UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

5 päivänä toukokuuta 2011 *

Yhdistetyissä asioissa C-201/10 ja C-202/10,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Finanzgericht Hamburg (Saksa) on esittänyt 12.2.2010 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 26.4.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Ze Fu Fleischhandel GmbH (C-201/10) ja

Vion Trading GmbH (C-202/10),

vastaan

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (esittelevä tuomari) ja A. Prechal,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.2.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Ze Fu Fleischhandel GmbH, edustajanaan Rechtsanwalt D. Ehle,

– Vion Trading GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt K. Landry ja Rechtsanwalt G. Schwendinger,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. von Rintelen ja M. Vollkommer,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) 3 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa kantajina ovat Ze Fu Fleischhandel GmbH ja Vion Trading GmbH (jäljempänä pääasian kantajat) ja vastaajana on Hauptzollamt Hamburg-Jonas (jäljempänä Hauptzollamt) ja jotka koskevat vientitukien palauttamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 2988/95 kolmannen perustelukappaleen mukaan ”on – – tärkeää torjua yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla”.

4 Tämän asetuksen viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä tämän asetuksen mukaisesti”.

5 Saman asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

2. Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

6 Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta väärinkäytöksestä. Alakohtaisissa säännöstöissä voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi.

Jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. – –

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäytökseen. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä toimesta.

– –

3. Jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa – – 1 – – kohdassa säädettyä pitempää määräaikaa.”

7 Tämän asetuksen 4 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että

– velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat,

– –

4. Tässä artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei pidetä seuraamuksina.”

Kansallinen lainsäädäntö

8 Finanzgericht Hamburgin antamien tietojen mukaan Saksassa ei ollut pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa erityistä säännöstä vanhentumisajoista, joita sovelletaan perusteettomasti myönnettyjä etuuksia koskevissa hallinnollisissa riidoissa. Sekä Saksan hallinto että tuomioistuimet soveltavat kuitenkin ”analogisesti” yleistä kolmenkymmenen vuoden vanhentumisaikaa, sellaisena kuin siitä säädetään Saksan siviililain (Bürgerliches Gesetzbuch, jäljempänä BGB) 195 §:ssä. Vuodesta 2002 alkaen tämä yleinen vanhentumisaika on pääsääntöisesti lyhennetty kolmeen vuoteen.

Pääasiat ja ennakkoratkaisupyyntömenettely yhdistetyissä asioissa C-278/07–C-280/07

9 Pääasioiden kantajat tullasivat vuonna 1993 naudanlihaa Jordaniaan tapahtuvaa vientiä varten, ja niille myönnettiin tämän vuoksi niiden hakemusten mukaisesti vientituen ennakolta. Vuoden 1998 alussa suoritetuissa tarkastuksissa todettiin, että kyseessä olevat lähetykset oli passitus- tai jälleenvientimenettelyssä tosiasiallisesti kuljetettu Irakiin.

10 Näin ollen Hauptzollamt vaati 13.10.1999 tehdyillä päätöksillä kyseessä olevien vientitukien palauttamista.

11 Pääasian kantajat sekä Josef Vosding Schlacht- Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co nostivat tällöin kanteet mainituista päätöksistä Finanzgericht Hamburgissa. Se hyväksyi 21.4.2005 antamassaan tuomiossa kyseiset kanteet sillä perusteella, että vanhentumisaikaa koskeva säännös, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, oli esteenä kyseisille palautuksille, koska niitä oli vaadittu yli neljä vuotta riidanalaisten vientitoimenpiteiden jälkeen.

12 Hauptzollamt teki kyseisistä Finanzgerichtin ratkaisuista Revision-valitukset Bundesfinanzhofiin.

13 Bundesfinanzhof totesi muun muassa, että esille otetut väärinkäytökset koskevat asetuksen N:o 2988/95 antamista edeltävää ajanjaksoa, ja päätti lykätä asian käsittelyä sekä esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat, kaikissa kolmessa asiassa C-278/07–C-280/07 sanamuodoltaan samanlaiset ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko –– asetuksen –– N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua vanhentumisaikaa sovellettava myös silloin, kun väärinkäytös on tehty tai päättynyt ennen asetuksen N:o 2988/95 voimaantuloa?

2) Onko edellä tarkoitetun säännöksen mukainen vanhentumisaika yleensä sovellettavissa myös väärinkäytöksen perusteella myönnetyn vientituen takaisinperintävaatimuksen kaltaiseen hallinnolliseen toimenpiteeseen?

Jos näihin kysymyksiin on vastattava myöntävästi,

3) Voiko jäsenvaltio soveltaa asetuksen – – N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan mukaista pidempää vanhentumisaikaa myös silloin, kun jäsenvaltion lainsäädännössä on ollut tällainen pidempi vanhentumisaika jo ennen kyseisen asetuksen antamista? Voidaanko tällaista pidempää vanhentumisaikaa soveltaa myös silloin, kun siitä ei ole säädetty erityissäännöksessä, joka koskisi vientituen takaisinperintää tai hallinnollisia toimenpiteitä yleisesti, vaan se perustuu asianomaisen jäsenvaltion antamaan yleiseen sääntöön, joka koskee kaikkia vanhentumisaikoja, joista ei ole säädetty erikseen (yleissäännöstö)?"

14 Näiden ennakkoratkaisupyyntöjen johdosta annettiin yhdistetyissä asioissa C-278/07-C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, 29.1.2009 tuomio (Kok., s. I-457), jossa todettiin seuraavaa:

"1) – – asetuksen – – N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä vanhentumisaikaa sovelletaan sellaisiin hallinnollisiin toimenpiteisiin kuin viejän sääntöjenvastaisen menettelynsä vuoksi perusteettomasti saaman vientituen takaisinperintään.

2) Pääasioissa kyseessä olevien tilanteiden kaltaisissa tilanteissa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä vanhentumisaikaa

– sovelletaan ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa tapahtuneisiin sääntöjenvastaisuuksiin ja

– se alkaa kulua kyseessä olevan sääntöjenvastaisuuden tapahtumapäivästä lukien.

3) Pitemmät vanhentumisajat, joita jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla edelleen mahdollisuus soveltaa, voivat perustua kyseisen asetuksen antamista edeltäviin yleissäännöksiin."

Tapahtumat pääasioissa ja ennakkoratkaisukysymykset käsiteltävissä asioissa

15 Bundesfinanzhof kumosi 7.7.2009 antamallaan tuomiolla Finanzgericht Hamburgin 21.4.2005 antaman tuomion ja palautti asiat sille, koska Bundesfinanzhof katsoi, että oikeus vaatia palautusta ei ollut vanhentunut, koska BGB:n 195 §:ää voitiin ja piti soveltaa "analogisesti" vuoden 2001 loppuun saakka. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi pääasian kantajien väitteen siitä, että jos vanhentumisaikaa piti soveltaa "analogisesti", sen olisi pitänyt olla veroasioissa sovellettava kymmenen vuoden aika eikä BGB:ssä säädetty kolmenkymmenen vuoden aika.

16 Finanzgericht Hamburg toteaa tästä Bundesfinanzhofin tuomiosta seuraavaa:

"Bundesfinanzhof katsoi, että BGB:n 195 §:ää, sellaisena kuin se oli voimassa vuoden 2001 loppuun saakka (jäljempänä BGB:n 195 §, sellaisena kuin se oli voimassa aikaisemmin), oli sovellettava analogisesti. Se ei ottanut kantaa siihen, loukattaisiinko oikeusvarmuuden periaatetta sillä, että vientitukea perittäisiin takaisin lähes 30 vuoden jälkeen sen myöntämisestä. Bundesfinanzhof katsoi, että jos näin on, se voisi perustuslaissa ja yhteisön oikeudessa määrätyllä tavalla lyhentää tuomioistuimen poikkeuksellisen toimivallan nojalla kansallisessa oikeudessa vahvistetun kohtuuttoman pitkän määräajan kohtuullisen pituiseksi. Bundesfinanzhof oli sitä mieltä, ettei

sen tarvinnut lopullisesti tutkia eikä ratkaista sitä, onko BGB:n 195 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa aikaisemmin, vahvistettua määräaikaa lyhennettävä tällaisen tuomioistuimen poikkeuksellisen toimivallan perusteella tai onko kyseistä säännöstä analogisesti sovellettaessa ainakin vahvistettava oikeusvarmuuden ja oikeusrauhan turvaamisen vuoksi lyhyempi vanhentumisaika sellaiselle palautusvaatimukselle, joka perustuu väärinkäytöksen vuoksi perusteettomasti myönnettyyn vientitukeen. Tällaista vanhentumisaikaa ei missään tapauksessa voitaisi sen mukaan määrittää niin lyhyeksi, että vastaajan esittämä vaatimus olisi vanhentunut riidanalaista päätöstä tehtäessä."

17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy julkisasiamies Sharpstonin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb antamaan ratkaisuehdotukseen ja katsoo yhtäältä, että oikeusvarmuuden periaatetta loukataan, jos BGB:stä johdettua vanhentumissäännöstä sovelletaan "analogisesti" vientitukien palautusvaatimuksiin, ja toisaalta, että kolmenkymmenen vuoden vanhentumisajan soveltaminen tällaisessa oikeusriidassa on vastoin suhteellisuusperiaatetta, koska tällaiset määräajat eivät ole kohtuullisia.

18 Erityisesti on todettava, että tämä tuomioistuin ei hyväksy tulkintaa, jonka Bundesfinanzhof teki yhteisöjen tuomioistuimen sen pyynnöstä edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb antamasta tuomiosta. Bundesfinanzhof nimittäin johti tästä tuomiosta, että kun yhteisöjen tuomioistuin säilytti "paljonpuhuvan hiljaisuuden" siltä osin, kuuluuko siviilioikeudellisen säännön soveltaminen "analogisesti" perusteettomasti saatujen tukien palauttamista koskevaan oikeusriitaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, se hyväksyi lähtökohtaisesti tällaisen soveltamisen, eikä myöskään vastustanut oikeusvarmuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen perusteella sitä, että kolmenkymmenen vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan tällä tavalla. Finanzgericht katsoo puolestaan, ettei yhteisöjen tuomioistuimella ollut mitään syytä tutkia tai käsitellä näitä

näkökohtia ennakkoratkaisupäätöksessään, koska Bundesfinanzhof ei ollut esittänyt sille tältä osin minkäänlaista selvästi määriteltyä kysymystä.

19 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa myös seuraavaa:

”Edellä jo mainitussa 7.7.2009 antamassaan tuomiossa – – Bundesfinanzhof on tunnustanut itselleen poikkeuksellisen toimivallan, jonka nojalla sillä on oikeus – lähes kuten lainsäätäjälläkin – lyhentää tuomioistuinteitse 30 vuoden vanhentumisaika kohtuullisen ajan pituiseksi. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, miten pitkä Saksassa voimassa oleva, BGB:n 195 §:n, sellaisena kuin se oli voimassa aikaisemmin, analogiseen soveltamiseen perustuva vanhentumisaika oikein on. Ei ole mahdollista selvittää tai ennustaa, käyttääkö ja mahdollisesti missä määrin Bundesfinanzhof tulevaisuudessa tällaista poikkeuksellista toimivaltaa. Kyseisen oikeuskäytännön perusteella on ainoastaan selvää, että BGB:n 195 §:n, sellaisena kuin se oli voimassa aikaisemmin, analogiseen soveltamiseen perustuva vanhentumisaika on vähintään kuusi ja korkeintaan 30 vuotta. Tämän oikeuskäytännön mukaan Saksassa voimassa olevan vanhentumisajan, joka on vahvistettu analogisesti sovelletussa ja mahdollisesti tuomioistuinkäytännössä tulkitussa BGB:n 195 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa aikaisemmin, pituus on jotain tämän 24 vuoden ajanjakson väliltä.”

20 Tässä tilanteessa Finanzgericht Hamburg on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko BGB:n 195 §:ssä, sellaisena kuin se oli voimassa vuoden 2001 loppuun saakka, vahvistetun vanhentumissäännöksen analoginen soveltaminen perusteettomasti myönnetyn vientituen johdosta esitettyyn palautusvaatimukseen ristiriidassa yhteisön oikeuden oikeusvarmuuden periaatteen kanssa?

2) Onko BGB:n 195 §:ssä vahvistetun 30 vuoden vanhentumisajan soveltaminen perusteettomasti myönnetyn vientituen takaisinperinnän yhteydessä ristiriidassa yhteisön oikeuden suhteellisuusperiaatteen kanssa?

3) Jos toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, onko asetuksen –– N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun sellaisen pitemmän kansallisen vanhentumisajan soveltaminen, joka on vahvistettu tuomioistuinkäytännössä tapauskohtaisesti poikkeuksellisen toimivallan, jonka tuomioistuin on katsonut itsellään olevan, perusteella, ristiriidassa yhteisön oikeuden oikeusvarmuuden periaatteen kanssa?"

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen kysymys

21 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, loukataanko oikeusvarmuuden periaatetta, jos asetuksessa N:o 2988/95 määritellyn unionin taloudellisten etujen suojaamisen yhteydessä tämän asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu kansallinen "pitempi" vanhentumisaika voi seurata siitä, että kansallisessa yleissäännöksessä asetettua vanhentumisaikaa sovelletaan "analogisesti" perusteettomasti myönnetyn vientituen palauttamiseen.

22 Toissijaisesti on todettava, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on todennut, että yhteisöjen tuomioistuimelta on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa C-278/07–C-280/07 esitetyssä kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä kysytty, voiko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”pidempi” kansallinen vanhentumisaika seurata tätä asetusta aikaisemmasta yleisestä yleissäännöksestä. Yhteisöjen tuomioistuimelle ei kuitenkaan esitetty nimenomaisesti kysymystä nyt käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisukysymyksen aiheesta, joka koskee tällaisen säännöksen soveltamisen yksityiskohtia, eli nyt käsiteltävässä tapauksessa yleissäännöksen soveltamista ”analogisesti” erityiseen, vientitukien palauttamiseen liittyvään oikeusriitaan, kun soveltamisesta ei ole päättänyt kansallinen lainsäätäjä vaan siitä on päätetty oikeuskäytännössä.

23 Pääasioissa kyseessä olevien tilanteiden kaltaisissa tilanteissa, joissa väärinkäytökset, joista toimijoita syytetään, ovat tapahtuneet vuoden 1993 kuluessa, jolloin sovellettiin kansallista 30 vuoden vanhentumisaikaa koskevaa sääntöä, kansallisten viranomaisten kanne tällaisten väärinkäytösten vuoksi perusteettomasti saatujen määrien takaisin perimiseksi on vanhentunut vanhentumisen keskeyttävän toimen puuttuessa vuoden 1997 kuluessa asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn neljän vuoden vanhentumisajan nojalla, jos jäsenvaltio, jossa kyseiset väärinkäytökset ovat tapahtuneet, ei ole käyttänyt sille asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta (ks. em. yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 36 ja 38 kohta).

24 Kun unionin lainsäätäjä antoi asetuksen N:o 2988/95 ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, sen tarkoituksena oli tosin ottaa käyttöön tällä alalla sovellettava yleinen vanhentumista koskeva säännös ja yhtäältä määritellä kyseisellä säännöksellä kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava vähimmäisvanhentumisaika ja toisaalta luopua mahdollisuudesta periä takaisin unionin talousarviosta perusteettomasti saatuja määriä sen jälkeen, kun neljä vuotta on kulunut siitä sääntöjenvastaisuudesta, joka on vaikuttanut riidanalaisiin maksuihin (em. yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 27 kohta).

25 Siltä osin kuin unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti säätänyt, että jäsenvaltiot voivat soveltaa neljän vuoden vähimmäisaikaa pitempiä vanhentumisaikoja, on kuitenkin todettava, ettei mainitun lainsäätäjän tarkoituksena ole ollut yhtenäistää tällä alalla sovellettavia määräaikoja eikä asetuksen N:o 2988/95 voimaantulon seurauksena näin ollen voinut olla jäsenvaltioiden velvoittaminen lyhentämään niiden aikaisemmin, kun ei ollut olemassa asiaa koskevia unionin oikeuden säännöksiä, soveltamia vanhentumisaikoja neljään vuoteen.

26 Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa säädetyn mahdollisuuden yhteydessä jäsenvaltioilla säilyy laaja harkintavalta säätää pitempiä vanhentumisaikoja, joita ne aikovat soveltaa väärinkäytöksiin, joilla vahingoitetaan Euroopan unionin taloudellisia etuja (asia C-131/10, Corman, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-14199, 54 kohta).

27 Asetuksessa N:o 2988/95 ei näet säädetä minkäänlaisesta tiedonanto- tai ilmoitusvelvollisuudesta, joka koskisi sen 3 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta soveltaa pitempiä vanhentumisaikoja. Näin ollen unionin tasolla ei ole säädetty minkäänlaisesta valvontajärjestelmästä, joka koskisi jäsenvaltioiden kyseisen säännöksen nojalla soveltamia pitempiä vanhentumisaikoja tai niitä aloja, joilla jäsenvaltiot ovat päättäneet mainitunlaisia vanhentumisaikoja soveltaa (em. yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 45 kohta ja em. asia Corman, tuomion 55 kohta).

28 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse ilmoittanut, Saksan tuomioistuimet ovat pääasioissa jatkaneet asetuksen N:o 2988/95 voimaantulon jälkeen BGB:n 195 §:ään perustuvan 30 vuoden vanhentumisajan soveltamista toimiin, joiden tarkoituksena on ollut periä takaisin toimijoiden perusteettomasti saamat tuet.

29 Tähän on todettava, että kun yhteisöjen tuomioistuin vastasi Bundesfinanzhofin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa C-278/07–C-280/07 esittämään kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, että pitemmät vanhentumisajat, joita jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla edelleen mahdollisuus soveltaa, voivat perustua kyseisen asetuksen antamista edeltäviin yleissäännöksiin, se implisiittisesti mutta ehdottomasti vahvisti tälle tuomioistuimelle, että jäsenvaltiot voivat soveltaa tällaisia pitempiä vanhentumisaikoja päättämällä oikeuskäytännössä soveltaa perusteettomasti saatujen etuuksien palauttamisen alalla yleistä säännöstä, jossa säädetään yli neljän vuoden vanhentumisajasta, minkä Saksan tuomioistuimet katsovat ”analogiseksi” soveltamiseksi.

30 Tällainen käytäntö voidaan lähtökohtaisesti hyväksyä unionin oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., tuomion 47 kohta). Käytännön on kuitenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, muiden muassa oikeusvarmuuden periaatetta (ks. vastaavasti asia C-367/09, SGS Belgium ym., tuomio 28.10.2010, Kok., s. I-10761, 40 kohta).

31 Tältä osin pääasian kantajat väittävät muun muassa, että sen jälkeen, kun Saksan oikeusjärjestyksessä tuli voimaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty yleinen vanhentumissääntö, jolla on välitön oikeusvaikutus ja joka korjasi tätä asiaa koskevan erityissäännöksen puuttumisen Saksan oikeusjärjestyksestä, kansallisilla viranomaisilla ja tuomioistuimilla ei ollut enää mitään perustetta jatkaa ”analogisesti” BGB:n yleisen vanhentumissäännön soveltamista tässä asetuksessa tarkoitettua väärinkäytöstä koskevaan seuraamusmenettelyyn, eivätkä ne siis voineet enää tehdä niin, kun ei ollut olemassa niitä tähän velvoittavaa kansallista säännöstä.

32 Tästä on todettava, että kun väärinkäytös vahingoittaa unionin taloudellisia etuja ja johtaa hallinnolliseen toimenpiteeseen, kuten toimijan velvollisuuteen palauttaa perusteettomasti saadut tuet, oikeusvarmuuden periaate edellyttää muun muassa, ettei tämän toimijan tilannetta voida loputtomiin kyseenalaistaa, kun otetaan huomioon sen oikeudet ja velvollisuudet kansalliseen viranomaiseen nähden (ks. analogisesti asia C-472/08, Alstom Power Hydro, tuomio 21.1.2010, 16 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), ja että tällaista väärinkäytöstä koskevaan seuraamusmenettelyyn on näin ollen sovellettava vanhentumisaikaa ja että tämä aika on vahvistettava etukäteen, jotta se täyttäisi oikeusvarmuuden takaamista koskevan tehtävänsä (ks. asia 41/69, ACF Chemiefarma v. komissio, tuomio 15.7.1970, Kok., s. 661, Kok. Ep. I, s. 455, 19 kohta ja asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6325, 39 kohta). Vastaavasti kaikenlaisen vanhentumisajan ”analogisen” soveltamisen on oltava riittävästi yksityisten oikeussubjektien ennakoitavissa (ks. analogisesti asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009, Kok., s. I-2119, 34 kohta).

33 Tällaisen toimijan on tosin helpompaa saada selville väärinkäytöstään koskevaan seuraamusmenettelyyn sovellettava vanhentumisaika, kun kansallinen lainsäätäjä on määritellyt tällaisen määräajan ja sen soveltamisen väärinkäytöksen alalla säännöksessä, jota sovelletaan erityisesti kyseisellä alalla. Jos kansallinen lainsäätäjä ei – kuten pääasioissa näyttää olevan – ole antanut erityissäännöstä, jota sovelletaan unionin talousarviota vahingoittavien perusteettomasti saatujen vientitukien palautusten kaltaisella alalla, oikeusvarmuuden periaate ei lähtökohtaisesti kuitenkaan estä sitä, että hallinto- ja oikeusviranomaiset edelleen soveltavat ”analogisesti” tällaisen toimijan tiedossa olevan aikaisemman käytäntönsä mukaisesti siviilioikeudessa säädettyä yleistä vanhentumisaikaa, joka on pitempi kuin asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty aika.

34 Tällainen soveltaminen on kuitenkin oikeusvarmuuden periaatteen mukaista vain silloin, jos sen perusteena on oikeuskäytäntö, joka on riittävästi ennakoitavissa. Tältä osin on riittävää muistuttaa, ettei unionin tuomioistuimen tehtävä ole todeta tässä ennakkoratkaisumenettelyssä, onko tällaista oikeuskäytäntöä olemassa vai ei.

35 Edellä esitetyillä perusteilla ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, ettei pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeusvarmuuden periaate lähtökohtaisesti estä sitä, että kun on kyse asetuksessa N:o 2988/95 määritellystä unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja kun sovelletaan tämän asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa, jäsenvaltion kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet soveltavat perusteettomasti maksetun vientituen palauttamista koskevaan oikeusriitaan ”analogisesti” kansalliseen yleissäännökseen perustuvaa vanhentumisaikaa, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tällainen oikeuskäytäntöön perustuva soveltaminen oli riittävästi ennakoitavissa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

36 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, estääkö suhteellisuusperiaate sen, että jäsenvaltiot soveltavat perusteettomasti saatujen tukien palauttamista koskevaan oikeusriitaan kolmenkymmenen vuoden vanhentumisaikaa, kun ne käyttävät niille asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta.

37 Kuten tämän tuomion 26 ja 30 kohdasta ilmenee, on niin, että vaikka asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa säädetyn mahdollisuuden johdosta jäsenvaltioilla

säilyy laaja harkintavalta säätää pitempiä vanhentumisaikoja, joita ne aikovat soveltaa väärinkäytöksiin, joilla vahingoitetaan Euroopan unionin taloudellisia etuja, näiden valtioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuusperiaatetta.

38 Näin ollen asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”pitempi” kansallinen vanhentumisaika ei saa muun muassa ylittää selvästi sitä, mikä on välttämätöntä unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti asia C-221/09, AJD Tuna Ltd, tuomio 17.3.2011, Kok., s. I-1655, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Tässä yhteydessä on todettava, että pitemmät vanhentumisajat, joita jäsenvaltiot näin ollen voivat asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla soveltaa, ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa ja riippuvat suuresti valtioiden oikeudellisesta perinteestä sekä siitä, mikä niiden oikeusjärjestelmissä katsotaan huolellisille viranomaisille välttämättömäksi ja riittäväksi ajanjaksoksi, jotta ne voivat ryhtyä seuraamusmenettelyihin viranomaisten ja kansallisten talousarvioiden vahingoksi tehtyjen väärinkäytösten johdosta.

40 Lisäksi se seikka, että jäsenvaltio asettaa tässä säännöksessä säädetyn mahdollisuuden nojalla lyhyempiä vanhentumisaikoja kuin ne, jotka toinen jäsenvaltio on asettanut, ei voi tarkoittaa sitä, että viimeksi mainitut ovat kohtuuttomia (ks. analogisesti asia C-141/07, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2008, Kok., s. I-6935, 51 kohta ja asia C-562/08, Müller Fleisch, tuomio 25.2.2010, Kok., s. I-1391, 45 kohta).

41 On myös todettava, ettei ole suljettu pois, että siviilioikeudellisessa säännöksessä säädetty kolmenkymmenen vuoden vanhentumissääntö saattaa olla välttämätön ja kohtuullinen muun muassa yksityisten välisissä riita-asioissa mainitulla säännöllä tavoitellun ja kansallisen lainsäätäjän määrittelemän päämäärän kannalta.

42 Tällaisen vanhentumissäännön arviointi kohtuullisuusperiaatteen kannalta on kuitenkin erilaista, kun sääntöä käytetään ”analogisesti” muun päämäärän tavoittelemiseksi kuin sen, jonka saavuttamiseksi kansallinen lainsäätäjä on sen antanut, eli kun sitä tässä tapauksessa ja siis pääasioissa käytetään unionin lainsäätäjän määrittelemän päämäärän saavuttamiseksi.

43 Kun tässä otetaan huomioon unionin taloudellisten etujen suojaamisen tavoite, josta unionin lainsäätäjä on katsonut, että neljän tai jopa kolmen vuoden vanhentumisaika on jo sellaisenaan riittävä, jotta kansalliset viranomaiset voivat ryhtyä seuraamusmenettelyihin sellaisten väärinkäytösten johdosta, jotka vahingoittavat näitä taloudellisia etuja ja jotka voivat johtaa perusteettomasti saadun etuuden takaisin perimisen kaltaiseen toimeen, vaikuttaa siltä, että kolmenkymmenen vuoden määräajan myöntäminen mainituille viranomaisille ylittää sen, mikä on huolellisen hallinnon kannalta välttämätöntä.

44 On nimittäin todettava, että tällaisella hallinnolla on yleinen huolellisuusvelvollisuus tarkastaa sen suorittamien ja unionin talousarviota rasittavien maksujen asianmukaisuus, koska jäsenvaltioiden on noudatettava EU 4 artiklan 3 kohdan mukaista yleistä huolellisuusvelvollisuutta, joka tarkoittaa sitä, että niiden on toteutettava sääntöjenvastaisuuksia korjaavat toimenpiteet ripeästi (ks. asia C-277/98, Ranska v. komissio, tuomio 13.11.2001, Kok., s. I-8453, 40 kohta).

45 Näin ollen se, että jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus myöntää mainitulle hallinnolle niin pitkä aika toimia kuin kolmenkymmenen vuoden vanhentumissääntö tarjoaa, voisi tietyllä tavalla kannustaa kansallisten viranomaisten toimimattomuuteen asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa tarkoitettuihin ”väärinkäytöksiin” liittyvien seuraamusmenettelyjen osalta samalla kun se asettaisi toimijoille yhtäältä pitkän oikeudellisen epävarmuuden ajanjakson ja toisaalta vaaran siitä, etteivät ne voi enää toimittaa todisteita kyseisten toimenpiteiden asianmukaisuudesta tällaisen ajanjakson päättyessä.

46 Joka tapauksessa on korostettava, että jos sellainen neljän vuoden vanhentumisaika, josta säädetään asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, vaikuttaa kansallisten viranomaisten näkökulmasta liian lyhyeltä, jotta niillä olisi mahdollisuus ryhtyä jossain määrin monimutkaisia väärinkäytöksiä koskeviin seuraamusmenettelyihin, kansallinen lainsäätäjä voi yhä mainitun artiklan 3 kohdassa säädetyn mahdollisuuden nojalla hyväksyä pitempää tämäntyyppisiin väärinkäytöksiin mukautettua vanhentumisaikaa koskevan säännön.

47 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa suhteellisuusperiaate estää silloin, kun jäsenvaltiot käyttävät niille asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta, kolmenkymmenen vuoden vanhentumisajan soveltamisen perusteettomasti saatujen tukien palauttamista koskevaan oikeusriitaan.

Kolmas kysymys

48 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy kolmannessa kysymyksessään sen tapauksen varalta, että kolmenkymmenen vuoden vanhentumissäännön soveltaminen asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa tarkoitettuihin ”väärinkäytöksiin” liittyviin

seuraamusmenettelyihin olisi kohtuuton unionin taloudellisten etujen suojaamisen tavoitteeseen nähden, estääkö oikeusvarmuuden periaate sen, että kansallinen tuomioistuin voisi päättää tällaisen kolmenkymmenen vuoden vanhentumissäännön lyhentämisestä käsiteltävässä tapauksessa kymmeneen vuoteen, sen sijaan, että sovellettaisiin asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumissääntöä.

49 Ei ole suljettu pois, että sellaisessa tilanteessa, jossa kansallisilla tuomioistuimilla ei ole käytössään mitään muuta soveltuvaa vanhentumissääntöä, ne pyrkivät tulkitsemaan kolmenkymmenen vuoden vanhentumissääntöä siten, että ne lyhentävät sitä, täyttääkseen unionin oikeuden vaatimukset.

50 Pääasioissa kyseessä olevien tilanteiden kaltaisessa tilanteessa, joka kuuluu asetuksen N:o 2988/95 soveltamisalaan, on kuitenkin todettava, että kun ei ole olemassa lailliseesti sovellettavaa kansallista säännöstä, jossa säädetään pitemmästä vanhentumisajasta, asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetään joka tapauksessa neljän vuoden vanhentumisajasta ja se on edelleen välittömästi sovellettava jäsenvaltioissa, myös maataloustuotteiden vientitukien alalla (ks. asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004, Kok., s. I-6171, 35 kohta).

51 Näin ollen sellaisissa tilanteissa, joissa yleisen vanhentumissäännön soveltaminen ennen asetuksen N:o 2988/95 voimaantuloa perusteettomasti saatujen tukien palauttamista koskevaan oikeusriitaan osoittautuu kohtuuttomaksi, kun otetaan huomioon unionin taloudellisten etujen suojaamisen tavoite, tällainen sääntö on hylättävä ja on sovellettava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä yleistä vanhentumisaikaa, kuten edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym. annetun tuomion 34 kohdasta ilmenee, koska tämä vanhentumisaika koskee myös ennen kyseisen asetuksen

voimaantuloa tapahtuneita väärinkäytöksiä ja se alkaa kulua kyseessä olevan väärinkäytöksen tapahtumapäivästä lukien.

52 Mikäli nimittäin kansallinen tuomioistuin voisi tällaisessa tilanteessa asetuksen N:o 2988/95 nojalla lyhentää tähän asti sovellettua vanhentumisaikaa, jotta se saatettaisiin tasolle, joka täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset, vaikka sen käytössä on joka tapauksessa unionin oikeuteen perustuva vanhentumissääntö, joka on välittömästi sovellettavissa sen oikeusjärjestyksessä, menettely olisi vastoin periaatteita, joiden mukaan yhtäältä vanhentumisaika on vahvistettava etukäteen, jotta se täyttäisi oikeusvarmuuden takaamista koskevan tehtävänsä (ks. em. asia ACF Chemiefarma v. komissio, tuomion 19 kohta ja em. asia Marks & Spencer, tuomion 39 kohta), ja toisaalta kaikenlaisen vanhentumisajan ”analogisen” soveltamisen on oltava riittävästi yksityisten oikeussubjektien ennakoitavissa (ks. vastaavasti em. asia Danske Slagterier, tuomion 34 kohta).

53 Tällaisessa tilanteessa – kuten tämän tuomion 46 kohdassa on muistutettu – kansallinen lainsäätäjä voi kuitenkin yhä asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa säädetyn mahdollisuuden nojalla hyväksyä pitemmän vanhentumissäännön.

54 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeusvarmuuden periaate estää sen, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”pitempi” vanhentumisaika voisi perustua yleiseen vanhentumisaikaan, jota on oikeuskäytännössä lyhennetty, jotta viimeksi mainittu vanhentumisaika olisi sitä sovellettaessa suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska tällaisissa olosuhteissa on joka tapauksessa sovellettava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa.

Oikeudenkäyntikulut

55 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) **Pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeusvarmuuden periaate ei lähtökohtaisesti estä sitä, että kun on kyse Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetussa neuvoston asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95 määritellystä Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja kun sovelletaan tämän asetuksen 3 artiklan 3 kohtaa, jäsenvaltion kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet soveltavat perusteettomasti maksetun vientituen palauttamista koskevaan oikeusriitaan ”analogisesti” kansalliseen yleissäännökseen perustuvaa vanhentumisaikaa, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tällainen oikeuskäytäntöön perustuva soveltaminen oli riittävästi ennakoitavissa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.**

2) **Pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa suhteellisuusperiaate estää silloin, kun jäsenvaltiot käyttävät niille asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta, kolmenkymmenen vuoden vanhentumisajan soveltamisen perusteettomasti saatujen tukien palauttamista koskevaan oikeusriitaan.**

3) Pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa oikeusvarmuuden periaate estää sen, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”pitempi” vanhentumisaika voisi perustua yleiseen vanhentumisaikaan, jota on oikeuskäytännössä lyhennetty, jotta viimeksi mainittu vanhentumisaika olisi sitä sovellettaessa suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska tällaisissa olosuhteissa on joka tapauksessa sovellettava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa.

Allekirjoitukset