JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
24 päivänä tammikuuta 2013 [1]

Asia C-568/11

Agroferm A/S
vastaan
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

(Ennakkoratkaisupyyntö – Vestre Landsret (Tanska))

Yhteinen maatalouspolitiikka — Asetus (EY) N:o 1265/2001 — Tuotantotuki sokerin jalostukseen — Lysiinisulfaattia sisältävän tuotteen luokittelu yhdistettyyn nimikkeistöön — Asetus (EY) N:o 1258/1999 — Perusteettomasti maksettujen tukien takaisinperintä — Luottamuksensuojan periaate

I Johdanto

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö perustuu unionin tavoitteena olevaan sokerijuurikkaan ja -ruo'on viljelijöiden työllisyystilanteen ja elintason takaamiseen. [2] Viime kädessä tämän vuoksi pääasian kantaja hyötyi unionin tuista, joita sille maksettiin lysiinisulfaatin valmistamisesta sokerista. Toimivaltaiset Tanskan viranomaiset epäilivät kuitenkin myöhemmin, täyttääkö valmistettu tuote todella unionin tuen edellytykset. Lopulta ne kieltäytyivät maksamasta lisätukia ja vaativat palauttamaan jo maksetut tuet.

2. Tästä syystä käsiteltävässä asiassa on selvitettävä aluksi, onko valmistettu lysiinisulfaatti oikeutettu tuotantotukena maksettavaan unionin tukeen. Ennen kaikkea oikeudenkäynti tarjoaa tilaisuuden selventää vuosikymmenten kuluessa kehittynyttä luottamuksensuojan periaatetta koskevaa oikeuskäytäntöä, jota sovelletaan unionin tukien myöntämisen yhteydessä.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

3. Vuoteen 2006 asti sokerin jalostuksesta maksettavat tuotantotuet myönnettiin asetuksen N:o 1265/2001 [3] nojalla. Tämä asetus sisältää säännöksiä sekä tuotantotukeen oikeuttamisen edellytyksistä että siihen liittyvästä hallinnollisesta menettelystä.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Ks. sokerin yhteisestä markkinajärjestelystä 19.6.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/2001 (EYVL L 178, s. 1) johdanto-osan toinen perustelukappale.

3 — Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/2001 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä tiettyjen kemianteollisuudessa käytettävien sokerialan tuotteiden tuotantotuen myöntämisen osalta 27.6.2001 annettu komission asetus (EY) N:o 1265/2001 (EYVL L 178, s. 63).

A *Oikeus tuotantotukeen*

4. Asetuksen N:o 1265/2001 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan mukaan tukitodistus oikeuttaa siihen, että todistuksessa mainittu tuotantotuki maksetaan ”– – sen jälkeen kun perustuote on jalostettu tukitodistuksessa annettujen edellytysten mukaisesti”.

5. Asetuksen N:o 1265/2001 1 artiklan 1 kohdassa määritellään ”perustuotteeksi” muun muassa sokeri, jota ”käytetään asetuksen liitteessä I lueteltujen kemianteollisuuden tuotteiden valmistukseen”. Liite I sisältää taulukon yhdistetyn nimikkeistön koodeista. Taulukossa on lueteltu muun muassa seuraavat tuotteet:

”29 ryhmä Orgaaniset kemialliset yhdisteet, alanimikkeiden 2905 43 00 ja 2905 44 tuotteet pois lukien

– –

Ex 38 ryhmä Erinäiset kemialliset tuotteet, alanimikkeiden 3809 10, 3809 91 00, 3809 92 00, 3809 93 00 ja ex 3824 60 tuotteet pois lukien.”

6. Yhdistetty nimikkeistö määritellään tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista 23.7.1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87[4] liitteessä I. Kyseisen asetuksen 12 artiklan 1 kohdan mukaan liite I määritettiin käsiteltävässä asiassa merkityksellisen ajanjakson 2004–2006 osalta asetuksissa (EY) N:o 1789/2003,[5] (EY) N:o 1810/2004[6] ja (EY) N:o 1719/2005.[7] Tässä yhteydessä merkitykselliset määräykset ovat liitteen I kaikissa kolmessa versiossa identtiset.

7. Yhdistetyn nimikkeistön 29 ryhmä sisältää alanimikkeen 2922 41 00 ”lysiini ja sen esterit; niiden suolat”. Yhdistetyn nimikkeistön 29 ryhmää koskevassa 1 huomautuksessa määrätään lisäksi seuraavaa:

”1. Jollei toisin määrätä, tämän ryhmän nimikkeisiin kuuluvat ainoastaan:

a) erilliset kemiallisesti määritellyt orgaaniset yhdisteet, myös jos niissä on epäpuhtauksia;

– –

e) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitetut tuotteet liuotettuina muihin liuottimiin kuin veteen, jos liuos on näiden tuotteiden tavanomainen ja välttämätön kauppamuoto, jota käytetään yksinomaan turvallisuussyistä tai kuljetuksen vuoksi, ja jos liuotin ei muuta tuotetta sopivammaksi johonkin erityiseen käyttöön yleisen käytön sijasta;

f) edellä a, b, c, d ja e alakohdassa tarkoitetut tuotteet, joihin on lisätty niiden säilyttämiseksi tai kuljettamiseksi välttämätöntä stabiloimisainetta – –;

g) edellä a, b, c, d, e ja f alakohdassa tarkoitetut tuotteet, joihin on lisätty pölyämisenestoainetta tai väri- tai hajuainetta niiden tunnistamisen helpottamiseksi tai turvallisuussyistä, jos lisäykset eivät muuta tuotetta sopivammaksi johonkin erityiseen käyttöön yleisen käytön sijasta;

– –”

4 — EYVL L 256, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna 31.1.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 254/2000 (EYVL L 28, s. 16).

5 — Tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta 11.9.2003 annettu komission asetus (EY) N:o 1789/2003 (EUVL L 281, s. 1).

6 — Tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta 7.9.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 1810/2004 (EUVL L 327, s. 1).

7 — Tariffi- ja tilastonimikkeistöstä ja yhteisestä tullitariffista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I muuttamisesta 27.10.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 1719/2005 (EUVL L 286, s. 1).

8. Yhdistetyn nimikkeistön 38 ryhmässä, joka koskee ”erinäisiä kemiallisia tuotteita”, on nimike 3824, jonka tavaran kuvauksessa todetaan seuraavaa: ”– –; kemialliset tuotteet ja kemian- tai siihen liittyvän teollisuuden valmisteet – –, muualle kuulumattomat”.

9. Yhdistetyn nimikkeistön 23 ryhmä sisältää lisäksi nimikkeen 2309 ”Valmisteet, jollaisia käytetään eläinten ruokintaan”.

B *Tuotantotukimenettely*

10. Asetuksen N:o 1265/2001 2 artiklassa säädetään hallinnollisesta menettelystä seuraavaa:

”1. Tuotantotuen myöntää se jäsenvaltio, jonka alueella perustuotteet jalostetaan.

2. Jäsenvaltio voi myöntää tuotantotuen ainoastaan, jos tullitarkastuksella tai vastaavat takeet antavalla hallinnollisella tarkastuksella varmistetaan, että perustuotteet käytetään 3 artiklassa tarkoitetussa hakemuksessa mainitun käyttötarkoituksen mukaisesti.”

11. Asetuksen N:o 1265/2001 3 artikla sisältää seuraavat säännökset:

”1. Tuotantotukea myönnetään ainoastaan jalostajille, jotka takaavat, että 2 artiklan 2 kohdassa säädetty tarkastus voidaan toteuttaa minä ajankohtana hyvänsä, ja joiden esittämässä hakemuksessa mainitaan kemikaali, jonka valmistukseen perustuote käytetään.

2. Kyseinen jäsenvaltio voi asettaa tuen saamisen edellytykseksi 1 kohdassa tarkoitettujen jalostajien ennakkohyväksynnän.”

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan jalostajien oli pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavan Tanskan lainsäädännön mukaan haettava Tanskan tulliviranomaiselta ennakkohyväksyntä.

12. Tukitodistuksen, joka asetuksen N:o 1265/2001 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan oikeuttaa tuotantotuen maksamisen, on 12 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan sisällettävä ”perustuotteiden suunniteltu käyttötarkoitus”.

13. Tuotantotukihakemuksesta on 10 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan c alakohdan mukaan käytävä ilmi ”sen kemikaalin tullinimike ja kuvaus, jonka valmistukseen perustuote on käytettävä”.

14. Asetuksen N:o 1265/2001 13 artiklan b alakohdan mukaan, joka koskee sekä hakemusta että itse tukitodistusta,

”perustuotteen käyttötarkoitusta koskeva merkintä voi pyynnöstä ja asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten suostumuksella olla yksinomaan sen yhdistetyn nimikkeistön luku, johon valmistettavat kemikaalit kuuluvat”.

15. Jäsenvaltioiden myöntämät tuotantotuet rahoitettiin nyt käsiteltävässä asiassa merkitykselliseną ajankohtana asetuksen N:o 1258/1999[8] 1 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan b alakohdan sekä 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta.[9] Kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään muun muassa jäsenvaltioiden seuraavista velvollisuuksista:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti toimenpiteet, jotka ovat tarpeen:

– –

b) sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi;

c) väärinkäytösten tai laiminlyöntien vuoksi menetettyjen summien takaisinperimiseksi.”

16. Asetuksen N:o 2988/95[10] 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”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 – – perusteettoman menon takia”.

III Pääasia ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

17. Tanskalainen yritys Agroferm A/S (jäljempänä Agroferm) valmisti elokuusta 2004 kesäkuuhun 2006 Tanskassa lysiinisulfaattia, jonka se valmisti fermentointiprosessissa sokerista ja jota se markkinoi eläinrehun lisäaineena. Elokuun 2004 ja maaliskuun 2006 välisenä aikana Agrofermille maksettiin käytettyä sokeria koskevaa tuotantotukea kaikkiaan noin 70,6 miljoonaa Tanskan kruunua, joka vastaa nykyään noin 9,5:tä miljoonaa euroa.

18. Agroferm haki 19.5.2004 Tanskan tulliviranomaiselta tuotantotukea koskevaa ”ennakkohyväksyntää”. Agroferm ilmoitti hakemuksessa suunnittelevansa lysiinin valmistusta, joka yrityksen mukaan olisi luokiteltava yhdistetyn nimikkeistön alanimikkeeseen 2922 41 00. Tanskan tulliviranomainen myönsi 16.6.2004 hyväksynnän toukokuun 2007 loppuun asti. Sen jälkeen Tanskan elintarviketeollisuusviranomainen myönsi tukitodistukset, jotka olivat voimassa viisi kuukautta niiden myöntämisestä alkaen.

19. Tanskan tulliviranomainen otti lokakuussa 2005 ja maaliskuussa 2006 näytteitä Agrofermin valmistamasta tuotteesta. Näytteiden analyysista kävi ilmi, että tuote sisälsi ainoastaan 66 prosenttia lysiinisulfaattia ja loppuosa oli valmistusprosessin sivutuotteita, pääasiassa solumassaa. Tanskan elintarviketeollisuusviranomainen kielsi 9.5.2006 tuotantotukien maksamisen sillä perusteella, että valmistetun tuotteen luokitteluun liittyi epävarmuutta.

20. Sama viranomainen vaati lopulta 22.11.2006, että Agrofermin oli maksettava tuotantotukea takaisin kaikkiaan 86,6 miljoonaa Tanskan kruunua korkoineen. Agroferm kiistää tämän sillä perusteella, että se oli saanut tuet perustellusti, joka tapauksessa ainakin vilpittömässä mielessä. Lisäksi se vaati muiden, jo myönnettyjen tuotantotukien maksamista tuotannon lopettamiseen saakka kesäkuussa 2006.

8 — Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999 (EYVL L 160, s. 103).

9 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitun asetuksen N:o 1260/2001 johdanto-osan 36 perustelukappale (EYVL L 178, s. 1).

10 — **Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta** 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1).

21. Edellä esitetyn johdosta asiaa käsitellyt Vestre Landsret on esittänyt unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko sokerista Corynebacterium glutamicumilla fermentoimalla valmistettu noin 65 prosenttia lysiinisulfaattia sekä valmistusprosessissa syntyneitä epäpuhtauksia (muuttumattomia raaka-aineita sekä valmistusprosessissa käytettyjä reagensseja ja sivutuotteita) sisältävä tuote asetuksen N:o 1719/2005 liitteen I perusteella yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen 2309, 2922 vai 3824?

Onko tässä yhteydessä merkityksellistä, onko epäpuhtaudet säilytetty tarkoituksellisesti, jotta tuotteesta saataisiin erityisen soveltuva rehunvalmistukseen tai sen soveltuvuutta rehunvalmistukseen parannettaisiin, vai onko epäpuhtaudet säilytetty siksi, että niiden poistaminen ei ole välttämätöntä tai tarkoituksenmukaista? Millä perusteella käsiteltävä asia on näiltä osin ratkaistava?

Onko vastauksen kannalta merkityksellistä, että on mahdollista valmistaa muita lysiinipitoisia tuotteita, kuten ’puhdasta’ lysiiniä (≥ 98 %) ja lysiini-HCI-tuotteita, jotka sisältävät enemmän lysiiniä kuin edellä kuvattu lysiinisulfaattituote, ja onko tässä yhteydessä merkityksellistä, että edellä kuvattu lysiinisulfaattituote sisältää lysiinisulfaattia ja epäpuhtauksia vastaavan määrän kuin muiden valmistajien lysiinisulfaattituotteet? Millä perusteella käsiteltävä asia on näiltä osin ratkaistava?

2) Jos todetaan, ettei tuotanto laillisuusperiaatteen perusteella ole kuulunut tuotantotukiasetuksen piiriin, onko unionin oikeuden vastaista, että kansalliset viranomaiset kansallisten oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden mukaisesti jättävät käsiteltävän kaltaisessa asiassa perimättä takaisin tukisummat, jotka tuottaja on vastaanottanut vilpittömässä mielessä?

3) Jos todetaan, ettei tuotanto laillisuusperiaatteen perusteella ole kuulunut tuotantotuen piiriin, onko unionin oikeuden vastaista, että kansalliset viranomaiset kansallisten oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden mukaisesti antavat käsiteltävän kaltaisessa asiassa määräaikaisen sitoumuksen (tukitodistukset), jonka tuottaja on vastaanottanut vilpittömässä mielessä?”

22. Asian käsittelyyn unionin tuomioistuimessa sekä kirjallisesti että 22.11.2012 järjestetyssä suullisessa käsittelyssä ovat osallistuneet Agroferm, Tanskan hallitus ja komissio.

IV Oikeudellinen arviointi

23. Ennakkoratkaisupyynnön kohteena ovat sekä tuotantotuen myöntämisen oikeudelliset edellytykset että oikeudet, joita kansallisten viranomaisten toiminta voi synnyttää tuotantotukimenettelyn yhteydessä luottamuksensuojan periaatteen kannalta.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen tarkoituksena on selvittää, onko Agrofermin valmistama tuote unionin oikeuden mukaan oikeutettu tuotantotukeen (siitä kohdassa A). Toinen ja kolmas kysymys on esitetty siltä varalta, ettei Tanskan viranomaisilla ollut lupaa myöntää Agrofermille tuotantotukia. Näiden kysymysten avulla on tarkoitus selvittää oikeudet, joita tuen hakijalla siitä huolimatta on kansallisiin viranomaisiin nähden luottamuksensuojan periaatteen nojalla (siitä kohdassa B ja C).

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: luokittelu yhdistettyyn nimikkeistöön*

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään, kuuluuko Agrofermin valmistama tuote asetuksen N:o 1719/2005 liitteen I perusteella yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen 2309, 2922 vai 3824. Koska mainittu asetus on tullut sen 2 artiklan mukaan voimaan vasta 1.1.2006 ja pääasian oikeudenkäynti koskee vuosien 2004–2006 tuotantotukia, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys on ymmärrettävä siten, että siinä pyydetään tulkitsemaan yhdistettyä nimikkeistöä sellaisena kuin se oli voimassa kyseisinä vuosina. [11]

26. Kuten asetuksen N:o 1265/2001 2 artiklan 1 kohdasta ja 14 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdasta, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdan ja liitteen I kanssa, käy ilmi, oikeus tuotantotukeen riippuu siitä, mihin yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen Agrofermin valmistama tuote on luokiteltava. Tuote olisi ollut oikeutettu tukeen, jos se olisi kuulunut yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen 2922 tai 3824 muttei, jos se olisi luokiteltu nimikkeeseen 2309.

1. Nimike 2922

27. Agrofermin käsityksen mukaan sen valmistama tuote kuuluu CN-koodiin 2922 41 00, joka on nimikkeen 2922 alanimike. Tämä alanimike sisältää muun muassa lysiinien suolat. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tietojen mukaan valmistettu lysiinisulfaatti on tällainen suola. Agrofermin valmistama tuote sisältää kuitenkin ainoastaan 65 prosenttia lysiinisulfaattia, muuten se on pääasiasiallisesti solumassaa, jota syntyy valmistusprosessin aikana.

28. Jotta voidaan todeta, kuuluuko tuote kuitenkin alanimikkeeseen 2922 41 00, on sovellettava unionin tuomioistuimen tariffiluokittelun yhteydessä kehittämiä periaatteita. Käsiteltävässä tuotantotukeen liittyvässä asiassa ei ole tosin kyse tullikysymyksestä. Asetuksessa N:o 1265/2001 käytetään kuitenkin nimenomaan tullilainsäädännöllisiin tarkoituksiin luotua yhdistettyä nimikkeistöä. [12] Mainittujen tulkintaperiaatteiden mukaan oikeusvarmuus ja valvonnan helppous edellyttävät, että tavaroiden tariffiluokittelun ratkaisevana luokitteluperusteena on yleensä oltava tavaroiden objektiivisesti todettavat ominaispiirteet ja ominaisuudet, sellaisina kuin ne on määritelty yhdistetyn nimikkeistön nimiketekstissä sekä sen ryhmien huomautusten teksteissä. [13]

29. Yhdistetyn nimikkeistön 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen a alakohdan mukaan kyseiseen ryhmään, ja samalla myös alanimikkeeseen 2922 41 00, kuuluvat ainoastaan ”erilliset kemiallisesti määritellyt orgaaniset yhdisteet, myös jos niissä on epäpuhtauksia”. Huomautuksen mukaan on otettava huomioon kaksi ristiriitaista objektiivista edellytystä. Ryhmän yhdisteiden on oltava ”erillisiä” ja ”kemiallisia yhdisteitä”, mutta toisaalta ne saavat sisältää myös ”epäpuhtauksia”.

30. Tanskan hallitus ja komissio katsovat, etteivät tämän huomautuksen vaatimukset täyttyneet, koska valmistusprosessissa syntynyttä solumassaa ei poistettu eikä tuote sen vuoksi ollut riittävän puhdasta.

31. Koska epäpuhtaudet ovat huomautuksen mukaan sallittuja, siitä käy ilmi, että vaatimukset ”erilliset” ja ”kemialliset yhdisteet” eivät edellytä yhdisteen sataprosenttista puhtautta. Syynä on se, ettei tällaista vaatimusta ilmeisesti pystytä yleensä täyttämään teknisesti. Koska yhdisteen on lähtökohtaisesti oltava ”erillinen”, ei voida puhua pelkästä epäpuhtaudesta, jos tuote sisältää muita aineita, vaikka korkeampi puhtausaste olisi teknisesti mahdollinen. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tietojen

11 — Ks. edellä 6 kohta.

12 — Ks. myös asia C-201/96, LTM, tuomio 6.11.1997 (Kok., s. I-6147, 13–16 kohta) ja asia C-270/96, Laboratoires Sarget, tuomio 12.3.1998 (Kok., s. I-1121, 11–15 kohta).

13 — Ks. mm. asia 40/88, Weber, tuomio 25.5.1989 (Kok., s. 1395, 13 kohta); asia C-142/06, Olicom, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6675, 16 kohta) ja asia C-524/11, Lowlands Design Holding, tuomio 6.9.2012, 23 kohta.

mukaan tässä tapauksessa on juuri näin, joten Agrofermin tuotteen sisältämä solumassa ei ole pelkkä epäpuhtaus. Koska ratkaisevia ovat ainoastaan tuotteen objektiivisesti todettavat ominaispiirteet, on merkityksetöntä, ettei korkeampi puhtausaste ollut ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan kaupallisesti järkevää.

32. Vertailu 29 ryhmää koskeviin muihin huomautuksiin osoittaa, ettei epäpuhtauksina voida pitää tuotteen sellaisia rakenneosia, jotka sisältyvät yhdisteeseen tarkoituksellisesti tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Yhdistetyn nimikkeistön 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen e–g alakohdassa määrätään, missä tarkoituksessa ja millä edellytyksillä liuotus muihin liuottimiin kuin veteen tai muiden aineiden lisäys on harmitonta. Tällaiset vaatimukset olisivat merkityksettömiä, jos pelkkää näiden aineiden lisäystä voitaisiin pitää a alakohdassa tarkoitettuna epäpuhtautena. Aineiden jälkikäteen lisäyksen ohella myöskään aineiden jättämistä tuotteeseen tietyssä käyttötarkoituksessa ei voida pitää pelkkänä epäpuhtautena. Muuten valmistusprosessia muokkaamalla voitaisiin kiertää 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen e–g alakohdan vaatimuksia.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan Agrofermin tuotteen sisältämällä solumassalla on tietty käyttötarkoitus. Sen pitäisi estää kosteuden sitoutuminen lysiinisulfaattiin, ja toiseksi solumassa parantaa yhdisteen kelpoisuutta eläinrehun lisäaineeksi. Tästäkään syystä solumassaa ei voi pitää pelkkänä 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen a alakohdassa tarkoitettuna epäpuhtautena.

34. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt toteamukset, ei ole enää syytä käsitellä maailman tullijärjestön harmonoitua tavarankuvaus- ja koodausjärjestelmää koskevia selityksiä, joihin komissio lisäksi viittaa. Ne muodostavat tosin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdistetyn nimikkeistön tulkinnan tärkeän apuvälineen mutta eivät ole oikeudellisesti sitovia.[14] Näin ollen ne ovat toissijaisia oikeudellisesti sitovan yhdistetyn nimikkeistön, erityisesti sen 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen, tulkinnasta saatuihin tuloksiin nähden.

35. Agrofermin valmistamaa tuotetta ei näin ollen pidä luokitella yhdistetyn nimikkeistön alanimikkeeseen 2922 41 00, koska se ei täytä 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen a alakohdan edellytyksiä.

2. Nimike 2309

36. Tanskan hallitus ja komissio katsovat, että Agrofermin valmistama tuote on luokiteltava nimikkeeseen 2309. Se sisältää ”valmisteet, jollaisia käytetään eläinten ruokintaan”.

37. Tavaran käyttötarkoitus voi olla objektiivinen tariffiluokitteluperuste, jos se on tavaralle luontainen, mikä määräytyy tavaran objektiivisesti todettavien ominaispiirteiden ja ominaisuuksien perusteella.[15] Nyt riidanalaista tuotetta myytiin ainoastaan eläinrehun *lisäaineena*, minkä vuoksi sen objektiiviset ominaisuudet on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tietojen mukaan ennalta määrätty. Sen vuoksi Agroferm ei pidä nimikkeeseen 2309 luokittelua mahdollisena.

38. Nimike 2309 ei kuitenkaan sisällä vihjettä siitä, että tuotteet rajoittuisivat tuotteisiin, jotka soveltuvat itsenäiseen ruokintaan. Sen vuoksi Agrofermin valmistama tuote on luokiteltava yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen 2309.

14 — Ks. asia C-467/03, Ikegami, tuomio 17.3.2005 (Kok., s. I-2389, 17 kohta); asia C-400/05, B.A.S. Trucks, tuomio 11.1.2007 (Kok., s. I-311, 28 kohta) ja asia C-423/10, Delphi Deutschland, tuomio 18.5.2011 (Kok., s. I-4003, 24 kohta); toisin kuitenkin mm. asia C-215/10, Pacific World ja FDD International, tuomio 28.7.2011 (Kok., s. I-7255, 29 kohta), jossa pidetään selityksiä ”pätevinä tulkintakeinoina”.

15 — Asia C-459/93, Thyssen Haniel Logistic, tuomio 1.6.1995 (Kok., s. I-1381, 13 kohta); edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Olicom, tuomion 18 kohta ja yhdistetyt asiat C-320/11, C-330/11, C-382/11 ja C-383/11, DIGITALNET, tuomio 22.11.2012, 43 kohta.

3. Nimike 3824

39. Koska yhdistetyn nimikkeistön nimike 3824 koskee ainoastaan ”muualle kuulumattomia” tuotteita ja Agrofermin valmistama tuote on luokiteltava edellä esitetyllä tavalla nimikkeeseen 2309, se ei kuulu nimikkeeseen 3824.

4. Välipäätelmä

40. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on edellä esitetyn perusteella vastattava siten, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan tuotteen kaltainen tuote, joka sisältää 65 prosenttia lysiinisulfaattia ja sen lisäksi valmistusprosessissa syntyviä epäpuhtauksia ja jota käytetään eläinrehun lisäaineena, on luokiteltava yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen 2309.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys: maksettujen tuotantotukien palautus*

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisen kysymyksensä siltä varalta, ettei Agrofermilla ollut oikeutta saada valmistamastaan tuotteesta tuotantotukea. Kuten nähtiin, tuotetta ei voi luokitella mihinkään sellaiseen nimikkeeseen, joihin kuuluvilla tuotteilla on asetuksen N:o 1265/2001 mukaan oikeus tuotantotukeen. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava.

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään, onko unionin oikeuden vastaista, että kansalliset viranomaiset jättävät *kansallisen* lainsäädännön nojalla noudatettavien oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden mukaisesti perimättä takaisin tukisummat käsiteltävän kaltaisessa asiassa.

1. Unionin oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen soveltaminen

43. Ennakkoratkaisukysymys esitetään selvästi sen toistuvan yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan oikeuskäytännön perusteella, jonka mukaan unionin oikeuden vastaisena *ei voida pitää* sitä, että julkishallinnon perusteettomasti maksamien rahasuoritusten takaisin perimistä koskevassa kansallisessa oikeudessa otetaan huomioon oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet, jotka ovat osa unionin oikeusjärjestystä. [16]

44. Tämän oikeuskäytännön perusteella voi syntyä sellainen vaikutelma, että jäsenvaltiot voivat harkintavaltansa mukaan soveltaa tai olla soveltamatta luottamuksensuojan periaatetta unionin lainsäädännössä säänneltyjen rahasuoritusten takaisin perimisen yhteydessä. Unionin lainsäädännön mukaan olisi näin ollen sallittua myöntää luottamuksensuoja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kuten komissiokin näyttää katsovan, tämä näkemys tarkoittaa kuitenkin samanaikaisesti sitä, ettei unionin lainsäädännössä edellytetä tällaista luottamuksensuojaa.

45. Tätä näkemystä ei ole kuitenkaan syytä noudattaa.

16 — Ks. asia 265/78, Ferwerda, tuomio 5.3.1980 (Kok., s. 617, Kok. Ep. V, s. 45, tuomiolauselma); yhdistetyt asiat 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok., s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229, 30 kohta); asia C-366/95, Steff-Houlberg Export ym., tuomio 12.5.1998 (Kok., s. I-2661, 16 kohta); yhdistetyt asiat C-80/99-C-82/99, Flemmer ym., tuomio 9.10.2001 (Kok., s. I-7211, 60 kohta) ja asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002 (Kok., s. I-7699, 56 kohta); ks. myös rakennerahastoja koskeva asia C-158/06, ROM-projecten, tuomio 21.6.2007 (Kok., s. I-5103, 24 kohta).

46. Jäsenvaltioiden on pikemminkin *otettava* luottamuksensuojan periaate huomioon soveltaessaan unionin lainsäädäntöä, kuten *unionin lainsäädännössä* on yhdenmukaisesti määritetty kaikkien jäsenvaltioiden osalta (tästä jäljempänä a kohdassa). Sen vuoksi unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate on otettava huomioon unionin lainsäädännöllä säänneltyjen rahasuoritusten takaisin perimisen yhteydessä ainakin silloin, kun – kuten käsiteltävässä asiassa – takaisin periminenkin perustuu unionin lainsäädäntöön (tästä jäljempänä b kohdassa).

a) Luottamuksensuoja kansallisten viranomaisten pannessa täytäntöön unionin lainsäädäntöä

47. On erityisesti unionin arvonlisäverolainsäädäntöä koskevan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että jäsenvaltioiden on otettava unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate huomioon niiden soveltaessa unionin säännöksiä.[17] Myös yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä unionin tuomioistuin on todennut toistuvasti, että jäsenvaltioiden kaikkien niiden viranomaisten, joiden tehtävänä on soveltaa unionin oikeutta, on otettava huomioon unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate.[18]

48. Jos jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus soveltaa erilaisia kansallisia luottamuksensuojan periaatteita unionin oikeutta täytäntöön pannessaan, se johtaisi unionin lainsäädännön erilaiseen soveltamiseen eri jäsenvaltioissa. Monissa jäsenvaltioissa myönnettäisiin ainoastaan suppea luottamuksensuoja, kun taas muissa jäsenvaltioissa voitaisiin olla anteliaampia niihin sijoittuneiden yritysten kannalta ja mahdollisesti unionin talousarvion kustannuksella. Unionin lainsäädännön tällainen tulkinta on hylättävä erityisesti sen vuoksi, että erilainen kohtelu voisi johtaa vakaviin kilpailun vääristymiin jäsenvaltioiden välillä.

49. Unionin oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen noudattaminen ei saa myöskään riippua siitä, soveltavatko unionin oikeutta yksittäistapauksessa unionin vai jäsenvaltioiden viranomaiset. Oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota unionin säännöksiä ja määräyksiä vastaan vain silloin, kun unioni on itse luonut etukäteen tilanteen, johon perusteltu luottamus perustuu.[19] Perusteltu luottamus voi kuitenkin liittyä sekä unionin lainsäätäjän että unionin viranomaisten toimintaan.[20]

50. Jäsenvaltioiden sitominen unionin oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen ei ole myöskään ristiriidassa sen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan jäsenvaltion käytäntö, joka ei ole unionin säännöstön mukainen, ei voi synnyttää perusteltua luottamusta yksityiselle, jolle täten luodusta tilanteesta on etua.[21] Tämä lausuma liittyy nimittäin siihen, ettei luottamusta lainvastaiseen toimintaan yleensä tarvitse suojata. Luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa tällaisen säännöksen

17 — Ks. mm. asia C-381/97, Belgocodex, tuomio 3.12.1998 (Kok., s. I-8153, 26 kohta); asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6325, 44 kohta) ja asia C-107/10, Enel Maritsa Iztok 3, tuomio 12.5.2011 (Kok., s. I-3873, 29 kohta).

18 — Ks. asia 316/86, Krücken, tuomio 26.4.1988 (Kok., s. 2213, 22 kohta) ja yhdistetyt asiat C-31/91-C-44/91, Lageder ym., tuomio 1.4.1993 (Kok., s. I-1761, 33 kohta).

19 — Ks. asia C-63/93, Duff ym., tuomio 15.2.1996 (Kok., s. I-569, 20 kohta); asia C-14/01, Niemann, tuomio 6.3.2003 (Kok., s. I-2279, 56 kohta) ja asia C-606/10, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, tuomio 14.6.2012, 78 kohta.

20 — Ks. tästä erityisesti edellä alaviitteessä 19 mainitut asia Duff ym., tuomion 20 ja 14 kohta ja asia Niemann, tuomion 56 ja 57 kohta.

21 — Asia 5/82, Maizena, tuomio 15.12.1982 (Kok., s. 4601, 22 kohta); edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Lageder ym., tuomion 34 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, tuomion 81 kohta.

kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua.[22] Tämä koskee kuitenkin unionin oikeuden mukaisen luottamuksensuojan sisällöllistä soveltamisalaa eikä aseta kyseenalaiseksi esimerkiksi sen lähtökohtaista soveltamista kansallisten viranomaisten täytäntöönpanotoimiin.[23]

b) Unionin oikeuden toteuttaminen unionin lainsäädännöllä säänneltyjen rahasuoritusten takaisin perimisen yhteydessä

51. Tanskan viranomaisten olisi näin ollen käsiteltävässä asiassa otettava huomioon unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate, mikäli ne toteuttavat unionin oikeutta tuotantotukia takaisin periessään.

52. Tässä yhteydessä voi herätä sitä unionin tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä koskeva epäilys, jonka mukaan unionin oikeuden nojalla aiheettomasti maksettujen varojen palauttamista koskevat riita-asiat on unionin säännösten puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti.[24]

53. Käsiteltävässä asiassa on tosin olemassa unionin oikeuden säännös asetuksen N:o 1258/1999 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan muodossa, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden viranomaisten on perittävä takaisin väärinkäytösten tai laiminlyöntien vuoksi menetetyt summat.[25] Asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu väärinkäytösten tunnusmerkki toteutuu käsiteltävässä asiassa, koska Agrofermin ei olisi pitänyt saada tuotantotukea. Tanskan kuningaskunnalla oli unionin lainsäädännön mukaan näin ollen velvollisuus tukien takaisinperintään.

54. Unionin tuomioistuin päätyi lisäksi yhdistetyissä asioissa Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym. siihen päätelmään, että jäsenvaltioille unionin oikeudessa asetettu takaisinperintävelvollisuus muodostaa samalla takaisinperinnän oikeusperustan. Unionin tuomioistuimelta kysyttiin, onko asetuksen N:o 4253/88[26] 23 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetettu velvollisuus, jonka mukaan niiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet ”periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty väärinkäytön –– vuoksi”, asianmukainen oikeusperusta myös tuensaajan perusteettomien tukien takaisinperinnälle. Unionin tuomioistuin vastasi, että säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus periä takaisin varat, eikä toimivaltaa ole tarpeen johtaa kansallisesta oikeudesta.[27] Siitä voi päätellä, että säännöksessä asetettu jäsenvaltioiden takaisinperintävelvollisuus muodostaa samalla itsenäisen unionin oikeuden perustan sille, että kansalliset viranomaiset perivät tuen takaisin tuensaajalta.

22 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Krücken, tuomion 24 kohta; edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Lageder ym., tuomion 35 kohta; asia C-94/05, Emsland-Stärke, tuomio 16.3.2006 (Kok., s. I-2619, 31 kohta) ja asia C-153/10, Sony Supply Chain Solutions (Europe), tuomio 7.4.2011 (Kok., s. I-2775, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Ks. tästä myös edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Krücken, tuomion 22–24 kohta ja edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Lageder ym., tuomion 33–35 kohta.

24 — Ks. ainoastaan edellä alaviitteessä 16 mainitut yhdistetyt asiat Deutsche Milchkontor ym., tuomion 19 kohta ja yhdistetyt asiat C-383/06-C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym., tuomio 13.3.2008 (Kok., s. I-1561, 48 kohta).

25 — Asetuksen N:o 1258/1999 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan erityinen takaisinperintävelvollisuus on ensisijainen asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan yleiseen velvollisuuteen nähden, ks. rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta 19.12.1988 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 (EYVL L 374, s. 1). 23 artiklan 1 kohdasta edellä alaviitteessä 24 mainitut yhdistetyt asiat Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym., tuomion 39 kohta ja asia C-465/10, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-14081, 33 kohta).

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 25.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitut yhdistetyt asiat Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym., tuomion 31 ja 40 kohta.

55. Kun takaisinperintä tapahtuu unionin oikeuden nojalla, kansallisten viranomaisten on vastaavasti sovellettava pelkästään unionin oikeuden mukaista luottamuksensuojan periaatetta. Juuri tähän päätelmään unionin tuomioistuin päätyi asiassa Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym.[28]

56. Edellä esitetyn perusteella käsiteltävässä asiassa voidaan jättää avoimeksi, pitääkö unionin oikeuden mukaista luottamuksensuojan periaatetta soveltaa jo senkin vuoksi, että tuotantotuen myöntämisestä säädetään unionin lainsäädännössä, nimittäin asetuksessa N:o 1265/2001. Tanskan viranomaisten on joka tapauksessa otettava unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate huomioon käsiteltävän takaisinperinnän yhteydessä, koska ne toteuttavat asetuksen N:o 1258/1999 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan mukaista unionin oikeutta.

2. Unionin oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen sisältö

57. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettaisiin hyödyllinen vastaus, unionin tuomioistuimen pitäisi ottaa käsiteltävässä asiassa kantaa myös unionin oikeuden mukaisen luottamuksensuojan periaatteen sisältöön. Tässä yhteydessä herää toisin sanoen kysymys, voiko Agrofermin tilanteessa oleva jalostaja kieltäytyä maksamasta takaisin sille myönnettyjä tuotantotukia vetoamalla unionin oikeuden mukaiseen luottamuksensuojan periaatteeseen.

58. Luottamuksensuojan myöntäminen edellyttää ensinnäkin yrittäjän vilpitöntä mieltä eli luottamusta tuen lainmukaisuuteen.[29] Vilpitöntä mieltä voidaan olla soveltamatta myös, kun yrittäjä on laiminlyönyt tutkimuksia, joita sen olisi pitänyt tehdä.[30] Vilpitöntä mieltä ei siis synnytetä huolimattomuudella. Agrofermin kohdalla on jo syntynyt tätä koskevaa epävarmuutta, koska sen olisi pitänyt itsekin epäillä sitä, voiko tuote, joka sisältää ainoastaan 65 prosenttia lysiinisulfaattia, olla yhdistetyn nimikkeistön 29 ryhmää koskevan 1 huomautuksen a alakohdassa tarkoitettu ”erillinen” ja ”kemiallinen yhdiste”, ja se olisi voinut saada tulliviranomaiselta tullikoodeksin[31] 12 artiklan mukaisen sitovan tariffitiedon.

59. Luottamuksensuojan myöntämiseen vaadittavan vilpittömän mielen lisäksi huolelliselle ja harkitsevalle talouden toimijalle on pitänyt oikeuskäytännön mukaan syntyä hallintoviranomaisten toimien vuoksi perusteltu luottamus.[32] Tällöin on kysymys ensinnäkin siitä, perustuiko vilpitön mieli hallintoviranomaisten toimiin, ja toiseksi siitä, onko viranomaisten toimiin perustuva luottamus syntynyt perustellusti. Kuten todettiin,[33] näin ei ole tapahtunut varsinkaan silloin, kun viranomainen on toiminut unionin oikeuden täsmällisen säännöksen vastaisesti. Viranomaisen toimintaa on siis arvioitava aina perustana olevan unionin oikeuden yhteydessä.

60. Agrofermin järkevien ja oikeutettujen odotusten olemassaolosta on siksi todettava aluksi, ettei 16.6.2004 myönnetty toukokuun 2007 loppuun asti voimassa ollut hyväksyntä voinut synnyttää oikeutettua luottamusta. Kuten Tanskan hallitus osuvasti on esittänyt, tämä asetuksen N:o 1265/2001 3 artiklan 2 kohdan mukainen hyväksyntä koskee ainoastaan jalostajan henkilöä, muttei valmistettua tuotetta.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 24 mainitut yhdistetyt asiat Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, tuomion 53 kohta.

29 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Huber, tuomion 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

30 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Steff-Houlberg Export ym., tuomion 21 kohta ja asia C-298/96, Oelmühle ja Schmidt Söhne, tuomio 16.7.1998 (Kok., s. I-4767, 29 kohta).

31 — Yhteisön tullikoodeksista 12.10.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 19.12.1996 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 82/97 (EYVL 1997, L 17, s. 1).

32 — Yhdistetyt asiat C-181/04-C-183/04, Elmeka, tuomio 14.9.2006 (Kok., s. I-8167, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 — Ks. edellä 50 kohta.

61. Hyväksynnästä on asetuksen mukaan erotettava tukitodistus, jolla asetuksen N:o 1265/2001 14 artiklan 1 kohdan mukaan vasta perustetaan oikeus tuotantotuen maksamiseen. Kuten asetuksen N:o 1265/2001 18 ja 20 artiklasta käy ilmi, ilman tukitodistusta ei voida maksaa ennakkomaksua eikä tuotantotukea.

62. Asetuksen N:o 1265/2001 10 artiklan mukaisessa tuotantotukihakemuksessa on kyseisen artiklan 1 kohdan toisen alakohdan c alakohdan mukaan mainittava sen kemikaalin tullinimike, jonka valmistukseen perustuote on käytettävä. Hakijan on siis hakemuksessaan itse luokiteltava valmistamansa tuote yhdistettyyn nimikkeistöön, pelkkä tuotteen kuvaus ei riitä. Asetuksen N:o 1265/2001 12 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukainen tukitodistus annetaankin yksinomaan yhdistetyn nimikkeistön tietylle nimikkeelle tai ryhmälle, kuten asetuksen 13 artiklan b alakohdan poikkeamistoimivallasta käy ilmi.

63. Edellä esitetyn perusteella jalostajan luottamus voi olla suojattu tuotantotuen saamisen osalta ainoastaan siltä osin kuin sen valmistama tuote on luokiteltava todistuksessa ilmoitettuun yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen tai ryhmään. Vaikka Tanskan viranomaiset eivät olisi ottaneet näitä vaatimuksia huomioon tukitodistuksen yhteydessä – josta ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä viitteitä –, Agroferm ei olisi saanut luottaa siihen, koska Tanskan viranomaisten toiminta olisi ollut selvästi unionin oikeuden vastaista.

3. Välipäätelmä

64. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava siten, että asetuksen N:o 1265/2001 mukaan kansallisten viranomaisten on otettava unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate huomioon lainvastaisia tuotantotukia takaisin periessään. Jalostajan luottamus on tällöin suojattu ainoastaan siltä osin kuin se tosiasiallisesti myös valmistaa tukitodistuksessa tullinimikkeen mukaan nimitettyä tuotetta.

C *Kolmas ennakkoratkaisukysymys: myönnettyjen tuotantotukien maksaminen*

65. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee sitä, kielletäänkö unionin oikeudessa kansallisesti huomioon otettavien oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden nojalla jo myönnettyjen tuotantotukien maksaminen.

66. Tämä kysymys ei – toisin kuin toinen ennakkoratkaisukysymys – koske luottamuksensuojan periaatteen huomioon ottamista jo maksetun tuotantotuen takaisin perimisen yhteydessä. Pikemminkin on kyse siitä, onko kansallisen viranomaisen antama sitoumus täytettävä, vaikka kyseiset viranomaiset ovat todenneet, että tuotantotuen myöntäminen oli lainvastaista.

67. Tästä on todettava aluksi, että jäsenvaltioilla on asetuksen N:o 1258/1999 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdan mukaan velvollisuus myös estää sääntöjenvastaisuuksia. Niiden ei ole pelkästään perittävä takaisin c alakohdan mukaisesti lainvastaisesti maksettuja tuotantotukia vaan myös jätettävä maksamatta lainvastaiset tuet.

68. Tässäkin yhteydessä sovellettava unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate ei tosin sulje pois sitä, että jos luottamus tukitodistukseen on perusteltu, myös jo myönnetyt mutta vielä maksamattomat tuotantotuet maksetaan.

69. Kuten jo todettiin, luottamus on käsiteltävässä asiassa suojattu vain siltä osin kuin jalostaja tosiasiallisesti valmistaa tukitodistuksessa tullinimikkeen mukaan nimitettyä tuotetta. Tästä syystä kolmanteen kysymykseen annettava vastaus vastaa toiseen kysymykseen annettavaa vastausta.

V Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Vestre Landsretin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:1)

Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan tuotteen kaltainen tuote, joka sisältää 65 prosenttia lysiinisulfaattia ja sen lisäksi valmistusprosessissa syntyviä epäpuhtauksia ja jota käytetään eläinrehun lisäaineena, on luokiteltava asetuksen (ETY) N:o 2658/87 liitteen I, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksilla (EY) N:o 1789/2003, (EY) N:o 1810/2004 ja (EY) N:o 1719/2005, perusteella yhdistetyn nimikkeistön nimikkeeseen 2 309,2)

Kansallisten viranomaisten on otettava huomioon unionin oikeuden mukainen luottamuksensuojan periaate sellaisten tuotantotukien takaisinperinnän ja maksamisen yhteydessä, jotka on asetuksen (EY) N:o 1265/2001 mukaan hyväksytty lainvastaisesti. Jalostajan luottamus asetuksen (EY) N:o 1265/2001 12 artiklan mukaiseen tukitodistukseen on suojattu ainoastaan siltä osin kuin jalostajan valmistama tuote on luokiteltava siihen tullinimikkeeseen, joka on ilmoitettu todistuksessa.