YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
21 päivänä syyskuuta 1983 *

Yhdistetyissä asioissa 205/82–215/82,

jotka Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saadakseen ensiksi mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa

Deutsche Milchkontor GmbH (205/82),

E. Kampffmeyer (206/82),

Schwarzwaldmilch GmbH (207/82),

Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG (208/82),

Helmut Becker GmbH & Co. KG (209/82),

Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co. KG (210/82),

Josera-Werk (211/82),

Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG (212/82),

Hemo Mohr KG (213/82),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

Denkavit Futtermittel GmbH (214/82),

DMV Lagerei- und Verwaltungsgesellschaft mbH (215/82),

vastaan

Saksan liittotasavalta, jota Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft edustaa,

ennakkoratkaisun yhteisön oikeuden useiden eri säännösten tulkinnasta eläinten ruokintaan käytetylle rasvattomalle maitojauheelle aiheettomasti maksetun tuen takaisin perimiseksi,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja U. Everling sekä tuomarit Mackenzie Stuart, O. Due, Y. Galmot ja C. Kakouris,

julkisasiamies: P. VerLoren van Themaat,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

on antanut seuraavan

tuomion

PERUSTELUT

1 Verwaltungsgericht Frankfurt on esittänyt 3.6.1982 tekemillään yhdellätoista päätöksellä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 11.8.1982, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maidolle ja rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yleisistä säännöistä 15 päivänä heinäkuuta 1968

annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 (EYVL N:o L 169, s. 4), rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maidolle ja eläinten ruokintaan tarkoitetulle rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15 päivänä toukokuuta 1972 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 990/72 (EYVL N:o L 115, s. 1) sekä yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL N:o L 94, s. 13) useiden eri säännösten sekä perusteettomasti maksetun tuen takaisinperintää koskevien yhteisön oikeuden periaatteiden tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty Verwaltungsgericht Frankfurtissa vireillä olevissa riita-asioissa, joissa asianosaisina ovat Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, joka on virasto, jonka toimivaltaan rasvattoman maitojauheen jalostamiseen myönnettävän tuen maksaminen Saksan liittotasavallassa kuuluu, sekä rehuseoksia valmistavia ja maitotuotteiden kauppaa harjoittavia yrityksiä. Kyseisissä oikeudenkäynneissä pääasian valittajina olevat yritykset vaativat kumottaviksi Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaftin päätökset vaatia kyseisiä yrityksiä palauttamaan summat, jotka se on niille maksanut rasvattoman maitojauheen tukena maito- ja maitotuotealan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 (EYVL N:o L 148, s. 13) 10 artiklan 1 kohdan sekä edellä mainittujen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 ja komission asetuksen (ETY) N:o 990/72, samoin kuin toisen jäsenvaltion alueella denaturoidulle tai rehuseoksiksi jalostetulle rasvattomalle maitojauheelle maksettavaa tukea koskevista erityissäännöksistä 2 päivänä heinäkuuta 1976 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1624/76 (EYVL N:o L 180, s. 9) mukaisesti.

3 Pääasian valittajat ovat saaneet kyseistä rasvattoman maitojauheen tukea edellä mainittujen säännösten perusteella joko maitojauheen jalostamiseen rehuseoksiksi tai sen viemiseen Italiaan tällaista jalostamista varten. Pääasian käsittelyssä Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft on korostanut, että rasvaton maitojauhe, jolle kantajat ovat saaneet kyseistä tukea, ei ole täyttänyt yhteisön säännöstössä määrättyjä edellytyksiä siltä osin kuin se on ollut Milchwerke Auetal-Beyer KG -nimisen yrityksen (jäljempänä 'Auetal') tuottamaa.

4 Auetal oli vuosina 1978 ja 1979 käyttänyt rasvattoman maitojauheen valmistukseen rasvattoman maidon lisäksi merkittäviä määriä tuotetta, joka koostui 56 prosentista herajauhetta, 31 prosentista natriumkaseinaattia ja 13 prosentista laktoosia. Näin valmistetun jauheen koostumus oli valkuaisaine-, hiilihydraatti- ja muilta tämän kaltaisilta pitoisuuksiltaan sama kuin tuoreesta rasvattomasta maidosta valmistetun rasvattoman maitojauheen koostumus. Pääasian käsittelyssä on riidanalaista se, ovatko pääasian valittajat saaneet ja missä määrin ne ovat

kyseisissä jalostus- tai vientitoimissaan käyttäneet Auetalilta tai muulta toimittajalta lähtöisin olevaa tavanomaista rasvatonta maitojauhetta, ja missä määrin taas Auetalin edellä mainittua erityistä menetelmää käyttäen valmistamaa jauhetta, jonka kyseinen yritys oli saattanut markkinoille rasvattomana maitojauheena.

5 Kansallinen tuomioistuin on todennut, etteivät kyseisen alan yritykset eivätkä myöskään julkiset laboratoriot olisi kyenneet tapahtuma-aikana havaitsemaan tuolloin tavanomaisesti käytetyin kemiallisin analyysimenetelmin mitään eroa tuoreesta rasvattomasta maidosta valmistetun rasvattoman maitojauheen ja Auetalin kyseistä erityistä menetelmää käyttäen valmistaman jauheen välillä. Pääasian kantajat korostavat näin ollen, etteivät ne olisi voineet havaita mahdollisesti saavansa ja käyttävänsä muuta tuotetta kuin tuoreesta rasvattomasta maidosta valmistettua rasvatonta maitojauhetta.

6 Kyseisen erityisen valmistusmenetelmän käyttö Auetalissa paljastui Saksan toimivaltaisille viranomaisille toukokuussa 1979. Pääasian käsittelyssä asianosaiset ovat olleet eri mieltä siitä, olisiko asia voinut ja olisiko sen pitänyt paljastua aikaisemmin ottaen huomioon, että tiettyjä tavanomaisista poikkeaviin valmistusmenetelmiin viittaavia seikkoja oli todettu jo aiemmin. Kyseisen paljastuksen jälkeen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft päätti peruuttaa tuen myöntämistä koskevat ilmoitukset ja vaatia kyseisten ilmoitusten perusteella kyseisten, sen mukaan perusteettomasti maksettujen summien takaisinmaksua korostaen, että edellytykset tuen myöntämiselle, toisin sanoen rasvattoman maitojauheen käyttämiselle asetetun vähimmäismäärän ylittäminen, eivät olleet täyttyneet valittajina olevien yritysten käytettyä ainakin osaksi Auetalin valmistamaa jauhetta.

7 Verwaltungsgericht Frankfurtissa pääasian valittajat ovat riitauttaneet kyseiset Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaftin päätökset vedoten siihen, että 25 päivänä toukokuuta 1976 (Bundesgesetzblatt I, s. 1253) annetun Verwaltungsverfahrensgesetzin (laki hallintomenettelystä muussa kuin riita-asiassa) 48 pykälän mukaiset edellytykset rahallisen etuuden myöntämistä koskevan hallinnollisen päätöksen peruuttamiselle ja tällaisen päätöksen mukaisesti maksettujen summien takaisin perimiselle eivät tässä tapauksessa täyty.

8 Verwaltungsgericht Frankfurt on arvioinut kyseisissä asioissa tulevan esille useita yhteisön oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä. Näin ollen se on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja seuraaviin kysymyksiin:

"1. Vastaako tuote, joka muodostuu rasvattoman maidon sekä jauheena olevan maitotuotteen sumutuskuivatusta sekoituksesta, 15 päivänä heinäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 1 artiklan c kohdan mukaista rasvattoman maitojauheen käsitettä, jos kyseisen valmiin tuotteen koostumus on (valkuaisaine-, hiilihydraatti- ja muilta tämän kaltaisilta pitoisuuksiltaan) sama kuin suoraan lehmästä lypsetystä tuotteesta valmistetun rasvattoman maitojauheen koostumus?

2. Velvoitetaanko jäsenvaltioiden viranomaiset 15 päivänä toukokuuta 1972 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 990/72 10 artiklassa valvomaan rasvattoman maitojauheen valmistusta sitä tuottavassa yrityksessä?

3. Onko 15 päivänä toukokuuta 1972 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 990/72 10 artiklalla tuensaajia suosiva oikeusvaikutus, toisin sanoen, voivatko nämä tässä yhteydessä vedota siihen, että toimivaltaiset viranomaiset ovat vastuussa laiminlyönneistä, ja seuraako tästä, että kaikista takaisinperintätoimista on luovuttava?

4. Pyrittäessä vastaamaan kysymykseen, onko eläinten ruokintaan tarkoitetun rasvattoman maidon ja rasvattoman maitojauheen tukea tietyssä tapauksessa myönnetty neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 ja sen soveltamista koskevien komission asetusten säännöksiin nähden virheellisin perustein, sisältyykö yhteisön oikeuteen ja erityisesti 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohtaan sääntöjä todistustaakan määräytymisestä, vai sovelletaanko tältä osin kansallista lainsäädäntöä? Jos yhteisön oikeuteen sisältyy todistustaakkaa koskevia sääntöjä, mitkä nämä säännöt ovat?

5. Annetaanko toimivaltaisille kansallisille viranomaisille 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa suora valtuutus vaatia virheellisin perustein myönnetyn tuen takaisinmaksua siten, että takaisinperintäoikeuden aineellisoikeudelliset edellytykset esitetään tyhjentävästi kyseisessä säännöksessä?

6. Jos vastaus viidenteen kysymykseen on myöntävä, sisältyykö kyseiseen säännökseen, tarvittaessa yhteisön oikeuden kirjoittamattomilla oikeusperiaatteilla täydennettynä, tuensaajan luottamuksensuoja, ja jos näin on, millaisin edellytyksin ja missä määrin se siihen sisältyy? Voiko tuensaaja erityisesti vedota perusteettoman edun menettämiseen (Wegfall der Bereicherung) ja onko kyseinen perusteettoman edun menetys jo tapahtunut esimerkiksi silloin, kun tuensaaja on siirtänyt tuen hintaan? Onko

takaisinperinnästä luovuttava, jos toimivaltainen viranomainen on myöntänyt tuen tietoisesti virheellisin perustein tai jos tämä on tehnyt sen oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi tietämättään?

7. Jos vastaus viidenteen kysymykseen on kieltävä, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, jonka mukaan aiheettomasti myönnetty tuki on jätettävä perimättä takaisin,

- jos saaja on luottanut tuen myöntämistä koskevan ilmoituksen sitovuuteen ja saajan luottamus on suojan arvoinen myös päätöksen peruuttamiseen liittyvän yleisen edun huomioon ottaen (25 päivänä toukokuuta 1976 annetun Saksan Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 pykälän 2 kohdan 1–3 virke),

- jos saaja voi vedota perusteettoman edun menettämiseen lukuun ottamatta tapausta, jossa saaja on ollut tietoinen olosuhteista, joihin tuen myöntämistä koskevan ilmoituksen lainvastaisuus perustuu, tai jossa tämä ei ole ollut niistä oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi tietoinen (Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 pykälän 2 kohdan seitsemäs virke),

- jos vuosi on kulunut siitä, kun toimivaltainen viranomainen sai tietoonsa tosiseikat, joiden perusteella tuen myöntämistä koskeva ilmoitus peruutettiin, riippumatta siitä, tiesikö se, jota asia koskee, tuolloin toimivaltaisen viranomaisen olevan niistä tietoinen (Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 pykälän 4 kohta),

- jos toimivaltainen viranomainen on myöntänyt tuen tietoisesti virheellisin perustein tai on tehnyt sen oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi tietämättään (Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 pykälän 2 kohdan kuudes virke yhdessä Bürgerliches Gesetzbuchin 814 pykälän kanssa)?"

9 Ensimmäinen näistä kysymyksistä koskee tuen myöntämisedellytyksiä ja kysymyksissä 2–7 käsitellään eri näkökohtia, jotka liittyvät kansallisten viranomaisten suorittamaan kyseisen tuen takaisinperintään silloin, kun tukea on maksettu ilman, että edellytykset sen myöntämiselle täyttyisivät. Niiden asiassa sovellettavien periaatteiden, joita noudattaen kansallisen tuomioistuimen olisi kyettävä ratkaisemaan sen käsiteltävänä olevat riita-asiat, käsittelyn helpottamiseksi on esitetyt kysymykset aiheellista ryhmitellä uudelleen ja tarkastella niitä seuraavassa järjestyksessä:

- edellytykset tuen myöntämiselle (ensimmäinen kysymys);

- yhteisön oikeuden ja kansallisen lainsäädännön soveltamisala aiheettomasti maksetun tuen takaisinperintää koskevan kysymyksen osalta (viides ja kuudes kysymys);

- luottamuksensuoja ja oikeusvarmuuden takaaminen aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä (seitsemäs kysymys);

- todistustaakka aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä (neljäs kysymys);

- rasvattoman maitojauheen valmistuksen valvontaa sitä tuottavassa yrityksessä koskeva velvoite (toinen ja kolmas kysymys).

Edellytykset tuen myöntämiselle

10 Ensimmäisenä kysymyksenään Verwaltungsgericht Frankfurt pyytää tulkintaa ilmaisusta "rasvaton maitojauhe" sen rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevassa yhteisön säännöstössä ja erityisesti neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 1 artiklassa tarkoitetussa merkityksessä voidakseen arvioida, vastaako Auetalin valmistaman kaltainen jauhe tuen myöntämiselle asetettuja edellytyksiä.

11 Kantajana oleva Frischli-Milchwerke Holtorf + Schäkel KG on arvioinut yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa, että määräävää käsitteen "rasvaton maitojauhe" osalta on tuotteen aineellinen koostumus eikä sen valmistusmenetelmä erityisesti, koska maitotuotteiden kokoaminen uudelleen niiden aiemmin toisistaan erotetuista ainesosista on yhteisön meijereissä tavanomainen ja hyväksytty käytäntö.

12 Tältä osin on syytä huomauttaa, että neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 1 artiklan d kohdassa rasvaton maitojauhe määritellään "jauheena olevaksi maidoksi" ja täsmennetään lisäksi sen rasva- ja vesipitoisuus. Maito puolestaan määritellään saman artiklan a kohdassa "yhdestä tai useammasta lehmästä lypsetyksi tuotteeksi, johon ei ole lisätty mitään ja joka on lisäksi ainoastaan osittain kuorittua". Näiden määritelmien mukaisesti tuotteelle, jonka valmistukseen on käytetty muita aineita kuin yhdestä tai useammasta lehmästä lypsettyä tuotetta, ei

voida myöntää tukea edellä mainitussa interventiojärjestelmässä, olipa tällä tavoin saadun valmiin tuotteen kemiallinen koostumus mikä tahansa.

13 Tämän kirjaimellisen tulkinnan vahvistaa tarkoitus, joka kyseisellä tukijärjestelmällä on osana neuvoston asetuksella (ETY) N:o 804/68 luotua interventiojärjestelmää, jolla pyritään edistämään maidon myyntiä maito- ja maitotuotealan yhteisessä markkinajärjestelyssä vahvistettuun hintaan. Olisi tämän tavoitteen vastaista myöntää rasvattoman maitojauheen tukea tuotteelle, joka on valmistettu aineista, joita ei enää ole maitomarkkinoilla tai jotka ovat jo saaneet saman kaltaista tukea niitä valmistettaessa, kuten tapahtuu jalostettaessa rasvatonta maitoa kaseiiniksi ja kaseinaatiksi neuvoston asetuksen (ETY) N:o 804/68 11 artiklan mukaisesti.

14 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen syytä vastata, että tuote, joka muodostuu rasvattoman maidon sekä herasta, natriumkaseinaateista ja laktoosista koostuvan jauheen sumutuskuivatusta sekoituksesta, ei ole rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevassa yhteisön säännöstössä eikä etenkään 15 päivänä heinäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 1 artiklassa tarkoitettua rasvatonta maitojauhetta, vaikka sen koostumus olisi sama kuin lehmästä lypsetystä tuotteesta valmistetun rasvattoman maitojauheen koostumus.

Yhteisön oikeuden ja kansallisen lainsäädännön soveltamisala aiheettomasti maksetun tuen takaisinperintää koskevan kysymyksen osalta

15 Verwaltungsgericht Frankfurtin antamien selvitysten mukaan viidennen kysymyksen tarkoituksena on pääasiallisesti selvittää, annetaanko toimivaltaisille kansallisille viranomaisille yhteisön oikeudessa ja erityisesti 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa suora valtuutus vaatia aiheettomasti maksetun tuen takaisinmaksua siten, että takaisinperintäoikeuden aineellisoikeudelliset edellytykset esitetään tyhjentävästi tässä säännöksessä, vai onko tällainen takaisinperintä tehtävä kansallisessa lainsäädännössä vahvistettuja sääntöjä ja menettelyjä noudattaen, sekä mitkä ovat tarvittaessa kansallisen lainsäädännön tällaisen soveltamisen rajat.

16 Tähän kysymykseen vastaamiseksi on aiheellista ensin palauttaa mieliin asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössään kehittämät yleiset periaatteet.

17 Niiden yleisten periaatteiden mukaisesti, joille yhteisön institutionaalinen järjestelmä perustuu ja jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, kunkin jäsenvaltion asiana on perustamissopimuksen 5 artiklan mukaan varmistaa yhteisön säännöstöjen täytäntöönpano omalla alueellaan erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan osalta. Koska yhteisön oikeuteen sen yleiset periaatteet mukaan lukien ei sisälly yhteisiä oikeussääntöjä tältä osin, kansallisten viranomaisten on noudatettava kyseisessä yhteisön säännöstöjen täytäntöönpanossa kansalliseen oikeuteen kuuluvia menettelysääntöjä ja aineellisoikeudellisia sääntöjä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on 6.6.1972 antamassaan tuomiossa todennut (asia 94/71, Schlüter, Kok. 1972, s. 307), tämä periaate on kuitenkin sovitettava yhteen yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen tarpeen kanssa, jotta vältettäisiin talouden toimijoiden eriarvoinen kohtelu.

18 Tältä osin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava "kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti" tarvittavat toimenpiteet sellaisten sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi, jotka saattavat vaikuttaa EMOTR:n toimiin, sekä sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena menetettyjen rahamäärien takaisinperimiseksi. Näin ollen toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on huolehdittava kaikista tarvittavista valvontatehtävistä sen varmistamiseksi, että tukea myönnetään ainoastaan yhteisön lainsäädännön mukaisin edellytyksin ja että kaikista yhteisön oikeussääntöjen rikkomisista määrätään aiheelliset seuraamukset. Nykyisessä kehitysvaiheessa yhteisön oikeuteen ei sisälly erityisiä oikeussääntöjä siitä, miten toimivaltaisten kansallisten hallintoelinten olisi tämä tehtävä hoidettava.

19 Näiden periaatteiden mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut (asia 265/78, Ferwerda, tuomio 5.3.1980, Kok. 1980, s. 617; asiat 119/79 ja 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, tuomio 12.6.1980, Kok. 1980, s. 1863; asia 54/81, Fromme, tuomio 6.5.1982, Kok. 1982, s. 1449, ja asiat 146/81, 192/81 ja 193/81, BayWa, tuomio 6.5.1982, Kok. 1982, s. 1503), että yhteisön oikeuden nojalla aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintää koskevat oikeusriidat on yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, sikäli kuin siinä edellytetään, etteivät kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä verrattuna niihin menettelyihin, joita noudatetaan samantyyppisten mutta puhtaasti kansallisten oikeusriitojen ratkaisemisessa.

20 Edellä esitetystä seuraa, ettei asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohta koske kyseisten interventioelinten ja talouden toimijoiden välisiä suhteita eikä se etenkään muodosta oikeudellista perustaa, jonka nojalla kansallisilla viranomaisilla olisi lupa ryhtyä perimään aiheettomasti maksettua tukea takaisin sen saajilta, koska tällaisiin toimiin sovelletaan kansallista lainsäädäntöä.

21 On totta, että viittauksesta kansallisen lainsäädännön soveltamiseen voi olla seurauksena se, että aiheettomasti maksetun tuen takaisinperinnän edellytykset poikkeavat tietyssä määrin toisistaan eri jäsenvaltioissa. Kyseisten eroavuuksien, joita ei sitä paitsi voida yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa välttää, merkittävyyttä vähentää kuitenkin se, että kansallista oikeutta sovellettaessa on otettava huomioon ne rajat, jotka yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa tuomioissaan asettanut.

22 Ensiksikään kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei saa vaikuttaa yhteisön oikeuden ulottuvuuteen ja tehokkuuteen. Näin kävisi erityisesti, jos kyseinen soveltaminen tekisi sääntöjen vastaisesti myönnettyjen rahamäärien takaisinperinnän käytännössä mahdottomaksi. Lisäksi mikä tahansa harkintavallan käyttö siltä osin, onko aiheettomasti tai sääntöjen vastaisesti myönnettyjen yhteisön varojen takaisinperiminen tarkoituksenmukaista, olisi ristiriidassa asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa kansallisille viranomaisille asetetun aiheettomasti tai sääntöjen vastaisesti maksettujen summien takaisinperintää koskevan velvoitteen kanssa.

23 Toiseksi kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä verrattuna niihin menettelyihin, joita noudatetaan samantyyppisten mutta puhtaasti kansallisten oikeusriitojen ratkaisemisessa. Yhtäältä siis kansallisten viranomaisten on toimittava asiassa noudattaen samaa huolellisuutta ja menettelyjä, jotka eivät vaikeuta kyseisten rahamäärien takaisinperintää enempää kuin ne, joita ne noudattavat vastaavissa yksinomaan vastaavan kansallisen lainsäädännön soveltamista koskevissa tapauksissa. Toisaalta taas on niin, että vaikka kansallisilla viranomaisilla ei voi olla harkintavaltaa siltä osin, onko takaisinperintä tarkoituksenmukaista, kansallisessa lainsäädännössä yrityksille, joille on sääntöjenvastaisesti myönnetty yhteisön oikeuteen perustuvia rahallisia etuuksia, säädetyt velvoitteet eivät saa olla ankarampia kuin samankaltaisia kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia etuuksia sääntöjenvastaisesti saaneille yrityksille asetetut velvoitteet, jos kyseisten edunsaajaryhmien tilanteet ovat toisiinsa rinnastettavia ja jos niiden erilainen kohtelu ei ole näin ollen objektiivisesti perusteltavissa.

24 Jos lisäksi osoittautuisi olevan niin, että eri jäsenvaltioiden säännösten eroavuudet ovat omiaan vaarantamaan eri jäsenvaltioiden talouden toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun, aiheuttamaan vääristymiä yhteismarkkinoilla tai haittaamaan niiden toimintaa, yhteisön toimivaltaisten toimielinten asiana olisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisten eroavuuksien poistamiseksi.

25 Näin ollen on Verwaltungsgericht Frankfurtin viidenteen kysymykseen syytä vastata, että yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa kansallisten viranomaisten on perittävä takaisin yhteisön lainsäädäntöön perustuvana tukena aiheettomasti maksetut rahamäärät kansallisen lainsäädännön oikeussääntöjä ja menettelyjä noudattaen, jollei yhteisön oikeudessa tällaiselle kansallisen lainsäädännön soveltamiselle määrätyistä rajoista muuta johdu.

26 Tämä viidenteen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen ei kuudenteen kysymykseen, joka koski tapausta, jossa aiheettomasti maksetun tuen takaisinperintään sovellettaisiin yhteisön oikeuden sääntöjä ja menettelyjä, ole tarpeen vastata.

Luottamuksensuoja ja oikeusvarmuuden takaaminen aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä

27 Seitsemännellä kysymyksellään Verwaltungsgericht Frankfurt pyrkii pääasiallisesti selvittämään, voivatko yhteisön oikeudessa kansallisen lainsäädännön soveltamiselle asetetut rajat estää luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden suojaamisen aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä.

28 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että Verwaltungsgericht Frankfurt esittää tämän kysymyksen voidakseen arvioida, onko Saksan Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 pykälän soveltaminen tällaisessa tapauksessa edellä esitettyjen yhteisön oikeuden periaatteiden mukaista. Kyseisessä pykälässä säädetään luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden huomioon ottamisesta erityisesti seuraavaa:

– Lainvastaista hallintotoimea, jolla on myönnetty rahallinen etuus, ei voida peruuttaa, jos etuuden saaja on luottanut hallintotoimen sitovuuteen ja tämän luottamus on suojan arvoinen ottaen huomioon toimen peruuttamiseen liittyvän yleisen edun.

– Kyseisen etuuden saaja voi vedota perusteettoman edun menettämiseen asiaa koskevien siviilioikeuden sääntöjen mukaisesti lukuun ottamatta tapausta, jossa saaja on ollut tietoinen olosuhteista, joihin myöntämisen lainvastaisuus perustuu, tai jossa tämä ei ole ollut niistä oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi tietoinen.

– Lainvastaisen hallintotoimen peruuttaminen on tehtävä yhden vuoden kuluessa siitä ajankohdasta lukien, jona kyseiset olosuhteet ovat tulleet viranomaisen tietoon, lukuun ottamatta tapausta, jossa edunsaaja on saanut hallintotoimen aikaiseksi petoksella, pakottamalla tai lahjontaa käyttäen.

– Aiheettomasti maksettu summa on jätettävä perimättä takaisin, jos viranomainen on myöntänyt etuuden tietoisesti virheellisin perustein tai jos se on oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi tehnyt sen tietämättään.

29 Komission mukaan ainakin tiettyjen näiden perusteiden soveltaminen aiheettomasti maksetun tuen jättämiseksi perimättä voi olla ristiriidassa sen periaatteen kanssa, jonka mukaan kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei saa vaikuttaa yhteisön oikeuden ulottuvuuden ja tehokkuuteen. Näin käy erityisesti, jos aiheettomasti maksetun summan takaisinperinnän mahdollisuus rajoitetaan määräaikaan, joka on liian lyhyt, tai jos perusteeksi aiheettomasti maksetun tuen perimättä jättämiselle riittää pelkästään se, että kansallinen viranomainen on toiminut tietoisesti tai huolimattomasti.

30 Tältä osin on syytä ensiksi tähdentää, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä. Näin ollen kyseisen oikeusjärjestyksen vastaisena ei voida pitää sitä, että jonkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden noudattaminen turvataan aiheettomasti maksetun yhteisön tuen takaisinperinnän kaltaisessa tapauksessa. Hallintotoimien peruuttamista ja viranomaisten aiheettomasti maksamien rahallisten etuuksien takaisinperintää koskevien kansallisten oikeussääntöjen tarkastelusta käy lisäksi ilmi, että pyrkimys eri tavoin varmistaa yhtäältä lainalaisuusperiaatteen ja toisaalta oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa koskevien periaatteiden välinen tasapaino on yhteinen piirre jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille.

31 Koska säännöt ja menettelyt, joita kansallisten viranomaisten on sovellettava yhteisön tuen takaisinperinnässä, ovat samat kuin ne, joita kyseiset viranomaiset soveltavat vastaavissa puhtaasti kansallisia rahallisia etuuksia koskevissa tapauksissa, kyseisten sääntöjen ja menettelyjen ei voida periaatteessa otaksua olevan asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan nojalla kansallisille viranomaisille

kuuluvien, sääntöjenvastaisesti myönnettyjen summien takaisinperintää koskevien velvoitteiden vastaisia eikä siten vaikuttavan yhteisön oikeuden tehokkuuteen. Tämä pätee erityisesti takaisinperinnän tekemättä jättämiseen sellaisin perustein, jotka liittyvät hallintoelinten omaan menettelyyn ja ovat siten näiden itsensä vältettävissä.

32 On kuitenkin aiheellista lisätä, että periaate, jonka mukaan kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä samantyyppisiin puhtaasti kansallisiin menettelyihin verrattuna, edellyttää yhteisön edun täysimääräistä huomioon ottamista sovellettaessa säännöstä, jossa Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 pykälän 2 kohdan ensimmäisen virkkeen tavoin asetetaan sääntöjenvastaisen hallintotoimen peruuttamisen edellytykseksi asiaan liittyvien eri etujen punnitseminen keskenään eli se, että yhtäältä arvioidaan hallintotoimen peruuttamiseen liittyvä yleinen etu ja toisaalta hallintotoimen kohteena olevan henkilön luottamuksen suojaamisen tärkeys.

33 Tämän vuoksi on seitsemänteen kysymykseen syytä vastata, ettei yhteisön oikeus ole esteenä sellaisille kansallisille oikeussäännöille, joissa käytetään luottamuksensuojan, perusteettoman edun menettämisen, määräajan päättymisen tai sen, että hallintoelimet ovat olleet tietoisia taikka oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi epätietoisia tuen myöntämisen perusteettomuudesta, kaltaisia perusteita sen arvioimisen osalta, voidaanko aiheettomasti maksettu tuki jättää perimättä takaisin, mutta yhteisön oikeudessa edellytetään kuitenkin, että tältä osin sovelletaan samoja edellytyksiä kuin perittäessä takaisin puhtaasti kansallisia rahallisia etuuksia ja että yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon.

Todistustaakka aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä

34 Neljäntenä kysymyksenään Verwaltungsgericht Frankfurt pyytää saada tietää, mitä todistustaakkasääntöjä on sovellettava aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä.

35 Tältä osin on aiheellista tähdentää, kuten komissio on huomautuksissaan tehnyt, että tämän tapauksen kaltaisessa asiayhteydessä kysymys todistustaakasta on ainoastaan rajoitetussa määrin olennainen. Kansallisten viranomaisten on ensin käytettävä omasta aloitteestaan kaikki mahdollisuudet niiden tosiseikkojen selvittämiseksi, joista yhteisön säännösten soveltaminen tämän kaltaisessa tapauksessa riippuu. Vasta jos kyseisten seikkojen selvittäminen on mahdotonta, voidaan kysyä, kenelle tästä mahdottomuudesta aiheutuva taakka kuuluu ja

voivatko kansalliset viranomaiset tästä huolimatta ryhtyä toimiin kyseistä yritystä vastaan.

36 Tähän tarkoitukseen sovellettavan lainsäädännön osalta on syytä huomauttaa, että kun asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan 1 kohdassa aiheettomasti maksetun tuen takaisinperinnän todetaan kuuluvan kansallisen oikeuden alaan, siinä ei mitenkään eritellä kyseisen takaisinperinnän aineellisia edellytyksiä eikä siinä noudatettavia menettely- ja muotosääntöjä. Kaikki nämä säännöt, mukaan lukien todistustaakkasäännöt, on näin ollen määritettävä kansallisessa oikeudessa, jollei yhteisön oikeudessa tältä osin mahdollisesti asetetuista, edellä esitetyistä rajoista muuta johdu. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi niiden tietojen perusteella, jotka ennakkoratkaisupyynnössä esitetään sovellettavan kansallisen lainsäädännön sisällöstä, kehittää yhteisön oikeuden tulkintaan tältä osin vaikuttavia arviointiperusteita tämän enempää.

37 Valittajina olevat Deutsche Milchkontor GmbH, E. Kampffmeyer, Schwarzwaldmilch GmbH ja Inntaler Mischfutter GmbH & Co. KG ovat edelleen korostaneet, että vietäessä rasvatonta maitojauhetta Italiaan komission asetuksen (ETY) N:o 1624/76 säännösten mukaisesti yhteisön oikeutta sovelletaan vietävän tuotteen yhteisön säännöstön mukaisuutta koskevan todisteen osalta. Kyseisten yritysten mukaan tämä todiste on saatu, jos tuotteen vastaanottajat Italiassa ovat esittäneet Italian viranomaisille tarvittavat todisteet kyseisessä asetuksessa säädetyn vakuuden vapauttamiseksi.

38 Tältä osin on aiheellista huomauttaa, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa sen viranomaisille asetuksen (ETY) N:o 1624/76 säännösten mukaisesti esitettävän todisteen tarkoituksena on, että tuoja denaturoi tai jalostaa rasvattoman maitojauheen saadakseen näin vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset vapauttamaan vakuuden. Kyseinen todiste ei koske sitä, onko denaturoitavaksi tai jalostettavaksi viety rasvaton maitojauhe vastannut asetuksen (ETY) N:o 986/68 edellytyksiä tuen saamiseksi viejäjäsenvaltiossa.

39 Tämän vuoksi on Verwaltungsgericht Frankfurtin neljänteen kysymykseen syytä vastata, että aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä todistustaakka määräytyy kansallisen oikeuden mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa tältä osin mahdollisesti asetetuista rajoista muuta johdu.

Rasvattoman maitojauheen valmistuksen valvontaa sitä tuottavassa yrityksessä koskeva velvoite

40 Toisella ja kolmannella kysymyksellään Verwaltungsgericht Frankfurt pyrkii lopuksi selvittämään, onko kansallisilla viranomaisilla velvoitetta valvoa rasvattoman maitojauheen valmistusta sitä tuottavassa yrityksessä, ja jos näin on, voiko kyseisen velvoitteen noudattamatta jättämisestä olla seurauksena, että aiheettomasti maksettu tuki on jätettävä perimättä takaisin.

41 Saksan liittotasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat kiistäneet kyseisen velvoitteen korostaen, että komission asetuksen (ETY) N:o 990/72 10 artiklassa, johon Verwaltungsgericht Frankfurt on kysymyksissään viitannut, tarkoitetaan ainoastaan rasvattoman maitojauheen denaturointia ja sen jalostamista rehuseoksiksi, ei sen valmistamista.

42 Tältä osin on syytä huomauttaa, että kansallisten viranomaisten velvoitteesta suorittaa tiettyjä tarkastuksia asiaa koskevan yhteisön säännöstön noudattamisen varmistamiseksi annetuissa eri säännöksissä, kuten komission asetuksen (ETY) N:o 990/72 10 artiklassa ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklassa, ainoastaan nimenomaisesti vahvistetaan jäsenvaltioille perustamissopimuksen 5 artiklassa esitetyn yhteistyöperiaatteen nojalla jo kuuluva velvoite.

43 Näin ollen jäsenvaltioiden on aiheellisin tarkastuksin todennettava rasvattoman maitojauheen asiaa koskevan yhteisön säännöstön mukaisuus varmistaakseen, ettei yhteisön tukea makseta tuotteille, joiden ei tule sitä saada. Kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida, millaiset tätä tarkoitusta varten tarvittavat tarkastukset ovat, ottaen erityisesti huomioon asiaan liittyvät olosuhteet ja kyseisenä ajanjaksona käytettävissä olleet tekniset menetelmät.

44 Mitä tulee tämän valvontavelvoitteen noudattamatta jättämisen seurauksiin aiheettomasti maksettujen rahamäärien takaisinperinnän osalta ja erityisesti siihen, voivatko tuensaajat vedota tähän takaisinperintätoimen estämiseksi, kyseiset seuraukset kuuluvat sen perusteella, mitä edellä on esitetty yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden soveltamisalasta aiheettomasti maksetun tuen takaisinperintää sekä luottamuksensuojaa ja oikeusvarmuuden takaamista koskevan kysymyksen osalta, yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa kansallisen oikeuden eikä yhteisön oikeuden alaan. Kansallisten tuomioistuinten asiana on näin ollen myös kyseisten seurausten arvioiminen sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla.

45 Tämän vuoksi toiseen ja kolmanteen kysymykseen on syytä vastata, että kansallisten viranomaisten on valvottava rasvattoman maitojauheen valmistusta sitä valmistavaan yritykseen tehtävin tarkastuksin, jos tällainen valvonta on tarpeen yhteisön säännöstön noudattamisen varmistamiseksi, ja että kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida tämän velvoitteen mahdollisen noudattamatta jättämisen seuraukset sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla.

Oikeudenkäyntikulut

46 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan liittotasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Verwaltungsgericht Frankfurtin 3.6.1982 tekemillään päätöksillä esittämät ennakkoratkaisukysymykset seuraavasti:

1) **Tuote, joka muodostuu rasvattoman maidon sekä herasta, natriumkaseinaateista ja laktoosista koostuvan jauheen sumutuskuivatusta sekoituksesta, ei ole rasvattomalle maitojauheelle myönnettävää tukea koskevassa yhteisön säännöstössä eikä etenkään 15 päivänä heinäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 986/68 1 artiklassa tarkoitettua rasvatonta maitojauhetta, vaikka sen koostumus olisi sama kuin lehmästä lypsetystä tuotteesta valmistetun rasvattoman maitojauheen koostumus.**

2) **Yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa kansallisten viranomaisten on perittävä takaisin yhteisön lainsäädäntöön perustuvana tukena aiheettomasti maksetut rahamäärät kansallisen lainsäädännön oikeussääntöjä ja menette-**

lyjä noudattaen, jollei yhteisön oikeudessa tällaiselle kansallisen lainsäädännön soveltamiselle määrätyistä rajoista muuta johdu.

3) **Yhteisön oikeus ei ole esteenä sellaisille kansallisille oikeussäännöille, joissa käytetään luottamuksensuojan, perusteettoman edun menettämisen, määräajan päättymisen tai sen, että hallintoelimet ovat olleet tietoisia taikka oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi epätietoisia tuen myöntämisen perusteettomuudesta, kaltaisia perusteita sen arvioimisen osalta, voidaanko aiheettomasti maksettu tuki jättää perimättä takaisin, mutta yhteisön oikeudessa edellytetään kuitenkin, että tältä osin sovelletaan samoja edellytyksiä kuin perittäessä takaisin puhtaasti kansallisia rahallisia etuuksia ja että yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon.**

4) **Aiheettomasti maksettua tukea takaisin perittäessä todistustaakka määräytyy kansallisen oikeuden mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa tältä osin mahdollisesti asetetuista rajoista muuta johdu.**

5) **Kansallisten viranomaisten on valvottava rasvattoman maitojauheen valmistusta sitä valmistavaan yritykseen tehtävin tarkastuksin, jos tällainen valvonta on tarpeen yhteisön säännöstön noudattamisen varmistamiseksi. Kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida tämän velvoitteen mahdollisen noudattamatta jättämisen seuraukset sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla.**

Everling Mackenzie Stuart

Due Galmot Kakouris

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 1983.

H. A. Rühl
kirjaajaksi määrätty johtava hallintovirkamies

U. Everling
viidennen jaoston puheenjohtaja