JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
16 päivänä toukokuuta 2000 *

I Johdanto ja pääasia

1. Bundesfinanzhof on saattanut yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltäväksi tämän ennakkoratkaisupyynnön. Se esittää kaksi kysymystä, jotka koskevat maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 29 päivänä marraskuuta 1979 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 2730/79 [1] 10 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan 2—6 kohdan tulkintaa.

2. Kansallisen tuomioistuimen käsittelemässä riita-asiassa ovat asianosaisina Emsland-Stärke GmbH (jäljempänä Emsland-Stärke) ja Hauptzollamt Hamburg-Jonas (jäljempänä HZA). Asia koskee Emsland-Stärken oikeutta vientitukiin sen vietyä tärkkelyksestä valmistettuja tuotteita Sveitsiin vuoden 1987 huhtikuusta saman vuoden kesäkuuhun. Jo myönnettyjä vientitukia vaadittiin takaisin maksettaviksi, koska lähetykset oli kuljetettu sellaisenaan ja samoilla kuljetusvälineillä toisaalta Saksan liittotasavaltaan ja toisaalta Italiaan.

3. Näin ollen on erotettavissa kaksi erilaista vientitointa, jotka muodostuvat useista lähetyksistä seuraavasti:

Ensinnäkin Emsland-Stärke vei vuonna 1987 huhtikuusta kesäkuuhun useita lähetyksiä "Emes E" -nimistä (markkinajärjestelyn tavaralistanumero 3906 90 2300) perunatärkkelyksestä valmistettua tuotetta Sveitsiin. Tavaran vastaanottajiksi ilmoitettiin Luzernissa samassa osoitteessa sijainneet yritykset FUGA AG tai LUKOWA AG, joiden johtajina ja edustajina olivat samat henkilöt. Laskun vastaanottajana oli aina LUKOWA AG.

"Emes E" -merkinnällä varustetut vientilähetykset kuljetettiin välittömästi sen jälkeen, kun ne oli saatettu kulutukseen Sveitsissä, LUKOWA AG:n toimesta uudestaan yhteisön ulkoisessa passitusmenettelyssä sellaisenaan ja samoilla kuljetusvälineillä takaisin Saksan liittotasavaltaan, missä tavaroiden vastaanottajalta kannettiin asiaan kuuluvat tuontimaksut ja tavarat saatettiin kulutukseen.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — EYVL L 317, s. 1.

Toiseksi Emsland-Stärke vei vuoden 1987 touko- ja kesäkuussa useita tavaralähetyksiä "Emsize W 2" -nimistä vehnätärkkelyksestä valmistettua tuotetta (markkinajärjestelyn tavaralistanumero 3812 11 0000) Sveitsiin. Näidenkin tavaroiden vastaanottajana oli FUGA AG tai LUKOWA AG. Kysymyksessä olevat vientierät lähetettiin edelleen välittömästi sen jälkeen, kun ne oli saatettu kulutukseen Sveitsissä, FUGA AG:n toimesta uudestaan yhteisön ulkoisessa passitusmenettelyssä sellaisenaan ja samoilla kuljetusvälineillä Italiaan ja asiaan kuuluvien maksujen kantamisen jälkeen ne saatettiin siellä kulutukseen. Kuljetuksen tehtäväkseen saanut huolintaliike laskutti FUGA AG:tä tavaroiden kuljetuksesta suoraan lähtöpaikasta Saksasta määräpaikkaan Italiaan.

Näissä olosuhteissa tapahtuneiden tavaralähetysten osalta HZA peruutti 16.5.1991 ja 22.6.1992 tekemillään päätöksillä kyseiset vientitukipäätöksensä ja vaati palauttamaan myönnetyt vientituet suuruudeltaan yhteensä 66 722,89 DM ja 253 456,69 DM.

Näistä peruuttamispäätöksistä tehtyjä oikaisupyyntöjä ei hyväksytty. Sittemmin Finanzgerichtissä nostettu kanne hylättiin. Pääasian oikeudenkäynti on tällä hetkellä vireillä valitusta käsittelevässä Bundesfinanzhofissa.

II Vientitukia koskevat oikeussäännöt

4. Vientituen myöntämisen edellytykset oli säännelty tapahtuma-aikaan maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annetulla asetuksella N:o 2730/79, * sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 568/85, [2] horisontaalisissa säännöksissä.

5. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Rajoittamatta 10, 20 ja 26 artiklan säännöksiä, tuen maksaminen edellyttää todistetta siitä, että tuotteet, joiden vientiä koskevat tullimuodollisuudet on täytetty, ovat viimeistään 60 päivän kuluessa näiden muodollisuuksien täyttämisestä:

— saapuneet sellaisinaan 5 artiklassa tarkoitettuun määränpäähän,

tai

* Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

2 — Komission asetus N:o 568/85, jolla on muutettu 10. kerran asetusta N:o 2730/79 (EYVL L 65, s. 5); artiklaviittaukset ilman lisämerkintää ovat viittauksia tähän asetukseen.

— muussa tapauksessa toimitettu sellaisinaan pois yhteisön maantieteelliseltä alueelta."

Jäljempänä 20 artiklan 2—6 kohdan säännöksiä sovelletaan edellä olevassa alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

6. Asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat lisäksi vaatia lisätodisteita, jotka vakuuttavat toimivaltaiset viranomaiset siitä, että tuote on tosiasiallisesti saatettu markkinoille sellaisenaan tuontimaana olevassa kolmannessa maassa."

"Vaihtelevan tai vaihtelemattoman tuen maksaminen edellyttää tuotteen yhteisön maantieteelliseltä alueelta viennin lisäksi, että tuote, jollei se ole tuhoutunut kuljetuksen aikana ylivoimaisen esteen vuoksi, on tuotu kolmanteen maahan tai tarvittaessa tiettyyn kolmanteen maahan 31 artiklassa tarkoitetussa määräajassa:

7. Asetuksen 20 artiklan 2—6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"2. Tuotetta pidetään tuotuna, kun kulutukseen saattamista koskevat tullimuodollisuudet kolmannessa maassa on täytetty.

a) kun tuotteen tosiasiallisesta määräpaikasta on vakavia epäilyksiä,

3. Kulutukseen saattamista koskevien tullimuodollisuuksien täyttyminen todistetaan esittämällä:

tai

b) kun tuote voidaan jälleentuoda yhteisöön, koska vietyyn tuotteeseen sovellettava tuki ja vastaavaan tuotteeseen sovellettavat tuontitullit ovat erisuuruisia vientiä koskevien tullimuodollisuuksien täyttämispäivänä.

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

tai

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

tai

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

4. Jos mitään 3 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa ei kuitenkaan voida esittää viejästä riippumattomista syistä tai jos niitä pidetään riittämättöminä, todistetta kulutukseen saattamista koskevien tullimuodollisuuksien täyttymisestä voidaan pitää esitettynä, kun esitetään vähintään yksi seuraavista asiakirjoista:

a)—g) — —

5. Lisäksi viejän on esitettävä kaikissa tapauksissa kuljetusasiakirjan jäljennös tai valokopio.

6. — — "

8. Vientituen maksamisen edellytykset vaihtelevat sen mukaan onko kysymyksessä vaihtelemattomien vai vaihtelevien tukimaksujen [3] mukainen vientituki. Vaihtelemattomien tukimaksujen mukaisen vientituen maksaminen edellyttää, paitsi epäiltäessä kyseisen tuotteen saapumista määräpaikkaansa, vain todistetta siitä, että tuote, jota koskevat tullimuodollisuudet on suoritettu, on toimitettu sellaisenaan 60 päivän kuluessa tullimuodollisuuksien suorittamisesta yhteisön tullialueelta (9 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta). Sitä vastoin vaihtelevien tukimaksujen mukaisen vientituen osalta on esitettävä aina todiste siitä, että tuote on tuotu kolmanteen maahan tai johonkin kolmanteen maahan, jolle tuki on säädetty (20 artiklan 1 kohta).

9. Säännökset siitä, kuinka todistetaan, että kyseinen tuote on tuotu kolmanteen

3 — Vaihtelevalla tuella tarkoitetaan tuotteiden määräpaikan mukaan vaihtelevia tukimaksuja (ks. 20 artiklan 1 kohta). Sitä vastoin vaihtelemattomat tukimaksut eivät vaihtele tuotteiden määräpaikan mukaan. Käsillä olevassa oikeusriidassa on kysymys vaihtelemattoman tuen tapauksista.

maahan, sisältyvät sekä vaihtelemattomien että vaihtelevien tukimaksujen mukaisen tuen osalta 20 artiklan 2—6 kohtaan. Vaihtelevaa tukea koskevat säännökset ilmenevät suoraan näistä säännöksistä, vaihtelemattoman tuen osalta viitataan 10 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan.

10. Tuotetta pidetään 20 artiklan 2 kohdan mukaan maahantuotuna, kun kulutukseen saattamista koskevat tullimuodollisuudet asianomaisessa kolmannessa maassa on suoritettu. Tullimuodollisuuksien suorittaminen todistetaan esittämällä asianmukainen tulliasiakirja (tarvittaessa oikeaksi todistettu jäljennös tai valokopio) tai tulliselvitystodistus (20 artiklan 3 kohta).

III Ennakkoratkaisupyyntö

11. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt Bundesfinanzhof katsoo, että riitatapauksessa on esitettävä aina tulliselvitystodistus. Myöskin esillä olevista kuljetusasiakirjoista on ilmennyt, että tuotteet on aina viety fyysisesti asianomaiseen kolmanteen maahan (Sveitsi) sieltä tosin välittömästi edelleen lähettäen.

12. Kansallinen tuomioistuin viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön asioissa 89/83 ja C-27/92,[4] joiden mukaan tullimuodollisuuksien suorittaminen on vain kumottavissa oleva indisio siitä, että kysymyksessä oleva tuote on todella saapunut määräpaikkaansa. Asian 89/83 tapauksessa ei ollut esitetty mitään tulliasiakirjaa ja asianomaisen maan olosuhteet olivat antaneet aiheen olettaa, etteivät muut esitetyt asiakirjat kiistattomasti todistaneet kysymyksessä olevan tuotteen tuontia kyseiseen määrämaahan. Asiassa C-27/92 tulliselvitystodistus oli tosin ollut olemassa, mutta ilman päiväystä, ja muista seikoista ilmeni, että tavaroiden jälleenvienti oli järjestetty eläinlääkintään liittyvistä oikeudellisista syistä.

13. Esillä olevassa tapauksessa ostajan oma ratkaisu oli ollut syynä siihen, ettei tavara ollut jäänyt lopullisesti Sveitsiin. Tästä syystä nousee esiin kysymys, eikö jo yksin sen vuoksi voitaisi katsoa, ettei kolmanteen maahan tuontia koskevaa edellytystä voida pitää täytettynä. Epäilys syntyy, koska 20 artiklassa mainitaan vain tullimuodollisuuksien suorittaminen kulutukseen saattamisen edellytyksenä. Asetuksen 20 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vain silloin kun tätä tosiseikkaa ei kyetä todistamaan siihen varsinaisesti tarkoitetuilla asetuksen 20 artiklan 3 kohdan mukaisilla virallisilla asiakirjoilla, voidaan tapahtunut kulutukseen saattaminen todistaa muilla asiakirjoilla.

4 — Asia 89/83, Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Dimex, tuomio 11.7.1984 (Kok. 1984, s. 2815, 11 kohta) ja asia C-27/92, Möllmann-Fleisch, tuomio 31.3.1993, (Kok. 1993, s. I-1701).

14. Ei kuitenkaan saa unohtaa sitä, että 10 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan toisen virkkeen mukaan voidaan vaatia lisätodisteita siitä, että kysymyksessä oleva tuote on todella saatettu tuontimaana olevan kolmannen maan markkinoille. Ei ole kuitenkaan määritelty, mitä käsitteellä "tuontimaana olevan kolmannen maan markkinat" tarkemmin tarkoitetaan eikä ole yksiselitteistä, tarkoitetaanko sillä enemmän kuin kulutukseen saattamisen mahdollistamaa tavaran markkinoille saattamista. Varsinkaan ei ole konkretisoitu, mitä edellytyksiä tavaran kulutukseen saattamisen lisäksi olisi täytettävä, jotta tavaraa todella voitaisiin pitää "tuontimaana olevan kolmannen maan markkinoille" saatettuna.

15. Tuensaajien kannalta huomattava oikeudellinen epävarmuus seuraisi siitä, että tavaran saattamista kulutukseen ei pidettäisi riittävänä objektiivisesti todettavissa olevana arviointiperusteena vientituen myöntämiseen oikeuttavaksi todisteeksi tuotteen tuonnista. Viejä voisi konkreettisten arviointiperusteiden puuttuessa vain vaivoin tai ei lainkaan määrätä, mitä ehtoja ostajan on noudatettava, jottei menettäisi oikeuttaan vientitukeen.

16. Jos kolmanteen maahan sijoittautuneen ostajan liiketaloudellisessa harkinnassa, joka oli johtanut tuotteiden jälleentuontiin yhteisöön, on ollut ratkaisevana myönnetyn vientituen ja tuonnin yhteydessä yhteisöön kannettavien tuontimaksujen erisuuruisuus, niin Bundesfinanzhofin mielestä syntyy kysymys, voiko tämä olla 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan säännöksessä tarkoitetun vientituen saamisen este, niin kauan kuin komissio ei ole säätänyt 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua säännöstä. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa ei joka tapauksessa ole esitetty, että sellainen säännös olisi annettu. Sitä paitsi 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan säännöksessä on kysymys vain sellaisesta tapauksesta, jossa voidaan vaatia todisteita tuotteen tuonnista kolmanteen maahan ennen vientituen maksamista, mutta ei kuitenkaan siitä erityisestä tapauksesta, jossa tulliselvitystodistuksen esittämistä todisteeksi kulutukseen saattamisesta, mikä normaalitapauksessa osoittaa kyseisen tuotteen tuonnin asianomaiseen kolmanteen maahan, ei hyväksytä.

17. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että pelkästään jälleentuonti yhteisöön ei voi johtaa vientituen menettämiseen.

18. Jos kyseisen tuotteen saattamista kulutukseen kolmannessa maassa koskevaa todistetta ei hyväksytä esillä olevan kaltaisessa tapauksessa riittäväksi todisteeksi tavaran maahantuonnista, niin on ratkaistava, mitä lisätodisteita voidaan vaatia. Jos saattaminen kolmannen maan markkinoille voitaisiin todistaa esimerkiksi tavaran jäl-

leenmyynnillä asianomaisessa kolmannessa maassa, niin täytyisi selvittää, millä edellytyksillä sellainen todiste hyväksyttäisiin. Esillä olevassa asiassa voi kolmen lähetyksen osalta esittää kysymyksen, estääkö myyntiin kolmannessa maassa osallistuneiden yritysten läheinen taloudellinen ja henkilöllinen yhteys viejään tällaisen liiketoimen hyväksymisen todisteeksi tuonnista kolmanteen maahan.

19. Edellä esitetyn perusteella kansallinen tuomioistuin on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko asetuksen N:o 2730/79 10 artiklan 1 kohtaa yhdessä 20 artiklan 2—6 kohdan kanssa tulkittava siten, että viejä menettää oikeutensa kolmansiin maihin suuntautuvalle viennille vahvistettuun vaihtelemattomaan tukeen, kun kolmanteen maahan sijoittautuneelle ostajalle myyty tuote, jolle vientitukea on maksettu, asetetaan jälleen yhteisön ulkoiseen passitusmenettelyyn ja kuljetetaan yhteisöön välittömästi sen jälkeen, kun se on saatettu kulutukseen kyseisessä kolmannessa maassa, ja se saatetaan yhteisössä kulutukseen kantamalla tullit ja tuontimaksut ilman, että mitään sääntöjä olisi todettu rikotun?

2. Olisiko kysymykseen vastattava toisin, jos ennen tuotteen jälleentuontia yhteisöön kyseiseen kolmanteen maahan sijoittautunut ostaja myisi tuotteen niin ikään tähän maahan sijoittautuneelle yritykselle, joka on henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa ostajaan?"

20. Emsland-Stärke ja komissio osallistuivat asian käsittelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa. Asianosaisten väitteisiin ja perusteluihin palataan jäljempänä.

IV Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

Emsland-Stärke

21. Emsland-Stärke tukeutuu asetuksessa N:o 2730/79 tehtyyn erotteluun vaihtelemattomien ja vaihtelevien tukien välillä: vaihtelemattomien tukien osalta tavallisesti riittää todisteeksi se, että tavara on toimitettu pois yhteisön alueelta ja vaihtelevien

tukien osalta tuonti kolmanteen maahan on todistettava asetuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

22. Emsland-Stärke viittaa sen lisäksi siihen, että asetuksen N:o 2730/79 20 artiklan 2 kohdan mukaan tuotetta pidetään maahantuotuna silloin, "kun kulutukseen saattamista koskevat tullimuodollisuudet asianomaisessa kolmannessa maassa on täytetty". Objektiivisesti todettavissa olevaa arviointiperustetta eli tapahtunutta tavaran kulutukseen saattamista tulisi pitää riittävänä, koska muussa tapauksessa vallitsisi tuensaajien kannalta huomattava oikeudellinen epävarmuus.

23. Yhteisöstä kolmanteen maahan viedyn tavaran jälleentuonti yhteisöön on sallittua ja sallittua myös silloin, kun tälle tavaralle on maksettu vientituki. Emsland-Stärke katsoo, ettei voida lähteä siitä, että tuontimaksujen lisäksi vaadittaisiin myös vientituen takaisinmaksamista.

24. Emsland-Stärke ehdottaa siksi, että ensimmäiseen esitettyyn kysymykseen vastataan seuraavasti:

"Asetuksen N:o 2730/79 10 artiklan 1 kohtaa yhdessä 20 artiklan 2—6 kohdan kanssa on tulkittava siten, että viejä ei menetä oikeuttaan kolmansiin maihin suuntautuvalle viennille vahvistettuun vaihtelemattomaan vientitukeen silloin, jos kolmanteen maahan sijoittautuneelle ostajalle myyty tuote, jolle on maksettu vientitukea, välittömästi asianomaisessa kolmannessa maassa suoritetun kulutukseen saattamisen jälkeen yhteisön ulkoisessa passitusmenettelyssä lähetetään edelleen yhteisöön ja siellä tuontimaksujen kantamisen jälkeen saatetaan kulutukseen ilman että säännöksiä olisi todettu rikotun."

25. Emsland-Stärke katsoo, että toiseen kysymykseen on vastattava vain silloin, jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan siinä mielessä myöntävästi, että viejä menettää oikeutensa vientitukeen, jos ensimmäisen kysymyksen pohjana olevat arviointiperusteet ovat olemassa.

26. Emsland-Stärken mukaan tavara on vaikuttanut hinnallaan ja myyntimäärällään Sveitsin muunnetun tärkkelyksen markkinoihin. Siksi on täysin epäoleellista, että ostaja on ollut myyjän sisaryritys, koska kauppasopimus ja hinta eivät olleet tekaistuja. Jos maahantuojan sveitsiläinen sisaryritys ei olisi ostanut tältä, se olisi ostanut saman määrän jostakin muualta Sveitsistä, koska sillä oli oston hetkellä vielä tarve juuri tähän määrään muunnettua tärkkelystä.

27. Emsland-Stärke kehottaa siksi, jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, vastaamaan toiseen kysymykseen seuraavasti:

"Kysymykseen olisi vastattava toisin, jos asianomaiseen kolmanteen maahan sijoittautunut ostaja on myynyt tuotteen itseensä henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa olevalle niin ikään kyseiseen kolmanteen maahan sijoittautuneelle yritykselle ennen kuin tuote jälleentuodaan yhteisöön."

28. Oikeuden väärinkäyttöä ja sen seuraamuksia koskeneiden komission väitteiden osalta Emsland-Stärke teki suullisessa käsittelyssä seuraavat huomautukset:

Vientitukien palauttamisen vaatiminen on ensinnäkin vastoin lakisidonnaisuuden vaatimusta eli oikeusvaltion hallinnon lainalaisuuden periaatetta, jota kunnioitetaan sellaisenaan myös yhteisön oikeudessa. Vientitukien palauttamisen vaatiminen on haittaa aiheuttava hallintotoimi, joka vaatii yksiselitteistä ja selvää oikeusperustetta. Sanktioita voidaan tuomita vain, jos ne perustuvat selvään ja yksiselitteiseen oikeusperusteeseen.[5] Yleinen oikeusperiaate ei täytä näitä täsmällisyysvaatimuksia.

Vaikka palauttamista koskeva vaatimus voitaisiin hyväksyä yleisten oikeusperiaatteiden perusteella, nousee toiseksi kysymys tämän vaatimuksen oikeasta kohteesta. Emsland-Stärke on antanut maksetun vientituen edelleen ostajalle laskemalla hintaa eikä se ole saanut siitä etua. Sen lisäksi ei Emsland-Stärke, vaan ostaja on jälleentuonut tavaran yhteisöön. Koska tällöin maksettiin tuontimaksut, koostuu etu joka tapauksessa enintään vientituen ja tuontimaksujen erotuksesta. Tämän osalta on tarpeen, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa asiaan periaatteellisesti kantaa.

Hauptzollamt

29. HZA, jonka kannanotot kansallinen tuomioistuin esittää tiivistettynä päätöksessään, jolla esitettiin ennakkoratkaisukysymykset, korostaa muun muassa, että myös vaihtelemattoman vientituen osalta sen myöntäminen tulee kysymykseen vain, jos tavaralla on merkitystä asianomaisen kolmannen maan markkinoilla ja se on näiden markkinoiden alainen. Yhteisön lainsäätäjä ei säädä asetuksen N:o 2730/79 10 artiklassa eikä 20 artiklassa missään

5 — Ks. asia 117/83, Könecke, tuomio 25.9.1984 (Kok. 1984, s. 3291).

suhteessa erilaisia edellytyksiä vaihtelemattomien ja vaihtelevien tukien myöntämiselle. Vietäessä muita kuin liitteessä II olevia tavaroita helpotetaan vain todistamista sikäli, ettei jokaista vientilähetystä varten tarvitse esittää tulliasiakirjaa. Tuen myöntämisen edellytykset eivät täyty kulutukseen saattamista koskevan tulliasiakirjan esittämisellä. Oletus markkinoinnista on kumottavissa ja puheena olevissa tapauksissa se on kumottu. HZA:n mukaan on merkityksetöntä, että tuenvastaisen jälleentuonnin yhteydessä on maksettu tuontimaksuja.

Komissio

30. Komissio epäilee ensinnäkin 10 artiklan sovellettavuutta esillä olevaan tapaukseen.

31. Suullisessa käsittelyssä komission asiamies esitti lisäselvityksen riidanalaisten liiketoimien taloudellisesta taustasta. Tällöin se viittasi siihen, että markkinointivuosi 1986/87 oli tärkkelyksen kannalta välivuosi. Tuotantotukia oli siihen aikaan leikattu puoleen aikaisemmasta, kun taas vientituet olivat edelleen huomattavia.[6] Tavaran "kiertotie" Sveitsin kautta oli sen vuoksi tuona vuonna taloudellisesti erittäin houkutteleva.

32. Vaihtelemattoman vientituen saamiselle on kolme erilaista edellytystä:

1) Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan tuote on täytynyt normaalitapauksessa poistua sellaisenaan yhteisön tullialueelta.

2) Jos syntyy vahva epäilys tuotteen saapumisesta todelliseen määräpaikkaan tai tukisumman ja tuontimaksujen erisuuruisuuden vuoksi on olemassa vaara, että viety tuote jälleentuodaan yhteisöön, syntyy oikeus sitten, kun tuote on tuotu kolmanteen maahan (asetuksen 10 artiklan 1 kohta).

3) Poikkeustapauksissa voivat jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset asetuksen 10 artiklan 1 kohdan mu-

6 — Tukisummat kysymyksessä oleville tuotteille olivat vuoden 1987 huhti-kesäkuussa: 289,80 ECU/t (EYVL L 58, 28.2.1987, s. 9), 226,53 ECU/t (EYVL L 85, 28.3.1987, s. 30) ja 235,58 ECU/t (EYVL L 121, 9.5.1987, s. 41).

kaan kiristää vaatimuksia. Oikeus vaihtelemattomaan vientitukeen syntyy tuolloin vasta silloin, kun tuote on myös todella saatettu tuontimaana olevan kolmannen maan markkinoille (asetuksen 10 artiklan 1 kohta).

33. "Poikkeustapauksilla" komissio tarkoittaa sellaisia tapauksia, jolloin tietylle maalle esimerkiksi kauppasaarron vuoksi ei ole vahvistettu vientitukea, jolloin muille kolmansille maille vahvistetun tuen luonne vaihtelemattomana tukena ei häviä, vaikka on olemassa kauppasaarron kiertämisen vaara.

34. Se korostaa sitä, että sekä toinen että kolmas saantia koskeva edellytys voi tulla sovellettavaksi vaihtelemattoman tuen osalta, kun ennalta eli ennen tuen maksamista epäillään todellista määräpaikkaa tai on olemassa jälleentuonnin vaara (2. edellytys) tai on poikkeustapaustilanne (3. edellytys). Tämä seuraa sekä säännösten sanamuodosta että systematiikasta (" — — tuen maksaminen edellyttää, että — — "). Tämä tulkinta vahvistetaan myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asiassa C-347/93 9.8.1994 annetussa tuomiossa. [7]

7 — Boterlux (Kok. 1994, s. I-3933).

35. Komissio toteaa, että esillä olevassa tapauksessa HZA sai tietoonsa vasta vientituen myöntämisen jälkeen ja tulliviranomaisten tutkimuksien perusteella, että tavarat oli tuotu takaisin yhteisöön. Vaatimus lisätodisteista, jotka olisivat vielä yksityiskohtaisempia kuin kysymyksessä olevien tuotteiden kuljettamista vapaaseen liikkeeseen Sveitsissä koskevat todisteet, esitettiin vasta tuen maksamisen jälkeen.

36. Sen lisäksi se, että HZA sovelsi kolmatta vientituen saantia koskevaa edellytystä — riippumatta todisteiden esittämistä koskevan vaatimuksen ajankohdasta — on ongelmallinen.

37. Kun vientikauppa täyttää kiistämättömästi toisen vaihtoehdon tuen saantia koskevista edellytyksistä, niin siinä luetellut vaatimukset täyttyvät samalla.

38. Vasta asetuksen N:o 2730/79 myöhemmin korvanneissa teksteissä on luotu oikeusperuste vaatia vientituen palauttamista esillä olevan kaltaisissa tapauksissa.

39. Komissio katsoo, että joka tapauksessa ne tosiasialliset olosuhteet, joissa kyseiset tuotteet ensinnäkin vietiin Sveitsiin ja siellä suoritetun kulutukseen saattamisen jälkeen välittömästi jälleentuotiin yhteisöön, anta-

vat riittävän aiheen tutkia HZA:n maksettujen vientitukien palauttamisvaatimuksia "oikeuden väärinkäytön" kannalta.

40. Se viittaa nimenomaisesti Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 4 artiklan 3 kohtaan. [8]

41. Vaikka tämä asetus ei ollut vielä kyseisenä ajankohtana voimassa, mainittu säännös yhteisön sääntöjen vastaisesti keinotekoisesti luotujen edellytysten avulla saadun etuuden epäämisestä tai perimisestä takaisin on ilmaus jo aiemmin yhteisön oikeusjärjestyksessä voimassa olleesta yleisestä oikeusperiaatteesta. Tämä oikeusperiaate on olemassa melkein jokaisessa jäsenvaltiossa ja sitä on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sovellettu asiasta riippuen. Komissio vetoaa tämän osalta asiassa 125/76 [9] 11.10.1977, asiassa 250/80 [10] 27.10.1981 ja asiassa C-8/92 [11] 3.3.1993 annettuihin tuomioihin sekä julkisasiamies Tesauron asiassa C-441/93 [12] antamaan ratkaisuehdotukseen.

8 — EYVL L 312, s. 1.

9 — Cremer (Kok. 1977, s. 1593).

10 — Schumacher ym. (Kok. 1981, s. 2465).

11 — General Milk Products (Kok. 1993, s. I-779).

12 — Julkisasiamiehen asiassa C-441/93 Pacifitis ym. 9.11.1995 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1996, s. I-1347 ja I-1349).

42. Komissio katsoo, että oikeuden väärinkäytöstä on kysymys, jos seuraavat kolme edellytystä ovat täyttyneet:

1) Objektiivinen edellytys, eli todisteet siitä, että jonkin suorituksen myöntämisen edellytykset on luotu keinotekoisesti, toisin sanoen että liiketointa ei ole suoritettu taloudellisen tavoitteen vuoksi vaan ainoastaan siksi, että yhteisön varoista saataisiin tähän liiketoimeen liittyvää taloudellista tukea. Tämän selvittäminen edellyttäisi tapauskohtaista analyysia sekä kyseessä olevan yhteisön säännöstön merkityksen ja tavoitteen osalta että sellaisen huolellisen taloudellisen toimijan käyttäytymisen osalta, joka hoitaa asioitaan sovellettavia oikeussääntöjä ja asianomaisella alalla voimassa olevia kauppatapoja ja taloudellisia käytäntöjä noudattaen.

2) Subjektiivinen edellytys, eli se, että kysymyksessä oleva liiketoimi on toteutettu pääasiallisesti yhteisön säännöstön tavoitteen vastaisen taloudellisen etuuden saamiseksi.

3) Prosessioikeudellinen todistustaakkaa koskeva edellytys. Todistustaakka kuuluu toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle. Kuitenkin vakavimmissa väärinkäyttötapauksissa osittainen näyttö, joka mahdollisesti

johtaa todistustaakan kääntymiseen, olisi hyväksyttävä.

43. Näiden eri edellytysten täyttymisen tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Komissio huomauttaa kuitenkin objektiivisen edellytyksen osalta, että taloudellinen hyöty vientituen ja tuontitullien erotukseen nähden oli ollut huomattava. Myös aika tuotteiden viennin ja yhteisöön jälleentuonnin välillä oli ollut hyvin lyhyt ja oli käytetty samoja kulkuvälineitä.

44. Mitä taas tulee subjektiiviseen tekijään, komissio katsoo, ettei kansallisen tuomioistuimen ilmoittamien tosiseikkojen perusteella voida antaa lopullista lausuntoa.

45. Komissio ehdottaa siksi, että ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen lisätään seuraavaa:

"Yhteisön oikeudessa voimassa olevan oikeuden väärinkäyttöä koskevan periaatteen mukaisesti taloudellisia etuja ei myönnetä tai tarvittaessa ne peritään taannehtivasti takaisin, jos on näytetty, että kysymyksessä olevien liiketoimien tarkoituksena on ollut saada sovellettavien yhteisön sääntöjen tavoitteiden vastainen etuus siten, että tämän etuuden myöntämisen edellytykset on luotu keinotekoisesti".

46. Komissio katsoo, että toiseen kysymykseen on tarpeetonta vastata, kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus.

47. Komissio viittaa kuitenkin siihen, että vaadittava näyttö on erilainen vientituen saamisen toisen ja kolmannen edellytyksen osalta. Toisen edellytyksen osalta on esitettävä "tulliselvitysasiakirjat", kun taas kolmannen edellytyksen osalta on niiden lisäksi esitettävä "liiketointa koskevat asiakirjat". Tältä osin kysymyksessä olevien tuotteiden jälleenmyyntiä koskevia sopimuksia on pidettävä liiketointa koskevina asiakirjoina. Näiden asiakirjojen todistusarvoa vähentää kuitenkin huomattavasti se, että ennen kuin kysymyksessä olevat tuotteet jälleentuodaan yhteisöön, asianomaiseen kolmanteen maahan sijoittautunut ostaja jälleenmyi tuotteet niinikään tähän maahan sijoittautuneelle yritykselle, johon se on henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa.

V Arviointi

Ensimmäinen kysymys

48. Vaikka kansallinen tuomioistuin kysyy tosin nimenomaisesti asetuksen 10 artiklan tulkinnasta, komissio toteaa kuitenkin perustellusti, että ensiksi on selvitettävä säännöksen sovellettavuus pääasian kaltaiseen tapaukseen.

49. Asetuksen 9 artikla sääntelee vaihtelemattoman vientituen normaalitapausta. Sen mukaan tuen saamiseksi vaaditaan ja riittää, että tavara on toimitettu sellaisenaan 60 päivän kuluessa tulimuodollisuuksien suorittamisesta pois yhteisön tullialueelta. Tämä edellytys on pääasiassa riidattomasti täytetty. Tätä tosiseikkaa ei muuksi muuta tavaran myöhempi jälleentuonti yhteisöön.

50. Vaihtelemattomien tukien tapauksessa voidaan oikeus tukeen tehdä riippuvaiseksi lisäedellytyksistä, tosin vain asetuksen 10 artiklassa säädetyin erityisedellytyksin. Tällaiset erityisedellytykset ovat joko epäilys tuotteen saapumisesta todelliseen määräpaikkaan (a alakohta) tai "mahdollisuus", jota voitaisiin nimittää myös abstraktiksi vaaraksi, että tuote jälleentuodaan yhteisöön sovellettavan tukisumman ja vastaavalle tuotteelle voimassa olevien tuontimaksujen erotuksen vuoksi (b alakohta).

51. Esillä olevassa tapauksessa voisi joka tapauksessa olla kysymys b alakohdan mukaisesta asiantilasta. Asianosaisten välillä vallitsee erimielisyys vientitukien ja jälleentuontiin liittyvien tuontimaksujen erotuksen todellisesta määrästä. Kun komissio viitatessaan Euroopan talousyhteisön ja Sveitsin välillä tehdyn sopimuksen pöytäkirjaan N:o 2 [13] lähtee siitä, ettei kyseisistä tavaroista kannettu mitään tuontimaksuja, Emsland-Stärke vetoaa siihen, että sopimuksen 2 artiklan mukainen tullietuuskohtelua koskevat säännökset ovat voimassa vain alkuperätuotteille, jotka on valmistettu viejämaassa. Esillä olevassa tapauksessa tavarat oli tosin viety Sveitsistä, mutta ne olivat kuitenkin yhteisön tuotteita. Tavarat oli jälleentuonnin yhteydessä myös ilmoitettu yhteisön tuotteiksi. Niistä oli maksettu tuontimaksut ja tavaroista oli kannettu jopa tulli. Kansallinen tuomioistuin lähtee molempien tapausten osalta ennakkoratkaisupyynnössään siitä, että tuontimaksut kannettiin jälleentuonnin yhteydessä.

13 — Ks. EYVL L 300, 31.12.1972, s. 189.

52. Loppujen lopuksi kysymys on jäsenvaltion tuomioistuimen selvitettävästä tosiseikasta, kuinka suuri vientitukien ja tuontimaksujen erotus todella oli. Kuitenkin täytyisi 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännöksen soveltamiseksi olla olemassa abstrakti vaara jälleentuonnista jo viennin yhteydessä vientituen ja tuontimaksun eron vuoksi. Vain tällä edellytyksellä on olemassa asetuksen 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen tapaus.

53. Jos objektiivisten seikkojen vuoksi epäillään 10 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisesti sitä, minkä vuoksi tavarat vietiin, on vaihtelemattoman vientituen tapauksissa esitettävä todiste tavaroiden tuonnista kolmanteen maahan.

54. Jatkossa lähdetään siitä, että esillä olevassa asiassa on kysymys 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesta tapauksesta. Tämä oletus johtaa asetuksen 10 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kautta 20 artiklan 2—6 kohdan säännösten sovellettavuuteen. Niiden mukaan tuotetta pidetään tuotuna "kun kulutukseen saattamista koskevat tullimuodollisuudet on täytetty." [14] Tämä edellytys on esillä olevassa riita-asiassa epäilemättä täytetty. Asetuksen 10 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ei näin ollen tarjoa tukea jo maksettujen vientitukien takaisin perimiselle.

55. Tulisi ottaa joka tapauksessa huomioon 10 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan sovellettavuus. Sen mukaan "jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat lisäksi vaatia lisätodisteita, jotka vakuuttavat toimivaltaiset viranomaiset siitä, että tuote on tosiasiallisesti saatettu markkinoille sellaisenaan tuontimaana olevassa kolmannessa maassa." Kansallisen tuomioistuimen selostusten mukaan esillä olevaa asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt tuomioistuin piti tätä säännöstä sellaisena, että sitä voidaan soveltaa. Alioikeuden tuomiossa on omaksuttu se kanta, etteivät tavarat olleet voineet saapua Sveitsissä tapahtuneen lyhyen pysähdyksensä ja välittömän samoilla kuljetusvälineillä tapahtuneen yhteisöön jälleentuonnin vuoksi markkinoille siellä markkinoitaviksi.

56. Komissio katsoo sitä vastoin, että säännös tulee sovellettavaksi vain poikkeustapauksissa kuten esimerkiksi kauppasaarroissa sen varmistamiseksi, että kauppasaartoa ei kierrettäisi kierrättämällä tavarat jonkin muun kolmannen maan kautta. Sen mukaan esillä olevassa tapauksessa ei olisi mahdollista soveltaa 10 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa.

57. Tukeutuen asetuksen 9 ja 10 artiklan säännösten rakenteeseen, jotka laajentavat viejän todistamisvelvollisuutta epäiltäessä tukien tarkoituksen täyttymistä, lienee

14 — Ks. asetuksen 20 artiklan 2 kohta.

myös se kanta mahdollinen, että 10 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta tulisi sovellettavaksi mahdollisiin epäsäännöllisyyksiin vain, jos epäilykseen on enemmänkin syytä.[15] Asetuksen N:o 2730/79 kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan tältä osin seuraavaa:

"Tietyt viennit voivat antaa tilaisuuden väärinkäyttöön. Tämän torjumiseksi on tuen maksaminen sellaisten vientien yhteydessä tehtävä riippuvaisiksi paitsi edellytyksestä, että tuote on poistunut yhteisön maantieteelliseltä alueelta, myös edellytyksestä, että tuote on tuotu kolmanteen maahan ja — tarvittaessa — siellä myös todella saatettu markkinoille."

58. Sekä epäilyksen syiden että siihen liittyvien todistamisvelvollisuuksien on kuitenkin oltava olemassa ennen tukien maksamista. Tämä ilmenee asetuksen 10 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään " — — tuen maksaminen edellyttää — — ". Tämä tarkastelutapa vahvistetaan asiassa Boterlux[16] 9.8.1994 annetussa tuomiossa, jossa yhteisöjen tuomioistuin päätti, että jäsenvaltiolta voidaan vaatia todiste siitä, että tuote on jossakin kolmannessa maassa saatettu kulutukseen, "epäiltäessä tai todettaessa väärinkäytöksiä myös *ennen vaihtelemattoman tuen maksamista*".[17]

59. Tämä edellytys seuraa myös myöhemmästä ja esillä olevaan tapaukseen ei siis vielä sovellettavaksi tulevasta maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annetusta komission asetuksesta N:o 800/1999,[18] joka sisältää asetuksen N:o 2730/79 10 artiklaan verrattuna yksityiskohtaisempia säännöksiä ja jonka 20 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan seuraavaa:

"Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan *ennen* tuen maksamista."[19]

60. Esillä olevassa asiassa on vientituet jo maksettu. Sen lisäksi täyttyvät kaikki tuen saamisen muodolliset edellytykset. Asetuksen 10 artiklan 1 kohta ei näin ollen tarjoa oikeusperustetta Hauptzollamtin palauttamisvaatimukselle.

61. Sitä vastoin asetusta N:o 2730/79 seuranneet säädökset eli sekä asetus N:o 3665/87,[20] sellaisena kuin se on

15 — Ks. julkisasiamiehen asiassa C-114/99, Roquette Frères, 3.2.2000 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2000, s. I-8823, I-8825, 58 kohta).

16 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia C-347/93.

17 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Boterlux, tuomion 30 kohta ja tuomiolauselman 1 kohta; kursivointi tässä).

18 — Komission 15.4.1999 antama asetus (EYVL L 102, s. 11).

19 — Kursivointi tässä.

20 — Komission 27.11.1987 antama asetus (EYVL L 351, s. 1).

muutettuna asetuksella N:o 313/97,[21] että myös asetus N:o 800/1999,[22] sisältävät nimenomaiset säännökset,[23] jotka oikeuttavat vaatimaan myönnettyjen tukien palauttamista objektiivisen, pääasian kaltaisen tunnusmerkistön täyttyessä. Tästä on tehtävissä vastakohtaispäätelmä, että ilman nimenomaista valtuutusta ei ole sallittua vaatia maksettujen vientitukien palauttamista vain tavaroiden yhteisöön tapahtuneen jälleentuonnin vuoksi.

62. Tosin on tutkittava, voidaanko esillä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa konkreettisten olosuhteiden vuoksi on lähellä oletus valeoikeustoimesta, palauttamisvaatimus perustaa yleisiin oikeusperiaatteisiin kuten komissio katsoo. Ajateltavissa olisi myös perustaa palauttamisvaatimus tukea koskevien säännösten väärinkäyttöön.

63. Komissio viittaa tässä yhteydessä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan 3 kohtaan,[24] johon on kodifioitu eräs yhteisön oikeudessa pätevä yleinen oikeusperiaate. Tässä säännöksessä säädetään seuraavaa:

"Toimet, joiden suhteen todetaan, että niiden tarkoituksena on saada asiassa sovellettavan yhteisön oikeuden tavoitteiden vastainen etuus luomalla keinotekoisesti vaadittavat edellytykset tämän etuuden saamiseksi, johtavat tapauskohtaisesti joko tämän etuuden epäämiseen tai sen takaisinperimiseen."

64. Vaikka säännös ei voimaantuloajankohdan vuoksi ole sovellettavissa esillä olevaan tapaukseen, voitaisiin siihen kuitenkin viitata suoritettavassa oikeudellisessa arvioinnissa.

65. Yhteisöjen tuomioistuimella on ollut toistuvasti tilaisuus lausua useassa asiayhteydessä oikeuden väärinkäyttöä koskevasta kysymyksestä.

66. Yhteisöjen tuomioistuin on perusvapauksiin liittyvissä asioissa toistuvasti todennut, ettei ole sallittua kiertää jäsenvaltion säännöksiä vetoamalla yhteisön oikeuteen sen säännöksiä väärinkäyttäen.[25] Myös muussa yhteydessä on

21 — Komission 20.2.1997 antama asetus (EYVL L 51, s. 31).

22 — Mainittu alaviitteessä 18.

23 — Ks. asetuksen N:o 3665/87 15 artiklan 2 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 313/97, ja asetuksen N:o 800/1999 20 artiklan 4 kohdan c ja d alakohta.

24 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu neuvoston 18.12.1995 antama asetus.

25 — Tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyen ks. asia 229/83, Leclerc ym., tuomio 10.1.1985 (Kok. 1985, s. 1, 27 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 1); työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen liittyen ks. asia 39/86, Lair, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161, 43 kohta; Kok. Ep. IX, s. 481); palvelujen tarjonnan vapauteen liittyen ks. asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974 (Kok. 1974, s. 1299, 13 kohta; Kok. Ep. II, s. 385) ja asia C-23/93, TV 10, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4795, 21 kohta).

yhteisöjen tuomioistuimen täytynyt käsitellä oikeuden väärinkäyttöön liittyviä ilmiöitä. Näin se epäsi saatavien luovutuksen pätevyyden luovuttajan ja luovutuksensaajan, muiden velkojien vahingoksi tapahtuneen yhteistoiminnan vuoksi myös yhteisön oikeuden tasolla tarkastellen.[26] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin epäsi jäsenvaltion yleislausekkeen[27] sovellettavuuden oikeuden väärinkäytön ehkäisemiseksi tapauksessa, jossa sen soveltaminen "haittaisi yhteisön oikeuden tehokasta ja yhtenäistä soveltamista jäsenvaltioissa".[28]

67. Yhteisessä maatalouspolitiikassa ovat vaihtelevat järjestelmät, valuutantasausmaksut, liittymistasausmaksut sekä vientituet johtaneet useammin kuin kerran oikeusriitoihin viranomaisten ja taloudellisten toimijoiden välillä,[29] joskus jopa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä.[30] Rajat maataloutta ohjaavien välineiden hyväksyttävän hyväksikäytön ja taloudellisten kiihokkeiden väärinkäytön välillä näyttävät tällä alueella kietoutuvan erityisen läheisesti toisiinsa. Siten näyttävät sellaiset ilmiöt kuin "karusellikauppa"[31] samoin kuin tuonnin "kierrättäminen" toisen jäsenvaltion kautta[32] tai kolmannen maan kautta, kuten esillä olevassa asiassa, muodostavan piilevän vaaran taloudellisille tasaussääntelyille.

68. Eräässä ennakkoratkaisumenettelyssä, jossa oli kysymys maataloustuotteiden vientituista,[33] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisten asetusten soveltamisalaa "ei missään tapauksessa voida laajentaa niin, että se kattaa viejän väärinkäyttökäytännöt".[34] Toisessa menettelyssä, jossa kysymys oli valuutantasausmaksujen myöntämisestä,[35] ei yhteisöjen tuomioistuin epäillyt soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä, jotka johtivat siihen, että vietäessä kolmannen maan tuote yhteisöstä saavutettiin liiketoimilla taloudellista etua. Tuotetta tuotaessa ei sovellettu vähimmäishintasääntelyä eikä negatiivisia valuutantasausmaksuja, samalla kun positiiviset valuutantasausmaksut maksettiin jälleentuonnin yhteydessä.[36] Yhteisöjen tuomioistuin teki kuitenkin yhden rajoituksen siinä mielessä, että se voisi suhtautua toisin, "jos todistettaisiin, että tämän juuston tuonti ja jälleentuonti[37] ei tapahdu tavanomaisen liiketoiminnan puitteissa, vaan *tarkoituksena on vain käyttää väärin*

26 — Ks. asia 250/78, DEKA v. ETY, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 421).

27 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Pafitis ym., tuomion 67 kohta.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittua asia Pafitis ym., tuomion 68 kohta.

29 — Valuutantasausmaksuihin liittyen ks. asia 208/84, Vonk, tuomio 12.12.1985 (Kok. 1985, s. 4025) ja alaviitteessä 11 mainittua asia General Milk Products; liittymistasausmaksuihin liittyen ks. edellä alaviitteessä 10 mainittua asia Schumacher ym.; vientitukiin liittyen ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Cremer ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Boterlux.

30 — Ks. yhdistetyt asiat 92/87 ja 93/87, komissio v. Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 22.2.1989 (Kok. 1989, s. 405).

31 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Vonk, tuomion 18 kohta.

32 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Schumacher ym.

33 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Cremer.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Cremer, tuomion 21 kohta.

35 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia General Milk Products.

36 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia General Milk Products, tuomion 20 kohta.

37 — Kysymyksessä oli uusiseelantilaisen Cheddar-juuston tuonti ja vienti.

omaksi hyödyksi valuutantasausmaksuja".[38]

69. Konkreettisten tuonti- ja vientiliiketointen lainmukaisuuden arvioinnin mittapuuna on siis kulloistenkin säännösten tarkoitus. Jo eräässä aiemmassa tuomiossa[39] yhteisöjen tuomioistuin on evännyt taloudelliselta toimijalta tasausmaksujen maksamisen, koska hinnantasauksen tarkoitusta siinä asiassa kyseessä olevassa liiketoimessa ei saavutettu ja siten olennainen edellytys tasausmaksun soveltamiselle jäi täyttymättä.[40]

70. Lähtökohtana asian tarkemmalle arvioinnille tulisi siksi olla vientituen sääntelyn tarkoitus. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan[41] on periaatteessa lähdettävä siitä, että vaihtelematonta tukea myönnetään yhteisön ja kansainvälisen kaupan välisten hintaerojen tasoittamiseksi. Se, mikä tilanne tuontimarkkinoilla on, ei vaikuta vaihtelemattomien tukien myöntämiseen. Samalla kun yhteisön tuotteet tehdään tällä tavalla "kilpailukykyisiksi" maailmanmarkkinoilla, tulee myynti yhteisön ulkopuolelle taloudellisesti järkeväksi, mikä on yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan kannalta myös toivottavaa. Tätä vaikutusta kuvataan asetuksen N:o 800/1999 toisessa perustelukappaleessa yhteisön markkinoiden tukemiseksi.

71. Kun vientiin liittyi välitön tavaroiden jälleentuonti yhteisöön, saattaa tämä tarkoitus jäädä toteutumatta. Kielteiseen ratkaisuun ei kuitenkaan voida suoraviivaisesti päätyä, sillä toisaalta vientituen myöntäminen ei ole sinänsä avustus, jolla viejälle tuotetaan taloudellista etua, vaan kuten edellä on jo mainittu, väline yhteisön tuotteiden tekemiseksi kilpailukykyisiksi maailmanmarkkinoilla, ja toisaalta tällaisten tuotteiden jälleentuonti noudattaa omia sääntöjään. Se objektiivinen tosiseikka, että jälleentuontia on tapahtunut, ei siis sinänsä riitä, jotta voitaisiin katsoa tarkoituksen jääneen toteutumatta.

72. Jos kuitenkin kävisi ilmi, että tavaroiden viennin tarkoituksena ei koskaan todella ollutkaan niiden markkinointi yhteisön ulkopuolelle, silloin on lähellä oletus asianomaisten säännösten väärinkäytöstä. Todistetusta yhteisön vientiä koskevien säännösten väärinkäytöstä voi olla seurauksena saadun edun palauttaminen.

73. Esillä olevaan tapaukseen sovellettuna tämä tarkoittaa sitä, että *objektiiviset sei-*

38 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia General Milk Products, tuomion 21 kohta, ks. myös 22 kohta, kursivointi tässä.

39 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Schumacher ym.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Schumacher ym., tuomion 16 kohta.

41 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Boterlux, tuomion 21 kohta.

kat, kuten tavaroiden välitön jälleentuonti samoilla kuljetusvälineillä ilman että lasti olisi välillä purettu sekä vientiä ja jälleentuontia koskeva yhdenmukainen laskutus on kulloinkin merkinnyt sitä, että on ollut lähtökohta epäilylle yhteisön vientitukea koskevien säännösten tavoitteiden vastaisesta hyväksikäytöstä. Tämä toteamus koskee samalla tavalla molempia pääasioista.

74. Tässä täytyy kuitenkin lisäksi edellyttää subjektiivisen tekijän, edunsaaneen viejän eli siis Emsland-Stärken aikomusta vaatia tuen tarkoituksen vastaisesti vientitukea. Ennakkoratkaisupyynnössä puhutaan Emsland-Stärken vilpittömästä mielestä. Jälleentuonti on tapahtunut yksin tavaran ostajan liiketoiminnallisen ratkaisun perusteella. Emsland-Stärken ja tavaran ostajan välillä täytyisi tosiasiallisesti vallita salainen yhteisymmärrys, jotta Emsland-Stärken saama etuus voitaisiin periä takaisin. Kysymyksessä täytyisi olla "valeoikeustoimi", jonka tarkoituksena olisi yhteisön vientiä koskevien säännösten oikeudeton hyväksikäyttö.

75. Tämän arvioinnin vahvistaa nyttemmin voimaan tullut yleislausekkeenomainen oikeusperuste palauttamisvaatimukselle asetuksen N:o 800/1999 20 artiklan 4 kohdan c alakohdassa, jossa säädetään seuraavaa:

"4. — —

Tuki katsotaan kuitenkin perusteettomaksi ja se on maksettava takaisin, jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat — — :

a) — —

b) — —

c) että viety tuote on jälleentuotu yhteisöön ilman, että sitä on merkittävästi käsitelty tai jalostettu kolmannessa maassa asetuksen (ETY) N:o 2913/92 24 artiklan mukaisesti, ja että etuuskohteluun oikeuttamaton tuontitulli on myönnettyä tukea pienempi, ja *että vienti ei ole tapahtunut tavanomaisena kaupallisena toimena*;[42]

— — ".

42 — Kursivointi tässä.

76. Tämä viimeisin edellytys tekee nimenomaisesti viranomaisten palauttamisvaatimusten tunnusmerkistöksi sen, että vienti ei ole ollut säännönmukaista vientiä.

77. Toisin on asianlaita tiettyjen muiden maksettuja vientitukia koskevien palauttamisvaatimusten oikeusperusteiden osalta kuten esimerkiksi 23 päivänä kesäkuuta 1987 annettu komission asetus (ETY) N:o 2185/87, asetuksen N:o 3665/87 15 artiklan 2 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 313/97, tai asetuksen N:o 800/1999 20 artiklan 4 kohdan d alakohta. Näihin ei sisälly viittaustakaan mahdollisiin epäsäännöllisyyksiin. Tosin näissä kaikissa tapauksissa määritellään selvästi viittauksin kulloisenkin asetuksen liitteisiin, mitä tavaroita ja tuotteita ne koskevat.

78. Tässä yhteydessä tulee merkitykselliseksi Emsland-Stärken asiamiehen mainitsema epäilys mahdollisuudesta vaatia palauttamista. Klassisissa hallinnon puuttumistoimissa oikeusvaltion lakisidonnaisuuden periaate vaatii laissa olevaa valtuutusta toimelle, jolla hallintoviranomaiset puuttuvat henkilön etuihin. Yhteisöjen tuomioistuin muotoilee tämän vaatimuksen yhdistetyissä asioissa 92/87 ja 93/87[43] 22.2.1989 annetussa tuomiossa seuraavasti:

" — — yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan — — oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että maksuvelvollisen etuihin puuttuva sääntely on selkeää ja yksiselitteistä, jotta hän tuntee oikeutensa ja velvollisuutensa selviksi ja voi ryhtyä toimenpiteisiinsä". [44]

79. Edellä 77 kohdassa lainatuista palautusvaatimusten oikeusperusteista taloudellinen toimija tietää, että hän tietyin objektiivisin edellytyksin säädöksessä tarkoitettujen tuotteiden osalta joko ei voi saada vientitukea tai että hänen täytyy palauttaa se. Oikeusvarmuuden vaatimat puuttumistointa koskevien edellytysten täsmällisyysvaatimukset on tällä täytetty.

80. Periaatteessa toisin on asianlaita vaadittaessa tuen palauttamista mahdollisen oikeuden väärinkäytön vuoksi. Tällöin on lähdettävä siitä, että oikeuden väärinkäyttö ei sinänsä voi saada oikeussuojaa. Oikeutta väärinkäyttäen toimiva oikeussubjekti menettää näin ollen omaa syytään suojan, jonka oikeusjärjestys takaa vilpittömästi toimivalle taloudelliselle toimijalle. Yleislauseketyyppisissä tai yleisiin oikeusperiaatteisiin tukeutuvan palauttamisvaatimuksen ehdoton edellytys on subjektiivinen tekijä eli väärinkäyttötarkoitus. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan 3 kohtaan, joka sinänsä ei luo uutta oikeusperustetta, on kodifioitu yhteisön oikeudessa voimassa oleva yleinen oikeusperiaate, minkä vuoksi tämän peri-

43 — Mainittu edellä alaviitteessä 30.

44 — Edellä alaviitteessä 30 mainitut yhdistetyt asiat 92/87 ja 93/87, tuomion 22 kohta.

aatteen soveltaminen ei riipu vasta myöhemmin tapahtuneesta asetuksen voimaantulosta. Siinä on kyse edun saamiseksi luoduista keinotekoisista edellytyksistä ja asetuksen N:o 800/1999 20 artiklan 4 kohdan c alakohdassa asetetaan edellytykseksi, että "vienti ei ole tapahtunut tavanomaisena kaupallisena toimena".

81. Edellytyksenä yleiselle oikeusperiaatteelle tukeutuvalle palautusvaatimukselle on näin ollen sellaisten seikkojen aiheuttaminen tarkoituksellisesti, jotka ovat vastoin yhteisön säännösten tavoitteita ja joiden tarkoituksena on luoda muodolliset edellytykset etuuden saamiselle.

82. Esillä olevan riita-asian osalta täytyisi Emsland-Stärken olla toiminut salaisessa yhteisymmärryksessä tavaran ostajan kanssa, jotta saatu etu voitaisiin periä takaisin. Jos "väärinkäyttötarkoitus" on osoitettu, ei oikeusvaltiolliselta kannalta ole mitään huomauttamista jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten yhteisille oikeusperiaatteille perustuvasta saadun etuuden palauttamisvaatimuksesta.

83. Sen selvittäminen, täyttyykö oikeuden väärinkäytön subjektiivinen tekijä eli väärinkäyttötarkoitus, on jäsenvaltion tuomioistuimen asia. Todistustaakan jakautumisen osalta on periaatteessa lähdettävä siitä, että esitettäessä mahdollinen palauttamisvaatimus on viranomaisen asiana osoittaa, että vaadittavat edellytykset ovat täyttyneet. Todistelun helpottamiseksi on kuitenkin ajateltavissa, että prima facie -näyttö olisi ensivaiheessa riittävä epäsäännönmukaisesti toimittaessa, jolloin epäilyksenalaisen taloudellisen toimijan olisi omasta puolestaan osoitettava, etteivät edellytykset täyty.

84. Täydellisyyden nimissä todettakoon vielä, että saadun etuuden peruuttaminen ei ole sanktio. Sellainen tarvitsisi edellä mainituista syistä nimenomaisen valtuutussäännöksen.[45]

85. Ensimmäiseen kysymykseen on sen vuoksi vastattava, että viejä menettää oikeutensa asetuksen N:o 2730/79 10 artiklan 1 kohdan ja 20 artiklan 2—6 kohdan mukaiseen kaikille kolmansille maille vahvistettuun vaihtelemattomaan tukeen vain, jos hän salaisessa yhteisymmärryksessä kolmanteen maahan sijoittautuneen tuotteiden ostajan kanssa lähetyttää tavarat, joille on maksettu vientitukea, yhteisön ulkoisessa passitusmenettelyssä edelleen yhteisöön välittömästi sen jälkeen, kun ne on saatettu kulutukseen asianomaisessa kolmannessa maassa.

45 — Ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia 117/83, Könecke, tuomion 11 kohta.

Toinen kysymys

86. Toisen kysymyksen osalta kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, vastattaisiinko ensimmäiseen kysymykseen toisin, jos kolmanteen maahan sijoittautunut ostaja on myynyt tuotteen itseensä henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa olevalle niin ikään asianomaiseen kolmanteen maahan sijoittautuneelle yritykselle ennen kuin se jälleentuodaan yhteisöön.

87. Liikkeelle on lähdettävä 10 artiklan 1 kohdan kolmannesta alakohdasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat vaatia lisätodisteita, joilla todistetaan, että kysymyksessä oleva tuote on todella saatettu sellaisenaan tuontimaana olevan kolmannen maan markkinoille.

88. Ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa todettiin, että tässä säännöksessä on kysymys poikkeuksellisista saantia koskevista edellytyksistä, jotka esillä olevassa tapauksessa eivät täyty. Tämän vuoksi seuraavat pohdinnat ovat luonteeltaan pelkästään hypoteettisia. 10 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan edellytysten mukaisesti voivat vaaditut lisätodisteet olla kauppa-asiakirjoja. Näin ollen voi kolmannen maan tuojan ja kauppakumppanin kauppasopimusta tuotavasta tavarasta pitää todisteena tuotteiden markkinoinnista.

89. Esillä olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ole lopulta kysymys tästä. Sillä jos Emsland-Stärke olisi toiminut vilpittömässä mielessä, ei tässä esitetyn kannan mukaan olisi olemassa edellytyksiä maksettujen vientitukien palauttamisvaatimukselle. Jos tämä olisi kuitenkin toiminut salaisessa yhteisymmärryksessä kolmannen maan ostajan kanssa, nousee esiin vastuukysymys kolmannen osapuolen toteuttamasta tuotteiden jälleentuonnista yhteisöön. Kansallinen tuomioistuin viittaa nimenomaisesti myyjän ja kolmannen maan alkuperäisen ostajan, joka sittemmin toimi myyjänä, henkilötasoiseen ja taloudelliseen yhteyteen, kun tavarat kauppasopimuksen avulla myytiin yhtiölle. Kauppakumppanien toimimista vientikaupassa vilpillisesti yhteisymmärryksessä täytyy pitää sellaisena tapauksena, että tavaroiden myynti henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa olevalle yhtiölle ei kumonne oikeuden väärinkäyttöä koskevaa väitettä.

90. Edellä jo mainitussa oikeuden väärinkäyttöä koskeneessa saatavien luovuttamista koskeneessa tapauksessa on yhteisöjen tuomioistuin samankaltaisessa asiassa, jossa kysymys oli luovuttaja- ja luovutuksensaajayhtiön läheinen sidos, todennut, ettei luovutuksensaaja voi vedota suojeltavaan vilpittömään mieleen. [46]

46 — Ks. edellä alaviitteessä 26 mainittu asia DEKA/ETY, tuomion 18 kohta.

91. Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että ensimmäiseen kysymkseen annettavaa vastausta ei periaatteessa muuta se, että tuotteet myydään yritykselle, joka on henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa myyjään.

VI Loppupäätelmä

92. Loppupäätelmänä edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisupyyntöön vastataan seuraavasti:

1. Viejä menettää oikeutensa asetuksen mukaiseen kaikille kolmansille maille vahvistettuun vaihtelemattomaan tukeen vain, jos hän salaisessa yhteisymmärryksessä kolmanteen maahan sijoittautuneen tuotteiden ostajan kanssa lähetyttää tavarat, joille on maksettu vientitukea, yhteisön ulkoisessa passitusmenettelyssä edelleen yhteisöön välittömästi sen jälkeen, kun ne on saatettu kulutukseen asianomaisessa kolmannessa maassa.

2. Tätä arviota ei muuksi muuta se, jos asianomaiseen kolmanteen maahan sijoittautunut ostaja on myynyt tuotteen itseensä henkilötasolla ja taloudellisesti sidoksissa olevalle niin ikään asianomaiseen kolmanteen maahan sijoittautuneelle yritykselle ennen kuin se jälleentuotiin yhteisöön.