JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
11 päivänä marraskuuta 1999 *

I Pääasiaan liittyvät oikeussäännöt ja tosiseikat sekä kysymys, joka on esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) mukaisesti

1. Yhteisöjen tuomioistuimen rekisteriin 12.6.1998 kirjatulla ja 7.4.1998 tehdyllä päätöksellä Bundesfinanzhof pyysi yhteisöjen tuomioistuinta antamaan ennakkoratkaisun siitä, miten tulkitaan maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 [1] 33 artiklan 1 kohtaa ja maataloustuotteiden vakuusjärjestelmän soveltamista koskevien yhteisten yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta 22 päivänä heinäkuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2220/85 [2] 29 artiklan ensimmäistä kohtaa. Tehdyssä päätöksessä esitetty ennakkoratkaisukysymys kuuluu seuraavasti:

"Onko komission 27.11.1987 antaman asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa luettuna yhdessä komission 22.7.1985 antaman asetuksen N:o 2220/85 29 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa tulkittava siten, että kyseeseen tulevan vientituen 20 prosentin suuruinen korotus on perittävä myös silloin, kun neuvoston 4.3.1980 antaman asetuksen N:o 565/80 5 artiklan sekä asetuksen N:o 3665/87 25 ja 26 artiklan mukaisesti vientitukeen oikeuttavaan tullivarastointimenettelyyn asetettuja tuenalaisia tavaroita ei — kuten alun perin oli tarkoitus — viedäkään, vaan ne palautetaan tämän varastoinnin jälkeen vapaaseen liikkeeseen yhteisössä samalla kun maksuhakemus (asetuksen N:o 3665/87 29 artiklan 2 kohta) peruutetaan?"

2. Kansallinen tuomioistuin pyytää määrittelemään taloudellisen toimijan takaisinmaksuvelvoitteen tarkan sisällön, tapauksessa, jossa taloudellinen toimija esitti kansallisille viranomaisille ennakollista vientitukea koskevan maksuhakemuksen mutta peruutti sen palauttaakseen tavaran yhteisön tullialueelle, ennen kuin viimeksi mainitut ehtivät tehdä asiassa päätöksen. Peruuttamisesta huolimatta viejälle maksettiin alun perin haettu vien-

* — Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 351, s. 1, asetus sellaisena kuin se on useita kertoja muutettuna, erityisesti siltä osin kuin on merkityksellistä tämän ratkaisuehdotuksen osalta, 15.6.1990 annetulla komission asetuksella N:o 1615/90 (EYVL L 152, s. 33), jonka 1 artiklan 2 kohta on korvannut "selvyyden vuoksi" asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan alkuperäisen tekstin (ks. toinen perustelukappale). Asetuksen N:o 1615/90 2 artiklan toisen kohdan mukaisesti tätä asetusta voidaan soveltaa toimijoihin, joiden vienti-ilmoituksen jäsenvaltion viranomaiset ovat hyväksyneet 1.7.1990 tai sen jälkeen (ks. jäljempänä alaviite 9).

2 — EYVL L 205, s. 5.

tituki. Täsmällisemmin sanottuna Bundesfinanzhof kysyy, sovelletaanko sellaisessa tilanteessa siihen rahamäärään, joka viejän on palautettava, 20 prosentin korotusta asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan mukaisesti (ks. jäljempänä 6 kohta), *mikäli vietyyn määrään* sovellettava summa on pienempi kuin ennakkomaksu.

3. Maataloustuotteiden vientituen maksamisesta ennakolta 4 päivänä maaliskuuta 1980 annetussa asetuksessa (ETY) N:o 565/80 [3] säädetään siitä, onko mahdollista rahoittaa vientiä siten, että maksetaan tukea vastaava rahamäärä jo ennen kuin asianomainen yritys on todistanut, että toimenpide on asianmukaisesti toteutettu eli että tuote on poistunut yhteisön tullialueelta ja että se on viety kolmanteen maahan ja että tuki maksetaan välittömästi, kun vientiin tarkoitettu tuote asetetaan tullivarastointimenettelyyn tai vapaa-aluemenettelyyn (ks. 4 ja 5 artikla). Koska on ilmeistä, että ennakolta tapahtuva maksaminen ei muuta niitä ehtoja, joiden perusteella toimijalla on oikeus tukeen, yhteisön lainsäätäjä on määrännyt viejän asettamaan asianmukaisen vakuuden. Tällä vakuudella taataan, että viejä palauttaa jo saatua määrää vastaavan summan lisäsummalla korotettuna, jos myöhemmin ilmenee, että toimijalla ei koskaan ollutkaan oikeutta vientitukeen taikka että hän ei ole koskaan tosiasiallisesti vienyt tullivarastointi- tai vapaa-aluemenettelyyn asetettuja tuotteita tai tavaroita määrätyn ajan kuluessa (ks. asetuksen N:o 565/80 6 artikla).

4. Asetuksen N:o 565/80 täytäntöönpanosäännökset on täsmennetty edellä mainitun asetuksen 3665/87 2 osaston 3 luvussa. Ollakseen oikeutettu edeltävästi varastoitujen (tai jalostettujen) tuotteiden vientituen ennakkomaksuun asianosaisen taloudellisen toimijan on esitettävä tulliviranomaisille asianmukainen *maksuilmoitus*, joka sisältää kaikki vientituen laskemiseen tarvittavat tiedot (tuotteiden kuvaus ja nettopaino sekä tarvittaessa tuotteiden koostumus ja käyttö tai määräpaikka; ks. 25 artikla). Lisäksi ennen maksuilmoituksen hyväksymistä [4] viejän on annettava 29 artiklan 3 kohdan mukaisesti

3 — EYVL L 62, s. 5 (asetus sellaisena kuin se on muutettuna). Em. asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti "vientitukea vastaava määrä maksetaan asianomaisen pyynnöstä välittömästi, kun tuotteet tai tavarat [jotka on tarkoitettu sellaisenaan vientiin, kunhan ne soveltuvat varastoitavaksi] on asetettu tullivarastointi- tai vapaa-aluemenettelyyn vietäväksi määrätyn ajan kuluessa". Asetuksen N:o 565/80 1 artiklassa vahvistetaan, että asetusta voidaan soveltaa muun muassa naudanliha-alaan, jota koskee 27.6.1968 annetulla asetuksella N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24) perustettu yhteinen markkinajärjestely (jäljempänä YMJ) ja jota koskevat 28.6.1968 annettuun neuvoston asetukseen N:o 885/68 (EYVL L 156, s. 2) sisältyvät yleiset säännökset vientituen myöntämisestä ja niistä perusteista, joiden pohjalta tukisummat määräytyvät. Em. asetuksen N:o 805/68 nojalla niillä naudanlihan vientituilla, joilla tasataan maailmanmarkkinahintojen ja yhteisön hintojen välinen hintaero, pyritään suojaamaan yhteisön osallistumista kansainväliseen naudanlihan kauppaan.

4 — Tai myös myöhemmin, mikäli se on sovellettavien jäsenvaltioiden kansallisten säännösten mukaista. Säännösten nojalla viejä on kuitenkin joka tapauksessa velvoitettava antamaan vakuus viimeistään 30 päivän kuluessa maksuilmoituksen hyväksymisestä ja ennen ennakkomaksun suorittamista. Lisäksi on varmistettava maksaminen 20 prosentilla korotettuna, jos vakuutta ei ole annettu määräajassa, mistä poikkeuksen muodostavat vain ylivoimaisen esteen tilanteet (ks. 31 artiklan 3 kohta).

lasketun summan suuruinen vakuus,[5] johon on mahdollisesti lisätty "positiivinen valuutan tasausmaksu" 20 prosentilla korotettuna (ks. 31 artiklan 1 kohta).[6]

5. Hyväksyttäessä maksuilmoitus vientiin tarkoitetut tuotteet asetetaan tullivalvontaan, kunnes ne viedään yhteisön tullialueelta (ks. 26 artikla).[7] Asetuksen N:o 3665/87 32 artiklan 1 kohdan nojalla tullivarastointi- tai vapaa-aluemenettelyssä olevien tuotteiden on poistuttava sellaisenaan edellä mainitulta alueelta viimeistään 60 päivän kuluttua päivästä, jona tuotteet tai tavarat eivät ole enää mukana menettelyssä, eli enintään kahdeksan kuukauden päästä maksuilmoituksen hyväksymisestä. Edellä mainitut tuotteet saavat olla tullivarasto- tai vapaa-aluemenettelyssä mahdollisesti muussakin kuin maksuilmoituksen hyväksyneessä jäsenvaltiossa enintään kuuden kuukauden ajan (ks. 28 artiklan 5 ja 6 kohta). Asianomaisen yrityksen on annettava vienti-ilmoitus viimeistään edellä mainitun määräajan viimeisenä päivänä sen jäsenvaltion viranomaisille, jotka ovat hyväksyneet maksuilmoituksen (ks. 30 artiklan 1 kohta). Kansalliset viranomaiset maksavat vientitukea ainoastaan kirjallisen *hakemuksen* perusteella (ks. 29 artiklan 1 ja 2 kohta).

6. Vientituki, johon edunsaaja myöhemmin todetaan oikeutetuksi, muodostuu korvaussummasta ja maksetusta ennakkomaksusta, ja lisäksi viejällä on oikeus tasaukseen. Asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan 2 kohdan nojalla vakuuden kokonaan vapauttaminen edellyttää, että viejä esittää todisteen siitä, että i) 28 artiklan 5 kohdassa ja 32 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja määräaikoja on noudatettu (ks. edellä 5 kohta) tai ii) että vietävät tuotteet oikeuttavat aiemmin maksettua suurempaan tai siihen nähden samansuuruiseen tukeen.

Päinvastaisessa tapauksessa (maksettaessa ennakolta sellainen summa, joka on suurempi kuin tosiasiallisesti viedyn määrän pohjalta laskettava summa, erityisesti kun asetuksen N:o 3665/87 määräaikoja ei noudateta) sen sijaan toimijan on maksettava erotus, kunhan vientituki on ensin korjattu soveltamalla vähennyskerrointa, joka vaihtelee sen mukaan, kuinka myöhään edellä mainittuihin määräaikoihin nähden toimija on ryhtynyt toimiin. Määrään, josta on vähennetty jo ennakolta maksetun tuen ja tosiasiallisen tuen erotus,

5 — Asetuksen N:o 3665/87 29 artiklan 3 kohta kuuluu seuraavasti: "[Ennen vientiä] maksettava määrä lasketaan ottaen huomioon käyttöön tai määräpaikkaan sovellettava tuki, jos määräpaikka on annettu. Muuten sovelletaan alhaisinta tukea. Liittymistasausmaksussa huomioon otettu tuen määrä, jota on tapauskohtaisesti alennettu tai korotettu, kerrotaan komission asetuksen (ETY) N:o 3153/85 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti vahvistetulla kertoimella [joka on valuuttakerroin, joka lasketaan siitä prosentista, jota tarvittiin valuutan tasausmaksun laskemiseen ja jonka komissio on asettanut yhdessä edellä mainitun summan kanssa, valuutan tasausmaksujen laskentatavoista 11 päivänä marraskuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3153 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti (EYVL L 310, s. 4)."

6 — Asetuksen N:o 3665/87 22 perustelukappaleen mukaisesti "ennen vientiä maksettu määrä on palautettava, jos ilmenee, että oikeutta vientitukeen ei ole ollut lainkaan tai oikeus koski alhaisempaa tukea; — — palautukseen on kuuluttava lisämaksu väärinkäytösten ehkäisemiseksi; — — ylivoimaisen esteen sattuessa lisämaksua ei palauteta".

7 — Em. 26 artiklan mukaisesti sovellettava tuen määrä määräytyy maksuilmoituksen hyväksymispäivän mukaan, jos tukea ei ole vahvistettu ennakolta. Kun kyseessä ovat tuotteet, jotka on tarkoitus viedä sen jälkeen, kun ne on asetettu tullin varasto- tai vapaa-aluemenettelyyn, tuen laskemisessa käytetään maksuilmoituksen ja itse tuotteiden tarkastuksen tulosta sanotun kuitenkaan rajoittamatta myöhempiä tarkistuksia (ks. 28 artiklan 1 ja 2 kohta).

lisätään 20 prosenttia (paitsi ylivoimaisen esteen tapauksessa; ks. 33 artiklan 2 ja 4 kohta). Tältä osin 33 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset aloittavat viipymättä edellä mainitun asetuksen N:o 2220/85 29 artiklan mukaisen vakuuden menettämismenettelyn (ks. edellä alaviite 2). [8]

7. Ennakkoratkaisua hakenut tuomioistuin on kuvannut käsiteltävään asiaan liittyviä tosiseikkoja seuraavasti: Heinäkuussa 1990 LFZ Nordfleisch AG (jäljempänä Nordfleisch), joka on asiassa nyttemmin vastaaja, pyysi Saksan tulliviranomaisilta, että noin 70 tonnia naudanlihaa asetettaisiin vientiä varten tullivarastointimenettelyyn. Nordfleisch antoi maksuilmoituksensa 24., 25. ja 27.7.1990. Sen jälkeen, kun asetuksen N:o 3665/87 31 artiklan mukainen vakuus oli annettu, se esitti 1.8.1990 tulliviranomaisille kyseistä tavaraa koskevat vientitukien ennakkomaksuhakemukset. Kuitenkin 2. ja 6.8.1990 Nordfleisch peruutti hakemuksensa, koska se oli päättänyt luopua viennistä ja palauttaa tavaran yhteisön tullialueelle. [9] Yhtiö pyysi ja sai Saksan viranomaisilta kunkin peruutetun hakemuksen osalta kopion INF 3 -lomakkeesta. [10] Kuitenkin 24.8.1990 Hauptzollamt Hamburg-Jonas (jäljempänä HZA) päätti yhtä kaikki myöntää yhtiölle sen alun perin hakemat vientituet, ja se maksoi

8 — Tekstissä mainittu 29 artikla kuuluu seuraavasti: "Jos toimivaltaisen viranomaisen tietoon tulee seikkoja, jotka aiheuttavat vakuuden siirtymisen kokonaan tai osittain, sen on viipymättä vaadittava asianosaiselta siirtyneen määrän maksamista enintään 30 päivän kuluessa vaatimuksen esittämispäivästä. Jos maksua ei ole suoritettu määrätyssä määräajassa, toimivaltainen viranomainen:
a) perii viipymättä ja lopullisesti vakuuden [joka oli käteisenä],
b) vaatii viipymättä, että takaaja [joka on antanut edellä mainitun toimivaltaisen viranomaisen hyväksymän kirjallisen takauksen] suorittaa maksun 30 päivän kuluessa vaatimuksen esittämispäivästä,
c) toteuttaa viipymättä tarvittavat toimenpiteet, jotta:
i) vakuudet [joita ovat: kiinnitys; maksettavaksi erääntyvät velkasaatavat julkiselta elimeltä tai rahastolta, sillä edellytyksellä, että niiden etusijalla ei ole muita saatavia; kyseisessä jäsenvaltiossa siirtokelpoiset arvopaperit sillä edellytyksellä, että ne ovat valtion liikkeelle laskemia tai takaamia; kiinnitysluottoyhdistysten liikkeelle laskemat maksusitoumukset, jotka on pörssinoteerattu ja joita myydään avoimilla markkinoilla sillä edellytyksellä, että niiden riskiluokitus on sama kuin valtion maksusitoumusten riskiluokitus] muunnetaan sen käytettävissä olevaksi käteiseksi;
ii) pankkitalletukset ovat sen käytettävissä.
Toimivaltainen viranomainen voi välittömästi ja lopullisesti periä vakuuden [joka on käteisenä] kysymättä sitä etukäteen asianosaiselta."

9 — Nordfleischin edustaja on kertonut yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa, että Saksan viranomaiset eivät koskaan muodollisesti hyväksyneet riidanalaisia vienti-ilmoituksia — jotka olivat kaikki 1.7.1990 jälkeiseltä ajalta — siksi, että yhtiö päätti yhtäkkiä palauttaa naudanlihan vapaaseen liikkeeseen. Siitä huolimatta, että ilmoituksia ei hyväksytty, tällaisessa tapauksessa on sovellettava asetuksella N:o 1615/90 muutetun asetuksen N:o 3665/87 33 artiklaa (ks. edellä 6 kohta). Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että asetuksen N:o 1615/90 2 artiklan 2 kohta (ks. edellä 6 kohta) on siirtymäsäännös, joka koskee ainoastaan niitä ennakkomaksumenettelyjä, jotka oli käynnistetty jo silloin, kun säännös julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä (16.6.1990).

10 — Kyseessä on lomake, joka viejän on esitettävä — sen palautettavien tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskevan ilmoituksen ohella, joka esitetään toisen jäsenvaltion viennistä vastaavalle tullivirastolle — jotta se voi käyttää yhteisön tullialueelle palautettavien tavaroiden tullikohtelusta 25 päivänä maaliskuuta 1976 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 754/76 (EYVL L 89, s. 1) tarkoitettua menettelyä, erityisesti jos kyseisten tavaroiden viejä on aiemmin suorittanut tullimuodollisuudet vientitukien myöntämiseksi. Viejän hakemuksesta jäsenvaltion viennistä vastaavat tulliviranomaiset toimittavat hänelle INF 3 -lomakkeesta alkuperäiskappaleen ja kopion esitettäväksi palautuksesta vastaavalle tullivirastolle [ks. asetuksen (ETY) N:o 754/76 soveltamista koskevien tiettyjen säännösten vahvistamisesta 26 päivänä marraskuuta 1976 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2945/76 (EYVL L 335, s. 1) 6 artiklan 1 kohdan b alakohta, 7 artiklan 1 kohta ja 11 artikla. Asetus N:o 2945/76 on kumottu 1.1.1994 alkaen yhteisön tullikoodeksista 2 päivänä heinäkuuta 1993 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 2454/93 (EYVL L 253, s. 1)].

yhtiölle kokonaisuudessaan 237 150,02 Saksan markkaa. Lopuksi todettakoon vielä, että 6.11.1990 tekemällään päätöksellä HZA vaati summan palauttamista ja määräsi Nordfleischin maksamaan myös 20 prosentin korotuksen edellä mainitun asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan mukaisesti.

8. Koska Nordfleisch katsoo, ettei se ollut velvollinen maksamaan korotusta, vaikkakaan se ei vastusta viranomaisten perusteettomasti maksaman rahasumman palauttamista, se nosti kanteen Finanzgericht Hamburgissa. Finanzgericht Hamburg otti yhtiön nostaman kanteen käsiteltäväksi ja päätti, että tavaran määräpaikan muuttamisen, huolimatta siitä, että se on mahdollista, vaikka vietävät tuotteet on asetettu tullivarastointimenettelyyn, edellytyksenä on, että taloudellinen toimija luopuu toimenpiteen rahoittamisesta yhteisön varoista. Tavaroiden palauttamista yhteisön tullialueelle koskeva ilmoitus on siten vapauttanut viejän sekä velvoitteesta antaa asetuksen N:o 3665/87 31 artiklan mukainen vakuus että vielä suuremmalla syyllä riidanalaisen korotuksen maksamisesta. Sitä paitsi tämän korotuksen tarkoituksena on ainoastaan varmistaa perusteettoman hyödyn, jonka suuruus lasketaan kiinteästi, palauttaminen, jonka viejä on saanut siksi, että hänelle on myönnetty korotonta lainaa, eikä se, että taattaisiin tullivarastointimenettelyn toteutuminen vientiä varten. Tämä pätee Finanzgericht Hamburgin mielestä myös käsiteltävän asian kaltaisessa tapauksessa, jossa tulliviranomaiset maksavat vahingossa ennakollisen vientituen maksuhakemuksen peruuttamisen jälkeen.

9. Bundesfinanzhof, jolle HZA on tehnyt valituksen (Revision) alioikeuden tuomiosta, on sen sijaan ilmoittanut kannattavansa valituksen tekijän esittämän vaatimuksen hyväksymistä. Kansallisen tuomioistuimen mielestä asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan 1 kohtaa luettuna yhdessä asetuksen N:o 2220/85 29 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa on tulkittava myös kummankin säännöksen tarkoitusten valossa, eikä ainoastaan sanatarkasti. Ja tästä seuraa, ettei tällaista menettelyä sovelleta ainoastaan sellaisessa tapauksessa, jossa vienti on todella tapahtunut, vaikkakin poiketen siitä, mitä maksuilmoituksessa todetaan (ks. edellä 5 kohta), vaan varsinkin silloin, kun vientivelvoite, joka on seurausta edellä mainitun ilmoituksen hyväksymisestä, jää toteutumatta. Bundesfinanzhof toteaa, että yhteisön oikeusjärjestyksessä ei ole otettu huomioon sitä mahdollisuutta, että peruuttamalla kyseinen maksuilmoitus tehdään mitättömäksi vietäväksi tarkoitettujen tavaroiden tullivarastointimenettelyyn asettaminen, joka on tehty vientitukea silmällä pitäen. Tästä ilmoituksesta tulee luonteeltaan lopullinen, kun sille on saatu tulliviranomaisten hyväksyntä. Siten mitään vaikutusta ei ole, ei myöskään silloin, kun viejä myöhemmin peruuttaa maksuhakemuksen; jälkimmäinen toimi on sitä paitsi täysin riippumaton edellisestä. Asetuksen N:o 3665/87 22 perustelukappaleen nojalla (ks. edellä alaviite 6) kansallinen tuomioistuin päättelee, että riidanalaisen korotuksen tarkoituksena ei ole ainoastaan

taata se, että ennakolta maksettu vientituki palautetaan ja että taloudellista toimijaa estetään hyötymästä aiheutuneesta perusteettomasta taloudellisesta edusta. Jos näin olisi, asetettu 20 prosentin maksu olisi sitä paitsi suhteeton, koska korotukseksi riittäisi sovellettavaan diskonttokorkoon tehtävä muutaman prosenttiyksikön korotus. Ennakkoratkaisua hakeneen tuomioistuimen mielestä kyseisen korotuksen tarkoituksena on myös estää tapaukset, joissa mahdollisuutta hakea ennakollista vientitukea käytetään väärin. Tällaisen tuloksen varmistamiseksi nykyiseen maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 16 päivänä marraskuuta 1988 annettuun komission asetukseen (ETY) N:o 3719/88 [11] sisältyvä seuraamus (niiden kyseistä vientiä koskevien tietojen mitätöiminen siitä vientitodistuksesta, jonka perusteella viennin olisi pitänyt toteutua, sekä kyseisen vakuuden menettäminen kokonaan tai osaksi todistuksen myöntäneen viranomaisen toimesta) ei siis olisi riittävä, mikäli sitä velvoitetta ei noudatettaisi (ellei noudattamatta jättäminen johdu ylivoimaisesta esteestä), joka koskee tullivarastointimenettelyyn asetettujen tuotteiden vientiä todistuksen voimassaoloaikana (ks. 43 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 39 artiklan 1 kohdan b alakohdan toinen luetelmakohta). Bundesfinanzhofin mielestä asetettujen seuraamusten osalta todistusten myöntämismenettely ei riipu tuen myöntämistä varten tehtävästä tullivarastointimenettelyyn asettamisesta. Tämä käy selvästi ilmi siitä, että asetuksen N:o 3665/87 (sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1615/90) 33 artiklan 1 kohdassa ei viitata niihin määräyksiin, jotka sisältyvät edellä mainittuun asetukseen N:o 3719/88; ks. edellä alaviite 1).

11 — EYVL L 331, s. 1 (asetuksen N:o 3719/88 1 artiklan nojalla asetusta voidaan soveltaa myös naudanliha-alaan). On tiedossa, että tuonti- ja vienti-ilmoitusten — joiden esittämistä edellytetään tuonti- tai vienti-ilmoituksia hyväksyttäessä kaikenlaisten yhteisöön tuontien tai kaikenlaisen ulos suuntautuvan maataloustuotteiden viennin yhteydessä — tarkoituksena on markkinajärjestelyn moitteettoman hallinnon varmistaminen siten, että toimivaltaiset viranomaiset pystyvät alati seuraamaan kaupankäyntiä. Nämä todistukset *oikeuttavat* haltijan tuomaan tai viemään. Lisäksi todistusten antamisen edellytyksenä on hakemusta tehtäessä sellaisen vakuuden antaminen, joka takaa *sitoutumisen* tuontiin tai vientiin todistusten voimassaolon aikana.

II Oikeudellinen arvio

10. Ratkaisu, jota aion tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimelle ehdottaa, on pääosin komission kannan mukainen. Komissio on käsitellyt abstraktisti maataloustuotteiden viennin ennakkorahoitusmenettelyn, jota säädetään ja säännellään asetuksilla N:o 565/80 ja N:o 3665/87, rakennetta, ja erityisesti niitä syitä, joiden vuoksi yhteisön lainsäätäjä edellyttää viejää osoittamaan kaksi kertaa aikomuksensa (hänen on esitettävä ensin maksuilmoitus ja sen jälkeen kirjallinen hakemus; ks. edellä 4 kohta). Koska tulliviranomaiset huolehtivat jo sekä varastointimenettelyyn asetettujen tuotteiden että maksuilmoituksen valvonnasta (ks. edellä alaviite 7), se, että vielä vaaditaan maksuilmoitusta, ei selity muutoin kuin siten, että tarkoituksena on antaa viejälle vapaus päättää, *haluaako hän, ja jos haluaa niin milloin, ennakollista vientitukea*. Menettelyn joustavuuden takia se on erityisen houkutte-

leva. On houkuttelevaa käyttää menettelyä, koska vietäväksi tarkoitettujen tuotteiden määräpaikkaa voi muuttaa myös sen jälkeen, kun maksuilmoitus on jätetty ja jopa kyseisen hakemuksen esittämisen jälkeen, ainakin niin kauan kuin toimivaltaiset viranomaiset eivät ole ilmoittaneet kantaansa asiaan. En siis ole samaa mieltä Bundesfinanzhofin kanssa siitä, että koska maksuilmoitus ja -hakemus ovat erillisiä ja toisistaan riippumattomia, edelliseen liittyvät oikeudelliset seikat ovat jälkimmäisen kannalta merkityksettömiä. Väittäisin päinvastoin, että hakemuksen peruuttaminen johtaa vääjäämättä siihen, että asetuksen N:o 3665/87 31 artiklan tarkoittama velvoite vakuuden antamisesta raukeaa samoin kuin raukeavat kaikki tavallisesti siihen maksuilmoitukseen liittyvät vaikutukset, jolla viejä ilmaisee pyrkimyksensä päästä osalliseksi vientituesta sillä ehdolla, että hän todella ryhtyy vientiin sovittujen menettelyjen mukaisesti niiden varastoitujen tuotteiden kohdalla, jotka ovat ilmoitetun kaltaisia.

Siitä, että maksuilmoitusta ei esitetä (tai että se peruutetaan) siis seuraa, että menettelyn tavanomaisen käsittelyn mukaisesti kansallisten viranomaisten ei pidä suorittaa tuen maksua ennakolta eikä sellainen ole heidän toimivallassaan. Ennakkoratkaisupyynnössä ei sattumalta pidetty tapahtumien varsinaisena syynä Saksan tullihallinnon tekemää virhettä.

11. Edellä mainituista syistä katson, että käsiteltävässä tapauksessa on täysin erheellistä pitää Norfleischin menettelyä väärinkäytöksenä tai spekulatiivisena, sillä se on pelkästään hyödyntänyt järjestelmän sallimaa "mahdollisuutta uudelleenharkintaan". Tämä toteamus tekee merkityksettömäksi kysymyksen siitä, onko riidanalaisen korotuksen tarkoituksena — sen lisäksi, että estetään asianosaista viejää nauttimasta asiattomasta taloudellisesta edusta, [12] sikäli kuin kyse on luonnollisesti viejälle hänen omasta hakemuksestaan myönnetystä tuesta — myös estää mahdolliset väärinkäytökseen perustuvat hakemukset vientituen myöntämiseksi ennakolta, kuten ennakkoratkai-

12 — Ks. asia 288/85, Plange Kraftfutterwerke, tuomio 5.2.1987 (Kok. 1987, s. 611, 14 kohta) sekä yhdistetyt asiat C-5/90 ja C-206/90, Bremer Rolandmühle Erling ym., tuomio 27.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1157, 36 kohta), jotka koskevat vastaavia 20 prosentin korotuksia, joista säädetään sekä yhtenäishintajärjestelmän alaisten tuotteiden vientitukien myöntämisen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 30 päivänä syyskuuta 1969 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 1957/69 (EYVL L 250, s. 1) että maataloustuotteiden vientituen ja positiivisten valuutan tasausmaksujen ennakolta maksamisen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 31 päivänä maaliskuuta 1980 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 798/80 (EYVL L 87, s. 42; mainitulla asetuksella N:o 798/80 kumottiin asetus N:o 1957/69 1.4.1980 lähtien ja tämä asetus vuorostaan kumottiin 1.1.1988 em. asetuksella N:o 3665/87. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että korotuksen tarkoituksen valossa, kuten se on tekstissä esitetty, 20 prosentin korotusta ei voida pitää suhteettomana, kuten Bundesfinanzhof puolestaan väittää. "Koska koko yhteisölle on asetuksessa vahvistettu kiinteä prosentti, oli oikein ottaa huomioon ensinnäkin eri jäsenvaltioissa sovellettavat poikkeavat korot ja toiseksi se aika, joka saattaa kulua tuen myöntämishetken ja toteutuneen palautuksen välillä" (ks. em. 5.2.1987 annettu tuomio, 15 kohta).

supyyntöä koskevassa päätöksessä todetaan (ks. edellä 9 kohta).

12. Kun viejä päättääkin luopua viennistä sen jälkeen, kun viranomaiset ovat tehneet päätöksen siitä, että hänelle myönnetään ennakollista vientitukea, hän ei voi peruuttaa maksuhakemusta. Siten tällöin ennakkoratkaisukysymyksessä mainittuja säännöksiä (20 prosentin korotus mukaan luettuna) on pidettävä sellaisina, että niitä täysimääräisesti sovelletaan sellaiseen toimijaan, joka laiminlyö vientivelvoitteensa, josta hänelle on myönnetty vastineeksi ennakkorahoitusta.

13. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta on epäilemättä merkitystä myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetun seuraamuksen laillisuusperiaatteella. Tästä periaatteesta seuraa muun muassa se sääntö, joka kieltää riidanalaisten säännösten analogisen soveltamisen *in malam partem*.[13] Muistutan, että asetuksen N:o 3665/87 33 artiklan 1 kohdassa säädetään toimivaltaisten viranomaisten käynnistämästä vakuuden menettämismenettelystä — jotta toimija maksaa hänelle kuuluvan ja hänen saamansa summan välisen erotuksen korotettuna 20 prosentilla — jos viejälle maksettavan yhteisörahoituksen myöntämisen edellytykset eivät täyty. Mielestäni tässä seuraamussäännöksessä sekä sanamuoto että tarkoitus[14] velvoittavat jättämään pois säännöksen soveltamisalasta esillä olevan kal-

13 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, X, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6609, 23—26 kohta; "syytteen nostaminen sellaisen menettelyn vuoksi, jonka moitittavuus ei käy selvästi ilmi laista, on rikosten ja rangaistusten lakisidonnaisuuden periaatteen ja yleisemmin oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, sillä näiden periaatteiden mukaan rikoslakia ei saa tulkita laajentavasti syytetyn vahingoksi", vaan ainoastaan tulkitsemalla sovellettavia sisäisiä säännöksiä direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen valossa). Ks. myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin samassa asiassa 18.6.1996 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1996, s. I-6612, 43—64 kohta).

14 — Kiinteän korotuksen soveltaminen perusteettomasti myönnettyjä summia palautettaessa on mielestäni sellainen rangaistusseuraamus, jolle on ominaista, että sen tarkoituksena on ehkäiseminen yleensä ja sisältönä rangaistus vahingosta, jonka se, joka on rikkonut säännöksiä, on aiheuttanut. Asetuksen N:o 3665/87 33 artiklassa säädetty 20 prosentin korotus on katsottu nimenomaisesti "rangaistukseksi" asiassa C-263/97, First City Trading ym., tuomio 29.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5537, 22 kohta). Koska tällaisten seuraamusten tarkoituksena on vain se, että taataan taloudellisten toimijoiden vapaaehtoisesti itselleen ottamien velvoitteiden tosiasiallinen ja sääntöjenmukainen toimeenpano, seuraamuksia on pidettävä yhteisöjen tuomioistuimen mukaan *erityisinä hallinnollisina välineinä*, joiden tarkoituksena on taata yhteisön varojen hyvä taloudenhoito ja jotka ovat olennainen osa kyseisiä solidaarisuuden ajatukseen perustuvia tukijärjestelmiä (ks. asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992, Kok. 1992, s. I-5383, 26 kohta), eikä niitä voida rinnastaa luonteeltaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1125, 17—20 kohta; Kok. Ep. I, s. 501 ja asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1161, 33 ja 34 kohta; Kok. Ep. I, s. 515). Siten myös ei-rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovelletaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan "yhteisön lainsäädännön on oltava täsmällistä ja että sen soveltamisen on oltava oikeussubjektien ennakoitavissa, [erityisesti] kun kyse on oikeussäännöstä tai muusta toimenpiteestä, josta saattaa aiheutua taloudellisia seurauksia" (ks. esim. asia 237/86, Alankomaat v. komissio, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5251, 19 kohta). Muistutan myös, että hallinnollisten seuraamusten laillisuuden periaate on vahvistettu Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen N:o 2988/95 (EY, Euratom) 2 artiklassa (EYVL L 312, s. 1; ks. oikaisu EYVL 1998, L 36, s. 16), jossa säädetään sellaisista (muista kuin rangaistusluonteisista) toimista ja seuraamuksia, jotka ovat "muita kuin rikosoikeudellisten seuraamusten kaltaisia seuraamuksia".

taisen tapauksen, joka poikkeaa selvästi yhteisön lainsäätäjän nimenomaan tarkoittamasta. Tässä tuen maksaminen ennakolta tapahtui edunsaajan tahdon vastaisesti, ja lisäksi edunsaaja oli myös ajoissa ilmoittanut hallinnolle aikomuksestaan luopua viennistä ja oli peruuttanut hakemuksensa. Siten ne tiedot, jotka esitettiin hallinnolle maksuilmoituksen yhteydessä, eivät enää sido toimijaa; lisäksi toimijaan ei voida soveltaa asetuksen N:o 3665/87 28 artiklan 5 kohdan ja 32 artiklan 1 kohdan säännöksiä (ks. edellä 5 ja 6 kohta), joiden noudattamatta jättämiseen voivat liittyä ne seuraamukset, jotka koskevat vakuuden ainoastaan osittaista vapauttamista ja erotukseen tehtävää korotusta.

14. Toinen asia on, että taloudelliselle toimijalle, jolle on myönnetty vientitodistus, jää kuitenkin asetuksen N:o 3719/88 tarkoitusten ja vaikutusten mukaisesti (ks. edellä alaviite 11) — myös silloin, kun asetuksen N:o 3665/87 29 artiklan mukainen maksuhakemus peruutetaan, ennen kuin toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet asiassa päätöksen — vientivelvoite, *jonka hän on vapaaehtoisesti ottanut itselleen* ja joka on pantava täytäntöön täsmällisesti ja täysimääräisesti (erityisesti edellä mainitun todistuksen voimassaoloaikana). Kuitenkin kyse on sellaisesta velvollisuudesta, joka, kuten Bundesfinanzhof itsekin toteaa, on voimassa ilman vastaavaa velvoitetta yhteisön vientiä koskevan ennakkorahoituksen kaltaisen rahoitushyödyn myöntämisestä. Tämä liittyy pikemminkin vaatimukseen varmistaa, että YMJ:n hoidosta vastaavien viranomaisten käytössä on täsmällisiä ennusteita tulevista kaupallisista toimista. [15]

Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut epäsuorasti mutta selvästi, että kyseiset kaksi velvoitetta ovat luonteeltaan erilaisia, ja se on viitannut niihin vakuuksiin, jotka yhteisön lainsäätäjä on asettanut kummankin velvoitteen täytäntöönpanon takaamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut tarkemmin asetuksen N:o 565/80 6 artiklan mukaista vakuutta — komission asetuksen N:o 3665/87 31 artiklaan sisältyvän erityisen soveltamisalan tarkoittamana (ks. edellä 4 kohta) — ja maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 3 päivänä joulukuuta 1980 annetussa komission asetuksessa (ETY) N:o 3183/80 [16] käyttöön otettua vakuutta, jota vastaa nykyisessä lainsäädännössä

15 — Ks. asia 808/79, Pardini, tuomio 26.6.1980 (Kok. 1980, s. 2103, 17 kohta).

16 — EYVL L 338, s. 1 (kumottu edellä mainitulla asetuksella N:o 3719/88, joka tuli voimaan 1.1.1989).

asetuksessa N:o 3719/88 tarkoitettu vakuus (ks. edellä 9 kohta ja alaviite 16). Asiassa Maizena yhteisöjen tuomioistuin totesi näin: " — — kahden vakuuden tarkoitus ei ollut sama. Asetuksen N:o 565/80 6 artiklan mukaisen vakuuden tarkoituksena on taata ennakolta maksetun vientituen palauttaminen, jos vienti ei toteudu, eikä itse viennin takaaminen. Sen sijaan käsiteltävässä asiassa riidanalaisen vakuuden tarkoituksena on taata vientivelvoite todistusten voimassaoloaikana". [17] Sen periaatteen pohjalta, joka koskee kyseisten riskien ja niihin liittyvien vakuuksien välistä autonomiaa, joka on vahvistettu tässä yhteydessä mainitussa oikeuskäytännössä, on syytä päätellä, että — kun kyseessä on asetuksen N:o 3665/87 29 artiklan mukaisesti esitetyn maksuhakemuksen ajoissa tehty peruuttaminen ja sitä seuraava varastoitujen tuotteiden palauttaminen vapaaseen liikkeeseen — on järjestelmän kokonaisperiaatteen mukaista, että viejälle määrätään seuraamukseksi ainoastaan sen vakuuden menettäminen [18] (tai vapauttamatta jättäminen), jonka tarkoituksena on taata vienti todistuksen voimassaoloaikana, eikä se, että ennakkoon maksettu tuki palautetaan korotettuna. Näin siksi, että käsiteltävässä tapauksessa viimeksi mainitun vakuuden soveltamisen edellyttämät vaatimukset eivät täyty.

15. Näin ollen olen samaa mieltä komission kanssa siitä, että nyt käsiteltävässä

17 — Ks. asia 137/85, Maizena, tuomio 18.11.1987 (Kok. 1987, s. 4587, 22 kohta). Tekstissä mainitun periaatteen pohjalta yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kantajayhtiön väitteen, että seuraamuksen langettaminen kaksinkertaisena rikkoo suhteellisuusperiaatetta ja ne bis in idem -periaatetta. "Koska näin ollen kahden edellä mainitun vakuuden tarkoitukset ovat täysin toisistaan poikkeavat, näiden kahden vakuuden lopullista menettämistä, vaikka se tapahtuu samassa yhteydessä, ei voida pitää suhteettomana sellaisessa tapauksessa, jossa toteutuvat ne useat riskit, joiden vuoksi nämä vakuudet asetettiin" (em. asia, tuomion 23 kohta).

18 — Sen mukaan, onko se todistus, jonka perusteella viennin oli määrä tapahtua, lakannut olemasta voimassa tai ei siihen päivään mennessä, jolloin asianosainen ilmaisee aikomuksestaan käyttää palautusmenettelyä. Asetuksen N:o 3719/88 39 artiklan 1 kohdassa todetaan näin: "Ne tuotteet, jotka kuuluvat vientitodistusjärjestelmään tai voivat päästä osalliseksi tuen tai muiden viennissä sovellettavien korvausten ennakkovahvistuksesta, ovat oikeutettuja pääsemään osallisiksi asetuksessa (ETY) N:o 754/76 säädetystä palautusmenettelystä ainoastaan, jos noudatetaan seuraavia säännöksiä:

— —

b) jos vienti on toteutettu vienti- tai ennakkovahvistustodistuksen perusteella ja todistuksen voimassaoloaika ei ole päättynyt sinä päivänä, jona asianomainen on ilmoittanut aikomuksestaan käyttää edellä mainittua palautusmenettelyä:
— tavaroiden hyväksyminen kyseistä vientiä koskevaan todistukseen on peruutettava, ja
— todistukseen liittyvää vakuutta ei saa vapauttaa kyseisen viennin osalta tai, jos vakuus on vapautettu, se on annettava uudestaan kyseisten määrien suhteessa todistuksen antavalle elimelle;

c) jos vienti on toteutettu vienti- tai ennakkovahvistustodistuksen perusteella ja todistuksen voimassaoloaika on päättynyt sinä päivänä, jona asianomainen on ilmoittanut aikomuksestaan käyttää edellä mainittua palautusmenettelyä:
— jos todistukseen liittyvää vakuutta ei ole vapautettu kyseisen viennin osalta, vakuus menetetään ottaen huomioon sovellettavat säännöt kyseisessä asiassa,
— jos todistukseen liittyvä vakuus on vapautettu, todistuksen haltijan on annettava vakuus uudestaan kyseisten määrien suhteessa todistuksen antavalle elimelle; tämä vakuus menetetään ottaen huomioon asian suhteen sovellettavat säännöt."

tapauksessa valituksen esittäjältä puuttuu täysin oikeusperuste soveltaa riidanalaista korotusta ja että sen on myös vapautettava Nordfleischin asetuksen N:o 3665/87 mukaisesti antama vakuus kokonaisuudessaan. Vastaajan on palautettava se summa, joka sille on maksettu ennakkomaksuna vientituesta perusteettoman edun palauttamista koskevien kansallisten määräysten mukaisesti.

III Ratkaisuehdotus

Edellä mainittujen huomioiden perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se ratkaisee Bundesfinanzhofin esittämän ennakkoratkaisukysymyksen seuraavasti:

Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 33 artiklan 1 kohtaa — sellaisena kuin se on muutettuna komission 15.6.1990 antaman asetuksen N:o 1615/90 1 artiklan 2 kohdalla —, luettuna yhdessä maataloustuotteiden vakuusjärjestelmän soveltamista koskevien yhteisten yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistamisesta 22 päivänä heinäkuuta 1985 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2220/85 29 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, ei voida soveltaa sellaisen taloudellisen toimijan tilanteeseen, joka esitettyään toimivaltaisille kansallisille viranomaisille asetuksen N:o 3665/87 29 artiklan 2 kohdan mukaisen vientituen ennakkomaksuhakemuksen, joka koskee tullivarastointimenettelyyn asetettuja tavaroita, peruuttaa tämän hakemuksen ennen kuin viranomaiset ovat päättäneet asiasta, koska toimija on päättänyt palauttaa tavarat yhteisön tullialueelle, ja jolle siitä huolimatta maksetaan summa, jonka maksamista se oli alun perin hakenut. Edellä kuvatussa tilanteessa kansallisen tullihallinnon on vapautettava kokonaisuudessaan viejän asetuksen N:o 3665/87 31 artiklan mukaisesti antama vakuus eikä sillä ole oikeusperustetta soveltaa edellä mainitun 33 artiklan 1 kohdassa säädettyä korotusta. Viejän on palautettava se summa, joka sille on maksettu ennakkomaksuna vientituesta, perusteettoman edun palauttamista koskevien kansallisten määräysten mukaisesti.