JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
12 päivänä marraskuuta 1996 *

1. Bundesverwaltungsgericht pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua kysymykseen siitä, edellyttääkö yhteisön oikeus tiettyjen sellaisten kansallisten hallinto-oikeuden säännösten soveltamatta jättämistä, joiden mukaan toimi, jolla perutaan myönnetty tuki ja määrätään se palautettavaksi, olisi lainvastainen.

Tosiseikasto ja kansallisen tuomioistuimen kysymykset

2. Merkitykselliset tosiseikat ja riidanalaiset kysymykset on esitetty kiitettävän selkeästi ennakkoratkaisupyynnössä. Alcan Deutschland GmbH (jäljempänä Alcan) on kanadalaisen yhtiön saksalainen tytäryhtiö. Vuodesta 1979 sillä oli alumiinitehdas Ludwigshafenissa. Sähkön hinnan kohottua huomattavasti yhtiö päätti sulkea tehtaan vuonna 1982, mutta sittemmin sulkemista siirrettiin, kun Rheinland-Pfalzin osavaltio tarjosi liittotasavallan hallituksen suostumuksella Alcanille jopa 8 000 000 Saksan markkaa (DEM) siirtymäajan tukea. Lopulta tehdas suljettiin vuonna 1987.

3. Saatuaan lehtikirjoitusten perusteella tietää esitetystä tuesta komissio pyysi 8.3.1983 päivätyllä, liittotasavallan hallitukselle osoitetulla teleksillään perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoittamaan tuesta etukäteen ja ilmoitti, että tukea ei tullut maksaa ennen komission lopullista päätöstä. Teleksi toimitettiin edelleen osavaltiolle 14.3.1983 päivätyllä kirjeellä. Päätöksellä, joka annettiin 9.6.1983, osavaltio kuitenkin myönsi Alcanille puolet esitetystä tuesta eli 4 000 000 DEM.

4. Liittotasavallan hallitus ilmoitti tuesta komissiolle 25.7.1983. Saatuaan tuesta yksityiskohtaista lisätietoa liittotasavallan hallitukselta komissio aloitti alustavan tutkimuksensa 11.10.1983 ja asetti sen tekemisen määräajaksi yhden kuukauden. Liittotasavallan hallitus ilmoitti 24.11.1983 päivätyllä teleksillä komissiolle, että koska kuukausi oli nyt kulunut, tuki maksettaisiin. Komissio ilmoitti 25.11.1983 päivätyllä kirjeellä liittotasavallan hallitukselle, että jo maksettu tuki oli lainvastainen ja että tuen loppuosaa ei saanut maksaa, ennen kuin komissio tekisi lopullisen päätöksensä. Osavaltiolle ilmoitettiin tästä 28.11.1983. Siitä huolimatta se myönsi Alcanille jäljellä olevat 4 000 000 DEM tukea 30.11.1983 tekemällään päätöksellä.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

5. Saksan liittotasavallalle osoitetulla 14.12.1985 päivätyllä päätöksellään [1] komissio totesi Alcanille myönnetyn tuen olleen lainvastainen, koska sen maksamisella rikottiin perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohtaa, ja perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetussa mielessä yhteismarkkinoille soveltumaton; sen vuoksi se määräsi tuen perittäväksi takaisin.

6. Liittotasavallan hallitus ilmoitti 12.2.1986 ja 21.4.1986 päivätyillä kirjeillä komissiolle, että luottamuksensuojan periaate teki tuen takaisinperimisen mahdottomaksi. Komission toimivaltainen jäsen vastasi 27.6.1986 päivätyssä kirjeessä, että koska liittotasavallan hallitus ei ollut esittänyt yhtään sopivaa ratkaisua, kuten esimerkiksi tuen takaisinmaksua useassa erässä tai sen muuttamista markkinaehtoiseksi lainaksi, hän ei voinut esittää komission päätökseen minkäänlaista muutosta.

7. Komissio nosti 30.3.1987 asiassa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, joka 2.2.1989 antamassaan tuomiossa (jäljempänä asia Alcan I) [2] ilmoitti, että Saksa oli jättänyt perustamissopimuksen mukaiset velvollisuutensa täyttämättä, kun se ei ollut noudattanut komission päätöstä.

8. Sittemmin osavaltio peruutti 26.9.1989 tekemällään päätöksellä tukipäätöksensä ja vaati 8 000 000 DEM:n suuruisen summan maksettavaksi takaisin. Alcan nosti kanteen Verwaltungsgerichtissä, joka kumosi osavaltion päätöksen tuen peruuttamisesta sillä perusteella, että päätöksellä rikottiin osavaltion *Verwaltungsverfahrensgesetz*in (hallintomenettelylaki) 48 §:n 4 momenttia [3]. Kyseisessä säännöksessä asetetaan hallintotoimien peruuttamiselle määräaika, joka on yksi vuosi siitä, kun viranomainen on saanut tietää peruuttamiseen oikeuttavista seikoista.

9. Valitettuaan turhaan Oberverwaltungsgerichtiin osavaltio vetosi Bundesverwaltungsgerichtiin, joka on esittänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön. Viimeksi mainittu pysytti voimassa alempien tuomioistuinten päätökset siitä, että 48 §:n 4 momenttia oli rikottu, ja katsoi, että vuoden määräaika alkoi kulua viimeistään heinäkuussa 1986 päivänä, jolloin osavaltiolle ilmoitettiin 27.6.1986 päivätystä komission toimivaltaisen jäsenen kirjeestä. Bundesverwaltungsgerichtin mukaan peruuttamispäätös saattaa myös olla Saksan lain vastainen kahdesta muusta syystä. Ensinnäkin on todennäköistä, että osavaltio on käyttänyt *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 1 momenttiin perustuvaa harkintavaltaansa tuen peruuttamisessa siten, että vilpittömän mielen suojan periaatetta on loukattu, koska juuri osavaltio oli pääasiassa vastuussa tukipäätösten lainvastaisuudesta. Tässä yhteydessä Bundesverwaltungsgericht mainitsee

1 — EYVL 1986 L 72, s. 30.

2 — Asia 94/87, komissio v. Saksa, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 175).

3 — Huomautettakoon, että Rheinland-Pfalzin osavaltio soveltaa *Bundesverwaltungsverfahrensgesetz*iä myös osavaltion toimivaltaan kuuluviin asioihin: ks. Kopp, Ferdinand: Verwaltungsverfahrensgesetz, 6. painos, C. H. Beck, s. 17.

Alcanin väitteen siitä, että osavaltio oli täysin tietoinen jo maaliskuussa 1983 tuen lainmukaisuuden kyseenalaisuudesta eikä ilmoittanut siitä Alcanille, jottei tämä saisi syytä olla jatkamatta tehtaan toimintaa; osavaltio ei kiellä jättäneensä ilmoittamatta Alcanille komission 8.3.1983 päivätystä teleksistä, jossa vaadittiin, ettei tukea makseta. Toiseksi Bundesverwaltungsgerichtin mielestä Alcan voi ehkä turvautua *Bürgerliches Gesetzbuch*in (Saksan siviililakikirja) 81 §:n 3 momenttiin (jota sovelletaan *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentin perusteella), jonka mukaan takaisinmaksuvelvollisuutta ei ole, jos lainvastaisesta hallinnollisesta toimenpiteestä johtuvaa etua ei enää ole. Alcan väittää, että esillä olevassa asiassa on kyseessä juuri tällainen tilanne, koska se on sittemmin sulkenut kyseisen tehtaan lisätappioiden takia. Näyttää kuitenkin siltä, että *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentin seitsemännen virkkeen perusteella Alcan ei voi vedota tähän, jos se tiesi seikoista, jotka tekivät tukipäätöksen lainvastaiseksi tai jos sen tietämättömyys niistä johtui törkeästä huolimattomuudesta.

10. Bundesverwaltungsgericht kysyy, voiko yhteisön oikeus kuitenkin edellyttää tuen takaisinmaksua, ja pyytää sen vuoksi tuomioistuimelta ratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko toimivaltaisen viranomaisen sen periaatteen nojalla, jonka mukaan kansallista oikeutta on sovellettava 'sillä tavoin, ettei käytännössä tehdä mahdottomaksi yhteisön oikeuden edellyttämää takaisinperimistä ja että yhteisön etu otetaan täysin huomioon', peruutettava komission lainvoimaisen palauttamispäätöksen mukaisesti asianomainen tukipäätös, vaikka viranomainen on antanut kansallisessa lainsäädännössä oikeusvarmuussyistä tätä varten säädetyn määräajan umpeutua?

2) Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä,

onko toimivaltaisen viranomaisen edellä mainitun periaatteen nojalla peruutettava komission lainvoimaisen palauttamispäätöksen mukaisesti asianomainen tukipäätös, vaikka toimivaltainen viranomainen on siinä määrin vastuussa päätöksen lainvastaisuudesta, että sen peruuttaminen on tuensaajan kannalta hänen vilpittömän mielen suojansa vastaista?

3) Mikäli ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi,

onko toimivaltaisen viranomaisen edellä mainitun periaatteen nojalla vaadittava komission lainvoimaisen palauttamis-

päätöksen mukaisesti tuen takaisinmaksamista, vaikka se ei ole kansallisen oikeuden mukaan mahdollista silloin, kun etu on menetetty eikä tuensaaja ole vilpillisessä mielessä?"

11. Ainoastaan Alcan pyytää kysymyksiin kieltävää vastausta. Osavaltio, Ranskan, Saksan ja Itävallan hallitukset ja komissio ehdottavat, että yhteisöjen tuomioistuimen tulisi vastata myöntävästi kaikkiin kolmeen kysymykseen.

Asiaa koskevat yhteisön säännökset ja määräykset ja oikeuskäytäntö

12. Ennen näiden kysymysten käsittelyä lienee hyödyllistä mainita muutamia tällä alalla sovellettavia perusperiaatteita. Perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä jäsenvaltio velvoitetaan antamaan komissiolle tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio alustavan tutkimuksen perusteella toteaa, että suunnitelma ei sovellu yhteismarkkinoille, sen täytyy 93 artiklan 3 kohdan toisen virkkeen mukaan aloittaa viipymättä 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu kontradiktorinen tutkintamenettely. Edelleen 93 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä kielletään toteuttamasta toimenpiteitä, ennen kuin 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely on saatu päätökseen. Toimenpiteet sellaisen tuen myöntämiseksi, jolla rikotaan kyseisessä määräyksessä asetettua kieltoa, ovat lainvastaisia; komission lopullisesta päätöksestä, jolla todetaan, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille, ei myöskään seuraa, että tällaiset toimenpiteet tulisivat jälkikäteen lailliksi. [4]

13. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että lainvastaisen tuen johdonmukainen seuraamus on tuen takaisinperiminen. [5] Takaisinperimisen tarkoituksena on palauttaa tilanne entiselleen; maksamalla tuen takaisin tuensaaja menettää markkinoilla kilpailijoihinsa nähden saamansa edun ja tuen maksamista edeltänyt tilanne katsotaan saatetuksi jälleen voimaan. [6] Jos komissio saatuaan 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn päätökseen pitää tukea yhteismarkkinoille soveltumattomana, se yleensä määrää kyseisen jäsenvaltion perimään tuen takaisin. Jäsenvaltio on velvollinen noudattamaan tällaista päätöstä, ellei se ole täysin mahdotonta. Tuensaajan taloudelliset vaikeudet eivät tee palauttamista täysin mahdottomaksi; jäsenvaltion täytyy tarvittaessa osakkeenomistajan tai velkojan ominaisuudessa takaisinmaksun varmistaakseen vaatia tuensaajaa kohtaan aloitettavaksi sen omaisuuden realisointiin tähtäävä menettely. [7]

4 — Ks. asia C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5505, 16 kohta).

5 — Ks. esim. asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, 66 kohta).

6 — Ks. esim. asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995 (Kok. 1995, s. I-699).

7 — Asia 52/84, komissio v. Belgia, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, 14 kohta).

14. Vaikka komissio voi lopullista päätöstä odottaessaan tehdä väliaikaisen päätöksen ja määrätä tuen maksamisen keskeytettäväksi (ja tarpeen tullen saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kiireellisenä ilman oikeudenkäyntiä edeltävää menettelyä), se ei voi määrätä tukea maksettavaksi takaisin pelkästään sillä perusteella, että perustamissopimuksen 93 artiklan 2 ja 3 kohtaa ei ole noudatettu; ennen takaisinperimispäätöstä sen on tehtävä päätös siitä, että tuki on yhteismarkkinoille soveltumaton. [8] Koska 93 artiklan 3 kohtaa rikkovat toimenpiteet tuen myöntämiseksi ovat lainvastaisia, tuensaajan kilpailijat voivat kuitenkin vapaasti nostaa kanteen kansallisessa tuomioistuimessa tuen perimiseksi takaisin. Kansallisten tuomioistuinten on suojattava yksilöiden oikeuksia komission lopullista päätöstä odotettaessa. Kansallinen tuomioistuin ei voi tehdä päätöstä siitä, onko tuki yhteismarkkinoille soveltuva vai ei; tällainen päätösvalta on ainoastaan komissiolla. Jos kansallinen tuomioistuin kuitenkin päätyy siihen, että jäsenvaltio on myöntänyt perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrättyä kieltoa rikkovaa tukea, sen on kuitenkin periaatteessa määrättävä tuki perittäväksi takaisin. [9]

15. Joko komission tai kilpailijan aloitteesta tehty lainvastaisen valtion tuen takaisinperiminen tapahtuu kansallisen lain asiaa koskevien menettelysäännösten mukaan, joita on kuitenkin sovellettava niin, ettei yhteisön oikeuden edellyttämä takaisinperiminen tule käytännössä mahdottomaksi. [10] Tämä lähestymistapa on sopusoinnussa sen useissa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisemissa asioissa [11] esitetyn yleisperiaatteen kanssa, että yhteisön säännösten puuttuessa kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä määritellään prosessisäännöt, joiden tarkoituksena on varmistaa niiden oikeuksien suoja, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen perusteella, edellyttäen että nämä säännöt eivät ole epäedullisempia kuin vastaavia kansallisia vaatimuksia koskevat säännöt ja ettei niitä laadita niin, että ne tekevät käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi yhteisön oikeudessa annettujen oikeuksien toteuttamisen.

16. Asiassa Deutsche Milchkontor ym. [12] yhteisöjen tuomioistuin tunnusti, että luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet, joita *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 § käsittelee, ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä, eikä niitä voida sen vuoksi käsittää tämän oikeusjärjestyksen vastaisiksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, ettei "yhteisön oikeus estä sitä, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että harkittaessa aiheettomasti maksetun tuen takaisinperimisestä luopumista huomioon voidaan ottaa

8 — Ks. asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (ns. Boussac-tuomio, Kok. 1990, s. I-307, erityisesti 19—22 kohta). Ks. kuitenkin asiassa C-42/93, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4175), antamani ratkaisuehdotuksen 37—39 kohta.

9 — Ks. viimeksi asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 67 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

10 — Ks. alaviitteessä 5 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 61 kohta ja asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, I-3437, 12 kohta, jäljempänä asia BUG-Alutechnik).

11 — Ks. asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989, 5 kohta); asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043, 13 kohta); asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3595, 12 kohta); asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269, 16 kohta); yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Frankovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, 43 kohta); asia C-338/91, Steenhorst-Neerings, tuomio 27.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5475, 15 kohta); asia C-410/92, Johnson, tuomio 6.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5483, 21 kohta); asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, 12 kohta) ja yhdistetyt asiat C-430/93 ja C-431/93, Van Schijndel ja Van Veen, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4705, 17 kohta).

12 — Yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, 30 kohta).

seuraavankaltaisia perusteita: luottamuksensuoja, perusteettoman edun menettäminen, määräajan päättyminen tai se, että hallintoelimet ovat kyseisen tuen myöntäessään joko tienneet myöntävänsä sen virheellisin perustein tai jos ne eivät ole sitä tienneet, tietämättömyys on johtunut törkeästä huolimattomuudesta. Yhteisön oikeudessa edellytetään kuitenkin, että kansallisessa lainsäädännössä tältä osin säädetyt edellytykset ovat samat kuin puhtaasti kansallisen taloudellisen tuen takaisinperintää koskevat edellytykset ja että yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon". [13]

17. On kuitenkin tärkeää huomata, että asia Deutsche Milchkontor ym. ei koskenut valtion tukea vaan rasvattoman maitojauheen jalostusta koskevien yhteisön säännösten perusteella aiheettomasti maksettuja summia. Yhteisöjen tuomioistuin osoitti merkkejä tiukemmasta lähestymistavasta suhteessa lainvastaiseen valtion tukeen asiassa Alcan I antamassaan tuomiossa, jossa se korosti, että "kansallisen lain asiaa koskevia säännöksiä on sovellettava niin, että —— yhteisön etu otetaan täysimääräisesti huomioon, kun sovelletaan säännöksiä, jotka edellyttävät, että asiaan liittyviä intressejä verrataan toisiinsa, ennen kuin virheellinen hallintotoimi peruutetaan; tällainen on esimerkiksi säännös, johon Saksan hallitus vetosi". [14] Kyseinen säännös oli *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentti, jonka ensimmäisessä virkkeessä kielletään sellaisen päätöksen peruuttaminen, jolla on myönnetty taloudellista etua, jos edun saaja on luottanut päätöksen lainmukaisuuteen ja hänen luottamuksensa verrattuna yleiseen etuun, joka vaatisi, että tuki perittäisiin takaisin, on sen kaltainen, että se ansaitsee tulla suojatuksi. Huomautettakoon, että tässä ennakkoratkaisupyynnössä Bundesverwaltungsgericht toteaa lopuksi, ettei Alcan voi nojautua kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun luottamuksensuojan periaatteeseen, koska yhteisön etu on ensisijainen kaikkiin Alcanin mahdollisiin odotuksiin nähden; sen vuoksi kansallinen tuomioistuin ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä tästä asiasta.

18. Asiassa BUG-Alutechnik [15] yhteisöjen tuomioistuin tuli siihen tulokseen, että asiassa Deutsche Milchkontor ym. vahvistettuja periaatteita voidaan soveltaa myös lainvastaisesti maksettuun valtion tukeen, mutta lisäsi seuraavan rajoituksen:

"On kuitenkin huomautettava, että kun otetaan huomioon komission perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla harjoittaman valtion tukien valvonnan pakottavuus, valtion tukea saaneet yritykset eivät periaatteessa voi perustellusti luottaa siihen, että tuki on lainmukaista, jos sitä ei ole myönnetty kyseisen artiklan mukaisesti. Huolellisen taloudellisen toimijan on yleensä mahdollista varmistua siitä, että kyseistä menettelyä on noudatettu.

13 — Alaviitteessä 12 mainitun tuomion 33 kohta.

14 — Alaviitteessä 2 mainitun tuomion 12 kohta.

15 — Alaviitteessä 10 mainitun tuomion 14, 15 ja 16 kohta.

Tältä osin on huomautettava, että *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistussa tiedoksiannossa komissio on ilmoittanut mahdollisille valtion tuen saajille lainvastaisesti myönnettyihin tukiin liittyvästä takaisinmaksuriskistä. [16]

On totta, että lainvastaisesti myönnetyn tuen saajalle jää mahdollisuus vedota poikkeuksellisiin seikkoihin, joiden perusteella se oli saattanut perustellusti olettaa tuen olevan lainmukainen, ja sen vuoksi kieltäytyä tuen takaisinmaksamisesta. Jos tällainen asia tuodaan kansalliseen tuomioistuimeen, on kyseisen tuomioistuimen tehtävä arvioida näitä seikkoja pyydettyään tarvittaessa yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua tulkinnasta."

19. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti lisäksi, että "säännöstä, jossa säädetään määräaika hallintotoimen peruuttamiselle, on sovellettava, kuten kaikkia asiaan liittyviä kansallisen lain säännöksiä, siten, että yhteisön oikeuden edellyttämä takaisinperiminen ei tule käytännössä mahdottomaksi ja että yhteisön edut otetaan täysimääräisesti huomioon". [17]

Kysymysten arviointi

20. Tässä oikeudenkäynnissä Alcan on esittänyt, että yhteisöjen tuomioistuin tutki asioissa Alcan I ja BUG-Alutechnic ainoastaan säännöksiä rikkoneen jäsenvaltion velvoitteita — tuomioissa ei sanota mitään tuensaajan oikeuksista. Minä en ole samaa mieltä. Asiassa BUG-Alutechnic yhteisöjen tuomioistuin teki selväksi, että kansallisten tuomioistuimien käsiteltäväksi saatetuissa takaisinperimistä koskevissa oikeudenkäynneissä tuensaaja voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen ainoastaan, jos se oli perustellusti olettanut tuen olleen lainmukainen; periaatteessa tällainen väite oli mahdollinen ainoastaan, jos perustamissopimuksessa tarkoitettua menettelyä oli noudatettu. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin näytti tekevän eron säännöksiä rikkoneen jäsenvaltion ja tuensaajan välille päättäessään, että jäsenvaltiot eivät voineet vedota saajien luottamuksensuojaan perustellakseen sitä, miksi jäsenvaltio ei ollut "ryhtynyt tarpeellisiin toimiin pannakseen täytäntöön komission päätöksen, jossa tuki on määrätty perittäväksi takaisin"; yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että jos jäsenvaltio voisi niin tehdä, "se merkitsisi perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan mitätöintiä, koska kansalliset viranomaiset voisivat silloin vedota omaan lainvastaiseen käytäntöönsä ja tehdä perustamissopimuksen mukaiset komission päätökset tehottomiksi". [18] Tuomion perusteella ei voida kuitenkaan tehdä sitä johtopäätöstä, että huolimatta jäsenvaltioiden velvollisuudesta periä takaisin lainvastainen tuki kansallisten takaisinperimistä estävien määräysten soveltamista ei mitenkään rajoiteta. Olisi

16 — EYVL 1983 C 318, s. 3.

17 — Alaviitteessä 10 mainitun tuomion 19 kohta. Ks. myös julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

18 — Alaviitteessä 10 mainitun tuomion 17 kohta.

hyödytöntä määrätä jäsenvaltioille ehdoton velvollisuus periä takaisin lainvastainen tuki, jos kansallisia säännöksiä saisi samalla soveltaa vapaasti. Jäsenvaltion velvollisuus periä takaisin lainvastainen tuki ja tuensaajan oikeudet ovat yksinkertaisesti saman mitalin kaksi puolta.

21. Ennen kuin käsittelen kansallisen tuomioistuimen kysymysten esiin nostamia yksityiskohtaisia seikkoja, selvitän alustavasti kahta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevää asiaa. Ensinnäkin Bundesverwaltungsgericht näyttää olettavan, että silloin, kun tuen myöntämiseen liittyvät toimenpiteet toteutettiin, niiden lainmukaisuus oli ainoastaan kyseenalainen; niiden lainvastaisuus varmistui vasta, kun komissio teki lopullisen päätöksensä tai kun osavaltio sai komission toimivaltaiselta jäseneltä 27.6.1986 päivätyn kirjeen, jossa tämä kieltäytyi esittämästä päätökseen minkäänlaista muutosta. Tällainen analyysi perustuu kuitenkin virheelliseen yhteisön säännöstön tulkintaan. On totta, että ennen komission lopullista päätöstä oli epäselvää, päättääkö se tuen olevan yhteismarkkinoille soveltumaton, ja jos päättää, olisiko se poikkeuksellisesti voinut olla määräämättä sitä perittäväksi takaisin. On kuitenkin selvää, että tuki maksettiin vastoin perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä olevaa kieltoa. Kuten edellä (3 ja 4 kohdassa) mainitsin, tuen ensimmäinen erä maksettiin, ennen kuin tuesta ilmoitettiin komissiolle, ja toinen pian sen jälkeen, kun komissio oli tehnyt väliaikaisen päätöksen, jossa vaadittiin tuen maksamisen keskeyttämistä, ja aloittanut perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kontradiktorisen tutkintamenettelyn. On totta, että komissio ylitti kahdella viikolla kuukauden määräajan, jonka se oli itselleen asettanut alustavan tutkimuksen tekemiseksi. Jos komissio ei ilmoita kantaansa sen jälkeen, kun tuesta on sille ilmoitettu, jäsenvaltion täytyy kuitenkin ennen tukisuunnitelman täytäntöönpanoa ilmoittaa siitä komissiolle. [19] Esillä olevassa asiassa komissio aloitti kontradiktorisen tutkintamenettelyn ja teki väliaikaisen päätöksen, jossa kiellettiin tuen maksaminen, välittömästi saatuaan liittotasavallan hallitukselta ilmoituksen osavaltion aikomuksesta maksaa tuki. Vaikka liittotasavallan hallitus ilmoitti osavaltiolle komission väliaikaisesta päätöksestä, osavaltio maksoi loput tuesta. Sen vuoksi tuen myöntäminen oli selvästi lainvastaista; sen lainvastaisuus ei myöskään olisi muuttunut, vaikka komissio olisi myöhemmin päättänyt, että tuki oli yhteismarkkinoille soveltuva. [20]

22. Toiseksi, kuten olen jo selittänyt, Bundesverwaltungsgericht ei ole esittänyt kysymystä luottamuksensuojan periaatteen mahdollisesta soveltamisesta. Asiassa BUG-Alutechnik annetun tuomion perusteella on selvää, että koska perustamissopimuksessa tarkoitettua menettelyä ei noudatettu, Alcan ei periaatteessa voinut luottaa siihen, että tuen myöntäminen oli lainmukaista; huolellisen taloudellisen toimijan voi edellyttää varmistavan, onko perustamissopimuksessa

19 — Asia 120/73, Lorenz, tuomio 11.12.1973 (Kok. 1973, s. 1471, 4 kohta).

20 — Ks. alaviitteessä 4 mainittu asia Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon.

tarkoitettua menettelyä noudatettu. Seuraavaksi tarkastelen sitä, voidaanko luottamuksensuojan periaatetta kuitenkin soveltaa, koska yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että voi olla poikkeuksellisia olosuhteita, joissa tuen takaisinperiminen estyy, vaikka sen myöntämisellä on rikottu perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan viimeistä virkettä.

Verwaltungsverfahrensgesetzin 48 §:n 4 momentissa säädetty yhden vuoden määräaika

25. Alcan esittää, että täytyy olla olemassa jonkinlainen määräaika, joka rajoittaa Alcanin velvollisuutta maksaa tuki takaisin; monissa oikeusjärjestyksissä on säädetty määräaika jopa vakavien rikosten syytteeseenpanon osalta.

23. Bundesverwaltungsgerichtin kysymykset koskevat erityisesti seuraavia kolmea saksalaista sääntöä: a) hallintotoimien peruuttamista koskevaa yhden vuoden määräaikaa; b) vilpittömän mielen suojan periaatetta, jota viranomaisen on kunnioitettava silloin, kun se käyttää harkintavaltaansa lainvastaista päätöstä peruuttaessaan; ja c) sääntöä, joka estää tuen takaisinperimisen, jos saaja on menettänyt edun. Alcanin mukaan tällaiset useissa oikeusjärjestyksissä olevat säännöt palvelevat oikeusvarmuuden, aineellisen oikeellisuuden ja suhteellisuusperiaatteen kaltaisia intressejä.

26. Minusta näyttää kuitenkin siltä, että valtion maksamaan tukeen sovellettuna *Verwaltungsverfahrensgesetzin* 48 §:ssä säädetyt määräajat tuovat mukanaan ongelmia. Säännöksessä oletetaan selkeästi, että viranomaisen edut ovat vastakkaisia yksityisten etuihin verrattuna. Kun viranomainen on saanut selville, että taloudellista etuutta koskeva päätös on lainvastainen, se pyrkii yleensä perimään maksetut summat takaisin mahdollisimman nopeasti, kun taas yksityinen pyrkii pitämään etuuden. Jos valtion viranomainen tietoisesti rikkoo yhteisön oikeutta myöntämällä tukea, kyseinen oletus ei päde. Viranomaisella ja yksityisellä on tällöin yhteinen etu. Takaisinmaksamista vaativa viranomainen on sama, joka on tietoisesti rikkonut yhteisön oikeutta. Jos se ei ole äkillisesti muuttanut politiikkaansa, se pyrkii varmistamaan, että edun saaja saa pitää yhteisön oikeuden vastaisen etuuden. Sen vuoksi ei yleensä ole viranomaisen edun mukaista noudattaa peruuttamismenettelyn aloittamista koskevaa määräaikaa.

24. Väitteen totuudenmukaisuutta ei ole epäileminen. Kuten jo mainitsin, yhteisöjen tuomioistuin on todellakin yleensä kunnioittanut rajoja, jotka yhteisöjen jäsenvaltiot ovat tällaisin perustein asettaneet tuomioistuinprosessin aloittamiselle. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin vaatinut, että kansallisten sääntöjen soveltamisella ei saa tehdä yhteisön oikeuden soveltamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Kuten seuraavasta käy ilmi, valtion tuen osalta tuen takaisinperimistä rajoittavien kansallisten sääntöjen soveltaminen on hyvä selvittää erityisen huolellisesti.

27. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valtion tuen saajat eivät voisi luottaa oikeusvarmuuteen. Toinen valtion tukea koskevien menettelyjen tyypillinen piirre on se, että perustamissopimuksen mukaan komission vastuulla on tutkia, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille, ja jos se ei sovellu, vaatia tukia maksettavaksi takaisin. Kansallisten viranomaisten tehtävä on pelkästään panna komission päätökset täytäntöön. Kuten komissio huomauttaa, oikeudellinen tilanne tulee selväksi hetkellä, jolloin komissio antaa lopullisen päätöksen, tai viimeistään silloin, kun perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu päätöstä koskevan kanteen vireillepanoaika kuluu umpeen.

28. Saattaa tietenkin olla olosuhteita, joissa 93 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen vastaisen jo maksetun tuen takaisinperimisen estää komission lopullisen päätöksen tekemisen kohtuuton viipyminen. Asiassa RSV vastaan komissio [21] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisen asian olosuhteissa 26 kuukauden viivytys komission lopullisen päätöksen tekemisessä johti siihen, että ilman komissiolle annettua etukäteisilmoitusta myönnetyn tuen saaja saattoi vedota perusteltuun luottamukseensa, joka esti komissiota määräämästä Alankomaiden viranomaisia perimään tukea takaisin.

29. Kyseisessä tapauksessa useat poikkeukselliset olosuhteet näyttävät kuitenkin vaikuttaneen yhteisöjen tuomioistuimen kantaan. Kyseinen tuki koski alaa, joka oli saanut tukea Alankomaiden viranomaisilta jo useita vuosia ja jolle oli tulossa lisäkuluja sellaisen toiminnan takia, johon se oli aiemmin saanut komission luvalla tukea. Komissiolla ei ollut hyvää syytä viivyttää päätöstä, koska se tunsi tilanteen tarkkaan, ja syyt, joiden vuoksi aikaisemman tuen kattamat kulut nousivat, eivät edellyttäneet perusteellisia tutkimuksia.

30. Nyt esillä olevan asian olosuhteet eivät näytä olevan samanlaiset. Ei ole myöskään esitetty, että komission lopullinen päätös, jonka se teki hiukan yli kaksi vuotta alustavan tutkimuksen jälkeen, olisi viivästynyt kohtuuttomasti, kun otetaan huomioon esillä olevan asian olosuhteet.

31. Edellä 26 kohdassa esitetyistä syistä en ole sitä mieltä, että takaisinperintä voidaan estää luottamuksensuojan tai oikeusvarmuuden periaatteen perusteella sen johdosta, että kansalliset viranomaiset olisivat viivytelleet komission lopullisen päätöksen noudattamisessa; jos näin olisi, yhteisön säännöillä ei olisi vaikutusta.

32. Sen vuoksi päädyn siihen, että esillä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa yhteisön oikeus estää soveltamasta *Verwaltungsver-*

21 — Asia 223/85, RSV v. komissio, tuomio 24.11.1987 (Kok. 1987, s. 4617).

*fahrensgesetz*in 48 §:n 4 momentissa säädettyä hallinnollisten toimenpiteiden peruuttamista koskevaa yhden vuoden määräaikaa.

Vilpittömän mielen suoja

33. Esillä olevan asian kaltaisissa tapauksissa ei näytä myöskään olevan mahdollista soveltaa vilpittömän mielen suojan periaatetta. *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 1 momentin mukaan osavaltiolla oli harkintavalta päättää lainvastaisten tukipäätösten peruuttamisesta. Bundesverwaltungsgericht tekee sen johtopäätöksen, että kyseistä harkintavaltaa käyttäessään osavaltio rikkoi vilpittömän mielen suojan periaatetta peruuttaessaan päätöksen, koska se ei ollut ilmoittanut tuensaajalle, että tuen lainmukaisuus oli kyseenalainen. Kuitenkin on niin, kuten olen jo maininnut, että perustamissopimuksen mukaan nimenomaan komissio päättää lainvastaisten valtion tukien takaisinperimisestä. Kansallisilla viranomaisilla on velvollisuus panna päätös täytäntöön, eikä niillä ole harkintavaltaa tukipäätösten peruuttamisessa. Tuensaaja voi tietysti saattaa komission harkinnan tuen takaisinperimisestä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi perustamissopimuksessa säädetyssä määräajassa.

34. Vilpittömän mielen suojan periaatetta ei voida soveltaa edes siinä tapauksessa, että osavaltiolla olisi tällainen harkintavalta. Kuten jo mainitsin, myöntäessään tukea noudattamatta perustamissopimuksessa vahvistettua menettelyä osavaltio rikkoi 93 artiklan 3 kohdan viimeistä virkettä. Tukipäätökset eivät sen vuoksi olleet, kuten Bundesverwaltungsgericht esittää, pelkästään lainmukaisuudeltaan kyseenalaisia — ne olivat selvästi alusta lähtien lainvastaisia. Jos olisi hyväksyttyä, että vilpittömän mielen suojan perusteella määräytyisi, voidaanko päätös peruuttaa, on vaikea kuvitella, kuinka viranomainen voisi missään tilanteessa peruuttaa päätöksen, jonka se jo päätöksentekohetkellä tiesi — tai jonka sen voi olettaa tienneen — olevan lainvastainen. Lisäksi jopa sen käsityksen mukaan, joka Bundesverwaltungsgerichtillä on vilpittömän mielen suojan periaatteen soveltamisesta esillä olevaan asiaan, viranomainen voisi helposti varmistaa vilpittömän mielen suojan periaatteen perusteella, että mitään tukipäätöstä ei voitaisi riitauttaa — riittäisi, että tuensaajalta salattaisiin tuen lainvastaisuus. Kummassakin tapauksessa periaate tekisi tyhjäksi yhteisön sääntöjen soveltamisen valtion tukiin.

Edun menettäminen

35. Lopuksi käsittelen *Bürgerliches Gesetzbuch*in 818 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan tuen takaisinperiminen ei ole enää mahdollista, jos etu on menetetty (Wegfall der Bereicherung). Jotta voitaisiin ratkaista, onko näin, täytyy ratkaista "näyttääkö velallisen kokonaisvarallisuus kaikkien asiaan

vaikuttavien seikkojen valossa yhä ylijäämää, joka vastaa täysin tai osaksi saadun edun arvoa". [22]

36. *Verwaltungsverfahrensgesetz*in mukaan sääntöä voidaan tietyin edellytyksin soveltaa hallintomenettelyssä. *Verwaltungsverfahrensgesetz*in 48 §:n 2 momentin seitsemännen virkkeen mukaan edun saaja ei voi vedota *Bürgerliches Gesetzbuch*in 818 §:n 3 momenttiin, jos hän on tiennyt olosuhteista, jotka tekivät tukipäätöksestä lainvastaisen tai jos hänen tietämättömyytensä on johtunut törkeästä huolimattomuudesta (grobe Fahrlässigkeit). Jos sääntöä sovellettaisiin esillä olevaan asiaan, kansallinen tuomioistuin saattaisi joutua harkitsemaan, voiko törkeänä huolimattomuutena pitää sitä, ettei Alcan varmistanut, oliko perustamissopimuksen 93 artiklan 2 ja 3 kohtaa noudatettu.

37. Minulla on kuitenkin perustavammanlaatuisia syitä vastustaa *Bürgerliches Gesetzbuch*in 818 §:n 3 momentin kaltaisten säännösten soveltamista valtion tuen takaisinperimiseen. Minusta vaikuttaa, että — jopa sovellettuna yhtenäisesti yhteisön oikeuden yhtenä periaatteena — tällainen säännös olisi ristiriidassa niiden päämäärien kanssa, joita valtion tukea koskevilla yhteisön säännöksillä ja määräyksillä on kilpailun vääristymisen estämiseksi yhteismarkkinoilla. Tuen myöntäminen yritykselle, joka jatkaa toimintaansa ainoastaan väliaikaisesti, voi selvästi vaikuttaa kilpailuedellytyksiin. Yhteisön säännösten tavoitteen saavuttaminen estyisi selvästi, jos kansalliset viranomaiset voisivat tällaisissa olosuhteissa myöntää tukea, jota ei todennäköisesti voitaisi periä takaisin.

38. Jos asiaa katsotaan tuensaajan näkökulmasta, on joka tapauksessa liiallista yksinkertaistamista esittää, että tuen tuoma etu olisi menetetty, jos etu ei näy saajan senhetkisessä taseessa. Tämä pätee silloinkin, kun — kuten esillä olevassa asiassa väitetään asianlaidan olevan — tuensaaja on saatu pitämään tehdas toiminnassa pidempään, kuin se oli aikonut, ja se on sen vuoksi kärsinyt lisätappioita. Tuensaaja saattaa kuitenkin saada huomattavaa etua pitkällä tähtäimellä tehtaan väliaikaisesta toiminnassa pitämisestä markkina-aseman säilyttämisen, maineensa, liikearvonsa ja tärkeimmän henkilökuntansa säilyttämisen muodossa — etuja, jotka ovat peräisin tuen aikaansaamasta kilpailun vääristymisestä.

39. Yllä selostettu näkemys on yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamien tuen takaisinperimistä koskevien periaatteiden mukainen. Myönnetyn tuen määrää vastaavan summan ja tarvittaessa myös sen korkojen takaisinperimisen katsotaan poistavan tuensaajan saaman kilpailuedun ja palauttavan entiselleen aikaisemmin vallinneen tilanteen. Muunlaista sääntöä olisi vaikea soveltaa, ja jos takaisin perittäisiin tukea pienempi summa, se vaarantaisi perustamissopimuksen päämäärien saavuttamisen.

22 — Ks. Lieb 1986: Münchener Kommentar zum Bürgerliches Gesetzbuch, 2. painos, 818 kappale, 70 kohta.

40. Mielestäni vaikuttaa siltä, että valtion tukien osalta on otettava huomioon tiettyjä erityisiä seikkoja, jotka sulkevat pois edun menettämistä koskevan säännön soveltamisen. Asiaa voi tarkemmin valaista Bundesverwaltungsgerichtin tuomio [23], joka annettiin sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin oli antanut tuomion asiassa Deutsche Milchkontor ym., jossa yhteisöjen tuomioistuin oli katsonut, että yhteisön oikeus ei estänyt kyseisen säännön soveltamista asiassa vallinneissa olosuhteissa. Bundesverwaltungsgericht hyväksyi pääasian kantajan esittämän väitteen, jonka mukaan rasvattoman maitojauheen yhteisön tuki ei enää antanut kantajalle etua, koska se oli siirtänyt tuen edelleen asiakkailleen näille lähettämissään laskuissa. Mielestäni näyttää siltä, että yhteisöjen tuomioistuin aivan oikein jätti asian päätettäväksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti, koska mikään erittäin tärkeä yhteisön etu ei oikeuttanut puuttumaan kyseisen jäsenvaltion prosessiautonomiaan. Jos samanlainen tilanne sen sijaan syntyisi valtion tuen kohdalla, perustamissopimuksen päämäärien saavuttaminen vaarantuisi, jos tuensaaja voisi välttyä takaisinperimiseltä sen vuoksi, että hän oli siirtänyt tuen edelleen asiakkailleen hintojaan laskemalla. Sellaisissa olosuhteissa hän saisi seuraamuksitta merkittävän kilpailuedun.

41. Tämän vuoksi olen tullut siihen johtopäätökseen, että esillä olevan asian kaltaisissa olosuhteissa yhteisön oikeus estää *Bürgerliches Gesetzbuch*in 818 §:n 3 momentin kaltaisen säännöksen soveltamisen.

Ratkaisuehdotus

42. Edellä esitetyn perusteella katson, että Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

Yhteisön oikeus edellyttää, että kansallinen viranomainen peruuttaa tukipäätöksensä valtion tuen takaisinperimistä koskevan komission lopullisen päätöksen mukaisesti, myös silloin kun kansallisten säännösten mukaan peruuttaminen on kiellettyä, koska viranomainen on antanut kansallisessa laissa säädetyn määräajan kulua umpeen tai koska viranomainen on vastuussa päätöksen lainvastaisuudesta siinä määrin, että peruuttaminen tuntuu loukkaavan tuensaajan vilpittömän mielen suojaa, tai koska etua ei kansallisen lain mukaan enää ole.

23 — BVerwG, NJW 1992, s. 703 ja erityisesti s. 704.