Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 2020*

Muutoksenhaku – Välityslauseke – Yksityisoikeutta koskevan vuosiksi 2007–2013 perustetun erityisohjelman puitteissa tehdyt tukisopimukset – Tilintarkastuskertomukset, joissa kyseenalaistetaan tiettyjen kustannusten tukikelpoisuus – Euroopan komission päätös perusteettomasti maksettujen rahamäärien takaisinperinnästä – SEUT 299 artikla – Komission toimivalta täytäntöönpanoperusteena pidettävän päätöksen tekemiseen sopimussuhteissa – Unionin tuomioistuinten toimivalta – Tehokas oikeussuoja

Asiassa C-584/17 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 4.10.2017,

ADR Center SpA, kotipaikka Rooma (Italia), edustajinaan A. Guillerme ja T. Bontinck, avocats,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Estrada de Solà ja A. Katsimerou,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit J. Malenovský ja F. Biltgen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.2.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.11.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 ADR Center SpA (jäljempänä ADR) vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 20.7.2017 antaman tuomion ADR Center v. komissio (T-644/14, EU:T:2017:533; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ADR:n kanteen, jossa vaadittiin yhtäältä kumoamaan 27.6.2014 annettu komission päätös C(2014) 4485 final, joka koski yksityisoikeuden erityisohjelman yhteydessä tehtyjen kolmen tukisopimuksen mukaisesti ADR:lle maksetun rahoitusosuuden osittaista takaisinperintää, ja toisaalta velvoittamaan Euroopan komissio maksamaan ADR:lle kyseisten kolmen tukisopimuksen nojalla jäljellä olevana saatavana 49 172,52 euroa ja vahingonkorvausta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL 2012, L 298, s. 1; jäljempänä varainhoitoasetus) 2 artiklan b alakohdassa säädetään, että kyseisessä asetuksessa ”toimielimellä” tarkoitetaan muun muassa komissiota.

3 Varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimielin voi määrätä saamisen maksuvelvollisuuden myös muille kuin jäsenvaltioille [SEUT] 299 artiklassa tarkoitetulla täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä.

_ _”

4 Varainhoitoasetuksen 90 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Maksu suoritetaan, jos on olemassa todisteet siitä, että asianomainen toiminta on perussäädöksen säännösten tai sopimusmääräysten mukainen, yhdellä tai useammalla seuraavista tavoista:

a) maksetaan koko erääntynyt määrä;

b) suoritetaan erääntynyt määrä maksamalla
   i) ennakkomaksu, joka voidaan jakaa useaan maksuerään, valtuutussopimuksen, hankinta- tai avustussopimuksen allekirjoittamisen tai avustuspäätöksen tiedoksi antamisen jälkeen;
   ii) yksi tai useampi välimaksu korvauksena toimen osittaisesta toteuttamisesta;
   iii) loput erääntyneestä määrästä, kun toimi on toteutettu kokonaisuudessaan.

_ _”

Asian tausta

5 Asian tausta selostetaan valituksenalaisen tuomion 1–42 kohdassa. Tässä oikeudenkäynnissä ne voidaan tiivistää seuraavasti.

6 ADR on Italiaan sijoittautunut yhtiö, joka tarjoaa palveluja riitojen sovittelun alalla.

7 Komissio teki joulukuussa 2008 konsortioiden, joiden koordinoinnista ADR vastasi, kanssa kolme tukisopimusta (jäljempänä tukisopimukset), jotka liittyivät yksityisoikeutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa 25.9.2007 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1149/2007/EY (EUVL 2007, L 257, s. 16) täytäntöönpanoon.

8 Tukisopimusten I.6 kohdan mukaan, luettuna yhdessä niiden II.15.4 kohdan kanssa, koordinaattorin oli toimitettava kahden kuukauden kuluessa kyseisen toimen päättymisestä loppukertomus toimen teknisestä täytäntöönpanosta, lopullinen tilitys tosiasiallisesti tuetuista tukikelpoisista kustannuksista alustavan talousarvion rakenteen ja kuvausten mukaisesti esitettynä sekä kattava yhteenvetotilitys toimeen liittyvistä tuloista ja menoista.

9 Tukisopimusten I.9 kohdassa määrättiin, että tukiin sovellettiin itse sopimusten määräyksiä, sovellettavia unionin säännöksiä ja toissijaisesti tukia koskevaa Belgian lainsäädäntöä. Siinä täsmennettiin, että tuensaajat voivat nostaa unionin tuomioistuimissa kanteen tukisopimuksen määräysten soveltamista tai niiden täytäntöönpanoehtoja koskevista komission päätöksistä.

10 Tukisopimusten II.14.1 kohdassa täsmennettiin ne yleiset perusteet, jotka kustannusten oli täytettävä, jotta niiden voitaisiin katsoa olevan kyseisestä toimesta aiheutuneita tukikelpoisia kustannuksia.

11 Tukisopimusten II.19.5 kohdassa tuensaajille ilmoitettiin, että EY 256 artiklan (josta on tullut SEUT 299 artikla) mukaisesti komissio voi määrätä täytäntöönpanoperusteena pidettävällä päätöksellä saamisen maksuvelvollisuuden muille kuin valtioille. Tällaisesta päätöksestä voidaan nostaa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa.

12 Tukisopimusten II.20 kohta sisälsi tarkastuksia ja tilintarkastuksia koskevia yksityiskohtaisia ehtoja.

13 Lopullisten tilintarkastuskertomusten antamisen jälkeen ja niiden sisällön perusteella komissio ilmoitti ADR:lle aikovansa periä takaisin tietyt rahamäärät, jotka se oli maksanut tukisopimuksiin perustuneina ennakkomaksuina.

14 Lisäksi komissio ilmoitti kontradiktorista menettelyä noudattaen suorittamiensa tarkastusten jälkeen ADR:lle 10.6.2013 rahamäärät, jotka se oli päättänyt periä takaisin sen vuoksi, että tietyt kunkin kyseessä olevan sopimuksen osalta ilmoitetut kustannukset eivät oikeuttaneet tukeen. Komissio ilmoitti ADR:lle myös lähettävänsä sille kuukauden kuluessa veloitusilmoitukset ja ryhtyvänsä perusteettomasti maksettujen rahamäärien takaisinperintään tarvittaessa kuittaamalla tai pakkotäytäntöönpanolla.

15 ADR kiisti 9.7.2013 päivätyssä kirjeessään tarkastusten päätelmät ja väitti, että komission perintämääräykset olivat pätemättömiä, koska ne oli annettu yli kaksi vuotta tilintarkastusmenettelyn päättämisen jälkeen.

16 Komissio lähetti ADR:lle 16.10.2013 kolme veloitusilmoitusta, joista kukin koski yhtä kyseessä olevista sopimuksista ja joiden määrät olivat 62 649,47 euroa, 78 991,12 euroa ja 52 634,75 euroa. Näissä veloitusilmoituksissa täsmennettiin, että jos maksua ei suoriteta eräpäivään mennessä, perusteettomasti maksettuihin määriin lisätään viivästyskorot.

17 Lähetettyään ADR:lle muistutuskirjeet 16.12.2013 ja viralliset huomautukset 26.2.2014 komissio teki 27.6.2014 riidanalaisen päätöksen SEUT 299 artiklan ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseisellä päätöksellä komissio määräsi perittäväksi ADR:ltä tukisopimusten nojalla takaisin pääomaa 194 275,34 euroa lisättynä 3 236 euron viivästyskoroilla 30.4.2014 asti ja lisäksi 21,30 eurolla kultakin viivästyspäivältä 1.5.2014 lukien. Riidanalaisen päätöksen 4 artiklassa täsmennettiin erityisesti, että kyseinen päätös oli SEUT 299 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla täytäntöönpanokelpoinen.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

18 ADR nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 30.8.2014 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista, tukisopimusten nojalla maksamatta olevan 49 172,52 euron suuruisen jäännössaatavan maksamista sekä vahingonkorvausta sen maineelle aiheutuneeksi väitetystä vahingosta ja ajasta, jonka sen henkilöstö oli käyttänyt sen etujen puolustamiseen hallinnollisessa menettelyssä ja tuomioistuimessa.

19 Unionin yleinen tuomioistuin huomautti valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että ADR:n nostaman kanteen tutkittavaksi ottaminen jäljellä olevan saatavan maksamista koskevan vaatimuksen osalta riippuu kanteen oikeudellisesta luonteesta. Unionin yleinen tuomioistuin totesi nimittäin, että jos kanne on SEUT 263 artiklan nojalla nostettu kumoamiskanne, kyseistä vaatimusta ei voida ottaa tutkittavaksi, koska unionin tuomioistuinten ei kuulu harjoittamansa laillisuusvalvonnan yhteydessä osoittaa toimielimille määräyksiä tai toimia niiden sijasta, vaan toimielinten tehtävänä on toteuttaa kumoamiskanteen johdosta annetun tuomion täytäntöönpanotoimenpiteet.

20 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi kuitenkin valituksenalaisen tuomion 59 ja 60 kohdassa, että huolimatta siitä, että kanne perustuu nimenomaisesti SEUT 263 artiklaan, sillä voi todellisuudessa olla kaksi kohdetta, joilla pyritään paitsi riidanalaisen päätöksen kumoamiseen myös sen toteamiseen, ettei komissiolla ollut kyseistä sopimukseen perustuvaa saatavaa. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kun sopimukseen sisältyy SEUT 272 artiklassa tarkoitettu välityslauseke, se voi tarkistaa, voidaanko kanne luonnehtia osittain uudelleen. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kanteen uudelleenluonnehdinta on mahdollista vastaajana olevan toimielimen puolustautumisoikeuksia loukkaamatta, jos kantaja ei nimenomaisesti vastusta tätä ja jos kannekirjelmässä esitetään vähintäänkin yksi kyseistä sopimussuhdetta sääntelevän säännön rikkomiseen perustuva kanneperuste unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan määräysten mukaisesti.

21 Valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin luonnehti sen käsiteltäväksi saatetun kanteen osittain uudelleen sekä SEUT 263 artiklan että SEUT 272 artiklan nojalla nostetuksi kanteeksi, minkä jälkeen se totesi valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että SEUT 272 artiklassa, jossa ”annetaan unionin tuomioistuimille täysi tuomiovalta”, sallitaan, että ne – ”toisin kuin laillisuusvalvontaa suorittava tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu SEUT 263 artiklan perusteella” – voivat ratkaista välityslausekkeen nojalla kaikentyyppisiä kanteita ja siten myös vaatimuksen siitä, että unionin yleinen tuomioistuin velvoittaa komission maksamaan jäljellä olevan saatavan. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi sen vuoksi, että ADR:n vaatimus jäljellä olevan saatavan maksamisesta tukisopimusten täyttämiseksi oli otettava tutkittavaksi.

22 Sen sijaan unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa tutkimatta ADR:lle aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamista koskevan vahingonkorvausvaatimuksen, koska vaatimus ei täyttänyt yhtäkään niistä kolmesta edellytyksestä, jotka oikeuskäytännössä on asetettu unionin korvausvastuun syntymiselle sen toimielimen, elimen tai laitoksen aiheuttamasta vahingosta.

23 ADR:n nostaman kanteen asiakysymyksen arvioinnista unionin yleinen tuomioistuin muistutti aluksi valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että kun unionin tuomioistuinten ratkaistavaksi on saatettu SEUT 263 artiklan perusteella nostettu kumoamiskanne, niiden on arvioitava riitautetun toimen lainmukaisuutta suhteessa EUT-sopimukseen tai sen soveltamista koskevaan oikeussääntöön eli unionin oikeuteen nähden. Se lisäsi, että SEUT 272 artiklan perusteella nostetuissa kanteissa kantaja sitä vastoin voi moittia sopimuskumppanina olevaa toimielintä ainoastaan kyseessä olevan sopimuksen ehtojen täyttämättä jättämisestä tai sopimukseen sovellettavan lainsäädännön rikkomisesta. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli ADR:n esittämien viiden kanneperusteen luonnetta määrittääkseen, pyrittiinkö näiden kanneperusteiden tueksi esitetyillä väitteillä riitauttamaan

riidanalaisen päätöksen laillisuus SEUT 263 artiklassa tarkoitetulla tavalla vai liittyivätkö nämä väitteet sitä vastoin lähinnä sopimusoikeudelliseen oikeusriitaan ja oliko niitä näin ollen tutkittava tukisopimusten täyttämättä jättämisen tai niihin sovellettavan oikeuden rikkomisen kannalta.

24 Koska riidanalaisella päätöksellä ainoastaan saatettiin komission sopimusperusteinen saatava ADR:ltä täytäntöönpanokelpoiseksi, unionin yleinen tuomioistuin katsoi tarkoituksenmukaiseksi lausua ensin tämän saatavan olemassaolosta ja määrästä.

25 Unionin yleinen tuomioistuin tutki valituksenalaisen tuomion 91–116 kohdassa kolmannen kanneperusteen, jonka mukaan komissio oli laiminlyönyt velvollisuutensa täyttää sille tältä osin kuuluva todistustaakka.

26 Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa, että unionin taloudellisia tukia sääntelevän perusperiaatteen mukaan unioni voi tukea ainoastaan todellisia kustannuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tuen myöntämisen perusteeksi ei riitä se, että tuensaaja näyttää toteen hankkeen toteuttamisen, vaan tuensaajan on lisäksi esitettävä näyttö siitä, että sille on aiheutunut menoja kyseessä olevan tuen myöntämiselle vahvistettujen edellytysten mukaisesti, koska ainoastaan asianmukaisesti perusteltuja kustannuksia voidaan pitää tukikelpoisina. Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että velvollisuus noudattaa näitä edellytyksiä on siten yksi tuensaajan ”keskeisistä sitoumuksista” ja siten kyseisen tuen myöntämisen edellytys.

27 Todettuaan valituksenalaisen tuomion 94 kohdassa, että tämä periaate ilmeni tukisopimuksista, ja valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa, että lopulliset tilintarkastuskertomukset muodostavat näytön, joka tukee tukisopimusten täyttämistä koskevia komission vaatimuksia, unionin yleinen tuomioistuin tutki ADR:n esittämät väitteet, jotka koskivat tiettyjen menojen hylkäämistä.

28 Unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 103 kohdassa, että ADR:n velvollisuutena oli tilintarkastajien konkreettiset toteamukset saatuaan toimittaa todisteet sen osoittamiseksi, että kyseiset kustannukset täyttivät tukisopimuksissa määrätyt tuen saamisen edellytykset. Koska ADR ei toimittanut tällaisia todisteita oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä eikä unionin yleisessä tuomioistuimessa, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kolmannen kanneperusteen perusteettomana.

29 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana myös neljännen kanneperusteen, joka koski lopullisissa tilintarkastuskertomuksissa olevia väitettyjä virheitä. Se hylkäsi erityisesti valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa ADR:n esittämän väitteen, jonka mukaan tilintarkastajat ja komissio eivät olleet ottaneet huomioon suoritettujen palvelujen laatua ja saavutettuja tuloksia nojautuessaan valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa mainittuun unionin taloudellisia tukia sääntelevään perusperiaatteeseen.

30 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana myös ensimmäisen kanneperusteen, jonka mukaan tilintarkastuksessa noudatetuista säännöistä ei ollut sovittu asianosaisten kesken, ja toisen kanneperusteen, jonka mukaan lopullisia tilintarkastuskertomuksia ei annettu tiedoksi kohtuullisessa ajassa ja komissio hallinnoi kyseessä olevia toimia huonosti.

31 Viidennestä kanneperusteesta, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä, unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 192 kohdassa, että kyseisen päätöksen oikeusperustana oli SEUT 299 artikla ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohta.

32 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 195 ja 196 kohdassa, että varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohta sisältyy kyseisen asetuksen lukuun, jota sovelletaan kaikkiin unionin talousarvioon kuuluviin toimiin, mukaan lukien sopimussuhteissa toteutetut toimet, eikä yksinomaan unionin toiminnan tiettyyn alaan, mistä on osoituksena myös mainitun asetuksen 90 artikla.

33 Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä valituksenalaisen tuomion 197 ja 198 kohdassa, että oikeuskäytännön mukaan sekä SEUT 299 artiklassa että varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta tehdä täytäntöönpanoperusteena pidettävä päätös siitä huolimatta, että kyseessä oleva saatava on sopimusperusteinen.

34 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi valituksenalaisen tuomion 199–213 kohdassa, ettei tämä päätelmä ollut ristiriidassa 17.6.2010 annetun tuomion CEVA v. komissio (T-428/07 ja T-455/07, EU:T:2010:240) eikä 9.9.2015 annetun tuomion Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio (C-506/13 P, EU:C:2015:562) kanssa, joissa tuli esiin kysymys siitä, onko veloitusilmoitus SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan tällainen päätelmä ei myöskään ollut ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan kanssa, sillä kanteen osittaisen uudelleenluonnehdinnan johdosta unionin yleinen tuomioistuin tutkii saman kanteen yhteydessä sekä riidanalaisen päätöksen laillisuuden että sen, onko kyseisen päätöksen taustalla alun perin ollut komission sopimusperusteinen saatava kantajalta pätevä.

35 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi viidennen kanneperusteen perusteettomana ja hylkäsi näin ollen kanteen kokonaisuudessaan.

Menettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

36 ADR vaatii valituksessaan pääasiallisesti, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja ratkaisee asian lopullisesti hyväksymällä valittajan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät kanneperusteet

– velvoittaa komission korvaamaan asian käsittelystä unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

37 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen

– velvoittaa ADR:n korvaamaan muutoksenhausta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

38 ADR esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta, joista ensimmäinen koskee unionin yleisen tuomioistuimen tekemää oikeudellista virhettä unionin rahoitustukia sääntelevän periaatteen tulkinnassa ja toinen unionin yleisen tuomioistuimen tekemää oikeudellista virhettä SEUT 299 artiklan, varainhoitoasetuksen 79 artiklan ja perusoikeuskirjan 47 artiklan tulkinnassa.

39 Koska toisella valitusperusteella pyritään lähinnä riitauttamaan valituksenalainen tuomio siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että komissiolla on toimivalta tehdä riidanalainen päätös, tämä valitusperuste on syytä tutkia ensin.

Toinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

40 ADR väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti SEUT 299 artiklaa ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohtaa, kun se on katsonut, että näissä artikloissa annetaan komissiolle toimivalta antaa takaisinperintämääräys, joka on täytäntöönpanoperuste tukisopimusten täytäntöönpanon yhteydessä. Mainitut artiklat eivät voi olla tältä osin riittävä oikeudellinen perusta.

41 Unionin yleisen tuomioistuimen päättely, jonka mukaan varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohta on oikeudellinen perusta, jota sovelletaan kaikkiin saataviin riippumatta siitä, ovatko ne sopimukseen perustuvia vai eivät, on vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan varainhoitoa koskevia unionin asetuksia on tulkittava suppeasti (tuomio 6.5.1982, BayWa ym., 146/81, 192/81 ja 193/81, EU:C:1982:146, 10 kohta). Koska kyseisessä säännöksessä ei nimenomaisesti täsmennetä, että sitä sovelletaan sopimusta koskevissa asioissa, komissiolla ei voi olla oikeutta soveltaa sitä sopimusten yhteydessä.

42 ADR väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 196 kohdassa tekemä viittaus varainhoitoasetuksen 90 artiklaan, jossa mainitaan nimenomaisesti sopimusta koskeva asia, vahvistaa päinvastoin sen, että kaikki sopimussuhteisiin sovellettavat säännökset on nimenomaisesti yksilöity, joten mitään muita säännöksiä ei voida soveltaa tällä alalla.

43 ADR väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 200 ja 201 kohdassa omaksuma päättely, jonka perusteella täytäntöönpanoperusteena pidettävän takaisinperintämääräyksen antaminen sopimussuhteissa on sallittua, perustuu epätasapainoiseen näkemykseen komission ja tuensaajien välisistä sopimussuhteista. Tällä päättelyllä loukataan luottamuksensuojan periaatetta tuensaajien kannalta.

44 Tämä päättely on lisäksi ristiriidassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti 9.9.2015 annetun tuomion Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio (C-506/13 P, EU:C:2015:562) kanssa, jossa unionin tuomioistuin on kyseenalaistanut komission omaksuman käytännön oikeudellisen perustan ja jopa sen pätevyyden tilanteessa, jossa komissio kiertää sille sopimuskumppanina kuuluvia velvollisuuksia antamalla yksipuolisesti täytäntöönpanoperusteena pidettävän perintämääräyksen, jottei sen tarvitsisi nostaa SEUT 272 artiklan nojalla kannetta, jossa vaaditaan kyseessä olevan tuen palauttamista. ADR katsoo, että kyseisen oikeuskäytännön mukaan komission on pysyttävä tukea varten määriteltyjen oikeussääntöjen eli tässä tapauksessa sopimukseen sovellettavien oikeussääntöjen rajoissa. Näin ollen takaisinperintämääräyksen antaminen on ajateltavissa vain kahdessa tapauksessa: joko komissio on päättänyt myöntää tuen tukipäätöksellä tai komissio voi poikkeuksellisesti poiketa kyseisessä tukisopimuksessa määritellystä sopimusjärjestelystä, jos komission sopimuskumppani antaa nimenomaisen suostumuksensa ja jos kyseessä olevien rahamäärien suuruutta ei ole kiistetty – nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta tilanteesta.

45 ADR:n mukaan unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä, jonka mukaan täytäntöönpanoperusteena pidettävällä perintämääräyksellä on kiistattomasti sitovia oikeusvaikutuksia, jotka jäävät asianosaisten välisen sopimussuhteen ulkopuolelle, ei voida hyväksyä, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole myöskään selittänyt, mitkä ovat tällaisia kyseisen sopimussuhteen ulkopuolelle jääviä oikeusvaikutuksia.

46 Toiseksi ADR väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että se, että komissiolle on myönnetty toimivalta antaa sopimussuhteissa täytäntöönpanoperusteena pidettäviä takaisinperintämääräyksiä, ei ole ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa.

47 ADR väittää tässä yhteydessä, että unionin yleinen tuomioistuin tutki perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomista koskevan väitteen yksinomaan oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa koskevilta osin ottamatta kantaa kysymykseen oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Hyväksyessään komission oikeuden toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä, vaikka sen sopimuskumppani on nostanut SEUT 272 artiklaan perustuvan kanteen toimivaltaisessa tuomioistuimessa, olipa kyse unionin tuomioistuimista tai kansallisista tuomioistuimista, unionin yleinen tuomioistuin antaa komissiolle mahdollisuuden kiertää sopimuskumppanin nostama kanne. SEUT 272 artiklaan perustuvan kanteen tehokkuus heikentyy tällöin huomattavasti, ja koska täytäntöönpanokelpoisesta perintämääräyksestä nostetuilla kanteilla ei ole lykkäävää vaikutusta, tällaisella tilanteella voisi olla tuensaajille merkittäviä vahingollisia seurauksia, kuten jopa tuensaajien konkurssi tai selvitystila.

48 Komissio kiistää ADR:n toisen valitusperusteen tueksi esittämät väitteet.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Toisessa valitusperusteessaan ADR vetoaa väitteisiin, jotka perustuvat paitsi SEUT 299 artiklan ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan virheelliseen tulkintaan myös tehokkaan oikeussuojan periaatteen, sellaisena kuin se on vahvistettu perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, virheelliseen tulkintaan.

– SEUT 299 artiklan ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan tulkinta

50 SEUT 299 artiklan ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan virheellistä tulkintaa koskevan väitteen johdosta on aluksi määritettävä, onko komissiolla ollut oikeus antaa täytäntöönpanoperusteena pidettävä päätös SEUT 299 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, vaikka saatava, johon se vetosi, perustui sopimussuhteeseen.

51 Tältä osin on syytä muistuttaa, että SEUT 299 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuodon mukaan Euroopan unionin neuvoston, komission tai Euroopan keskuspankin (EKP) toimi, jossa määrätään maksuvelvollisuus muulle kuin valtiolle, on täytäntöönpanokelpoinen. Tässä määräyksessä ei näin ollen rajoiteta niiden toimien luonnetta, joilla asetetaan rahamääräinen velvoite, millään muulla tavalla kuin siten, että sitä ei sovelleta jäsenvaltioille osoitettuihin toimiin.

52 Kun lisäksi otetaan huomioon, että SEUT 299 artiklan ensimmäinen kohta kuuluu EUT-sopimuksen kuudennen osan I osaston, jonka otsikko on ”Institutionaaliset määräykset”, 2 lukuun, jonka otsikko on ”Unionin säädökset, hyväksymismenettelyt ja muita määräyksiä”, tämä määräys kuuluu unionin toimia koskeviin yleisiin määräyksiin. Tästä on pääteltävä, että sitä sovelletaan kaikkiin siinä mainittujen unionin toimielinten toimiin, joilla asetetaan maksuvelvollisuus.

53 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, SEUT 299 artikla ei kuitenkaan yksinään ole riittävä oikeusperusta täytäntöönpanoperusteena pidettävien toimien antamiselle. Tässä määräyksessä tarkoitettujen toimielinten toimivallan kaikkien tällaisten toimien toteuttamisen on nimittäin aina perustuttava muihin säännöksiin.

54 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä mainitaan oikeusperustana paitsi SEUT 299 artikla myös varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohta.

55 Viimeksi mainitussa säännöksessä, luettuna yhdessä varainhoitoasetuksen 2 artiklan b alakohdan kanssa, annetaan komissiolle toimivalta määrätä täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä saamisen maksuvelvollisuus muille kuin jäsenvaltioille.

56 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 195 kohdassa asianmukaisesti, että varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohta sisältyi kyseisen asetuksen ensimmäisen osan, jonka otsikko on ”Yhteiset säännökset”, lukuun, jonka otsikko on ”Tulotapahtumat” ja jota seuraa menotapahtumia koskeva luku. Se täsmensi asianmukaisesti, että näitä kahta lukua ei ole tarkoitus soveltaa vain johonkin tiettyyn unionin toimien alaan vaan kaikkiin unionin talousarviota koskeviin toimiin.

57 Unionin yleinen tuomioistuin totesi näin ollen perustellusti valituksenalaisen tuomion 197 kohdassa, ettei SEUT 299 artiklassa eikä varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdassa tehdä eroa sen perusteella, onko saatava, joka on vahvistettu täytäntöönpanoperusteena pidettävällä päätöksellä, sopimusperusteinen vai ei.

58 Näin ollen on todettava, että varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohta voi olla oikeusperusta komission tehdessä SEUT 299 artiklassa tarkoitettuja täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä, vaikka kyseessä oleva maksuvelvollisuus on sopimusperusteinen.

59 Varainhoitoasetuksen 90 artikla, jossa viitataan nimenomaisesti sopimussuhteisiin, ei kyseenalaista tätä päätelmää. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 65 kohdassa, kyseisessä artiklassa säädetään nimittäin ainoastaan yleisesti, että maksujen on perustuttava näyttöön siitä, että toiminta, josta maksu suoritetaan, on sen säännöksen tai määräyksen mukainen, jossa tästä toiminnasta säädetään tai määrätään. Tästä ei näin ollen voida päätellä, ettei varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohtaa sovellettaisi sopimussuhteissa.

60 Tätä johtopäätöstä ei voida kyseenalaistaa myöskään oikeuskäytännöllä, johon ADR vetoaa ja jonka mukaan neuvoston tai komission asetusten säännöksiä, joissa perustetaan oikeuksia unionin varoista rahoitettaviin etuuksiin, on tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 6.5.1982, BayWa ym., 146/81, 192/81 ja 193/81, EU:C:1982:146, 10 kohta). Kyseinen oikeuskäytäntö nimittäin koskee ainoastaan sääntöjä, joita sovelletaan menojen vastattavaksi ottamiseen unionin eri varoista, ja sitä on noudatettava erityisesti jäsenvaltioiden talouden toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 7.2.1979, Alankomaat v. komissio, 11/76, EU:C:1979:28, 9 kohta ja tuomio 7.2.1979, Saksa v. komissio, 18/76, EU:C:1979:30, 8 kohta). Sillä ei kuitenkaan ole merkitystä varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan tulkinnan kannalta.

61 Edellä esitetystä seuraa, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 198 kohdassa, että SEUT 299 artiklassa ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdassa annetaan komissiolle toimivalta riidanalaisen päätöksen tekemiseen.

62 Tämän jälkeen on muistutettava, että SEUT 263 artiklaan perustuva kumoamiskanne voidaan nostaa yleisesti kaikista unionin toimielinten toimista, joiden tarkoituksena on saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi, niiden luonteesta tai muodosta riippumatta (tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 16 kohta; tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 47 kohta ja tuomio 25.6.2020, EUSK v. KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 69 kohta).

63 Unionin tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole toimivaltaisia tutkimaan kumoamiskannetta silloin, kun kantajan oikeudellinen asema liittyy kokonaisuudessaan sopimussuhteisiin, joita koskevaan oikeudelliseen järjestelmään sovelletaan sopimuspuolten valitsemaa kansallista lakia (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 18 kohta; tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 48 kohta ja tuomio 25.6.2020, EUSK v. KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 78 kohta).

64 Jos unionin tuomioistuimet nimittäin katsoisivat, että niillä on toimivalta lausua sellaisten toimenpiteiden kumoamisesta, jotka kuuluvat vain sopimukseen perustuvaan asiayhteyteen, olisi vaarana paitsi se, että SEUT 272 artikla, jossa sallitaan toimivallan myöntäminen unionin

tuomioistuimille välityslausekkeessa, menettäisi merkityksensä, mutta myös se, että tilanteissa, joissa sopimus ei sisällä tällaista lauseketta, unionin tuomioistuinten tuomiovaltaa laajennettaisiin niiden rajojen ulkopuolelle, joista on määrätty SEUT 274 artiklassa, jossa annetaan jäsenvaltioiden tuomioistuimille yleinen toimivalta ratkaista sellaiset riidat, joissa unioni on asianosainen (tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 19 kohta; tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 49 kohta ja tuomio 25.6.2020, EUSK v. KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 79 kohta).

65 Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että kun asiassa on kyse kantajan ja unionin jonkin toimielimen välillä tehdystä sopimuksesta, unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi voidaan saattaa SEUT 263 artiklaan perustuva kanne vain, jos riidanalaisella toimella on tarkoitus saada aikaan sitovia oikeusvaikutuksia, jotka jäävät asianosaisten välisen sopimussuhteen ulkopuolelle ja edellyttävät sopimuspuolena olevalle toimielimelle sen hallintoviranomaisen asemassa myönnetyn julkisen vallan valtaoikeuksien käyttämistä (tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 20 kohta ja tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 50 kohta).

66 Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että tällaisen veloitusilmoituksen ja maksukehotuksen tarkoituksena on periä kyseiseen avustussopimukseen perustuva saatava ja että niissä mainitaan niissä todetun saatavan eräpäivä ja maksuehdot mutta ettei niitä voida sellaisinaan rinnastaa täytäntöönpanokelpoiseen toimeen, vaikka niissä mainitaan SEUT 299 artiklan mukainen täytäntöönpano yhtenä mahdollisena vaihtoehtona, johon komissio voi turvautua silloin, kun velallinen ei ole vahvistettuna eräpäivänä täyttänyt velvollisuuksiaan (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. komissio, C-506/13 P, EU:C:2015:562, 23 kohta ja tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 52 kohta).

67 Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi tämän oikeuskäytännön mukaisesti valituksenalaisen tuomion 200 kohdassa, että komissiolla ei ole sopimusten alalla oikeutta toteuttaa yksipuolisia toimia ja että sen asiana ei siten ole osoittaa päätöksenluonteista toimea asianomaiselle sopimuspuolelle, jotta viimeksi mainittu täyttää taloudelliset sopimusvelvoitteensa, vaan komission on tarvittaessa saatettava maksuvaatimus toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä kyseisen tuomion 201 kohdassa asianmukaisesti, että komissio ei voinut toteuttaa tukisopimuksen perusteella yksipuolista toimea sopimukseen perustuvan saatavan perimiseksi.

68 Toisin kuin ADR väittää, unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole mainitussa oikeuskäytännössä kyseenalaistanut komission käytäntöä, jonka mukaan se yksipuolisesti antaa sopimussuhteissa täytäntöönpanoperusteena pidettävän perintämääräyksen. Kuten unionin yleinen tuomioistuin nimittäin perustellusti totesi valituksenalaisen tuomion 204 kohdassa, unionin tuomioistuin on samassa oikeuskäytännössä pelkästään tarkastellut kyseisessä sopimussuhteessa lähetettyjen veloitusilmoitusten oikeudellista luonnetta ja kannekelpoisuutta käsittelemättä kuitenkaan kysymystä siitä, voiko komissio sopimussuhteissaan vedota oikeuteensa vahvistaa saatava täytäntöönpanoperusteena pidettävällä päätöksellä.

69 Tästä on todettava, että kun komissio antaa SEUT 299 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanokelpoisen perintämääräyksen, tällaisen yksipuolisen päätöksen vaikutukset ja sitovuus eivät voi perustua sopimusehtoihin, vaan ne perustuvat kyseiseen EUT-sopimuksen artiklaan ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohtaan.

70 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on nyt käsiteltävässä asiassa asianmukaisesti todennut valituksenalaisen tuomion 207 kohdassa, että riidanalainen päätös ei perustunut tukisopimuksiin vaan SEUT 299 artiklaan, luettuna yhdessä varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan kanssa. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on voinut perustellusti päätellä tästä, että kyseinen päätös merkitsi komissiolle hallintoviranomaisena myönnettyjen julkisen vallan valtaoikeuksien käyttämistä.

71 Unionin yleistä tuomioistuinta ei voida näin ollen arvostella sen mainitsematta jättämisestä, missä määrin riidanalaisella päätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka jäävät asianosaisten sopimussuhteen ulkopuolelle.

72 Lisäksi on todettava, että kun komissio käyttää julkisen vallan valtaoikeuksiaan toteuttamalla toimia, joiden oikeusvaikutukset jäävät sopimussuhteen ulkopuolelle, nämä toimet kuuluvat unionin tuomioistuinten toimivaltaan. Nämä toimet, kuten SEUT 299 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanoperusteena pidettävä päätös, jollaisen komissio on antanut käsiteltävässä asiassa, ovat nimittäin unionin toimia, jotka voivat olla asianomaiselle vastaisia, joten ne voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimissa SEUT 263 artiklan nojalla nostetulla kumoamiskanteella.

73 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 52–56 kohdassa, komissio ei kuitenkaan voi antaa täytäntöönpanoperusteena pidettävää päätöstä sopimussuhteissa, joihin ei sisälly välityslauseketta unionin tuomioistuinten hyväksi ja jotka tästä syystä kuuluvat jäsenvaltion tuomioistuinten toimivaltaan. Se, että komissio tekisi tällaisen päätöksen välityslausekkeen puuttuessa, johtaisi nimittäin jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivallan rajoittamiseen, koska unionin tuomioistuimilla olisi toimivalta ratkaista kyseisen päätöksen laillisuus. Komissio voisi siten järjestelmällisesti kiertää primaarioikeudessa vahvistetun unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon, josta tämän tuomion 62–64 kohdassa muistutetaan. Näin ollen komission toimivalta täytäntöönpanoperusteina pidettävien päätösten tekemiseen sopimussuhteissa on rajattava sopimuksiin, joihin sisältyy välityslauseke, jossa toimivalta annetaan unionin tuomioistuimille.

74 Unionin yleistä tuomioistuinta ei myöskään voida moittia siitä, että se olisi loukannut luottamuksensuojan periaatetta hyväksyessään sen, että komissio voi sopimussuhteissa käyttää yksipuolisesti sille varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä SEUT 299 artiklan kanssa, annettua toimivaltaa.

75 Tältä osin on syytä muistuttaa, että oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää, että unionin toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on saatu toimivaltaiselta ja luotettavalta taholta (ks. mm. tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, 147 kohta ja tuomio 7.4.2011, Kreikka v. komissio, C-321/09 P, ei julkaistu, EU:C:2011:218, 45 kohta). Sen sijaan kukaan ei voi vedota tämän periaatteen loukkaamiseen, jollei tällaisia vakuutteluja ole annettu (tuomio 31.1.2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines ym. v. neuvosto, C-225/17 P, EU:C:2019:82, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

76 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 80 kohdassa, nyt käsiteltävässä asiassa ADR ei voinut väittää, että sille olisi annettu unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä minkäänlaisia vakuutteluja siitä, ettei komissio voisi käyttää sille SEUT 299 artiklassa ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdassa annettua toimivaltaa sopimukseen perustuvan saatavan vahvistamiseen täytäntöönpanoperusteena pidettävällä päätöksellä.

77 Lisäksi komissio on noudattanut hyvää hallintoa koskevaa velvollisuuttaan, jonka mukaan komission on nimenomaisesti mainittava asiasta asianomaisen sopimuksen ehdoissa, jos se varaa itselleen oikeuden käyttää tätä toimivaltaa sopimussuhteen yhteydessä, sillä komissio on nyt käsiteltävässä asiassa täsmentänyt tukisopimusten II.19.5 kohdassa, että se voi täytäntöönpanoperusteena pidettävällä päätöksellä vahvistaa muille kuin valtioille saatavan maksuvelvollisuuden. Tästä seuraa, että ADR:n piti tietää, että komissio saattoi tehdä riidanalaisen päätöksen kaltaisen päätöksen avustussopimusten yhteydessä.

78 Näin ollen SEUT 299 artiklan ja varainhoitoasetuksen 79 artiklan 2 kohdan virheellistä tulkintaa koskeva väite on hylättävä perusteettomana.

– Tehokkaan oikeussuojan periaate

79 ADR:n väitteistä, jotka koskevat perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaan oikeussuojan periaatteen loukkaamista, unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 210 kohdassa asianmukaisesti, että tämä periaate on unionin oikeuden yleinen periaate ja että se muodostuu eri tekijöistä, joihin kuuluu oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2012, Otis ym., C-199/11, EU:C:2012:684, 46 ja 48 kohta).

80 Unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 211 kohdassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan tuomioistuimella on oltava toimivalta tutkia kaikki sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan kannalta merkitykselliset tosiseikka- ja oikeuskysymykset, jotta se voi ratkaista unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita koskevat oikeudenkäyntiasiat perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2012, Otis ym., C-199/11, EU:C:2012:684, 49 kohta).

81 Valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa mainitusta unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa kuitenkin, että unionin tuomioistuimet, joiden käsiteltäväksi on saatettu SEUT 263 artiklan nojalla nostettu kumoamiskanne, voivat ainoastaan arvioida kanneperusteita, joilla riitautetaan riidanalaisen toimen lainmukaisuus unionin oikeuden kannalta, kun taas SEUT 272 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä kantaja voi vedota ainoastaan sopimusmääräysten tai kyseessä olevaan sopimukseen sovellettavan oikeuden rikkomiseen.

82 Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuinten, joiden käsiteltäväksi on saatettu kumoamiskanne täytäntöönpanoperusteena pidettävästä päätöksestä, joka on annettu asianosaisten välisestä sopimussuhteesta erillisen oman toimivallan nojalla, olisi jätettävä tutkimatta kaikki perusteet, jotka koskevat kyseessä olevan sopimuksen ehtojen täyttämättä jättämistä tai tähän sopimukseen sovellettavan kansallisen oikeuden säännösten rikkomista.

83 Siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuimet aikovat kuitenkin tutkia mainittua sopimusta koskevan kanneperusteen kumoamiskanteen yhteydessä, niiden olisi unionin yleisen tuomioistuimen edellä mainitun oikeuskäytännön mukaan tutkittava, voidaanko niiden käsiteltäväksi saatettu kanne luonnehtia uudelleen muun muassa siten, että sillä pyritään paitsi riidanalaisen päätöksen kumoamiseen myös sen toteamiseen, ettei komissiolla ole kyseessä olevaan sopimukseen perustuvaa saamisoikeutta. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin teki tällaisen tarkastelun valituksenalaisen tuomion 56–62 kohdassa ja päätteli siinä, että tällainen uudelleenluonnehdinta voitiin tehdä.

84 Koska tällainen kanteen uudelleenluonnehdinta ei kuitenkaan ole pelkästään riippuvainen unionin tuomioistuinten tahdosta vaan se riippuu unionin yleisen tuomioistuimen saman oikeuskäytännön mukaisesti myös tuomioistuimen tahdosta riippumattomista edellytyksistä, kuten siitä, ettei kantaja nimenomaisesti vastusta sitä ja että on olemassa kanneperuste, joka koskee kyseessä olevaan sopimussuhteeseen sovellettavien sääntöjen rikkomista, kanteen uudelleenluonnehdinnalla ei voida katsoa taattavan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojaa, sillä kyseinen perusoikeus edellyttää tämän tuomion 80 kohdassa mainituin tavoin sitä, että unionin tuomioistuimet tutkivat kaikki niiden käsiteltäväksi saatetun asian kannalta merkitykselliset tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat kysymykset.

85 Valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa toistetun unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi niin, että jos ei ole olemassa mitään kyseisestä sopimuksesta erotettavissa olevaa toimea, unionin tuomioistuinten, joiden käsiteltäväksi asia on saatettu SEUT 272 artiklan nojalla, arviointi rajoittuu lähtökohtaisesti kyseisen sopimuksen ehtojen täyttämättä jättämistä tai tähän sopimukseen sovellettavan oikeuden rikkomista koskeviin perusteisiin.

86 Perusoikeuskirjan ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaiset velvoitteet sitovat kuitenkin komissiota myös sen pannessa täytäntöön sopimusta. Näin ollen se, että asianomaiseen sopimukseen sovellettavassa oikeudessa ei varmisteta samoja takeita kuin perusoikeuskirjassa ja unionin oikeuden yleisissä periaatteissa, ei vapauta komissiota velvollisuudesta varmistaa niiden noudattaminen komission sopimuskumppaneihin nähden.

87 Edellä esitetystä seuraa, että tällä oikeuskäytännöllä, jossa tehdään ero sen mukaan, onko unionin tuomioistuinten, joiden käsiteltäväksi asia on saatettu, katsottava kanteen yhteydessä esitettyjen kanneperusteiden perustuvan johonkin SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuun oikeussääntöjen rikkomiseen tai muuhun samassa kohdassa mainittuun seikkaan vai päinvastoin kyseessä olevan sopimuksen ehtojen täyttämättä jättämiseen tai tähän sopimukseen sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten rikkomiseen, ei voida taata, että kaikki oikeusriidan ratkaisun kannalta merkitykselliset tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat kysymykset tutkitaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi.

88 Näin ollen silloin, kun unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi saatetaan SEUT 263 artiklan nojalla kumoamiskanne täytäntöönpanoperusteena pidettävästä komission päätöksestä, jolla vahvistetaan sopimukseen perustuva saatava, kyseiset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia tutkimaan kanteen tällaisen päätöksen tekemisen edellytyksenä olevien julkisen vallan valtaoikeuksien käyttämisen kannalta. Tällaista kannetta käsitellessään unionin tuomioistuinten on kuitenkin tutkittava paitsi sellaisiin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin perustuvat kumoamisperusteet, jotka johtuvat komission toiminnasta hallintoviranomaisena, myös kumoamisperusteet, jotka perustuvat komission ja kantajan välisistä sopimussuhteista johtuviin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin. Siltä osin kuin kyseinen kanne sisältää lisäksi sopimuksen täytäntöönpanoon perustuvan vastakanteen, unionin tuomioistuimet eivät voi jättää tällaista kannetta tutkimatta sillä perusteella, että siinä vaaditaan sellaisen määräyksen antamista, jollaista kumoamisvaatimusta käsittelevä tuomioistuin ei voi antaa.

89 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että SEUT 263 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä unionin tuomioistuinten on arvioitava riidanalaisen toimen lainmukaisuutta yksinomaan unionin oikeuden kannalta, kun taas SEUT 272 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä kantaja voi pätevästi vedota ainoastaan kyseessä olevan sopimuksen ehtojen täyttämättä jättämiseen tai tähän sopimukseen sovellettavan oikeuden rikkomiseen.

90 Valitus on kuitenkin hylättävä kokonaisuudessaan, jos valituksenalaisen tuomion perustelut ovat yksinään riittävät kyseisen tuomion tuomiolauselman perustelemiseksi (ks. vastaavasti tuomio 7.9.2017, Ranska v. Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, 85 kohta). Valituksenalaisen tuomion 72–80 kohdassa tekemässään tarkastelussa sen selvittämiseksi, missä määrin sen käsiteltäväksi saatettu kanne voitiin luonnehtia uudelleen, unionin yleinen tuomioistuin on nyt käsiteltävässä asiassa tehnyt kattavan arvioinnin kaikista asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevista kysymyksistä, joten edellä selostetulla tavalla tehdyllä oikeudellisella virheellä ei ole ollut vaikutusta valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaan.

91 Näin ollen väite, jonka mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettua tehokkaan oikeussuojan periaatetta on loukattu, on tehoton, ja myös se on näin ollen hylättävä.

92 Edellä esitetyn perusteella toinen valitusperuste on hylättävä.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

93 Ensimmäisessä valitusperusteessaan ADR väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa erityisen suppeasti unionin taloudellisia tukia sääntelevää periaatetta siten, että ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneet menot voivat olla tuen kohteena.

94 ADR katsoo, että tällainen tulkinta on suhteellisuusperiaatteen vastainen. Koska tuensaaja kykenee muilla keinoin osoittamaan, että kustannukset ovat tosiasiallisesti aiheutuneet, ja koska suoritusten laatua ei ole kyseenalaistettu, tukihakemusta ei voida hylätä.

95 ADR:n mukaan kaikkia perusperiaatteita tulkittaessa on lisäksi nojauduttava niiden tarkoitukseen ja yleiseen rakenteeseen. ADR korostaa tältä osin, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta on unionin lainsäätäjän tahdon vastainen, koska komissio on itse myöntänyt unionin uutta varainhoitoasetusta koskevassa ehdotuksessaan, että oli olemassa todellinen tarve yksinkertaistaa unionin varojen saajien elämää ja että oli keskityttävä ”tuloksiin ja lisäarvoon eikä hallinnollisiin menettelyihin”.

96 Komission esittämästä julkisten hankintojen ja tukisopimusten välisestä väitetystä erosta ADR toteaa, ettei se ole voinut vapaasti hyödyntää toteutettujen toimien tuloksia eikä jäädä niiden ”omistajaksi”.

97 Komissio väittää, että siltä osin kuin ensimmäisellä valitusperusteella on katsottava kyseenalaistettavan unionin yleisen tuomioistuimen suorittama tosiseikkojen arviointi, se on jätettävä tutkimatta ja tämä valitusperuste on muilta osin hylättävä perusteettomana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

98 Aluksi on muistutettava, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 94–115 kohdassa, että komissio oli täyttänyt sille kuuluvan todistustaakan ja että ADR ei ollut esittänyt mitään todisteita, joilla voitaisiin osoittaa, että riidanalaiset kustannukset olivat aiheutuneet tukisopimuksissa määrättyjen ehtojen mukaisesti. On kuitenkin todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen näin tekemiä toteamuksia ei ole riitautettu valituksessa ja että ADR ei ole myöskään vedonnut siihen, että unionin yleisessä tuomioistuimessa tukisopimusten täytäntöönpanoa koskevien komission väitteiden tueksi esitetyt tilintarkastuskertomukset olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla.

99 Ensimmäisen valitusperusteen tutkimisen yhteydessä on tutkittava ainoastaan, menettelikö unionin yleinen tuomioistuin asianmukaisesti tulkitessaan unionin taloudellisia tukia sääntelevää perusperiaatetta siten, että ainoastaan tosiasiallisesti aiheutuneet menot voivat olla tuen kohteena, ottamatta huomioon tehtyjen suoritusten laatua.

100 Tässä yhteydessä on todettava, että komissio on SEUT 317 artiklan mukaan velvollinen noudattamaan moitteettoman varainhoidon periaatetta. Komissio huolehtii myös unionin rahoituksellisten etujen valvonnasta unionin talousarvion täytäntöönpanossa. Sama koskee sopimuksia, koska komission myöntämät tuet rahoitetaan unionin talousarviosta. Unionin myöntämiä tukia koskevan perusperiaatteen mukaan unioni voi tukea ainoastaan todellisuudessa syntyneitä menoja (tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101 Komissio ei näin ollen voi kyseisiä EUT-sopimuksessa vahvistettuja periaatteita loukkaamatta hyväksyä unionin talousarvioon kohdistuvaa menoa ilman oikeudellista perustaa. Silloin kun on kyse tuesta, tukisopimuksessa määrätään tuen myöntämisen ja käyttämisen ehdoista ja erityisesti lausekkeista, jotka koskevat kyseisen tuen määrän määrittämistä niiden kustannusten perusteella, jotka sopimuskumppani ilmoittaa komissiolle (tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 66 kohta).

102 Jos tuensaajan ilmoittamat kustannukset eivät asianomaisen tukisopimuksen mukaan ole tukikelpoisia sen takia, että niiden on katsottu olevan sellaisia, ettei niitä voida todentaa, ja/tai epäluotettavia, komissiolla ei näin ollen ole muuta mahdollisuutta kuin ryhtyä perimään tukea takaisin perusteettomien määrien verran, koska kyseisen oikeudellisen perustan, joka on tukisopimus, mukaan mainitulla toimielimellä on oikeus maksaa unionin talousarviosta ainoastaan asianmukaisesti oikeutetut määrät (tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 67 kohta).

103 Esillä olevassa asiassa komissiolla oli näin ollen velvollisuus määrätä tukikelvottomia kustannuksia vastaavat summat perittäviksi takaisin tukisopimuksissa vahvistettujen rahoitusehtojen mukaisesti.

104 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa sillä, että komissio on uutta varainhoitoasetusta koskevan ehdotuksen yhteydessä itsekin myöntänyt, että hallinnon yksinkertaistaminen oli tarpeen ja että oli syytä keskittyä saavutettuihin tuloksiin, koska tällaisella ehdotuksella ei ole merkitystä tarkasteltaessa nyt käsiteltävää asiaa, johon sovelletaan edellä 2 kohdassa määriteltyä varainhoitoasetusta.

105 Näin ollen unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia unionin taloudellisia tukia sääntelevän perusperiaatteen liian suppeasta tulkinnasta, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa, että velvollisuus noudattaa tukisopimuksissa vahvistettuja taloudellisia ehtoja oli yksi kyseisten tukien saajan ”olennaisista sitoumuksista”.

106 Näin ollen ADR:n esittämä perustelu, joka koskee sitä, onko tuensaajan sallittava esittää näyttö aiheutuneista kustannuksista muilla kuin sopimusehdoissa määrätyillä keinoilla, on myös hylättävä. Yhtäältä sopimusehdoissa vahvistetut taloudelliset ehdot sitovat molempia sopimuspuolia, ja tämän vuoksi komissiota, joka on sidottu niihin samalla tavoin kuin tuensaaja, ei voida pakottaa poikkeamaan niistä hyväksymällä muita todistuskeinoja. Toisaalta ja joka tapauksessa tällaiset seikat kuuluvat unionin yleisen tuomioistuimen suorittamaan todistusaineiston arviointiin. Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin yksin toimivaltainen määrittämään merkityksellisen tosiseikaston ja arvioimaan sitä sekä todistusaineistoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tämä tosiseikasto ja selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tämä arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi unionin tuomioistuimen muutoksenhaun yhteydessä harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 28.6.2005, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 177 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

107 Lisäksi on niin, että kun osa kustannuksista on todettu tukikelvottomiksi sen takia, ettei tuensaaja ole noudattanut sopimusvelvoitettaan, joka liittyy sille osoitettujen määrien käytön oikeuttamiseen, se seikka, että tuensaaja oli tällä välin saattanut tukisopimuksessa tarkoitetun hankkeen päätökseen, ei ole omiaan vaikuttamaan mainitun velvoitteen täyttämiseen, sillä tuki ei ole vastike tukisopimuksessa tarkoitetun hankkeen toteuttamisesta (ks. vastaavasti tuomio 19.1.2006, Comunità montana della Valnerina v. komissio, C-240/03 P, EU:C:2006:44, 78 kohta ja tuomio 28.2.2019, Alfamicro v. komissio, C-14/18 P, EU:C:2019:159, 68 kohta).

108 Koska tuki ei ole vastike toteutetusta hankkeesta, asiassa ei ole merkitystä sillä, saavatko tuensaajat aineellisen omistusoikeuden ja immateriaalioikeudet valmistettuun tuotteeseen.

109 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole loukannut suhteellisuusperiaatetta todetessaan valituksenalaisen tuomion 157 kohdassa, että tietyn tuen myöntämisen perustelemiseksi ei riittänyt, että tuensaaja osoittaa hankkeen toteutetuksi, vaan tuensaajan oli esitettävä näyttö siitä, että ilmoitetut kustannukset olivat aiheutuneet kyseessä olevien avustusten myöntämiselle vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

110 Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

111 Kaiken edellä esitetyn perusteella valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

112 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteeton.

113 Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan mukaan, jota saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan muutoksenhakumenettelyssä, kukin asianosainen vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

114 Koska toista valitusperustetta tutkittaessa on tullut ilmi unionin yleisen tuomioistuimen tekemä oikeudellinen virhe, joka ei kuitenkaan ole johtanut valituksenalaisen tuomion kumoamiseen, vaikuttaa perustellulta määrätä, että ADR vastaa kahdesta kolmasosasta komission oikeudenkäyntikuluja ja että komissio vastaa yhdestä kolmasosasta omia oikeudenkäyntikulujaan ja yhdestä kolmasosasta ADR:n oikeudenkäyntikuluja.

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

1) Valitus hylätään.

2) ADR Center SpA vastaa kahdesta kolmasosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja se velvoitetaan korvaamaan kaksi kolmasosaa Euroopan komission oikeudenkäyntikuluista.

3) Euroopan komissio vastaa yhdestä kolmasosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja se velvoitetaan korvaamaan yksi kolmasosa ADR Center SpA:n oikeudenkäyntikuluista.

Allekirjoitukset