YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
12 päivänä toukokuuta 1998 *

Asiassa C-366/95,

jonka Højesteret (Tanska) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet

vastaan

Steff-Houlberg Export I/S,

Nowaco A/S ja Nowaco Holding A/S sekä

SMC af 31/12-1989 A/S

ennakkoratkaisun kansallisten viranomaisten toteuttamaan perusteettomasti maksetun vientituen palauttamiseen sovellettavien yhteisön oikeuden periaatteiden tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit M. Wathelet, J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann (esittelevä tuomari) ja L. Sevón,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet, asiamiehinään asianajajat Karsten Hagel-Sørensen ja Gregers Larsen, Kööpenhamina,

— Steff-Houlberg Export I/S, Nowaco A/S ja Nowaco Holding A/S sekä SMC af 31/12-1989 A/S, edustajinaan asianajaja Martin Beck, Vejle, sekä asianajajat Jon Stokholm ja Henrik Christrup, Kööpenhamina,

— Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos Ernst Röder,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ulkoasiainsihteeri Claude Chavance ja saman ministeriön tehtävään määrätty Frédéric Pascal,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Hans Peter Hartvig ja oikeudellisen yksikön virkamies James Macdonald Flett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Landbrugsministeriet — EF-Direktoratetin, asiamiehenään Karsten Hagel-Sørensen, Steff-Houlberg Export I/S:n, edustajanaan Martin Beck, Nowaco A/S:n ja Nowaco Holding A/S:n, edustajanaan Jon Stokholm, SMC af 31/12-1989 A/S:n, edustajinaan Henrik Christrup ja asianajaja Lotte Kelstrup, Kööpenhamina, Saksan hallituksen, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön ylempi hallitusneuvos Bernd Kloke, ja komission, asiamiehenään Hans Peter Hartvig, 20.3.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.4.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Højesteret on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 22.11.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.11.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä kansallisten viranomaisten toteuttamaan perusteettomasti maksetun vientituen palauttamiseen sovellettavien yhteisön oikeuden periaatteiden tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajana on Landbrugsministeriet — EF-Direktoratet (jäljempänä ministeriö) ja vastaajina ovat tanskalaiset yhtiöt Steff-Houlberg Export I/S, Nowaco A/S ja Nowaco Holding A/S sekä SMC af 31/12-1989 A/S (jäljempänä vientiyritykset) ja joka koskee perusteettomasti maksettujen vientitukien palauttamista.

3 Vientiyritykset hankkivat joidenkin vuosien aikana aina vuoteen 1989 asti Slagtergården Bindslev A/S -teurastamolta (jäljempänä Slagtergården) huomattavia määriä "ground beef" -naudanlihaa vietäväksi arabimaihin.

4 Vientiyritykset saivat noin 100 miljoonan Tanskan kruunun (DKK) suuruisen summan yhteisön lainsäädännön perusteella ja erityisesti naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24) 18 artiklan, naudanliha-alan vientitukien myöntämistä koskevista yleisistä säännöistä ja niiden suuruuden vahvistamisperusteista 28 päivänä kesäkuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 885/68 (EYVL L 156, s. 2) 6 artiklan sekä naudanliha-alan vientitukien vahvistamisesta 11 päivänä toukokuuta 1984 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1315/84 (EYVL L 125, s. 38) perusteella. Asiaan sovellettavan lainsäädännön mukaan vientituen suuruus riippuu naudanlihan suhteellisesta osuudesta tuotteen koostumuksesta; nyt esillä olevassa asiassa se on 60 prosenttia.

5 Ministeriö sai vuonna 1989 tietää, että Keski-idässä tehtyjen tutkimusten mukaan Tanskasta tuodut naudanlihatuotteet, jotka oli tarkoitettu vietäviksi muslimimaihin, sisälsivät porsaanlihaa. Tanskan tullilaitos teki tästä syystä tarkastuksia Slagtergårdenin tuotantopaikalla. Tutkimukset paljastivat, että Slagtergårdenin valmistamien tuotteiden koostumus poikkesi huomattavasti ostajille ja viranomaisille ilmoitetusta koostumuksesta. Osa tuen saamiseen oikeuttavasta lihasta oli korvattu muilla ainesosilla, jotka eivät oikeuttaneet tuen saamiseen. Tuotteen naudanlihapitoisuus, jonka osalta vientiyritykset olivat hakeneet ja saaneet vientitukea, oli todellisuudessa vain 28 prosenttia vaaditun 60 prosentin sijasta.

6 Tämän vuoksi ministeriö ryhtyi perimään tukia takaisin. Samanaikaisesti Slagtergårdenin johtoa vastaan nostettiin rikossyytteet.

7 Vientiyritykset vastustivat ministeriön esittämiä palauttamisvaatimuksia ja väittivät, ettei Slagtergårdenin moitittavaa menettelyä voinut lukea niiden syyksi. Myyntiyrityksinä ne eivät osallistuneet millään tavoin tavaran valmistukseen eikä niillä siten ollut mitään mahdollisuutta valvoa sitä. Valvontaa olivat aina yksinomaan harjoittaneet toimivaltaiset viranomaiset. Nyt esillä olevassa asiassa ministeriön ja tullihallinnon valvontajärjestelmässä oli havaittu vakavia puutteita.

8 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevat eri kansalliset viranomaiset eivät ole tiukentaneet Slagtergårdenin valvontaa, vaikka sen menettelyssä on todettu tiettyjä säännönvastaisuuksia. Valtion viranomaisten suorittamien joidenkin tarkastusten puutteellisuus muun muassa Tanskassa on lisäksi tuotu esiin vientitukien hallinnosta ja valvonnasta 5.4.1990 tehdyssä tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa N:o 2/90 (EYVL C 133, s. 1), minkä jälkeen valvontaa on ilmeisesti tiukennettu.

9 Østre Landsret, joka käsitteli asiaa ensimmäisenä oikeusasteena, hyväksyi 25.6.1992 antamassaan tuomiossa vientiyritysten vaatimukset ja päätti siten, ettei niitä voitu sisäisten sääntöjen nojalla velvoittaa palauttamaan niiden saamia summia. Tämä tuomioistuin katsoi, että vientiyritykset olivat vilpittömässä mielessä, että perusteettomasti maksetut tuet johtuivat poikkeuksellisista olosuhteista ja että asian käsittelyn aikana viranomaisten valvontajärjestelmästä ja tämän valvonnan käytännön toteuttamisesta esitettyjen seikkojen perusteella oli asianmukaisinta, että tukea maksava viranomainen kantoi riskit.

10 Ministeriö valitti tästä päätöksestä Højesteretiin. Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., 21.9.1983 antamassa tuomiossa (Kok. 1983, s. 2633; jäljempänä asia Deutsche Milchkontor) vahvistamat periaatteet huomioon ottaen kansallinen tuomioistuin katsoi, että sen käsiteltäväksi saatettuun asiaan liittyy epätietoisuutta perusteettomasti maksettujen yhteisön tukien palauttamista koskevan yhteisön oikeuden sisällöstä.

11 Tämän vuoksi Højesteret päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) a) Onko niiden yhteisön oikeuden periaatteiden vastaisena, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut perusteettomasti maksetun tuen palauttamista koskevassa oikeuskäytännössään ja joiden mukaan yhteisön etu on otettava kokonaisuudessaan huomioon, pidettävä sitä, että kansallisen oikeuden mukaan perusteettomasti maksettu tuki voidaan jättää palauttamatta seuraavien seikkojen perusteella:

— tuensaajayritysten vilpitön mieli ja siten luottamuksensuoja;

— se, että tuen maksamisesta sen saajille on kulunut 5—10 vuotta, minkä vuoksi tuen palauttamista on pidettävä tuensaajien osalta erityisen ankarana toimenpiteenä;

— se, että syynä tuen perusteettomaan maksamiseen ovat olleet poikkeukselliset seikat, jotka liittyvät siihen, että kolmas henkilö on syyllistynyt törkeään petokseen ja rangaistavaan menettelyyn;

— se, että valvontaviranomainen on vientiyritysten tieten valvonut päivittäin valmistuspaikkaa huomaamatta tätä petosta ja/tai puuttumatta siihen;

— se, että tukea maksava viranomainen on koko maksamisajanjakson ajan tiennyt, että valvontajärjestelmän toimimisen edellytyksenä on valvottujen yritysten antamien tietojen oikeellisuus, mutta se ei ole tästä huolimatta vaatinut tietoja valmistusaineista tai valmistajien raaka-ainehankinnoistaan pitämistä tileistä,

kun otetaan huomioon se, että samoja perusteita sovelletaan vaadittaessa kansallisia tukia palautettaviksi?

b) Onko vastaus tähän kysymykseen sama, jos kansallisessa oikeudessa otetaan myös huomioon se, että kysymyksessä eivät ole olleet sellaiset seikat, joiden vuoksi vientiyritysten olisi pitänyt epäillä, ettei tuotteen viennille ollut oikeutta saada vientitukea?

2) Onko niiden yhteisön oikeuden periaatteiden vastaisena, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut perusteettomasti maksetun tuen palauttamista koskevassa oikeuskäytännössään ja joiden mukaan yhteisön etu on otettava kokonaisuudessaan huomioon, pidettävä sitä, että vientiyrityksen katsotaan toimineen vilpittömässä mielessä, minkä vuoksi sillä ei ole velvollisuutta palauttaa saamaansa tukea, jos otetaan huomioon se, että vientiyritykset eivät ole valmistajan kanssa tekemässään sopimuksessa varanneet itselleen oikeutta valvoa valmistuspaikalla valmistusta varmistaakseen sen, että tuotteet on valmistettu viejän allekirjoittaman todistuksen mukaisesti, kun otetaan huomioon se, että

— tukea maksava viranomainen oli antanut vientiluvan valmistajalle;

— vientiyritykset olivat myyntiyrityksiä, jotka eivät osallistuneet millään tavoin tavaroiden valmistukseen;

— vientiyritykset tiesivät, että valvontaviranomainen teki päivittäin tarkastuksia valmistuspaikalla; ja

— sekä tanskalaisten että ulkomaisten valmistajien vastaavanlaisista valmisteista perimä hinta on ollut sama.

3) Voiko kolmas henkilö (erityisesti tuen vastaanottaja) vedota mahdolliseen laiminlyöntiin, joka valvontaviranomaisen olisi pitänyt havaita, minkä vuoksi asiaa kokonaisuutena tarkastellen jo maksettua tukea ei voida vaatia palautettavaksi?"

Højesteret ilmoittaa ennakkoratkaisupyynnössään, että se toivoo saavansa selvitystä olosuhteista, joissa asiassa Deutsche Milchkontor annetun tuomion yksi olennaisista seikoista eli yhteisön edun huomioon ottaminen estää sen, että kansallisissa säännöksissä, joissa säädetään periaatteessa perusteettomasti saatujen summien palauttamisesta, mahdollistetaan se, ettei vientitukea vaadita palautettavaksi, jos vientiyritykset ovat vilpittömässä mielessä tehneet epätäsmällisiä ilmoituksia tuotteen koostumuksesta. Lisäksi kansallinen tuomioistuin kysyy, voidaanko tältä osin ottaa huomioon vientiyritysten vilpittömän mielen ohella myös joitakin muita seikkoja luottamuksensuojan edellytyksenä. Tarkemmin sanoen kansallinen tuomioistuin esittää kysymyksen kolmannen henkilön mahdollisesti tekemän petoksen ja tarvittavista tarkastuksista vastaavien kansallisten viranomaisten menettelyyn liittyvän laiminlyönnin vaikutuksesta sekä kohtuullisuussyistä, kuten kyseisten tukien maksamisen jälkeen kuluneesta huomattavan pitkästä ajanjaksosta ja palauttamisen vaikutuksesta tuensaajan taloudelliseen tilanteeseen.

13 Højesteretin mukaan asiaa koskevat Tanskan oikeuden periaatteet eivät tee perusteettomasti maksettujen tukien palauttamista käytännössä mahdottomaksi, ja niitä sovelletaan sekä yhteisön että kansallisten varojen palauttamiseen.

Vilpitön mieli luottamuksensuojan edellytyksenä

14 Aluksi on todettava, että jäsenvaltioiden on EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla varmistettava yhteisön säännöstön täytäntöönpano omilla alueillaan erityisesti yhteisön maatalouspolitiikan osalta (asia Deutsche Milchkontor, tuomion

17 kohta). Myös yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 (EYVL L 94, s. 13) 8 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena menetettyjen summien takaisinperimiseksi (asia Deutsche Milchkontor, tuomion 18 kohta). Mikä tahansa harkintavallan käyttö siltä osin, olisiko aiheettomasti tai sääntöjen vastaisesti myönnetyt yhteisön varat vaadittava palautettaviksi, olisi ristiriidassa tämän velvoitteen kanssa (asia Deutsche Milchkontor, tuomion 22 kohta).

15 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhteisön oikeuden nojalla perusteettomasti maksettujen summien palauttamista koskevat riita-asiat on yhteisön säännösten puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, siten että kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt eivät saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten kansallisten riita-asioiden ratkaisemisessa on tarkoitettu noudatettavan (ks. mm. asia Deutsche Milchkontor, tuomion 19 kohta sekä kansallisten menettelyjen osalta asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4599, 12 kohta ja yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93, Van Schijndel ja Van Veen, tuomio 14.12.1995, Kok. 1995, s. I-4705, 17 kohta). Yhteisön etu on otettava täysimääräisesti huomioon, jos kansallisessa säännöksessä sääntöjen vastaisen hallinnollisen päätöksen peruuttamisen edellytykseksi asetetaan asiaan liittyvien eri etujen arviointi eli se, että yhtäältä arvioidaan päätöksen peruuttamiseen liittyvä yleinen etu ja toisaalta sen, jolle päätös on osoitettu, luottamuksensuoja (asia Deutsche Milchkontor, tuomion 32 kohta).

16 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä asiassa, ettei yhteisön oikeus estä sitä, että kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä otetaan huomioon luottamuksensuoja aiheettomasti maksetun tuen takaisinperimättä jättämiseksi (asia Deutsche Milchkontor, tuomion 33 kohta).

17 Kansallinen tuomioistuin kysyy, onko sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa yhteisön oikeuden vastaista, että vientiyritykset vetoavat vilpittömään mieleensä vastustaessaan tukien palauttamisvaatimuksia. Tältä osin ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tuomiossa, josta on valitettu kansalliseen tuomioistuimeen, Østre Landsret katsoi, että nämä yritykset olivat olleet vilpittömässä mielessä antaessaan epätäsmällisiä ilmoituksia Slagtergårdenin toimittamien tietojen perusteella, koska myyntiyrityksinä ne eivät olleet osallistuneet mitenkään tuotteiden valmistusprosessiin eivätkä ne olleet itse suorittaneet kyseisten tuotteiden valvontaa, koska niillä ei ensinnäkään ollut mahdollisuutta saada tutustua Slagtergårdenin valmistusainetietoihin, tuotannon kirjanpitoon eikä tuotantotiloihin ja koska toiseksi näitä tarkastuksia olivat suorittaneet valtion eri viranomaiset.

18 Ministeriön mukaan vientiyritykset eivät voi vedota vilpittömään mieleensä, koska ne ovat itse laatineet kyseiset ilmoitukset. Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1) 3 artiklan 5 kohdan mukaan ammattimaisen viejän on tehtävä kirjallinen vienti-ilmoitus, jossa on tuen laskemisessa tarvittavat tiedot lihan laadusta ja koostumuksesta. Ammattimainen viejä on siten toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tekemistä virheistä tai kolmansien petollisesta menettelystä riippumatta vastuussa ilmoitustensa sisällöstä perusteella, joka on lähellä objektiivista vastuuta.

19 Komissio jakaa tämän näkemyksen ja katsoo yhteisöjen tuomioistuimen jo vahvistaneen tällaisissa tapauksissa objektiivisen vastuun järjestelmän. Komissio viittaa tältä osin asiassa 288/85, Plange, 5.2.1987 annettuun tuomioon (Kok. 1987, s. 611), josta ilmenee, että kun taloudellinen toimija sitoutuu viemään tuotteita, joiden on täytettävä tietyt edellytykset, ja kun nämä tuotteet eivät täytä näitä edellytyksiä, tämän toimijan on automaattisesti palautettava saamansa vientituet. Lisäksi asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 3 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 2.12.1994 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2945/94 (EYVL L 310, s. 57), säädetään nimenomaisesti velvollisuudesta palauttaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset perusteettomasti maksetut tuet.

20 Saksan hallitus katsoo sitä vastoin vientiyritysten tavoin, että yhteisössä ei ole olemassa perusteettomien etujen palauttamista koskevaa objektiivisen vastuun järjestelmää, jonka mukaan kansallista oikeutta ei voitaisi soveltaa ja jolla kumottaisiin siten asiassa Deutsche Milchkontor annetussa tuomiossa vahvistetut periaatteet. Tällaista järjestelmää ei voida johtaa varsinkaan asetuksesta N:o 2945/94, joka ei sovellu ajallisesti pääasian tosiseikkoihin.

21 Aluksi on todettava, että vientiyritykset voivat vastustaa tuen palauttamisvaatimusta ainoastaan sillä edellytyksellä, että ne ovat olleet vilpittömässä mielessä siitä, että tuote on ollut sen ilmoituksen mukainen, jonka ne ovat jättäneet saadakseen kyseistä tukea. Sen selvittämiseksi, onko asia näin, on tutkittava ensinnäkin, voivatko vientiyritykset vedota vilpittömään mieleensä siitä huolimatta, että ne ovat tukea saadakseen itse laatineet ilmoituksen, jossa on tuotteen kuvaus, ja toiseksi, olisiko niiden pitänyt tutkia tuotetta tai valmistusprosessia voidakseen olla vilpittömässä mielessä.

22 Nyt esillä olevassa asiassa on huomattava, että toisin kuin edellä mainitussa asiassa Plange (ks. erityisesti tuomion 10 kohta), yhdessäkään yhteisön säännöksessä ei säännellä tukien palauttamista siinä tapauksessa, että ne on maksettu myöhemmin todellisuuden vastaisiksi osoittautuneiden asiakirjojen perusteella. Tältä osin on todettava, että komission väitteensä tueksi mainitsema asetus N:o 2945/94 ei ajallisesti sovellu kyseisiin tukiin. Tällaisessa tilanteessa, jossa viejä laatii ja jättää ilmoituksen saadakseen vientitukea, pelkästään ilmoituksen laatiminen ei voi estää sitä vetoamasta vilpittömään mieleensä silloin, kun ilmoitus perustuu yksinomaan toisen sopimusosapuolen toimittamiin tietoihin, joiden oikeellisuutta viejällä ei ole ollut mahdollisuutta tarkistaa.

23 Seuraavaksi on tutkittava, voiko yhteisön oikeuden mukaan vientitukea saava yritys vedota vilpittömään mieleensä ainoastaan silloin, kun se on varmistaakseen, että tuote on sen kansalliselle valvontaviranomaiselle antamaan ilmoitukseen sisältyvän kuvauksen mukainen, tutkinut tuotteiden koostumuksen sekä valmistusmenetelmän ja käytetyt raaka-aineet.

24 Vientiyritykset huomauttavat, ettei niillä ole ollut käytännön mahdollisuutta havaita lihan koostumukseen liittyvää petosta, paitsi valvomalla tuotantotoimia. Tämä sopimuskumppanin sopimusvelvoitteiden täyttämisen valvonta ei kuitenkaan ole ollut mahdollista, koska sen toteuttaminen on teknisesti vaikeaa ja koska tällainen erittäin kallis valvonta ei ole kyseisellä alalla tavanomaista.

25 Vaikka oletettaisiin, että nämä seikat olisi näytetty toteen, tällaisen valvonnan toteuttaminen olisi kallista ja teknisesti vaikea järjestää, ja se olisi tästä syystä tavoiteltuun päämäärään nähden suhteeton velvoite. Lisäksi tällaisissa olosuhteissa yhteisön oikeus ei edellytä valmistusmenettelyn tai kolmannen toimittajan käyttämien raaka-aineiden valvontaa kyseisen tuotteen laadun tarkastamiseksi, jotta viejällä olisi mahdollisuus vedota vilpittömään mieleensä sen osalta, että tuote vastaa sen vientituen saamista varten jättämää ilmoitusta, jollei ole erityisiä syitä epäillä ilmoituksen sisällön todellisuudenmukaisuutta, tai ellei asiaan liity erityisiä seikkoja, kuten epätavallisen alhainen hinta tai vientiyritysten huomattava voittomarginaali.

Kolmannen henkilön syyllisyys

26 Kansallisen tuomioistuimen mukaan vientiyritysten toimittamat tukeen oikeuttavat ilmoitukset vientituotteiden lihapitoisuudesta ovat osoittautuneet epätäsmällisiksi erityisesti siitä syystä, että kolmas henkilö eli tuottaja on menetellyt rikosoikeudellisesti arvioituna törkeällä tavalla, minkä tarkoituksena ja seurauksena on ollut ministeriön vahvistamien sääntöjen kiertäminen. Kansallinen tuomioistuin kysyy, voidaanko tämä seikka ottaa huomioon ja mahdollisesti miltä osin.

27 Ministeriö ja komissio väittävät, että asiassa C-347/93, Boterlux, 9.8.1994 annetun tuomion (Kok. 1994, s. I-3933) mukaisesti kolmannen petollista menettelyä on pidettävä tuensaajan tavanomaisena kaupallisena riskinä, minkä vuoksi tuen palauttamista ei voida sulkea pois.

28 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Boterlux antamansa tuomion 35 kohdassa, että yhteisön oikeudessa säännellyn vientituen palauttamisvaatimuksen yhteydessä kolmannen henkilön petos ei ole ylivoimainen este vaan tavanomainen kaupallinen riski. Vaikka tämä tuomio ei liity nyt käsiteltävänä olevan asian tavoin kansallisessa oikeudessa säänneltyyn palauttamiseen, kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin otettava huomioon, että silloin kun yhteisön etu ja taloudellisen toimijan etu asetetaan vastakkain, tuensaajaan sopimussuhteessa olevan kolmannen henkilön syyllisyys kuuluu pikemminkin tuensaajan kuin yhteisön vastuun piiriin.

Kansallisten viranomaisten laiminlyönnit

29 Kansallisen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan kansalliset valvontaviranomaiset eivät ole suorittaneet asianmukaista tarkastusta tuottajan antamien valmistusaineita koskevien tietojen tai raaka-aineiden ostosta pidetyn kirjanpidon perusteella eivätkä toteuttaneet konkreettisia toimenpiteitä Slagtergårdenia vastaan tietyistä epäilyistään huolimatta.

30 Tanskan oikeuden mukaan pääasian kaltaisissa olosuhteissa kansallisten eri valvontaviranomaisten huolimattomuus ja/tai passiivisuus otetaan huomioon perusteena, joka sulkee pois tuen palauttamisvaatimuksen tuensaajalle. Kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, estääkö yhteisön oikeus tällaisen seikan huomioon ottamisen.

31 Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo katsonut asiassa Deutsche Milchkontor antamansa tuomion 31 kohdassa, että vaadittaessa perusteettomasti maksettujen summien palauttamista yhteisön oikeus ei estä takaisinperinnän tekemättä jättämistä sellaisin perustein, jotka liittyvät hallintoelinten omaan menettelyyn ja ovat siten näiden itsensä vältettävissä.

32 Jo perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetusta yhteistyövelvoitteesta — mutta myös asetuksen N:o 729/70 8 artiklan kaltaisista säännöksistä — ilmenee, että kansallisten viranomaisten on valvottava asianmukaisilla tarkastuksilla, että tuotteet, joiden osalta on haettu yhteisön tukea, ovat vaatimusten mukaisia varmistaakseen, ettei tukea makseta tuotteille, joille sitä ei voida myöntää (asia Deutsche Milchkontor, tuomion 43 kohta). Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, mitkä tarkastukset ovat tältä osin olleet tarpeellisia asian olosuhteet ja tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kyseisen tuotteen osalta käytettävissä olevat tekniset menetelmät huomioon ottaen, ja arvioitava lisäksi mahdolliset laiminlyönnit sekä niiden vakavuus. Mikäli kansallisen tuomioistuimen esittämät seikat näytetään toteen, mikään ei ensi arviolta estä sitä, että kansallisten viranomaisten menettelyä pidetään laiminlyöntinä, joka voi sulkea pois palauttamisen. Lisäksi sillä, että tilintarkastustuomioistuimen kaltainen yhteisön toimielin tuo esiin kansallisten viranomaisten laiminlyönnin, on tässä suhteessa erityistä merkitystä.

Kohtuullisuussyy

33 Kansallinen tuomioistuin kysyy lopuksi, voidaanko palauttamisessa ottaa huomioon se, että tukisummien maksamisesta on kulunut viidestä kymmeneen vuotta, jolloin kyseisten summien mahdollista palauttamisvaatimusta on pidettävä tuensaajien kannalta erityisen ankarana toimenpiteenä.

34 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa Deutsche Milchkontor antamansa tuomion 33 kohdassa, ettei yhteisön oikeus estä määräajan päättymisen kaltaisen perusteen ottamista huomioon kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä aiheettomasti maksetun tuen perimättä jättämiseksi. Tässä asiassa oli kysymys kansallisesta

lainsäädännöstä, jonka mukaan sääntöjen vastaisen hallinnollisen päätöksen peruuttaminen oli tehtävä yhden vuoden määräajassa siitä ajankohdasta, jona tietyt olosuhteet olivat tulleet hallintoelinten tietoon, mikä aiheutti asiassa kyseessä olleen kansallisen lainsäädännön mukaan tuensaajan luottamuksensuojan.

35 Nyt esillä olevassa asiassa kansallisen tuomioistuimen antamista tiedoista ilmenee, että Tanskan oikeusjärjestelmässä kansallisilla viranomaisilla on mahdollisuus joko kieltää tai hyväksyä perusteettomasti myönnetyn tuen palauttaminen ottaen huomioon näiden tukien maksamisen jälkeen kuluneen ajanjakson pituus. Yhteisön oikeus ei estä tämän kohtuullisuussyyn ottamista huomioon, edellyttäen kuitenkin, että asiassa Deutsche Milchkontor annetussa tuomiossa asetetut edellytykset täyttyvät.

36 Kaiken edellä esitetyn perusteella on vastattava, että yhteisön oikeus ei periaatteessa estä sitä, että kansallisen lainsäädännön mukaan voidaan jättää vaatimatta palautettavaksi perusteettomasti maksettu yhteisön tuki, jos tuensaajan näytetään olleen vilpittömässä mielessä, siten että otetaan huomioon kansallisten viranomaisten laiminlyönnin ja kyseisten tukien maksamisen jälkeen kuluneen huomattavan ajanjakson kaltaiset perusteet, edellyttäen kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä tältä osin säädetyt edellytykset ovat samat kuin yksinomaan kansallisten rahallisten etuuksien palauttamista koskevat edellytykset ja että yhteisön etu otetaan kokonaisuudessaan huomioon.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan ja Ranskan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Højesteretin 22.11.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Yhteisön oikeus ei periaatteessa estä sitä, että kansallisen lainsäädännön mukaan voidaan jättää perimättä perusteettomasti maksettu yhteisön tuki, jos tuensaajan näytetään olleen vilpittömässä mielessä, siten että otetaan huomioon kansallisten viranomaisten laiminlyönnin ja kyseisten tukien maksamisen jälkeen kuluneen huomattavan ajanjakson kaltaiset perusteet, edellyttäen kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä tältä osin säädetyt edellytykset ovat samat kuin yksinomaan kansallisten rahallisten etuuksien palauttamista koskevat edellytykset ja että yhteisön etu otetaan kokonaisuudessaan huomioon.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä toukokuuta 1998.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja