



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
5 päivänä huhtikuuta 2017¹

Asia C-245/16

Nerea S.p.A.
vastaan
Regione Marche

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Italia) (Marchen alueellinen hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisukysymys — Valtiontuki — Asetus (EY) N:o 800/2008 — Unionin varoista tukea saavan yrityksen akordihakemus — Vaikeuksissa olevan yrityksen käsite — Yleistäytöntöönpanomenettelyn käsite — Unionin varoista myönnettävän tuen epäämisen tai peruuttamisen edellytykset — Tuen takaisinmaksuvelvollisuus

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden ottaa kantaa kriisissä olevan yrityksen² ja maksukyvyttömyysmenettelyn käsitteisiin, joista ensiksi mainittua käytetään asetuksen (EY) N:o 800/2008³ 1 artiklan 6 kohdan c alakohdassa ja jälkimmäistä saman artiklan 7 kohdan c alakohdassa.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset perustuvat yrityksen (Nerea S.p.A., jäljempänä Nerea) vireille panemaan asiaan, jossa se riitauttaa Italian aluehallinnon sille Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) varoista myöntämän julkisen tuen peruuttamisen.

3. Kannustimen myöntämishetkellä (maaliskuussa 2012) Nerea täytti ilmoituksessa asetetut tuen myöntämisen edellytykset, myös sen, ettei kyseessä saa olla vaikeuksissa oleva yritys, mutta näitä tukia hallinnoiva elin katsoi, ettei yritys enää täyttänyt kyseisiä edellytyksiä haettuaan joulukuussa 2013 ”akordimenettelyn” aloittamista; se luokitteli mainitun menettelyn asetuksessa N:o 800/2008 tarkoitetuksi maksukyvyttömyysmenettelyksi ja peruutti sen perusteella alkuperäisen päätöksen ja vaati tukea saanutta yritystä maksamaan takaisin tuen määrän.

4. Asianosaiset ovat erimielisiä Nerean vireille paneman akordimenettelyn luonteesta sekä mainitun yrityksen luokittelusta ”kriisissä olevaksi yritykseksi”. Kiista koskee myös ajankohtaa, jonka osalta mahdollisen (alkuperäisen tai myöhemmin esiintyvän) kriisitilanteen olemassaoloa on arvioitava.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Käytän espanjankielistä ilmausta ”empresa en crisis” (kriisissä oleva yritys), jota on käytetty asetuksen N:o 800/2008 espanjankielisessä versiossa, joskin on huomautettava, että lähimpänä muita kieliversioita olisi ilmaus ”empresa en dificultades” (vaikeuksissa oleva yritys), jota on käytetty esimerkiksi italian- (imprese in difficoltà), ranskan- (entreprises en difficulté), englannin- (undertakings in difficulty), portugalin- (empresas em dificuldade), saksan- (Unternehmen in Schwierigkeiten) ja hollanninkielisissä (ondernemingen in moeilijkheden) versioissa.

3 — Tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti 6.8.2008 annettu komission asetukset (EUVL 2008, L 214, s. 3). [Asetuksen espanjankielisen version 7 artiklan c alakohdassa käytetään ilmaisua ”procedimiento de quiebra o insolvencia” (”konkurssi- ja maksukyvyttömyysmenettely”), joten tässä ratkaisuehdotuksessa käytetään ilmaisun ”procedimiento de insolvencia” käännöksenä ilmaisua ”maksukyvyttömyysmenettely”].

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus N:o 800/2008

5. Asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annetuissa yhteisön suuntaviivoissa – – tarkoitetuille vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävä tuki olisi arvioitava kyseisten suuntaviivojen mukaisesti niiden kiertämisen välttämiseksi. Kyseisille yrityksille myönnettävä tuki olisi sen vuoksi jätettävä tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Jotta voitaisiin vähentää jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvan tuen myöntämisessä pk-yrityksille, vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää olisi yksinkertaistettava verrattuna mainituissa suuntaviivoissa käytettyyn määritelmään. Lisäksi pk-yritysten, joiden yhtiöittämisestä on kulunut vähemmän kuin kolme vuotta, ei pitäisi katsoa olevan kyseisenä aikana tässä asetuksessa tarkoitettuja vaikeuksissa olevia yrityksiä, elleivät ne täytä asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaisia perusteita yritysten asettamiselle yleistäytöntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi. Näiden yksinkertaistusten ei pitäisi vaikuttaa kyseisten pk-yritysten luokitteluun mainittujen suuntaviivojen mukaisesti, kun on kyse tämän asetuksen soveltamisalaan kuulumattomasta tuesta, eikä suurten yritysten luokitteluun vaikeuksissa oleviksi yrityksiksi tämän asetuksen nojalla, jolloin suuntaviivoissa annettua määritelmää käytetään edelleen kaikilta osin.”

6. Asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

– –

6. Tätä asetusta ei sovelleta seuraavaan tukeen:

– –

c) tuki vaikeuksissa oleville yrityksille.

7. Pk-yritystä pidetään 6 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna ’vaikeuksissa olevana yrityksenä’, jos se täyttää seuraavat edellytykset:

- a) jos kyse on yhtiöstä, jonka osakkaiden vastuu on rajattu ja joka on menettänyt yli puolet merkitystä pääomastaan ja yli neljännes pääomasta on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana;
- b) jos kyse on yhtiöstä, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta ei ole rajattu ja joka on menettänyt yli puolet kirjanpidon mukaisista omista varoistaan ja yli neljännes varoista on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana; tai
- c) jos se yhtiömuodosta riippumatta täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset yhtiön asettamiselle yleistäytöntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi.

Lisäksi pk-yritysten, joiden yhtiöittämisestä on kulunut vähemmän kuin kolme vuotta, ei pitäisi katsoa olevan kyseisenä aikana tässä asetuksessa tarkoitettuja vaikeuksissa olevia yrityksiä, elleivät ne täytä ensimmäisen alakohdan c alakohdassa vahvistettuja edellytyksiä.”

2. Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi⁴⁾

7. Suuntaviivojen 9 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Vaikeuksissa olevalle yritykselle ei ole yhteisön määritelmää. Komissio katsoo näissä suuntaviivoissa kuitenkin, että kyse on vaikeuksissa olevasta yrityksestä, jos yritys ei pysty omilla taikka omistajilta/osakkailta tai luotonantajilta saaduilla varoilla pysäyttämään tappiollista kehitystä, joka johtaa lähes varmasti yrityksen toiminnan loppumiseen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jos viranomaiset eivät puutu tilanteeseen.”

8. Suuntaviivojen 10 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Yritys katsotaan periaatteessa näissä suuntaviivoissa tarkoitetuksi vaikeuksissa olevaksi yritykseksi sen koosta riippumatta seuraavissa olosuhteissa:

- a) jos kyse on yhtiöstä, jonka osakkaiden vastuu on rajattu ja joka on menettänyt yli puolet merkitystä pääomastaan ja yli neljännes pääomasta on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana; tai
- b) jos kyse on yhtiöstä, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta ei ole rajattu ja joka on menettänyt yli puolet kirjanpidon mukaisista omista varoistaan ja yli neljännes varoista on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana; tai
- c) jos se yhtiömuodosta riippumatta täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset yhtiön asettamiselle yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi.”

9. Suuntaviivojen 11 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Vaikka mikään 10 kohdassa esitetyistä olosuhteista ei ole käsillä, yrityksen voidaan silti katsoa olevan vaikeuksissa, etenkin jos vaikeuksissa olevan yrityksen tavanomaiset merkit, kuten kasvavat tappiot, liikevaihdon supistuminen, varastojen kasvu, ylikapasiteetti, tulorahoituksen pienentyminen, lisääntyvä velkaantuminen, korkokustannusten nousu ja nettoarvon heikentyminen tai sen katoaminen, ovat nähtävissä. Yritys voi pahimmassa tapauksessa menettää maksukykynsä tai joutua maksukyvyttömyytensä vuoksi kansallisen lainsäädännön mukaiseen yleistäytäntöönpanomenettelyyn. Tällöin näitä suuntaviivoja sovelletaan tällaisen menettelyn yhteydessä yrityksen toiminnan jatkamiseen johtavaan tukeen. Yritys voidaan kuitenkin katsoa tukikelpoiseksi vasta kun on varmistettu, ettei yritys kykene saneeraukseen omilla taikka omistajiltaan/osakkailtaan tai markkinalähteistä saaduilla varoilla.”

4 — EUVL 2004, C 244, s. 2; jäljempänä vuoden 2004 suuntaviivat. Nyt voimassa olevat suuntaviivat, joiden otsikko on ”Suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi”, on esitetty komission tiedonannossa 2014/C 249/01, EUVL 2014, C 249, s. 1.

B Kansallinen oikeus

10. Kuninkaan asetuksen (Regio Decreto) nro 267,⁵ sellaisena kuin sitä sovellettiin ajallisesti pääasian tosiseikkoihin, 186 bis §:ssä säädettiin ”akordista” (”concordato preventivo”, jäljempänä akordi, akordimenettely tai akordimenettely, jossa liiketoiminta jatkuu) seuraavaa:

”Tätä pykälää sovelletaan, kun 161 §:n 2 momentin e kohdassa tarkoitettussa akordisuunnitelmassa sovitaan siitä, että velallinen jatkaa yritystoimintaa, toiminnassa olevan yrityksen luovutuksesta tai toiminnassa olevan yrityksen siirtämisestä yhteen tai useampaan olemassa olevaan tai uuteen yhtiöön. Suunnitelmassa voidaan sopia myös sellaisten omaisuserien realisoimisesta, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia yrityksen toiminnan kannalta.

Tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa

- a) edellä 161 §:n 2 momentin e kohdassa tarkoitettuun suunnitelmaan on sisällytettävä myös erittely akordisuunnitelman mukaisesta yritystoiminnan jatkamisesta odotettavissa olevista kustannuksista ja tuotoista sekä tarvittavista taloudellisista resursseista ja niiden kattamisesta
- b) edellä 161 §:n 3 momentissa tarkoitettun asiantuntijan lausunnossa on todettava, että akordisuunnitelman mukainen yritystoiminnan jatkaminen on tarkoituksenmukaista, jotta velkojat voidaan tyydyttää paremmin
- c) ellei 160 §:n 2 momentista muuta johdu, suunnitelmaan voi sisältyä akordin vahvistamisesta lukien enintään vuoden mittainen maksuajan pidennys, joka koskee maksuja sellaisille velkojille, joilla on etuoikeus, pantti tai kiinnitys, ellei vakuutena olevan omaisuuden tai oikeuden realisoinnista ole määrätty. Tällaisessa tapauksessa velkojilla, joilla on edellisessä virkkeessä tarkoitettuja vakuuksia, ei ole äänioikeutta.

Jollei edellä 169 bis §:ssä säädetystä muuta johdu, akordihakemuksen jättämispäivänä voimassa olevat sopimukset, myös viranomaisten kanssa tehdyt sopimukset, eivät menettelyn aloittamisen seurauksena purkaudu. Mahdolliset tästä poikkeavat sopimukset ovat tehottomia. Akordimenettelyyn hyväksyminen ei estä julkisia hankintoja koskevien sopimusten jatkumista, mikäli 67 §:ssä tarkoitettu velallisen nimeämä asiantuntija on vahvistanut, että sopimukset ovat akordisuunnitelman mukaisia ja että niiden toteutusmahdollisuudet ovat kohtuulliset. Jatkuminen voi laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä hyödyttää myös liiketoiminnan tai sen osien luovutuksen- tai siirronsaajana olevaa yhtiötä, jolle sopimukset siirretään. Luovutuksen tai siirtämisen yhteydessä asiaa käsittelevä tuomari määrää rekisterimerkinnot poistettaviksi.

Hakemuksen jättämisen jälkeen osallistuminen julkisiin hankintamenettelyihin edellyttää lupaa, jonka tuomioistuimien antaa kuultuaan selvitysmiestä, jos sellainen on nimitetty; muussa tapauksessa tuomioistuin tekee päätöksen itse. Akordimenettelyyn hyväksyminen ei estä osallistumista julkisiin hankintamenettelyihin, kun yritys toimittaa tarjouskilpailussa seuraavat asiakirjat:

- a) edellä 67 §:n 3 momentin d kohdassa säädetyt edellytykset täyttävän asiantuntijan lausunnon, jossa vahvistetaan, että osallistuminen on akordisuunnitelman mukaista ja että sopimuksen toteutusmahdollisuudet ovat kohtuulliset
- b) sellaisen toisen toimijan ilmoituksen, joka täyttää hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valitsemisen yleiset vaatimukset sekä maksukykyä, teknistä pätevyyttä, taloudellisia voimavaroja ja todistuksia koskevat vaatimukset ja joka sitoutuu tarjoajaan ja hankintayksikköön nähden sopimuksen voimassaolon ajan tarjoamaan käyttöön hankintasopimuksen toteuttamisen

5 — Maaliskuun 16 päivänä 1942 annettu kuninkaan asetus (Real Decreto) (GURI nro 81, 6.4.1942), jäljempänä konkurssilaki, sellaisena kuin se on muutettuna 22.6.2012 annetulla asetuksella (Decreto Ley) nro 83, joka on muunnettu 7.8.2012 annetuksi laiksi nro 134.

edellyttämät voimavarat ja tulemaan avustamansa yrityksen sijaan siinä tapauksessa, että viimeksi mainittu menee tarjouskilpailun aikana tai sopimuksen tekemisen jälkeen konkurssiin tai ettei se mistä tahansa muusta syystä enää kykene asianmukaisesti toteuttamaan sopimusta. Sovelletaan 12.4.2006 annetun asetuksen (Decreto Legislativo) nro 163 49 §:ää.

Jollei edellisessä momentissa säädetystä muuta johdu, akordin tehnyt yritys voi kilpailla myös osana yritysten tilapäistä yhteenliittymää, kunhan se ei toimi yhteenliittymän edustajana ja edellyttäen, ettei muihin yhteenliittymän muodostaviin yrityksiin ole kohdistettu yleistäytäntöönpanomenettelyä. Tällaisessa tapauksessa 4 momentin b kohdassa tarkoitetun ilmoituksen voi antaa myös yhteenliittymään osallistuva toimija.

Jos tämän pykälän mukaisesti aloitetun menettelyn kuluessa yrityksen toiminta lakkaa tai se osoittautuu velkojille ilmeisen vahingolliseksi, tuomioistuin ratkaisee asian 173 §:n mukaisesti. Tämä ei rajoita velallisen mahdollisuutta muuttaa akordiehdotusta.”

II Tosiseikat

11. Marchen aluehallinto⁶ hyväksyi 9.11.2010 ilmoituksen, joka koski tukien myöntämistä EAKR:n alueellisesta toimenpideohjelmasta 2007–2013⁷ tiettyihin pienten ja keskisuurten yritysten hankkeisiin.

12. Ilmoituksen hyväksymistä koskevan päätöksen liitteessä I esitettiin muun muassa ”tuensaajiin” (1 kohta), menettelyyn osallistumista koskevan hakemuksen ”hyväksymättä jättämisen syihin” (10.3 kohta ja 19 kohta), ”toiminnan vakauteen liittyviin velvoitteisiin” (17.3 kohta) ja tukien ”peruuttamisen syihin” (20 kohta) sovellettavat ehdot.

13. Tuensaajien osalta 1 kohdassa esitettiin välttämättömät edellytykset, jotka kannustimia hakevien yritysten oli täytettävä ja joihin käsiteltävän asian tapauksessa kuului se, että ”[yritykset] eivät hakemuksen jättämishetkellä ole asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdassa tarkoitetuissa vaikeuksissa”.⁸

14. Liitteessä olevan 17.3 kohdan mukaan ”tuensaaja on velvollinen noudattamaan kyseisen toimenpiteen vakauteen liittyvää velvoitetta tai takaamaan viiden vuoden ajan yhteisrahoituksen kohteena olleen toimenpiteen päättymisestä, ettei kyseiseen toimenpiteeseen kohdistu olennaisia muutoksia, jotka muuttaisivat sen luonnetta tai täytäntöönpanon muotoja tai joista koituisi jollekin yritykselle tai julkisyhteisölle perusteetonta etua ja jotka johtavat perusrakenteen omistussuhteissa tapahtuviin muutoksiin tai toiminnan lopettamiseen.”

15. Nerea jätti 13.4.2011 tukihakemuksen, joka hyväksyttiin 20.3.2012, minkä johdosta sille myönnettiin 144 052,58 euron suuruinen tuki.

16. Saatuaan tuesta 50 prosenttia (72 026,29 euroa) ennakoon Nerea toteutti investoinnit, joihin se oli sitoutunut,⁹ ja toimitti selvityksen menoistaan 18.11.2013 ja esitti samalla tuen loppuosan maksamista koskevan pyynnön.

17. Hieman yli kuukautta myöhemmin, 24.12.2013, Nerea jätti akordihakemuksen Tribunale di Macerataan (Maceratan alueellinen tuomioistuin), joka aloitti akordimenettelyn 15.10.2014.

6 — Tukia sääntelevän asetuksen nro 267/IRE_11 allekirjoittanut hallintoviranomainen oli ”innovoinnista, tutkimuksesta, talouskehityksestä ja tuotannonalojen kilpailukyvyystä vastaava johtaja”.

7 — EAKR:n Marchen aluetta koskeva alueellinen toimenpideohjelma 2007–2013, jonka Euroopan komissio hyväksyi 17.8.2007 annetulla päätöksellä nro 3986.

8 — Alaviitteessä todettiin lisäksi, että ”vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan pk-yritystä, joka täyttää seuraavat edellytykset –”, ja toistettiin sen jälkeen asetuksessa N:o 800/2008 säädetty edellytykset.

9 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tämän ennakkoratkaisupyynnön 1.2 kohdassa.

18. Tukien hallinnoinnista vastaava elin¹⁰ ilmoitti Nerealle 11.2.2015 myönnetyn kannustimen peruuttamismenettelyn aloittamisesta sillä perusteella, että ”yrityksen akordimenettelyyn hyväksymisen seurauksena tukikelpoisuuden edellytykset eivät enää täyttyneet ilmoituksen – 1 kohdan, sovellettuna yhdessä 20 kohdan kanssa, mukaisesti”.

19. Nerea vaati peruuttamismenettelyn kumoamista, ja hallinnoinnista vastaava elin hylkäsi sen vaatimuksen 20.3.2015 ja katsoi, että akordimenettelyn aloittaminen yrityksen osalta muodosti asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdan ja ilmoituksen 1 kohdan mukaisen tuen myöntämisen esteen.

20. Marchen alueen toimivaltainen viranomainen peruutti myönnetyn tuen 11.5.2015 tekemällään päätöksellä ja vaati Nereaa maksamaan takaisin jo myönnetyn määrän, johon lisättiin 4 997,30 euroa korkoa.

21. Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Marchen alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on siinä nostetun kanteen johdosta esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä.

III Ennakkoratkaisukysymykset

22. Unionin tuomioistuimelle esitettiin 28.4.2016 seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Koskeeko asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohta ensinnäkin ainoastaan sellaisia menettelyjä, jotka jäsenvaltioiden hallinto- tai lainkäyttöviranomaiset voivat aloittaa viran puolesta (Italiassa esimerkiksi konkurssi), vai myös sellaisia menettelyjä, jotka voidaan aloittaa ainoastaan asianomaisen elinkeinonharjoittajan hakemuksesta (kuten kansallisessa oikeudessa akordi)? Tätä kysytään, koska säännöksessä puhutaan ”yhtiön asettamisesta” yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi.

2) Siinä tapauksessa, että asetuksen N:o 800/2008 on katsottava koskevan kaikkia yleistäytäntöönpanomenettelyjä, onko erityisesti kuninkaan asetuksen nro 267/1942 186 bis §:ssä tarkoitetun sellaisen akordin osalta, jossa liiketoiminta jatkuu (concordato preventivo con continuità), asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että pelkästään se, että rakennerahastoista tukea hakevan elinkeinonharjoittajan tapauksessa yleistäytäntöönpanomenettelyyn asettamisen edellytykset täyttyvät, estää rahoituksen myöntämisen tai velvoittaa tukea hallinnoivan kansallisen viranomaisen peruuttamaan jo myönnetyn rahoituksen, vai onko päinvastoin kriisitilanne selvitettävä käytännössä ottaen huomioon esimerkiksi se, kauanko menettely on ollut vireillä ja onko elinkeinonharjoittaja noudattanut velvoitteitaan, sekä kaikki muut merkitykselliset seikat?”

23. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Nerean tilanne on lähtökohtaisesti yhteensopimaton riidanalaisen tuen myöntämisen kanssa, koska yhtäältä ilmoituksessa asetettiin velvoite noudattaa viiden vuoden ajan tuetun toimenpiteen vakautteen liittyvää velvoitetta; toisaalta ”on varsin vaikeaa kiistää asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 6 kohdassa ja 7 [kohdassa] – – tarkoitetun kriisitilanteen olemassaolo kun akordihakemus on jätetty vain muutama päivä toimenpiteen menoja koskevan loppuselvityksen jälkeen[, koska] on ilmeistä, ettei tilanne, jossa yrityksen on vaikea noudattaa velvoitteitaan, synny muutamassa päivässä”.¹¹

10 – Ennakkoratkaisupyynnön mukaan ”välittävänä elimenä toimiva MedioCredito Centrale (MCC)”.

11 – Ennakkoratkaisupyynnön 9 kohdan kolmas luetelmakohta.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin huomattava ”mahdollinen sellaisen järjestelmän sisäinen ristiriita, joka tarjoaa yhtäältä unionin alueen koko talouden suojelemisen nimissä vaikeuksissa oleville yrityksille, joilla kuitenkin on vielä objektiivisia mahdollisuuksia jatkaa tuotantotoimintaa, mahdollisuuden uudelleenjärjestelyyn, johon sisältyy kiistattomia kilpailuetuja (joita ulkopuolinen tuomioistuinvalvonta kuitenkin tasapainottaa), mutta joka toisaalta sallii sen, että näiltä samoilta yrityksiltä viedään – jopa takautuvasti – julkinen rahoitus, jonka on katsottava tulleen käytetyksi nimenomaan liiketoiminnan tervehdyttämiseen ja uuteen nousuun, ellei toisin osoiteta”.¹²

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten lausumat

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Marchen alue, Italian ja Puolan hallitukset sekä komissio.

26. Marchen alueen mukaan tuki oli peruutettava ja Nerealle myönnetty määrä perittävä takaisin ilmoituksen 1 kohdan ja 17.3 kohdan mukaisesti, sillä ilmoituksen mukaan tuensaaja oli viiden vuoden ajan yhteisrahoituksen kohteena olleen toimenpiteen päättymisestä lukien velvollinen noudattamaan kyseisen toimenpiteen vakauteen liittyvää velvoitetta. Koska akordimenettelyn aloittaminen osoitti, että Nerea oli tilanteessa, jossa sillä oli vaikeuksia, esittäessään tuen maksamista koskevan pyynnön, se ei täyttänyt ilmoituksessa asetettua taloudellisen vakauden edellytystä.

27. Marchen alue väittää lisäksi, että käsiteltävässä asiassa akordimenettelyyn hyväksymisellä ei ole merkitystä, koska EAKR:n ohjelma hyväksyttiin ennen tätä uutta yleistäytäntöpanomenettelyä koskevan kansallisen lainsäädännön voimaantuloa. Koska nimenomaisia unionin lainsäädännön tai kansallisen lainsäädännön poikkeussäännöksiä ei ole, kyseisen menettelyn erityispiirteitä ei näin ollen voida ottaa huomioon.

28. Italian hallitus väittää ensimmäisestä kysymyksestä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee virheellisesti siitä näkemyksestä, ettei yritystä ole asetettu maksukyvyttömyysmenettelyyn silloin, kun menettely aloitetaan sen hakemuksesta. Sen mukaan merkityksellistä on aluksi ratkaista, vastaako akordimenettely maksukyvyttömyysmenettelyn määritelmää, ja jos vastaus on kieltävä, sen jälkeen – riippumatta siitä, onko akordimenettelyä haettu – tutkia, täytyvätkö maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisen edellytykset.

29. Italian hallitus katsoo, että vaikka akordimenettely edellyttää kriisitilannetta, joka ei välttämättä merkitse kyseisen yrityksen maksukyvyttömyyttä, ei voida päätellä, että tämäntyyppinen menettely olisi maksukyvyttömyysmenettely. Mikään ei kuitenkaan estä sitä, että tällaiset ominaispiirteet omaavaan menettelyyn asetettu yritys täyttäisi myös maksukyvyttömyysmenettelyn kohteena olemisen välttämättömät edellytykset.

30. Italian hallitus toteaa ensimmäisestä kysymyksestä esittämiensä näkemysten perusteella toisesta kysymyksestä, että pelkästään akordimenettelyn aloittamista koskevien edellytysten täytyminen ei voi olla esteenä rakennerahastovaroiden saamiselle eikä velvoittaa peruuttamaan jo myönnettyjä varoja. Tällaiset toimet sopisivat huonosti yhteen edellä mainitun menettelyn tarkoituksen kanssa, joka on pelkästään yrityksen liiketoiminnan jatkamisen edistäminen. Tuki voidaan näin ollen evätä tai tarvittaessa peruuttaa vasta, kun asetuksen 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettun kriisitilanteen olemassaolo on konkreettisesti arvioitu.

12 — Ennakkoratkaisupyynnön 15 kohta.

31. Puolan hallitus väittää ensimmäisestä kysymyksestä, että vuoden 2004 suuntaviivojen mukaan asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdassa tarkoitettua käsitteeseen ”yleistäytäväänpanomenettely maksukyvyttömyyden vuoksi” on ymmärrettävä tarkoitettavan niitä oikeudellisia ja hallinnollisia menettelyjä, joita ilman yritys ei omilla tai osakkaidensa ja velkojensa varoilla pysty selviytymään tappioista, jotka aiheuttavat lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä sen varman taloudellisen kuoleman. Sillä ei ole merkitystä, onko nämä menettelyt aloitettu viran puolesta vai kyseessä olevan yrityksen hakemuksesta, sillä asetuksessa N:o 800/2008 ei säädetä tältä osin rajoituksia.

32. Toisen kysymyksen osalta Puolan hallitus väittää, että asetuksen N:o 800/2008 mukaisen tuen saamiselle asetetut edellytykset on täytettävä tuen myöntämishetkellä, eikä olosuhteiden muuttuminen myöhemmin aiheuta sen takaisinmaksuvelvollisuutta.

33. Komissio katsoo ensimmäisen kysymyksen osalta, että asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 6 kohdan c alakohta ja 7 kohdan c alakohta käsittävät kaikki maksukyvyttömyysmenettelyt, joihin akordimenettely Italian oikeuden mukaan kuuluu. Kansallisten viranomaisten on ratkaistava, täytyvätkö näiden menettelyjen aloittamiselle kansallisessa lainsäädännössä (johon unionin oikeudessa viitataan) vahvistetut edellytykset, eikä sillä, aloitetaanko ne viran puolesta vai kyseessä olevan yrityksen hakemuksesta, ole merkitystä. Se, että Nerea haki akordimenettelyyn, tarkoittaa, että se oli asetuksessa N:o 800/2008 tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys.

34. Toisen kysymyksen osalta komissio katsoo, että asetuksen N:o 800/2008 mukaan ne yritykset, jotka ovat vaikeuksissa tuen myöntämishetkellä, eivät voi saada tukea, mutta siinä ei säädetä jo myönnettyjen tuen takaisinmaksusta niiden yritysten osalta, jotka eivät ole tässä tilanteessa tuen myöntämishetkellä. Sen mukaan Nerea ei siis ollut kriisitilanteessa silloin, kun kannustin myönnettiin sille, ja näin ollen unionin oikeus ei velvoita kansallisia viranomaisia peruuttamaan sitä. Edellä esitetty ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuutta myöntää tai evätä kansallisen oikeutensa mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuva tuki ja tarvittaessa periä se takaisin.

V Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

35. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on mielestäni paikallaan erottaa riita-asiassa kaksi osaa. Ensimmäinen koskee unionin oikeuden (käytännössä asetuksen N:o 800/2008) tulkintaa pääasian yhteydessä. Toinen puolestaan rajoittuu sellaisten kansallisten säännösten ja määräysten (erityisesti tiettyjen ilmoituksen ehtojen) tulkintaan, jotka eivät välttämättä edellytä mainitun asetuksen soveltamista.

36. Ensimmäisen osan suhteen asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdan tarkastelu voisi olla tarkoituksenmukaista, jos Nerea olisi asetettu yleistäytäväänpanomenettelyyn (ja sitä voitaisiin näin ollen pitää kriisissä olevana yrityksenä) silloin, kun se haki EAKR:n varoista yhteisrahoitettua kannustintia ja se myönnettiin sille. Kuten kaikki osapuolet kuitenkin myöntävät ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, kyseisinä ajankohtina (hakemuksen osalta vuosi 2011 ja tuen myöntämisen osalta vuosi 2012) Nerea ei ollut kriisissä eikä siihen kohdistunut mitään maksukyvyttömyysmenettelyä, joka alkoi vasta vuoden 2013 lopulla.

37. Ilmoituksen 1 kohdassa, jossa vedottiin nimenomaisesti asetuksen N:o 800/2008 1 artiklaan kannustinjärjestelmästä pois suljetun kriisissä olevan yrityksen käsitteen huomioon ottamiseksi, määrättiin, ettei kannustimia voitu myöntää yrityksille, jotka *hakemuksensa jättämispäivänä* olivat asetuksen kyseisessä artiklassa tarkoitetuissa vaikeuksissa. Korostan, että Nerea täytti tämän (negatiivisen) edellytyksen, ja siksi se saattoi tältä kannalta katsottuna saada tukea. Asetuksen N:o 800/2008 1 artikla ei siis ollut esteenä tuen myöntämiselle mutta siinä ei myöskään vastaavasti vaadittu sen peruuttamista.

38. Tästä poiketen toisessa ilmoituksen ehdossa (17.3 kohta) asetetaan ”toimenpiteiden vakauteen” liittyvä edellytys, joka ei sinällään enää liittynyt yrityksen alkuperäiseen kriisitilanteeseen vaan yhteisrahoitettujen toimien päätökseen saattamista seuranneiden viiden vuoden aikana ilmenneisiin olosuhteisiin. Tämä ehto ja siihen sisältyvä vakautta koskeva vaatimus eivät kumpikaan liity suoraan unionin oikeuteen (oikeastaan asetukseen N:o 800/2008). Otan jäljempänä kantaa siihen, annetaanko edellä mainitussa asetuksessa tulkintaohjeita sen soveltamista varten, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää ehdottavan.

B Molempien ennakkoratkaisukysymysten uudelleenmuotoilun aiheellisuus

39. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen (jota tuomioistuin pitää alustavana) sanamuodon mukaan siinä pyritään ainoastaan selvittämään, kuuluvatko asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin maksukyvyttömyysmenettelyihin sekä elinkeinonharjoittajan hakemuksesta aloitetut että lainkäyttö- ja hallintoviranomaisten viran puolesta aloittamat menettelyt.

40. Tähän kysymykseen vastaaminen ei aiheuta kovinkaan paljon tulkintaongelmia: kyseisessä asetuksen säännöksessä ei yksinkertaisesti erotella maksukyvyttömyysmenettelyjä sen mukaan, onko ne aloitettu viran puolesta vai asianosaisen hakemuksesta, ja siksi sitä sovelletaan molemmissa tapauksissa. Olen tästä arviosta samaa mieltä ennakkoratkaisumenettelyssä väliintulijoina olleiden hallitusten ja komission kanssa.

41. Käytännössä Italian lainsäädännössä vuonna 2012 käyttöön otettu ”akordi, jossa liiketoiminta jatkuu” (ja jonka maksuvaikeuksissa olevat yritykset voivat aloittaa vaihtoehtona toiminnan lopettamiselle), on velkojien välisen kilpailun yksi muoto, joka mielestäni kuuluu asetuksessa N:o 800/2008 säädetyn maksukyvyttömyysmenettelyn käsitteeseen.

42. Myöntävä vastaus tähän kysymykseen johtaa toiseen kysymykseen, jossa tiedustellaan, voidaanko maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisen edellytysten täyttymisen perusteella osoittaa kriisitilanne, joka on esteenä tuen myöntämiselle (tai joka edellyttää jo myönnetyn tuen peruuttamista), vai onko päinvastoin tällaisen tilanteen olemassaolo selvitetävä käytännössä.

43. Tämän epävarmuuden hälventämiseksi on välttämätöntä ensin *selvittää* asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 6 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kriisissä olevan yrityksen käsite, koska tällaisessa tilanteessa oleville yrityksille ei voida myöntää siinä säänneltyjä tukia. Vaikka saman säännöksen 7 kohdan c alakohdan mukaan ”pidetään – – vaikeuksissa olevana yrityksenä” pk-yritystä, joka ”täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset yhtiön asettamiselle yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi”, ei tämän viimeksi mainitun käsitteen tulkinnassa voida jättää huomiotta kansallisia lainsäädäntöjä.¹³

13 — Pyrin kuitenkin tukemaan näkemystä, jonka mukaan vetoaminen kansalliseen lainsäädäntöön ei ole esteenä sille, että puolletaan vaikeuksissa olevan yrityksen käsitteen itsenäistä luonnetta, toisin sanoen sitä, että se on unionin oikeuden oma käsite.

44. Näin ollen on mielestäni hyödyllisempää muotoilla molemmat kysymykset uudelleen tarkastelemalla sekä asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettun maksukyvyttömyysmenettelyn merkitystä että saman säännöksen 6 kohdan c alakohdassa käytettyä vaikeuksissa olevan yrityksen käsitettä. Vastaamalla näihin kysymyksiin pystytään varmemmin hälventämään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyksiä, jotka koskevat sen mielestä asian kannalta olennaista kysymystä: onko maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamiseen johtavassa tilanteessa olevaa yritystä pidettävä vaikeuksissa olevana yrityksenä, joten se ei voi tavoitella haettavana olevaa kannustinta tai että sille jo myönnetty kannustin on peruutettava.

C Asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 6 kohdan c alakohdassa tarkoitettu vaikeuksissa olevan yrityksen käsite

45. Antaessaan vuoden 2004 suuntaviivat komissio myönsi, että ”vaikeuksissa olevalle yritykselle ei ole yhteisön määritelmää”. Siksi oli välttämätöntä vahvistaa asiakirjassa tämän käsitteen sisällölliset piirteet, koska sen perusteella ratkaistiin, sovelletaanko muita unionin oikeuden määräyksiä ja säännöksiä (kuten esimerkiksi valtioneukia tai yrityskeskittymien valvontaa koskevia säännöksiä), joissa on otettava huomioon vaikeuksissa olevien yritysten oikeudellinen, taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne.

46. Komissio joutui siis turvautumaan tilapäisiin käsitteellisiin ajatusrakennelmiin, joiden avulla oli mahdollista antaa tälle monitahoiselle todellisuudelle erityinen merkitys sovellettaessa sitä koskevaa yhteisön säännöstöä. Tätä varten julkaistiin vuoden 2004 suuntaviivat, joilla oli tarkoitus ohjeistaa komission toimintaa vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenteiden uudistamiseksi myönnettävien valtioneukien alalla. Asetuksessa N:o 800/2008 yhdyttiin näissä suuntaviivoissa esitettyihin arvioihin ja annettiin niille normatiivinen merkitys olennaisena osana sellaista käsitettä, jota on unionin oikeuden näkökulmasta pidettävä vain itsenäisenä käsitteenä.

47. Asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävä tuki ”olisi arvioitava kyseisten suuntaviivojen mukaisesti”, joskin pk-yritysten osalta ”vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää olisi yksinkertaistettava verrattuna mainituissa suuntaviivoissa käytettyyn määritelmään”.

48. Vuoden 2004 suuntaviivat muuttuvat näin vaikeuksissa olevan yrityksen normatiivisen käsitteen oikeudellisesti sitoviksi perusteiksi. Toistan, että mainittu käsite on väistämättä unionin oikeuden itsenäinen ja käsite sikäli, että koska sitä on tarkoitus soveltaa kaikissa jäsenvaltioissa, sitä on käytettävä kaikissa niissä samassa merkityksessä.

49. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja ulottuvuutensa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä”.¹⁴

50. Asetuksessa N:o 800/2008 esitetty vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmä (niiden jättämiseksi sen soveltamisalan ulkopuolelle) ei ole täsmälleen sama kuin komission vuoden 2004 suuntaviivoissa käyttämä määritelmä, vaan, kuten edempänä totesin, sen *yksinkertaistettu* versio. Asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan sanamuodosta voidaan päätellä, että tämä yksinkertaistus perustui vain vuoden 2004 suuntaviivojen 10 kohdassa mainitun vaikeuksissa olevan yrityksen käsitteeseen liittyviin tekijöihin, ja näin ollen niiden 11 kohdassa luetellut tekijät jätettiin sen ulkopuolelle.

14 — Tuomio 15.10.2015, Axa Belgium (C-494/14, EU:C:2015:692, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51. Itse asiassa vuoden 2004 suuntaviivojen 10 kohta on sisällytetty asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohtaan lähes sanatarkkana toisintona, johon on lisätty ainoastaan pk-yrityksiin, joiden yhtiöittämisestä on kulunut vähemmän kuin kolme vuotta, oleva viittaus, joka esitettiin jo asetuksen johdanto-osan 15 perustelukappaleessa. Täysin mainitsematta jäävät sen sijaan ne tekijät, jotka vuoden 2004 suuntaviivojen 11 kohdan mukaan myös voisivat johtaa samaan tulokseen mutta joiden toteaminen edellyttäisi enemmän todistelua. Ne on päätetty jättää huomiotta, jotta ”voitaisiin vähentää jäsenvaltioiden hallinnollista rasitusta”.

52. Niistä kolmesta luonnehtivasta edellytyksestä, joilla asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdassa täsmennetään vaikeuksissa olevan yrityksen tilannetta asetuksen soveltamisalan kannalta, a¹⁵ ja b¹⁶ alakohdassa esitetyillä edellytyksillä ei ole merkitystä käsiteltävässä asiassa. Näissä kahdessa tapauksessa määrittelyperusteet vahvistetaan täysimääräisesti asetuksessa N:o 800/2008 siten, että niiden täyttymisen toteaminen tietyssä tapauksessa ei edellytä turvautumista jäsenvaltioiden lainsäädäntöön. Kummankin tapauksen osalta on siis kiistatta kyse yhteisön oikeuden itsenäisestä käsitteestä.

53. Kolmannessa perusteessa, jolla on tässä asiassa merkitystä (”yritykset, jotka täyttävät asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön mukaiset perusteet yritysten asettamiselle yleistäytäntöönpanomenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi”), vedotaan varmuudella kunkin valtion kansallisiin sääntöihin. Niitä koskeva viittaus ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä kansallisessa oikeudessa ainoastaan määritellään ne edellytykset, joita sovelletaan sellaisen menettelyn aloittamiseen, jonka on puolestaan vastattava myös unionin oikeuteen perustuvaa itsenäistä käsitettä.

D Asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettu maksukyvyttömyysmenettelyn käsite

54. Sama järjestelmän yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta koskeva edellytys, joka asetettiin määriteltäessä vaikeuksissa olevan yrityksen käsite unionin oikeuteen perustuvaksi omaksi luokakseen, koskee myös maksukyvyttömyysmenettelyn käsitettä, vaikka sen konkretisoimiseksi viitataan kansalliseen lainsäädäntöön.

55. Tämän oikeudellisen luokan käytön on tapahduttava asetuksen N:o 800/2008 puitteissa (eli ottaen huomioon sen kohde ja tavoite) sillä perusteella, että maksukyvyttömyysmenettelyn käsite tunnetaan unionin oikeudessa ja se on nimenomaisesti vahvistettu yhteisössä.

56. Asetuksen (EY) N:o 1346/2000¹⁷ 2 artiklan a alakohdan mukaan maksukyvyttömyysmenettelyllä tarkoitetaan saman asetuksen ”1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kaikkia velkoja koskevaa menettelyä”, toisin sanoen siinä viitataan ”velallisen kaikkia velkoja koskevaan maksukyvyttömyysmenettelyyn, jossa velallinen menettää osittain tai kokonaan määräysvallan omaisuuteensa ja jossa määrätään selvittäjä”. Tällä perusteella asetuksen N:o 1346/2000 2 artiklan a alakohdassa lisättiin asetukseen luettelo kansallisista maksukyvyttömyysmenettelyistä, jotka on mainittu tarkemmin asetuksen liitteessä A.

15 — Yhtiö, jonka osakkaiden vastuu on rajattu ja joka on menettänyt yli puolet merkitystä pääomastaan ja yli neljännes pääomasta on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana.

16 — Yhtiö, jossa ainakaan joidenkin osakkaiden vastuuta ei ole rajattu ja joka on menettänyt yli puolet omista varoistaan ja yli neljännes varoista on menetetty viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana.

17 — Maksukyvyttömyysmenettelyistä 29.5.2000 annettu neuvoston asetys (EYVL 2000, L 160, s. 1).

57. Tähän liitteeseen lisättiin Italian osalta nk. akordimenettely.¹⁸ Tuolloin ei mainittu akordimenettelyä, jossa liiketoiminta jatkuu, koska se otettiin käyttöön Italian lainsäädännössä vasta myöhemmin (ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vuonna 2012). On siis perusteltua pohtia, muuttaako tapa, jolla tämä akordi on rajattu kansallisessa lainsäädännössä, sen akordimenettelystä erilliseksi menettelyksi vai pelkästään viimeksi mainitun menettelyn erääksi muunnelmaksi.

58. Vastauksen antaminen on luonnollisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävä, vaikka 186 bis §:n asema Italian konkurssilain systematiikassa ja sen sanamuoto näyttävät tukevan ajatusta siitä, että akordimenettely, jossa liiketoiminta jatkuu, on vain (uusi) akordimenettelyn muoto, eli se ei yleensä muodosta viimeksi mainitusta laajemmasta menettelystä erillistä ryhmää.¹⁹ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää, että akordimenettely, jossa liiketoiminta jatkuu, kuuluu yleistäytäntöönpanomenettelyihin.²⁰

59. Näin ollen katson, että koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvisti akordimenettelyn, jossa liiketoiminta jatkuu, olevan yksi asetuksen N:o 1346/2000 liitteessä A mainitun akordimenettelyn muoto, voidaan päätellä, että kyseinen menettely on asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettu maksukyvyttömyysmenettely.

60. Lisäksi, kuten jo edempänä totesin, koska asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa ei erotella toisistaan viran puolesta ja elinkeinonharjoittajan tai tämän velkojien hakemuksesta aloitettuja maksukyvyttömyysmenettelyjä, tällä erolla ei mielestäni ole merkitystä käsiteltävässä asiassa.

E Maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamiselle asetettujen edellytysten täyttyminen

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee – ja tämä on myös ytimenä sen unionin tuomioistuimelle esittämässä ennakkoratkaisukysymyksessä – ratkaiseeko jo pelkästään niiden edellytysten täyttyminen, jotka oikeuttavat maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisen, sen, että kyseessä olevan yrityksen katsotaan olevan asetuksessa N:o 800/2008 tarkoitettussa kriisitilanteessa, vai onko päinvastoin vältettävä automaattisia päätelmiä ja tarkasteltava kunkin tapauksen olosuhteita sen selvittämiseksi, onko yritys tosiasiallisesti kriittisessä tilanteessa vai ei.

62. Marchen alue ja komissio puoltavat ensiksi mainittua vaihtoehtoa, Italian ja Puolan hallitukset puolestaan jälkimmäistä.

63. Mielestäni asetuksen N:o 800/2008 tarkoituksesta ja lainsäätäjän nimenomaisesta näkemyksestä voidaan päätellä, että yritys on kyseisen säädöksen 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla vaikeuksissa jo pelkästään sillä perusteella, että se täyttää akordimenettelyyn hakeutumisen objektiiviset edellytykset puhtaasti muodolliselta kannalta.

64. Asetuksella N:o 800/2008 on haluttu yksinkertaistaa vuoden 2004 suuntaviivoissa esitettyä vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää, ja se on tehty jättämällä huomiotta kyseisten suuntaviivojen 11 kohdassa luetellut tekijät, toisin sanoen ne, joiden arviointi aiheuttaisi jäsenvaltioiden viranomaisille hallinnollista raskautta, jota saman asetuksen mukaan pyritään vähentämään.

18 — Italian akordimenettely mainitaan myös nimenomaisesti maksukyvyttömyysmenettelyistä 20.5.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/848 (uudelleenlaadittu) liitteessä A ("asetuksen 2 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu maksukyvyttömyysmenettely").

19 — Julkisasiames Sharpston totesi ratkaisuehdotuksensa Degano Transporti (C-546/14, EU:C:2016:13), joka myös koskee Italian oikeuteen perustuvia yleistäytäntöönpanomenettelyjä, 43 kohdassa, ettei unionin tuomioistuimessa ole mahdollista ottaa kantaa kansallisen konkurssilainsäädännön ominaispiirteisiin. Lisään tässä yhteydessä erityisesti vielä, ettei unionin tuomioistuimen tehtäviin kuulu sen erilaisten oikeusmenettelyjen luokittelu.

20 — Ennakkoratkaisupyynnön 10 kohta.

65. Olisi vaikeasti yhteensovittavissa tämän yksinkertaistamistavoitteen kanssa – ja lisäksi vastoin lainsäädännössä tavoiteltua vuoden 2004 suuntaviivojen 11 kohdan sisällön huomiotta jättämistä – että kansalliset viranomaiset olisivat velvollisia paitsi toteamaan maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisen edellytysten täyttymisen – mikä ei sinänsä ole aina yksinkertaista – myös tekemään sitä laajemman oikeudellisen arvioinnin, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa.

66. Lisään edellä esitettyyn vielä kaksi täydentävää perustetta. Ensimmäinen niistä koskee sitä, että yleistäytäntöönpanoasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen, jolle akordi esitetään, asiana on nimenomaisesti kunkin yrityksen erityisolosuhteet huomioon ottaen ratkaista, milloin yritys on tilanteessa, joka edellyttää sen velkojille suoritettavien maksujen lykkäämistä (toisin sanoen milloin se on taloudellisissa vaikeuksissa). Käsiteltävässä asiassa Tribunale di Maceratan, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ”vahvisti”²¹ akordin, oli luonnollisesti selvítettävä, täytyivätkö menettelyn lakisääteiset edellytykset.

67. Toinen täydentävä peruste on vastaavasti se, että asetuksen tarkoituksena ei ole todeta yhteismarkkinoille soveltuviksi mitä tahansa tukimuotoja vaan ainoastaan ne, joiden tavoitteena on tarpeiden täyttäminen ja joiden osalta on otettava huomioon nimenomaisesti ne yritykset, jotka voivat täyttää ne, mikä sulkee vaikeuksissa olevat yritykset pois kannustimien piiristä. Mielestäni se, että yritys täyttää maksukyvyttömyysmenettelyyn asettamisen edellytykset, on itsessään riittävän kohtuullinen peruste sen toiminnan elinkelpoisuuden kyseenalaistamiseksi, jolle kannustinta haetaan, ja synnyttää epäilyksen, että haetun tuen avulla on tarkoitus selvittää kriisitilanteesta ja kiertää vuoden 2004 suuntaviivat, mikä pyritään torjumaan direktiivissä 800/2008.

68. Viime kädessä on muistettava, että ”asetus N:o 800/2008 ja siinä säädetyt edellytykset merkitsevät lievennystä yleisestä säännöstä eli [valtioneuvoston] ilmoitusvelvollisuudesta ja niitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti”.²²

69. Näin ollen katson, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen on vastattava, että jos yritys täyttää maksukyvyttömyysmenettelyyn asettamisen edellytykset, se ei voi saada julkista tukea rakennerahastovaroista.

70. Tätä väitettä on kuitenkin heti täsmennettävä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epävarmuuden vuoksi, koska se tiedustelee myös, ovatko kansalliset hallintoviranomaiset velvollisia peruuttamaan tuen, jos maksukyvyttömyysmenettely on aloitettu tuen myöntämisen jälkeen. Tämä kysymys liittyy osaan, jota alustavissa huomautuksissani nimitin riita-asian toiseksi osaksi ja joka koskee ilmoituksen ehtojen tulkintaa ja soveltamista.

21 — Ennakkoratkaisupyyntö 15 kohdan loppu.

22 — Tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel (C-493/14, EU:C:2016:577, 37 kohta). Unionin tuomioistuin toteaa vielä tuomion 38 kohdassa, että ”esitetyt tavoitteet, joihin yleisillä tukimuotoyksittäisillä ryhmäpoikkeusasetuksilla pyritään, vahvistavat” tätä lähestymistapaa, koska ”komissiolla on – oikeus tällaisten asetusten antamiseen kilpailusääntöjen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi valtioneuvoston alalla ja hallinnon yksinkertaistamiseksi heikentämättä kuitenkaan komission tällä alalla suorittamaa valvontaa, minkä lisäksi tällaisten asetusten tavoitteena on myös läpinäkyvyyden ja oikeusvarmuuden lisääminen. Näissä asetuksissa ja siten myös asetuksessa N:o 800/2008 säädettyjen edellytysten noudattaminen mahdollistaa näiden tavoitteiden täysimääräisen saavuttamisen varmistamisen”.

F Myönnettyjen tukien peruuttaminen²³

71. Kuten jo edellä totesin, tukea hakevan yrityksen tukikelpoisuus on arvioitava tukea myönnettäessä, toisin sanoen ”silloin, kun oikeus niiden saamiseen myönnetään tuensaajalle sovellettavan kansallisen säännösten nojalla”.²⁴ Erimielisyyttä ei tosiasiallisesti ole siitä, että Nerea täytti riidanalaisen tuen saamisen edellytykset, kun se myönnettiin sille.

72. Nerean kriisitilanne, joka nostettiin esiin silloin, kun maksukyvyttömyysmenettely ilmoitettiin alkaneeksi 15.10.2014, ilmenivät, kun se oli jo saanut tuesta 50 prosenttia ja (ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan) toteuttanut tuetun investoinnin, josta se antoi selvityksen 18.11.2013.

73. Vaikka Nerea oli ”vaikeuksissa oleva yritys” vasta sen jälkeen, kun tuki myönnettiin sille (ja sen täytettyä lisäksi investointivelvoitteensa), missään asetuksen N:o 800/2008 säännöksessä ei edellytetty tuen peruuttamista. Unionin oikeudessa ei käsiteltävän kaltaisissa tapauksissa vaadita kannustimen takaisinmaksua.

74. Kuten komissio toteaa,²⁵ valtiontuen toteaminen sisämarkkinoille soveltuvaksi ei tarkoita, että jäsenvaltio on velvollinen myöntämään sen tai ettei se voi vaatia sen takaisinmaksua, kun joko yleisissä tai ilmoituksessa mainituissa kansallisissa säännöksissä niin säädetään.

75. Ilmoituksen 17.3 kohdassa vahvistettiin mielestäni teknis-oikeudellisessa merkityksessä nk. purkava ehto: tuensaaja oli viiden vuoden ajan yhteisrahoituksen kohteena olleen toimenpiteen päättymisestä lukien velvollinen ”noudattamaan vakauteen liittyvää velvoitetta”. Tämä velvoite edellytti myös, ettei toimenpiteeseen kohdistu ”olennaisia muutoksia, jotka muuttaisivat sen luonnetta tai täytäntöönpanon muotoja tai joista koituisi jollekin yritykselle tai julkisyhteisölle perusteetonta etua”. Riippumatta siitä, onko tällainen ehto purkava vai ei, se ei sisälly asetukseen N:o 800/2008, jossa ei näin ollen voida antaa sen tulkintaa tai täytäntöönpanoa koskevia ohjeita.

76. Koska unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ottaa kantaa tämän nimenomaisen ilmoituksen ehdon sisältöön ja ulottuvuuteen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, jälkikäyminen ehto tosiasiallisesti täyttymättä²⁶ ja mitkä ovat täyttymättä jäämisen mahdolliset seuraukset.

77. Ongelmaan, jonka yrityksen vaikeuksiin joutuminen (myöhemmin) aiheuttaa sen saatua tuen ja täytettyä tuensaajalle kuuluvan investointivelvoitteensa, ei löydy ratkaisua asetuksen N:o 800/2008 säännöksistä, joita olen tarkastellut. Aiemmin mainitsemieni asetukseen sisältyvien käsitteiden tulkinta ei tarjoa ratkaisumalleja paradoksiin, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvailee asettaessaan vastakkain yhtäältä maksuvaikeuksissa olevien pk-yritysten, joilla kuitenkin on objektiivisia mahdollisuuksia jatkaa tuotantotoimintaa, rakenneuudistuksen tukemisen ja toisaalta kansallisen säännön, jolla niiltä viedään ”takautuvasti –– julkinen rahoitus –– liiketoiminnan tervehdyttämiseen ja uuteen nousuun”.

23 — Pääasiassa on käytetty ilmausta ”peruuttaminen”, jota tukien hallinnoinnista vastaava elin käytti (ennakkoratkaisupyynnön mukaan) alkuperäisessä päätöksessään. Haluamatta herättää asiasta enempää keskustelua voidaan pohtia, oliko myönnetty tuki tosiaankin *peruutettava*, kun otetaan huomioon, että sen hyväksymispäätöksen osalta ei ollut olemassa mitään pätemättömyys- tai kumoamisperusteita, joita tavanomaisesti liittyy yksipuoliseen peruuttamiseen tällaisissa hallinnollisissa yhteyksissä. Ilmoituksen 20 kohta ei kuitenkaan ollut esteenä tämän toimenpiteen toteuttamiselle ”ilmoituksen 20 kohdan b, c ja h alakohdassa mainittujen tuensaajan velvoitteiden ja ilmoituksen määräysten noudattamatta jättämisen takia”.

24 — Tuomio 21.3.2013, Magdeburger Mühlenwerke (C-129/12, EU:C:2013:200, 40 kohta), joka on lähes sanatarkka toisinto asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan 36 perustelukappaleesta.

25 — Komission kirjallisten huomautusten 44 kohta.

26 — Näin se ilmeisesti katsoo todetessaan, että ”olennaisiin muutoksiin kuuluu epäilemättä myös yrityksen joutuminen sellaisiin vaikeuksiin, jotka ovat omiaan esimerkiksi aiheuttamaan ilmoituksen 17.3 kohdassa tarkoitettua perusteetonta etua”.

78. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on ratkaista lopullisesti, miltä osin tämän vakautta koskevan edellytyksen laiminlyöminen johtaa tuen peruuttamiseen ja Nerealle myönnetyn määrän takaisinperintään. Vaikka edellä mainittu tuki olisi sovellettavan kansallisen oikeuden säännöksiin liittyvien pakottavien syiden takia peruutettava ja ennakkoon maksettu määrä olisi lisäksi maksettava takaisin korkoineen, tällä perusteella ei rikota asetusta N:o 800/2008 eikä vaaranneta tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille sen myöntämishetkellä, mitkä ovat ainoat kysymykset, joihin unionin tuomioistuin voi ottaa kantaa mainitun asetuksen tulkinnan osalta.

79. Ehdotan siis, että esitettyyn kysymykseen vastataan, että asetuksen N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdan mukaan sillä, että yritys täyttää kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut maksukyvyttömyysmenettelyyn asettamisen edellytykset, on merkitystä tuen myöntämishetkellä, mutta ei silloin, kun edellytysten täytyminen tapahtuu myöhemmin, käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa. Kansalliset viranomaiset voivat kuitenkin peruuttaa tuen ja periä takaisin jo maksetut määrät, jos tuensaajayritys on niiden kansallisen lainsäädännön mukaan laiminlyönyt kyseisen tuen myöntämistä koskevan ilmoituksen ehtojen noudattamisen.

VI Ratkaisuehdotus

80. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale Amministrativo Regionale per le Marchen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti 6.8.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että siinä tarkoitetaan sekä hallinto- ja lainkäyttöviranomaisten viran puolesta aloittamia että kyseessä olevan yrityksen hakemuksesta aloitettuja maksukyvyttömyysmenettelyjä.
- 2) Jos akordimenettely, jossa liiketoiminta jatkuu, kuuluu maksukyvyttömyysmenettelyistä 29.5.2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1346/2000 liitteessä A mainittuun akordimenettelyyn, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, kyseinen menettely on asetuksen (EY) N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdassa tarkoitettu maksukyvyttömyysmenettely.
- 3) Asetuksen (EY) N:o 800/2008 1 artiklan 7 kohdan c alakohdan mukaan kansallisessa lainsäädännössä sille, että yritys asetetaan maksukyvyttömyysmenettelyyn, asetettujen edellytysten täyttymisellä on merkitystä tuen myöntämishetkellä, mutta ei silloin, kun edellytysten täytyminen tapahtuu myöhemmin, käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa. Kansalliset viranomaiset voivat kuitenkin peruuttaa tuen ja määrätä perimään takaisin jo maksetut määrät, jos tuensaajayritys on niiden kansallisen lainsäädännön mukaan laiminlyönyt kyseisen tuen myöntämistä koskevien ilmoituksen ehtojen noudattamisen.