YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä lokakuuta 2007 *

Asiassa C-464/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on esittänyt 16.11.2006 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 20.11.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut vireille

Avena Nordic Grain Oy,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas sekä tuomarit J. Klučka, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari), P. Lindh ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: V. Trstenjak,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Avena Nordic Grain Oy, edustajanaan toimitusjohtaja K. Viljanen,

– Suomen hallitus, asiamiehenään J. Heliskoski,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. Aalto ja F. Clotuche-Duvieusart,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 15.4.1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 (EYVL L 102, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna 17.1.2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 90/2001 (EYVL L 14, s. 22; jäljempänä asetus N:o 800/1999), 5 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka on pannut vireille Avena Nordic Grain Oy (jäljempänä ANG) maa- ja metsätalousministeriön (jäljempänä ministeriö), joka on Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) rahoittamia tukia Suomessa hallinnoiva viranomainen, tekemän päätöksen johdosta ja jossa on kyse vientituen maksamisen epäämisestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

Maataloustuotteiden viennin yhteydessä suoritettava valvonta

3 Tukea tai muita taloudellisia suorituksia saavien maataloustuotteiden viennin yhteydessä suoritettavasta valvonnasta 12.2.1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 386/90 (EYVL L 42, s. 6) 2 artiklan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on suoritettava "tavaroiden fyysinen tarkastus – – viennin tullimuodollisuuksia suoritettaessa ja ennen tavaroiden vientiluvan myöntämistä vienti-ilmoituksen tueksi esitettyjen asiakirjojen perusteella".

4 Asetuksen N:o 386/90 yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä tukea saavien maataloustuotteiden viennin yhteydessä tehtävien fyysisten tarkastusten osalta 26.11.2002 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2090/2002 (EYVL L 322, s. 4) 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että fyysisellä tarkastuksella tarkoitetaan asetuksen

N:o 386/90 2 artiklan a alakohdassa "sen todentamista, että vienti-ilmoitus ja sen tueksi esitetyt asiakirjat vastaavat tavaraa sen määrän, luonteen ja ominaisuuksien osalta".

Maataloustuotteiden vientituen myöntämisjärjestelmän soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt

5 Asetuksen N:o 800/1999 johdanto-osan 4, 6 ja 63 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(4) vientipäivänä olisi pidettävä päivää, jona tullitoimipaikka vastaanottaa asianomaisen ilmoituksen, jossa tämä ilmoittaa aikovansa viedä tuotteet, joista hän hakee vientitukea; tämän ilmoituksen tarkoituksena on kiinnittää erityisesti tulliviranomaisten huomio siihen, että suunniteltu toimi toteutetaan yhteisön tuella, jotta nämä viranomaiset aloittaisivat aiheelliset tarkastukset; tämän vastaanottamisen ajankohtana tuotteet asetetaan tullivalvontaan niiden tosiasialliseen vientiin asti; kyseistä päivää pidetään viitepäivämääränä viedyn tuotteen määrää, luonnetta ja ominaisuuksia määritettäessä,

– –

(6) asetuksen [N:o 386/90], sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 163/94 [EYVL L 24, s. 2], asianmukaisen soveltamisen mahdollista-

miseksi olisi säädettävä, että vienti-ilmoituksen ja maataloustuotteiden vastaavuus on tarkistettava konttiin, kuorma-autoon, laivaan tai muuhun vastaavaan lastattaessa,

– –

(63) yhteisön voimassaolevassa lainsäädännössä säädetään vientitukien maksamisesta ainoastaan objektiivisin perustein, erityisesti vientituotteen määrän, lajin ja ominaisuuksien osalta sekä maantieteellisen määräpaikan osalta; saatujen kokemusten perusteella yhteisön talousarviota vahingoittavien sääntöjenvastaisuuksien ja erityisesti petosten torjuntaa olisi vahvistettava; tässä tarkoituksessa on tarpeen säätää perusteettomasti maksettujen määrien takaisinperinnästä sekä seuraamuksista, joilla viejiä kannustetaan noudattamaan yhteisön lainsäädäntöä".

6 Kyseisen asetuksen 5 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Vientipäivällä tarkoitetaan päivää, jona tulliviranomainen vastaanottaa vienti-ilmoituksen, jossa ilmoitetaan, että tukea haetaan.

2. Vienti-ilmoituksen vastaanottamispäivän perusteella vahvistetaan

a) sovellettavan tuen määrä, jos tukea ei ole vahvistettu ennakolta,

b) tuen määrään tarvittaessa tehtävät tarkistukset, jos tuki on vahvistettu ennakolta,

c) viedyn tuotteen määrä, laatu ja ominaisuudet.

3. Vienti-ilmoituksen vastaanottamiseen rinnastetaan mikä tahansa muu oikeudelliselta vaikutukseltaan vastaava toimi.

4. Jotta tuotteet saisivat tukea, käytettävässä vientiasiakirjassa on oltava kaikki tuen laskemisessa tarvittavat tiedot ja erityisesti:

a) tuotteiden osalta:

– maataloustuotteiden kuvaus, mahdollisesti yksinkertaistettuna, vientitukia koskevan nimikkeistön mukaisesti sekä tukinimikkeistön koodi, ja siinä määrin kuin on tarpeen tukea laskettaessa, kyseisten tuotteiden koostumus tai viittaus kyseiseen koostumukseen,

– kyseisten tuotteiden nettomassa tai tarvittaessa muunlaisina mittayksikköinä ilmaistu määrä tukea laskettaessa;

b) tavaroiden osalta sovelletaan [tiettyjen perustamissopimuksen liitteeseen II kuulumattomina tavaroina vietävien maataloustuotteiden vientituen myöntämisjärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja tuen määrän vahvistamisperusteista 30.5.1994 annetun komission] asetuksen (EY) N:o 1222/94 [EYVL L 136, s. 5] säännöksiä.

5. Vastaanottamishetkellä tai 3 kohdassa tarkoitetun toimen toteutumishetkellä tuotteet asetetaan tullin valvontaan – – kunnes ne poistuvat yhteisön tullialueelta.

– –

7. Jokaisen, joka vie tuotteita, joille haetaan tukea, on

a) jätettävä vienti-ilmoitus siihen toimivaltaiseen tullitoimipaikkaan, jonka alueella tuotteet lastataan vientikuljetusta varten;

b) ilmoitettava tälle tullitoimipaikalle vähintään 24 tuntia etukäteen lastaustoimien aloittamisesta ja lastaustoimien arvioidusta kestosta. – –

– –

Toimivaltainen tullitoimipaikka voi antaa luvan lastaustoimiin vastaanotettuaan vienti-ilmoituksen jo ennen b alakohdassa tarkoitetun määräajan päättymistä.

Toimivaltaisen tullitoimipaikan on voitava tehdä fyysinen tarkastus ja toteuttaa yhteisön tullialueen poistumispaikkaan suuntautuvan kuljetuksen tunnistamistoimenpiteet.

– –"

Kansallinen lainsäädäntö

7 Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 9 §:n ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (14/2003) 18 §:n mukaan hallinnollinen menettely voidaan panna vireille sähköisellä asiakirjalla.

8 Maataloustuotteiden vientituki- ja vakuus- sekä tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusjärjestelmän täytäntöönpanosta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (1363/2002) 4 §:ssä säädetään kuitenkin, että alkuperäinen vienti-ilmoitus on toimitettava asetuksen N:o 800/1999 5 artiklan 7 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettuun toimivaltaiseen tullitoimipaikkaan.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

9 ANG vei 14.6.2003 Vaasan satamasta kaksi erää kauraa Kanadaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että näitä eriä koskeva vienti-ilmoitus toimitettiin toimivaltaiselle tullitoimipaikalle ennen lastausta ainoastaan telekopiona ja että tämän ilmoituksen alkuperäiskappale toimitettiin vasta lastauksen jälkeen. Tämän saman päätöksen mukaan on riidatonta, että kyseinen alkuperäiskappale on täysin yhtenevä telekopiona toimitetun ilmoituksen kanssa, että ilmoituksen toimittaminen tällä tavoin johtui ANG:n huolitsijan ja toimivaltaisten tulliviranomaisten välisestä väärinymmärryksestä, joka syntyi lastausta koskevan keskustelun yhteydessä, että näillä viranomaisilla oli täysi mahdollisuus suorittaa vaaditut tarkastukset, että kyseessä olevat erät ovat saapuneet määränpääsatamaansa ja että mikään ei viittaa siihen, että ANG olisi pyrkinyt käyttämään tukimenettelyä väärin tai toimimaan vilpillisesti.

10 Kun ministeriö tiedusteli Euroopan yhteisöjen komissiolta tuen maksamisesta tällaisissa olosuhteissa, komissio vastasi ministeriölle 23.5.2004 ja 30.7.2004 päivätyillä kirjeillään, että se katsoo, että ANG:llä ei ole oikeutta saada tällaista maksua pääasiassa kyseessä olevan vientitapahtuman osalta.

11 Näin ollen ministeriö kieltäytyi 2.9.2004 tekemällään päätöksellä maksamasta ANG:n hakemaa tukea kyseessä olevien erien osalta, koska alkuperäinen vienti-ilmoitus ei ollut tulliviranomaisten käytettävissä ennen lastin mahdollista tarkastushetkeä.

12 ANG valitti tästä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan asiassa C-27/94, Alankomaat vastaan komissio, 1.10.1998 annetusta tuomiosta (Kok. 1998, s. I-5581) ja asiassa C-278/98, Alankomaat vastaan komissio, 6.3.2001 annetusta tuomiosta (Kok. 2001, s. I-1501) ilmenee, että vienti-ilmoitus on

toimitettava etukäteen alkuperäisenä ja että telekopiona toimitettua ilmoitusta ei voida lähtökohtaisesti pitää riittävänä. Siinä tapauksessa, että tullitarkastuksessa havaitaan virheellisyyksiä, kyseessä oleva kauppias voi nimittäin tehdä toisen ilmoituksen, jossa mainitaan oikeat tiedot. Kyseinen tuomioistuin tuo kuitenkin esiin, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ennen lastausta telekopiona toimitettu vienti-ilmoitus on täysin yhtenevä jälkikäteen toimitetun alkuperäisen vienti-ilmoituksen kanssa ja että kansalliset viranomaiset eivät lainkaan epäile, että asiassa olisi mahdollisesti pyritty menettelemään vilpillisesti, sillä telekopiona toimittaminen johtui toimivaltaisten tulliviranomaisten antaman ohjeen osalta syntyneestä väärinkäsityksestä. Jos pääasiaa arvioitaisiin kansallisen oikeuden kannalta, ANG:ltä ei näin ollen todennäköisesti evättäisi tuen maksamista. Lisäksi yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvilla suhteellisuusperiaatteella ja hyvän hallinnon periaatteella voi olla vaikutusta pääasian kannalta.

13 Korkein hallinto-oikeus on näin ollen päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko komission [asetuksen (EY) N:o 800/1999] 5 artiklaa yhdessä suhteellisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen kanssa tulkittava siten, että kansallinen toimivaltainen viranomainen voi hyväksyä ennen lastausta telekopiona toimitetun vienti-ilmoituksen tilanteessa, jossa viranomainen katsoo, ettei ole olemassa pienintäkään epäilyä vilpillisestä menettelystä, puute vienti-ilmoituksen toimittamistavassa on johtunut viranomaisen antaman neuvonannon yhteydessä syntyneestä erehdyksestä, ja jossa viranomainen on voinut todeta, että jälkikäteen toimitettu alkuperäinen, allekirjoitettu vienti-ilmoitus on ollut täysin yhtenevä telekopiona toimitetun ilmoituksen kanssa?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

14 Kansallinen tuomioistuin haluaa ennakkoratkaisukysymyksellään tietää, onko asetuksen N:o 800/1999 5 artiklan vastaista, että toimivaltaiset tulliviranomaiset hyväksyvät maataloustuotteiden vienti-ilmoituksen, joka on toimitettu ennen niiden lastausta ainoastaan telekopiona, jos tämä menettely ei ole johtunut vilpillisestä tarkoituksesta, jos tämä toimittaminen ainoastaan telekopiona on johtunut kyseisten viranomaisten antaman ohjeen osalta syntyneestä erehdyksestä ja jos lastauksen jälkeen toimitettu alkuperäinen ilmoitus on täysin yhtenevä telekopiona toimitetun ilmoituksen kanssa.

15 Asetuksen N:o 800/1999 5 artiklan 7 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaan jokaisen maataloustuotteiden viejän on jätettävä vienti-ilmoitus niiden tuotteiden osalta, joille haetaan tukea. Kuten 5 artiklan 7 kohdan kolmannesta ja neljännestä alakohdasta ilmenee, toimivaltaiset tulliviranomaiset voivat antaa luvan lastaustoimiin kyseisen ilmoituksen vastaanotettuaan, ja kuten myös kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännestä ja kuudennesta perustelukappaleesta, asetuksen N:o 386/90 2 artiklasta sekä asetuksen N:o 2090/2002 5 artiklasta ilmenee, kyseisillä viranomaisilla on täytynyt olla mahdollisuus tehdä kyseessä oleville maataloustuotteille fyysinen tarkastus sen todentamiseksi, että ne vastaavat tätä ilmoitusta lastaushetkellä.

16 Asetuksen N:o 800/1999 5 artiklan 4 kohdan mukaan vienti-ilmoituksen on sisällettävä kaikki merkitykselliset tiedot, jotka ovat tarpeen tukioikeuden vahvistamiseksi ja tuen määrän määrittämiseksi (ks. vastaavasti asia C-309/04, Fleisch-Winter, tuomio 1.12.2005, Kok. 2005, s. I-10349, 31 kohta ja asia C-27/05, Elfering Export, tuomio 27.4.2006, Kok. 2006, s. I-3681, 26 kohta).

17 Lisäksi kyseisen artiklan 5 kohdan mukaan toimivaltaisten tulliviranomaisten vastaanottaessa ilmoituksen tuotteet asetetaan tullivalvontaan, kunnes ne poistuvat yhteisön tullialueelta.

18 Näistä kaikista säännöksistä seuraa, että vaikka niissä ei nimenomaisesti täsmennetä tapaa, jolla vienti-ilmoitus on jätettävä, tämä ilmoitus on yhtäältä tehtävä kirjallisesti, jotta voidaan erityisesti tarkistaa, vastaavatko viejän antamat tiedot vietäväksi esitettyjä tavaroita, ja se on toisaalta jätettävä ennen kuin tavarat poistuvat yhteisön tullialueelta (ks. asia C-54/91, Saksa v. komissio, tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3399, 22 kohta ja em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 1.10.1998, 25 kohta).

19 Vienti-ilmoitus voi muodostaa vientituen oikeudellisen perustan (em. asia Fleisch-Winter, tuomion 41 kohta), ja kyseisen ilmoituksen jättäminen on siten olennainen muodollisuus yhteistyössä, jota tältä osin edellytetään viejän ja toimivaltaisten tulliviranomaisten välillä; tulliviranomaiset voivat sen perusteella saada käyttöönsä kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen kyseessä olevia tavaroita koskevien asianmukaisten fyysisten tarkastusten tekemiseksi ennen tavaroiden lastausta, jotta vientitukien osalta voidaan asetuksen N:o 800/1999 johdanto-osan 63 perustelukappaleen mukaisesti sulkea pois vaara sääntöjenvastaisuuksista ja väärinkäytöksistä (ks. vastaavasti em. asia Elfering Export, tuomion 31 kohta ja maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27.11.1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1) osalta asia C-385/03, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2997, 27 ja 28 kohta).

20 Kuten kaikki yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet osapuolet ovat kuitenkin väittäneet, ilmoituksen toimittaminen telekopiona merkitsee sellaisen asiakirjan jättämistä, joka sen johdosta, että se on toimitettu ennen kyseessä olevien

tavaroiden lastausta ja että se sisältää kaikki tarvittavat tiedot näiden tavaroiden tarkastamiseksi, ei millään tavalla estä toimivaltaisia tulliviranomaisia suorittamasta tätä tarkastusta.

21 Viejällä ei toki saisi olla mahdollisuutta muuttaa vientitukihakemustaan mahdollisen tarkastuksen tuloksen mukaan (em. asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 28 kohta).

22 Aiemmin on jo katsottu, että toimivaltaiset tulliviranomaiset eivät voi jälkikäteen hyväksyä tukien saamiseksi esitettyä vienti-ilmoitusta, joka esitetään viennin tapahtumisen jälkeen (ks. vastaavasti asia C-101/99, British Sugar, tuomio 10.1.2002, Kok. 2002, s. I-205, 68 ja 73 kohta). Ne eivät liioin voi tehdä tarkastuksia telekopiona toimitetun tiedon perusteella sen tiedon sijasta, joka ilmenee tuen ennakkomaksua koskevasta alkuperäisestä maksuilmoituksesta, jos tästä aiheutuu riski avustusten aiheettomasta maksamisesta sen johdosta, että kun telekopion perusteella suoritetussa tullitarkastuksessa on havaittu virheellisyyksiä, kauppias tekee toisen ilmoituksen, jossa mainitaan oikeat tiedot (ks. em. asia Alankomaat v. komissio, tuomio 6.3.2001, 70 kohta).

23 Tällainen riski on kuitenkin poissuljettu, jos vientitapahtumaan ei liity viejän osalta minkäänlaista vilpillistä menettelyä tai yritystä menetellä vilpillisesti, jos telekopiona toimitetussa vienti-ilmoituksessa tarkoitetut tavarat ovat saapuneet määränpäänä olevaan kolmanteen maahan ja jos lastauksen jälkeen lähetetty alkuperäinen ilmoitus on täysin yhtenevä aiemmin telekopiona toimitetun ilmoituksen kanssa.

24 Tällaisissa olosuhteissa vienti-ilmoituksen toimittamisella telekopiona ei ole todellista vaikutusta tukijärjestelmän asianmukaisen toimimisen kannalta.

25 Kansallisen tuomioistuimen on sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa ilmenevät seikat huomioon ottaen todennettava, täyttyvätkö pääasiassa tämän tuomion 23 kohdassa esitetyt edellytykset.

26 Ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että asetuksen N:o 800/1999 5 artiklaa on tulkittava siten, että sen vastaista ei ole se, että toimivaltaiset tulliviranomaiset hyväksyvät telekopiona toimitetun maataloustuotteiden vienti-ilmoituksen, jos se on toimitettu ennen tavaroiden lastausta vientikuljetusta varten, jos tällä tavoin toimitettu ilmoitus sisältää kaikki tarpeelliset tiedot vietävien tavaroiden fyysistä tarkastusta varten ja jos kyseessä olevaan vientitapahtumaan ei liity minkäänlaista vilpillistä menettelyä tai yritystä menetellä vilpillisesti. Asia on näin, jos telekopiona toimitetussa vienti-ilmoituksessa tarkoitetut tavarat ovat saapuneet määränpäänä olevaan kolmanteen maahan ja jos myöhemmin toimitettu alkuperäinen ilmoitus on täysin yhtenevä telekopiona toimitetun ilmoituksen kanssa. Kansallisen tuomioistuimen on todennettava, täyttyvätkö nämä edellytykset pääasiassa.

Oikeudenkäyntikulut

27 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 15.4.1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/1999, sellaisena kuin se on muutettuna 17.1.2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 90/2001, 5 artiklaa on tulkittava siten, että sen vastaista ei ole se, että toimivaltaiset tulliviranomaiset hyväksyvät telekopiona toimitetun maataloustuotteiden vienti-ilmoituksen, jos se on toimitettu ennen tavaroiden lastausta vientikuljetusta varten, jos tällä tavoin toimitettu ilmoitus sisältää kaikki tarpeelliset tiedot vietävien tavaroiden fyysistä tarkastusta varten ja jos kyseessä olevaan vientitapahtumaan ei liity minkäänlaista vilpillistä menettelyä tai yritystä menetellä vilpillisesti. Asia on näin, jos telekopiona toimitetussa vienti-ilmoituksessa tarkoitetut tavarat ovat saapuneet määränpäänä olevaan kolmanteen maahan ja jos myöhemmin toimitettu alkuperäinen ilmoitus on täysin yhtenevä telekopiona toimitetun ilmoituksen kanssa. Kansallisen tuomioistuimen on todennettava, täyttyvätkö nämä edellytykset pääasiassa.

Allekirjoitukset