuse kindlakstegemine eesmärgiga saada hüvitust juba kantud kahju eest, mistõttu on kahju hüvitamise hagid enneaegsed, kui nende ainuke eesmärk on saada kinnitus ühenduse eeskirjade ebaseaduslikkuse kohta.

3. Vastuvõetavuse kohta esitatud vastuväitele vastuseks esitatud märkustes täpsustasid hagejad oma esialgseid nõudeid ja taotlesid lisaks esialgselt taotletud kinnitusele seda, et ühenduselt mõistetakse välja teatud summad, mis vastavad kahjudele, mida iga hageja kannab alates viljamüügiaastast 1974–1975, mis oli vahepeal juba alanud.

4. Nõukogu ja komisjon väitsid vastu, et taoline nõuete muutmine kujutab endast hagiavalduse muutmist, mis on kodukorra artikli 42 kohaselt keelatud.

Lisaks on konkreetsete kahjutasusummade maksmise nõuded ebapiisavalt põhjendatud.

Vastuvõetavus

5. Kuna Euroopa Kohus otsustas oma 20. novembri 1974. aasta otsusega lükata vastuvõetavuse kohta esitatud vastuväite üle otsustamine edasi kuni lõpliku kohtuotsuse tegemiseni, tuleb kõigepealt uurida hagiavalduse vastuvõetavust.

6. Asutamislepingu artikkel 215 ei keela taotleda Euroopa Kohtult kinnitust ühenduse vastutuse kohta piisavalt kindlalt prognoositava eelseisva kahju eest, isegi kui seda kahju ei ole veel võimalik täpselt hinnata.

Võib osutada vajalikuks esitada asi Euroopa Kohtule käsitlemiseks võimalikult kiiresti pärast kahju põhjuse selgumist, et vältida veelgi suurema kahju tekkimist.

Seda järeldust toetavad liikmesriikide õigussüsteemides kehtivad eeskirjad. Enamikus neist eeskirjades (kui mitte kõikides) tunnustatakse tulevikus kantavast kahjust tuleneva vastutuse kinnitamise hagi, kui kahju kandmine on piisavalt kindel.

7. Seoses kostjate väitega, mille kohaselt viljamüügiaastaks 1974–1975 kehtestatud eeskirjade kahjulik mõju hagejatele ei ole tõendatud ainuüksi asjaoluga, et maailmaturu hinnatase on märkimisväärselt ületanud ühisturu hinnataset, tuleb märkida, et hagejad võisid tugineda samade poolte vahelises menetluses liidetud kohtuasjades 63-69/72 13. novembril 1973 tehtud kohtuotsusele (EKL 1973, lk 1229), millest ilmneb, et viljamüügiaastaks 1971–1972 kehtestatud ühenduse eeskirjad, mis olid olemuslikult sarnased viljamüügiaastaks 1974–1975 kehtestatud eeskirjadega, on olnud hagejatele kahjulikud, ehkki ühendust ei peetud selle kahju eest vastutavaks. Samuti võivad hagejad tugineda oma prognoosile, mis 1975. aasta algul ka tõeks osutus, mille kohaselt langevad kõva nisu maailmaturu hinnad enne viljamüügiaasta lõppu allapoole ühenduse hinnataset.

8. Neid asjaolusid arvestades oli hagejatel õigus kohe pärast kõnealuste ühenduse eeskirjade avalikustamist ja enne nende jõustumist esitada Euroopa Kohtule küsimus, kas ja mil määral asetatakse nende eeskirjadega hagejad nende Prantsusmaa konkurentidega võrreldes ebasoodsamasse olukorda, ning kui see nii on, siis kas need eeskirjad on sel põhjusel vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega.

Kuna faktilisest olukorrast ja eeskirjadest tulenev eelseisev kahju oli ilmne, oli hagejatel õigus määrata kindlaks kahju ulatus, mille ühendus on kohustatud hiljem hüvitama, ja piirduda esialgu ühenduse vastutuse kindlakstegemise taotlusega.

Eeltoodust tuleneb, et hagejate poolt hiljem esitatud nõudeid mõista ühenduselt välja teatud summad, mida edaspidi täpsustati, ei saa käsitleda hagiavalduse muutmisenä ega uute asjaolude esiletoomisena.

Nimetatud summade piisavat põhjendatust puudutav küsimus on seotud kahju hindamisega ja seega mitte hagi vastuvõetavuse, vaid selle sisuga.

9. Vastuvõetavuse kohta esitatud vastuväide tuleb seega tagasi lükata.

Sisu

10. Nõukogu 13. juuni 1967. aasta määrus nr 120/67 teraviljaturu ühise korralduse kohta näeb ette kõva nisu garanteeritud miinimumhinna kehtestamise, et edendada ühisturul kõva nisu kasvatamist, mille pakkumine on tavalise nisuga võrreldes ilmselgelt nõudlusest väiksem.

Selle määruse artikkel 10 sätestab, et “kui kõva nisu sekkumishind on garanteeritud miinimumhinnast madalam, tuleb selle teravilja tootmiseks tagada toetus”, mis on võrdne nende kahe hinna vahega.

11. Selle toetuse tulemusena on kõva nisu kasvatamine märkimisväärselt kasvanud teatud piirkondades, kus seda teravilja on võimalik kasvatada, eriti Beauce’is, Lõuna-Prantsusmaal ja Lõuna-Itaalias, nii et Prantsusmaa ja Itaalia veskite vajadused on suures osas rahuldatud.

Samas on Saksamaa ja Beneluxi riikide jahutootjad olnud sunnitud jätkama kõva nisu hankimist traditsioonilisest allikast, st importima seda kolmandatest riikidest.

On vaieldamatu, et viljamüügiaastale 1974–1975 eelnenud viljamüügiaastatel oli kirjeldatud olukord Saksamaa jahutootjatele (keda hagejad esindavad) ebasoodne, kuna nende Prantsusmaa konkurentidel on ilmselgelt võimalik osta kõva jahu viljamüügiaastale kehtestatud sekkumishinnale lähedaste hindadega kohapeal, samas kui Saksamaa jahutootjad pidid kõva jahu ostma künnishinna alusel kehtestatud hindadega ning neil oli võimalik ühenduse kõva nisu hankida ainult väikestes kogustes.

12. Hagejad on seisukohal, et nõukogu ja komisjon vastutavad kahju eest, mida kirjeldatud olukord hagejatele on põhjustanud, arvestades viisi, kuidas need institutsioonid on määrust nr 120/67 kohaldanud.

Olles teadlikud sellest, et nimetatud määruse rakendamiseks vastu võetud õigusaktid võisid vähemalt halvendada niigi ebasoodsat olukorda, oleksid need institutsioonid pidanud kas vähendada ette nähtud toetussummasid ja seega kõrvaldama toetusega Prantsusmaal kasvatatud kõva nisu hinnatasemele avaldatava mõju või tasakaalustama selle mõju künnishinna alandamise teel nõnda, et see oleks lähemal sekkumishinnale.

Kui kumbagi neist meetmetest ei peetud võimalikuks, oleksid need institutsioonid pidanud otsima teisi võimalusi Saksamaa ja Beneluxi riikide jahutootjate ebasoodsa olukorra parandamiseks.

Oma täieliku tegevusetusega rikkusid need institutsioonid nii asutamislepingu artikli 39 lõike 1 punkti c, mille kohaselt on ühise põllumajanduspoliitika üheks eesmärgiks turgude stabiliseerimine, kui ka asutamislepingu artikli 40 lõikes 3 sätestatud ühisturu osaliste võrdse kohtlemise põhimõtet.

13. Kuna antud juhtum puudutab majanduspoliitika valikut hõlmavat õigusakti, vastutab ühendus asutamislepingu artikli 215 teise lõigu mõistes kahju eest, mida üksikisikud võivad olla selle õigusaktiga seoses kandnud, ainult juhul, kui tegemist on üksikisikut kaitsva kõrgemasemelise õigusnormi piisavalt ilmse rikkumisega.

Ühenduses kõva nisu kasvatamise edendamiseks toetuste süsteemi kehtestamisel pidasid kõnealused institutsioonid silmas mitmeid artiklis 39 sätestatud eesmärgi, iseäranis ühisturul toiduainete kättesaadavuse tagamist ja turu stabiilsust, soodustades kõva nisu kasvatamist, mille pakkumine on tavalise nisuga võrreldes nõudlusest väiksem.

Turgude stabiliseerimise kontseptsioon ei tähenda seda, et iga hinna tuleb säilitada varasemate turutingimuste alusel saavutatud positsioonid. Seades mõned artiklis 39 sätestatud eesmärgid

saavutatud positsioonide säilitamisega võrreldes ajutiselt esiplaanile, ei rikkunud kõnealused institutsioonid asutamislepingu osutatud sätteid, vaid teostasid edukalt neile kuuluvaid õigusi ühise põllumajanduspoliitika raames, arvestades, et tänu sellele poliitikale on kõva nisu tootmine kohapeal märkimisväärselt kasvanud.

14. Tuleb aga siiski uurida, kas kõnealuse toetuspoliitika rakendamisel asetati nõukogu määrusega Saksamaa jahutootjad nende Prantsusmaa konkurentidega võrreldes õigusvastaselt ebasoodsamasse olukorda, nagu väidavad hagejad.

15. Viljamüügiaastale 1974–1975 eelnenud viljamüügiaastatel müüdi Prantsusmaal kasvatatud kõva nisu jätkuvalt sekkumishinnale lähedase hinnaga, kusjuures see hind ei lähenenud kunagi imporditud kõva nisu hinnale.

See asjaolu võimaldab järeldada, et kõnealused eeskirjad on olnud kasulikud pigem kõva nisu ostjatele st peamiselt Prantsusmaa jahutootjatele kui kõva nisu kasvatajatele.

Selle olukorra tõttu, mida kostjateks oleval institutsioonid mõnsid liidetud kohtuasjade 63–69/72 menetluse käigus ja ka käesoleva menetluse käigus, oleksid kõnealused institutsioonid pidanud üle vaatama kui mitte kogu toetuste süsteemi, siis vähemalt toetussummade suuruse.

Asjaolu, et nõukogu ei parandanud kirjeldatud olukorda, võinuks õigustada küsimust selle olukorra vastavuse kohta asutamislepingu artiklitele 39 ja 40, kui turutingimused oleksid jäänud samaks.

16. Alates 1973. aasta sügisest on aga kõva nisu maailmaturuhinnad ületanud ühenduse siht- ja künnishindu ning see hinnatõus peegeldus teatud ajavahemiku möödudes ka ühenduse kõva nisu hindades.

Selle hinnatendentsi tulemusena tõstis nõukogu komisjoni ettepanekul viljamüügiaastaks 1974-1975 sekkumis-, siht- ja künnishinda ning minimaalset garanteeritud hinda eelneva aasta hindadega võrreldes ligikaudu 40 arvestusühiku võrra.

Ehkki ei ole selge, miks minimaalset garanteeritud hinda (mille kehtestamisel lähtutakse väga erinevatest eesmärkidest) tõsteti sekkumis-, siht- ja künnishinnaga samas ulatuses, on mõistetav, et maailmaturu ebakindlat olukorda arvestades pidas nõukogu mõistlikumaks säilitada ajutiselt kogu süsteemi kehtivus.

Kirjeldatud asjaolusid arvestades ei ole süsteemi muutmise edasilükkamist ja otsust säilitada süsteemi varasem struktuur ka viljamüügiaastaks 1974-1975 ühelgi juhul võimalik pidada asutamislepingu artiklite 39 ja 40 piisavalt ilmseks rikkumiseks.

Seda järeldust toetab asjaolu, et alates viljamüügiaastast 1976–1977 on toetuste süsteemi muudetud eesmärgiga kõrvaldada ülal kirjeldatud diskrimineerimine.

17. Lisaks ei olnud Prantsusmaal 1974–1975. aastal kogutud kõva nisu hindade arengut mõjutavas erandlikus olukorras ilmne, et toetuste süsteemi olemasolu ja toetuste varasema taseme säilitamine võiks avaldada hindade arengule samasugust mõju nagu eelmisel perioodil.

18. Nagu ka liidetud kohtuasjades 63-69/72, süüdistasid hagejad ühenduse institutsioone selles, et need ei vähendanud kõvale nisule kehtestatud sekkumishinna ja künnishinna vahelist erinevust.

Kui teatud toote pakkumine on turunõudlusega võrreldes väiksem, nagu käesoleval juhul, ei ole nimetatud kahe hinna vaheline märkimisväärne erinevus põhjendatud, kuna ühenduse kõva nisu kasvatamise piirkondades asuvate jahutootjatega võrreldes muudab see hinnavahe konkureerimise raskemaks peamiselt maailmaturult vilja ostma sunnitud jahutootjate jaoks.

Põhjused, mille tõttu nende hindade vahelist erinevust võis pidada vajalikuks, st vajadus vältida ebasoovitavat mõju ühelt poolt kõva nisu ja teiselt poolt tavalise nisu müügile, ei eksisteerinud enam viljamüügiaasta 1974–1975 puhul, mille jooksul nimetatud kahele tootele kehtestatud hindade vaheline erinevus (mis varasematel aastatel moodustas ligikaudu 20%) kasvas märkimisväärselt.

19. Viljamüügiaastal 1974–1975 oli sekkumis- ja künnishinna vaheline erinevus viljamüügiaastaga 1973–1974 võrreldes protsentuaalselt väiksem. Vähemalt kuni 7. oktoobrini 1974 oli nende hindade vaheline erinevus ka absoluutväärtuses väiksem.

See hinnavahe oli vajalik ühenduse eeliskohtlemise säilitamiseks kõva nisu kasvatavates liikmesriikides, kuna künnishinna alandamine sekkumishinna suhtes ohustaks ühenduse toodangu liikumist Lõuna-Itaaliast Põhja-Itaaliasse ja Lõuna-Prantsusmaalt Atlandi ookeani rannikule.

Hagejate soovitatud erinevate künnishindade kehtestamine kõva nisu kasvatavatele liikmesriikidele ja teistele liikmesriikidele oleks äärmiselt probleemne meede, mis nõuaks ebakindlate tegurite hindamist ning eeldaks olemasoleva statistikaga võrreldes kindlamat ja ulatuslikumat teavet.

20. Viljamüügiaasta 1974–1975 väljavaadete alusel, nagu need nõukogule kõnealuse määrase kehtestamisel paistsid, võis künnishinna alandamisel sekkumishinna suhtes olla vaid teoreetiline tähendus, kuna maailmaturu hinnatase ületas märkimisväärselt ühenduse eeskirjades märgitud hinnataset.

Neid asjaolusid arvestades ei saa kõnealuseid institutsioone süüdistada selles, et nad vähendasid nimetatud hindade vahelist erinevust ainult lõpuks heakskiidetud määral.

Ehkki on tõsi, et alates 1975. aasta algusest maailmaturu hinnatase vähenes, langeses allapoole ühenduse eeskirjadega kehtestatud künnishindu, ei saanud künnishinna tase tekitada olulist kahju Saksamaa jahutootjatele, kes vilja hankimise vajaduse korral võisid sel ajal saada kasu Prantsusmaal kogutud kõva nisu ostuhindade langusest, kuna need ostuhinnad olid taas lähenemas sekkumishinnale.

21. Ülal kirjeldatutega sarnastel põhjustel ei saa ühenduse institutsioone süüdistada ka selles, et nad ei võtnud arvesse hagejate poolt soovitatud võimalikke abinõusid, milleks oli näiteks Saksamaa veskitesse kolmandatest riikidest toodud kõvalt nisult tasutud impordimaksu tagastamine Saksamaa jahutootjatele.

On mõistetav, et nende institutsioonide arvates ei olnud sellise erandliku aasta nagu viljamüügiaasta 1974–1975 puhul mõistlik eksperimenteerida meetmetega, mida oleks nii keeruline rakendada.

Seega ei ole ka selle aspekti osas võimalik leida asutamislepingu osutatud sätete ja põhimõtete piisavalt ilmselt rikkumist.

22. Hagejad viitasid veel põhimõttele, mille kohaselt tuleb hüvitada kahju, mis on põhjustatud ametiasutuse ebaseaduslike sekkumismeetmetega, mis on võrreldavad sundvõõrandamisega.

23. Ei ole vajadust otsustada, kas artikkel 215 hõlmab sellist vastutust. Kuna kritiseeritud sekkumismeetmed ei olnud ebaseaduslikud, tuleb kõnealune väide tagasi lükata.

Kohtukulud

24. Kuna hagejad on kohtuvaidluse kõikides aspektides kaotanud, tuleks kohtukulud kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel välja mõista hagejatelt.

Siiski võib eeltoodud arvestades nentida, et hagejad on põhjendatult võinud pidada end kahju kandnuks määruse nr 120/67 rakendamiseks kehtestatud eeskirjade muutmata kujul pikendamise seoses.

Seetõttu on õige jätta osapoolte kohtukulud nende endi kanda ning jagada uurimistoimingute kulud hagejate ja kostjate vahel võrdselt.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

»EUROOPA KOHUS

otsustab:«

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Jätta poolte kohtukulud nende endi kanda.

3. Jagada tunnistajate ärakuulamise kulud hagejate ja kostjate vahel võrdselt.

Lecourt

Kutscher

O'Keefe

Donner

Mertens de Wilmars

Sjursen

Mackenzie Stuart

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 2. juunil 1976 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

R. Lecourt