JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

29 päivänä maaliskuuta 2007 [1]

I Johdanto

1. Keskeinen kysymys nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on, estääkö yhteisön oikeus sen, että jäsenvaltio luopuu taloudellisen tuen takaisin perimisestä oikeusvarmuuden periaatteen nojalla sellaisessa tapauksessa, että tuensaajan syyksi luettava, aineellisesti sääntöjenvastainen menettely johtuu yhteisön säännöksestä, jota ei ollut ilmoitettu tuensaajalle eikä julkaistu.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Pk-yrityksiä koskevan yhteisön aloitteen puitteissa toteutettavalle toimenpideohjelmalle sellaisten alueiden hyväksi, jotka ovat tukikelpoisia tavoitteiden 1 ja 2 osalta Alankomaissa, Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) myönnetystä tuesta 16.10.1995 tehdyssä Euroopan yhteisöjen komission päätöksessä C(95) 1753 (jäljempänä komission päätös C(95) 1753) määrätään käsiteltävänä olevan asian kannalta merkityksellisiltä osin seuraavaa:

”1 artikla

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

– –

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

6 artikla

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

– –

9 artikla

Tämä päätös on osoitettu Alankomaiden kuningaskunnalle."

97/320/EY) [2] liitteenä olevassa lomakkeessa 3 seuraavaa:

"Oikeudellisesti sitovat järjestelyt ja tarvittavat rahoitusta koskevat sitoumukset ovat lopullisten tuensaajien tekemiä päätöksiä tukikelpoisten toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi ja vastaavien julkisten varojen myöntäminen – –.

Jäsenvaltiossa tehtävä sitoumus käsittää lopullisen tuensaajan tekemän sitoumuksen. Sitoumuksen on oltava oikeudellisesti sitova, ja siihen tulee liittyä taloudellinen sitoumus, toisin sanoen sitoumus tarvittavista julkisista varoista. – –."

III Pääasian oikeudenkäyntimenettely ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisupyyntö

A *Riita-asian tausta*

3. Päätöksen C(95) 1753 6 artiklassa käytetyn terminologian osalta määrätään yhteisön tukikehyksen, yhtenäisten suunnitteluasiakirjojen ja Alankomaita koskevien yhteisöaloitteiden hyväksymistä koskevien päätösten muuttamisesta 23.4.1997 tehdyn komission päätöksen 97/320/EY (jäljempänä päätös

4. Elokuussa 1999 Stichting ROM-hanke (jäljempänä ROM-hanke) haki pk-yritysaloi-

2 – EYVL L 146, s. 7.

tetta Alankomaita varten koskevan toimenpideohjelman puitteissa tukea "Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences" (lääketieteellisen teknologian ja Life Sciencen osaamiskortti) -nimiselle hankkeelle (jäljempänä hanke).

5. Staatssecretaris van Economische Zaken (jäljempänä Staatssecretaris) myönsi 29.12.1999 kantajalle enimmäismäärältään 200 000 Alankomaiden guldenin (NLG) suuruisen tuen, joka on 45,45 prosenttia tukikelpoisista kokonaiskustannuksista, joiden määrä oli 440 000 NLG.

6. Tuen ehdoksi asetettiin muun muassa, että hanke oli toteutettava 31.12.2000 mennessä ja että ennen 1.1.2000 ja 31.12.2000 jälkeen syntyneille menoille ei voitu saada tukea. Staatssecretaris suostui 25.2.2000 tekemässään päätöksessä siihen, että hankkeen alkamispäivää siirrettiin siten, että alkamispäivän 1.1.2000 sijaan tuli 1.11.1999. ROM-hankkeen pyynnöstä Staatssecretaris pidensi 12.12.2000 tekemällään päätöksellä sitä ajanjaksoa, jonka aikana syntyneet kustannukset voitiin ilmoittaa tukea varten, ulottumaan 30.6.2001 asti.

7. Staatssecretaris ilmoitti 11.7.2002 tekemällään päätöksellä ROM-hankkeelle muun muassa, ettei tämä ollut täyttänyt komission asettamaa ehtoa, jonka mukaan tuensaajan oli annettava sitoumukset ennen 31.12.1999 (jäljempänä määräaikaa koskeva edellytys). Staatssecretaris esitti tämän jälkeen komissiolle kysymyksen siitä, oliko tuen määräksi vahvistettava tämän johdosta nolla. Komission yksiköistä annettiin tähän epävirallinen kieltävä vastaus. Staatssecretaris vahvisti tuen määräksi 69 788 NLG siihen asti, kunnes asiasta saatiin virallinen vahvistus komissiossa, ja liitti siihen yleisen varauman.

8. Staatssecretaris vahvisti (takautuvasti) 27.2.2003 tekemällään päätöksellä tuen määräksi nollan, koska asiassa oli käynyt ilmi, että komissio piti edelleen tiukasti kiinni määräaikaa koskevasta edellytyksestä. Staatssecretaris vaati lisäksi jäljellä olevan 69 788 NLG:n suuruisen tuen määrän takaisin maksamista.

9. Staatssecretaris totesi 26.5.2003 tekemällään päätöksellä, että ROM-hankkeen kumpaakin päätöstä (11.7.2002 ja 27.2.2003 tehdyt päätökset) vastaan esittämät oikaisuvaatimukset olivat perusteettomia.

10. Rechtbank Roermondiin tämän jälkeen nostettu kanne katsottiin perustelluksi ja 26.5.2003 tehty päätös kumottiin. Staatssecretaris määrättiin tekemään uusi päätös.

11. Staatssecretaris teki uuden päätöksen 16.8.2004. Päätöksessään se vahvisti aikaisemman päätöksen tavoin tuen määrän nollaksi sillä perusteella, että ROM-hanke ei ollut noudattanut määräaikaa koskevaa edellytystä.

12. ROM-hanke riitautti oikeusteitse 16.8.2004 tehdyn Staatssecretarisin päätöksen. College van Beroep voor het bedrijfsleven (kauppa- ja teollisuusasioissa toimiva hallintotuomioistuin, Alankomaat) pohtii sitä, voiko Staatssecretaris perustellusti antaa ROM-hankkeelle kielteisen päätöksen sillä perusteella, ettei se ollut noudattanut päätöksen C(95) 1753 6 artiklassa tarkoitettua määräaikaa koskevaa edellytystä. Tätä taustaa vasten College van Beroep voor het bedrijfsleven päätti esittää seuraavat kysymykset yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisun saamiseksi.

B *Ennakkoratkaisukysymykset*

"1) Onko pk-yrityksiä koskevan yhteisön aloitteen puitteissa toteutettavalle toimenpideohjelmalle sellaisten alueiden hyväksi, jotka ovat tukikelpoisia tavoitteiden 1 ja 2 osalta Alankomaissa, Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) myönnetystä tuesta 16.10.1995 tehdyn Euroopan yhteisöjen komission päätöksen C(95) 1753 6 artikla ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta sitä voidaan soveltaa välittömästi kansallisessa oikeusjärjestyksessä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen annetaan myöntävä vastaus:

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

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Annetaanko rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan h alakohdassa, kun sitä tarkastellaan yhteisön oikeuden periaatteiden valossa, jäsenvaltioille mahdollisuus luopua säännöksen rikkomisen perusteella suoritettavasta takaisinperinnästä, jos kysymyksessä oleva tuensaaja ei ollut tietoinen tästä säännöksestä eikä tuensaajaa myöskään voida moittia siitä, ettei se tiennyt siitä?"

C *Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa*

13. ROM-hanke ja komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa asiassa. Asiassa 1.2.2007 pidetyssä istunnossa Alankomaat ja komissio esittivät suullisia huomautuksia.

IV Asian arviointi

14. Kaksi ensimmäistä kysymystä koskevat sitä, voidaanko jäsenvaltiolle osoitetussa komission päätöksessä olevaa säännöstä soveltaa suoraan lopulliseen tuensaajaan (toinen kysymys), jos oletetaan, että päätös on ehdoton ja riittävän täsmällinen (ensimmäinen kysymys). Toisin sanoen voiko jäsenvaltio vedota tuensaajaa vastaan tällaisen säännöksen niin sanottuun käänteiseen välittömään oikeusvaikutukseen. Kolmannessa kysymyksessä puolestaan pohditaan oikeusvarmuuden periaatteen suhteessa velvollisuuteen periä takaisin aiheettomasti suoritettu tuki.

15. Kysymykset on esitetty tilanteessa, jossa myönnetyn tuen määrä oli vahvistettu takautuvasti nollaksi ja tuki oli määrätty perittäväksi takaisin. Syy tähän oli se, että tuensaaja ei ollut noudattanut komission päätöksen C(95) 1753 6 artiklassa vahvistettua määräaikaa koskevaa edellytystä.

16. Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan asiassa näytetyksi se, että kyseessä olevaa määräaikaa koskevaa edellytystä, sellaisena kuin se on päätöksessä C(95) 1753, ei ollut otettu kansalliseen päätökseen, jolla tuki myönnettiin eikä sitä ollut liitetty tukiehtoihin eikä tukea koskeviin velvoitteisiin ja määräyksiin. Tähän edellytykseen ei millään tavoin viitattu myöskään hakulomakkeessa eikä siihen liittyvissä asiakirjoissa.

17. Päätöstä C(95) 1753 ei myöskään julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

18. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo tämän johdosta, että tuensaaja ei voinut olla tietoinen määräyksestä eikä tuensaajaa voida moittia myöskään siitä, ettei se tiennyt siitä.

19. Asiassa on syytä käsitellä ensin kolmas kysymys, kun otetaan huomioon, minkälaisesta tilanteesta on kysymys. Lisäksi mielestäni vain tämän kysymyksen käsittely on tarpeen asiassa; se on kuitenkin tätä varten muotoiltava jonkin verran uudestaan.

20. Kolmannen kysymyksen ratkaisun kannalta olennaisena on pidettävä viittausta asetuksen N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan h alakohtaan,[3] vaikka komissio katsookin kirjallisissa huomautuksissaan, että niin kutsuttua yhteensovittamisasetusta on pidettävä asiassa sovellettavina oikeussääntöinä.[4] Tässä on syytä yhtyä komission kantaan, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1260/1999 52 artiklan 1 kohta. Tällä säännöksellä ei kuitenkaan ole merkittäviä vaikutuksia esitettyyn ennakkoratkaisupyyntöön liittyvässä tilanteessa, koska riippumatta siitä, mitä säännöstä sovelletaan, jäsenvaltiolla on velvollisuus ryhtyä tavalla tai toisella toimenpiteisiin kun kyseessä on sääntöjenvastaisuudet.

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on selostanut, että Alankomaiden lainsäädännön mukaan oikeusvarmuuden periaate johtaa siihen, että tukiehtoon, joka sisältää velvoitteen, ei voida vedota tuensaajaa vastaan, ellei tuensaajalle ole ensin siitä ilmoitettu.

3 – Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21.6.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 121, s. 1), jolla kumottiin asetus N:o 2025/88 ja N:o 4253/88 1.1.2000 alkaen (ks. sen 54 artikla).

4 – Rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta ja niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään sekä Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta 19.12.1988 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 4253/88 (EYVL L 374, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1993 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2082/93 (EYVL L 193, s. 20), erityisesti tämän asetuksen 23 artiklan 1 kohta. Samoin viitataan rakennepolitiikan rahoituksen epäsäännönmukaisuuksista ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnästä sekä tätä alaa koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta 11.7.1994 annetun asetuksen (EY) N:o 1681/94 5 artiklaan (EYVL L 178, s. 43), sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2035/2005 (EUVL L 328, s. 8).

22. Vaatimus siitä, että ehto on saatettava tuensaajan tietoon, voidaan johtaa myös Alankomaiden yleisestä hallintolaista (Algemene wet bestuursrecht). Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on todennut, tämän lain 4:37 §:ssä yhdessä sen 4:38 §:n 2 ja 3 momentin kanssa vaaditaan, että kaikki tukeen liittyvät ehdot asetetaan joko laissa tai siinä päätöksessä, jolla tuki myönnetään.

23. Yleisen hallintolain mukaan tuki voidaan myöntää suoraan myös komission hyväksymän ohjelman perusteella. Tällaisessa tapauksessa ei edellytetä muuta laillista perustaa. Määräaikaa koskevaa edellytystä ei kuitenkaan ole otettu niitä hankeryhmiä koskeviin ehtoihin, joihin ROM-hanke kuuluu.

24. Näin ollen yksin Alankomaiden lainsäädännön perusteella tuensaajaa ei voida velvoittaa noudattamaan määräaikaa koskevaa edellytystä.

25. Tämän vuoksi on kysyttävä, velvoittaako yhteisön oikeus soveltamaan tätä ehtoa vai voiko oikeusvarmuuden periaate estää kyseessä olevan tuen takaisin perimisen.

26. Tämä ei ole suinkaan ensimmäinen kerta kun yhteisöjen tuomioistuin on joutunut käsittelemään virheellisesti maksettujen tukien takaisin perimistä yhteisön oikeuden perusteella.

27. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että yhteisön oikeuden nojalla aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintää koskevat riita-asiat on yhteisön oikeussääntöjen puuttuessa ratkaistava kansallisissa tuomioistuimissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jollei yhteisön oikeudessa asetetuista rajoista muuta johdu, sikäli kuin siinä edellytetään, etteivät kansallisen lainsäädännön mukaiset menettelysäännöt saa tehdä yhteisön säännöstön täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi ja että kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä verrattuna niihin menettelyihin, joita noudatetaan samantyyppisten kansallisten riita-asioiden ratkaisemisessa. [5]

28. Lisäksi oikeusvarmuuden periaate on osa yhteisön oikeusjärjestystä. Tämän osalta voidaan viitata asiassa Huber [6] annettuun tuomioon. Siinä oli kyse kansallisesta tukiohjelmasta, jota yhteisö osin rahoitti yhteisen maatalouspolitiikan rajoissa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeus ei estä sitä, että aiheettomasti suoritettujen maksujen takaisinperinnässä otetaan huomioon oikeusvarmuuden periaate, koska tämä periaate kerran on osa yhteisön oikeusjärjestystä.

29. Tämän lisäksi oikeusvarmuuden perusperiaate merkitsee yhteisön oikeudessa sitä, että asianomaisten on pystyttävä saamaan yhteisön säädöksistä tarkasti selville niille siitä aiheutuvien velvollisuuksien laajuus. [7]

30. Kuten on todettu, kansallisen lainsäädännön soveltaminen ei saa tehdä perusteettomasti maksettujen tukien takaisin perimistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Tämän lisäksi kansallista lainsäädäntöä on sovellettava tavalla, joka ei ole syrjivä niihin menettelyihin nähden, joita noudatetaan ratkaistaessa samantyyppisiä kansallisia riita-asioita. Viimeksi mainittu merkitsee myös sitä, että yhteisön etu otetaan huomioon. [8]

31. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tekemä päätelmä, eli se, että Alankomaiden oikeuden mukainen oikeusvarmuuden periaate estää Staatssecretarisia vetoamasta määräaikaa koskevaan edellytykseen ROM-hanketta vastaan, koska ehtoa ei ollut saatettu tuensaajan tietoon eikä tuensaajan voitu kohtuudella olettaa saaneen

5 – Yhdistetyt asiat 205/82–215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983 (Kok. 1983, s. 2633, Kok. Ep. VII, s. 229, 19 kohta).

6 – Asia C-336/00, Huber, tuomio 19.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7699, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 – Ks. esim. asia C-209/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5655, 35 kohta).

8 – Ks. edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Deutsche Milchkontor ym., tuomion 32 kohta.

tietoa päätöksen C(95) 1753 sisällöstä millään muullakaan tavalla, ei millään tavoin haittaa tehokkuusperiaatteen tai vastaavuusperiaatteen toteutumista.

32. Koska tuensaaja ei ollut tietoinen kyseessä olevasta säännöksestä eikä tuensaajaa voida moittia siitä, ettei sillä ollut tällaista tietoa, ei yhteisön oikeus estä oikeusvarmuuden periaatteen soveltamista.

33. Lopuksi todettakoon, että jos sääntöjenvastainen menettely voidaan lukea jäsenvaltion syyksi, voidaan asianomainen jäsenvaltio todeta velvolliseksi korvaamaan perimättä jääneet summat.

V Ratkaisuehdotus

34. Edellä esitetyistä syistä yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni vastata College van Beroep voor het bedrijfslevenin sille esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Yhteisön oikeus ei estä jäsenvaltiota soveltamasta oikeusvarmuuden periaatetta pidättäytyäkseen tuen takaisin perimisestä, silloin kun se perustuisi sellaisen säännöksen rikkomiseen, josta tuensaaja ei ollut tietoinen, ja kun tuensaajaa ei olisi voitu moittia siitä, ettei sillä ollut tällaista tietoa.