YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

21 päivänä kesäkuuta 2007 *

Asiassa C-158/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat) on esittänyt 16.3.2006 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.3.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Stichting ROM-projecten

vastaan

Staatssecretaris van Economische Zaken,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: viidennen jaoston puheenjohtaja R. Schintgen, joka hoitaa ensimmäinen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič (esittelevä tuomari) ja E. Levits,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

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

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.2.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Stichting ROM-projecten, edustajanaan advocaat J. Roeleveld,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehenään C. ten Dam,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään L. Flynn ja A. Weimar,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.3.2007 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pk-yrityksiä koskevan yhteisön aloitteen puitteissa toteutettavalle toimenpideohjelmalle sellaisten alueiden hyväksi, jotka ovat tukikelpoisia tavoitteiden 1 ja 2 osalta Alankomaissa, Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) myönnetystä tuesta 16.10.1995 tehdyn komission päätöksen C(95) 1753 (jäljempänä tukipäätös) ja EY 249 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu Stichting ROM-projecten -niminen säätiö (jäljempänä ROM-projecten) ja Staatssecretaris van Economische Zaken (talousasioista vastaava valtiosihteeri, jäljempänä Staatssecretaris) ja joka koskee pienille ja keskisuurille yrityksille yhteisön aloitteen puitteissa myönnetyn taloudellisen tuen poistamista ja takaisin perimistä koskevaa vaatimusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Euroopan yhteisöjen komissio julkaisi 1.7.1994 jäsenvaltioita varten tiedonannon, joka koskee suuntaviivoja toimenpideohjelmia tai yleiskattavia tukia varten, joita jäsenvaltioita pyydetään ehdottamaan pienten ja keskisuurten yritysten yhteismarkkinoille mukauttamista koskevan yhteisön aloitteen osalta (EYVL C 180, s. 10).

4 Tukipäätöksessä määrätään seuraavaa:

"1 artikla

Hyväksytään ajaksi 30.11.1994–31.12.1999 vahvistettu ja liitteissä kuvattu sellainen pk-yrityksiä koskeva toimenpideohjelma Alankomaita varten, joka käsittää pk-yrityksiä koskevan yhteisön aloitteen puitteissa toteutettavan monivuotisten toimenpiteiden yhdenmukaisen toimintalinjan sellaisten alueiden hyväksi, jotka ovat tukikelpoisia tavoitteiden 1 ja 2 osalta Alankomaissa.

– –

6 artikla

Yhteisön tuet koskevat sellaisia tähän ohjelmaan kuuluviin toimenpiteisiin yhteydessä olevia menoja, joita varten jäsenvaltiossa on viimeistään 31.12.1999 tehty oikeudellisesti sitovat sopimukset ja annettu erikseen tarvittavat rahoitusta koskevat sitoumukset. Päivämääräksi, johon mennessä näitä toimintoja koskevien menojen on aiheuduttava, jotta ne voidaan ottaa huomioon, vahvistetaan 31.12.2001.

– –

9 artikla

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

5 ROM-projecten haki 31.8.1999 päivätyllä kirjeellä Staatssecretarisilta pk-yrityksiä Alankomaissa koskevan toimenpideohjelman puitteissa tukea "Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences" (lääketieteellisen teknologian ja biotieteiden osaamiskortti) -nimiselle hankkeelle (jäljempänä hanke).

6 Staatssecretaris myönsi 29.12.1999 tekemällään päätöksellä ROM-projectenille mainitun ohjelman puitteissa enimmäismäärältään 200 000 Alankomaiden guldenin (NLG) suuruisen tuen. Ehtona oli muun muassa, että mainittu hanke oli toteutettava 31.12.2000 mennessä ja etteivät ennen 1.1.2000 eivätkä 31.12.2000 jälkeen syntyneet menot olleet tukikelpoisia.

7 ROM-projectenin pyynnöstä Staatssecretaris maksoi viimeksi mainitulle sekä vuonna 2000 että vuonna 2001 määrältään 80 000 NLG:n suuruisen ennakon.

8 Staatssecretaris ilmoitti 11.7.2002 tekemällään päätöksellä ROM- projectenille, ettei tämä ollut täyttänyt tukipäätöksen 6 artiklassa asetettua ehtoa, jonka mukaan tuensaajan oli annettava sitoumukset viimeistään 31.12.1999 (jäljempänä määräaikaa koskeva edellytys). Staatssecretaris kysyi komissiolta, oliko tuen määräksi vahvistettava tämän johdosta nolla, ja viimeksi mainitun yksiköistä annettiin tähän epävirallinen kielteinen vastaus. Odottaessaan komission kannan virallista vahvistusta Staatssecretaris vahvisti varauksin tuen määräksi 69 788 NLG. Se vaati ROM-projectenia myös maksamaan takaisin 90 212 NLG:n suuruisen summan.

9 Staatssecretaris vahvisti 27.2.2003 tekemällään päätöksellä tuen määräksi nolla ja vaati ROM-projectenia maksamaan takaisin myös 69 788 NLG:n suuruisen summan sillä perusteella, että komissio katsoi, että tuensaajan oli annettava sitoumukset viimeistään 31.12.1999.

10 Staatssecretaris hylkäsi 26.5.2003 tekemällään päätöksellä 11.7.2002 ja 27.2.2003 tehdyistä päätöksistä tehdyn oikaisuvaatimuksen.

11 Rechtbank te Roermond kumosi 23.1.2004 antamallaan tuomiolla 26.5.2003 tehdyn päätöksen. Se kehotti Staatssecretarisia tekemään uuden päätöksen tämän käsiteltäväksi saatetusta oikaisuvaatimuksesta.

12 Staatssecretaris vahvisti 16.8.2004 tekemällään päätöksellä tuen määräksi nolla ja vaati 72 604,84 euron suuruisen summan palauttamista sillä perusteella, että ROM-projecten ei ollut noudattanut määräaikaa koskevaa edellytystä.

13 ROM-projecten nosti tästä päätöksestä kanteen College van Beroep voor het bedrijfslevenissä, joka pohtii sitä, oliko Staatssecretarisilla oikeus evätä ROM-projectenilta tuki sillä perusteella, että viimeksi mainittu ei ollut täyttänyt kyseistä edellytystä. Tältä osin se toteaa, että Alankomaiden lain mukaan tällaisen edellytyksen perusteella tuki voidaan evätä tuensaajalta ainoastaan, mikäli tälle on etukäteen ilmoitettu edellytyksestä. Tämä sääntö on seurausta sekä oikeusvarmuuden periaatteesta että Alankomaiden lainsäädännöstä. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseistä edellytystä ei mainita Staatssecretarisin 29.12.1999 tekemässä päätöksessä eikä viimeksi mainitun päätöksen liitteenä olevissa edellytyksissä. Ehto ei myöskään käy ilmi tukihakemusta koskevasta lomakkeesta eikä siihen liittyvistä ohjeista.

14 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin päättelee tästä, että pelkästään Alankomaiden lain näkökulmasta tukea ei voida evätä ROM-projectenilta määräaikaa koskevan edellytyksen perusteella. Se pohtii kuitenkin, voidaanko tuki evätä ROM-projectenilta tämän edellytyksen perusteella yhteisön oikeuden nojalla.

15 Näissä olosuhteissa College van Beroep voor het bedrijfsleven on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko [tuki]päätöksen 6 artikla ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta sitä voidaan soveltaa välittömästi kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko EY 249 artiklaa tulkittava siten, että edellä mainitun päätöksen 6 artikla sitoo välittömästi yksityistä oikeussubjektia lopullisena tuensaajana siten, että sen oli viimeistään 31.12.1999 toteutettava oikeudellisesti sitovat toimenpiteet ja annettava erikseen tarvittavat rahoitusta koskevat sitoumukset?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Annetaanko [jäsenvaltioille asetetulla velvollisuudella toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet väärinkäytöksen vuoksi menetettyjen varojen takaisin perimiseksi], kun sitä tarkastellaan yhteisön oikeuden periaatteiden valossa, jäsenvaltioille mahdollisuus luopua säännöksen rikkomisen perusteella suoritettavasta takaisinperinnästä, jos kysymyksessä oleva tuensaaja ei ollut tietoinen tästä säännöksestä eikä tuensaajaa myöskään voida moittia siitä, ettei se tiennyt siitä?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

16 Kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välille EY 234 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on antaa

kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Yhteisöjen tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen (asia C-210/04, FCE Bank, 23.3.2006, Kok. 2006, s. I-2803, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Nyt esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on esittänyt kolmannen kysymyksensä vaihtoehtoisesti siinä tapauksessa, että ensimmäinen ja toinen kysymys tutkitaan ensin ja että niihin vastataan myöntävästi.

18 Asiassa on todettava, että kolmas kysymys voidaan myös tutkia itsenäisesti ja että siihen annettava myönteinen vastaus tekee ensimmäisen ja toisen kysymyksen merkityksettömiksi. Mikäli nimittäin oletetaan, että tuen myöntämisen edellytyksiä, joihin määräaikaa koskeva edellytys kuuluu, on pidettävä joka tapauksessa sellaisina, ettei tukea voida niiden perusteella evätä lopulliselta tuensaajalta silloin, kun niistä ei ole ilmoitettu tälle, aiheellista ei ole tutkia, onko mainittu määräaikaa koskeva edellytys ehdoton ja riittävän täsmällinen sekä voidaanko sillä asettaa välittömästi velvoitteita mainitulle tuensaajalle.

19 Näin ollen on asianmukaista tutkia aluksi kolmas kysymys ja muotoilla se uudelleen seuraavalla tavalla:

"Silloin, kun yhteisön jäsenvaltiolle myöntämän taloudellisen tuen myöntämisen edellytykset ilmoitetaan tukipäätöksessä mutta kyseinen jäsenvaltio ei ole julkistanut niitä eikä ilmoittanut niistä lopulliselle tuensaajalle, onko yhteisön oikeuden vastaista soveltaa oikeusvarmuuden periaatetta mainitun tuensaajaan vapauttamiseksi perusteettomasti maksettujen määrien takaisinperinnästä?"

Kolmas kysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

20 ROM-projecten väittää, ettei sillä ollut tietoa tukipäätöksen 6 artiklasta ja että sitä ei voitu moittia tästä tietämättömyydestä. Näin ollen luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet estävät sille myönnetyn taloudellisen tuen takaisin perimisen. Yhteisön oikeuden vastaista ei nimittäin ole, että mainittuja periaatteita sovelletaan silmällä pitäen tällaisesta takaisinperinnästä luopumista sillä edellytyksellä, että yhteisön intressi otetaan huomioon ja että tuensaajan näytetään olleen vilpittömässä mielessä.

21 Alankomaiden hallitus korostaa, että yksityisten oikeussubjektien on tunnettava yhteisön oikeus ja että sen soveltamisen täytyy olla ensin mainittujen ennakoitavissa. Se päättelee tästä, että määräaikaa koskevan edellytyksen perusteella tukea ei voida evätä ROM-projectenilta, koska tälle ei ollut ilmoitettu ehdosta.

22 Myös komissio katsoo, ettei tukea voida evätä ROM-projectenilta määräaikaa koskevan edellytyksen perusteella. Koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on todennut, että kyseistä edellytystä ei ole annettu tiedoksi ROM-projectenille ja ettei viimeksi mainittua voida moittia tästä tietämättömyydestä, oikeusvarmuuden periaate estää sen, että ROM-projectenia vastaan voitaisiin vedota mainittuun edellytykseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

23 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhteisön oikeuden nojalla perusteettomasti maksettujen summien palauttamista koskevat riita-asiat on

yhteisön säännösten puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, siten että kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt eivät saa tehdä perusteettomasti maksettujen tukien takaisinperintää käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita samantyyppisten kansallisten riita-asioiden ratkaisemisessa noudatetaan (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983, Kok. 1983, s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229, 19 kohta; asia C-366/95, Steff-Houlberg Export ym., tuomio 12.5.1998, Kok. 1998, s. I-2661, 15 kohta ja asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002, Kok. 2002, s. I-7699, 55 kohta).

24 Koska oikeusvarmuuden periaate on osa yhteisön oikeusjärjestystä, yhteisön oikeuden vastaisena ei voida pitää sitä, että hallintotoimien peruuttamista ja julkishallinnon perusteettomasti maksamien rahasuoritusten takaisin perimistä koskevassa kansallisessa oikeudessa otetaan legaliteettiperiaatteen ohella huomioon edellä mainittu periaate (em. yhdistetyt asiat Deutsche Milchkontor ym., tuomion 30 kohta; yhdistetyt asiat C-80/99 C-82/99, Flemmer ym., tuomio 9.10.2001, Kok. 2001, s. I-7211, 60 kohta ja em. asia Huber, tuomion 56 kohta).

25 Erityisesti tämä oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että yhteisön lainsäädännön perusteella ne, joita asia koskee, voivat saada selville tarkasti, minkälaajuisia näille asetetut velvoitteet ovat (asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.10.1998, Kok. 1998, s. I-5655, 35 kohta; asia C-108/01, Consorzio del Prosciutto di Parma ja Salumificio S. Rita, tuomio 20.5.2003, Kok. 2003, s. I-5121, 89 kohta ja asia C-255/02, Halifax ym., tuomio 21.2.2006, Kok. 2006, s. I-1609, 72 kohta). Yksityisten oikeussubjektien on nimittäin yksiselitteisesti voitava saada tieto oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (asia C-143/93, Van Es Douane Agenten, tuomio 13.2.1996, Kok. 1996, s. I-431, 27 kohta ja asia C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomio 26.10.2006, Kok. 2006, s. I-10211, 79 kohta).

26 Tätä oikeusvarmuuden vaatimusta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun on kyse lainsäädännöstä, johon voi liittyä rahoituksellisia seuraamuksia (asia C-94/05, Emsland-Stärke, tuomio 16.3.2006, Kok. 2006, s. I-2619, 43 kohta ja em. asia Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomion 79 kohta).

27 Ensinnäkin nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, kuten tukipäätöksen 9 artiklasta käy ilmi, Alankomaiden kuningaskunta on ainoa, jolle kyseinen päätös on osoitettu. Riippumatta siitä seikasta, että mainittua päätöstä ei ollut julkistettu ja että siten ainoastaan Alankomaiden viranomaiset olivat siitä tietoisia, nämä jättivät ilmoittamatta ROM-projectenille päätöksessä mainitut tuen myöntämisen edellytykset.

28 Lisäksi kun Staatssecretaris myönsi ROM-projectenille 29.12.1999, eli ainoastaan kaksi päivää ennen kyseisen päätöksen 6 artiklassa vahvistetun määräajan päättymistä, tehdyn tukipäätöksen yhteydessä tuen ilman, että ROM-projectenille ilmoitettiin tästä määräajasta, se sai aikaan tilanteen, joka lähes väistämättä johti siihen, ettei tuen myöntämisen edellytyksiä voitu täyttää.

29 On todettava, että tällaisissa olosuhteissa yhteisön taloudellisen tuen lopullinen saaja ei voi yksiselitteisesti tietää oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan ja ryhtyä näiden johdosta toimenpiteisiin.

30 Kuten ROM-projecten, Alankomaiden hallitus ja komissio korostavat, tällaisessa tilanteessa, jossa lopullinen tuensaaja ei ole tietoinen tukipäätöksessä mainituista edellytyksistä, oikeusvarmuuden periaate estää sen, että näihin edellytyksiin voitaisiin vedota viimeksi mainittua vastaan.

31 Tuensaaja voi kuitenkin vastustaa tuen poistamista ja takaisinperintää ainoastaan, jos se on ollut vilpittömässä mielessä taloudellisen tuen käytön sääntöjenmukaisuuden suhteen. Kansallisen tuomioistuimen asiana on tältä osin tutkia, täyttyvätkö nämä edellytykset (ks. vastaavasti asia C-298/96, Oelmühle ja Schmidt Söhne, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4767, 29 kohta ja em. asia Huber, tuomion 58 kohta).

32 Lopuksi on syytä muistuttaa, että silloin, kun oikeusvarmuuden periaate estää sen, että yhteisön taloudellisen tuen saaja on velvollinen maksamaan tuen takaisin, yhteisön intressi kyseisen tuen takaisin perimisessä on kuitenkin otettava huomioon (asia em. asia Huber, tuomion 57 kohta).

33 Pääasiassa kuvatun kaltaisessa tilanteessa, jossa se, että tuensaajalta ei peritä tukea takaisin, johtuu kansallisten viranomaisten laiminlyönnistä, EY 10 artiklassa ilmaistusta yhteistyön periaatteesta seuraa, että asianomainen jäsenvaltio voi joutua taloudelliseen vastuuseen palauttamatta jääneistä summista, jotta tuen määrä voidaan yhteisön oikeuden nojalla saada tehokkaasti takaisin.

34 Kun otetaan huomioon kaikki edellä olevat seikat, kolmanteen kysymykseen on vastattava, että silloin, kun yhteisön jäsenvaltiolle myöntämän taloudellisen tuen myöntämistä koskevat edellytykset ilmoitetaan tukipäätöksessä mutta kyseinen jäsenvaltio ei ole julkistanut niitä eikä ilmoittanut niistä lopulliselle tuensaajalle, yhteisön oikeuden vastaista ei ole soveltaa oikeusvarmuuden periaatetta mainitun tuensaajan vapauttamiseksi perusteettomasti maksettujen määrien palauttamisesta sillä edellytyksellä, että mainitun tuensaajan näytetään olleen vilpittömässä mielessä. Tässä tapauksessa asianomainen jäsenvaltio voi joutua taloudelliseen vastuuseen perimättä jääneistä summista, jotta tuen määrä voidaan yhteisön oikeuden nojalla saada tehokkaasti takaisin.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

35 Kolmanteen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen ei ole enää tarpeen vastata kysymykseen siitä, onko määräaikaa koskeva edellytys ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta sitä voidaan soveltaa välittömästi kansallisessa oikeusjärjestyksessä, eikä siitä, voidaanko mainitulla edellytyksellä asettaa välittömästi velvoitteita taloudellisen tuen lopulliselle saajalle.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Silloin, kun yhteisön jäsenvaltiolle myöntämän taloudellisen tuen myöntämistä koskevat edellytykset ilmoitetaan tukipäätöksessä mutta kyseinen jäsenvaltio ei ole julkistanut niitä eikä ilmoittanut niistä lopulliselle tuensaajalle, yhteisön oikeuden vastaista ei ole soveltaa oikeusvarmuuden periaatetta mainitun tuensaajan vapauttamiseksi perusteettomasti maksettujen määrien palauttamisesta sillä edellytyksellä, että mainitun tuensaajan näytetään olleen vilpittömässä mielessä. Tässä tapauksessa asianomainen jäsenvaltio voi joutua taloudelliseen vastuuseen perimättä jääneistä summista, jotta tuen määrä voidaan yhteisön oikeuden nojalla saada tehokkaasti takaisin.

Allekirjoitukset