JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
15 päivänä tammikuuta 2004 [1]

1. Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (Ylä-Itävallan verohallinnon alaisuuteen kuuluva Linzin alueen ensimmäinen valitusjaosto, jäljempänä Berufungssenat I tai ensimmäinen valitusjaosto) esitti 11.7.2002 tekemässään välipäätöksessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi EY 234 artiklan mukaista ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 [2] (jäljempänä asetus N:o 2988/95) tulkintaa. Ensimmäisen valitusjaoston esittämän kysymyksen sisältö oli pääpiirteissään, onko mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohta jäsenvaltioiden välittömästi sovellettavissa ja keskeyttääkö asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaista tarkastusta koskevasta päätöksestä annettu ilmoitus 4 vuoden vanhentumisajan, kun kyseinen tarkastus johtuu väärinkäytösten riskistä ja kun otetaan erityisesti huomioon yhteisön taloudellisten etujen vastaisten toimien yleisyys.

2. Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (jäljempänä Unabhängiger Finanzsenat tai riippumaton veroasioita käsittelevä elin), jolla on ollut toimivalta pääasiassa 1.1.2003 lähtien, piti voimassa Berufungssenat I:n esittämät ennakkoratkaisukysymykset.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön säännökset*

Asetus N:o 3665/87 ja siihen tehdyt muutokset

3. Kuten tiedetään, yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa on luotu yhteisiä markkinajärjestelyjä, jotka sisältävät muun muassa maataloustuotteiden hintojen sääntelyyn tähtääviä toimia. Koska yhteismarkkinoilla vallitsevat hinnat ovat jatkuvasti maailmanmarkkinahintoja korkeampia, yhteisöalkuperää olevien maataloustuotteiden viennin mahdollistamiseksi kolmansiin maihin on

1 — Alkuperäinen kieli: italia.
2 — EYVL L 312, s. 1.

säädetty erityisistä viejille suunnatuista maksuista, joita kutsutaan vientituiksi ja joiden tarkoituksena on kattaa yhteisöhintojen ja maailmanmarkkinahintojen välinen ero.

4. Käsiteltävän asian tapahtumien ajankohtana maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista säänneltiin komission asetuksella N:o 3665/87 (jäljempänä asetus N:o 3665/87) [3].

5. Kyseisessä järjestelmässä ilmenneiden lukuisten väärinkäytösten ja yhteisön talousarvioon kohdistuneiden petosten torjumiseksi mainitun asetuksen 11 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2945/94, [4] säädetään velvollisuudesta maksaa takaisin perusteettomasti maksetut vientituet sekä seuraamuksista, joiden tarkoituksena on saada viejät noudattamaan yhteisön sääntöjä.

6. Asetusta N:o 3665/87 on jokin aika sitten muutettu komission asetuksella N:o 800/1999 (jäljempänä asetus N:o 800/1999), [5] mutta tämä asetus on annettu käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvien tapahtumien jälkeen eikä sitä voida soveltaa siihen. Tähän asiaan liittyen voidaan muistuttaa, että mainitussa asetuksessa säädetään perusteettomasti maksettujen vientitukien palautusten osalta neljän vuoden vanhentumisajasta, joka alkaa siitä, kun tuensaajalle annetaan tieto tuen myöntämisestä tehdystä lopullisesta päätöksestä (52 artiklan 4 kohdan b alakohta).

Asetus N:o 4045/89

7. Niin ikään väärinkäytösten ja petosten torjunnan varmistamiseksi ja niiden toteamiseksi 21 päivänä joulukuuta 1989 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4045/89 (jäljempänä asetus N:o 4045/89), [6] asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus laatia ja toteuttaa vuosittain tarkastusohjelmia, joiden puitteissa tarkastetaan yrityksiä, jotka harjoittavat Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (jäljempänä EMOTR) tukiosaston rahoitusjärjestelmään kuuluvia toimenpiteitä. Valinnassa on otettava huomioon yritysten taloudellinen merkitys EMOTR:n rahoitusjärjestelmässä sekä muut riskitekijät (2 artikla).

3 — Komission asetus (ETY) N:o 3665/87, annettu 27 päivänä marraskuuta 1987, maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 351, s. 11).

4 — Komission asetus (EY) N:o 2945/94, annettu 2 päivänä joulukuuta 1994, maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3665/87 muuttamisesta perusteettomasti maksettujen summien ja seuraamusten osalta (EYVL L 310, s. 57).

5 — Katso maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 15 päivänä huhtikuuta 1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 (EYVL L 102, s. 11, 54 artikla).

6 — Neuvoston asetus (ETY) N:o 4045/89, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosaston rahoitusjärjestelmään kuuluviin toimenpiteisiin kohdistuvista jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista ja direktiivin 77/435/ETY kumoamisesta (EYVL L 388, s. 18).

Asetus N:o 2988/95

8. Vaikka joidenkin politiikkojen, kuten yhteisen maatalouspolitiikan, yhteydessä olikin jo annettu säännöksiä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavien toimien torjumisesta kaikilla aloilla (johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale), neuvosto antoi asetuksen N:o 2988/95, jossa "annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista" (1 artiklan 1 kohta).

9. Mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti:

"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."

10. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistutettava erityisesti mainitun asetuksen 3 artiklasta, joka kuuluu seuraavasti:

"1. Seuraamusmenettelyn [italiankielisessä ratkaisuehdotuksessa 'azioni giudiziarie'] [7] vanhentumisaika on neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta väärinkäytöksestä. 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 [8] vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi väärinkäytökseen liittyvän 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.

7 — Huomautus koskee ainoastaan ratkaisuehdotuksen italiankielistä versiota. Minusta on tarpeen jo tässä yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että ilmaisu (azioni giudiziarie) (oikeudelliset menettelyt), jota italiankielisessä versiossa käytetään toimista, joita vanhentumisaika koskee, ei vastaa niitä yleisempiä termejä, joita tässä yhteydessä käytetään asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan muissa kieliversioissa (ks. erityisesti englannin-, ranskan- ja saksankieliset versiot, joissa käytetään ilmaisuja (proceedings), (poursuites) ja (Verfolgung)). Jotta myös italiankielisestä versiosta kävisi ilmi oikea merkitys, katson, että on parempi käyttää pelkästään termiä (azioni) (menettelyt).

8 — Sama ainoastaan ratkaisuehdotuksen italiankielistä versiota koskeva huomautus kuin edellä alaviitteessä 7.

2. Hallinnollisesta seuraamuksesta annetun päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta. Tämä aika alkaa siitä päivästä, jona päätöksestä tulee lopullinen.

Keskeyttämiseen ja lykkäämiseen sovelletaan kansallisen lainsäädännön asianomaisia säännöksiä.

3. Jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyä pitempää määräaikaa."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

11. Asiakirjoista käy ilmi, että Itävallan vientitukilaissa (Ausfuhrerstattungsgesetz; jäljempänä AEG) [9] ei määrätä suoraan perusteettomasti maksettujen vientitukien takaisinmaksun vanhentumisajasta, vaan viitataan tältä osin asiassa sovellettaviin tullisäännöksiin (1 artiklan 5 kohta).

9 — BGBl. 1994/660.

12. Tältä osin tullilainsäädännön täytäntöönpanoasetuksen (Zollrechts-Durchführungsgesetz; jäljempänä ZollR-DG) [10] 74 §:n 2 momentissa asetetaan tuonti- ja vientitullien perimiselle kolmen vuoden määräaika, joka alkaa siitä päivästä, jolloin tullivelka on syntynyt. [11]

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Pääasia koskee Salzburgin tullikamarin maksuyksikön (Zollamt Salzburg/Erstattungen; jäljempänä Zollamt Salzburg) päätöstä, jossa Herbert Handlbauer GmbH:ta (jäljempänä Handlbauer tai pääasian muutoksenhakija) vaaditaan maksamaan takaisin perusteettomiksi katsotut vientituet sekä määrätään yritykselle niitä koskeva seuraamus.

14. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen välipäätöksestä käy ilmi, että Handlbauer vei 3.9.1996 Unkariin yhteensä 958 erää pakastettua naudanlihaa, joiden yhteispaino oli 19 912,36 kilogrammaa. Tämän erän osalta sille myönnettiin 24.9.1996 vientituen ennakkomaksu, jonka suuruus oli 202 769 Itävallan schillingiä (ATS). Ennakkoa koskeva vakuus vapautettiin 12.12.1996.

10 — BGBl. 1994/659, julkaistu BGBl. 1998/13.

11 — Tulliasioissa sovellettavasta tullien perimisen kolmen vuoden määräajasta on säädetty myös yhteisön tullikoodeksista 12 päivänä lokakuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, s. 1) 221 artiklan 3 kohdassa.

15. Kyseisen summan myöntämisen jälkeen Handlbauerille ilmoitettiin 20.12.1999, että Hauptzollamt Linzin yritystarkastusyksikkö (Aussen- und Betriebsprüfung/Zoll der Hauptsollamt Linz) tarkastaisi vuonna 1996 tapahtuneet viennit naudan- ja sianlihan markkinajärjestelyn osalta. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, Handlbauer oli otettu mukaan asetuksen N:o 4045/89 nojalla tarkastettavien yritysten joukkoon, koska jo vuoden 1995 vienneissä oli havaittu joitakin väärinkäytöksiä.

16. Vuonna 2000 suoritetussa tarkastuksessa ilmeni, että useissa tapauksissa ei voitu todistaa viedyn lihan yhteisöalkuperää.

17. Tästä syystä Zollamt Salzburg määräsi 20.1.2001 tehdyllä päätöksellä sekä AEG 5 §:n että asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 3 kohdan nojalla Handlbauerin palauttamaan aiemmin myönnetyn vientituen. Lisäksi se määräsi yritykselle kyseisen asetuksen 11 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla 101 384 ATS:n suuruisen seuraamusmaksun.

18. Handlbauer teki asista hallintovalituksen, mutta se hylättiin. Näin ollen 17.8.2001 Handlbauer teki valituksen Berufungssenat I:lle esittäen, että vientituen palauttamisesta ja sitä koskevasta seuraamusmaksusta oli päätetty vasta 20.1.2001 eli ZollR-DG:n 74 §:n 2 momentissa sekä yhteisön tullikoodeksin 221 artiklan 3 kohdassa asetetun kolmen vuoden määräajan päättymisen jälkeen.

19. Vastauksessaan tähän valitukseen Zollamt Salzburg totesi, että vientitukien palautukseen sovellettiin asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa asetettua neljän vuoden määräaikaa. Lisäksi se täsmensi, että tämän välittömästi sovellettavissa olevan säädöksen mukaisesti määräaika voitiin keskeyttää senkaltaisilla tarkastustoimilla kuin Handlbaueriin oli kohdistettu.

20. Berufungssenat I, joka ei ollut varma asetuksen N:o 2988/95 tulkinnasta, esitti yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan mukaisesti seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 19 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 välittömästi sovellettavissa jäsenvaltioissa erityisesti markkinajärjestelyjen (vientituet) alalla, kun on kyse väärinkäytöksistä?

1a) Onko mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohta, jossa asetetaan väärinkäytöksille 4 vuoden vanhentumisaika, jäsenvaltioiden tulliviranomaisten välittömästi sovellettavissa?

2) Onko tullien tarkastuksesta vastaavan yritystarkastusyksikön ilmoitus yrityksen asiasta vastaavalle taholle sellainen tutkinta- tai menettelytoimi, joka keskeyttää mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun 4 vuoden vanhentumisajan, kun asetuksen N:o 4045/89 mukainen tarkastus johtuu yleisesti tunnetusta riskistä tai yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisessa vallitsevien yhteisön taloudellisten etujen vastaisten toimien yleisyydestä?"

III Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

21. Asia siis otettiin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja kirjallisia huomautuksia siihen esittivät pääasian kantaja, Itävalta ja komissio. Ne käyttivät myös puheenvuoron 4.11.2003 järjestetyssä suullisessa käsittelyssä, johon osallistui myös Yhdistynyt kuningaskunta.

22. Käsittelyn aikana yhteisöjen tuomioistuimelle ilmoitettiin, että toimivalta pääasian käsittelyssä oli siirtynyt 1.1.2003 Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetzin (laki, jolla muutettiin veroasioita koskevia valituskäytäntöjä; jäljempänä muutoslaki) [12] voimaantulon myötä Unabhängiger Finanzsenatille.

23. Käsittelyn aikana yhteisöjen tuomioistuin pyysi Unabhängiger Finanzsenatilta joitakin täsmennyksiä sen EY 234 artiklan mukaisesta asemasta tuomioistuimena sekä edellä mainitun lainmuutoksen voimaansaattamasta säännöstöstä.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Unabhängiger Finanzsenatin luonne tuomioistuimena*

24. Kuten edellä todettiin, käsittelyn aikana heräsi epäilyksiä Unabhängiger Finanzsenatin luonteesta oikeusistuimena ja sen myötä yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta vastata sen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin. Tarkastelen siksi ensiksi lyhyesti tätä ongelmaa, ennen kuin esitän kantani ennakkoratkaisukysymyksiin.

12 — BGBl. 2002/97.

25. Epäilyksiä aiheuttaa se, että Unabhängiger Finanzsenat tuli sellaisen elimen tilalle, joka muistuttaa monessa suhteessa asiassa Schmid annetussa tuomiossa [13] mainittuja valitusjaostoja, joiden yhteisöjen tuomioistuin ei katsonut olevan EY 234 artiklassa tarkoitettuja tuomioistuimia. [14]

26. Onkin muistutettava, että ennen Unabhängiger Finanzsenatin perustamista Itävallan järjestelmässä vero- ja tulliasioissa toimivaltaa käyttivät Itävallan verohallinnon alueosastojen asiasta vastaavat yksiköt, joita kutsuttiin valitusjaostoiksi. Niitä oli kahdenlaisia: Bundesabgabenordnungissa (liittovaltion verokoodeksi; jäljempänä BAO) tarkoitettuja jaostoja, joilla oli toimivalta veroasioita koskevissa päätöksissä, ja ZollR-DG:n alaisia jaostoja, joilla oli toimivalta tulliasioissa.

27. BAO:n mukaisilla valitusjaostoilla oli tiivis yhteys, ei ainoastaan organisatorinen vaan myös toiminnallinen, siihen hallintoelimeen, joka teki valitusjaoston käsiteltäväksi tulevat päätökset. Itse asiassa kaksi näiden valitusjaostojen viidestä jäsenestä toimi verohallinnossa, ja yksi heistä hoiti edelleen hallinnollista tointaan ja otti tässä roolissaan siis ohjeita ylemmiltä tahoilta. Lisäksi valitusjaoston jäsenet valitsi veroasioiden alueosaston johtaja, ja sen johtokunta sekä valitusjaoston puheenjohtaja. Mitkään säännökset eivät myöskään estäneet puheenjohtajaa muuttamasta jaostojen kokoonpanoa asioiden käsittelyn aikana. Hän saattoi myös esittää jaostojen tekemien päätösten kumoamista.

28. Tässä oikeudellisessa tilanteessa yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Schmid antamassaan tuomiossa, että BAO:n mukaisilla valitusjaostoilla "ja Finanzlandesdirektionilla, joka tekee sen käsiteltäväksi tulevat riitautetut päätökset, on organisatorinen ja toiminnallinen yhteys, minkä vuoksi ei voida katsoa, että valitusjaosto olisi ulkopuolinen tähän hallintoviranomaiseen nähden". [15]

29. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin totesi, etteivät valitusjaostot ole tuomioistuimia, koska sen mukaan "tuomioistuimen käsite voi tarkoittaa ainoastaan sellaista elintä, joka on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun päätöksen". [16]

13 — Asia C-516/99, Schmid, tuomio 30.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4573).

14 — Muistutan, että "arvioltaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytävä toimielin EY 234 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään yhteisön oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen toimielimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toiminnan oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus" (ks. erityisesti asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997, Kok. 1997, s. I-4961, 23 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö ja yhdistetyt asiat C-110/98–C-147/98, Gabalfrisa ym., tuomio 21.3.2000, Kok. 2000, s. I-1577, 33 kohta).

15 — Em. asiassa Schmid annettu tuomio, 38 kohta.

16 — Em. asiassa Schmid annettu tuomio, 36 kohta. Katso myös asian Schmid tuomiossa mainittu asiassa C-24/92, Corbau, 30.3.1993 annettu tuomio (Kok. 1993, s. I-1277, Kok. Ep. XIV, s. I-117, 15 kohta).

30. Käsiteltävänä olevassa asiassa ulkopuolisuutta koskevat epäilykset koskivat myös ennakkoratkaisukysymykset alun perin esittänyttä ZollR-DG:n mukaista valitusjaostoa.

31. Kuten aiemmin kuitenkin todettiin, edellä (22 kohdassa) mainitun uudistuksen voimaantulon myötä pääasian ratkaisemisessa toimivaltainen elin ei ole enää ensimmäisen valitusjaosto vaan Unabhängiger Finanzsenat, joka tuli sen tilalle ja piti voimassa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävinä valitusjaoston esittämät ennakkoratkaisukysymykset. Näin ollen ei ole enää tarpeen pohtia valitusjaoston luonteeseen liittyviä epäilyksiä: sen sijaan on arvioitava tuoreen uudistuksen mukanaan tuomien muutosten valossa sen tilalle tulleen elimen luonnetta.

32. Kuten yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuissa selvityksissä on korostettu, tuoreen uudistuksen tarkoituksena on nimenomaan korjata ne aiemman valitusjaostoihin perustuvan järjestelmän piirteet, joiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin asiassa Schmid antamassaan tuomiossa ei katsonut valitusjaostojen täyttävän tuomioistuimen kriteereitä.

33. Lainuudistuksen myötä vero- ja tulliasioita koskeva toimivalta siirtyi uudelle elimelle (Unabhängiger Finanzsenat), joka, toisin kuin valitusjaostot, ei kuulu verohallintoon (riippumattoman veroasioita käsittelevän elimen perustamisesta annetun lain 1 §; jäljempänä perustamisesta annettu laki). [17]

34. Lisäksi, toisin kuin valitusjaoston jäsenet, Unabhängiger Finanzsenatin osastojen jäsenet eivät saa osallistua kyseisen hallinnon toimintaan. Erityisesti ZollR-DG:n uuden 85 c §:n 4 momentin mukaisesti uuden elimen tulliasioissa toimivaltaiset osastot koostuvat "kolmesta päätoimisesta jäsenestä", jotka perustamisesta annetun lain mukaan eivät saa harjoittaa mitään sellaista toimintaa, joka voisi haitata niille annetun tehtävän hoitamista, vahingoittaa yksikön kannalta keskeisiä etuja tai vaarantaa sen puolueettomuuden ja riippumattomuuden (perustamisesta annetun lain 5 §:n 1 ja 2 momentti).

35. Unabhängiger Finanzsenatin päätoimisille jäsenille on annettu vahvat takeet siitä, ettei "toimeenpanoviranomainen pyri epäasianmukaisella tavalla vaikuttamaan heihin tai painostamaan heitä". [18] Heidät on itse asiassa nimitetty kyseiseen elimeen pysyvästi,

17 — Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats — uudistuslakiin sisältynyt laki, jolla perustetaan riippumaton veroasioita käsittelevä elin.

18 — Ks. em. asia Schmid, tuomion 41 kohta. Ks. vastaavasti asia C-103/97, Köllensperger, tuomio 4.2.1999, Kok. 1999, s. I-551, 21 kohta).

ja heidät voidaan erottaa tehtävästä ainoastaan riippumattoman veroasioita käsittelevän elimen edustajiston tai sen perustavan asiaa käsittelevän komitean päätöksellä (perustamisesta annetun lain 6 §:n 3 momentti).

36. Näiden muutosten vuoksi katson, että ne syyt, jotka saivat yhteisöjen tuomioistuimen epäilemään, onko ennakkoratkaisukysymykset lähettänyt elin tuomioistuin vai ei, eivät enää päde käsiteltävänä olevassa asiassa.

37. Katson siis, että Unabhängiger Finanzsenat on EY 234 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin ja että yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen ratkaisemaan sen esittämät ennakkoratkaisukysymykset, joita seuraavaksi käsittelen.

B *Pääasia*

38. Kuten on todettu, käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle on esitetty kaksi ennakkoratkaisukysymystä, joissa kysytään, onko mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohta jäsenvaltioiden välittömästi sovellettavissa ja onko tarkastusta koskevasta päätöksestä annettu ilmoitus sellainen toimi, joka keskeyttää siinä asetetun 4 vuoden vanhentumisajan, kun asetuksen N:o 4045/89 mukainen tarkastus johtuu väärinkäytösten riskistä tai erityisesti yhteisön taloudellisten etujen vastaisten toimien yleisyydestä.

1. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa koskeva olettama

39. Korostan ensimmäiseksi, että ennakkoratkaisukysymykset esittäneen tuomioistuimen välipäätöksen mukaiset ennakkoratkaisukysymykset näyttävät perustuvan olettamaan, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä koskeville seuraamusmenettelyille asetettu 4 vuoden vanhentumisaika koskee kaikkia kansallisten tai yhteisön viranomaisten väärinkäytöksiin liittyviä hallinnollisia toimia, olipa kyse puhtaasti hallinnollisista, mainitun asetuksen 5 artiklassa tarkoitetuista seuraamuksista tai asetuksen 4 artiklassa tarkoitetusta perusteettomasti saadun etuuden takaisin perimisestä. [19]

19 — Muistutan, että asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan 1 kohdan nojalla "toimeksi" katsotaan "perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että [1] velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat [2] takuu, joka on annettu myönnetyn etuuden hakemuksen tueksi tai ennakkomaksua saataessa, määrätään kokonaan tai osittain menetetyksi". Muistutan myös, että mainitun asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa luetellaan ne hallinnolliset seuraamukset, joita voi seurata tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä.

40. Koska Handlbauer ja komissio ovat kiistäneet tämän olettaman, ennen itse ennakkoratkaisukysymysten käsittelemistä on arvioitava, sovelletaanko kyseistä säännöstä myös Zollamt Salzburgin tekemän päätöksen kaltaisiin toimiin, joilla ei ainoastaan määrätä seuraamuksia vaan myös vaaditaan perusteettomasti saaduiksi katsottujen summien palauttamista.

41. Tähän kysymykseen Handlbauer vastaa kieltävästi, koska sen mukaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohta koskee ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Säännöksessä siis asetetaan määräaika, jonka kuluessa tämänkaltaisia toimia seuraamuksina yhteisön oikeuteen kohdistuvista väärinkäytöksistä voidaan määrätä.

42. Komission vastaus kysymykseen on erilainen, mutta niin ikään kieltävä, sillä komission mukaan kyseessä oleva määräaika koskee hallinnollisia toimia: ei kuitenkaan kaikkia, vaan ainoastaan sellaisia, joista voi seurata asetuksen N:o 2988/95 5 artiklassa tarkoitettu seuraamus. Sitä ei näin ollen sovellettaisi mainitun asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuihin toimiin, kuten perusteettomasti saadun taloudellisen etuuden takaisin perimiseen. Tämä johtuu komission mukaan siitä, että säännökset, joissa säädetään tällaisia toimia koskevista vanhentumisajoista, ovat luonteeltaan erilaisia: niiden mukaan määräaika alkaa perusteettomasti saadun summan myöntämisestä eikä, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa, väärinkäytöksestä: lisäksi toisin kuin kyseessä olevassa säännöksessä, niissä ei tehdä minkäänlaista eroa toimia koskevan määräajan ja seuraamusten täytäntöönpanon määräajan välille.

43. Mielestäni ennakkoratkaisukysymyksen esittäneen tuomioistuimen välipäätöksen lähtökohtana oleva näkemys on oikea, ja edellä esitetyt näkemykset on hylättävä.

44. Tämä koskee erityisesti Handlbauerin näkemystä, jonka mukaan mainitussa säännöksessä asetetaan määräaika yhteisön oikeuteen kohdistuvien väärinkäytösten rikosoikeudellisille seuraamuksille. Tältä osin tyydyn toteamaan — ottamatta kantaa yhteisön toimivaltaan rikosoikeudellisia asioita koskevien määräaikojen asettamisessa —, että asetuksessa N:o 2988/95 annetaan "yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä *hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista*" [20] (1 artiklan 1 kohta). Lisäksi asetusta "sovelletaan rajoittamatta jäsenvaltioiden rikosoikeuden soveltamista" (johdanto-osan kahdestoista perustelukappale).

20 — Kursivointi tässä.

45. Mainitulla asetuksella pyritään siis säätelemään myös vanhentumisajan osalta niitä luonteeltaan hallinnollisia toimia ja seuraamuksia, joita toimivaltaiset viranomaiset asettavat yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien käytäntöjen yhteydessä. Jos nämä väärinkäytökset täyttävät myös kansallisissa rikosoikeudellisissa säännöksissä asetetut rikoksen tunnusmerkit, niitä koskevien seuraamusmenettelyjen määräaikoihin sovelletaan näin ollen yksinomaan jäsenvaltioiden asiaa koskevia säännöksiä, joiden soveltamista, kuten edellä juuri todettiin, mainittu asetus ei rajoita.

46. Mielestäni on kuitenkin hylättävä myös komission näkemys, jonka mukaan vanhentumisaika koskisi ainoastaan toimia, joista voi seurata 5 artiklassa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus, eikä asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa tarkoitettuja perusteettomasti saadun etuuden takaisin perimiseen liittyviä toimia.

47. Tältä osin muistutan, että mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa määritellään toimia koskeva vanhentumisaika, joka alkaa kulua "tarkoitetusta väärinkäytöksestä". Muistutan myös, että 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti 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, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia".

48. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo asiassa Peix antamassaan tuomiossa todennut seuraavaa: "Koska toisin ei ole mainittu, on syytä katsoa, että väärinkäytöksen käsite, joka on asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa määritelty viittaamalla saman asetuksen 1 artiklassa tuolle käsitteelle annettuun laajaan merkitykseen, kattaa yhtä lailla tahalliset tai huolimattomuudesta johtuvat väärinkäytökset, joista molemmista voi asetuksen 5 artiklan mukaan seurata hallinnollisia seuraamuksia, kuin väärinkäytökset, jotka oikeuttavat ainoastaan asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuihin hallinnollisiin toimenpiteisiin ryhtymisen." [21] Ensimmäisen asteen tuomioistuin täsmensi myös, että tämän seurauksena riippumatta siitä, luokitellaanko toimivaltaisen viranomaisen toteuttama toimi puhtaasti "hallinnolliseksi seuraamukseksi" vai "hallinnolliseksi toimenpiteeksi", väärinkäytöksiin voidaan joka tapauksessa soveltaa mainitun asetuksen 3 artiklaa.

49. Kuten Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat aivan oikein huomauttaneet, tämä ratkaisu on yhdenmukainen asetuksen N:o 2988/95 tarkoituksen

21 — Asia T-125 01, Peix v. komissio, tuomio 13.5.2003, (Kok. 2003, s. II-865, 79 kohta).

kanssa, joka on antaa yleinen säännöstö, jonka avulla on mahdollista torjua tehokkaasti "yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla" (1 artikla ja johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale). Tämän tulkinnan mukaan kaikilla aloilla sovelletaan yleistä neljän vuoden määräaikaa perusteettomasti maksettujen summien takaisinperinnässä. Komission tulkintaa sovellettaessa taas niillä aloilla, joilla ei ole asetettu erityistä määräaikaa, yhteisön etujen suojaaminen näiden summien takaisinperinnässä jäisi yksittäisten jäsenvaltioiden harkintavaltaan, jotka voisivat, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa, soveltaa lyhyempiä määräaikoja.

50. Komissio väittää kuitenkin myös, että ehdotetun tulkinnan osoittaa vääräksi se, että kyseessä olevassa säännöksessä vanhentumisaika alkaa väärinkäytöksen tapahtumispäivästä eikä siitä täsmällisemmästä ajankohdasta, joka liittyy tuen myöntämiseen taloudelliselle toimijalle.

51. Tämä väite ei minusta ole relevantti, koska tarkemmin katsoen asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohta mahdollistaa vanhentumisajan alkamispäivän määrittelemisen myös perusteettomasti myönnetyn summan takaisinperimisen osalta. Tässä tapauksessa, kuten voidaan päätellä mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa annetun väärinkäytöksen määritelmästä, se on tosiasiassa sama kuin se päivä, jolloin taloudellinen toimija suorittaa teon tai laiminlyönnin, joka tekee saadusta summasta perusteettoman ja siten yhteisön taloudellisten etujen vastaisen.

52. Tämä tulkinta ei näytä olevan ristiriidassa senkään seikan kanssa, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetään *menettelyjen* vanhentumisajasta ja 2 kohdassa *seuraamusten* täytäntöönpanon vanhentumisajasta. Päinvastoin, minusta se, että ensin mainitussa säännöksessä on käytetty laajempaa ja yleisempää ilmaisua kuin "seuraamus", näyttää vahvistavan, että tämän säännöksen soveltamisala on laajempi kuin seuraavan. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vanhentumisaika ei siis koske pelkkiä seuraamuksia, vaan yleisemmin kaikkia menettelyjä, joita asetuksen nojalla voidaan toteuttaa seuraamuksina yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavista käytännöistä.

53. Edellä selostetuista syistä katson siis, että Zollamt Salzburgin tekemän päätöksen kaltaiseen päätökseen on sovellettava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vanhentumisaikaa.

54. Kun tämä on tullut todetuksi, voidaan siirtyä analysoimaan yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä kyseisen säännöksen välittömästä sovellettavuudesta ja siihen sisältyvästä vanhentumisajan keskeyttävän toimen käsitteestä.

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

Asianosaisten lausumat

55. Handlbauer katsoo, että asetus N:o 2988/95 ei ole välittömästi sovellettavissa taloudellisiin toimijoihin. Se koskee ainoastaan sellaisen "yhteisen oikeudellisen kehyksen luomista kaikille yhteisöjen politiikan kattamille aloille", jota yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden on noudatettava antaessaan uusia alakohtaisia säännöstöjä yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi.

56. Tämän tulkinnan mukaan 3 artiklan 1 kohta on siis ei-pakottava säännös, jolla ei ole välittömiä vaikutuksia. Näin ollen sillä ei ole etusijaa ennen asetuksen N:o 2988/95 voimaantuloa annettuihin kansallisiin säännöksiin ja yhteisön säännöksiin nähden. Käsiteltävänä olevaan tapaukseen ei siis sovelleta säännöksen mukaista neljän vuoden määräaikaa, joka voidaan keskeyttää, vaan kolmen vuoden vanhentumisaikaa, joka perustuu AEG:n 1 §:n 5 momentin viittaukseen ZollR-DG:n 74 §:n 2 momenttiin ja yhteisön tullikoodeksin 221 artiklan 3 kohtaan.

57. Handlbauerin mukaan tämän päätelmän vahvistaa jokin aika sitten asetuksessa N:o 800/1999 annettu vientitukialalla sovellettavaa vanhentumisaikaa koskevä säännös. Myös tämän asetuksen 52 artiklan 4 kohdassa nimittäin säädetään neljän vuoden vanhentumisajasta. Handlbauer huomauttaa, että jos asetuksessa N:o 2988/95 asetettu vastaava neljän vuoden määräaika olisi ollut välittömästi sovellettavissa, uuden säännöksen antaminen ei olisi ollut tarpeellista ja mielekästä.

58. Itävallan hallituksen ja komission päätelmät taas ovat aivan päinvastaisia. Niiden näkemys nimittäin on, että asetusta N:o 2988/95 "sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa" (EY 249 artiklan 2 kohta ja asetuksen N:o 2988/95 11 artiklan 2 kohta). Näin ollen siinä asetetut vanhentumisaikaa koskevat säännökset saavat etusijan kansallisiin säännöksiin nähden, jos nämä ovat niiden kanssa ristiriitaisia.

59. Itävallan hallitus ja komissio muistuttavat tässä yhteydessä, että mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa annetaan ainoastaan yhteisöjen toimielimille oikeus säätää alakohtaisissa säännöstöissä neljää vuotta lyhemmistä vanhentumisajoista. Jäsenvaltiot sitä vastoin voivat kyseisen säännöksen 3 kohdan nojalla soveltaa ainoastaan tätä pidempiä määräaikoja. Itävallan hallitus täsmentää, että tästä syystä käsiteltävässä

tapauksessa ei voida soveltaa tullilainsäädännön osalta voimassa olevaa ja AEG:ssä mainittua vientitukia koskevaa kolmen vuoden määräaikaa.

Arviointi

60. Omasta puolestani muistutan ennen muuta, että kuten hyvin tiedetään, EY 249 artiklan 2 kohdan mukaisesti asetus "pätee yleisesti" ja "sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa". Asetuksilla on niiden luonteen ja yhteisön oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla "yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin". [22]

61. Yhteisöjen tuomioistuin myöntää toki, että poikkeustapauksissa asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano "voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia". [23] Näin ei kuitenkaan mielestäni ole asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan osalta. Itse asiassa siinä ei anneta jäsenvaltioille minkäänlaista harkintavaltaa neljän vuoden vanhentumisajan soveltamisessa, joten niiden ei tarvitse ryhtyä minkäänlaisiin täytäntöönpanotoimiin.

62. Siitä käy ilmi, että asetuksessa annetaan mahdollisuus säätää alakohtaisissa yhteisön säännöstöissä lyhyemmästä määräajasta, joka ei kuitenkaan saa olla kolmea vuotta *lyhyempi* (3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viimeinen lause), ja jäsenvaltiot voivat soveltaa neljää vuotta *pidempiä* määräaikoja (3 artiklan 3 kohta). Jos tätä mahdollisuutta käytetään, tarvitaan luultavasti erityisiä yhteisön tai kansallisen tason säännöksiä: muissa tapauksissa kyseessä oleva säädös on itsessään niin selkeä ja täsmällinen, että se on kansallisten viranomaisten välittömästi sovellettavissa niiden tarkastaessa, onko väärinkäytöksiä koskeviin toimenpiteisiin tai seuraamuksiin ryhdytty viipymättä.

63. Tästä syystä kansallisia säännöksiä, kuten AEG:n 1 §:n 5 momenttia (ja säännöksiä, joihin siinä viitataan), joissa asetetaan neljää vuotta *lyhyempi* määräaika ja jotka näin ollen ovat ristiriidassa mainitun asetuksen kanssa, ei pidä soveltaa, vaikka ne olisivatkin tulleet voimaan ennen asetusta.

64. Tästä huolimatta totean, että minusta näyttää selvältä, että kaikkien kansallisten viranomaisten, myös tulliviranomaisten, on noudatettava kyseistä neljän vuoden määräaikaa kaikilla yhteisön oikeuden aloilla,

22 — Ks. asia C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-103, 26 kohta). Ks. myös asia 93/71, Lonesio, tuomio 17.5.1972 (Kok. 1972, s. 287, Kok. Ep. II, s. 1, 5 kohta).

23 — Em. asia Azienda Agricola Monte Arcosu, tuomion 26 kohta.

muun muassa käsiteltävän asian kannalta merkitykselliselle alalla eli maataloustuotteiden vientitukien alalla.

65. Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassahan annetaan "yleinen säännöstö", jonka tarkoituksena on nimenomaan "torjua yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet *kaikilla aloilla*" [24] (johdanto-osan kolmas perustelukappale). Sitä on siis sovellettava kaikilla yhteisön politiikkojen aloilla. Sen yleisestä soveltamisesta voidaan poiketa ainoastaan silloin, jos jollakin alalla on annettu erityissäännöstö, jossa kyseisten etujen suojaamisen keinot on asetuksessa asetettujen rajojen puitteissa sovitettu vastaamaan sääntelyn kohteena olevan alan erityistarpeita, eli on olemassa alakohtainen yhteisön säännöstö, jossa on asetettu lyhyempi määräaika, tai kansallinen säännöstö, jossa on asetettu pidempi määräaika.

66. Käsiteltävänä olevan asian tapahtumien aikaan maataloustuotteiden vientitukien alalla ei ollut mitään erityissäännöstöä perusteettomasti maksettujen summien takaisinmaksamisen vanhentumisajasta. Vanhentumisaika asetettiin vasta myöhemmin asetuksen N:o 800/1999 52 artiklan 4 kohdan 1 kappaleen b alakohdassa, mutta kuten on todettu, sitä ei voida soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan.

24 — Kursivointi tässä.

67. Toisin kuin Handlbauerin väite antaa ymmärtää, kyseisellä säännöksellä ei nimittäin panna täytäntöön asetuksen N:o 2988/95 3 artiklaa, joka ei sen mukaan ole välittömästi sovellettavissa. Sen sijaan siinä asetetaan kyseistä erikoisalaa koskeva vanhentumisaika, jolla siis on etusija yleiseen vanhentumisaikaan nähden, mutta vain tapauksissa, joihin se on ajallisesti sovellettavissa.

68. Totean siis tämän asian osalta, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohta on välittömästi sovellettavissa jäsenvaltioissa. Erityisesti siinä asetettu neljän vuoden vanhentumisaika on välittömästi jäsenvaltioiden viranomaisten, myös tulliviranomaisten, sovellettavissa kaikilla yhteisön politiikan aloilla, paitsi jos alakohtaisessa yhteisön säännöstössä on säädetty lyhyemmästä määräajasta (joka ei kuitenkaan saa olla kolmea vuotta lyhyempi) tai jos kansallisessa säännöstössä on säädetty pidemmästä määräajasta.

3. Vanhentumisajan keskeyttävän toimen käsite

69. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta, onko käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvässä tar-

kastusta koskevassa ilmoituksessa kyse sellaisesta väärinkäytökseen liittyvästä tutkinta- tai menettelytoimesta, joka keskeyttää asetuksen N:o 2899/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun vanhentumisajan.

70. Tässä yhteydessä on muistutettava lyhyesti, että asetuksessa N:o 4045/89 asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus laatia ja toteuttaa vuosittain tarkastusohjelmia, joiden puitteissa tarkastetaan yrityksiä, jotka harjoittavat EMOTR:n tukiosaston rahoitusjärjestelmään kuuluvia toimenpiteitä. Asetuksen 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava tarkastettavien yritysten valinnassa huomioon yritysten taloudellinen merkitys EMOTR:n rahoitusjärjestelmässä sekä muut riskitekijät.

71. Itävallan tulliviranomaiset ovat ottaneet tarkastussuunnitelmiensa laatimisessa sovellettavissa perusteissa erityisesti huomioon taloudellisten toimijoiden harjoittamien väärinkäytösten yleisyyden. Tämän perusteen nojalla ne päättivät luokitella Handlbauerin niiden yritysten joukkoon, joiden vuoden 1996 viennit tarkastettiin, sillä kyseisen yrityksen kohdalla väärinkäytöksiä oli havaittu jo edellisen vuoden vienneissä. Viranomaiset lähettivät 20.12.1999 Handlbauerille ilmoituksen, jonka mukaan yrityksen kaikki vuonna 1996 tapahtuneet viennit naudanja sianlihan markkinajärjestelyn osalta tarkastettaisiin.

72. Lähtökohtien ollessa nämä muistutan, että Handlbauerin vastaus tarkasteltavana olevaan ennakkoratkaisukysymykseen on kieltävä. Se väittää erityisesti, että vanhentumisaika voidaan keskeyttää ainoastaan toimivaltaisten viranomaisten määrättyä väärinkäytöstä koskevien toimien seurauksena. Tällaista vaikutusta sen sijaan ei olisi sellaiseen asetukseen N:o 4045/89 perustuvaan tarkastukseen liittyvällä ilmoituksella tai täytäntöönpanolla, joka koskee yleisesti toiminnanharjoittajan tiettynä ajanjaksona harjoittamia vientitoimia.

73. Itävallan hallitus puolestaan ei ota kantaa siihen, voiko Handlbauerille annettu ilmoitus keskeyttää vanhentumisajan. Se korostaa sen sijaan, että käsiteltävässä tapauksessa Handlbaueriin kohdistuneen tarkastuksen täytäntöönpano olisi joka tapauksessa keskeyttänyt vanhentumisajan. Itävallan hallituksen mukaan ei siis ollut lainkaan merkityksellistä, että yritys valittiin tarkastettavaksi asetuksen N:o 4045/89 mukaisesti toteutetun riskejä koskevan analyysin perusteella. Ratkaisevaa sen sijaan on se, että toimivaltainen viranomainen ilmoitti tarkastuksesta asianosaiselle yritykselle ja suoritti tarkastuksen.

74. Komission näkemys taas on, että pelkkä ilmoitus asetuksen N:o 4045/89 mukaista tarkastusta koskevasta päätöksestä on toimi, joka keskeyttää vanhentumisajan. Se huomauttaa erityisesti, että asetuksen N:o

2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan tällainen vaikutus olisi kaikilla tutkintatoimilla, jotka toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi. Tässä säännöksessä ei edellytetä, että tutkintatoimi koskee määrättyä väärinkäytöstä. Komissio huomauttaa lisäksi, että yhteyttä määrättyyn väärinkäytökseen ei voida koskaan osoittaa etukäteen tarkastusta koskevan ilmoituksen hetkellä, vaan se todetaan aina jälkikäteen tarkastuksen suorittamisen jälkeen.

75. Totean heti, etten hyväksy komission tulkintaa.

76. Etenkään en katso voivani yhtyä väitteeseen, jonka mukaan Handlbauerille annetun ilmoituksen kaltainen ilmoitus, joka ei ole väärinkäytökseen liittyvä menettelytoimi, olisi kuitenkin sellainen tutkintatoimi, joka voi keskeyttää vanhentumisajan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla.

77. Minusta vaikuttaa varsin kyseenalaiselta, että toimea, jossa ainoastaan annetaan yleinen ennakkoilmoitus tarkastuksesta, joka koskee kaikkia edellisen vuoden aikana tapahtuneita vientejä useamman markkinajärjestelyn osalta, voitaisiin pitää varsinaisena tutkintatoimena.

78. Mielestäni tätä epäilystä tukee ennen muuta samaisen asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta, jonka mukaan vanhentumisajan keskeyttävän toimen on oltava selkeästi ja yksiselitteisesti määritelty, sillä sen on liityttävä *määrättyyn väärinkäytökseen*. Komission päinvastaisesta kannasta huolimatta katson Handlbauerin olevan oikeassa sen väittäessä, että kyseisen säännöksen muotoilu antaa ymmärtää, että vanhentumisaika keskeytyy ainoastaan, jos asianomaiselle henkilölle tiedoksi annettu tutkinta- tai menettelytoimi liittyy yhteen tai useampaan *määrättyyn väärinkäytökseen*.

79. Tätä tulkintaa tukevat lisäksi lähes kaikki tarkasteltavana olevan säännöksen kieliversiot, joiden perusteella on selvää, että vanhentumisajan keskeyttävän toimen on oltava sellaisen tutkimus tai menettely, joka liittyy "*väärinkäytökseen*". Tutkintatoimikaan ei siis saa kohdistua erotuksetta kaikkiin väärinkäytöksiin, vaan sen on liityttävä määrättyyn väärinkäytökseen. [25]

25 — Tämä tulkinta ei käy selvästi ilmi asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan italian- ja saksankielisistä versioista, mutta se käy ilmi suurimmasta osasta säännöksen kieliversioita. Tältä osin erityisen selkeitä ovat säännöksen ranskan-, englannin- ja espanjankieliset versiot, joissa käytetään seuraavia muotoja: "acte — — visant à l'instruction ou à la poursuite de *l'irrégularité*" (kursivointi tässä); "act — — relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*" (kursivointi tässä); "acto — — destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*" (kursivointi tässä). Katso myös suomen-, kreikan-, hollannin- ja ruotsinkieliset versiot.

80. Tämä tulkinta näyttää lisäksi saavan lisätukea, kun 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä ja kolmatta alakohtaa tarkastellaan yhdessä. Ensimmäisessä alakohdassa säädetään nimittäin, että vanhentumisaika on "neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa *tarkoitetusta väärinkäytöksestä*[26]." Kolmannessa alakohdassa määritellään, että vanhentumisajan keskeyttää *"väärinkäytökseen"*[26] liittyvän tutkimuksen tai menettelyn vireilletulo.

81. Näkemykseni on, että käyttäessään ilmaisua "väärinkäytös" (yksikössä ja määräisessä muodossa) todellisen vanhentumisajan alkamisen määrittelyssä ja vanhentumisajan keskeyttävän toimen käsitteen määrittelyssä yhteisön lainsäätäjä on halunnut korostaa sitä, että jos toimivaltaisen viranomaisen toimi liittyy *yleisiin väärinkäytöksiin*, se ei voi keskeyttää vanhentumisaikaa. Tästä seuraa, ettei vanhentumisajan keskeyttävä toimi voi olla yleinen ennakkoilmoitus tarkastuksesta, joka koskee yleisesti kaikkia mahdollisia väärinkäytöksiä: sen sijaan se on määriteltävä toimeksi, joka on *kyseistä määrättyä väärinkäytöstä* koskeva tutkimus tai menettely. Olipa kyseessä tarkastusta koskeva ilmoitus tai tällaisen tarkastuksen seurauksena toteutettava toimi, olennaista on, että on selvää, että kyseinen viranomainen epäilee juuri tuon määrätyn käytöksen laillisuutta.

82. Kaikissa muissa tulkinnoissa on mielestäni lisäksi se vaara, että ne ovat ristiriidassa kaikkia vanhentumisaikoja koskevan oikeusvarmuuden takaamisen vaatimuksen kanssa.[27]

83. Katsonkin, että sellainen vanhentumisaika, jonka voisi keskeyttää sellaisella hallinnollisella toimella kuin Handlbauerille toimitettu ilmoitus, joka koskee erotuksetta kaikkia yrityksen melko pitkänä ajanjaksona toteuttamia vientejä, ei täyttäisi tätä vaatimusta. Tällainen toimi saattaisi uuden tarkastelun piiriin seuraavan neljän vuoden ajaksi kaikki kyseisen ajanjakson aikana toteutetut yksittäiset viennit: tästä olisi toiminnanharjoittajille vakavaa haittaa, sillä niiden olisi erittäin vaikeaa suunnitella yhteisön tukien piiriin kuuluvaa toimintaa, eli juuri sellaista toimintaa, jota tällaisten tukien myöntämisellä on tarkoitus helpottaa.

26 — Kursivointi tässä.

27 — Ks. asia 41/69, ACF Chemiefarma v. komissio, tuomio 15.7.1970 (Kok. 1970, s. 663, Kok. Ep. I, s. 455, 19 kohta); asia T-26/89, De Compte v. parlamentti, tuomio 17.10.1991 (Kok. 1991, s. II-781, 68 kohta), yhdistetyt asiat T-126/96 ja T-127/96, BFM ja EFIM v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3437, 67 kohta); em. asia Peix v. komissio, tuomion 74 kohta; ja asia T-137/01, Neuss v. komissio, tuomio 17.9.2003 (Kok. 2003, s. II-3103, 123 kohta).

84. Jos taas lähtökohdaksi otetaan tässä esittämäni näkemys, yksityisillä on mahdollisuus tietää, mitkä niiden tiettynä ajanjaksona toteuttamat viennit katsotaan loppuun käsitellyiksi ja minkä vientien kohdalla taas, sen jälkeen kun ne on *erikseen yksilöity mahdollisiksi väärinkäytöstapauksiksi*, viranomaiset saattavat vaatia maksujen palauttamista tai määrätä seuraamuksia. Uuden vanhentumisajan alkamiseen liittyvä oikeudellinen epävarmuus rajoittuisi näin määrättyihin yksittäisiin vienteihin.

85. Arvelisin, ettei tämä ratkaisu vaadi toimivaltaisilta viranomaisilta kohtuuttomia ponnistuksia. Uuden vanhentumisajan aloittaminenhan ei edellytä, että viranomaiset toteavat väärinkäytöksen tapahtuneen. Riittää, että viranomaiset yksilöivät asianosaiselle henkilölle annettavassa ilmoituksessa täsmällisesti kyseessä olevan väärinkäytöksen, toisin sanoen saattavat toiminnanharjoittajan tietoon epäilyksensä sen määrätyn käytöksen laillisuudesta.

86. Kyseisessä tapauksessa Handlbauerille toimitettu ilmoitus asetuksen N:o 4045/89 mukaista tarkastusta koskevasta päätöksestä koski erotuksetta kaikkia yrityksen vuonna 1996 toteuttamia vientejä naudan- ja sianlihan markkinajärjestelyjen osalta. Tässä muodossa sen perusteella ei mielestäni edellä eritellyistä syistä voida keskeyttää vientitukien takaisinperimisen vanhentumisaikaa, joka oli 24 syyskuuta kyseisenä vuonna.

87. Tämän todettuani minun on kuitenkin korostettava, että kuten ennakkoratkaisupyynnön lähettäneen tuomioistuimen välipäätöksestä käy ilmi, tarkastuksessa, josta ilmoitettiin 20.12.1999 ja "joka suoritettiin vuonna 2000 — — havaittiin, että *useissa*[28] lihan vienneissä ei voitu todistaa vaadittavaa tavaran yhteisöalkuperää". Vaikuttaa siis siltä, että tarkastus toteutettiin ilmoituksen jälkeen ja että sen yhteydessä Handlbauerin todettiin syyllistyneen useisiin *määrättyihin väärinkäytöksiin*, joiden joukkoon myös nyt käsiteltävä tapaus kuuluu.

88. Näin ollen, vaikka tarkasteltavana oleva ilmoitus ei ole sellainen toimi, joka voi keskeyttää 24.9.1996 myönnetyn vientituen takaisinperimisen vanhentumisajan, tällainen vaikutus voi olla kyseisessä tarkastuksessa havaituilla väärinkäytöksillä. Tuolloinhan Itävallan viranomaiset suorittivat myös kyseistä määrättyä väärinkäytöstä koskevan tarkastustoimen, jonka perusteella tehtiin päätös 20.1.2001. On kuitenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävä arvioida ja todeta,

28 — Kursivointi tässä.

ilmaisiko toimivaltainen viranomainen tarkastuksen yhteydessä ja myös sen jälkeen epäilevänsä kyseisen vientituen myöntämisen laillisuutta.

89. Edellä mainituista syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Unabhängiger Finanzsenatille, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua määrättyä väärinkäytöstä koskevan seuraamusmenettelyn vanhentumisaikaa ei keskeytä ilmoitus sellaisesta tarkastuksesta, jota koskeva asetuksen N:o 4045/89 mukainen päätös perustuu väärinkäytöksen riskiin ja erityisesti yhteisöjen taloudellisten etujen vastaisten toimien yleisyyteen, silloin kun tämä ilmoitus koskee erotuksetta kaikkia vientejä, jotka taloudellinen toimija on toteuttanut useamman yhteisen markkinajärjestelyn osalta melko pitkän ajanjakson kuluessa. Vanhentumisajan keskeytyminen edellyttää, että asianosaisen henkilön tiedoksi annetussa toimessa yksilöidään täsmällisesti yksi tai useampi määrätty väärinkäytös.

V Ratkaisuehdotus

90. Edellä mainittujen perustelujen nojalla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa Unabhängiger Finanzsenatille seuraavan vastauksen:

1) Käsiteltävässä tapauksessa tehdyn kaltaiseen päätökseen, jossa määrätään perusteettomaksi katsotun maksun takaisinperinnästä ja seuraamuksesta, sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohtaa.

2) Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohta on välittömästi sovellettavissa jäsenvaltioissa. Erityisesti siinä asetettu neljän vuoden vanhentumisaika on välittömästi jäsenvaltioiden viranomaisten, myös tulliviranomaisten, sovellettavissa kaikilla yhteisön politiikan aloilla, paitsi jos alakohtaisessa yhteisön säännöstössä on säädetty lyhyemmästä määräajasta (joka ei kuitenkaan saa olla kolmea vuotta lyhyempi) tai jos kansallisessa säännöstössä on säädetty pidemmästä määräajasta.

3) Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua määrättyyn väärinkäytökseen liittyvien toimien vanhentumisaikaa ei keskeytä ilmoitus sellaisesta tarkastuksesta, jota koskeva asetuksen N:o 4045/89 mukainen päätös perustuu väärinkäytöksen riskiin ja erityisesti yhteisöjen taloudellisten etujen vastaisten toimien yleisyyteen, silloin kun tämä ilmoitus koskee erotuksetta kaikkia vientejä, jotka taloudellinen toimija on toteuttanut useamman yhteisen markkinajärjestelyn osalta melko pitkän ajanjakson kuluessa. Vanhentumisajan keskeytyminen edellyttää, että asianosaisen henkilön tiedoksi annetussa toimessa yksilöidään täsmällisesti yksi tai useampi määrätty väärinkäytös.