JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
15 päivänä heinäkuuta 2010[1]

I Johdanto

1. Jos yritys, joka vie maataloustuotteita Euroopan unionista ja saa siihen vientitukea, jolla tunnetusti pyritään tasaamaan sisämarkkinoiden ja maailmanmarkkinoiden välistä hintaeroa, syyllistyy väärinkäytöksiin, sen on maksettava takaisin perusteettomasti saamansa tuet, minkä lisäksi sille määrätään taloudellisia seuraamuksia. Nyt käsiteltävässä asiassa tällaista vaatimusta ei kuitenkaan esitetty viejälle vaan pelkästään kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle, joka oli laatinut todistuksen tuonnista kyseiseen kolmanteen maahan ja antanut siinä yhteydessä virheellisiä tietoja. Tässä yhteydessä on selvitettävä lähinnä kaksi kysymystä: ensinnäkin se, oliko merkityksellisenä ajankohtana – vuonna 1997 – yhteisön oikeudessa riittävää oikeudellista perustaa tälle seuraamukselle, ja toiseksi se, keskeyttivätkö kansallisten hallintoviranomaisten tietyt toimet vanhentumisen.

2. Ensimmäinen kysymyksistä on erityisen mielenkiintoinen sikäli, että se koskee EU:n asetusten välittömään oikeusvaikutukseen liittyvää problematiikkaa ja oikeusvarmuuden periaatetta. Erityisesti Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen yhteydessä on tutkittava yleisen puitesäänte lyn ja alakohtaisten säännösten vuorovaikutusta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

1. Asetus N:o 2988/95

3. Asetuksella N:o 2988/95[2] neuvosto on luonut yhdenmukaisen oikeudellisen kehyksen

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

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

kaikille yhteisöjen politiikan kattamille aloille torjuakseen yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavia toimia, erityisesti petoksia.

4. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan nojalla ”tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä voi seurata seuraavia hallinnollisia seuraamuksia: a) hallinnollisen sakon maksaminen, – –”.

5. Väärinkäytösten tunnusmerkit määritellään asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa seuraavasti: ”jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia”.

6. Asetuksen 7 artiklan nojalla ”yhteisön hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia voidaan soveltaa 1 artiklassa tarkoitettuihin taloudellisiin toimijoihin eli luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin sekä muihin yksikköihin, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan ovat oikeuskelpoisia, jos nämä ovat tehneet väärinkäytöksiä. Seuraamuksia voidaan soveltaa myös väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneisiin henkilöihin sekä niihin, jotka ovat vastuussa väärinkäytöksestä tai joiden on huolehdittava sen ehkäisystä”.

7. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että ”hallinnollista seuraamusta ei voida määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä”, ja 3 kohdan mukaan ”yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaan”.

8. Lisäksi neuvosto on asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todennut, että ”väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä tämän asetuksen mukaisesti”.

9. Asetuksen 3 artikla koskee vanhentumista. Sen 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ”seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäytökseen. Vanhentumisaika

alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä toimesta”.

2. Asetus N:o 3665/87

10. Vahvistaakseen maataloustuotteiden vientitukea koskevien sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjuntaa komissio otti jo vuonna 1994 asetuksen N:o 3665/87 [3] muuttamisen yhteydessä käyttöön seuraavan seuraamuksen tunnusmerkistön:

”*11 artikla*

1. Kun huomataan, että viejä on vientitukea saadakseen hakenut sovellettavaa suurempaa tukea, kyseiselle vientitapahtumalle kuuluva tuki on vietyyn tavaraan sovellettava tuki, josta on vähennetty summa, joka on

a) puolet haetun tuen ja toteutuneeseen vientiin sovellettavan tuen erotuksesta

b) kaksi kertaa haetun tuen ja toteutuneeseen vientiin sovellettavan tuen erotus, jos viejä on tarkoituksellisesti antanut vääriä tietoja.

– –

Kun a tai b alakohdassa tarkoitetun vähennyksen tuloksena on negatiivinen määrä, sen maksaa viejä.

Kun toimivaltaiset viranomaiset ovat todenneet, että haetun tuen määrä on [virheellinen], vientitapahtumaa ei ole ja että näin ollen tuesta ei voida suorittaa vähennystä, viejä maksaa a tai b alakohdassa tarkoitettua seuraamusta vastaavan määrän.

– –

3. Rajoittamatta velvollisuutta maksaa 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettu negatiivinen määrä, jos tukea on maksettu perusteettomasti, tuensaajan on palautettava perusteettomasti saamansa tuki – mukaan lukien 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti sovellettavat seuraamukset – maksun

3 – Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27.11.1987 annettu komission asetus (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (ETY) N:o 3665/87 muuttamisesta perusteettomasti maksettujen summien ja seuraamusten osalta 2.12.1994 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2945/94 (EYVL L 310, s. 57; oikaisu EYVL 1995, L 132, s. 22).

ja takaisinmaksun välisen ajan perusteella lasketulla korolla korotettuna. Kuitenkin

– jos takaisinmaksu varmistetaan antamalla vielä vapauttamaton vakuus, – –

– jos vakuus on vapautettu, edunsaaja maksaa maksettavaksi langenneen vakuusmaksun vapautuksen ja maksua edeltävän päivän välisen ajan perusteella lasketulla korolla korotettuna.”

B *Kansallinen oikeus*

11. Tammikuun 4. päivänä 1985 annetun kuninkaan asetuksen [4] 2 §:n 2 momentin nojalla Belgiassa hyväksytty kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos vastaa yhteisvastuullisesti muiden vientiin osallistuneiden henkilöiden kanssa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista.

4 – Moniteur belge 21.2.1985, s. 1937. Kyseinen asetus mainitaan sekä ennakkoratkaisupyynnössä eri asianosaisten väitteiden yhteydessä että Belgian hallituksen unionin tuomioistuimelle esittämissä kirjallisissa huomautuksissa. Sitä vastoin komissio siteeraa unionin tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa 28.2.1999 annettua kuninkaan asetusta (Moniteur belge 22.6.1999), jonka oikeusvaikutus alkoi komission mukaan 1.1.1995 ja johon sisältyy samankaltainen säännös.

III Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Belgialainen yritys FIRME DERWA NV (jäljempänä DERWA) myi kesäkuussa 1997 egyptiläiselle asiakkaalle 741 144 kilogrammaa naudanlihaa. Tavarat laivattiin saman kuun aikana Egyptiin ja purettiin siellä.

13. Kyseistä vientitoimea varten DERWA haki Belgian interventio- ja vientitukivirastolta [5] (jäljempänä B.I.R.B.) vaihtelevaa vientitukea ja sai asetettuaan 120 prosentin vakuuden ennakkomaksuna 1 407 268,91 euroa. Tuen lopullinen myöntäminen edellytti sitä, että DERWA toimittaa 12 kuukauden kuluessa vienti-ilmoituksen hyväksymisestä näytön tavaroiden luovuttamisesta kulutukseen Egyptissä.

14. DERWA toimitti 10.2.1998 B.I.R.B:lle 4.11.1997 päivätyn todistuksen, jonka oli antanut Belgiassa hyväksytty kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, SGS Belgium NV (jäljempänä SGS Belgium), ja jonka mukaan Egyptin tulli oli saattanut kyseiset tuotteet kulutukseen.

5 – Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

B.I.R.B. vapautti näin ollen DERWAn antaman vakuuden, ja vientituki myönnettiin lopullisesti.

15. Belgian valtiovarainministeriön valvontaosaston SGS Belgiumia koskevassa tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että SGS Egypt Ltd oli lähettänyt SGS Belgiumille 24.9.1997 faksin, jossa ilmoitettiin, että vaikka tulliviranomaiset olivat luovuttaneet tavarat, niitä ei voitu tuoda Egyptiin, koska Egyptin viranomaiset olivat kieltäneet belgialaisen naudanlihan tuonnin. Faksia oli ilmeisesti edeltänyt tavarat vakuuttaneen Central Beheer Achmea NV -vakuutusyhtiön esittämä pyyntö, jossa SGS Belgiumia pyydettiin toimittamaan tulliselvitystodistus.

16. B.I.R.B., jolle valvontaosasto oli tiedottanut toistuvasti SGS Belgiumia koskevasta tutkimuksesta, ilmoitti tutkimuksen tuloksista SGS Belgiumille 21.4.1999 päivätyllä kirjatulla kirjeellä ja kehotti SGS Belgiumia toimittamaan sille tulliasiakirjat, joiden perusteella 4.11.1997 päivätty todistus oli annettu.

17. B.I.R.B. totesi 5.2.2002 päivätyssä kirjatussa kirjeessään, ettei SGS Belgium ollut vastannut 21.4.1999 esitettyyn pyyntöön ja että käytettävissä olevien tietojen perusteella oli katsottava, ettei tavaroita ollut luovutettu kulutukseen Egyptissä. Koska B.I.R.B. katsoi SGS Belgiumin antaneen tahallisesti virheellisiä tietoja, se määräsi SGS Belgiumille asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan perusteella 200 prosentin suuruisen seuraamuksen ja vaati SGS Belgiumia maksamaan 4 503 260,74 euroa. [6]

18. SGS Belgium vastasi 29.4.2002 päivätyssä kirjatussa kirjeessään tarkemmissa tutkimuksissa selvinneen, että tavarat oli tuotu Egyptiin ainoastaan tilapäisesti. Toisessa, 27.5.2002 päivätyssä kirjeessään SGS Belgium myönsi antaneensa virheellisiä tietoja, mistä se ei kuitenkaan ollut tietoinen.

19. B.I.R.B. vaati Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpeniin toimittamallaan ja 16.9.2003 tiedoksi annetulla kannekirjelmällä, että SGS Belgium on velvoitettava maksamaan 4 503 260,74 euron suuruinen summa. SGS Belgium esitti tämän jälkeen vaatimuksen DERWAn ja Centraal Beheer Achmean haastamisesta ja niiden velvoittamisesta vastuuseen.

20. Rechtbank hylkäsi 13.1.2006 antamassaan tuomiossa B.I.R.B:n kanteen perusteettomana ja totesi, että SGS Belgiumin esittämältä vaatimukselta muiden osapuolten haastamisesta ja niiden velvoittamisesta vastuuseen puuttuu kohde.

6 – Summa koostuu seuraavasti: vientituen määrää vastaava pääsumma 1 407 268,90 euroa korotettuna 20 prosentilla eli 281 453,72 eurolla sekä seuraamus, joka on 200 prosenttia pääsummasta, eli 2 814 538,12 euroa.

21. Rechtbankin mukaan B.I.R.B. ei ollut nostanut kannetta liian myöhään, koska asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa säädetty neljän vuoden vanhentumisaika, joka oli alkanut kulua 10.2.1998,[7] oli keskeytynyt B.I.R.B:n lähetettyä 5.2.2002 päivätyn kirjeen, jolla se määräsi seuraamuksen.

22. Rechtbank kuitenkin katsoi, ettei seuraamuksen määräämiselle SGS Belgiumin kaltaiselle toimijalle, joka on osallistunut viejän tekemiin väärinkäytöksiin, ole riittävää oikeudellista perustaa. Erityisesti asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla ei sen mukaan ole välitöntä oikeusvaikutusta, koska niissä jätetään jäsenvaltioille harkintavaltaa. Lisäksi B.I.R.B. ei ollut Rechtbankin mukaan näyttänyt toteen, että DERWA oli saanut vientitukea perusteettomasti ja että SGS Belgiumin antamaan todistukseen sisältyy virheellisiä tietoja.

23. B.I.R.B. valitti tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, Hof van Beroep te Antwerpeniin, joka esitti 8.9.2009 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklan säännöksillä välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä siten, että kyseisillä jäsenvaltioilla ei ole mitään harkintavaltaa ja että kansallisten viranomaisten ei tarvitse toteuttaa täytäntöönpanotoimia?

2) Onko sellainen kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, jonka jäsenvaltio, jossa vientitullimuodollisuudet on täytetty eli nyt käsiteltävässä asiassa Belgia, on hyväksynyt ja joka on antanut virheellisen asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun purkamistodistuksen, asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa tarkoitettu taloudellinen toimija eli kyseisen asetuksen 7 artiklassa tarkoitettu henkilö, joka on osallistunut väärinkäytöksen toteuttamiseen, henkilö, jonka voidaan katsoa olevan vastuussa väärinkäytöksestä, tai henkilö, jonka olisi pitänyt huolehtia sen ehkäisystä?

3) Merkitseekö talousasioiden tarkastusosaston suorittamaa tutkimusta koskevan kertomuksen, sellaisen kirjeen, jolla pyydetään toimittamaan lisäasiakirjoja sen osoittamiseksi, että tavarat on maahantuotu kulutukseen saattamista varten, tai sellaisen kirjatun kirjeen toimittaminen, jolla määrätään seuraamus, 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan

7 – Kyseisenä päivänä DERWA oli toimittanut B.I.R.B:lle SGS Belgiumin antaman todistuksen, jonka mukaan tavarat oli tuotu Egyptiin.

kolmannessa alakohdassa tarkoitettua tutkimuksen tai seuraamusmenettelyn vireillepanoa?"

24. Asian käsittelyyn unionin tuomioistuimessa osallistuivat SGS Belgium, DERWA, Belgian ja Itävallan hallitukset sekä Euroopan komissio; Itävallan hallitus esitti ainoastaan kirjallisia huomautuksia.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

25. Belgian hallitus ja komissio katsovat, että asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. Tämä on niiden mukaan seurausta asetusten oikeudellisesta luonteesta ja tehtävästä. Voi tosin olla poikkeustapauksia, joissa tarvitaan jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimia, mutta näin ei ole nyt käsiteltävässä asiassa. Belgian hallituksen ja komission mukaan ei ole myöskään olemassa yksityiskohtaisempaa alakohtaista sääntelyä, jota olisi sovellettava ensisijaisesti.

26. SEUT 288 artiklan toisen kohdan nojalla asetus todellakin "pätee yleisesti". Asetus "on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa". [8]

27. Tämä primaarioikeuteen sisältyvä yleinen toteamus koskee kaiketi myös asetusta N:o 2988/95. Sen 11 artiklan toisessa kohdassa joka tapauksessa säädetään, että kyseinen asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

28. Jo asiassa Handlbauer [9] yhteisöjen tuomioistuimelta tiedusteltiin asetuksen N:o 2988/95 välitöntä sovellettavuutta. Kyseessä oli itävaltalaisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyyntö, jossa käytettiin ilmaisua "välittömästi sovellettava" primaarioikeuteen ja asetukseen N:o 2988/95 sisältyvän ilmaisun "sovelletaan sellaisenaan" sijasta. Tuomion ranskankielisessä versiossa – yhteisöjen tuomioistuimen tuomareiden työkielihän on ranska – käytettiin tässä yhteydessä ilmaisua "directement applicable", joka vastaa primaarioikeuden ja asetuksen N:o 2988/95 ranskankielistä sanamuotoa. Tästä voidaan päätellä, ettei käsitepareille "sovelletaan sellaisenaan" ja "välittömästi sovellettava" voida

8 – Näin määrättiin myös jo tarkasteltavien tosiseikkojen kannalta merkityksellisen aiemman EY 189 artiklan toisessa kohdassa.

9 – Asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004 (Kok., s. I-6171).

antaa eri merkitystä ainakaan asiassa Handlbauer annetun tuomion yhteydessä.

29. Asiassa Handlbauer oli kyse, kuten myös nyt käsiteltävässä asiassa, sääntöjenvastaisuuksia koskevista seuraamusmenettelyistä maataloustuotteiden vientitukien alalla. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksen 3 artiklan 1 kohta, jonka nojalla seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta, on välittömästi sovellettava. [10]

30. Tuomion perusteluissa yhteisöjen tuomioistuin viittasi ensinnäkin siihen, että asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä yhteisön oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä ”välitön oikeusvaikutus” [11] kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. [12] Mainittujen asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi tosin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia, [13] mutta tämä ei koske asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohtaa.

31. Edellä mainitusta tuomiosta tai aiemmasta oikeuskäytännöstä ei voida päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin erottaisi selkeästi toisistaan käsitteet ”sovelletaan sellaisenaan”, ”välittömästi sovellettava ”ja ”välitön oikeusvaikutus”. Vaikka oikeudenkäynnin osapuolet ovat tarkastelleet osittain laajasti näiden käsitteiden mahdollisia eroja, en pidä kovinkaan tarkoituksenmukaisena käydä tässä yhteydessä periaatekeskustelua unionin oikeuden ja erityisesti asetusten välittömän oikeusvaikutuksen käsitteestä, josta käytetään ilmaisua *direct effet* tai *effet direct*. [14]

32. Kun nyt käsiteltävässä asiassa tiedustellaan, onko asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla välitöntä oikeusvaikutusta, on yksinkertaisesti selvitettävä, voiko yritykseen kohdistuva pakottava viranomaistoimenpide perustua suoraan kyseisen asetuksen säännökseen. Tästä oli viime kädessä kyse myös asiassa Handlbauer. Siinä seuraamus sinänsä ei tosin perustunut suoraan asetukseen N:o 2988/95. Kyseisessä asetuksessa säädetty neljän vuoden vanhentumisaika oli kuitenkin – ja tämä oli ilmeisesti ratkaisevaa seuraamuksen laillisuuden kannalta – pidempi kuin määräaika, jota olisi sovellettu, jos asetuksen

10 – Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Handlbauer, tuomion 35 kohta; ks. myös yhdistetyt asiat C-278/07–C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, tuomio 29.1.2009 (Kok., s. I-457, 27 ja 28 kohta).

11 – Tuomion ranskankielisessä versiossa ilmaus kuuluu ”effet immédiat”.

12 – Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Handlbauer, tuomion 25 kohta; siinä viitataan asiaan 93/71, Leonesio, tuomio 17.5.1972 (Kok., s. 287, Kok. Ep. II, s. 1, 5 kohta).

13 – Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Handlbauer, tuomion 26 kohta; siinä viitataan asiaan C-403/98, Monte Arcosu, tuomio 11.1.2001 (Kok., s. I-103, 26 kohta).

14 – Ks. mm. Edward, David O. A., ”Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?”, Prinssen, J. M. ja Schrauwen, A. (toim.), *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, Europa Law Publishing, Groningen, 2002, s. 3.

3 artiklan 1 kohdalla ei olisi ollut välitöntä oikeusvaikutusta, minkä lisäksi se saattoi myös keskeytyä.

33. Arviointiperusteet, joiden avulla säännöksen soveltuvuutta seuraamusten oikeudelliseksi perustaksi on tutkittava, löytyvät helposti.

34. Asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että hallinnollista seuraamusta ei voi määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä. Lisäksi asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaisesti.

35. Erityisesti maataloustuotteiden vientituista yhteisöjen tuomioistuin on todennut toistuvasti, että seuraamus – myös muu kuin rikosoikeudellinen – voidaan määrätä vain siinä tapauksessa, että sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta. [15]

36. Mainittu edellytys on, kuten rikoksia ja rangaistuksia koskeva laillisuusperiaatekin, [16] oikeusvarmuuden yleisen periaatteen erityinen ilmentymä. Oikeusvarmuuden yleinen periaate, joka on yhteisön oikeuden perusperiaate, edellyttää erityisesti, että säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä, jotta oikeussubjektit voivat ilman epävarmuutta saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin. [17]

37. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin – nähdäkseni perustellusti – suhtautuu varauksellisesti siihen, että rikosoikeudellisia periaatteita sovelletaan hallinnollisoikeudellisiin seuraamuksen tunnusmerkistöihin, [18] mikään ei estä käyttämästä ohjenuorana myös rikoksia ja rangaistuksia koskevan laillisuusperiaatteen sisältöä.

38. Kyseinen periaate edellyttää, että unionin säännöissä määritellään selvästi rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset. Edellytys täyttyy, kun yksityinen oikeussubjekti pystyy

15 – Asia C-110/99, Emsland-Stärke, tuomio 14.12.2000 (Kok., s. I-11569, 56 kohta); asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6453, 52 kohta) ja asia C-274/04, ED & F Man Sugar, tuomio 6.4.2006 (Kok., s. I-3269, 15 kohta).

16 – Nullum crimen, nulla poena sine lege, ks. tästä asia C-308/06, Intertanko ym., tuomio 3.6.2008 (Kok., s. I-4057, 70 kohta).

17 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 69 kohta.

18 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 44 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdassa tarkoitettua seuraamusta ei voida pitää rikosoikeudellisena eikä siihen näin ollen sovelleta nulla poena sine culpa -periaatetta. Asiassa C-45/06, Campina, tuomio 8.3.2007 (Kok., s. I-2089, 40 kohta) ja asiassa C-420/06, Jager, tuomio 11.3.2008 (Kok., s. I-1315, 59 ja 60 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin katsonut, että lievemmän seuraamuksen taannehtivaa soveltamista koskevaa periaatetta voidaan soveltaa hallinnollisten seuraamusten määräämiseen; se viittasi tässä yhteydessä siihen, että kyseistä periaatetta ilmentää erityisellä tavalla asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdan toinen virke. Sivumennen todettakoon, että asetuksessa N:o 2988/95 otetaan sen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan huomioon myös rikosoikeudellinen non bis in idem -periaate.

ymmärtämään kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät rikosoikeudellisen vastuun. [19]

39. Jos selvyyden ja yksiselitteisyyden arviointiperusteita sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklaan, on ensinnäkin todettava, että saman asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen väärinkäytösten tunnusmerkkien, joihin 5 ja 7 artiklassa viitataan, on selvästikin täytyttävä. Määritelmän keskiössä ovat pelkästään yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen ja siitä seuraava mahdollinen vahinko yhteisöjen talousarviolle, eikä siinä konkretisoida tarkasteltavana olevia menettelyjä edes alustavasti tai vähintään tyypitellen.

40. SGS Belgiumin, DERWAn ja Itävallan hallituksen tavoin on lisäksi todettava, että asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artikla ovat puhtaasti sallivia säännöksiä. Asetuksen 5 artiklan nojalla väärinkäytöksistä ”voi” seurata tiettyjä hallinnollisia seuraamuksia, muun muassa hallinnollinen sakko, ja asetuksen 7 artiklan nojalla seuraamuksia ”voidaan” soveltaa tiettyihin henkilöihin. Muiden kieliversioiden tarkastelu ei muuta tätä lopputulosta. [20]

41. Lisäksi on pantava merkille, ettei asetuksen N:o 2988/95 5 artiklassa eroteta siinä lueteltujen seuraamusten osalta sitä, onko kyseessä tahallinen vai huolimattomuudesta johtuva väärinkäytös. Asetuksen 7 artiklassa ei myöskään erotella seuraamuksen kohteeksi mahdollisesti määrättäviä henkilöitä väärinkäytöstä koskevan vastuun asteen mukaan.

42. Sanamuodon tarkastelu saa jo itsessään epäilemään sitä, että asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla olisi välitön oikeusvaikutus sikäli, että ne voisivat muodostaa itsenäisen oikeudellisen perustan seuraamuksen määräämiselle. Asetukseen sisältyy kuitenkin myös muita viitteitä siitä, ettei kyseisillä säännöksillä voi olla niiden konkreettisen sisällön perusteella [21] välitöntä oikeusvaikutusta tässä mielessä.

43. Asetuksen tehtävänä on sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan toimia ainoastaan ”yleisenä säännöstönä”. Sen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että muun muassa seuraamukset

19 – Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Intertanko ym., tuomion 71 kohta; siinä viitataan asiaan C-303/05, Advocaten voor de Wereld, tuomio 3.5.2007 (Kok., s. I-3633, 50 kohta) ja asiaan Coëme ym. v. Belgia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, s. 1, 145 kohta.

20 – Vastaavat ilmaisut ovat ranskaksi ”peuvent”, englanniksi ”may”, italiaksi ”possono”, espanjaksi ”podrán” ja hollanniksi ”kunnen”.

21 – En kyseenalaista näin mitenkään lopputulosta, johon yhteisöjen tuomioistuin tuli edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Handlbauer antamansa tuomion 35 kohdassa, eli sitä, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädetty neljän vuoden vanhentumisaika on välittömästi sovellettava.

otetaan käyttöön ”siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia”. Kuten edellä on jo todettu, 5 artiklassa – tai missään muussakaan kyseisen asetuksen artiklassa – ei säädetä siitä, milloin mikäkin seuraamus on tarpeellinen. Myös ilmaisu ”otetaan käyttöön” [22] puoltaa sitä, että välittömästi sovellettavan seuraamuksen tunnusmerkistö edellyttää asetuksen N:o 2988/95 säännösten lisäksi muita säännöksiä.

44. Asetuksen N:o 2988/95 2 artiklaa selventävät entisestään edellä jo mainitut 2 kohdan ensimmäinen virke ja 3 kohta; ensiksi mainitun toteamus siitä, ettei hallinnollista seuraamusta voida määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä, osoittaa neuvoston lähteneen asetusta antaessaan siitä, ettei asetus sinänsä riitä seuraamuksen määräämiseen.

45. Lisäksi mainitun 2 artiklan 3 kohdan mukaan yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaisesti. Tämä vahvistaa sen, ettei asetuksessa säädetty yleinen säännöstö itsessään riitä muodostamaan itsenäistä oikeudellista perustaa seuraamukselle. Asetuksesta nimittäin puuttuu kaikki se, mitä oikeudelliselta perustalta edellytetään.

46. Lopuksi asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä kyseisen asetuksen mukaisesti.

47. Täysin yhdenmukainen on myös tähänastinen oikeuskäytäntö, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjä on asetuksella N:o 2988/95 vahvistanut joukon yleisiä periaatteita ja edellyttänyt yleisesti, että kaikissa alakohtaisissa asetuksissa noudatetaan niitä. [23]

48. Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi rakennerahastojen yhteydessä katsonut, että neuvoston soveltamisasetukseen sisältyvän takaisinperimistä koskevan velvollisuuden asianmukaisena oikeusperustana ei ole asetus N:o 2988/95, ”jossa, kuten komissio korostaa, tyydytään vahvistamaan – – seuraamuksia koskevat yleiset säännöt”. [24] Yhteisöjen tuomioistuin yhtyi näin ollen nimenomaisesti komission näkemykseen, jonka

22 – Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, ettei kyseessä ole esimerkiksi johdanto-osan perustelukappale, jossa kerrotaan, mitä asetuksessa säännellään, vaan itse asetuksen säännös.

23 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Jager, tuomion 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

24 – Yhdistetyt asiat C-383/06–C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, tuomio 13.3.2008 (Kok., s. I-1561, 39 kohta).

mukaan ”asetus N:o 2988/95 ei muodosta itsenäistä oikeusperustaa, jonka nojalla kansalliset viranomaiset voisivat toteuttaa toimenpiteitä sääntöjenvastaisuustapauksissa. Niiden mukaan tuohon säädökseen sisältyy vain yleisiä säännöksiä – –”.[25] Jos yhteisöjen tuomioistuin olisi – kuten komissio nyt ilmeisesti katsoo – halunnut tällä ainoastaan ilmaista, että silloin, kun alakohtainen sääntely on olemassa, se on otettava lähtökohdaksi asetuksen N:o 2988/95 sijasta, tuomioistuin olisi kaiketi ilmaissut asian toisin.

49. Katson näin ollen, ettei asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla yksinään ole välitöntä oikeusvaikutusta sikäli, että ne voisivat muodostaa itsenäisen oikeudellisen perustan seuraamuksen määräämiselle.

50. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, B.I.R.B. ei kuitenkaan ole perustellut SGS Belgiumille määrättyä seuraamusta pelkästään asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla vaan myös näiden säännösten yhteisvaikutuksella asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan kanssa.

51. Myös komissio pitää asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohtaa merkityksellisenä tässä yhteydessä. Se tosin katsoo, että asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artikla voivat muodostaa itsenäisen oikeudellisen perustan seuraamusten määräämiselle kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle. Laillisuusperiaatteen vuoksi ja 4.1.1985 annetun kuninkaan asetuksen 2 §:n 2 momentti huomioon ottaen tällainen seuraamus ei kuitenkaan voi kaiketi ylittää enimmäismäärää, joka voidaan määrätä seuraamuksena viejälle. Viejälle määrättävän seuraamuksen suuruus määräytyy asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan perusteella.

52. Sitä, muodostavatko asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artikla, luettuina yhdessä asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan kanssa, riittävän oikeudellisen perustan seuraamuksen määräämiselle SGS Belgiumin kaltaiselle kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle, on kuitenkin tutkittava vasta toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisen yhteydessä.

53. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen olisi näin ollen vastattava, ettei asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla yksinään ole sellaista välitöntä oikeusvaikutusta, että ne voivat muodostaa itsenäisen oikeudellisen perustan seuraamuksen määräämiselle.

25 – Edellä alaviitteessä 24 mainitut yhdistetyt asiat Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, tuomion 34 kohta.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

54. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Hof van Beroep tiedustelee, onko SGS Belgiumin kaltainen kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, joka on antanut asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun virheellisen purkamistodistuksen, asetuksen N:o 2988/95 1 ja 7 artiklassa tarkoitettu taloudellinen toimija tai muu henkilö ja kuuluuko se siten kyseisessä asetuksessa tarkoitettuun seuraamusten kohderyhmään.

55. Kun otetaan huomioon ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdotettu vastaus, toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei oikeastaan ole tarpeen vastata. Koska asetus N:o 2988/95 ei ole välittömästi sovellettava oikeudellinen perusta seuraamusten määräämiselle, erikseen tarkasteltuna ei ole tarpeen tutkia lähemmin sitä, voiko SGS Belgiumin kaltainen kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos kuulua mainitussa asetuksessa tarkoitettuun seuraamusten kohderyhmään.

56. Toinen ennakkoratkaisukysymys on kuitenkin edelleen merkityksellinen, jos riittävää oikeudellista perustaa seuraamusten määräämiselle kansainvälisille tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneille laitoksille koskeva tarkastelu ulotetaan asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohtaan. Kyseiseen säännökseen sisältyy konkreettinen, ajallisesti sovellettavissa oleva yhteisöoikeudellinen seuraamuksen tunnusmerkistö, joka koskee perusteettomasti haettua maataloustuotteiden vientitukea, vaikka säännöksen toiminen seuraamuksen tunnusmerkistönä selviääkin vasta lähemmässä tarkastelussa. [26]

57. On siten mahdollista, että kun asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklaa sekä asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohtaa tarkastellaan yhdessä, niiden on katsottava muodostavan riittävän oikeudellisen perustan seuraamusten määräämiselle kansainvälisille tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneille laitoksille. Tämän selvittämiseksi on tulkittava myös asetuksen N:o 2988/95 1 ja 7 artiklan säännöksiä, jotka koskevat seuraamusten kohderyhmää.

58. Asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohtaan sisältyvä seuraamuksen tunnusmerkistö koskee säännöksen sanamuodon mukaan yksinomaan viejää [27] ja perustuu siihen, että viejä on hakenut sovellettavaa

26 – Ks. tästä mm. asia C-143/07, AOB Reuter, tuomio 24.4.2008 (Kok., s. I-3171, 22 kohta). Seuraamuksen käsitettä käytetään kuitenkin nimenomaisesti kyseisen artiklan 1 kohdan kolmannessa ja viidennessä alakohdassa. Asetuksen 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan luonteesta muuna kuin rikosoikeudellisena seuraamuksena ks. myös edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 35 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

27 – Ks. tästä myös edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 42 kohta.

suurempaa vientitukea, mikä pitää sisällään myös sen, ettei viejällä ole ylipäätään oikeutta tukeen. [28] Tämän tutkimisen kannalta merkityksellisiä ovat paitsi tosiseikat, jotka olivat toimivaltaisten viranomaisten tiedossa tukihakemuksen tutkimishetkellä, myös hakemuksen jälkeiset tosiseikat. [29]

59. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että kyseinen säännös on selkeä ja riittävä oikeudellinen perusta seuraamusten soveltamiselle viejään. [30]

60. Yksikään oikeudenkäynnin osapuolista ei ole väittänyt, että SGS Belgiumille kansainvälisenä tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneena laitoksena voitaisiin määrätä seuraamus pelkästään kyseisen säännöksen perusteella.

61. Koska väärinkäytöksen, johon on asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdassa liitetty seuraamus, voi tehdä ainoastaan viejä itse, ei ole tarpeen tutkia, voidaanko SGS Belgium katsoa asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa ja 7 artiklan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetuksi taloudelliseksi toimijaksi. SGS Belgium ei ole voinut syyllistyä kyseiseen väärinkäytökseen itse eikä se siten kuulu seuraamusten kohderyhmään, vaikka se mahdollisesti onkin kyseisissä säännöksissä tarkoitettu talouden toimija.

62. On siis tutkittava, voiko oikeudellisen perustan SGS Belgiumille määrätylle seuraamukselle muodostaa asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisen virkkeen kanssa, jonka mukaan yhteisön hallinnollisia seuraamuksia voidaan soveltaa myös väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneisiin henkilöihin sekä niihin, jotka ovat vastuussa väärinkäytöksestä tai joiden on huolehdittava sen ehkäisystä.

63. Asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisessa virkkeessä ja 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu väärinkäytös on kyseessä, jos DERWA on asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan mukaisesti saanut vientituet perusteettomasti.

64. Tämän selvittäminen on viime kädessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä lähdetään – kuten sen sanamuodosta voidaan päätellä – siitä olettamasta, että SGS Belgiumin antama ja DERWAn käyttämä asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu purkamistodistus oli virheellinen. Ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan kuitenkin päätellä, että kysymys on edelleen kiistanalainen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa

28 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia AOB Reuter, tuomion 22 kohta.

29 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia AOB Reuter, tuomion 23 kohta.

30 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia AOB Reuter, tuomion 34 kohta.

pääasiassa. Lisäksi pääasian oikeudenkäynnissä on väitetty, että tavarat kuljetettiin Egyptistä Etelä-Afrikkaan, joten riippumatta kiistanalaisen purkamistodistuksen oikeellisuudesta DERWAlla oli oikeus vientitukeen.

65. Viejän on joka tapauksessa taattava ilmoitustensa oikeellisuus, ja asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan a alakohdassa säädetty seuraamus määrätään virheen subjektiivisesta syystä riippumatta. [31] Viejän sopimuskumppanin virheellinen menettely tai virhe ei myöskään muodosta ylivoimaista estettä vaan kuuluu tavanomaisiin kaupallisiin riskeihin, joita ei voida pitää ennalta-arvaamattomina liiketoiminnassa. Viejällä on näiltä riskeiltä suojautuakseen käytettävissään eri keinoja, kuten vapaus valita sopimuskumppaninsa sekä asianmukaiset sopimusehdot tai vakuutukset. [32]

66. En näe mitään syytä siihen, miksi tämä ei pätisi myös viejän ja kansainvälisen tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneen laitoksen väliseen suhteeseen riippumatta siitä, annettiinko viejän käyttämä todistus viejän vai – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa näyttää tapahtuneen – sen vakuutusyhtiön toimeksiannosta.

31 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja asia C-542/03, Milupa, tuomio 12.5.2005 (Kok., s. I-3989, 26 kohta).

32 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 80 kohta ja edellä alaviitteessä 26 mainittu asia AOB Reuter, tuomion 36 kohta.

Asetuksessa (EY) N:o 800/1999, [33] jolla kumottiin asetus N:o 3665/87, säädettiin lisäksi nimenomaisesti, että tuensaaja vastaa suoraan tai välillisesti tuen maksun kannalta tarpeellisiin muodollisuuksiin liittyvistä kolmansien toimista, mukaan luettuina kansainvälisesti tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneiden laitosten toimet. [34]

67. Jos lisäksi oletetaan DERWAn syyllistyneen väärinkäytökseen, jonka syynä on SGS Belgiumin antama virheellinen todistus, SGS Belgium on joka tapauksessa katsottava väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneeksi henkilöksi.

68. Lisäksi on tutkittava, onko asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisen virkkeen yhdistelmä niin selvä ja yksiselitteinen, että se voi muodostaa oikeudellisen perustan seuraamuksen määräämiselle SGS Belgiumin kaltaiselle kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle.

33 – Maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 15.4.1999 annettu komission asetus (EY) N:o 800/1999 (EYVL L 102, s. 11).

34 – 52 artiklan 4 kohdan toinen alakohta.

69. Ensinnäkin on viitattava jälleen siihen, että asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toinen virke on pelkästään salliva säännös. Siinä jätetään yksiselitteisesti harkintavaltaa.

70. Vaikka asetuksen N:o 3665/87 11 artiklassa säädetyt seuraamukset eivät olekaan luonteeltaan rikosoikeudellisia,[35] selvyyttä ja yksiselitteisyyttä koskevien vaatimusten kanssa on nähdäkseni ristiriidassa se, jos kyseisten seuraamusten soveltaminen asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisessa virkkeessä mainittuihin henkilöihin jätetään kansallisten hallintoviranomaisten harkintavaltaan. Asiassa AOB Reuter antamassaan tuomiossa[36] yhteisöjen tuomioistuin katsoi asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan olevan selkeä ja riittävä oikeudellinen perusta seuraamusten soveltamiselle viejään sekä totesi tätä ennen, että tunnusmerkistön täyttyessä seuraamus on määrättävä, paitsi jos jokin tyhjentävästi luetelluista vapauttavista edellytyksistä täyttyy.

71. Kyseisten säännösten sanamuodon perusteella yksityinen oikeussubjekti ei kuitenkaan voi tietää, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun. Jo tämä riittää laillisuusperiaatteen loukkaamiseen. Yhteisön lainsäätäjän tai sen toimeksiannosta toimivien jäsenvaltioiden on ensin toteutettava asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisessa virkkeessä annettuun harkintavaltaan kuuluvat toimet, jotta välittömästi sovellettava seuraamuksen tunnusmerkistö syntyy.

72. Lisäksi on todettava, että asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdassa otetaan seuraamuksen luonnetta ja soveltamisalaa määritettäessä huomioon erityisesti väärinkäytöksen luonne ja vakavuus, myönnetty etu tai saatu hyöty ja vastuun aste, kuten asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 3 kohdassa edellytetään. Asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisessa virkkeessä ei sitä vastoin mukauteta seuraamusta sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden osalta mitenkään heidän osallisuutensa luonteen ja merkityksen mukaan, eikä sen mukaan, olivatko he tietoisia yhteisöjen talousarviolle aiheutuneen tai mahdollisesti aiheutuvan vahingon laajuudesta. Varovainen vertailu rikosoikeuteen osoittaa, ettei siinä eroteta tekijyyttä ja osallisuutta.

73. Erityisesti nyt käsiteltävä asia osoittaa, etteivät tutkittavana olevat säännökset sovellu asianmukaisen seuraamuksen määräämiseen. B.I.R.B. siis syyttää SGS Belgiumia siitä, että se on antanut tietoisesti virheellisen todistuksen, ja olettaa samanaikaisesti, ettei DERWA ole ollut tietoinen todistuksen virheellisyydestä. Kumpaankaan tutkittavana olevaan säännökseen ei kuitenkaan näytä sisältyvän keinoa ottaa SGS Belgiumin oletettava vastuu huomioon sille määrättyä seuraamusta arvioitaessa, jos pidetään kiinni siitä,

35 – Asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaan sisältyvästä seuraamuksen tunnusmerkistöstä ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 44 kohta.

36 – Mainittu edellä alaviitteessä 26, tuomion 30 kohta.

että SGS Belgium on joka tapauksessa osallistunut DERWAn väärinkäytöksen toteuttamiseen eikä tule itse kyseeseen väärinkäytöksen tekijänä.

74. Tähänastisen analyysini vahvistaa nähdäkseni myös se seikka, että – kuten Itävallan hallituskin on huomauttanut – komissio otti muuttaessaan [37] vuonna 2002 asetusta N:o 800/1999, [38] jolla oli aiemmin kumottu asetus N:o 3665/87, maataloustuotteiden vientituen alalla käyttöön seuraavansisältöisen sääntelyn: ”Tarkastus- ja valvontalaitoksia hyväksyneiden jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tehokas seuraamusjärjestelmä, jota sovelletaan tapauksissa, joissa hyväksytty laitos on antanut vääriä todistuksia.” Sitä koskevassa muutosasetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Tämän lisäksi katsotaan tarpeelliseksi ottaa käyttöön tehokas seuraamusjärjestelmä, jota jäsenvaltiot soveltavat tapauksissa, joissa tarkastus- ja valvontalaitosten antamat saapumistodisteet ovat sääntöjenvastaisia.”

75. Komissio ei näin ollen pitänyt asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisen virkkeen yhdistelmää riittävänä oikeudellisena perustana seuraamusten määräämiselle kansainvälisille tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneille laitoksille. Erityisen merkityksellistä on se, että uusi käyttöön otettu sääntely on hyvin toisenlainen kuin viejään sovellettava sääntely. Jäsenvaltioille annetaan nimittäin tehtäväksi säätää kansainvälisiä tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneita laitoksia koskevasta seuraamusjärjestelmästä, jota komissio ei ole määritellyt tarkemmin. Jos yhteisössä olisi jo tätä ennen ollut riittävä seuraamusjärjestelmä, uutta sääntelyä ei olisi tarvittu; lisäksi on oletettava, että nyt on olemassa kaksi sääntelyä, joiden keskinäistä suhdetta ei ole selvennetty.

76. Lopuksi haluan huomauttaa, että tunnusmerkistöä, jota ei ollut täsmennetty yhteisön oikeudessa nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana, ei konkretisoida kansallisessa oikeudessa, esimerkiksi 4.1.1985 annetun kuninkaan asetuksen 2 §:n 2 momentissa.

77. Asetuksessa N:o 2988/95 tai asetuksessa N:o 3665/87 ei nimittäin ole kansallista oikeutta koskevaa viittausta, jonka avulla voitaisiin määrittää kansalliseen oikeuteen sisältyvä aineellisoikeudellinen sääntely, jossa yhteisön oikeudessa ainoastaan hyvin yleisesti muotoiltu seuraamuksen tunnusmerkistö olisi konkretisoitu.

37 – Lisäämällä siihen uuden 16 c artiklan maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 800/1999 muuttamisesta 11.7.2002 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1253/2002 (EYVL L 183, s. 12).

38 – Mainittu edellä alaviitteessä 33.

78. Sen sijaan asetuksessa N:o 2988/95 säädetään nimenomaisesti, ettei hallinnollista seuraamusta voida määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä, ja että yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöstön moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaisesti. Asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan vastaavasti, että väärinkäytösten tunnusmerkistöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstöissä saman asetuksen mukaisesti.

79. Näin ollen katson, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen olisi vastattava seuraavasti:

Sellainen kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, jonka vientiilmoituksen hyväksynyt jäsenvaltio eli nyt käsiteltävässä asiassa Belgia hyväksyy ja joka on antanut asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun virheellisen purkamistodistuksen, ei ole asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa ja 7 artiklan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu talouden toimija silloin, kun kyse on seuraamuksen määräämisestä tällaiselle laitokselle mainittujen säännösten, luettuina yhdessä asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan kanssa, perusteella. Se voidaan katsoa asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisessa virkkeessä tarkoitetuksi väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneeksi henkilöksi, mutta kyseinen säännös, luettuna yhdessä asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan kanssa, ei muodosta riittävää oikeudellista perustaa seuraamuksen määräämiselle tällaiselle henkilölle.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys

80. Kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdottamieni vastausten perusteella kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole enää tarpeen vastata. Jos seuraamusta ei voida alun perinkään määrätä, on hyödytöntä tutkia, eikö sitä mahdollisesti voitaisi enää määrätä. Tutkin tätä kysymystä näin ollen ainoastaan toissijaisesti siltä varalta, ettei unionin tuomioistuin yhdy kahta ensimmäistä kysymystä koskeviin päätelmiini.

81. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ensimmäisen virkkeen nojalla seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi väärinkäytökseen liittyvän tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon.

82. Mahdollisina tutkimuksina tai seuraamusmenettelyinä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee

– valvontaosaston tarkastuskertomuksen, joka oli lähetetty B.I.R.B:lle 13.8.1998, sekä kyseisestä tarkastuksesta B.I.R.B:lle osoitetun 9.10.1998 päivätyn kirjeen ja 14.10.1998 päivätyn faksin, joilla tarkastuskertomukset oli toimitettu,

– B.I.R.B:n SGS Belgiumille lähettämän, 21.4.1999 päivätyn kirjatun kirjeen, jossa pyydettiin toimittamaan liitteitä sen osoittamiseksi, että tavarat on luovutettu kulutukseen,

– B.I.R.B:n SGS Belgiumille lähettämän, 5.2.2002 päivätyn kirjatun kirjeen, jolla seuraamus määrättiin ”asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan nojalla”.

83. Yhteisöjen tuomioistuin on jo selventänyt, että kansallisten hallintoviranomaisten yleiset valvontatoimet, joilla ei ole yhteyttä sääntöjenvastaisuuksia koskeviin, riittävän täsmällisesti rajattuihin toimenpiteisiin kohdistuviin epäilyihin, eivät voi katkaista asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua vanhentumisaikaa. Siten tullitarkastusta koskeva ilmoitus, jossa ei rajata riittävän täsmällisesti toimenpiteitä, joihin sääntöjenvastaisuuksia koskevat epäilyt kohdistuvat, ei ole vanhentumisajan katkaiseva sääntöjenvastaisuutta koskeva tutkinta- tai menettelytoimi.[39] Yhteisöjen tuomioistuin piti sitä vastoin tutkintatoimena komission kirjettä, jolla se ilmoitti kalastusalalla myönnettävän yhteisön tuen saajalle vähentävänsä alun perin myönnettyä tukea sillä perusteella, ettei myöntämispäätöksessä mainitun kolmannen maan kalavaroja ollut hyödynnetty riittävän pitkään.[40]

84. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen muotoilun ja muiden ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien toteamusten perusteella on oletettava, että kyseiset tarkastuskertomukset annettiin tiedoksi SGS Belgiumille vireillä olevien tutkimusten aikana. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on mielestäni edellä mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen arvioitava, olivatko kyseiset tarkastuskertomukset riittävän konkreettisia ja saattoiko SGS Belgium tietää, että siihen kohdistuva tutkimus perustui 4.11.1997 annettuun todistukseen.

85. Toisin kuin SGS Belgium ilmeisesti katsoo, en näe ongelmaa siinä, etteivät kyseessä ole B.I.R.B:n omat tarkastuskertomukset. Se,

39 – Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Handlbauer, tuomion 40 ja 43 kohta.

40 – Asia C-226/03 P, José Martí Peix v. komissio, tuomio 2.12.2004 (Kok., s. I-11421, 30 kohta).

antaako jäsenvaltio tutkinta- ja/tai seuraamusvaltuudet ainoastaan yhdelle vai usealle viranomaiselle, ei voi sinänsä kyseenalaistaa toimenpiteiden katsomista tutkinta- tai seuraamusmenettelyiksi. Asiaa olisi ehkä kuitenkin arvioitava toisin silloin, jos viranomainen, joka toimittaa toisen viranomaisen kertomukset asianomaiselle henkilölle, antaa tälle sellaisen vaikutelman, etteivät epäilyt ole sen mielestä riittäviä.

86. B.I.R.B:n SGS Belgiumille lähettämästä, 21.4.1999 päivätystä kirjatusta kirjeestä, jolla SGS Belgiumia pyydettiin toimittamaan liitteitä sen osoittamiseksi, että tavarat on luovutettu kulutukseen, on todettava monien seikkojen puoltavan mielestäni sitä, että kyseessä on ollut ainakin tutkimus. Myös tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava kirjeen täsmällistä sisältöä ja arvioitava, käykö siitä ilmi, että B.I.R.B. epäili 4.11.1997 annetun todistuksen oikeellisuutta eikä esimerkiksi ainoastaan pyrkinyt täydentämään omaa asiakirja-aineistoaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tosiseikkojen kuvauksen [41] perusteella kyseisellä kirjatulla kirjeellä SGS Belgiumille ilmoitettiin lisäksi valvontaosaston tutkimuksen tuloksista. Tältä osin pätevät kahdessa edellisessä kohdassa esittämäni toteamukset.

87. B.I.R.B:n SGS Belgiumille lähettämän, 5.2.2002 päivätyn kirjatun kirjeen, jolla seuraamus määrättiin ”asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan nojalla”, osalta on mielestäni selvää, että kyseessä on seuraamusmenettely, joka saattoi keskeyttää vanhentumisen. Ennakkoratkaisupyynnöstä voidaan päätellä, että kirjatusta kirjeestä kävi selvästi ilmi, miksi seuraamus määrättiin. Onkin ehkä hieman yllättävää, ettei SGS Belgium ole riitauttanut asiaa belgialaisissa tuomioistuimissa puolustautuakseen tätä seuraamusta vastaan, vaan päinvastoin B.I.R.B. on nostanut SGS Belgiumia vastaan kanteen, jossa vaaditaan seuraamuksen maksamista. Belgian hallitus toteesi istunnossa tästä asiasta, ettei hallinnollinen seuraamuspäätös ole sinänsä täytäntöönpanokelpoinen. Jos henkilö, jolle tällainen seuraamus on määrätty, kieltäytyy maksamasta sitä, Belgian hallintoviranomaisten on seuraamuksen täytäntöön pannakseen riitautettava asia tuomioistuimissa, jotka vahvistavat seuraamuksen asianmukaisen määrän viranomaisten pyynnön perusteella. Menettelyn muodosta riippumatta on todettava ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen viittaavan toistuvasti siihen, että kirjatulla kirjeellä määrättiin seuraamus SGS Belgiumille ja että sitä kehotettiin kirjeessä maksamaan seuraamus. Näin ollen kyseessä on epäilemättä seuraamusmenettely.

41 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

88. Ehdotan siksi toissijaisesti, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että toimivaltaisen kansallisen hallintoviranomaisen kirjattu kirje, jolla määrätään siinä tarkemmin kuvattujen tosiseikkojen perusteella seuraamus, on asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu tutkimus tai seuraamusmenettely.

V Ratkaisuehdotus

89. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Hof van Beroep te Antwerpenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla ei ole yksinään välitöntä oikeusvaikutusta siinä mielessä, että ne voisivat muodostaa itsenäisen oikeudellisen perustan seuraamuksen määräämiselle.

2) Sellainen kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, jonka vienti-ilmoituksen hyväksynyt jäsenvaltio eli nyt käsiteltävässä asiassa Belgia hyväksyy ja joka on antanut maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27.11.1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87, sellaisena kuin se on muutettuna 2.12.1994 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2945/94, 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun virheellisen purkamistodistuksen, ei ole asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa ja 7 artiklan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu talouden toimija, kun kyse on seuraamuksen

määräämisestä tällaiselle laitokselle mainittujen säännösten, luettuina yhdessä asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan kanssa, perusteella. Se voidaan katsoa asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan toisessa virkkeessä tarkoitetuksi väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneeksi henkilöksi, mutta kyseinen säännös, luettuna yhdessä asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan kanssa, ei ole riittävä oikeudellinen perusta seuraamuksen määräämiselle tällaiselle henkilölle.

3) Toimivaltaisen kansallisen hallintoviranomaisen kirjattua kirjettä, jolla määrätään siinä tarkemmin kuvattujen tosiseikkojen perusteella seuraamus, voidaan pitää asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuna tutkimuksena tai seuraamusmenettelynä.