

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

28 päivänä lokakuuta 2010\*

Asiassa C-367/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Hof van beroep te Antwerpen (Belgia) on esittänyt 8.9.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.9.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Belgisch Interventie- en Restitutiebureau**

vastaan

**SGS Belgium NV,**

**Firme Derwa NV ja**

**Centraal Beheer Achmea NV,**

\* Oikeudenkäyntikieli: hollanti

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari), K. Schiemann, L. Bay Larsen ja A. Prechal,

julkisasiamies: J. Kokott,  
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- SGS Belgium NV, edustajanaan avocat M. Storme,
  
- Firme Derwa NV, edustajinaan avocat L. Wysen ja avocat J. Gevers,
  
- Belgian hallitus, asiamiehenään J.-C. Halleux, avustajinaan advocaat P. Bernaerts ja advocaat E. Vervaeke,

- Itävallan hallitus, asiamiehenään E. Riedl,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Euroopan komissio, asiamiehinään A. Bouquet ja F. Wilman,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.7.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1) 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan, 5 artiklan ja 7 artiklan tulkintaa.
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (Belgian interventio- ja tukivirasto, jäljempänä BIRB) sekä SGS Belgium NV -niminen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut yhtiö (jäljempänä SGS Belgium), Firme Derwa NV -niminen vientiyhtiö (jäljempänä Firme Derwa) ja Centraal Beheer Achmea NV -niminen vakuutusyhtiö ja jossa on kyse seuraamuksen

määrämisestä SGS Belgiumille siitä, että se on antanut Firme Derwalle mahdollisuuden saada perusteettomasti vientitukea.

## **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### *Unionin oikeus*

Asetus N:o 2988/95

- 3 Asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan 2.–5., 7., 8., 10. ja 13. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”yli puolet yhteisöjen menoista maksetaan edunsaajille jäsenvaltioiden välityksellä,

tätä hajautettua hoitoa ja valvontajärjestelmää koskeviin sääntöihin sovelletaan erilaisia yksityiskohtaisia määräyksiä yhteisön asianomaisten toimintaperiaatteiden mukaisesti; on kuitenkin tärkeää torjua yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla,

yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tehokas torjunta edellyttää yhteisen oikeudellisen kehyksen luomista kaikille yhteisöjen politiikan kattamille aloille,

väärinkäytösten tunnusmerkitöt täyttävistä menettelyistä sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista säädetään alakohtaisissa säännöstoissä tämän asetuksen mukaisesti,

--

yhteisön hallinnollisten seuraamusten on taattava yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen; on tarpeen määritellä yhteisön hallinnollisiin seuraamuksiin sovellettavat yleiset säännöt,

yhteisön oikeudessa on otettu käyttöön yhteisön hallinnollisia seuraamuksia yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa; tällaisia seuraamuksia on otettava käyttöön myös muilla aloilla,

--

yleisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen nojalla sekä periaatteen 'non bis in idem' perusteella on tarpeen antaa, yhteisön säännöstöä ja tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olevien yhteisön erityisten säännöstojen

määräyksiä noudattaen, aiheelliset säännökset, jotta välttyttäisiin yhteisön taloudellisten seuraamusten ja kansallisten rikosoikeudellisten seuraamusten kasaantumiselta samojen seikkojen perusteella samalle henkilölle,

--

yhteisön oikeuden mukaan komissio ja jäsenvaltiot ovat velvoitettuja valvomaan, että yhteisöjen budjettivarat käytetään päätettyihin tarkoituksiin; on tarpeen säätää yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan voimassa olevien määräysten täydennyksenä.”

4 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

2. 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 tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta

kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

5 Mainitun asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistetaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.

2. Hallinnollista seuraamusta ei voi määrätä, jos seuraamuksesta ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty yhteisön säännöksellä. Jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti.

3. Yhteisön oikeudessa säädetään niiden hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta, jotka ovat tarpeen kyseisen säännöston moitteettomaksi soveltamiseksi väärinkäytöksen luonteen ja vakavuuden, myönnetyn edun tai saadun hyödyn ja vastuun asteen mukaan.

4. Jollei sovellettavasta yhteisön oikeudesta muuta johdu, sovelletaan tarkastusten toteuttamiseen ja yhteisön toimenpiteisiin ja seuraamuksiin liittyviin menettelytapoihin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.”

- 6 Saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta väärinkäytöksestä. Alakohtaisissa säännöstöissä voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi.

--

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomaisen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäyttöön. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä toimesta.

-- ”

- 7 Asetuksen N:o 2988/95 II osastoon, jonka otsikkona on ”Hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset”, kuuluvassa 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että

– velvoitetaan maksamaan velkana olevat tai perusteettomasti saadut summat,



– takuu, joka on annettu myönnetyn etuuden hakemuksen tueksi tai ennakkomaksua saataessa, määrätään kokonaan tai osittain menetetyksi.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen rajoitetaan saadun etuuden takaisin perimiseen, lisättyinä, jos tästä on säädetty, koroilla, jotka voidaan määrittellä kiinteästi.

3. Toimet, joiden suhteen todetaan, että niiden tarkoituksena on saada asiassa sovellettavan yhteisön oikeuden tavoitteiden vastainen etuus luomalla keinotekoisesti vaadittavat edellytykset tämän etuuden saamiseksi, johtavat tapauskohtaisesti joko tämän etuuden epäämiseen tai sen takaisin perimiseen.

4. Tässä artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei pidetä seuraamuksina.”

8 Kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä voi seurata seuraavia hallinnollisia seuraamuksia:

a) hallinnollisen sakon maksaminen,

b) perusteettomasti saatua tai maksamatta jätettyä määrää suuremman määrän maksaminen, mihin lisätään tarvittaessa korot; tämä erityisissä säädöksissä määrättävän prosenttiosuuden mukaan määrätty lisämäärä ei saa ylittää sitä ehdottomasti tarpeellista tasoa, joka tekee siitä vakuuttavan,

- c) yhteisön säädösten mukaan myönnetyn etuuden takaisin periminen kokonaan tai osittain, vaikka toimija on saanut aiheettomasti vain osan tästä etuudesta,

--

- g) muut luonteeltaan yksinomaan taloudelliset, ominaisuuksiltaan ja soveltamisalaltaan vastaavanlaiset seuraamukset, joista säädetään neuvoston antamissa alakohdallisissa säännöstyöissä asianomaisen alan tarpeiden mukaan ja neuvoston komissiolle antamia täytäntöönpanovaltuuksia noudattaen.

2. Muista väärinkäytöksistä voi seurata vain 1 kohdassa tarkoitettuja, muita kuin rikosoikeudellisten seuraamusten kaltaisia seuraamuksia, tämän rajoittamatta tämän asetuksen voimaantuloa hetkellä voimassa olevien alakohtaisten säännöstyöjen säännöksiä, jos tällaiset seuraamukset ovat välttämättömiä säännöstyön moitteettomaksi soveltamiseksi.”

- 9 Saman asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”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.”

Asetus (ETY) N:o 3665/87

- 10 Maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27.11.1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 18.3.1997 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 495/97 (EYVL L 77, s. 12; jäljempänä asetus N:o 3665/87), 11 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun huomataan, että viejä on vientitukea saadakseen hakenut sovellettavaa tukea suurempaa tukea, kyseiselle vientitapahtumalle kuuluva tuki on tosiasialliseen vientiin sovellettava tuki vähennettynä määrällä, joka vastaa:

- a) puolta haetun tuen ja toteutuneeseen vietiin sovellettavan tuen erotuksesta;
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- b) haetun tuen ja toteutuneeseen vientiin sovellettavan tuen erotusta kaksinkertaisena, jos viejä on tarkoituksellisesti antanut vääriä tietoja.

--

Seuraamuksia sovelletaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisella tasolla vahvistettujen lisäseuraamusten soveltamista.

--

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 – –.”

<sup>11</sup> Asetuksen N:o 3665/87 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kulutukseen saattamista koskevien tullimuodollisuuksien täytyminen todistetaan esittämällä toinen seuraavista viejän valitsemista asiakirjoista:

a) tulliasiakirja – –;

b) purkamis- ja kulutukseensaattamistodistus, jonka antaa kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, joka on jonkin jäsenvaltion hyväksymä. Kyseisessä todistuksessa on annettava kulutukseen saattamista koskevan tulliasiakirjan päiväys ja numero.

2. Jos viejä ei voi saada 1 kohdan a tai b alakohdan mukaisesti valittua asiakirjaa asianmukaiset toimet tehtyään tai jos toimitetun asiakirjan aitoutta epäillään, kulu-  
tukseen saattamista koskevien tullimuodollisuuksien täyttymisen todiste voidaan pi-  
tää esitettyinä, kun esitetään vähintään yksi seuraavista asiakirjoista:

--

- c) purkamistodistus, jonka antaa kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan eri-  
koistunut laitos, joka on jonkin jäsenvaltion hyväksymä, ja jossa lisäksi todiste-  
taan, että tuote on viety satama-alueelta tai vähintään että laitoksen tietämyksen  
mukaan tuotetta ei ole lastattu uudelleen jälleenvientiä varten;

--”

### *Kansallinen lainsäädäntö*

- 12 Yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa vietyjen tavaroiden määrämaassa purkamista  
koskevien todistusten antamisesta vastuussa olevien laitosten lupaedellytysten vah-  
vistamisesta 4.1.1985 tehdyn kuninkaan päätöksen (Koninklijk besluit van 4 januari  
1985 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van de firma's belast met  
het afgeven van een verklaring inzake de lossing, in het land van bestemming, van  
goederen uitgevoerd in het kader van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek; Mo-  
niteur belge 21.2.1985, s. 1937) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toimivaltaiset yksiköt voivat yhteisen maatalouspolitiikan soveltamiseksi hyväksyä  
todistukset, jotka osoittavat, että viedyt tavarat on purettu määrämaassa, ainoastaan,

jos kyseiset todistukset on laadittu sellaisen kansainvälisen tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneen laitoksen toimesta, joka on tässä tarkoituksessa hyväksytty niiden ministerien päätöksillä, joiden toimivaltaan talous ja maatalous kuuluvat.”

13 Kyseisen kuninkaan päätöksen 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Laitos sitoutuu

- 1) olemaan muiden vientitoimiin osallistuneiden henkilöiden kanssa yhteisvastuussa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista
  
- 2) antamaan milloin tahansa –– virkamiehille pääsyn rakennuksiinsa ja antamaan kyseisille virkamiehille mahdollisuuden tutustua kaikkiin annettuihin todistuksiin liittyviin asiakirjoihin

--”

14 Mainittu kuninkaan päätös kumottiin yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa vietyjen tavaroiden purkamista ja kulutukseen saattamista koskevien todistusten tai määrämaassa purkamista koskevien todistusten antamisesta vastuussa olevien laitosten lupaedlytysten vahvistamisesta 28.2.1999 tehdyllä kuninkaan päätöksellä (Koninklijk besluit van 28 februari 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning van firma's belast met de afgifte van een verklaring van lossing en invoer voor verbruik of van een verklaring van lossing, in het land van bestemming, van goederen uitgevoerd in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid; Moniteur belge 22.6.1999, s. 23534).

- 15 Kyseisen kuninkaan päätöksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan a alakohdan mukaan ”laitos sitoutuu: a) olemaan muiden vientitoimiin osallistuvien tai niissä mukana olevien osapuolten kanssa yhteisvastuussa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista”.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 16 Firme Derwa myi 6.6.1997 Egyptiin vietäväksi 741 144 kilogramman suuruisen nautanlihaerän ja haki tämän perusteella BIRB:ltä vientitukea. Viejä sai siten ennakkomaksujärjestelmän perusteella 1 407 268,90 euron suuruisen summan vakuuden asetettuaan.
- 17 Saadakseen tuen kokonaissumman lopullisesti Firme Derwan oli todistettava, että kyseinen lihaerä oli tuotu Egyptiin. Lihalastin kuljettanut alus saapui määränpäähänsä 19.6.1997. Firme Derwa toimitti 10.2.1998 BIRB:lle SGS Belgiumin laatiman, 4.11.1997 päivätyn todistuksen, jonka mukaan Egyptin tulliviranomaiset olivat päästäneet tavarat kulutukseen.
- 18 BIRB vapautti 5.6.1998 Firme Derwan antaman vakuuden, ja Firme Derwa sai kyseiset vientituet lopullisesti.

- 19 Belgian talousministeriön talousasioiden tarkastusosaston tekemässä tutkimuksessa kävi ilmi, että SGS Egypt Ltd oli ilmoittanut SGS Belgiumille 24.9.1997 päivätyllä faksilla, ettei kyseisiä tavaroita ollut voitu tuoda Egyptiin, koska kyseinen kolmas valtio oli päättänyt kieltää Belgiasta peräisin olevan naudanlihan tuonnin.
- 20 BIRB toimitti SGS Belgiumille tähän tutkimukseen liittyviä kertomuksia 13.8.1998 sekä 9. ja 14.10.1998 päivätyillä viesteillä. BIRB pyysi 21.4.1999 päivätyllä kirjeellä SGS Belgiumia myös toimittamaan sille tulliasiakirjat, joiden perusteella tämä oli laatinut 4.11.1997 päivätyn todistuksensa.
- 21 BIRB totesi, ettei SGS Belgium ollut noudattanut sen pyyntöä, minkä jälkeen se päätteli tälle osoitetussa 5.2.2002 päivätyssä kirjeessä, ettei tavaroita ollut tuotu Egyptiin luovutettaviksi kulutukseen, ja päätti näin ollen määrätä SGS Belgiumille asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan nojalla hallinnollisen seuraamuksen, jonka suuruus oli 200 prosenttia siitä 1 407 268,90 euron suuruisesta summasta, jonka Firme Derwa oli saanut perusteettomasti kyseisen tarkastuslaitoksen antaman todistuksen perusteella. SGS Belgiumia kehoitettiin lisäksi maksamaan mainittua vientitukea vastaava summa sekä korotus niin, että siltä vaadittiin yhteensä 4 503 260,74 euron suuruista summaa.
- 22 SGS Belgium ilmoitti BIRB:lle 29.4.2002 päivätyllä kirjeellä sisäisessä tutkimuksessa ilmenneen, että tavarat oli tuotu Egyptiin ainoastaan tilapäisesti ja että ne oli lopulta viety Etelä-Afrikkaan. SGS Belgium korosti kuitenkin 27.5.2002 päivätyssä kirjeessä, että se oli toimittanut virheelliset tiedot tahattomasti.



- 23 BIRB pani 16.9.2003 tiedoksi annetulla kannekirjelmällä Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenissä (Antwerpenin alimman oikeusasteen tuomioistuin) vireille menettelyn SGS Belgiumia vastaan, jotta tälle määrättäisiin hallinnollinen seuraamus. Jälkimmäinen vaati tämän jälkeen Firme Derwan ja Centraal Beheer Achmea NV:n haastamista oikeuteen, jotta ne vastaisivat seuraamuksesta.
- 24 Kyseinen tuomioistuin hylkäsi 13.1.2006 antamallaan tuomiolla perusteettomina BIRB:n kanteen ja SGS Belgiumin vaatimuksen muiden osapuolten haastamisesta ja niiden velvoittamisesta vastuuseen. Mainittu tuomioistuin totesi aluksi, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty neljän vuoden vanhentumisaika ei ollut päättynyt, sillä se oli kyseisessä säännöksessä tarkoitettulla tavalla katkennut BIRB:n lähetettyä 5.2.2002 päivätyn kirjeen, jolla se määräsi SGS Belgiumille hallinnollisen sakan.
- 25 Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen katsoi kuitenkin, etteivät asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artikla muodostaneet riittävää oikeudellista perustaa määrätä hallinnollinen seuraamus SGS Belgiumin kaltaiselle laitokselle. Kyseisen tuomioistuimen mukaan näet asetuksen N:o 2988/95 3 artiklasta poiketen näissä säännöksissä jätetään harkintavaltaa jäsenvaltioille eikä niihin sisälly velvoitetta määrätä seuraamuksia. Unionin lainsäätäjän tai kansallisten lainsäätäjien tehtävänä on siis säätää alakohtaisissa säännöstöissä siitä, että muut toimijat kuin vientitukea saanut viejä ovat velvollisia maksamaan seuraamuksia. Niiden on myös määriteltävä tällaiset seuraamukset. Asetuksessa N:o 3665/87 ei myöskään ole Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenin mukaan säännöstä, jonka perusteella olisi mahdollista määrätä vientitoimeen osallistuneille seuraamuksia väärinkäytöksistä, joihin viejä on syyllistynyt.
- 26 BIRB valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja väitti muun muassa, että 4.1.1985 tehdyn kuninkaan päätöksen mukaan SGS Belgium oli viejän kanssa yhteisvastuussa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista. Koska jälkimmäinen oli keinotekoisesti luonut edellytykset, joiden avulla viejä saattoi saada perusteettomasti vientitukea, ja koska kyseinen viejä eli Firme Derwa ei ollut

tietoinen annetun todistuksen virheellisyydestä eikä ollut toiminut huolimattomasti, BIRB katsoi kuitenkin, ettei vientitukea ollut tarpeen periä takaisin Firme Derwalta eikä tälle ollut tarpeen määrätä hallinnollista seuraamusta. BIRB väitti lähinnä, että vaikka asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa säädetty seuraamus koskee lähtökohtaisesti vain viejää, kansallisessa oikeudessa säädetyn tarkastus- ja valvontalaitoksen yhteisvastuuta koskevan säännön vuoksi seuraamus oli asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan nojalla kuitenkin mahdollista määrätä tälle laitokselle kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna henkilönä, jonka voidaan katsoa olevan vastuussa väärinkäytöksestä. BIRB väitti myös, että vaikka mitään petollisia tarkoituseriä ei todettaisi, SGS Belgium olisi velvoitettava maksamaan ainakin asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetty seuraamus.

27 SGS Belgium puolestaan väitti muun muassa, että sikäli kuin sen voidaan katsoa olevan vastuussa, kyseen on oltava yhteisvastuusta viejän ja vakuutuksenantajan kanssa siltä osin kuin viejän on suoritettava vaaditut summat, ja että asetuksen N:o 2988/95 7 artikla ja 4.1.1985 tehdyn kuninkaan päätöksen 2 §:n 2 momentin 1 kohta edellyttävät vientitoimeen osallistuvien toimijoiden välistä yhteisvastuuta.

28 Hof van beroep te Antwerpen (Antwerpenin muutoksenhakutuomioistuin) päätti näin ollen lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – 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[n kuningaskunta], on hyväksynyt ja joka on antanut virheellisen – – asetuksen N:o 3665/87 18 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettun 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, – – N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua tutkimuksen tai seuraamusmenettelyn vireillepanoa?”

## **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

### *Ensimmäinen kysymys*

- <sup>29</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin etsii ensimmäisellä kysymyksellään todellisuudessa vastausta siihen, sovelletaanko asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklaa siten, että kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia voidaan määrätä jo pelkästään näiden säännösten perusteella.

- 30 SGS Belgium, Firme Derwa ja Itävallan hallitus väittävät, että asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, koska hallinnollisia seuraamuksia voidaan määrätä erilaisille toimijaryhmille, jotka ovat mukana unionin talousarviosta saatujen maksujen sääntöjenmukaisuuden tai laillisuuden valvontaa koskevassa menettelyssä, ainoastaan siinä tapauksessa, jos ne unionin alakohtaiset säännöt, joissa määritellään seuraamuslaji ja asianomainen toimijaryhmä, olivat voimassa väärinkäytöksen tapahtuessa. Ne väittävät tältä osin, että pääasiassa kyseessä olevien vientien ajankohtana tällaista alakohtaista säännöstöä ei ollut olemassa tarkastus- ja valvontalaitosten osalta.
- 31 Belgian hallitus ja Euroopan komissio katsovat sitä vastoin, että kun jonkin toimijaryhmän osalta ei ole vielä annettu asetuksen N:o 3665/87 kaltaista unionin alakohtaista säännöstöä edunsaajaviejien perusteettomasti saamista tuista, asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artikla ovat siltä osin kuin niissä säädetään yleisesti, että hallinnollista seuraamusta voidaan soveltaa muihin toimijoihin kuin vientituen saajaan, välittömästi sovellettavissa SEUT 288 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 32 Asetuksen säännöksillä on tässä yhteydessä niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin (ks. asia 93/71, Leonasio, tuomio 17.5.1972, Kok., s. 287, Kok. Ep. II, s. 1, 5 kohta ja asia C-278/02, Handlbauer, tuomio 24.6.2004, Kok., s. I-6171, 25 kohta), tai ilman, että unionin lainsäätäjän olisi annettava täydentäviä säännöstöjä.
- 33 Asetuksen tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää täytäntöönpanotoimien toteuttamista (ks. vastaavasti asia C-403/98, Monte Arcosu, tuomio 11.1.2001, Kok., s. I-103, 26 kohta) joko jäsenvaltioiden tai unionin lainsäätäjän itsensä toimesta.

- 34 Tästä on kyse unionin taloudellisten etujen suojaamisen yhteydessä, kun tarkastellaan asetuksessa N:o 2988/95 yksilöidyille eri toimijaryhmille määrättäviä hallinnollisia seuraamuksia.
- 35 Tahallista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä on näet todettava, että kyseisen asetuksen 5 artiklassa säädetään vain, että niistä ”voi” seurata tiettyjä kyseisessä artiklassa lueteltuja hallinnollisia seuraamuksia, kun taas niiden toimijaryhmien osalta, jotka voivat olla tällaisten seuraamusten kohteena, asetuksen 7 artiklassa säädetään, että mainittuja seuraamuksia ”voidaan” soveltaa väärinkäyttöihin syyllistyneiden taloudellisten toimijoiden lisäksi myös väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneisiin henkilöihin sekä niihin, jotka ovat vastuussa väärinkäytöksestä tai joiden on huolehdittava sen ehkäisystä.
- 36 On todettava, että näissä säännöksissä tyydytään vahvistamaan valvontaa ja seuraamuksia koskevat yleiset säännöt unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi (ks. yhdistetyt asiat C-383/06–C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, tuomio 13.3.2008, Kok., s. I-1561, 39 kohta). Niissä ei erityisesti määritetä tarkalleen, mitä asetuksen N:o 2988/95 5 artiklassa luetelluista seuraamuksista olisi sovellettava silloin, kun on kyse unionin taloudellisia etuja vahingoittavasta väärinkäytöksestä, eikä sitä toimijaryhmää, johon tällaista seuraamusta on tällaisessa tapauksessa sovellettava.
- 37 Tästä on vielä todettava yhtäältä, että asetuksen N:o 2988/95 2 artiklasta ja etenkin sen 3 kohdasta, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen viidennen ja kahdeksannen perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että unionin lainsäätäjän tehtävänä on säätää alakohtaisista säännöstöistä, joilla otetaan käyttöön hallinnolliset seuraamukset jo mainittua asetusta annettaessa yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa olemassa olleiden hallinnollisten seuraamusten tavoin. Kuten saman asetuksen seitsemännestä

perustelukappaleesta ilmenee, tällä asetuksella pyritään ottamaan käyttöön tällaisiin alakohtaisiin säännöstöihin sovellettavat yleiset säännöt.

- 38 Toisaalta asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 4 kohdasta ilmenee, että jollei sovellettavasta unionin säännöstöstä muuta johdu, tarkastusten toteuttamiseen ja kyseisessä säännöstössä säädettyihin toimenpiteisiin ja hallinnollisiin seuraamuksiin liittyviin menettelytapoihin sovelletaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.
- 39 Lisäksi on vielä korostettava, että asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 2 kohdassa säädetään tosin nullum crimen, nulla poena sine lege -periaatteen mukaisesti, ettei hallinnollista seuraamusta voida määrätä, jos siitä ei ole ennen väärinkäyttöä säädetty unionin säännöksillä.
- 40 Kuten SEUT 325 artiklasta ilmenee, jäsenvaltioiden on kuitenkin toteutettava samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 2988/95 tavoitteet, jäsenvaltioilla on siis silloin, kun unionin lainsäätäjä ei ole antanut alakohtaista säännöstöä unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi tiettyjen toimijoiden menettelyiltä, oikeus pitää voimassa säännökset tai antaa tällä alalla säännöksiä kyseisiä toimijoita vastaan, jos tällaiset säännökset osoittautuvat tarpeellisiksi petosten torjumiseksi ja ne ovat unionin oikeuden yleisten periaatteiden ja etenkin suhteellisuusperiaatteen sekä mainitussa asetuksessa määriteltyjen yleisten sääntöjen ja mahdollisten muita toimijoita koskevien olemassa olevien unionin alakohtaisten säännöstöjen mukaisia.

- 41 On näet huomautettava, että kun unionin säännöstössä ei ole mitään erityissäännöstä, jossa säädetään seuraamus kyseisen säännösten rikkomisesta, tai kun tällaisessa säännöstössä säädetään ainoastaan tietyistä seuraamuksista, joita voidaan soveltaa unionin oikeutta rikottaessa, mutta ei säädetä tyhjentävästi kaikista niistä seuraamuksista, joita jäsenvaltiot voivat määrätä, SEU 4 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan ryhtymään kaikkiin tehokkaisiin toimenpiteisiin unionin taloudellisia etuja loukkaavan menettelyn sanktioimiseksi (ks. vastaavasti asia C-68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989, Kok., s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167, 23 kohta ja asia C-186/98, Nunes ja de Matos, tuomio 8.7.1999, Kok., s. I-4883, 12 ja 14 kohta).
- 42 Jäsenvaltioiden sellaista toimijaryhmää vastaan toteuttamien toimien rajoittaminen, jonka osalta ei ole vielä annettu unionin tasolla alakohtaista säännöstöä, olisi ristiriidassa SEUT 325 artiklan, jossa asetetaan sekä unionille että sen jäsenvaltioille velvollisuus suojata unionin taloudellisia etuja petoksilta ja väärinkäytöksiltä, tavoitteiden kanssa. Jotta unionin taloudellisten etujen suojelu olisi tehokasta, petoksia ja muita väärinkäytöksiä on näet välttämätöntä ehkäistä ja torjua kaikilla niillä tasoilla, joilla tällaiset ilmiöt voivat vaikuttaa kyseisiin etuihin, erityisesti sen vuoksi, että näin torjuttuihin ilmiöihin osallistuvat usein eri tasoilla olevat toimijat (ks. vastaavasti asia C-15/00, komissio v. EIP, tuomio 10.7.2003, Kok., s. I-7281, 135 kohta). Lisäksi on huomautettava, että tämä koskee myös tarkastus- ja valvontalaitosten tehtävää tarkastaa vientitukien maksamisen sääntöjenmukaisuus.
- 43 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 2988/95 5 ja 7 artiklaa ei sovelleta siten, että hallinnollinen seuraamus voitaisiin määrätä pelkästään näiden säännösten perusteella, koska unionin taloudellisia etuja suojattaessa hallinnollisen seuraamuksen soveltaminen tiettyyn henkilöryhmään edellyttää sitä, että ennen kyseisen väärinkäytöksen tapahtumista joko unionin lainsäätäjä on antanut alakohtaisen säännösten, jossa määritellään tällainen seuraamus ja sen kyseiseen henkilöryhmään soveltamisen edellytykset, tai silloin, kun tällaista säännöstöä ei ole vielä annettu unionin tasolla, että sen jäsenvaltion lainsäädännössä,

jossa kyseinen väärinkäytös on tapahtunut, on säädetty hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä mainitulle henkilöryhmälle.

### *Toinen kysymys*

- 44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään vastaus-ta siihen, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa unionin ala-kohtaisessa säännöstössä ei vielä ollut säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää tehokkaista seuraamuksista siinä tapauksessa, että jäsenvaltion hyväksymä kansain-välinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos antaa vääriä todistuksia, ase-tuksen N:o 2988/95 7 artikla esteenä sille, että jäsenvaltiot soveltavat kansallisten toimenpiteiden perusteella tähän laitokseen seuraamusta kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneena” henkilönä tai henkilö-nä, jonka voidaan katsoa ”olevan vastuussa” väärinkäytöksestä, tai henkilönä, jonka olisi pitänyt ”huolehtia sen ehkäisystä”.
- 45 Tässä yhteydessä on korostettava, että kun jäsenvaltion hyväksymä kansainvä-  
linen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos antaa väärän, asetuksen  
N:o 3665/87 18 artiklassa tarkoitettua purkamis- tai kulutukseensaattamistodistuk-  
sen, jonka nojalla viejä voi perusteettomasti saada vientitukea, sitä voidaan pitää  
asetuksen N:o 2988/95 7 artiklassa tarkoitettuna ”väärinkäytösten toteuttamiseen  
osallistuneena” henkilönä, johon voidaan tästä syystä soveltaa kyseisessä  
asetuksessa tarkoitettuja toimenpiteitä ja seuraamuksia. Tällaista laitosta voidaan myös pitää ky-  
seisessä säännöksessä tarkoitettuna henkilönä, joka on vastuussa väärinkäytöksestä,



jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään laitoksen olevan vastuussa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista.

- 46 Kuten tämän tuomion 43 kohdassa on kuitenkin todettu, tällaisen seuraamuksen soveltamiseksi on tarpeen, että unionin alakohtaisessa säännöstössä tai silloin, kun tällaista säännöstöä ei ole annettu, jäsenvaltion lainsäädännössä on säädetty hallinnollisen seuraamuksen soveltamisesta kyseiseen toimijaryhmään.
- 47 Pääasiassa kyseessä olevien vientien aikana unionin lainsäädännössä ei ollut kuitenkaan asetuksessa N:o 2988/95 tarkoitettua alakohtaista säännöstöä, jossa säänneltäisiin nimenomaisesti määrättävistä seuraamuksista silloin, kun unionin taloudellisia etuja vahingoitetaan sen seurauksena, että tällaiset tarkastus- ja valvontalaitokset antavat vääriä purkamis- tai kulutukseensaattamistodistuksia.
- 48 Vasta maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 800/1999 muuttamisesta 11.7.2002 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1253/2002 (EYVL L 183, s. 12) antamisen jälkeen kyseisen asetuksen uudessa 16 c artiklassa säädetään näet nykyään, että ”tarkastus- ja valvontalaitoksia hyväksyneiden jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tehokas seuraamusjärjestelmä, jota sovelletaan tapauksissa, joissa hyväksytty laitos on antanut vääriä todistuksia”.
- 49 Asetuksen N:o 3665/87 11 artiklassa säädettiin sitä vastoin täsmällisistä säännöistä, jotka koskevat viejän perusteettomasti saaman vientituen takaisin perimistä viejältä ja siihen liittyvää seuraamusta muun muassa siinä tapauksessa, että viejä on saanut tällaisen perusteettoman etuuden antamalla tarkoituksellisesti vääriä tietoja, sekä seuraamuksia, joista on säädetty mahdollisesti kansallisessa lainsäädännössä. Pääasiassa

tulee näin ollen esiin kysymys siitä, saattoivatko kansalliset viranomaiset luopua vaatimasta tukea takaisin viejältä ja soveltamasta viejään hallinnollista seuraamusta sekä kääntyä mieluummin valvonta- ja tarkastuslaitoksen puoleen, joka on kansallisen oikeuden mukaan yhteisvastuussa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista.

- 50 Rakennerahastojen ja yhteisen maatalouspolitiikan kautta unionin talousarvios-  
ta annetuista tuista unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta, että mikä  
tahansa jäsenvaltion harkintavallan käyttö siltä osin, olisiko aiheettomasti tai sään-  
töjenvastaisesti myönnettyt tuet vaadittava palautettaviksi, olisi ristiriidassa niiden  
velvollisuuksien kanssa, joista on säädetty kyseisiin aloihin sovellettavassa unionin  
lainsäädännössä, jonka mukaan kansallisten viranomaisten on perittävä aiheetto-  
masti tai sääntöjenvastaisesti suoritettut tuet takaisin (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat  
205/82–215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983, Kok., s. 2633, Kok.  
Ep. VII, s. 229, 22 kohta ja em. yhdistetyt asiat Vereniging Nationaal Overlegorgaan  
Sociale Werkvoorziening, tuomion 38 kohta).
- 51 Näin on lähtökohtaisesti myös silloin, kun on kyse siitä jäsenvaltioiden velvollisuudes-  
ta periä viejiltä takaisin niiden perusteettomasti saamat tuet, josta säädetään asetuks-  
sen N:o 3665/87 11 artiklassa ja johon liittyy kyseisen artiklan 1 kohdan ensimmäisen  
alakohdan a tai b alakohdassa säädetty seuraamus sekä kansallisessa lainsäädännössä  
mahdollisesti säädetty lisäseuraamukset.
- 52 Jäsenvaltioilla ei tosin ollut ennen asetuksen N:o 1253/2002 voimaantuloa velvol-  
lisuutta säätää viejän perusteettomasti saamia tukia palautettaessa seuraamuk-  
sista sellaiselle valvonta- ja tarkastuslaitokselle, joka on antanut väärän todistuk-  
sen. Tämä ei kuitenkaan ole esteenä sille, että jäsenvaltiot – kuten tämän tuomion  
40 kohdassa on todettu – pitävät unionin taloudellisia etuja suojattaessa voimassa  
kansalliset säännökset tai antavat tällaisia säännöksiä, joissa säädetään hallinnollis-  
ten seuraamusten soveltamisesta kyseiseen toimijaryhmään, jonka tehtäväksi unio-  
nin lainsäätäjät on antanut toimia yhteistyössä tarkastettaessa sellaisten vientitoimien

sääntöjenmukaisuutta, joihin on myönnetty tukea unionin talousarviosta. Lisäksi on todettava, että tällaisilla toimenpiteillä vain ennakoitiin velvollisuus, joka kuuluu nykyisin jäsenvaltioille maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 15.4.1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 (EYVL L 102, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1253/2002, 16 c artiklan nojalla.

53 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien katsoo asiassa sovellettavan ennakkoratkaisupyyntönsä mainitsemaansa 4.1.1985 tehtyä kuninkaan päätöstä, jäsenvaltiot saattoivat tarkastus- ja valvontalaitoksiin ajallisesti sovellettavan unionin alakohtaisen säännösten puuttuessa säätää tämäntyyppisten laitosten olevan viejän kanssa väärinkäytöksen toteuttamiseen osallistuneena henkilönä tai henkilönä, joka on vastuussa väärinkäytöksestä, yhteisvastuussa taloudellisista seurauksista, jotka aiheutuvat niiden antamista purkamis- ja kulutukseensaattamistodistuksista, joiden perusteella kyseinen viejä on voinut unionin talousarvion vahingoksi saada perusteettomasti vientitukea.

54 Pääasiassa on kuitenkin ilmeistä, että kansallisten viranomaisten tarkoituksena on yhtäältä periä SGS Belgiumilta takaisin perusteettoman tuen määrä ja toisaalta soveltaa kyseiseen tarkastus- ja valvontalaitokseen asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia, joita sovelletaan yleensä viejään, ja ne vetoavat tämän tueksi asetuksen N:o 2988/95 7 artiklan välittömään oikeusvaikutukseen sekä siihen, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisen laitoksen ja viejän yhteisvastuusta. BIRB on erityisesti taipuvainen kannalle, jonka mukaan sen perusteella, että pääasiassa kyseessä oleva tarkastus- ja valvontalaitos on tarkoituksellisesti toimittanut virheellisen todistuksen, olisi mahdollista katsoa asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamisedellytyksen

täyttyneen. BIRB väittää ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kuitenkin myös toissijaisesti, että vaikka minkäänlaista petollista tarkoituserää ei olisi mahdollista todeta, SGS olisi kuitenkin velvoitettava maksamaan kyseisen asetuksen 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetty seuraamus.

- 55 Kuten tämän tuomion 51 kohdassa on todettu, perusteettomasti saatu tuki on perittävä takaisin viejältä, joka on perusteettomasti saanut tällaisen tuen.
- 56 Mainitun asetuksen 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamisesta on huomautettava, että sitä voidaan soveltaa ainoastaan, ”jos viejä on tarkoituksellisesti antanut vääriä tietoja”. Unionin lainsäätäjä on siis nimenomaisesti säättänyt, että kyseisen soveltamisedellytyksen on täytyttävä ainoastaan viejän osalta.
- 57 Jos pääasiassa ilmenee näin ollen, ettei viejä tiennyt tarkastus- ja valvontalaitoksen antaneen tarkoituksellisesti virheellisen kulutukseensaattamistodistuksen, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, ei voida kuitenkaan katsoa, että viejä on tarkoituksellisesti antanut vääriä tietoja asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla, joten kyseisessä säännöksessä säädettyä seuraamusta ei voida soveltaa viejään eikä yhteisvastuuta koskevan kansallisen säännön perusteella mainittuun tarkastus- ja valvontalaitokseen.

- 58 Tällaisessa tilanteessa voitaisiin sitä vastoin soveltaa asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädettyä seuraamusta. Sitä sovelletaan näet myös, vaikkei viejä olisi toiminut virheellisesti (ks. asia C-143/07, AOB Reuter, tuomio 24.4.2008, Kok., s. I-3171, 17 kohta).
- 59 Tässä yhteydessä on yhtäältä todettava, että tällainen seuraamus määrätään lähtökohdaisesti vain vientitukea hakeneille toimijoille, kun niiden hakemustensa tueksi antamat tiedot osoittautuvat virheellisiksi. Jos toisaalta on olemassa todellinen riski siitä, että viejä, joka on yleensä useista ostosopimuksista jälleenmyyntiä varten muodostuvan ketjun viimeinen osapuoli, voisi vapautua ilmoituksensa virheellisyyteen liittyvästä vastuusta ketjun aikaisemmassa vaiheessa tapahtuneen mahdollisen virheen, huolimattomuuden tai petoksen vuoksi, viejä asetetaan asetuksen N:o 3665/87 11 artiklassa seuraamusten uhalla vastuuseen ilmoituksensa oikeellisuudesta (ks. vastaavasti asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6453, 42, 61 ja 62 kohta). Kyseisellä viejällä on näet vapaus valita sopimuskumppaninsa, ja sen on ryhdyttävä asianmukaisiin varotoimiin joko sisällyttämällä näiden kanssa tekemiinsä sopimuksiin asianmukaiset ehdot tai ottamalla erityinen vakuutus (ks. em. asia AOB Reuter, tuomion 36 kohta).
- 60 Tilanteessa, jossa viejä saa vientitukea sellaisen kulutukseensaattamistodistuksen perusteella, josta unionin lainsäädännössä edellytetään, että sen on antanut kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos, ja jossa ilmenee, että kyseinen laitos on viejän tietämättä laatinut väärän todistuksen, jonka perusteella vientitoimiiin liittyvät riskit kattava vakuutuksenantaja voi jättää korvaamatta kyseisen toimen toteutumatta jättämiseen liittyvän vahingon, asetuksen N:o 3665/87 11 artikla ei kuitenkaan ole esteenä sille, että kansallinen viranomainen päättää sellaisen kansallisen säännöksen perusteella, jonka mukaan kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos on yhteisvastuussa antamiensa todistusten taloudellisista seurauksista, periä tältä laitokselta summat, jotka perustuvat kyseisen

artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetyn seuraamuksen soveltamiseen viejään.

- 61 On kuitenkin huomautettava, että seuraamus – myös muu kuin rikosoikeudellinen – voidaan määrätä vain siinä tapauksessa, että sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta (ks. asia C-110/99, Emsland-Stärke, tuomio 14.12.2000, Kok., s. I-11569, 56 kohta; em. asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 52 kohta ja asia C-274/04, ED & F Man Sugar, tuomio 6.4.2006, Kok., s. I-3269, 15 kohta).
- 62 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa unionin alakohtaisessa säännöstössä ei ollut vielä säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää tehokkaista seuraamuksista siinä tapauksessa, että jäsenvaltion hyväksymä kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos antaa vääriä todistuksia, asetuksen N:o 2988/95 7 artikla ei ole esteenä sille, että jäsenvaltiot soveltavat tähän laitokseen seuraamusta kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneena” henkilönä tai henkilönä, joka ”on vastuussa” väärinkäytöksestä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tällaisen seuraamuksen soveltamisella on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.

### *Kolmas kysymys*

- 63 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään vastausta siihen, ovatko sellaisen tarkastuskertomuksen, jossa kiinnitetään huomiota

vientitoimeen liittyvään väärinkäytökseen, toimittaminen kulutukseensaattamistodistuksen kyseisestä toimesta antaneelle kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle, ja sellaisen lisäasiakirjojen esittämistä koskevan pyynnön, jolla pyritään tarkastamaan se, että tavarat on todellisuudessa saatettu kulutukseen, esittäminen kyseiselle laitokselle sekä sellaisen kirjatun kirjeen, jossa mainittuun laitokseen sovelletaan seuraamusta siksi, että se on osallistunut väärinkäytökseen toteuttamiseen, lähettäminen asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuja asianomaisen henkilön tiedoksi annettuja toimia, joilla pannaan vireille väärinkäytökseen liittyvä tutkimus tai menettely.

- 64 Pääasian olosuhteissa on huomautettava, että jos unionissa ei ole annettu alakohdasta säännöstöä seuraamusten soveltamisesta kansainvälisiin tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneisiin laitoksiin, jotka ovat osallistuneet unionin taloudellisia etuja vahingoittaneiden väärinkäytösten toteuttamiseen, asetuksen N:o 3665/87 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetyn seuraamuksen soveltaminen tällaiseen laitokseen siksi, että kansallisessa oikeudessa on säädetty kyseisen laitoksen ja viejän yhteisvastuusta, on jäsenvaltioiden päätettävissä, ja se kuuluu niiden toimivaltaan niiden petostentorjunnan osalta omaksumien toimintalinjojen puitteissa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita, asetuksessa N:o 2988/95 määriteltyjä yleisiä sääntöjä sekä muihin toimijoihin mahdollisesti sovellettavia unionin alakohtaisia säännöstöjä.
- 65 On siis todettava, että kansallinen viranomainen toimii asetuksen N:o 2988/95 soveltamisalan puitteissa päättäessään soveltaa tällä tavalla tarkastus- ja valvontalaitokseen seuraamusta sen perusteella, että kansallisen oikeuden mukaan kyseinen laitos on viejän kanssa yhteisvastuussa.
- 66 Koska asetuksessa N:o 3665/87 ei säädetä säännöistä, jotka koskevat perusteetomasti saatujen vientitukien takaisinperintävaatimuksen vanhentumista, on

tukeuduttava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan (ks. asia C-281/07, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, tuomio 15.1.2009, Kok., s. I-91, 16 kohta), sillä kyseinen säännös on välittömästi sovellettava jäsenvaltioissa, myös maataloustuotteiden vientitukien alalla, siksi, että unionin alakohtaista säännöstöä lyhyemmästä – ei kuitenkaan kolmea vuotta lyhyemmästä – vanhentumisajasta tai kansallista säännöstöä pidemmästä vanhentumisajasta ei ole annettu (ks. em. asia Handlbauer, tuomion 35 kohta).

- 67 Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan seuraamusmenettelyn vanhentuminen katkeaa, kun toimivaltainen viranomaisen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi väärinkäytöstä koskevan tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon. Lisäksi vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta katkaisevasta toimesta.
- 68 Vanhentumisaajan tarkoituksena on yleisesti oikeusvarmuuden takaaminen. Tehtävän täysimääräinen täyttäminen ei olisi mahdollista, jos asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vanhentumisaika voitaisiin katkaista millä tahansa kansallisen hallintoviranomaisen yleisellä valvontatoimella ilman yhteyttä sääntöjenvastaisuuksia koskeviin epäilyihin, jotka kohdistuvat riittävän täsmällisesti rajattuihin toimenpiteisiin (ks. em. asia Handlbauer, tuomion 40 kohta).
- 69 Kun kansalliset viranomaiset toimittavat jollekulle henkilölle kertomuksia, joissa tuodaan esiin väärinkäytös, johon kyseinen henkilö on omalta osaltaan myötävaikuttanut nimenomaisen vientitoimen yhteydessä, ja häneltä pyydetään kyseisestä toimesta lisätietoja tai häneen sovelletaan jopa seuraamusta mainitun toimen vuoksi, kyseiset viranomaiset toteuttavat riittävän täsmällisiä toimia, joilla pyritään väärinkäytökseen



liittyvän tutkimuksen tai menettelyn vireilletuloon asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

- 70 Näin ollen kolmanteen kysymykseen on vastattava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa sellaisen tarkastuskertomuksen, jossa kiinnitetään huomiota vientitoimeen liittyvään väärinkäyttöön, toimittaminen kulutukseensaattamistodistuksen kyseisen toimen osalta antaneelle kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle, ja sellaisen lisäasiakirjojen esittämistä koskevan pyynnön, jolla pyritään tarkastamaan se, että tavarat on todellisuudessa saatettu kulutukseen, esittäminen kyseiselle laitokselle sekä sellaisen kirjatun kirjeen, jossa mainittuun laitokseen sovelletaan seuraamusta siksi, että se on osallistunut asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun väärinkäytöksen toteuttamiseen, lähettäminen ovat asianomaiselle henkilölle tiedoksi annettuja riittävän täsmällisiä toimia, joilla väärinkäyttöön liittyvä tutkimus tai menettely pannaan vireille ja joiden seurauksena mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu seuraamusmenettelyn vanhentuminen siis katkaistaan.

## Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 5 ja 7 artiklaa ei sovelleta siten, että hallinnollinen seuraamus voitaisiin määrätä pelkästään näiden säännösten perusteella, koska unionin taloudellisia etuja suojattaessa hallinnollisen seuraamuksen soveltaminen tiettyyn henkilöryhmään edellyttää sitä, että ennen kyseisen väärinkäytöksen tapahtumista joko unionin lainsäätäjä on antanut alakohtaisen säännösten, jossa määritellään tällainen seuraamus ja sen kyseiseen henkilöryhmään soveltamisen edellytykset, tai silloin, kun tällaista säännöstöä ei ole vielä annettu unionin tasolla, että sen jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa kyseinen väärinkäyttö on tapahtunut, on säädetty hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä mainitulle henkilöryhmälle.
  
- 2) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa, joissa unionin alakohteisessa säännöstössä ei ollut vielä säädetty jäsenvaltioiden velvollisuudesta säätää tehokkaista seuraamuksista siinä tapauksessa, että jäsenvaltion hyväksymä kansainvälinen tarkastukseen ja valvontaan erikoistunut laitos antaa vääriä todistuksia, asetuksen N:o 2988/95 7 artikla ei ole esteenä sille, että jäsenvaltiot soveltavat tähän laitokseen seuraamusta kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna ”väärinkäytösten toteuttamiseen osallistuneena” henkilönä tai henkilönä, joka ”on vastuussa”väärinkäytöksestä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että tällaisen seuraamuksen soveltamisella on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.
  
- 3) Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa sellaisen tarkastuskerptomuksen, jossa kiinnitetään huomiota vientitoimeen liittyvään väärinkäy-

**tökseen, toimittaminen kulutukseensaattamistodistuksen kyseisen toimen osalta antaneelle kansainväliselle tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneelle laitokselle, ja sellaisen lisäasiakirjojen esittämistä koskevan pyynnön, jolla pyritään tarkastamaan se, että tavarat on todellisuudessa saatettu kulutukseen, esittäminen kyseiselle laitokselle sekä sellaisen kirjatun kirjeen, jossa mainittuun laitokseen sovelletaan seuraamusta siksi, että se on osallistunut asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun väärinkäytöksen toteuttamiseen, lähettäminen ovat asianomaiselle henkilölle tiedoksi annettuja riittävän täsmällisiä toimia, joilla väärinkäytökseen liittyvä tutkimus tai menettely pannaan vireille ja joiden seurauksena mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettu seuraamusmenettelyn vanhentuminen siis katkaistaan.**

Allekirjoitukset