JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
4 päivänä joulukuuta 1997 *

1. Voivatko yhteisön tukea perusteettomasti saaneet vedota saamansa edun menetykseen, kuten kansallinen lainsäädäntö oikeuttaa, vastustaakseen kyseisen tuen takaisinperintää? Tämä on Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämän ennakkoratkaisupyynnön pääasiallinen kohde.

2. Yhteisön tuotannon tukemiseksi tuen myöntämisestä yhteisössä korjattujen ja jalostettujen öljysiementen osalta säädetään rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annetun neuvoston asetuksen N:o 136/66/ETY [1] 27 artiklan 1 kohdassa. Tämän tuen myöntämisperusteet ilmenevät öljysiementen tuesta 14 päivänä kesäkuuta 1983 annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1594/83, [2] jota täydentää öljysiementen tukijärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21 päivänä syyskuuta 1983 annettu komission asetus (ETY) N:o 2681/83. [3]

3. Sen valvomiseksi, että tukea myönnetään ainoastaan tuen saamisen edellytykset täyttäville siemenille, otettiin käyttöön kaksiosainen yhteisön todistus, [4] jonka yksi osa viittaa siementen tunnistamiseen (ID-osa) [5] ja toinen osa tuen ennaltavahvistamiseen (AP-osa). [6]

4. Siementen "tunnistus" on annettu sen jäsenvaltion toimivaltaisen elimen tehtäväksi, jossa tukea haetaan (muutetun asetuksen N:o 1594/83 3 artikla).

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL 1966, 172, s. 1.

2 — EYVL L 163, s. 44. Tällä asetuksella korvataan öljysiementen tuesta 28 päivänä syyskuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2114/71 (EYVL L 222, s. 2), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 24.4.1978 annetulla neuvoston asetuksella N:o 851/78 (EYVL L 116, s. 4). Asetus on asian tosiseikkojen tapahtuma-ajan jälkeen kumottu 1.7.1995 ja korvattu 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).

3 — EYVL L 266, s. 1. Tätä asetusta on muutettu useaan kertaan, viimeksi 9.10.1991 annetulla komission asetuksella N:o 2964/91 (EYVL L 282, s. 15), ennen kuin se kumottiin 1.7.1996 ja korvattiin tietyistä edellytyksistä tiettyjen peltokasvien tuottajien tukijärjestelmän mukaisten korvausten myöntämiseksi 9 päivänä huhtikuuta 1996 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 658/96 (EYVL L 91, s. 46).

4 — Asetuksen N:o 1594/83 4 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna 25.3.1986 annetulla neuvoston asetuksella N:o 935/86 (EYVL L 87, s. 5).

5 — Asetuksen N:o 2681/83 5 artiklan mukaisesti.

6 — Ks. edellinen alaviite.

5. Jalostajalle maksettava tuki on käytännössä korvaus yhteisön tavoitehinnan ja maailmanmarkkinahinnan välisestä erotuksesta. Asetuksen N:o 2681/83 33 artiklan mukaan komissio vahvistaa tuen "niin usein kuin markkinoiden tilanteen kannalta on tarpeen ja siten, että turvataan sen täytäntöönpano vähintään kerran viikossa". Komissio vahvistaa aluksi "bruttotuen" ecuissa; kyseisen summan muuntaminen kansallisiksi valuutoiksi, lisättynä tai vähennettynä korjausmäärällä, muodostaa lopullisen tuen; tämä viimeinen summa muunnetaan lopuksi ecun valuutta- ja termiinikurssien avulla sen jäsenvaltion kansalliseksi valuutaksi, jossa siemen on jalostettu, jos kyseessä ei ole valtio, jossa se on tuotettu. Tuen määrä vaihtelee siten valtiosta toiseen jäsenvaltioiden valuuttatilanteen mukaan.

6. Pääasiassa asianosaisina ovat kasvinöljypuristamot Oelmühle Hamburg AG ja Jb. Schmidt Söhne GmbH & Co. KG (jäljempänä pääasian kantajat) ja Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (yhteisön tukia Saksassa hallinnoiva viranomainen, jäljempänä pääasian vastaaja) ja asia koskee rapsin jalostukseen myönnetyn tuen osittaisen takaisinperinnän laillisuutta.

7. Kumpikin yritys oli hankkinut suuren määrän rapsia toimittajilta, jotka olivat taanneet tuotteen alkuperän. Pääasian vastaaja oli aluksi joka kerralla toimittanut ID-todistukset sille ilmoitetun alkuperän mukaisesti ja myöntänyt vastaavan tuen.

8. Asianomaisten tulliviranomaisten tarkastuksen jälkeen, jossa paljastui, että osa tuotteista oli peräisin eri paikasta kuin mille tukea oli myönnetty, pääasian vastaaja peruutti ID-todistukset ja tukipäätökset osittaisilla takaisinperintä- ja kumoamispäätöksillä perusteettomasti maksettua summaa vastaavasti ja vaati kummaltakin pääasian kantajalta tuen palauttamista tältä osin.

9. Koska kasviöljypuristamoiden oikaisuvaatimukset hylättiin, ne nostivat kanteen Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa ja vaativat riidanalaisten päätösten kumoamista. Kummatkin käyttävät pääasiallisesti samoja perusteluita.

10. Pääasian kantajat kiistävät tulliviranomaisten riidanalaisille tuotteille ilmoittaman alkuperän ja väittävät menettäneensä suurimman osan tuen niille tuomasta edusta, koska ne ovat siirtäneet saamansa edun toimittajilleen maksamalla tavoitehinnan. Lisäksi ne väittävät, että takautumisoikeudella näitä toimittajia kohtaan ei käytännössä ole merkitystä, erityisesti koska määräajat ovat van-

hentuneet ja koska toimittajat ovat maksukyvyttömiä. Kantajat tarjoutuvat lisäksi luopumaan mahdollisista vahingonkorvausvaatimuksistaan toimittajia kohtaan.

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Saksan oikeuden mukaan on niin, että vaikka päätökset, joilla myönnetään lainvastaisesti etuja, on pääsääntöisesti peruutettava, [7] lainvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä voidaan luopua, jos tuensaajat voivat vedota edun menettämiseen. [8] Edun menettämiseen ei kuitenkaan voida vedota silloin, kun velallinen, jolla on takaisinmaksuvelvoite, oli tietoinen toimenpiteen lainvastaisuuteen johtaneista olosuhteista tai kun velallisen tietämättömyys näistä olosuhteista perustuu törkeään huolimattomuuteen. [9]

12. Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on taipuvainen katsomaan, että näiden säännösten mukaan olisi myönnettävä, että pääasian kantajat ovat menettäneet etunsa, ja tämän seurauksena pääasian vastaajan tekemät takaisinperintäpäätökset olisi kumottava lainvastaisina.

13. Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin mielestä on kuitenkin epäselvää, voidaanko tätä perustetta hyväksyä, kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut rajat perusteettoman edun palauttamista koskevissa asioissa, joihin palaan esityksessäni myöhemmin, erityisesti yhdistetyissä asioissa 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., 21.9.1983 annetussa tuomiossa (Kok. 1983, s. 2633). Verwaltungsgericht Frankfurt am Main perustelee epäröintiään sillä ajatuksella, että esillä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa, "missä tuen johdosta saatu etu on siirretty kolmansille jo saamishetkellään, perusteettomasti saatua etua koskevien periaatteiden soveltaminen johtaisi pääsääntöisesti siihen, että jo myönnettyä tukea on mahdotonta periä takaisin, paitsi jos osoitetaan, että laittomuuteen johtaneet olosuhteet olivat tiedossa tai että niistä tietämättömyys johtuu törkeästä huolimattomuudesta, varsinkin kun tuensaajien mahdolliset oikeudet vahingonkorvaukseen toimittajiltaan ovat yleensä epäselviä niiden täytäntöönpanoa koskevista vaikeuksista johtuen ja siten arvottomia". [10] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että epäselvyyttä lisää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisön oikeuden vastaisesti myönnetyn valtiontuen palauttamista. [11] Se toteaa, että Bundesverwaltungsgericht on hiljattain esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksen, joka liittyy "niihin olosuhteisiin, joissa palauttamisvelvollisuuden kohteena oleva henkilö ei voi vedota saamansa edun menet-

7 — *Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*in (yhteisten markkinajärjestelyjen täytäntöönpanosta annettu laki, jäljempänä MOG) 10 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on vahvistettu 27.8.1986, ja jossa viitataan *Verwaltungsverfahrensgesetz*in (hallintomenettelylaki, jäljempänä VwVerfG) 48 §:n 2—4 momenttiin ja 49 a §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen ja 2 momenttiin. Näissä säännöksissä viitataan *Bürgerliches Gesetzbuch*in (Saksan siviililakikirja, jäljempänä BGB) 812 ja 813 §:ään.

8 — MOG:n 10 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen toinen lause, VwVerfG:n 48 §:n 2 momentin kuudes virke (nykyisin korvattu VwVerfG:n 49 a §:n 2 momentilla) ja BGB:n 818 §:n 3 momentti yhdessä.

9 — VwVerfG:n 48 §:n 2 momentin seitsemäs virke (nykyisin korvattu VwVerfG:n 49 a §:n 2 momentin toisella virkkeellä).

10 — Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen s. 11.

11 — Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä asiaan C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3437).

tämiseen *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentin seitsemännen virkkeen perusteella". [12]

14. Poistaakseen epäilynsä Verwaltungsgericht Frankfurt am Main päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko yhteisön oikeuden kanssa yhteensopivaa se, että Saksan kansallisten säännösten mukaan ei ole mahdollista vaatia palautettavaksi rapsin jalostukseen perusteettomasti myönnettyä tukea, koska tuensaaja, joka ei tiennyt olosuhteista, joiden takia tuen myöntämisestä tehty päätös oli lainvastainen, eikä tähän ollut syynä tuensaajan törkeä huolimattomuus (*Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentin seitsemäs virke, nykyinen 49 a §:n 2 momentin toinen virke), voi vedota siihen, että *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentin kuudennen virkkeen (nykyään 49 a §:n 2 momentin) ja *Bürgerliches Gesetzbuch*in 818 §:n 3 momentin mukaan kysymys ei tällöin ole enää perusteettoman edun saamisesta, mikä pätee säännönmukaisesti kaikkiin niihin tapauksiin, joissa tuensaaja oli menettänyt tuesta saamansa edun jo silloin, kun tuki myönnettiin hänelle, koska hän oli maksanut rapsista yhteisön oikeudessa säädetyn tavoitehinnan ja koska hänellä ei ole jalostettavan rapsin toimittajaa kohtaan takautumisoikeutta tai tämä takautumisoikeus on arvoton?"

15. Tätä kysymystä on tarkasteltava perusteettomasti maksettujen tukien palauttamista koskevan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön valossa.

16. Jos jätetään hetkeksi syrjään lainvastaisesti myönnetyn valtiontuen takaisinperintää koskeva erityistilanne, oikeuskäytäntö koskee lähinnä kolmea eri tilannetta. [13]

17. Yhteisöjen tuomioistuimessa on ensinnäkin ollut esillä tapauksia, jotka koskevat sellaisten maksujen palauttamista, jotka kansallinen viranomainen on myöntänyt yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten säännösten perusteella. [14] Toisissa tapauksissa on kyseenalaistettu maksut, jotka kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet toimiessaan yhteisön lukuun soveltamalla sellaista yhteisön säännöstä, jonka pätemättömyys on myöhemmin todettu. [15] Lopuksi esillä on ollut tapauksia, kuten nyt esillä oleva, joissa

12 — Tämä kysymys on sittemmin johtanut yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-24/95, Alcan Deutschland, 20.3.1997 antamaan tuomioon (Kok. 1997, s. I-1591).

13 — Ks. Gimeno Verdejo, C., "El cobro de lo indebido en derecho comunitario", *Ordenamiento jurídico comunitario y mecanismos de tutela judicial efectiva*, toim. Gobierno Vasco, Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, joulukuu 1995.

14 — Ks. tässä yhteydessä esim. asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989) ja yhdistetyt asiat C-192/95— C-218/95, Comateb ym., tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-165).

15 — Ks. esim. asia 130/79, Express Dairy Foods, tuomio 12.6.1980 (Kok. 1980, s. 1887).

vaaditaan sellaisten maksujen palauttamista, jotka kansalliset elimet ovat myöntäneet soveltamalla virheellisesti yhteisön oikeutta. [16]

18. Seuraavat opit perustuvat tähän oikeuskäytäntöön: takaisinperintäoikeuden perusta on yhteisön oikeusjärjestyksessä. Sen sijaan takaisinperintää koskevat menettelytavat sekä menettelysäännöt, jotka sääntelevät menettelyn kulkua sekä määrittävät edellytykset, ovat yhteisön oikeuden nykykäytännön mukaan kansallisen oikeuden alaisia. Kansallisen oikeuden soveltamisen periaatetta ei kuitenkaan voida noudattaa ilman tiettyjä rajoituksia, kuten yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen ja sen ensisijaisuus. [17]

19. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. antamasta tuomiosta, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, [18] näyttää ilmenevän täydellisesti asian perusperiaatteet. Tällä tuomiolla on yhteistä esillä olevan asian kanssa se, että kummassakin on kyse samasta kansallisesta lainsäädännöstä.

20. Asiassa olivat asianosaisina rehuseoksia valmistavia ja maitotuotteiden kauppaa harjoittavia yrityksiä sekä saksalainen virasto, jonka toimivaltaan rasvattoman maitojauheen jalostamiseen myönnettävän tuen maksaminen kuuluu, ja asia koski näiden yritysten rasvattomalle maitojauheelle aiheettomasti saaman tuen takaisinperintää; maitotuotteet, joille kantajat olivat saaneet tukea, eivät täyttäneet yhteisön säännöksissä asetettuja ehtoja. Kantajat vetosivat VwVerfG:n 48 §:ään vastustaakseen tukien takaisinperintää.

21. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla "jäsenvaltioiden asiana on — — varmistaa yhteisön säännöstön täytäntöönpano omilla alueillaan erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan osalta". [19] Tästä yhteistyövelvollisuudesta yhteisöjen tuomioistuin päättelee, että "yhteisön oikeuden nojalla aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintää koskevat riita-asiat on yhteisön säännösten puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa vastaavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti". [20]

22. Vaikka periaatteena onkin *soveltuvien yhteisön säännösten puuttuessa* kansallisen oikeuden soveltaminen, soveltaminen ei kuitenkaan voi olla ehdotonta ja siinä on otettava huomioon tarve soveltaa yhteisön oikeutta yhdenmukaisesti, mikä on tarpeen, jotta vältetään taloudellisten toimijoiden syrjivä kohtelu. Tietyt yhteisön oikeuden pakottavat

16 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 119/79 ja 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft, tuomio 12.6.1980 (Kok. 1980, s. 1863) ja asia 265/78, Ferwerda, tuomio 5.3.1980 (Kok. 1980, s. 617).

17 — Barav, A., "La répétition de l'indu dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes", *Cahiers de droit européen*, 1981, N:o 5—6, s. 507. Ks. myös Hubeau, F., "La répétition de l'indu en droit communautaire", *RTDE*, 1981, N:o 3, s. 442.

18 — On syytä huomata, että tämä tuomio on annettu saman Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämästä ennakkoratkaisupyynnöstä.

19 — Tuomion 17 kohta.

20 — Tuomion 19 kohta.

periaatteet rajoittavat siten tätä menettelyllistä itsemääräämisoikeutta ja muodostavat rajan sille, minkä yli kansallista oikeutta ei pitäisi soveltaa. Kansalliseen oikeuteen viittaaminen tapahtuu itse asiassa "jollei yhteisön oikeudessa määrätyistä rajoista muuta johdu, sikäli kuin siinä edellytetään, *etteivät kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi* ja että *kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä* niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten mutta puhtaasti kansallisten riitaasioiden ratkaisemisessa on tarkoitettu noudatettavan". [21]

23. Näiden periaatteiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin katsoo, ettei "yhteisön oikeus estä luottamuksensuojan, perusteettoman vaurastumisen menettämisen, määräajan päättymisen tai sellaisen olosuhteen, josta hallintoelimet ovat olleet tietoisia myöntäessään kyseisen tuen virheellisin perustein tai josta ne eivät ole olleet oman törkeän huolimattomuutensa vuoksi tietoisia, kaltaisten perusteiden ottamista huomioon kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä [esillä olevassa asiassa VwVerfG:n 48 §] aiheettomasti maksetun [yhteisön] tuen perimättä jättämiseksi. Yhteisön oikeudessa edellytetään kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä tältä osin säädetyt edellytykset ovat samat kuin puhtaasti kansallisten rahallisten etuuksien takaisinperintää koskevat edellytykset ja että yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon". [22]

24. Tämän tuomion tutkiminen on siten hyvin valaisevaa esillä olevaa tapausta tutkitaessa, ja olisi turhaa hakea seikkoja, jotka kyseenalaistaisivat siinä tehdyt ratkaisut.

25. Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä itse asiassa seuraa kansallisen lainsäädännön soveltamiseen kolme rajoitusta, joiden vaikutuksia asiassa on syytä seuraavassa tutkia.

26. Ensinnäkin kansallista lainsäädäntöä sovelletaan "asiaa koskevan yhteisön sääntelyn puuttuessa". [23] Sitä vastoin kansallisen lainsäädännön on väistyttävä, kun yhteisön oikeudessa itse säännellään asianomaista kysymystä. [24]

27. Kuitenkaan ei siihen aikaan kun edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. annettiin tuomio eikä myöskään esillä olevan asian tapahtumien aikaan ollut yhteisön oikeuden mukaan perusteettomasti myönnettyjen summien takaisinperinnän yhdenmukaistamistoimenpiteitä. [25]

21 — Ks. edellinen alaviite; kursivointi tässä.

22 — Perustelujen 33 kohta ja tuomiolauselman 3 kohta.

23 — Edellä mainitussa asiassa Rewe ja asiassa 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043) esitetään sama idea viittaamalla "yhteisön oikeuden tähän kehitysvaiheeseen". Samoin edellä mainitussa asiassa Ferwerda tuomio on annettu "yhteisön oikeuden nykytilassa".

24 — Ks. esim. asia 66/80, International Chemical Corporation, tuomio 13.5.1981 (Kok. 1981, s. 1191).

25 — Komissio on tunnustanut tämän lainsäädännöllisen aukon ilmaisemalla sen huomautustensa 31 kohdassa: "Öljysiementen tukeen liittyvässä yhteisön lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä perusteettomasti maksetun tuen takaisinperinnästä."

28. Voidaan toki todeta yhteisöjen tuomioistuimen kanssa tämän "puuttumisen olevan valitettavaa", koska siitä voi aiheutua yhteisön tasolla erilaista kohtelua, [26] varsinkin kun tällaisten säännösten hyväksymiseen on olemassa tarpeelliset oikeudelliset välineet. [27]

29. Tästä huolimatta "yhteisön oikeuden nykytilassa" sovelletaan kansallisia säännöksiä, jotka koskevat muun muassa toimivaltaisten tuomioistuinten nimeämistä ja kanteita koskevia menettelysääntöjä, [28] kanteiden määräaikoja, [29] korkojen maksamista [30] tai lainvastaisesti kannettujen maksujen siirtämistä, vaikka nämä säännökset eroavat eri jäsenvaltioissa.

30. Tässä viimeksi mainitussa tapauksessa, joka kiinnostaa eniten esillä olevassa asiassa, on sittemmin muotoutuneessa oikeuskäytännössä annettu asianomaiselle tuomioistuimelle mahdollisuus ottaa huomioon lainvastaisesti kannettujen maksujen mahdollinen siirtäminen "kansallisen oikeuden mukaisesti". [31]

31. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Just antamassaan tuomiossa, joka koski kansallisten viranomaisten yhteisön oikeuden vastaisen kansallisen määräyksen perusteella kantamien maksujen korvaamista (kansallinen eriytetty verojärjestelmä), todennut, että "yhteisön oikeus ei estä sen huomioon ottamista, että kyseisistä maksuista aiheutuneet kustannukset on voitu siirtää muiden taloudellisten toimijoiden —— maksettaviksi". [32]

Yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa analyysinsa edellä mainituissa asioissa Express Dairy Foods ja San Giorgio antamissaan tuomioissa: "Yhteisön oikeuden vastaisina ei —— periaatteessa voida pitää sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa evätään yhteisön oikeuden vastaisesti kannettujen verojen, tullien ja maksujen palauttaminen silloin, jos voidaan osoittaa, että maksuvelvollinen on tosiasiallisesti siirtänyt maksut muiden henkilöiden maksettavaksi." [33]

32. Yhteisöjen tuomioistuimen käyttämä perustelu sille, että maksujen siirtämiseen voidaan vedota takaisinperinnän vastustamiseksi, on aina sama ja pohjautuu perusteettomaan etuun: "yhteisöjen oikeusjärjestyksessä ei edelly[te]tä aiheettomasti kannettujen maksujen määräämistä palautettaviksi sellaisissa olosuhteissa, joissa tästä aiheutuisi edunsaajille perusteetonta etua". [34]

33. Yhteisöjen tuomioistuimen uusimmassa oikeuskäytännössä, joka koskee yhteisön

26 — Edellä mainittu asia Express Dairy Foods, 12 kohta. Ks. myös asia 54/81, Fromme, tuomio 6.5.1982 (Kok. 1982, s. 1449, 4 kohta).

27 — Esim. edellä mainitussa asiassa Comet antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "perustamissopimuksen 100— 102 ja 235 artiklassa annetaan mahdollisuus tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä, joilla korjataan jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten eroavuudet, jos nämä ovat omiaan aiheuttamaan vääristymiä yhteismarkkinoilla tai haittaamaan niiden toimintaa" (14 kohta).

28 — Asia 68/79, Just, tuomio 27.2.1980 (Kok. 1980, s. 501, 25 kohta).

29 — Edellä mainitut asiat Rewe ja Comet.

30 — Edellä mainitut asiat Express Dairy Foods (17 kohta) ja Fromme (8 kohta).

31 — Edellä mainittu asia Just; asia 61/79, Denkavit, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1205); asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3595); yhdistetyt asiat 331/85, 376/85 ja 378/85, Bianco ja Girard, tuomio 25.2.1988 (Kok. 1988, s. 1099) ja edellä mainitut yhdistetyt asiat Comateb ym.

32 — Tuomion 27 kohta.

33 — Edellä mainittu asia San Giorgio, tuomion 13 kohta.

34 — Edellä mainittu asia Express Dairy Foods, tuomion 13 kohta.

oikeuden vastaisten kansallisten maksujen takaisinperintää, vahvistetaan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut kanta. Yhteisöjen tuomioistuin tarkentaa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Comateb ym. antamassaan tuomiossa sekä asiassa C-242/95, GT Link, 17.7.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-4449), muistutettuaan ensin periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltiolla on velvollisuus palauttaa yhteisön oikeuden vastaisesti kannetut maksut, että "tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikkeus [eli palauttamista ei edellytetä] —— jos on näytetty toteen, että henkilö, joka on velvollinen maksamaan veron tai maksun, on todellisuudessa vyöryttänyt sen toisen henkilön maksettavaksi". [35] Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin perustelee poikkeuksen: "Tällaisessa tilanteessa perusteetonta veroa tai maksua ei ole lopullisesti maksanut myyjä vaan ostaja, jolle vero tai maksu on vyörytetty. Jos myyjälle palautettaisiin veron tai maksun määrä, jonka hän on jo saanut ostajalta, myyjä saisi tämän vuoksi tämän määrän kahdesti, mitä on pidettävä perusteettoman edun saamisena, eikä niitä seurauksia, joita ostajalle aiheutuu veron tai maksun lainvastaisuudesta, korjattaisi ollenkaan." Tästä yhteisöjen tuomioistuin päättelee, että "siten kansallisten tuomioistuimien tehtävänä on arvioida jokaisen yksittäistapauksen ominaispiirteiden perusteella, onko verosta tai maksusta aiheutuva rasitus siirtynyt kokonaan tai osittain myyjältä muille henkilöille ja onko veron tai maksun palauttamista myyjälle mahdollisesti pidettävä perusteettoman edun saamisena," [36] tarkentaen, että "jos —— ainoastaan osa verosta tai maksusta on vyörytetty ostajan maksettavaksi, kansallisten viranomaisten on palautettava myyjälle se määrä, jota ei ole vyörytetty". [37]

35 — Edellä mainitut yhdistetyt asiat Comateb ym., tuomion 21 kohta.

36 — Ks. edellinen alaviite, tuomion 22 ja 23 kohta.

37 — Ks. edellinen alaviite, tuomion 28 kohta.

34. Esillä olevassa tapauksessa on siten tämän oikeuskäytännön mukaisesti syytä todeta, soveltuvien yhteisön säännösten puuttuessa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on sovellettava kansallisia säännöksiä, jotka koskevat perusteettoman edun palauttamista. Se, että tässä lainsäädännössä annetaan mahdollisuus ottaa huomioon tuen palauttamatta jättämisen perusteena tiettyjä yleisiä periaatteita, kuten luottamuksensuojan periaate ja erityisesti edun menettäminen, koska tuki on siirretty muille taloudellisille toimijoille, ei sinänsä ole yhteisön oikeuden vastaista.

35. Toiseksi voidaan katsoa, että edellytys, jonka mukaan kansallisen prosessioikeuden menettelysäännöt soveltuvat, mikäli ne eivät ole vähemmän edullisia kuin säännöt, jotka koskevat vastaavia kansallisia kanteita, täyttyy esillä olevassa asiassa.

36. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin tarkentanut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. antamassaan tuomiossa, että syrjintäkiellon periaate edellyttää kahden edellytyksen täyttymistä: "Yhtäältä siis kansallisten viranomaisten on toimittava asiassa noudattaen samaa huolellisuutta ja menettelyjä, jotka eivät vaikeuta kyseisten summien takaisinperintää enempää kuin ne, joita ne noudattavat vastaavissa yksinomaan vastaavan kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevissa tapauksissa. Toisaalta taas —— kansallisessa lainsäädännössä yrityksille, joille on sääntöjen vastaisesti myönnetty yhteisön oikeuteen perustuvia rahallisia etuuksia, säädetyt velvoitteet eivät saa olla ankarampia kuin samankaltaisia kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia etuuksia sääntöjen vastaisesti saaneille yrityksille määrättävät velvoitteet, olettaen että kyseisten edunsaajaryhmien tilan-

teet ovat keskenään verrannolliset eikä niiden erilainen kohtelu ole näin ollen puolueettomasti perusteltavissa." [38]

37. Edellä mainitun syrjintäkiellon vaatimukset täyttää siten se, että kansallisia määräyksiä sovelletaan erotuksetta sekä yhteisön oikeuteen liittyviin että puhtaasti kansallisiin tilanteisiin. Ennakkoratkaisupyynnössä olevien tietojen mukaan riidanalainen Saksan lainsäädäntö näyttäisi täyttävän tämän edellytyksen. Joka tapauksessa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana valvoa, että sitä kansallista lainsäädäntöä, jossa annetaan mahdollisuus vedota edun menettämiseen, sovelletaan ilman syrjintää verrattuna puhtaasti kansallisten tukien takaisinperintään.

38. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuva kolmas rajoitus kansallisen oikeuden soveltamiseen koskee sitä, että kansallisia menettelysääntöjä sovelletaan niin kauan kuin ne eivät johda siihen, että niiden oikeuksien harjoittaminen, jotka kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus turvata, tehtäisiin käytännössä mahdottomaksi: "kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei saa vaikuttaa yhteisön oikeuden merkitykseen ja tehokkuuteen. Näin kävisi erityisesti, jos kyseinen soveltaminen tekisi sääntöjen vastaisesti myönnettyjen summien takaisinperinnän käytännössä mahdottomaksi". [39]

39. Yhteisöjen tuomioistuin tarkentaa edellä mainitussa asiassa Ferwerda antamassaan tuomiossa, että vaikka oikeusvarmuuden periaatteeseen voidaan vedota aiheettomasti maksettujen summien palauttamista vastaan, on kuitenkin totta, ettei "minkään jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvään oikeusvarmuuden periaatteeseen perustuvalla tai siihen mahdollisesti perustuvalla perustelulla voida kaikissa tapauksissa estää aiheettomasti maksettujen yhteisön taloudellisten etujen takaisin perimistä. Jokaisessa tapauksessa on tutkittava, vaarantaako periaatteen soveltaminen takaisin perimistä koskevan säännön koko tarkoituksen ja seuraako siitä, että takaisin periminen on käytännössä mahdotonta." [40] Yhteisöjen tuomioistuin toteaa asiassa, että "yhteisön oikeus nykyisessä tilassaan — — ei estä asioissa, jotka koskevat jäsenvaltioiden viranomaisten toteuttamaa — — aiheettomasti maksettujen — — tukien takaisin perimistä, kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvän oikeusvarmuuden periaatteen soveltamista niin, että viranomaisten erehdyksessä myöntämiä taloudellisia etuja ei voida periä takaisin, jos erehdys ei johdu edunsaajan toimittamista virheellisistä tiedoista tai jos erehdys olisi helposti ollut vältettävissä huolimatta virheellisistä, mutta hyvässä uskossa toimitetuista tiedoista". [41] Siten yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei ollut yhteisön oikeuden tehokkuuden periaatteen vastaista olla perimättä takaisin perusteettomasti maksettua tukea.

40. Samalla tavoin näyttää siltä, että esillä olevissa olosuhteissa kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei vaikuta yhteisön oikeuden merkitykseen ja tehokkuuteen.

38 — Tuomion 23 kohta.

39 — Edellä mainitut yhdistetyt asiat Deutsche Milchkontor ym., tuomion 22 kohta.

40 — Tuomion 15 kohta.

41 — Tuomion 21 kohta ja tuomiolauselma.

41. Ennakkoratkaisupyynnön Saksan asianomaista lainsäädäntöä koskevista tiedoista käy ilmi, että asiaa koskevana pääsääntönä on lainvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperintä. Siten ei ole mitään estettä myönnettyjen summien takaisinperinnälle.

42. Lisäksi on huomattava, että yhteisön oikeuden täytäntöönpanoa ei ole tehty käytännössä mahdottomaksi, koska kansallisen oikeuden mukaan takaisinperintä voidaan suorittaa, vaikka etu olisi menetetty, joka kerran kun tuensaaja on saanut tuen tietoisena syistä tai on syyllistynyt törkeään huolimattomuuteen. [42] Takaisinperintä on mahdollinen myös silloin, kun edunsaaja jatkaa edun saamista, koska tukea ei ole siirretty tai se on siirretty vain osittain. Onko jopa tässäkin tilanteessa, jossa tuki on siirretty, kansallisen oikeuden mukaan tuki perittävä takaisin, mikäli sen saajalla on vahingonkorvausoikeus niitä vastaan, joille tuki on siirretty? [43]

43. Näiden seikkojen perusteella voidaan todeta, ettei esillä olevan asian kaltaisten säännösten soveltaminen horjuta yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on lausua tästä.

44. Lisäksi on huomattava, että niiden esillä olevien intressien vertaamisessa, joihin yhteisön oikeuden tehokkuuden periaatteen noudattamisen arvioiminen kuuluu, vaikuttaisi vähintäänkin epäoikeudenmukaiselta kuormittaa vain vilpittömässä mielessä ollutta edunsaajaa sellaisella taakalla, joka muistuttaa ankaraa vastuuta, vaikka edunsaaja on järjestelmän mukaisesti siirtänyt saadun tuen toimittajille hyötymättä siitä itse suoraan ja ilman että sillä on ollut mahdollisuutta tarkastaa riidanalaisten tuotteiden alkuperää, josta myönnetyn tuen lainmukaisuus riippuu. Tässä yhteydessä on syytä pitää mielessä, että yhteisön tukijärjestelmässä esiintyvät toimintahäiriöt voivat johtua sekä yhteisön lainsäätäjästä että toimivaltaisista kansallisista viranomaisista. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin ottanut huomioon kummankin tilanteen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Deutsche Milchkontor ym. antamassaan tuomiossa. Siten olisi vaikea ymmärtää yhteisön toimielinten epäröintiä myöntää kansallisiin periaatteisiin viittaaminen, vaikka "jos —— osoittautuisi olevan niin, että kansallisen lainsäädännön eroavuudet ovat omiaan —— haittaamaan [yhteismarkkinoiden] toimintaa, yhteisön toimivaltaisten toimielinten asiana olisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisten eroavaisuuksien korjaamiseksi." [44] Samalla tavalla kansallisten viranomaisten, joiden on taattava asianmukaisilla tarkastuksilla sen tuotteen

42 — Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää (ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen II osan c kohdan kolmas alakohta), että "nämä edellytykset eivät täyty, koska toimitetuista asiakirjoista ei käy ilmi seikkoja, joiden mukaan kantajat tai näiden edustajat tiesivät, että toimitettu rapsi oli eri alkuperää kuin mitä oli ilmoitettu".

43 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väittää (ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen II osan c kohdan kuudes alakohta), että "ottaen huomioon, että kantajilla mahdollisesti toimittajiaan kohtaan oleva takautumisoikeus on hyvin epävarma, vaikka se johtuisi huomattavista todistusvaikeuksista, kantajien mahdollisia vahingonkorvausoikeuksia ei voida vastustaa edun menettämisen perusteella".

44 — Tuomion 24 kohta.

yhdenmukaisuus yhteisön säännösten kanssa, jonka perusteella tukea myönnetään, jotta voidaan taata, ettei yhteisön tukea myönnetä tuotteille, joille se ei kuulu, on arvioitava tarpeelliset tarkastukset tässä suhteessa. Ei voida poissulkea sitä, että tämän tarkastusvelvollisuuden laiminlyöntiä ei otettaisi huomioon. Yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee tätä toteamalla, että "mitä tulee tämän valvontavelvoitteen noudattamatta jättämisen seurauksiin aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnän osalta ja erityisesti siihen, voivatko tuensaajat vedota tähän takaisinperintätoimen estämiseksi, —— [ne] kuuluvat —— kansallisen lainsäädännön alaan ——. Kansallisten tuomioistuinten asiana on —— kyseisten seurausten arvioiminen sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla." [45]

45. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta vastauksena yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyyn kysymykseen, että yhteisön oikeus ei nykyisessä kehitysvaiheessaan estä sitä, että kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaan voidaan jättää palauttamatta perusteettomasti maksettu tuki, siten että otetaan huomioon perusteettoman edun menettämisen kaltaiset perusteet, jotka johtuvat tuesta saadun edun siirtämisestä, kun tuensaajalla ei ole takautumisoikeutta niitä toimijoita kohtaan, joille etu oli siirretty, tai kun tämä oikeus on arvoton, kunhan edellytykset ovat samat kuin yksinomaan kansallisten rahallisten etuuksien palauttamista koskevat edellytykset ja kunhan yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon.

46. Täydellisyyden vuoksi ja koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sitä kysynyt, tarkastellaan vielä yhteisöjen tuomioistuimen valtiontukiin liittyvän oikeuskäytännön merkitystä esillä olevassa asiassa.

47. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo vakiintuneesti, että jäsenvaltion velvollisuudella peruuttaa sellainen tuki, jonka komissio on katsonut yhteismarkkinoiden vastaiseksi, pyritään palauttamaan aiempi tilanne. Kuten yhteisön tuen takaisinperintä, myös valtiontuen takaisinperintä on pääsääntöisesti suoritettava asianomaisten kansallisten määräysten mukaisesti, edellyttäen, että näitä määräyksiä sovelletaan siten, ettei yhteisön oikeudessa vaadittu takaisinperintä tule käytännössä mahdottomaksi. Erityisesti yhteisön etu on otettava täysin huomioon silloin, kun sovelletaan määräystä, jossa lainvastaisen hallinnollisen toimen peruuttaminen riippuu kyseessä olevien eri intressien arvioinnista.

48. Yhteisöjen tuomioistuimen näitä kahta alaa koskevassa oikeuskäytännössä on merkittävä ero.

45 — Tuomion 44 kohta.

49. Valtiontukiin liittyvät ominaispiirteet itse asiassa oikeuttavat sen, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy vain rajoitetusti kansallisiin periaatteisiin, kuten luottamuksensuojan tai oikeusvarmuuden periaatteisiin, vetoamisen tuen palauttamisen estämiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa vakiintuneesti, ja erityisesti hiljattain edellä mainitussa asiassa Alcan Deutschland antamassaan tuomiossa, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, että "tuensaajayritys voi perustellusti luottaa siihen, että sille myönnetty tuki on lainmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu [perustamissopimuksen] 93 artiklan mukaista menettelyä; tämä johtuu komission tämän artiklan nojalla harjoittaman valtion tukien valvonnan pakottavuudesta. Huolellisen taloudellisen toimijan on näet yleensä varmistettava, että tätä menettelyä on noudatettu". [46]

50. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa antama tuomio, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ja jossa rajoitetaan VwVerfG:n 48 §:n 2 momentin soveltamisessa perustamissopimuksen 93 artiklan alalla luottamuksensuojaan vetoamista, on ymmärrettävä tämän alan erityispiirteiden valossa.

51. Mielestäni ei näytä siltä, että tätä oikeuskäytäntöä voitaisiin soveltaa perusteettomasti maksetun yhteisön tuen palauttamiseen, mistä esillä olevassa asiassa on kysymys. Kuten julkisasiamies Jacobs totesi edellä mainitussa asiassa Alcan Deutschland esittämänsä ratkaisuehdotuksen 40 kohdassa, "yhteisöjen tuomioistuin aivan oikein jätti asian päätettäväksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti, koska mikään erittäin tärkeä yhteisön etu ei oikeuttanut puuttumaan kyseisen jäsenvaltion prosessiautonomiaan. Jos samanlainen tilanne sen sijaan syntyisi valtion tuen kohdalla, perustamissopimuksen päämäärien saavuttaminen vaarantuisi, jos tuensaaja voisi välttyä takaisinperimiseltä sen vuoksi, että hän oli siirtänyt tuen edelleen asiakkailleen hintojaan laskemalla. Sellaisissa olosuhteissa hän saisi seuraamuksitta merkittävän kilpailuedun."

Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyn perusteella katson, että Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämiin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

Yhteisön oikeus ei nykyisessä kehitysvaiheessaan ole esteenä sille, että kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaan voidaan jättää palauttamatta yhteisön lainsäädännön

46 — Tuomion 25 kohta. Ks. myös mainittu oikeuskäytäntö.

nojalla perusteettomasti tukena maksetut summat, edellyttäen, että tuensaaja ei ole tuntenut tuen myöntämispäätöksen lainvastaisuuteen johtaneita olosuhteita ja että tämä tietämättömyys ei perustu törkeään huolimattomuuteen, siten että otetaan huomioon perusteettoman edun menettämisen kaltaiset perusteet, mikä pätee säännönmukaisesti kaikkiin niihin tapauksiin, joissa tuensaaja on menettänyt tuesta saamansa edun, koska hän on maksanut yhteisön oikeudessa säädetyn tavoitehinnan ja koska hänellä ei ole toimittajaa kohtaan takautumisoikeutta tai tämä takautumisoikeus on arvoton, kunhan säädetyt edellytykset ovat samat kuin yksinomaan kansallisten rahallisten etuuksien palauttamista koskevat edellytykset ja kunhan yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon.