YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)
29 päivänä syyskuuta 1998 *

Asiassa C-263/97,

jonka High Court of Justice, Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

The Queen

vastaan

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **First City Trading Ltd ym.,**

ennakkoratkaisun maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1) 23 ja 33 artiklan tulkinnasta sekä tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) ja erityistoimenpiteistä asetuksista (ETY) N:o 3665/87, (ETY) N:o 3719/88 ja (ETY) N:o 1964/82 poikkeamiseksi naudanliha-alalla 26 päivänä huhtikuuta 1996 annetun komission asetuksen (EY) N:o 773/96 (EYVL L 104, s. 19) pätevyydestä,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Wathelet sekä tuomarit P. Jann ja L. Sevón (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Lindsey Nicoll, avustajanaan barrister David Anderson,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies James Macdonald Flett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan First City Trading Ltd ym: iden, edustajanaan barrister Nicholas Green, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään David Anderson, ja komission, asiamiehenään James Macdonald Flett, 26.3.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.5.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 26.3.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 21.7.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1) 23 ja 33 artiklan tulkinnasta sekä tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) ja erityistoimenpiteistä asetuksista (ETY) N:o 3665/87, (ETY) N:o 3719/88 ja (ETY) N:o 1964/82 poikkeamiseksi naudanliha-alalla 26 päivänä huhtikuuta 1996 annetun komission asetuksen (EY) N:o 773/96 (EYVL L 104, s. 19) pätevyydestä.

2 Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24), sellaisena kuin se on muutettuna maatalousalalla Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi tarvittavista mukautuksista ja siirtymäjärjestelyistä 22 päivänä joulukuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 3290/94 (EYVL L 349, s. 105 ja 146), 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että naudanlihatuotteiden viennin mahdollistamiseksi maailmanmarkkinahintojen ja yhteisön hintojen välinen erotus voidaan korvata vientituella. Asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että tuet voivat vaihdella määräpaikan mukaan, jos tilanne maailmanmarkkinoilla tai tiettyjen markkinoiden erityisvaatimukset niin edellyttävät.

3 Asetuksen N:o 805/68 13 artiklan 9 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 3290/94, säädetään seuraavaa:

"Tuet maksetaan sen jälkeen, kun on osoitettu, että:

— —

— tuotteet on viety yhteisöstä

ja

— eriytetyn tuen ollessa kyseessä, että tuet ovat tulleet perille luvassa mainittuun määräpaikkaan tai muuhun määräpaikkaan, johon tuki on vahvistettu — —".

4 Maataloustuotteiden vientituen maksamisesta ennakolta 4 päivänä maaliskuuta 1980 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 565/80 (EYVL L 62, s. 5) 5 artiklassa säädetään seuraavaa: "Vientitukea vastaava määrä maksetaan asianomaisen pyynnöstä välittömästi, kun tuotteet tai tavarat on asetettu tullivarastointi- tai vapaa-aluemenettelyyn vietäväksi määrätyn ajan kuluessa." Tämän asetuksen 6 artiklassa säädetään sellaisen vakuuden asettamisesta, jolla varmistetaan maksettua määrää vastaavan summan palauttaminen lisäsummalla korotettuna. Lukuunottamatta tilanteita, joissa kyse on ylivoimaisesta esteestä, tämä vakuus menetetään kokonaan tai osittain tapauksissa, joissa palautusta ei ole suoritettu silloin, kun vienti ei ole tapahtunut säädetyn määräajan kuluessa, tai jos osoittautuu, ettei oikeutta tukeen ole tai että oikeus tukeen koskee pienempää summaa.

5 Asetuksessa N:o 3665/87 säädetään yksityiskohtaisesti vientituen maksamisesta maataloustuotteille.

6 Tämän asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tietyissä siinä luetelluissa tilanteissa vaihtelevan tai vaihtelemattoman tuen maksaminen edellyttää tuotteen yhteisön tullialueelta viennin lisäksi sitä, että tuote, jollei se ole tuhoutunut kuljetuksen aikana ylivoimaisen esteen vuoksi, on tuotu kolmanteen maahan tai tarvittaessa tiettyyn kolmanteen maahan 12 kuukauden kuluessa vienti-ilmoituksen hyväksymispäivästä.

7 Asetuksen N:o 3665/87, sellaisena kuin se on muutettuna 9.2.1990 annetulla komission asetuksella N:o 354/90 (EYVL L 38, s. 34), 16—18 artiklassa säädetään lisäedellytyksistä tuotteille, joille maksetaan vaihtelevaa tukea, erityisesti kolmanteen maahan kulutukseen saattamista koskevien muodollisuuksien täyttymisestä vaadittavista todisteista.

8 Asetuksen N:o 3665/87 23 artiklan 1 kohdassa, jota sovelletaan tuen ennakkomaksuihin, kun kyseessä on suora vienti, säädetään seuraavaa:

"Kun ennakkomaksun määrä on suurempi kuin kyseiseen tai vastaavaan vientiin tosiasiallisesti sovellettava määrä, viejän on palautettava näiden määrien erotus, johon lisätään 15 prosenttia.

Jos ylivoimaisen esteen vuoksi:

— tässä asetuksessa tuen saamiseksi säädettyjä todisteita ei kuitenkaan voida esittää

tai

— tuote kuitenkin saapuu muuhun määräpaikkaan kuin siihen, jolle ennakkomaksu on laskettu,

15 prosentin suuruista lisää ei veloiteta."

9 Asetuksen N:o 3665/87 33 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna 15.7.1990 annetulla komission asetuksella N:o 1615/90 (EYVL L 152, s. 33), jota sovelletaan tuontia edeltävän jalostuksen tai varastoinnin yhteydessä ennakkomaksuihin, on samanlainen kuin 23 artikla. Sen 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kun vietyyn määrään sovellettava maksu on pienempi kuin ennakkomaksu, toimijan on maksettava näiden maksujen välinen erotus korotettuna 20 prosentilla. Ylivoimaisen esteen tapauksessa 20 prosentin korotusta ei kuitenkaan sovelleta.

10 Komissio on päätöksellään 96/239/EY kieltänyt muun muassa Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan naudanlihan toimitukset muihin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin.

11 Komissio on toteuttanut parhaillaan suoritettavaa vientiä koskevia toimenpiteitä asetuksella N:o 773/96, jota on viimeksi muutettu 11.7.1996 annetulla asetuksella N:o 1349/96 (EYVL L 174, s. 13).

12 Asetuksen N:o 773/96 kuudes ja seitsemäs perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

"Tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyssä komission päätöksessä 96/239/EY kielletään erityisesti naudanlihan vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin; myös tiettyjen kolmansien maiden viranomaisten toteuttamat terveyteen liittyvät toimenpiteet yhteisön naudanlihanviennin osalta ovat vakavalla tavalla uhanneet yhteisön viejien taloudellisia etuja, ja näin syntynyt tilanne on heikentänyt merkittävästi asetuksissa (ETY) N:o 565/80, (ETY) N:o 3665/87, (ETY) N:o 3719/88 ja (ETY) N:o 1964/82 säädettyjen edellytysten mukaisia vientimahdollisuuksia;

tämän vuoksi on rajoitettava näitä haitallisia seurauksia ottamalla käyttöön erityistoimenpiteitä ja pidennettävä tiettyjä tukiin sovellettavassa lainsäädännössä vahvistettuja määräaikoja, jotta voidaan hoitaa asianmukaisesti vientitoimet, joita ei ole pystytty saattamaan päätökseen mainittujen olosuhteiden vuoksi".

13 Asetuksen N:o 773/96 3 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1349/96, säädetään muun muassa, että asetuksen N:o 3665/87 23 artiklan 1 kohdassa ja 33 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja 15 ja 20 prosentin korotuksia ei sovelleta vientiin, joka tapahtuu viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 1996 annetuilla todistuksilla, jos kulutukseen saattamista kolmannessa maassa koskevat tullimuodollisuudet on suoritettu 20 päivän maaliskuuta 1996 jälkeen.

14 Asetuksen N:o 773/96 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa, sellaisena kuin tämä artikla on muutettuna asetuksella N:o 1349/96, säädetään seuraavaa:

"1. Toimijan pyynnöstä ja sellaisten tuotteiden, joiden osalta viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 1996:

— vientiin liittyvät tullimuodollisuudet on saatettu päätökseen, ja tuotteet on luovutettu jälleen vapaaseen liikkeeseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa kolmannen maan toteuttamien terveyteen liittyvien toimenpiteiden jälkeen, toimija maksaa takaisin mahdollisesti ennalta maksetun vientituen, ja näihin toimiin liittyvät erilaiset vakuudet vapautetaan;

— vientiin liittyvät tullimuodollisuudet on saatettu päätökseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa, mutta tuotteita ei ole vielä viety pois yhteisön tullialueelta, vienti-ilmoitus mitätöidään ja vientitodistus peruutetaan. Toimija maksaa takaisin mahdollisesti ennalta maksetun vientituen, ja näihin toimiin liittyvät erilaiset vakuudet vapautetaan;

— vientiin liittyvät tullimuodollisuudet on saatu päätökseen, mutta jokin kolmas maa on hävittänyt tuotteet maan BSE:n torjumisen yhteydessä toteuttamien toimenpiteiden tuloksena; viejä maksaa takaisin mahdollisen ennalta maksetun vientituen, ja edellyttäen, että tuotteiden hävittämiseen liittyvät todisteet esitetään, näihin toimiin liittyvät vakuudet vapautetaan;

— vientiin liittyvät tullimuodollisuudet on saatu päätökseen, mutta tuotteet on palautettu yhteisön tullialueelle ja vastaanottava jäsenvaltio on hävittänyt ne jäsenvaltion BSE:n torjumisen yhteydessä toteuttamien toimenpiteiden tuloksena; viejä maksaa takaisin mahdollisen ennalta maksetun vientituen, ja edellyttäen, että tuotteiden hävittämiseen liittyvät todisteet esitetään, näihin toimiin liittyvät vakuudet vapautetaan.

2. Toimijan pyynnöstä ja sellaisten tuotteiden osalta, jotka viimeistään 31 päivänä maaliskuuta 1996 kuuluvat Yhdistyneessä kuningaskunnassa johonkin asetuksen (ETY) N:o 565/80 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista järjestelmistä mutta joista ei ole tehty vienti-ilmoitusta, vientitodistus peruutetaan, toimija maksaa takaisin ennalta maksetun vientituen ja annetut vakuudet vapautetaan."

15 Ennakkoratkaisukysymyksen tekemistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että pääasian kantajista kaksi, First City Trading Ltd (jäljempänä FCTL) ja Meatal Supplies Ltd (jäljempänä Meatal) vievät naudanlihaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Päivänä, jona komission päättämä vientikielto tuli voimaan eli 27.3.1996, FCTL ja Meatal veivät 648 200 kiloa naudanlihaa, josta FCTL:n osuus oli 615 200 kiloa ja Meatalin 33 000 kiloa. Noin 70 prosenttia FCTL:n lihasta (432 921 kiloa) ja Meatalin liha kokonaisuudessaan oli lähtenyt Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta ennen 27.3.1996 ja ne olivat kyseisenä päivänä kuljetettavina. Tämä liha palautettiin sittemmin takaisin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Loput 30 prosenttia FCTL:n lihasta (182 279 kiloa) ei koskaan lähtenyt Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta eikä tälle lihamäärälle annettu vientilupaa 27.3.1996 jälkeen. Pääasian kantajat ovat palauttaneet suurimman osan kyseessä olevasta lihasta, ja lihan toimittajat ovat maksaneet niille rahat takaisin tai ne ovat saaneet saamisoikeuden sellaiseen tukeen, jota näille toimittajille maksetaan teurastamoille ja lihanleikkaamoille vientikiellon vaikutusten lieventämiseksi tarkoitetun Beef Stocks Transfer Scheme -ohjelman perusteella.

16 Vähän päätöksen 96/239/EY tekemisen jälkeen joukko kolmansia maita, jotka kaikki olivat FCTL:n ja Meatalin naudanlihan mahdollisia vientikohteita, kielsivät brittiläisen naudanlihan tuonnin. Etelä-Afrikan tasavalta, joka oli kyseessä olevan lihan pääasiallinen markkina-alue, kielsi 23.3.1996 brittiläisen lihan tuonnin väliaikaisesti. Mauritiuksen saari, joka oli toiseksi tärkein markkina-alue, sääti kiellosta 22.3.1996.

17 FCTL ja Meatal olivat pyytäneet ja saaneet asetuksen N:o 565/80 5 artiklan ja asetuksen N:o 3665/87 2 luvun 2 ja 3 kohdan mukaisen vientituen ennakkomaksun. Asetuksen N:o 565/80 6 artiklassa edellytetyt vakuudet oli asetettu. Vakuuksien määrät olivat asetuksen N:o 3665/87 22 artiklan 1 kohdan ja 31 artiklan 1 kohdan

mukaisesti 15 tai 20 prosenttia (suunnitellusta vientityypistä riippuen) ennakolta maksetun vientituen määrää suuremmat.

18 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa osakaan FCTL:n tai Meatalin hallussa olleesta naudanlihasta ei saapunut määrämaan alueelle. Koska tämä tavanomainen ennakkoedellytys eriytetyn vientituen maksamiselle ei ollut täyttynyt, Intervention Board for Agricultural Produce (jäljempänä Intervention Board) vaati pääasian kantajia palauttamaan vientituen ennakkomaksun. Näiden kieltäydyttyä Intervention Board ilmoitti aikomuksestaan pidättää vakuudet.

19 On osoitettu, että Intervention Board ei vaadi asetuksen N:o 3665/87 23 ja 33 artiklassa säädettyjen korotusten maksamista.

20 High Court of Justice on 27.8.1996 nostetun kanteen johdosta myöntänyt pääasian kantajille oikeuden vaatia *judicial review* -menettelyä Intervention Boardin päätöksestä turvautua vakuuksiin ennakkomaksujen takaisinsaamiseksi. Samoihin aikoihin High Court on antanut määräyksen, jolla kielletään Intervention Boardia pidättämästä vakuuksia tai yrittämästä tehdä sitä. Intervention Board vaati 22.10.1996 laatimallaan notice of motion -asiakirjalla *judicial review* -menettelyyn annetun luvan sekä kieltomääräyksen perumista. Tämän menettelyn yhteydessä High Court päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Voidaanko komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87, sellaisena kuin se on muutettuna, 23 ja 33 artiklaa soveltaa tapaukseen, jossa kolmansiin maihin kuljetettavina olevat tavarat palautetaan vientijäsenvaltioon ylivoimaisen esteen perusteella, vai onko näiden säännösten soveltaminen rajoitettu ainoastaan tapauksiin, joissa tuotteet on tuotu muuhun kolmanteen maahan kuin siihen, jonka viejä on alun perin ilmoittanut viranomaisille?

2) Onko viejillä oikeus pitää vientituki kokonaan tai osittain itsellään yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden, kuten ylivoimaista estettä, luottamuksensuojaa, suhteellisuusperiaatetta tai kohtuullisuutta koskevien sääntöjen perusteella tilanteessa, jossa

a) komission 27.3.1996 tekemällä päätöksellä 96/239/EY naudanlihan vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin kiellettiin;

b) myös useat kolmannet maat kielsivät naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta;

c) naudanlihan viejät olivat kyseisen päätöksen tekoaikana kuljettamassa tuotteita kolmansiin maihin;

d) kyseiset viejät velvoitettiin palauttamaan naudanliha Yhdistyneeseen kuningaskuntaan;

e) viejille oli maksettu ennakolta vientitukea neuvoston asetuksen N:o 565/80 ja komission asetuksen N:o 3665/87 perusteella, sellaisina kuin asetukset ovat muutettuina kyseisten vientitoimien osalta; ja

f) viejille aiheutui vahinkoa sen vuoksi, että ne eivät pystyneet myymään naudanlihaa kyseisillä vientimarkkinoilla?

3) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan siten, että viejällä on periaatteessa oikeus pitää itsellään kyseinen vientituki kokonaan tai osittain, onko viejillä silloin velvollisuus vähentää Yhdistyneessä kuningaskunnassa markkinoidusta

naudanlihasta saamansa tulot (jos esimerkiksi se, joka on alun perin myynyt naudanlihan viejälle, oli velvollinen ottamaan naudanlihan uudelleen haltuunsa ensin tehdyn myyntisopimuksen omistuksenpidätysehdon perusteella ja jos myyjä on palauttanut viejän maksaman alkuperäisen ostohinnan kokonaan tai osittain)?

4) Onko komission päätös 96/239/EY ja/tai asetus N:o 773/96 pätemätön siltä osin kuin siinä ei säädetä, että toisessa kysymyksessä tarkoitetuilla viejillä olisi oikeus pitää itsellään kokonaan tai osittain vientituet, joita sovelletaan kyseisiin vienteihin?"

Ensimmäinen kysymys

21 Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti tietää, onko asetuksen N:o 3665/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1615/90, 23 ja 33 artiklaa tulkittava niin, että kun tuotteet eivät ylivoimaisen esteen vuoksi saavu määrämaahan, vaan ne lähetetään takaisin vientivaltioon, viejä on velvollinen palauttamaan saamansa vientituen ennakkomaksut.

22 Sitä, että pääasian kantajilta ei ole vaadittu asetuksen N:o 3665/87 23 ja 33 artiklassa säädettyjä korotuksia, ei ole kiistetty. Kysymyksen on siis ymmärrettävä koskevan ainoastaan näiden velvollisuutta palauttaa ennakkomaksuina saamansa vientituet.

23 Pääasian kantajat ovat todenneet istunnossa, että niiden täytyisi saada pitää vientituet korvauksena tappioista, joita niille on aiheutunut naudanlihan palauttamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

24 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että tapaus, jossa naudanliha palautetaan vientijäsenvaltioon, on rinnastettavissa tilanteeseen, jossa kuljetuksen aikana määränpääksi muutetaan sellainen maa, jonka osalta tuesta ei ole säädetty. Asetuksen N:o 3665/87 23 ja 33 artiklaa on sovellettava, kuten myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International ym., 28.3.1996 antamassa tuomiossa (Kok. 1996, s. I-1925) vahvistamia periaatteita, joiden mukaan ennakolta maksetun tuen ja tosiasiallisen vientituen välinen erotus on palautettava.

25 Komissio katsoo, että asetuksessa N:o 3665/87 edellytetään selvästi vientituen palauttamista.

26 Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 805/68 mukaan maailmanmarkkinahintojen ja yhteisön hintojen välisen eron kattavan naudanlihan vientituen myöntämisen tarkoituksena on turvata yhteisön osallistuminen naudanlihan kansainväliseen kauppaan.

27 Asetuksen N:o 3665/87 säännösten mukaan tuen maksamisen edellytyksenä on todisteiden esittäminen siitä, että tuote on lähtenyt yhteisön tullialueelta, ja eriytetyn tuen osalta se, että tuote on tuotu kolmanteen maahan, jossa kulutukseen saattamista koskevat muodollisuudet on suoritettu.

28 Siinä tapauksessa, että tuen määrä vaihtelee määrämaan mukaan, se seikka, että tuote ei erityisesti ylivoimaisen esteen vuoksi saavu määrämaahan, vaan se viedään muuhun kolmanteen maahan, jonka osalta tuen määrä on alhaisempi, viejällä on velvollisuus palauttaa tarkoitetun vientimaan osalta maksettavan tuen ja todellisen määrämaan osalta maksettavan tuen välinen erotus.

29 Koska tosiasiallinen pääsy määrämaan markkinoille edellyttää periaatteessa sitä, että kulutusmarkkinoille saattamiselle asetetut muodollisuudet täytetään määrämaassa, se, ettei tuote ole saapunut perille määräpaikkaan ja että se on jouduttu viemään jonnekin muualle ylivoimaisen esteen vuoksi, aiheuttaa sen, ettei tuotteen voida vaihtuvan vientituen maksamiseksi katsoa olevan viedyn maasta edellä mainitun asetuksen N:o 3665/87 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti (ks. em. asia Anglo Irish Beef Processors International ym., tuomion 23 kohta).

30 Tähän samaan lopputulokseen päädytään silloin, kun tuote on palautettu vientijäsenvaltioon. Tässä tapauksessa määrämaan kulutusmarkkinoille saattamiselle asetettuja muodollisuuksia ei ole täytetty, mikä sulkee pois sen, että tuote voitaisiin eriytetyn tuen maksamista varten katsoa tuoduksi asetuksen N:o 3665/87 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

31 Tämän vuoksi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 3665/87, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1615/90, 23 ja 33 artiklaa on tulkittava siten, että silloin kun tuotteita ei ole voitu kuljettaa määrämaahan ylivoimaisen esteen vuoksi vaan ne on palautettu takaisin vientijäsenvaltioon, viejällä on velvollisuus palauttaa ennakkoon maksettu vientituki.

Toinen kysymys

32 Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, onko viejillä oikeus pitää vientituki kokonaan tai osittain itsellään yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, kuten ylivoimaista estettä, luottamuksensuojaa, suhteellisuusperiaatetta tai kohtuullisuutta koskevien sääntöjen perusteella tilanteessa, jossa

a) komission päätöksellä 96/239/EY naudanlihan vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin kiellettiin;

b) myös useat kolmannet maat kielsivät naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta;

c) naudanlihan viejät olivat päätöksen 96/239/EY tekoaikana kuljettamassa tuotteita kolmansiin maihin;

d) kyseiset viejät velvoitettiin palauttamaan naudanliha Yhdistyneeseen kuningaskuntaan;

e) viejille maksettiin ennakolta vientitukea neuvoston asetuksen N:o 565/80 ja komission asetuksen N:o 3665/87 perusteella kyseisten vientitoimien osalta; ja

f) viejille aiheutui vahinkoa sen vuoksi, että ne eivät pystyneet myymään naudanlihaa kyseisillä vientimarkkinoilla.

33 Koska ylivoimaisen esteen seuraukset on selvästi ja tyhjentävästi lueteltu asetuksessa N:o 3665/87, tällä kysymyksellä on ymmärrettävä haluttavan tietää, onko — siinä tapauksessa, että kansallisen tuomioistuimen kuvaamia seikkoja pidetään ylivoimaisena esteenä — asetus N:o 3665/87 pätemätön yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden kannalta, koska siinä ei sallita viejien pitää kaikkea ennakolta saamaansa vientitukea tai osaa siitä.

34 FCTL ja Meatal ovat todenneet kansallisessa tuomioistuimessa sekä yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että niiden tilanne on samanlainen kuin asetuksen N:o 3665/87 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tilanne; tämän säännöksen

mukaan tukea maksetaan silloin, kun tuote on tuhoutunut kuljetuksen aikana ylivoimaisen esteen vuoksi. Ne ovat korostaneet, että nyt käsiteltävänä oleva asia on erilainen kuin edellä mainittu asia Anglo Irish Beef Processors International ym., jossa yhteisöjen tuomioistuin ei sallinut viejän saavan määrämaan osalta säädettyä tukea, koska tuote ei ollut saapunut tähän maahan ylivoimaisen esteen vuoksi, vaan se oli viety kolmanteen maahan. Nyt käsiteltävänä oleva asia eroaa tästä sen tosiseikan vuoksi, että brittiläiselle naudanlihalle ei ollut olemassa muita markkinoita ja että ylivoimainen este johtui yhteisön säädöksestä; näistä asioista yhteisöjen tuomioistuin ei kantajien mukaan ollut lausunut edellä mainitussa asiassa Anglo Irish Beef Processors International ym.

35 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että mikään kansallisen tuomioistuimen mainitsemista periaatteista ei oikeuta viejiä pitämään kaikkea saamaansa vientitukea tai osaa siitä. Ylivoimaisen esteen vaikutuksesta on säädetty asetuksessa N:o 3665/87, ja se rajoittuu korotusten maksamisesta vapauttamiseen. Luottamuksensuojan periaatetta ei myöskään voida soveltaa, koska minkään seikan perusteella ei voida odottaa asemaa, joka olisi erilainen kuin yhteisön lainsäädännössä täsmällisesti määritelty ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu. Vientitukijärjestelmän todellisen tehtävän huomioon ottaen velvollisuus näiden tukien palauttamiseen ei ole ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa edes silloin, kun kyse on ylivoimaisesta esteestä. Velvollisuus näiden tukien palauttamiseen ei myöskään loukkaa kohtuullisuusperiaatetta. Tätä periaatetta loukattaisiin sitä vastoin silloin, jos pääasian kantajat voisivat pitää tuet, jolloin ne saisivat perusteetonta etua verrattuna niihin taloudellisiin toimijoihin, jotka ovat päättäneet myydä lihansa Britannian markkinoilla, tai niihin, jotka ovat halunneet viedä lihansa, mutta jotka eivät ole anoneet vientituen maksamista ennakkoon.

36 Komissio katsoo, että asetus N:o 3665/87 on selvä ja että ylivoimaista estettä koskeva teoria taikka kohtuullisuusperiaate eivät mitenkään voi vaikuttaa velvollisuuteen palauttaa vientituet. Komissio toteaa luottamuksensuojan periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen osalta yhteisöjen tuomioistuimen jo ottaneen näihin kantaa edellä mainitussa asiassa Anglo Irish Beef Processors International ym. antamassaan tuomiossa.

37 Aluksi on todettava, että toisin kuin FCTL ja Meatal väittävät, nyt käsiteltävänä olevan asian ja yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Anglo Irish Beef Processors International ym. antaman tuomion välillä ei ole syytä tehdä eroa sen vuoksi, että ylivoimainen este johtuu yhteisön säädöksestä, eikä sen vuoksi, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevalle lihalle ei ollut muita markkinoita.

38 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ylivoimaisen esteen käsite on ymmärrettävä siihen vetoavalle tuntemattomiksi, epätavanomaisiksi ja ennaltaarvaamattomiksi seikoiksi, joiden seurauksia ei ole voitu välttää kaikista varotoimista huolimatta (ks. mm. asia 145/85, Denkavit, tuomio 5.2.1987, Kok. 1987, s. 565, 11 kohta).

39 Merkitystä ei siis ole sillä, onko viranomaisen toteuttama toimenpide, joka mahdollisesti aiheuttaa tällaisen ylivoimaisen esteen, määrämaiden asettama kielto tuoda Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevaa naudanlihaa vai yhteisön asettama vientikielto, koska kummassakin tapauksessa kyseessä ovat viejälle tuntemattomat seikat.

40 Samoin itse ylivoimaisen esteen käsitettä ei saa sekoittaa sen mahdollisten seurausten kanssa. Merkitystä ei siis ole sillä, että nyt kyseessä olevassa tapauksessa määrämaiden torjumalle lihalle ei ollut muita markkinoita, toisin kuin edellä mainitussa asiassa Anglo Irish Beef Processors International ym., jossa viejä saattoi viedä tuotteen muuhun kolmanteen maahan.

41 Asetuksen N:o 3665/87 ylivoimaista estettä koskevien säännösten osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ylivoimaisen esteen käsitteen sisältö ei ole samanlainen kaikilla yhteisön oikeuden soveltamisaloilla, vaan sen merkitys on määritettävä sen oikeudellisen yhteyden mukaan, jota sen vaikutusten on tarkoitettu koskevan (ks. mm. asia C-12/92, Huygen ym., tuomio 7.12.1993,

Kok. 1993, s. I-6381, 30 kohta). Asetus N:o 3665/87 ei siis ole ristiriidassa yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa siltä osin kuin siinä täsmennetään ja rajoitetaan ylivoimaisen esteen vaikutuksia vientitukiasioissa.

42 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa asiassa Anglo Irish Beef Processors International ym. antamansa tuomion 29 kohdassa, että silloin kun tavarat eivät saavu ylivoimaisen esteen vuoksi määrämaahan, vaan ne viedään muihin kolmansiin maihin, joiden osalta vientituki on alhaisempi tai sitä ei myönnetä lainkaan, ennakolta maksetun vientituen ja tosiasiallisen tuen välistä erotusta vastaavan vakuuden osuuden pidättäminen ilman minkäänlaisia korotuksia on lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin nähden kohtuullinen toimenpide.

43 Ei kuitenkaan ole merkittävää eroa sen tapauksen välillä, että tavarat viedään muuhun kolmanteen maahan, jonka osalta vientitukea ei myönnetä, tai sen että tavarat palautetaan vientijäsenvaltioon. Kummassakaan tapauksessa tuetut tuotteet eivät saavu määrämarkkinoille kaupan pidettäviksi.

44 Tästä seuraa, että ennakolta maksettujen vientitukien palauttamisvaatimus on tavoiteltuun päämäärään nähden kohtuullinen toimenpide silloin, kun tavarat on palautettu vientijäsenvaltioon.

45 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös luottamuksensuojan periaatteen loukkaamisen osalta, että asetusten N:o 565/80 ja N:o 3665/87 säännösten perusteella voidaan perustellusti odottaa ainoastaan säädetyn suuruisen tukimäärän saamista (ks. em. asia Anglo Irish Beef Processors International ym., tuomion 30—33 kohta).

46 On myös syytä muistuttaa, että näiden asetusten ylivoimaista estettä koskevat säännökset on annettu juuri taloudellisten toimijoiden suojelemiseksi niiltä haitallisilta seurauksilta, joita niille aiheutuu epätavanomaisista seikoista, joita ne eivät ole voineet ennalta aavistaa. Näiden säännösten mukaan viejät vapautetaan korotusten maksamisesta mutta ei vientituen ennakkomaksujen palauttamisesta.

47 Tästä seuraa, että FCTL ja Meatal eivät voi pääasiassa vedota luottamuksensuojaan vientituen ennakkomaksujen pitämiseksi siinäkään tapauksessa, että ylivoimainen este näytettäisiin toteen.

48 Sen väitteen osalta, että olisi kohtuullisuusperiaatteen vastaista velvoittaa viejät palauttamaan vientituen ennakkomaksut, on todettava, että kohtuullisuusperiaatteen nojalla ei ole mahdollista poiketa yhteisön oikeuden säännösten soveltamisesta lukuun ottamatta lainsäädännössä vahvistettuja tapauksia tai jos lainsäädäntö itsessään todetaan pätemättömäksi.

49 Juuri siinä tapauksessa, että viejät saisivat pitää vientituen ennakkomaksut, ne saisivat kohtuutonta hyötyä niihin viejiin verrattuna, jotka eivät saa mitään vientitukea, koska ne eivät ole anoneet ennakkotukea.

50 Näin ollen toiseen kysymykseen on vastattava, että asetus N:o 3665/87 ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, erityisesti ylivoimaista estettä, luottamuksensuojaa, suhteellisuutta tai kohtuullisuutta koskevien yhteisön oikeuden säännösten kanssa sillä perusteella, että siinä ei sallita sitä, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan naudanlihan viejät saisivat pitää kaiken ennakolta saamansa vientituen tai osan siitä, kun

a) komission päätöksellä 96/239/EY naudanlihan vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin kiellettiin,

b) myös useat kolmannet maat kielsivät naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta,

c) naudanlihan viejät olivat päätöksen 96/239/EY tekoaikana kuljettamassa tuotteita kolmansiin maihin,

d) kyseiset viejät velvoitettiin palauttamaan naudanliha Yhdistyneeseen kuningaskuntaan,

e) viejille oli maksettu ennakolta vientitukea kyseisten vientitoimien osalta neuvoston asetuksen N:o 565/80 ja komission asetuksen N:o 3665/87 perusteella, ja

f) viejille aiheutui vahinkoa sen vuoksi, että ne eivät pystyneet myymään naudanlihaa kyseisillä vientimarkkinoilla.

Kolmas kysymys

51 Kolmannella kysymyksellään, joka on tehty sen varalta, että viejät saisivat pitää kaiken ennakkoon saamansa vientituen tai osan siitä, kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, ovatko ne velvollisia vähentämään siitä Yhdistyneessä kuningaskunnassa markkinoidusta naudanlihasta saamansa tulot.

52 Ottaen huomioon kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Neljäs kysymys

53 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, ovatko päätös 96/239/EY ja asetus N:o 773/96 päteviä siltä osin kuin niissä ei sallita viejien pitää kaikkea saamaansa vientitukea tai osaa siitä toisessa kysymyksessä kuvailluissa olosuhteissa.

Päätös 96/239/EY

54 Tämän päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen on ollut yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-157/96, National Farmers' Union ym., 5.5.1998 antaman tuomion (Kok. 1998, s. I-2211) ja asiassa C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio, 5.5.1998 antaman tuomion (Kok. 1998, s. I-2265) kohteena.

55 On todettava, että pääasian kantajat, jotka olivat väliintulijoina edellä mainitussa asiassa National Farmers' Union ym., ovat osallistuneet asian käsittelyyn myös yhteisöjen tuomioistuimessa.

56 On kuitenkin todettava, että ne eivät ole nyt käsiteltävänä olevan asian yhteydessä esittäneet päätöksen 96/239/EY lainmukaisuuden kyseenalaistamiseksi mitään perustetta, joka olisi erilainen kuin edellä mainitun asian National Farmers' Union ym. yhteydessä jo tutkitut.

57 Näin ollen tämän kysymyksen osalta on viitattava edellä mainituissa asioissa National Farmers' Union ym. ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio annettuihin tuomioihin.

58 Näin ollen on tältä osin todettava, että ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelusta ei ole käynyt ilmi mitään, mikä saattaisi vaikuttaa päätöksen 96/239/EY pätevyyteen.

Asetus N:o 773/96

59 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että asetuksen N:o 773/96 ei voida katsoa olevan lainvastainen minkään seikan perusteella. Se, että viejien olisi annettu pitää tuet, olisi ollut ristiriidassa tukijärjestelmän tavoitteen kanssa. Yhdistynyt kuningaskunta arvioi, että komission harkintavaltaan kuuluu olla säätämättä tällaisesta toimenpiteestä kyseistä asetusta annettaessa.

60 Komissio kysyy, millä perusteella asetuksen N:o 773/96 voitaisiin katsoa olevan ristiriidassa luottamuksensuojan periaatteen tai suhteellisuusperiaatteen kanssa. Se katsoo myös, että se, että säädettäisiin korvauksesta sellaiselle naudanlihalle, joka ei ole voinut saapua määrämaahan, olisi ristiriidassa vientitukijärjestelmän, asetuksen N:o 3665/87 tavoitteiden, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja yleisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa.

61 Tältä osin on todettava, että asetuksessa N:o 773/96 säädetään asetuksesta N:o 3665/87 poikkeavista erityistoimenpiteistä myöntämättä kuitenkaan viejille vapautusta vientituen ennakkomaksujen palauttamisesta silloin, kun tuotteita ei tuotu määrämaana olevaan kolmanteen maahan ja saatettu siellä markkinoille.

62 Kuten on todettu toiseen kysymykseen vastaamisen yhteydessä, yhteisön oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, erityisesti ylivoimaista estettä, luottamuksensuojaa, suhteellisuutta tai kohtuullisuutta koskevat, eivät edellytä, että viejien sallittaisiin kansallisen tuomioistuimen kuvaamissa olosuhteissa pitää kaikki ennalta saamansa vientituet tai osa niistä.

63 Tästä seuraa, että asetus N:o 773/96 ei ole pätemätön siltä osin kuin siinä ei säädetä siitä mahdollisuudesta, että viejät saisivat toiseen kysymykseen annetussa vastauksessa kuvatunkaltaisissa olosuhteissa pitää kaikki ennalta saamansa vientituet tai osan niistä.

Oikeudenkäyntikulut

64 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin 26.3.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 anne-

tun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87, sellaisena kuin se on muutettuna 15 päivänä kesäkuuta 1990 annetulla komission asetuksella (ETY) N:o 1615/90, 23 ja 33 artiklaa on tulkittava siten, että silloin kun tuotteita ei ole voitu kuljettaa määrämaahan ylivoimaisen esteen vuoksi vaan ne on palautettu takaisin vientijäsenvaltioon, viejällä on velvollisuus palauttaa ennakkoon maksettu vientituki.

2) Asetus N:o 3665/87 ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, erityisesti ylivoimaista estettä, luottamuksensuojaa, suhteellisuutta tai kohtuullisuutta koskevien yhteisön oikeuden säännösten kanssa sillä perusteella, että siinä ei sallita sitä, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan naudanlihan viejät saisivat pitää kaiken ennakolta saamansa vientituen tai osan siitä, kun

a) tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta tehdyllä komission päätöksellä 96/239/EY naudanlihan vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin kiellettiin,

b) myös useat kolmannet maat kielsivät naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta,

c) naudanlihan viejät olivat päätöksen 96/239/EY tekoaikana kuljettamassa tuotteita kolmansiin maihin,

d) kyseiset viejät velvoitettiin palauttamaan naudanliha Yhdistyneeseen kuningaskuntaan,

e) viejille oli maksettu ennakolta vientitukea kyseisten vientitoimien osalta maataloustuotteiden vientituen maksamisesta ennakolta 4 päivänä

maaliskuuta 1980 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 565/80 ja komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 perusteella, ja

f) viejille aiheutui vahinkoa sen vuoksi, että ne eivät pystyneet myymään naudanlihaa kyseisillä vientimarkkinoilla.

3) Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelusta ei ole käynyt ilmi mitään, mikä saattaisi vaikuttaa päätöksen 96/239/EY pätevyyteen.

Erityistoimenpiteistä asetuksista (ETY) N:o 3665/87, (ETY) N:o 3719/88 ja (ETY) N:o 1964/82 poikkeamiseksi naudanliha-alalla 26 päivänä huhtikuuta 1996 annettu komission asetus (EY) N:o 773/96 ei ole pätemätön siltä osin kuin siinä ei säädetä siitä mahdollisuudesta, että viejät saisivat toiseen kysymykseen annetussa vastauksessa kuvatunkaltaisissa olosuhteissa pitää kaikki ennalta saamansa vientituet tai osan niistä.

Wathelet Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä syyskuuta 1998.

R. Grass M. Wathelet

kirjaaja ensimmäisen jaoston puheenjohtaja