

EUROOPA KOHTU OTSUS

6. detsember 1984*

Kohtuasjas 59/83,

SA Biovilac NV, registrijärgne asukoht Leuze, Belgia, esindajad: advokaadid Hans G. Kemmler, Barbara Rapp-Jung ja Alexander Böhlke, Frankfurt am Main, büroo asukoht Brüsselis 223-225 rue de la Loi, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: advokaadibüroo Ernest Arendt, 34 B rue Philippe-II,

hageja,

versus

Euroopa Majandusühendus, esindaja: Euroopa Komisjon, keda esindab õigustalituse ametnik Jörn Sack, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis: komisjoni õigustalituse ametnike Oreste Montalto ja Manfred Beschel'i kantselei, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

kostja,

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

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president A. J. Mackenzie Stuart, kodade esimehed G. Bosco, O. Due ja C. Kakouris, kohtunikud A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann ja Y. Galmot,

kohtujurist: Sir Gordon Slynn,

kohtusekretär: kohtusekretäri asetäitja J. A. Pompe,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

* Kohtumenetluse keel: saksa.

Põhjendused

1 Hagi, mis registreeriti Euroopa Kohtu kantseleis 11. aprillil 1983, nõuab SA Biovilac NV, kes on alates 1978. aastast tootnud ja turustanud Kulactic'it ja alates 1980. aastast Bioblanca't, mis mõlemad on vadakust valmistatud põhisöödad põrsastele ja kodulindudele, EMÜ asutamislepingu artikli 215 teise lõigu alusel kahju hüvitamist, mis talle on väidetavalt põhjustatud teatavate komisjoni määruste kehtestamise ja rakendamisega.

2 Hageja leiab, et väidetava kahju – tema toodete müügi märkimisväärse vähenemise alates novembrist 1982 ja järsu vähenemise alates 1. märtsist 1983 – põhjustasid 23. veebruari 1977. aasta määrus (EMÜ) nr 368/77 sigade ja kodulindude söödaks kasutatava lõssipulbri pakkumismüügi kohta (EÜT 1977, L 52, lk 19) ja 2. märtsi 1977. aasta määrus (EMÜ) nr 443/77 sigade ja kodulindude söödaks kasutatava lõssipulbri müügi kohta kindlaksmääratud hinnaga (EÜT 1977, L 58, lk 16), nagu seda on muudetud 1. juuli 1982. aasta määrusega (EMÜ) nr 1753/82 (EÜT 1982, L 193, lk 6) ja 29. oktoobri 1982. aasta määrusega (EMÜ) nr 2923/82 (EÜT 1982, L 304, lk 64). Määrusega (EMÜ) nr 1753/82 taaskehtestati määrused (EMÜ) nr 368/77 ja 443/77, mis käsitlevad sigade ja kodulindude söödaks kasutatava lõssipulbri vähendatud hinnaga müüki sekkumisametite poolt. Määrusega (EMÜ) nr 2923/82 lisati neisse määrustesse uued vähendatud hinnaga müüdava lõssipulbri denatureerimisvalemid. Hageja väidab, et need valemid ei takista sekkumisametite müüdava lõssipulbri kasutamist põrsaste põhisöödana, kuigi selline kasutusviis on vastuolus nende valemite eesmärkidega.

3 Hagi põhialuseks on väide, et komisjoni poolt vastu võetud meetmed on õigusvastased. Teise võimalusena, juhuks kui nimetatud meetmed leitakse olevat õiguspärased, väidab hageja, et ühendus on siiski vastutav, kuna komisjoni kehtestatud üldine skeem on hagejat sundinud „erilist ohvrit” tooma.

Vastuvõetavus

4 Komisjon on mitmest põhjendusest lähtudes vaidlustanud hagi vastuvõetavuse.

Siseriiklike õiguskaitsevahendite kasutamatajätmine

5 Komisjon leiab, et hageja oleks pidanud kahju hüvitamise hagi esitama siseriiklikku kohtusse, kuna see on suunatud eelkõige siseriiklike ametiasutuste poolt ühenduse õiguse rakendamiseks võetud meetmete vastu, täpsemalt lõssipulbri vähendatud hinnaga müügi vastu sekkumisametite poolt.

Selle vastuväitega seoses tuleb märkida, et hageja ei vaidlusta oma hagi meetmeid, mida siseriiklikud ametiasutused on võtnud ühenduse õiguse rakendamiseks, vaid komisjoni enda

meetmeid, kuna tema argumentidest nähtub selgelt kaebamise põhjus, milleks on komisjoni poolne määruste (EMÜ) nr 368/77 ja 443/77 taaskehtestamine määrusega (EMÜ) nr 1753/82 ning teiseks asjaolu, et määrust (EMÜ) nr 2932/82 kehtestades ei lisanud komisjon neisse määrustesse denatureerimisvalemite, mis oleksid tõhusalt vältinud sekkumisametite poolt müüdava lõssipulbri kasutamist põrsasöödana komisjoni 26. juuli 1979. aasta määruse (EMÜ) nr 1725/79 (EÜT 1979, L 109, lk 1) alusel müüdava pulbri asemel. Hageja leiab, et selle skeemi kehtestamisega tekitas komisjon talle kahju, ning nõuab selle hüvitamist.

7 Eespool nimetatud põhjustest tuleneb, et käesolev kohtuasi kuulub Euroopa Kohtu pädevusse ning seepärast peab ta lahendama küsimuse, kas nimetatud määruste kehtestamisega võis ühendusel tekkida tema õigusaktidega seotud vastutus. Seepärast tuleb tagasi lükata väide, et hagi on vastuvõetamatu siseriiklike õiguskaitsevahendite kasutamatajätmise tõttu.

Vastuväide seoses hagi ennetava iseloomuga

8 Teiseks väidab komisjon, et hagi on vastuvõetamatu, kuna see on ennetava iseloomuga. Ta leiab, et hagi alus on küll komisjoni poolt vastu võetud määruste väidetav õigusvastasus, kuid hageja ei ole esitanud piisavaid tõendeid selle kohta, et kohtumenetluse algatamise hetkel oli teatavatest ühenduse poolt vastu võetud meetmetest tulenevat kahju võimalik piisava tõenäosusega prognoosida. Mis puutub väitesse, et ühendus on vastutav ka juhul, kui õigusvastasust ei tuvastata, siis väidab ta, et käesoleva hagi laadist tulenevalt peab hagi esitamise ajaks olema selgelt kindlaks tehtud kahju laad ja ulatus.

9 Sellega seoses tuleb meeles pidada Euroopa Kohtu korduvat seisukohta, mille kohaselt asutamislepingu artikkel 215 ei takista esitamast Euroopa Kohtule hagi tunnustamiseks, et ühendus vastutab tõsise kahju eest, mis on piisava tõenäosusega prognoositav, isegi kui seda kahju ei ole võimalik veel täpselt hinnata. Sellega seoses tuleb ära märkida hageja hagi esitatud väide, millele ei ole vastuväiteid esitatud, et määruses (EMÜ) nr 2923/82 sätestatud valemil põhinevat denatureeritud lõssipulber oli alates novembrist 1982 Belgia turul müügil põrsaste põhiosundana. Seega, esitades võrdlustabeli oma toodete ja sekkumisametite poolt müüdava lõssipulbri hindadega, on hageja piisavalt tõendanud, et väidetav kahju on tõsine ja prognoositav. Seepärast tuleb tagasi lükata vastuväide, et hagi on vastuvõetamatu oma preventiivse laadi tõttu.

Teatavate määruste väidetavast õigusvastasusest tulenev vastutus

10 Nagu kohus taas kord kinnitas oma 17. detsembri 1981. aasta otsuses (liidetud kohtuasjad 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle* (1981) EKL 3246), peavad ühendusel kahju lepinguvälise hüvitamise kohustuse tekkimiseks olema täidetud mitmed tingimused, mis on seotud institutsioonide tegevuse väidetava õigusvastasuse, kahju tõendatavuse ning kõnealuse tegevuse ja väidetava kahju vahelise põhjusliku seosega. Kui asjaomane õigusakt käsitleb majanduspoliitilisi valikuid, tekib vastutus üksnes juhul, kui tegemist on ülimusliku üksikisikut kaitsva õigusriigi põhimõtte piisavalt raske rikkumisega. Sellega seoses on Euroopa Kohus märkinud, eelkõige oma 25. mai 1978. aasta otsuses

(liidetud kohtuasjad 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77 *HNL* (1978) EKL 1224), et liikmesriikide õigussüsteemides rakendatavaid põhimõtteid silmas pidades peab olema võimalik kindlaks teha, et kõnealune institutsioon on selgelt ja raskelt rikkunud oma volituste piire.

11 Et põhjendada oma väidet komisjoni poolt vastu võetud meetmete õigusvastasuse kohta, esitab hageja neli argumenti: esiteks, et ei ole silmas peetud „turgude stabiliseerimise” eesmärki, mis on sätestatud EMÜ asutamislepingu artikli 39 lõike 1 punktis c ja mis määratletakse täpsemalt piima- ja piimatoodete turu ühist korraldust käsitleva nõukogu 27. juuni 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 804/68 (EÜT L 148, lk 13) artikli 7 lõikes 2; teiseks, et rikutud on asutamislepingu artikli 40 lõikega 3 ette nähtud diskrimineerimise keeldu; kolmandaks, et rikutud on omandiõigust ja õigust tegeleda ettevõtlusega, ning neljandaks, et rikutud on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet. Hageja leiab, et kõik nimetatud reeglid on üliluslikud õigusnormid, millest komisjon peab määrusi kehtestades lähtuma.

Esimese väitega seoses märgib hageja, et määruste (EMÜ) nr 368/77 ja 443/77 taaskehtestamine määrusega (EMÜ) nr 1753/82 ning asjaolu, et määrusesse (EMÜ) nr 2932/82 lisati nende määrustega denatureerimisvalemid, mis ei suutnud tõhusalt vältida sekkumisametite poolt müüdava lõssipulbri kasutamist määruse (EMÜ) nr 1725/79 alusel müüdava pulbri asemel, tõid kaasa põrsaste söödaks kasutatava lõssipulbri turu destabiliseerimise, mis on vastuolus asutamislepingu artiklis 39 sätestatud ning määruse (EMÜ) nr 804/68 artikli 7 lõike 2 esimeses lõigus täpsemalt määratletud eesmärgiga.

13 Komisjon väidab vastu, et lõssipulbri suuri ülejääke ning sekkumisametite valduses olevate varude realiseerimiseks komisjonile nõukogu poolt antud piiratud võimalusi silmas pidades valis ta ainsa olemasoleva võimaluse, milleks oli sea- ja linnusöödaks kasutatava lõssipulbri vähendatud hinnaga müüki käsitlevate määruste (EMÜ) nr 368/77 ja (EMÜ) nr 443/77 taaskehtestamine, ning et ta tegutses volituste piires, kuna määruse (EMÜ) nr 804/68 artikli 7 lõike 2 esimese lõiguga volitatakse teda vastu võtma erimeetmeid sellise lõssipulbri realiseerimiseks, mida ei ole olnud võimalik piimandusaasta jooksul tavatingimustel müüa. Sea- ja linnusööda turul lõssipulbriga konkureerivate toodete eriti madal hind, eelkõige Ühendriikidest imporditud soja hind, mis oli 17–18 eküüd tonni eest, õigustas sea- ja linnusöödaks kasutatava lõssipulbri hinna kehtestamist tasemel umbes 20 eküüd tonni eest.

14 Olles peagi pärast määruste (EMÜ) nr 368/77 ja (EMÜ) nr 443/77 taaskehtestamist teada saanud, et nende määrustega kehtestatud denatureerimisvalemist tulenevalt kasutati nende alusel müüdavat lõssipulbrit üha enam määruse (EMÜ) nr 1725/79 alusel toetust saava lõssipulbri asendajana, võttis ta vastu määruse (EMÜ) nr 2923/82, millega määrustesse (EMÜ) nr 368/77 ja (EMÜ) nr 443/77 lisati uus denatureerimisvalem, et vältida kõnealuse lõssipulbri kasutamist põrsasöödana.

15 Komisjon juhib tähelepanu asjaolule, et on raske või võimatu leida denatureerimismeetodit, mis oleks ohutu üle 25 kg kaaluvatele loomadele, kuid muudaks lõssi samas täiesti sobimatuks alla 25 kg kaaluvatele loomadele. Ta ei eita, et denatureerimismeetodite asemel oleks võinud kasutada hageja soovitatud meetodit, nimelt

värvaine lisamist sekkumisametite poolt müüdavale lõssipulbrile. Kuna aga selliste meetmete tõhusus eeldaks seafarmide kontrollimise süsteemi, oli see kokkuvõttes vähem sobiv, kui lõpuks vastu võetud denatureerimismeetod, pidades silmas seafarmide ülisuurt arvu ühenduses (umbes 2 000 000) ning soovitatud meetmega kaasnevaid suuri kulutusi. Pealegi ei ole hageja poolt viidatud sätted käsitatavad üksikisikut kaitsvate õigusnormidena.

16 Vastuvõetav ei ole väide, et artikli 39 lõike 1 punktis c ja määruse (EMÜ) nr 804/68 artikli 7 lõike 2 esimeses lõigus täpsemalt määratletud eesmärgist ei ole kinni peetud. Sellega seoses tuleb üksnes märkida, et esiteks, nagu kohus on korduvalt selgitanud, peavad institutsioonid leidma tasakaalu artiklis 39 sätestatud erinevate eesmärkide vahel, millest ühtki ei ole lubatud taotleda eraldiseisvalt sellisel viisil, et teiste eesmärkide saavutamine muutuks võimatuks. Määrus (EMÜ) nr 1753/82 võeti vastu piimatoodetele kohaldatavast üldisest poliitikast lähtudes. Selle poliitika üks põhieesmärke on tagada, et ühenduse piimatootjad saaksid vastavalt EMÜ asutamislepingu artikli 39 lõike 1 punktile b piisava sissetuleku tulenevalt piima kindlaksmääratud taotlushinnast, mis tagatakse piimast valmistatavate peamiste toodete ehk või ja lõssipulbri sekkumisostudega. Selles kontekstis on nimetatud määrus kõnealuse eesmärgi saavutamist toetav meede.

17 Lisaks on denatureerimismeetodite kehtestamine, mille eesmärk vastavalt määruse (EMÜ) nr 2923/82 preambuli esimesele põhjendusele on vältida määruste (EMÜ) nr 368/77 ja (EMÜ) nr 443/77 alusel müüdava lõssipulbri kasutamist määruse (EMÜ) nr 1725/79 alusel kallimalt müüdava lõssipulbri asemel, piisav tõend selle kohta, et komisjon püüdis lõssipulbri varude vähendamise meetmeid võttes viia omavahel kooskõlla põllumajandustootjate õiglase elatustaseme tagamise eesmärgi ja turgude stabiliseerimise eesmärgi. Asjaolu, et selle saavutamiseks valitud tehnilised denatureerimismeetodid osutusid hiljem osaliselt ebatõhusaks, ei muuda vaidlusalustele õigusaktidele artikli 39 kontekstis antavat hinnangut, kuna meetme õiguspärasust võib vähendada üksnes see, kui meede on pädeva ühenduse institutsiooni taotletava eesmärgi saavutamiseks selgelt sobimatu.

18 Seoses väitega, et rikutud on asutamislepingu artikli 40 lõiget 3, mille kohaselt ühine turukorraldus välistab ühenduse piires igasuguse tootjate või tarbijate diskrimineerimise, juhib hageja tähelepanu, et nii vadakust kui ka lõssipulbri valmistatud tooted kuuluvad ühise turukorralduse alla ning leiab, et viimatinimetatud toodet on tänu mitmetele otsestele ja kaudsetele toetustele koheldud soodsamalt, kui vadakust valmistatud tooteid.

19 Selle argumendiga ei saa kahtluse alla seada kõnealuste komisjoni meetmete õiguspärasust. Kohus on reas järjepidevates otsustes leidnud, et EMÜ asutamislepingu artikli 40 lõike 3 teises lõigus sätestatud diskrimineerimise keeld kui võrdse kohtlemise põhimõtte üks väljendusviise ei välista võrreldavates olukordade erinevat kohtlemist, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud. Lõssipulbrile otseste ja kaudsete toetuste andmine on objektiivselt põhjendatud tulenevalt selle toote laadist ning turgu toetavast rollist, mida see etendab piima ja piimatoodete ühises turukorralduses, samas kui vadakul sellised omadused puuduvad. Viimatinimetatud toode on juustutootmise jääksaadus, mille asjaomased juustutootjad peavad üldjuhul hävitama.

20 Nende kahe toote erinev kohtlemine tuleneb seetõttu piima ja piimatoodete turu ühise korralduse aluseks olevate majanduslike tegurite objektiivsetest erinevustest ning seda ei saa käsitada diskrimineerimisena.

21 Kolmandaks väidab hageja, et kõnealused määrused on rikkunud tema omandiõigust ja õigust tegeleda ettevõtlusega. Viimatinimetatud õigus, mida tunnustatakse eelkõige Saksa õigusruumis, on üks ühenduse õiguskorraga tagatud põhiõigustest sarnaselt omandiõigusega, mille lisandiks see on. Nende kahe õiguse sisu ja kohaldamisala seavad ühenduse institutsioonide tegevusele absoluutsed piirangud. Komisjoni poolt võetud meetmed on käsitatavad õigusvastase sundvõõrandamisena, kuna need vähendavad tema äri kasumlikkust nii palju, et kogu tema tegevus satub ohtu.

22 Selline argument ei ole vastuvõetav. Komisjoni poolt vastu võetud meetmed ei jäta hagejat ilma tema varast ega õigusest seda käsutada ning seetõttu ei ole nendega kõnealuseid õigusi sisuliselt rikutud. Kuigi neil meetmetel võib olla, nagu hageja ka väidab, hävitav mõju tema toodete müügile, ei saa kõnealust negatiivset tagajärge käsitada nende õiguste sisulise rikkumisena, eriti juhul, kui see kahjulik mõju tuleneb, nagu käesoleval juhul, pelgalt poliitikast, mille eesmärk on väga erinevate avalike huvide saavutamine, mis olenevad turusuundumusi mõjutavatest majandusteguritest ja ühise põllumajanduspoliitika üldisest suunast.

23 Sellega seoses tuleb rõhutada, nagu kohus on juba märkinud, eelkõige oma 27. septembri 1979. aasta otsuses kohtuasjas 230/78 *Eridania*, (1979) EKL 2749, et ettevõtja ei saa nõuda talle konkreetsel hetkel ühise turukorralduse sisseadmisesest tulenenud eelise säilitamist.

24 Oma neljanda väite, mille kohaselt komisjoni poolt vastu võetud meetmed rikuvad õiguspärase ootuse põhimõtet, esitas hageja esmakordselt kohtuistungil ning seega on tegemist uue väitega kodukorra artikli 42 lõike 2 tähenduses. Seepärast ei saa seda väidet arvesse võtta.

25 Eespool toodud põhjendustest tuleneb, et hageja ei ole suutnud tõendada üksikisikut kaitsva ülimusliku õigusnormi tõsist rikkumist ega kõnealuste määruste mis tahes õigusvastasust.

26 Väide, et ühendus vastutab õigusvastase tegevuse eest, tuleb seepärast tagasi lükata.

Vastutus õigusvastasuse puudumise korral

27 Teise võimalusena esitatud nõuet põhjendades tugineb hageja Saksa õiguse mõistele „eriline ohver” (Sonderopfer) ja Prantsuse õiguse „avalike koormiste ebavõrdse jaotamise” mõistele (rupture de l'égalité devant les charges publiques). Ta väidab, et isegi kui õigusvastasus puudub, on ühendus siiski vastutav EMÜ asutamislepingu artikli 215 teise lõigu alusel ning peab hüvitama varalise kahju, mida üksikisik kannab juhul, kui iseenesest õiguspärased meetmed kahjustavad teda erilisel viisil, põhjustades talle teistsugust ja palju suuremat kahju, kui teistele ettevõtjatele ja tootjatele.

28 Sellega seoses tuleb üksnes märkida, et Euroopa Kohus on reas järjepidevates otsustes leidnud, et asutamislepingu artikli 215 alusel esitatud kahjunõuet seoses õigusvastaste õigusaktide andmisega ei ole võimalik rahuldada, kui hageja poolt väidetavalt kantud kahju ei ületa asjaomases sektoris tegutsemisega harilikult kaasnevaid majanduslikke riske. Veelgi enam tuleks seda põhimõtet kohaldada juhul, kui ühenduse õigusega tunnustataks mittesüüalise vastutuse põhimõtet. Antud juhul ei ole kõnealuseid piire ületatud, kuna hageja oleks pidanud 1978. ja 1980. aastal oma tooteid turule tuues eeldama, et määrused (EMÜ) nr 368/77 ja (EMÜ) nr 443/77 – mille kohaldamine peatati üksnes ajutiselt ja mis algselt ei sisaldanud süsteemi, et takistada nende alusel müüdava lõssipulbri kasutamist põrsasöödana, kusjuures nüüd nad seda sisaldavad – taaskehtestatakse, kui nende vastuvõtmise ajal eksisteerinud olukord hiljem kordub. Oma ettevõtet 1974. aastal asutades oleks hageja pidanud ka eeldama, või vähemalt oleks võinud eeldada, et määruse (EMÜ) nr 804/68 artikli 7 lõike 2 teise lõigu alusel võetakse vastu erimeetmed sellise lõssipulbri realiseerimiseks, mida ei ole olnud võimalik piimandusaasta jooksul tavatingimustel müüa.

29 Kuna ajal, mil hageja kõnealuseid tooteid tootma ja turustama asus, olid turutingimustega seonduvad riskid prognoositavad, ei ole võimalik tema konkurentsivõime vähenemist mingil viisil korvata. Need riskid moodustavad osa antud sektori tööstus- ja kaubandusettevõtte tegevusriskidest, nagu ka energiahindade tõus, mis hageja väitel on üks peamisi põhjuseid tema toodete märkimisväärseks hinnatõusuks nelja aasta jooksul.

30 Neil asjaoludel tuleb teise võimalusena esitatud nõue samuti rahuldamata jätta.

Kohtukulud

31 Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud.

32 Kuna hageja on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista hagejalt välja kohtukulud.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

O'Keeffe

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 6. detsembril 1984 Luxembourgis.

Kohtusekretäri nimel
kohtuametnik

President

D. Louterman

A. J. Mackenzie Stuart