JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
11 päivänä kesäkuuta 2015[1]

Asia C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
vastaan
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

(Ennakkoratkaisupyyntö – Finanzgericht Hamburg (Saksa))

Asetus N:o 2988/95 — Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen — 3 artiklan 1 kohta — Vientituen takaisinperintä — Ennakkomaksu — Vanhentumisaika — Vanhentumisajan alkamisajankohta — Taloudellisen toimijan teko tai laiminlyönti — Vahingon aiheuttaminen — Vakuuden vapauttaminen — Jatkuva tai toistuva rikkominen — Kertaluonteinen rikkominen

1. Finanzgericht Hamburgin esittämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla on riita, jossa ovat vastakkain Ernst Kollmer Fleischimport und -export -niminen yritys (jäljempänä Ernst Kollmer) ja Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Hampurin tullivirasto, jäljempänä Hauptzollamt) ja joka koskee sellaisten naudanlihaerien vientiä Jordaniaan 1990-luvun alussa, jotka jälleenvietiin Irakiin tätä maata koskevan vientikiellon vastaisesti.

2. Nämä samat vientierät olivat jo tuomioiden Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym.[2] sekä Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading[3] taustalla. Ensin mainitussa tuomiossa vahvistettiin, että asetuksen N:o 2988/95[4] 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä vanhentumisaikaa sovelletaan myös sellaisiin hallinnollisiin toimenpiteisiin kuin viejän – myös ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa edeltävän – väärinkäytösten vuoksi perusteettomasti saaman vientituen takaisinperintään. Tuomiossa todettiin niin ikään asiaa tarkemmin täsmentämättä, että kyseinen määräaika alkaa kulua kyseessä olevan väärinkäytöksen tapahtumisesta lukien.[5]

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) (EYVL L 312, s. 1).

5 — Tuomiossa todettiin myös, että pitemmät vanhentumisajat, joita jäsenvaltioilla on kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdan nojalla mahdollisuus soveltaa, voivat perustua kyseisen asetuksen antamista edeltäviin kansallisiin säännöksiin. Tuomion Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading kohteena olivat nimenomaan nämä pitemmät vanhentumisajat, jotka voidaan vahvistaa kansallisessa oikeudessa. Unionin tuomioistuin korosti erityisesti, että näiden määräaikojen on vastattava ennustettavuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia, jotka perustuvat oikeusvarmuuden periaatteeseen.

3. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on konkreettinen kysymys siitä, millä hetkellä edellä mainittu vanhentumisaika alkaa siinä tapauksessa, että vaaditaan etukäteen maksettujen vientitukien palauttamista ja niistä on annettu vastaava vakuus. [6]

I **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

4. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

2. Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

5. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 ja 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

”1. Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta väärinkäytöksestä [oikeammin: tarkoitetun väärinkäytöksen tapahtumisesta]. Alakohtaisissa säännöstöissä voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi.

Jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. Monivuotisten ohjelmien suhteen vanhentumisaika jatkuu kaikissa tapauksissa ohjelman lopulliseen päättymiseen.

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäytökseen. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä toimesta.

Vanhentumisaika päättyy kuitenkin viimeistään sinä päivänä, jona kaksinkertaisen vanhentumisajan pituinen aika päättyy ilman, että toimivaltainen viranomainen on määrännyt seuraamuksesta, paitsi niissä tapauksissa, joissa hallinnollinen menettely on keskeytetty 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

– –

3. Jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa tämän artiklan 1 – – kohdassa säädettyä pitempää määräaikaa.”

6. Asetuksen N:o 565/80 [7] 5 artiklan 1 kohdan mukaan ”vientitukea vastaava määrä maksetaan asianomaisen pyynnöstä välittömästi, kun tuotteet tai tavarat on asetettu tullivarastointi- tai vapaa-aluemenettelyyn vietäväksi määrätyn ajan kuluessa”.

6 — Nyt käsiteltävässä asiassa vientituki maksettiin ennakkona, sillä kyseinen suoritus, josta annettiin vakuus, maksettiin ennen unionin oikeuden rikkomista, jonka vuoksi siitä tuli perusteeton. Rikkominen havaittiin sen jälkeen, kun kyseisestä ennakosta annettu vakuus oli palautettu taloudelliselle toimijalle. Unionin tuomioistuin ei käsitellyt tämän ratkaisuehdotuksen 2 kohdassa mainituissa tuomioissa nimenomaisesti kysymystä, joka esitetään nyt käsiteltävässä asiassa: silloin kun kyseessä ovat vientituet, jotka on maksettu ennakkona, edellyttääkö edellä mainitun vanhentumisajan alkaminen paitsi sitä, että on syyllistytty väärinkäytökseen, myös sitä, että unionin talousarviolle on aiheutunut vahinkoa (tässä ratkaisuehdotuksessa käytetään käsitteitä ”Euroopan yhteisöt” ja ”yhteisön oikeus”, kun siteerataan lainsäädäntöä, jossa nämä ilmaisut ilmenevät; kaikissa muissa tapauksissa käytetään käsitteitä ”Euroopan unioni” tai ”unionin oikeus”).

7 — Maataloustuotteiden vientituen maksamisesta ennakolta 4.3.1980 annettu neuvoston asetus (ETY) (EYVL L 62, s. 5).

7. Asetuksen N:o 565/80 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa säädettyjen järjestelmien antaman hyödyn ehtona on sellaisen vakuuden asettaminen, jolla varmistetaan maksettua määrää vastaavan summan palauttaminen lisäsummalla korotettuna.

Lukuunottamatta ylivoimaisia esteitä tämä vakuus menetetään kokonaan tai osittain:

— tapauksissa, joissa palautusta ei ole suoritettu, kun vienti ei ole tapahtunut 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa

tai

— jos osoittautuu, ettei tukeen ole mitään oikeutta tai että oikeus koski pienempää tukea.”

8. Asetuksen N:o 3665/87 [8] 17 artiklan 1 kohdan mukaan tuotteen on oltava tuotu sellaisenaan kolmanteen maahan tai johonkin kolmanteen maahan, jolle tuki on säädetty, 12 kuukauden kuluessa vienti-ilmoituksen hyväksymispäivästä, jotta asianomaisella olisi oikeus vientitukeen. Tämän säännöksen 3 kohdan mukaan ”tuotetta pidetään tuotuna, kun kulutukseen saattamista koskevat tullimuodollisuudet kolmannessa maassa on täytetty”.

9. Asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kulutukseen saattamista koskevien tullimuodollisuuksien täyttyminen todistetaan esittämällä:

a) tulliasiakirja, sen jäljennös tai valojäljennös; kyseisen jäljennöksen tai valojäljennöksen on oltava alkuperäisen asiakirjan hyväksymismerkinnällä varustaneen toimielimen, kyseisen kolmannen maan viranomaisten tai jonkin jäsenvaltion viranomaisten oikeaksi todistama

tai

b) liitteen II mallin mukaiselle lomakkeelle laadittu tulliselvitystodistus; kyseinen lomake on täytettävä yhdellä tai useammalla yhteisön virallisella kielellä ja kyseisessä kolmannessa maassa käytettävällä kielellä

tai

c) mikä tahansa muu kyseisen kolmannen maan tulliviranomaisten hyväksymismerkinnällä varustama asiakirja, jossa tuotteet yksilöidään ja jossa osoitetaan, että ne on saatettu kulutukseen kyseisessä kolmannessa maassa.”

10. Vakuuden vapauttamisesta säädetään yksityiskohtaisesti asetuksen N:o 3665/87 33 artiklassa.

8 — Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27.11.1987 annettu komission asetus (ETY) (EYVL L 351, s. 1; oikaisu EYVL 1988 L 337, s. 29). Vaikka asetus N:o 3665/87 on korvattu siten, että korvaaminen tuli voimaan 1.7.1999, maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 15.4.1999 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 800/1999 (EYVL L 102, s. 11; oikaisu EYVL L 180, s. 53), sitä sovelletaan kuitenkin edelleen nyt käsiteltävän asian tosiseikkoihin.

II **Pääasian taustalla oleva riita ja ennakkoratkaisukysymykset**

11. Hauptzollamt myönsi vuosina 1992 ja 1993 tekemillään päätöksillä Ernst Kollmerille useista naudanlihaeristä vakuutta vastaan vientituen ennakkomaksun [9] kyseisen viejän hakemuksen mukaisesti. Ernst Kollmer lähetti 10.8.1993 Hauptzollamtille muiden asiakirjojen mukana 9.3.1993 päivätyn jordanialaisen tullaustodistuksen, jossa vahvistettiin vientitoimituksen lähettäminen. Hauptzollamt hyväksyi asiakirjat vuonna 1993 osoitukseksi siitä, että Jordaniaan viedyt tuotteet oli saatettu kulutukseen, ja palautti osan vakuudesta samana vuonna. Loput vakuudesta vapautettiin 30.4.1996 ja 4.3.1998. [10]

12. Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) vuonna 1998 tekemässä tarkastuksessa todettiin, että Jordanian tulliasiakirjat eivät monissa tapauksissa osoittaneet, että tuontitullit olisi maksettu tai että liha olisi saatettu kulutukseen Jordaniassa. Asiakirjat kumottiin ennen kuin tullit kannettiin, koska kyseiset tavarat oli tosiasiallisesti toimitettu Irakiin (maa, jota koski vientikielto). Tämä tapahtui muun muassa Ernst Kollmerin esittämän tulliselvitystodistuksen osalta (joskin kyseisen viejän mukaan tämän tietämättä). Tämän seurauksena Hauptzollamt vaati 23.9.1999 tekemällään päätöksellä vientituen palauttamista todettuaan, että kyseinen viejä ei ollut todellisuudessa esittänyt vaadittua näyttöä vientituen saamiseksi. Hauptzollamt peruutti unionin tuomioistuimen tuomion Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading [11] perusteella palautusvaatimuksensa osittain (vuonna 1993 vapautettua vakuuden osaa vastaavin osin) vanhentuneena, mutta vaati Ernst Kollmeria edelleen palauttamaan lähes 60 000 euroa, jotka vastasivat huhtikuussa 1996 ja maaliskuussa 1998 vapautettua vakuuden osaa.

13. Ernst Kollmer väittää Finanzgericht Hamburgissa nostamassaan kanteessa lähinnä, että oikeus vaatia siltä sille myönnetyn vientituen palauttamista oli vanhentunut. [12] Sen mukaisesti kuin se oli ilmoittanut Finanzgericht Hamburgissa, asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan mukainen neljän vuoden vanhentumisaika alkaa kulua silloin, kun väärinkäytökseen syyllistytään, eikä silloin kun vakuus vapautetaan. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa sidotaan väärinkäytöksen tapaus nimenomaisesti taloudellisen toimijan tekoon tai laiminlyöntiin eli sen tapauksessa siihen, että

9 — Vientituet ovat tiettyjen maataloustuotteiden vienninedistämistukia, joita Euroopan unioni myöntää yhteisen maatalouspolitiikan perusteella tarkoituksena edistää kyseisten tuotteiden olemassaoloa maailmanmarkkinoilla kilpailuolosuhteissa. Tuen määrä kattaa tuotteesta unionin markkinoilla perittävän hinnan ja sen maailmanmarkkinahinnan – joka on yleensä alempi – välisen erotuksen. Tukien maksua koskeva yleinen menettely johtaa siihen, että viejä kantaa taloudellisen rasitteen, joka merkitsee sitä, että tuet maksetaan vasta, kun osoitetaan, että vientitullimuodollisuudet on suoritettu, että tuote on poistunut unionin tullialueelta ja, että ne ovat tietyissä tapauksissa saapuneet määräpaikkaan. Tämän rasitteen välttämiseksi ja viennin rahoituksen helpottamiseksi on olemassa se mahdollisuus, että viejä voi nostaa tuen heti kun tulliyksiköt hyväksyvät vienti-ilmoituksen, ilman että olisi tarpeen odottaa, että tavarat poistuvat fyysisesti unionin tullialueelta. Ennakkomaksu suoritetaan silloin kun tavarat saatetaan tullin varasto- tai vapaa-aluemenettelyyn vietäväksi tietyssä määräajassa. Viejän lupaus siitä, että tavarat poistuvat unionin tullialueelta tässä määräajassa, on varmistettava asettamalla vakuus, jonka määrä vastaa nostettavan tuen arvoa, korotettuna tietyllä prosenttimäärällä. Ks. tästä esim. De Ureta Huertos, Á., ”Marco general de las restituciones a la exportación”, *Boletín económico de ICE*, nro 2449, 1995, s. 65 ja sitä seuraavat sivut, ja Gigante Guerrero, G., ”Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea”, *Economistes*, nro 225, s. 2002.

10 — Ernst Kollmer esittää tämän seikan huomautuksissaan ja toteaa, että sen tapauksessa, toisin kuin muiden samassa tilanteessa olevien viejien osalta, vakuutta ei vapautettu täysimääräisesti sen jälkeen kun Hauptzollamt oli hyväksynyt jordanialaisen tullaustodistuksen osoitukseksi siitä, että viedyt tuotteet oli saatettu kulutukseen Jordaniassa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että viivästys johtui ”seikoista, joilla ei ole merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta”. Ernst Kollmer esittää huomautuksissaan (8 kohta), mitkä olivat nämä perustelut Hauptzollamtin itsensä mukaan: ”koska väärinkäytöksiä oli arvioitu sellaisten muiden tulliselvitystoimien kuin kyseisten tullivarastojen osalta, jotka eivät mahdollistaneet välittömästi vakuuden lopullista vapauttamista – – ”; toisin sanoen Ernst Kollmerin mukaan vakuuden osan viivästynyt vapauttaminen ei liittynyt asiallisesti eikä ajallisesti riidanalaiseen vientiin (sen huomautusten 11 kohta) vaan Egyptiin suuntautuvaan muuhun vientiin, jota ei ollut tutkittu, vaikka Hauptzollamt totesi, että tutkittaessa vanhentumiskysymystä oli merkityksetöntä, minkä konkreettisten olosuhteiden vuoksi oli perusteltua, että vakuus vapautettaisiin myöhemmin mainitun viejän osalta (12 kohta).

11 — C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282. Tuomiosta hyötyi myös Ernst Kollmer, ja sen perusteella peruutettiin kokonaan kaikki palautusvaatimukset, joita oli esitetty naudanlihaa Jordaniaan vieviä saksalaisia toimijoita vastaan, koska vientituen myöntämisestä (ennakkomaksun muodossa vuosina 1992 ja 1993 siten, että vakuus vapautettaisiin välittömästi vastaavaa todistusta vastaan) päätökseen, jolla palautusta vaadittiin syyskuussa 1999, oli kulunut yli neljä vuotta (ks. Ernst Kollmerin huomautusten 6 kohta).

12 — Se esittää myös, kuten sen huomautuksista ilmenee, että Jordanian tullihallinto oli toiminut toistuvasti väärin pitkän ajanjakson ajan, ja vetoaa siihen myös ylivoimaisena esteenä vastustaakseen Hauptzollamtin vaatimusta, jonka mukaan vientituki pitäisi palauttaa.

esitetään jordanialainen tullaustodistus. Kyseisestä teosta seurasi – kun oletetaan, että oikeus tukeen olisi tullut perusteettomasti voimaan – vahinkoa unionin talousarviolle, koska Erns Kollmer oli viejänä tosiasiallisesti jo saanut ennakkomaksuna summan, joka vastaa sen oikeutta tukeen, kyseisestä talousarviosta.

14. Hauptzollamt väittää puolestaan Finanzgericht Hamburgissa, että vanhentumista ei ollut vielä tapahtunut asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan nojalla, koska vanhentumisajan alkamisajankohta on hetki, jona vakuus vapautetaan (pääasian kohteena olevassa tapauksessa aikaisintaan vuonna 1996), sillä vasta silloin on olemassa lopullinen päätös vientituen myöntämisestä ja vasta silloin aiheutuu asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua vahinkoa. Ennakkomaksulle on asetettava vakuus, joten maksua suoritettaessa ei ole vielä aiheutunut mitään vahinkoa unionin talousarviolle. Vakuuden vapauttamishetkeen saakka Hauptzollamtilla on edelleen mahdollisuus palauttaa vakuus tai pitää se.

15. Finanzgericht Hamburgin mukaan se, että Ernst Kollmer esitti virheellisen tulliselvitystodistuksen osoittaakseen, että lähetys saatettiin kulutukseen Jordaniassa, merkitsee yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen eli konkreettisesti asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomista. Jos asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa sovellettaessa taloudellisen toimijan katsotaan syyllistyneen väärinkäytökseen jo pelkästään unionin oikeuden säännöstä tai määräystä rikkovalla teolla tai laiminlyönnillä riippumatta siitä, milloin vahinko tapahtuu, vanhentuminen oli jo tapahtunut, kun vuonna 1999 hyväksyttiin vaatimus, jonka mukaan perusteettomasti maksettu vientituki olisi palautettava, koska edellä mainitun säännöksen mukaan vanhentumisaika on neljä vuotta väärinkäytöksen tapahtumisesta. Jos päinvastoin katsotaan, että väärinkäytös on olemassa vain jos on aiheutunut myös vahinkoa, kun on selvitettävä, oliko vanhentuminen tapahtunut jo vuonna 1999, on ratkaistava, oliko vahinko tapahtunut jo maksettaessa ennakko, jonka määrä vastasi vientitukea vuonna 1992 tai 1993, vai tapahtuiko se sillä hetkellä, jona vakuus vapautettiin vuonna 1996 tai 1998.

16. Tässä tilanteessa Finanzgericht Hamburg on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Edellyttääkö asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun vanhentumisajan kulumisen alkamiseksi tarvittava ja asetuksen
N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa määritelty väärinkäytös tapauksessa, jossa yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen havaittiin vasta vahingon tapahduttua, taloudellisen toimijan teon tai laiminlyönnin lisäksi sitä, että unionin yleiselle talousarviolle tai unionin hoidossa oleville talousarvioille on aiheutunut vahinko, jolloin vanhentumisaika alkaa kulua vasta vahingon tapahtumisesta, vai alkaako vanhentumisaika kulua vahingon tapahtumisajankohdasta riippumatta jo taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, joka merkitsee yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomista?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että vanhentumisaika alkaa kulua vasta vahingon tapahtumisesta:

Onko lopullisesti myönnetyn vientituen takaisinperinnän yhteydessä kyseessä asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu vahinko jo silloin, kun viejälle on maksettu asetuksen N:o 565/80 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vientitukea vastaava määrä mutta tämän asetuksen 6 artiklassa tarkoitettua vakuutta ei ole vielä vapautettu, vai onko vahinko tapahtunut vasta vakuuden vapauttamisen tai vientituen lopullisen myöntämisen ajankohtana?”

17. Kirjallisia huomautuksia ovat tässä oikeudenkäynnissä esittäneet Ernst Kollmer, Kreikan hallitus ja Euroopan komissio.

III **Tiivistelmä asianosaisten ja muiden osapuolten lausumista**

18. Ernst Kollmer näyttää katsovan ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta, että ainoa ratkaiseva seikka vanhentumisajan alkamiseksi on sääntöjenvastaisuuden tapahtuminen, sellaisena kuin väärinkäytös määritellään 1 artiklan 2 kohdassa, riippumatta siitä, milloin vahinko aiheutuu (ja milloin se havaitaan). Se nojautuu väitteensä tueksi oikeusvarmuuden periaatteeseen (siltä osin kuin kyseessä on määräajan alkamisen ennakoitavuus). Se arvioi, että ratkaiseva seikka vanhentumisajan alkamiseksi on taloudellisen toimijan konkreettinen teko eikä hallinnollinen päätös, joka voidaan tehdä laissa määrittelemättömällä hetkellä.

19. Kreikan hallitus on ottanut kantaa ainoastaan ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen. Sen mielestä ratkaiseva hetki vanhentumisajan alkamiselle on hetki, jona toimivaltainen viranomainen havaitsee, että maksu suoritettiin perusteettomasti (eli nyt käsiteltävässä asiassa hetki, jona tulliviranomaiset saivat tiedon OLAF:n suorittaman tarkastuksen tuloksista). Tämä on Kreikan hallituksen mielestä selvä ja objektiivinen peruste sen hetken määrittämiseksi, jona vanhentumisaika alkaa kulua, koska se on hetki, jona kaikki edellytykset perusteettomasti maksetun summan takaisinperimiseksi täyttyvät. Kreikan hallitus tulkitsee asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohtaa siten, että siinä annetaan jäsenvaltioille harkintavaltaa sekä pitempien vanhentumisaikojen säätämisessä että vanhentumisaikojen alkamishetken vahvistamisessa. Kyseinen hallitus katsoo näin ollen, että kansallisissa oikeusjärjestyksissä voidaan kyseisen asetuksen nojalla myös säätää, että hetki, jona väärinkäytös ja vahinko havaitaan, on hetki, jona vanhentumisaika alkaa kulua.

20. Ernst Kollmer katsoo toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta – siltä varalta, että unionin tuomioistuin vastaisi, että vanhentumisajan alkaminen riippuu vahingon aiheutumisesta – että vahinkoa aiheutuu siitä hetkestä, jona ennakkomaksu suoritetaan, koska tämä maksu merkitsee jo asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ”menoa”. Kyseinen viejä puolustaa näkemystään myös vahingon laajalla määritelmällä, joka ilmenee tuomiosta Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, jossa unionin tuomioistuin totesi, että ”nekin sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat kuitenkin vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä”.[13] Toisaalta vanhentumisajan on alettava kulua lakisääteisesti määritetyllä hetkellä, ja tämä hetki on kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan väärinkäytöksen tapahtumisen ajankohta, joka on vahvistettu laissa selvästi ja joka on taloudellisten toimijoiden ennakoitavissa, vaikka niillä ei ole eikä niillä olisi pitänyt olla tietoa siitä, että ovat syyllistymässä väärinkäytökseen. Ernst Kollmerin mukaan se, että vanhentumisajan alkaminen riippuu vakuuden palauttamista koskevasta hallinnon päätöksestä, merkitsee sitä, että se riippuu hetkestä, joka ei ole ennakoitavissa, koska laissa ei ole säädetty siitä, millä hetkellä kyseinen vakuus on vapautettava.[14]

21. Ernst Kollmer lisää, että Hauptzollamt lykkäsi nyt käsiteltävässä tapauksessa perusteettomasti vakuuden vapauttamista asettamalla sen edellytykseksi muita kuin nyt käsiteltävän oikeusriidan perustana olevia seikkoja. Tämä seikka tukee näkemystä, jonka mukaan se, että vanhentumisajan alkaminen edellyttäisi tulliviranomaisten päätöstä vakuuden vapauttamisesta, merkitsisi sitä, että niille annettaisiin vapaat kädet päättää, milloin vanhentumisaika alkaa kulua. Kun Hauptzollamtille esitettiin elokuussa 1993 Jordanian tullin antama (virheellinen) todistus, jossa vahvistettiin vientilähetyksen toimittaminen (eli kun väärinkäytökseen syyllistyttiin), oli objektiivisesti arvioiden jo syntynyt vientituen ennakkomaksun suorittamisen myötä asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ”perusteeton meno” ja vastaava vahinko – millä tarkoitetaan edellä mainitun tuomion Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre[15] perusteella vakavaa vahinkoa unionin taloudellisille

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, 47 kohta.

14 — Komission mielestä lopullinen päätös vientituen määrästä tehdään silloin kun tullihallinto on saanut ja tutkinut vientitapahtumaa vastaavat asiakirjat, erityisesti sen maan tulliselvitystodistuksen, johon tavarat vietiin. Kyseinen päätös ”tehdään välttämättä samaan aikaan kuin vakuus vapautetaan” (komission huomautusten 27 kohta), mitä nyt käsiteltävässä asiassa ei ehkä ole tapahtunut, sen mukaan kuin Ernst Kollmerin huomautuksista ilmenee (ks. erityisesti niiden 3, 8 ja 11 kohta).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

intresseille. Ernst Kollmerin mielestä ”taloudellisen toimijan tekoa tai laiminlyöntiä vastaavan yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomisen” ja unionin yleiselle talousarviolle aiheutuvan vahingon syntymisen ei tarvitse seurata ajallisesti välittömästi toisiaan; niiden on vain perustuttava samoihin tosiseikkoihin.

22. Komission – joka ehdottaa, että ennakkoratkaisukysymykset muotoiltaisiin uudelleen ja niihin vastattaisiin yhdessä – mielestä pääasian kohteena olevan kaltaisissa tapauksissa väärinkäytös ikään kuin ”toteutuu” vakuuden vapauttamishetkellä. Vasta sillä hetkellä alkaa kulua asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetty vanhentumisaika, koska vasta sillä hetkellä voi syntyä ja yksilöityä vaatimus siitä, että perusteettomasti saatu etu on palautettava. Lopullinen päätös vientituen määrästä tehdään, kun vientitodistukset on saatu ja tutkittu, minkä seurauksena vapautetaan (samanaikaisesti) kyseinen vakuus, jonka tarkoituksena on suojata unionin talousarviota siihen saakka, kunnes on päätetty siitä, onko haettu vientituki lainsäädännön mukainen.

23. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että yhteisön oikeutta rikottiin nyt käsiteltävässä tapauksessa sillä hetkellä, jona virheellinen tulliselvitystodistus esitettiin, tällaisessa tapauksessa on komission mukaan katsottava, että kyseessä on jatkuva rikkominen, joka ei pääty ennen kuin vakuus vapautetaan tulliviranomaisen päätettyä lopullisesti, mikä on hakijalle kuuluvan vientituen määrä. Nyt käsiteltävässä asiassa sillä hetkellä, jona Ernst Kollmer esitti tulliselvitystodistuksensa, ei ollut missään tapauksessa selvää, olisiko kyseessä jossain vaiheessa perusteeton etu, koska ei ollut vielä päätetty lopullisesti, oliko sillä oikeutta vientitukeen. Näin ollen komissio katsoo, että näissä erityisissä olosuhteissa ei ole mahdollista, että vanhentumisajan alkaminen riippuu taloudellisen toimijan alkuperäisestä teosta. Unionin talousarviolle aiheutuisi vahinkoa näin ollen vasta sillä hetkellä, jona päätetään lopullisesti, että oikeus vientitukeen on olemassa, sillä vakuus vapautetaan silloin. Koska kyseessä ovat hyvin pitkät menettelyt, siitä, että vanhentumisaika alkaa kulua taloudellisen toimijan alkuperäisestä teosta, seuraisi, että perusteettomasti myönnettyjä etuja ei voitaisi käytännössä koskaan periä ajoissa takaisin.

IV **Oikeudellinen arviointi**

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

1. Johdanto

24. Finanzgericht Hamburg haluaa ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä selvittää, edellyttääkö asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun vanhentumisajan alkaminen tapauksissa, joissa unionin säännöksen tai määräyksen rikkominen havaitaan vasta vahingon tapahduttua, taloudellisen toimijan teon tai laiminlyönnin lisäksi sitä, että unionin yleiselle talousarviolle tai unionin hoidossa oleville talousarvioille on aiheutunut vahinkoa. Jos tähän ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee toiseksi, milloin vahingon katsotaan konkreettisesti tapahtuneen, eli alkaako se silloin, kun vientitukea vastaava määrä suoritetaan ennakkomaksuna, vai silloin, kun vastaava vakuus vapautetaan.

25. Vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen edellyttää lähinnä tulkintaa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, jonka mukaan seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta kyseisen asetuksen 1 artiklassa tarkoitetun *väärinkäytöksen tapahtumisesta*.[16] Kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus soveltaa 1 kohdassa säädettyä pitempää määräaikaa.

16 — Kyseisen kohdan toisessa alakohdassa vahvistetaan erityissääntö, joka koskee jatkuvia tai toistuvia väärinkäytöksiä: tällaisissa tapauksissa vanhentumisaika lasketaan päivästä, jona väärinkäytös on päättynyt. Sen neljännessä alakohdassa lisätään viimeinen sääntö: vanhentuminen tapahtuu joka tapauksessa viimeistään sinä päivänä, jona kaksinkertaiseen vanhentumisajan pituinen aika päättyy ilman, että toimivaltainen viranomainen on määrännyt seuraamuksesta.

26. Näin ollen asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan vanhentumisajan alkamishetki määräytyy sen perusteella, että tapahtuu 1 artiklan 2 kohdassa seuraavalla tavalla määritetty väärinkäytös ”jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia”. Tällainen määritelmä kattaa sekä tahalliset että huolimattomuudesta johtuvat väärinkäytökset, jotka voivat johtaa hallinnolliseen seuraamukseen, että muut väärinkäytökset, joista seuraa ainoastaan perusteettomasti saadun edun periminen takaisin. [17]

2. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan soveltamisala

27. Asetuksessa N:o 2988/95 vahvistetaan Euroopan unionin taloudellisten intressien suojaamiseksi useita yleisiä sääntöjä, jotka liittyvät hallinnollisiin toimenpiteisiin ja seuraamuksiin, joita sovelletaan väärinkäytöksiin, joilla loukataan Euroopan unionin oikeutta kaikilla sen politiikkojen kattamilla aloilla ja joista aiheutuu vahinkoa unionin taloudellisille intresseille.

28. Unionin lainsäätäjä on halunnut vahvistaa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa yleisen vanhentumissäännön, jota sovelletaan sillä edellytyksellä, että alakohtaista unionin säännöstöä lyhyemmästä – ei kuitenkaan kolmea vuotta lyhyemmästä – vanhentumisajasta tai kansallista säännöstöä pidemmästä vanhentumisajasta ei ole annettu. [18] Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sääntöä sovelletaan kaikkiin kansallisten viranomaisten ja unionin viranomaisten hallintotoimiin, joilla pyritään määräämään seuraamuksia tällaisista väärinkäytöksistä, olivatpa ne kyseisen asetuksen 5 artiklassa tarkoitettuja tiukasti hallinnollisia seuraamuksia tai toimenpiteitä, joilla sen 4 artiklan perusteilla peritään takaisin etu, joka on saatu perusteettomasti, kuten viejän perusteettomasti saaman vientituen takaisinperiminen tämän tekemien väärinkäytösten vuoksi. [19]

29. Ennen asetuksen N:o 2988/95 antamista unionin oikeudessa ei vahvistettu mitään vanhentumissääntöä, jota sovelletaan sellaisten etujen takaisinperimiseen, joita taloudelliset toimijat ovat saaneet unionin taloudellisten intressien vastaisesti. Kun unionin lainsäätäjä antoi kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan, se pyrki yhtäältä määrittelemään kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavan vähimmäisvanhentumisajan – mistä syystä unionin lainsäätäjä rajasi tarkoituksellisesti neljään vuoteen sen ajan, jonka kuluessa jäsenvaltioiden viranomaisten, jotka toimivat unionin talousarvion nimissä ja lukuun, pitäisi tai olisi pitänyt periä takaisin mainitunlaiset perusteettomasti saadut edut. [20] Toisaalta lainsäätäjä hyväksyi sen, että luovutaan mahdollisuudesta periä takaisin unionin talousarviosta perusteettomasti saatuja määriä sen jälkeen, kun neljä vuotta on kulunut sen väärinkäytöksen

17 — Tuomio Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, 33 kohta.

18 — Tuomio Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, 35 kohta.

19 — Tuomio Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 22 kohta. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun edun peruuttaminen (eli maksettujen summien takaisinperintä). Kun väärinkäytös on tahallinen tai tuottamuksellinen, siitä voidaan määrätä hallinnollinen seuraamus (ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus asiassa Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2008:521, 47 kohta).

20 — Tuomio Cruz & Companhia, C-341/13, 49 ja 50 kohta. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan mukainen vanhentumisaika on välittömästi sovellettava jäsenvaltioissa maataloustuotteiden vientitukien alueella, koska ei ole annettu alakohtaista unionin säännöstöä lyhyemmästä (ei kuitenkaan kolmea vuotta lyhyemmästä) vanhentumisajasta tai kansallista säännöstöä pidemmästä vanhentumisajasta (tuomio Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, 35 kohta), joka ei ole suhteeton (tuomiot Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 47 kohta, ja Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 65 kohta). Kyseinen kansallinen lainsäädäntö voi edeltää kyseisen asetuksen antamispäivää (tuomio Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 42 kohta).

tapahtumisesta, joka on vaikuttanut riidanalaisiin maksuihin.[21] Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä vanhentumisaikaa sovelletaan myös ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa tapahtuneisiin väärinkäytöksiin,[22] kuten nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa tapauksessa.[23]

30. Edellä mainittu vanhentumisaika on määräaika, jolla tehdään rajaus siihen saakka, kunnes kansalliset viranomaiset voivat ryhtyä seuraamusmenettelyihin sellaisten väärinkäytösten johdosta, joiden *tuloksena on tai voisi olla* asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla vahinkoa unionin taloudellisille intresseille. Jäsenvaltioilla on SEU 4 artiklan 3 kohdan yleiseen huolellisuusvelvoitteeseen perustuva yleinen huolellisuusvelvoite, kun ne tarkastavat unionin talousarviota rasittavien maksujen sääntöjenmukaisuuden, mikä tarkoittaa sitä, että niiden on toteutettava väärinkäytöksiä korjaavat toimenpiteet ripeästi.[24] Jos neljän vuoden vanhentumisaika vaikuttaa kansallisten viranomaisten näkökulmasta liian lyhyeltä, jotta niillä olisi mahdollisuus ryhtyä jossain määrin monimutkaisia väärinkäytöksiä koskeviin seuraamusmenettelyihin, kansallinen lainsäätäjä voi yhä hyväksyä pitempää tämäntyyppisiin väärinkäytöksiin mukautettua vanhentumisaikaa koskevan säännön,[25] jossa on noudatettava oikeusvarmuuden periaatteeseen perustuvia ennakoitavuuden ja oikeasuhteisuuden vaatimuksia.[26]

3. Vanhentumisajan alkaminen asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti

31. Kun otetaan aluksi käsitteen sanamuoto huomioon, on esitettävä seuraavat näkemykset. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta *väärinkäytöksen tapahtumisesta*. Tällä tavoin ilmaistuna kyseisessä säännöksessä keskitytään vanhentumisajan alkamisen osalta itse väärinkäytökseen, sellaisena kuin se määritellään kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa, ja sen ”tapahtumisen” hetkeen.

32. Nyt käsiteltävässä asiassa väärinkäytös käsitti, kuten ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, sen, että Ernst Kollmer esitti 10.8.1993 virheellisen tulliselvitystodistuksen osoittaakseen, että lähetys oli saatettu kulutukseen Jordaniassa, mikä tarkoittaa asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 1 kohdan rikkomista.

33. Jos otetaan huomioon ainoastaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan sanamuoto, luettuna yhdessä 1 artiklan 2 kohdan kanssa, kyseisen säännöksen mukaan vanhentumisajan alkaminen ei riipu minkään tuloksen toteutumisesta, koska siinä puhutaan väärinkäytöksen tapahtumisesta eikä sen tuloksesta: säännöksen sanamuodon mukaan määräajan alkamishetkenä ei ole vahingon syntyminen vaan taloudellisen toimijan tietty teko,[27] jolla rikotaan unionin oikeuden säännöstä tai määräystä. Tämä arviointi vahvistuu, kun tarkastellaan tämän säännöksen muita kieliversioita, joista yhdessäkään ei viitata mihinkään lopputulokseen: kun englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”when the irregularity – – was *commited*”, saksankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”*Begehung* der

21 — Tuomiot Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 25, 27 ja 29 kohta, sekä Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 24 kohta.

22 — Tuomio Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 34 kohta.

23 — Tämä edellyttää tietenkin sitä, että asetuksen voimaantuloa edeltävät velat eivät olleet vanhentuneet kyseisten väärinkäytösten tapahtumahetkellä sovellettavien kansallisten vanhentumissääntöjen mukaan (tuomio Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 30 kohta).

24 — Tuomio Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 43 ja 44 kohta.

25 — Ibidem, 46 kohta.

26 — Ibidem, 32 ja 43 kohta.

27 — Asetuksessa N:o 2988/95 tarkoitetun ”väärinkäytöksen” käsitteeseen ei kuulu tilanne, jossa taloudelliselle toimijalle maksetaan perusteettomasti vientitukea kansallisten viranomaisten virheen vuoksi (tuomio Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, 20 ja 21 kohta ja tuomio Chambre de Commerce et d’Industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, 44 kohta).

Unregelmäßigkeit", ranskankielisessä ilmaisua "*réalisation* de l'irrégularité", italiankielisessä ilmaisua "*esecuzione* dell'irregolarità" ja portugalinkielisessä ilmaisua "data em que foi *praticada* a irregularidade".[28] Näissä kaikissa keskitytään toisin sanoen väärinkäytöksen *tapahtumiseen* eikä sen vaikutukseen tai lopputulokseen.

34. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa puolestaan määritellään "väärinkäytös" siten, että "väärinkäytöksen tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka *tuloksena on tai voisi olla vahinko* yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille".[29] Se, että käytetään konditionaalimuotoa "tuloksena voisi olla", näyttää viittaavan siihen, että on olemassa väärinkäytös, vaikka vahinko ei ole vielä aiheutunut tai se ei ole konkretisoitunut lopullisesti, kunhan toimijan teko on mahdollisesti omiaan tuottamaan sen.[30]

35. On täysin mahdollista, kuten tässä asiassa, että ei ole mahdollista määritellä perusteetonta etua sillä hetkellä, jona väärinkäytökseen syyllistytään.[31] Tämä ei kuitenkaan voi muuttaa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan säännöksen tulkintaa etenkään, jos otetaan huomioon se, että "nekin sääntöjenvastaisuudet, joilla ei ole täsmällistä taloudellista vaikutusta, voivat kuitenkin vakavasti vahingoittaa unionin taloudellisia intressejä".[32]

36. Unionin tuomioistuin on tutkinut toistuvasti asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja ottanut aina huomioon sen sanamuodon sen soveltamisen yhteydessä vaatimatta missään tapauksessa vahingon aiheutumista vanhentumisajan alkamiseksi. Tässä yhteydessä on mainittava ennen kaikkea tuomio Handlbauer,[33] jossa todettiin ensi kertaa, että kyseisessä säännöksessä "jäsenvaltioille ei anneta lainkaan harkintavaltaa – –, kun seuraamusmenettelylle vahvistetaan neljän vuoden vanhentumisaika sääntöjenvastaisuuden tapahtumisesta"[34] ja että 3 artiklan 1 kohdassa säädetty vanhentumisaika "alkaa sääntöjenvastaisuuden tapahtumisesta".[35]

37. Tämä sanamuoto toistettiin tämän jälkeen tuomiossa Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym.,[36] jonka kohteena olivat nyt käsiteltävän asian tavoin vientitukien ennakkomaksut samoista riidanalaisista naudanlihatoimituksista, jotka oli alun perin tarkoitettu Jordaniaan ja jotka lopuksi lähetettiin Irakiin. Kyseisessä tuomiossa todettiin, että mainitunlaiset velat ovat lähtökohtaisesti vanhentuneita neljän vuoden kuluttua "siitä ajankohdasta, jolloin sääntöjenvastaisuudet ovat tapahtuneet".[37] Velka vanhenee, "ellei ole olemassa mitään sellaista vanhentumisen katkaisevaa tointa, joka on tehty neljän vuoden kuluessa mainitunlaisen sääntöjenvastaisuuden tapahtumisesta", joten "silloin kun, kuten pääasioissa, sääntöjenvastaisuus on – – vanhentunut vuoden 1997 kuluessa sen mukaan, minä päivänä vuonna 1993 tapahtunut mainittu sääntöjenvastaisuus täsmällisesti on tapahtunut",[38] tämän rajoittamatta sitä, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa pidempiä vanhentumisaikoja. Tämän jälkeen todettiin nimenomaisesti, että kyseisen tuomion kohteena olleessa tapauksessa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty vanhentumisaika "alkaa kulua kyseessä olevan sääntöjenvastaisuuden tapahtumapäivästä lukien".

28 — Kursivointi tässä.

29 — Kursivointi tässä.

30 — Selkeämmin ilmaistuna ajatus tästä mahdollisuudesta perustuu mielestäni kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan portugalinkieliseen ("um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades") ja italiankieliseen ("un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite") versioon (kursivointi tässä).

31 — Näin korostaa julkisasiamies Sharpston ratkaisuehdotuksessaan asiassa Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, 101 kohta.

32 — Tuomio Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, 47 kohta.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Ibidem, 27 kohta.

35 — Ibidem, 32 kohta.

36 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 21 kohta. Ks. myös tuomio Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, 38 kohta.

37 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 31 kohta. Ks. myös tuomio Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 51 kohta: "alkaa kulua kyseessä olevan väärinkäytöksen tapahtumapäivästä lukien".

38 — C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 33 kohta.

38. Tästä syystä katson, että kun otan nyt käsiteltävässä asiassa huomioon lähtökohtaisesti kyseisen säännöksen sanamuodon ja sen, miten unionin tuomioistuin on tähän mennessä soveltanut sitä, vanhentumisaika alkoi kulua siitä, kun taloudellinen toimija rikkoi teollaan unionin oikeuden säännöstä tai määräystä eli esitti 10.8.1993 tulliselvitystodistuksen, joka osoittautui virheelliseksi ja joka teki Ernst Kollmerille vuosina 1992 ja 1993 maksetusta ennakkomaksusta perusteettoman.

39. Tästä syystä en voi yhtyä komission huomautustensa 30 kohdassa ilmaisemaan näkemykseen, jonka mukaan kyseessä olisi ”jatkuva rikkominen”, joka olisi alkanut edellä mainitun tulliselvitystodistuksen esittämisestä ja päättynyt sillä hetkellä, jona vakuus vapautettiin vientituen tosiasiallista määrää koskevan lopullisen päätöksen perusteella.

40. Jos pidetään lähtökohtana unionin tuomioistuimen tuomiossa Vonk Dairy Products (”väärinkäytös on asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla jatkuva tai toistuva, kun sen tekee yhteisön taloudellinen toimija, joka saa taloudellisia etuja *joukosta samankaltaisia liiketoimia*, joilla rikotaan samaa yhteisön säännöstä”)[39] omaksumaa ”jatkuvan tai toistuvan väärinkäytöksen” määritelmää tai toisessa asiayhteydessä tuomiossa Montecatini omaksuttua ”jatkuvan rikkomisen” määritelmää (”vaikka jatkuvalla rikkomisella on eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä jossain määrin eri sisältö, käsite liittyy joka tapauksessa useisiin lainvastaisiin menettelytapoihin tai yhden rikkomisen useisiin täytäntöönpanotoimiin, joille on yhteistä sama subjektiivinen elementti”),[40] on ilmeistä, että jos esitetään vain yksi virheelliseksi osoittautuva tullitodistus yhdestä ainoasta naudanlihavientitoimituksesta, ei ole perusteltua katsoa, että kyseessä olisi ”jatkuva tai toistuva väärinkäytös”.

41. Jos asiaa tarkastellaan johdonmukaisuuden kannalta, se vahvistaa mielestäni tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa esitetyn sanamuodon mukaisen tulkinnan, ja on muistettava merkittävä ero asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodon ja niiden sanamuotojen välillä, joilla kuvataan vanhentumisajan alkamisajankohtaa asetuksessa N:o 800/1999 (jota sovelletaan 1.7.1999 lähtien tapahtuneeseen maataloustuotteiden vientiin ja joka ei siten ole sovellettavissa nyt käsiteltävässä asiassa). Kyseisessä asetuksessa vahvistetaan nyt käsiteltävän asian kannalta perusteettomasti saatujen vientitukien takaisinperimiselle (joskin vain siinä tapauksessa, että edunsaaja on toiminut vilpittömässä mielessä) neljän vuoden vanhentumisaika, joka alkaa kulua ”*tuen myöntämisestä tehdystä lopullisesta päätöksestä tuensaajalle annetun tiedon*” antamispäivästä (52 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta).[41]

42. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 2988/95 merkitys ja tarkoitus, tulkinta, jota puollan ja jonka mukaan vanhentumisajan alkaminen riippuu yksinomaan siitä, että taloudellinen toimija syyllistyy väärinkäytökseen, ilman että vahinkoa olisi jo tarvinnut syntyä tai että vahinko olisi määritettävissä, sopii yhteen myös unionin tuomioistuimen vanhentumisaikojen osalta oikeusvarmuuden periaatteesta johtamien vaatimusten kanssa, ja oikeusvarmuus on sovitettava tietenkin yhteen kyseisellä asetuksella tavoitellun unionin taloudellisten intressien puolustamisen tehokkuuden kanssa.

43. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading (joka niin ikään liittyi saksalaisille yrityksille annettujen vientitukien ennakkomaksuihin, jotka koskivat Jordaniaan tarkoitettuja ja Irakiin päätyneitä naudanlihatoimituksia), että ”oikeusvarmuuden periaate edellyttää muun muassa, ettei tämän toimijan tilannetta voida loputtomiin kyseenalaistaa, kun otetaan huomioon sen oikeudet ja velvollisuudet kansalliseen viranomaiseen nähden, – – ja että tällaista väärinkäytöstä koskevaan seuraamusmenettelyyn on näin ollen sovellettava vanhentumisaikaa ja että tämä aika on

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, 41 kohta (kursivointi tässä).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, 195 kohta (kursivointi tässä).

41 — Kursivointi tässä. Ks. ongelmista, joita asetuksen N:o 800/1999 52 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan vanhentumissäännöksen ja asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa vahvistettujen säännösten välinen suhde aiheuttaa, Krüger, U., ”Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche”. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, s. 244 ja sitä seuraavat sivut.

vahvistettava etukäteen, jotta se täyttäisi oikeusvarmuuden takaamista koskevan tehtävänsä”.[42] Se lisäsi tähän vielä seuraavaa: ”se, että jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus myöntää [– –] hallinnolle [paljon asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä määräaikaa pidempi aika toimia], voisi tietyllä tavalla kannustaa kansallisten viranomaisten toimimattomuuteen asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa tarkoitettuihin ”väärinkäytöksiin” liittyvien seuraamusmenettelyjen osalta samalla kun se asettaisi toimijoille yhtäältä pitkän oikeudellisen epävarmuuden ajanjakson ja toisaalta vaaran siitä, etteivät ne voi enää toimittaa todisteita kyseisten toimenpiteiden asianmukaisuudesta tällaisen ajanjakson päättyessä”.[43]

44. Se, että vanhentumisajan alkaminen riippuisi kokonaan kansallisen hallinnon sellaisesta toiminnasta, joka tekee vahingon määrän lopullisen konkretisoimisen mahdolliseksi, olisi ristiriidassa esitetyn logiikan kanssa. On varmaa, että taistelu sellaisia unionin talousarviolle aiheutuvia kielteisiä taloudellisia seurauksia vastaan, jotka johtuvat tällä alalla tehdyistä väärinkäytöksistä, voisi tehostua, jos vanhentumisajan alkaminen lykkääntyisi ajankohtaan, jona vahingosta tulee lopullinen, kun vakuus palautetaan ennakkomaksutapauksessa, kuten komissio ehdottaa. Katson kuitenkin, että riidanalaisen säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta ei voi olla pakottava, jos sillä loukataan oikeusvarmuudesta (edellä kuvatulla tavalla) johdettuja vaatimuksia.[44] Vaikka komissio esittää, että vakuus on palautettava sillä hetkellä, jona viranomaiset tekevät lopullisen päätöksen tuen myöntämisestä, kyseinen toimielin ei ota huomioon sitä, että viranomaiset ovat oikeudellisesti velvollisia vapauttamaan vakuuden nimenomaan kyseisellä hetkellä.[45] Yhdyn arviointiin, jonka Ernst Kollmer on esittänyt huomautuksissaan, siinä mielessä, että jos ei ole olemassa tällaista oikeudellista velvoitetta vapauttaa vakuus laissa täsmällisesti määritetyllä hetkellä, ennakoitavuuden vaatimus, jota vanhentumisajoissa on noudatettava, ei täyty, minkä vuoksi taloudellinen toimija saatetaan oikeudellisesti epävarmaan tilanteeseen.

45. Todettakoon lopuksi edellä esitetystä, että en myöskään yhdy Kreikan hallituksen ehdotukseen, jonka mukaan on katsottava, että vanhentumisaika alkaa kulua sillä hetkellä, jona toimivaltainen viranomainen *havaitsee*, että maksu on suoritettu perusteettomasti. Riippumatta siitä, että ei ole olemassa mitään sanamuotoon perustavaa tukea tälle asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan tulkinnalle,[46] jos vanhentumisaika alkaa kulua vasta tästä hetkestä lähtien, lainsäätäjän vahvistamia määräaikoja pidennettäisiin lähtökohtaisesti määrittelemättömästi kaikkien ennakoitavuuden vaatimusten vastaisesti. Vanhentumisajan alkaminen riippuisi tällaisissa tapauksissa epävarmasta hetkestä, jona viranomaiset toteuttavat toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen taloudellisen toimijan liiketoimien sääntöjenmukaisuuden tarkistamiseksi. Tällä asetettaisiin kyseinen toimija oikeudelliseen epävarmuuteen määrittämättömäksi ajaksi, minkä lisäksi vaikeutettaisiin riidanalaisten toimenpiteiden tai laiminlyöntien sääntöjenmukaisuuden osoittamista, mikä olisi oikeusvarmuuden vaatimusten vastaista.[47]

42 — Tuomio Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 32 kohta. Ks. myös tuomio ACF Chemiefarma v. komissio, 41/69, EU:C:1970:71, 19 kohta.

43 — Tuomio Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 45 kohta. Ks. myös tuomio Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 62 kohta ja tuomio Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, 40 kohta.

44 — On vastaavasti muistettava, että jäsenvaltiot voivat yrittää lisätä tätä tehokkuutta unionin taloudellisten etujen puolustamisessa vahvistamalla pidempiä vanhentumisaikoja (asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohta), kunhan ne noudattavat ennustettavuuden ja oikeasuhteisuuden edellytyksiä.

45 — Ernst Kollmer näyttää vahvistavan tämän arvioinnin huomautustensa 31 kohdassa.

46 — Tosiasiallisesti vaikuttaa siltä, että tämä on nimenomaisesti poissuljettu tuomiossa José Martín Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, 25–28 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen katsoessaan, että seuraamusmenettelyn vanhentumisajan alkamisajankohta oli ollut kyseisessä asiassa päivä, jona komissio oli havainnut kyseisen väärinkäytöksen.

47 — Ks. tuomio Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 45 kohta.

46. Näin ollen ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle vastataan, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien kaltaisissa tilanteissa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty vanhentumisaika alkaa kulua sinä päivänä, jona kyseiseen väärinkäytökseen on syyllistytty, sellaisena kuin väärinkäytös määritellään kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa, riippumatta siitä, millä hetkellä unionin yleiselle talousarviolle tai unionin hoidossa oleville talousarvioille aiheutuu vahinkoa.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

47. Kun otetaan huomioon vastaus, jota ehdotan annettavaksi ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, ja kaikki edellä esitetyt seikat, toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

V **Ratkaisuehdotus**

48. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Finanzgericht Hamburgille seuraavasti:

1) Pääasian kohteena olevien kaltaisissa tilanteissa Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty vanhentumisaika alkaa kulua sinä päivänä, jona kyseiseen väärinkäytökseen on syyllistytty, sellaisena kuin väärinkäytös määritellään kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa, riippumatta siitä, millä hetkellä unionin yleiselle talousarviolle tai unionin hoidossa oleville talousarvioille aiheutuu vahinkoa.

2) Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus, toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.