



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä maaliskuuta 2019*

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt	3
Unionin oikeus	3
Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95	3
Asetus (EY) N:o 659/1999	4
Asetus (EY) N:o 794/2004	5
Asetus (EY) N:o 1083/2006	5
Asetus N:o 800/2008	6
Suuntaviivat	7
Viron oikeus	8
Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset	9
Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu	12
Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen	12
Asiakysymys	14
Ensimmäinen kysymys, joka koskee tuen kannustavaa vaikutusta	14
Toinen kysymys ja neljännen kysymyksen toinen osa, jotka koskevat velvollisuutta periä takaisin sääntöjenvastainen tuki	17
Kolmas kysymys, joka koskee luottamuksensuojan periaatetta	19
Neljännen kysymyksen ensimmäinen osa, joka koskee sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään sovellettavaa vanhentumisaikaa	20

* Oikeudenkäyntikieli: viro.

Viides kysymys, joka koskee velvollisuutta periä korkoa	23
Oikeudenkäyntikulut	25

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuet – Asetus (EY) N:o 800/2008 (Yleinen ryhmäpoikkeusasetus) – 8 artiklan 2 kohta – Tuet, joilla on kannustava vaikutus – Käsite ”hanketta koskevien töiden aloittaminen” – Kansallisten viranomaisten toimivalta – Sääntöjenvastainen tuki – Euroopan komission tai kansallisen tuomioistuimen tekemän päätöksen puuttuminen – Kansallisten viranomaisten velvollisuus periä oma-aloitteisesti takaisin sääntöjenvastainen tuki – Oikeudellinen perusta – SEUT 108 artiklan 3 kohta – Luottamuksensuojan periaate unionin oikeuden perusperiaatteena – Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätös tuen myöntämisestä asetuksen N:o 800/2008 nojalla – Tietoisuus seikoista, joiden nojalla hakemus ei ole tukikelpoinen – Perusteltua luottamusta ei synny – Vanhentuminen – Rakennerahastosta osarahoitetut tuet – Sovellettava säännöstö – Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 – Kansallinen säännöstö – Korko – Velvollisuus periä korkoa – Oikeudellinen perusta – SEUT 108 artiklan 3 kohta – Sovellettava säännöstö – Kansallinen säännöstö – Tehokkuusperiaate

Asiassa C-349/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tallinna Ringkonnakohus (Tallinnan ylioikeus, Viro) on esittänyt 18.5.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.6.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Eesti Pagar AS

vastaan

Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus ja

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), M. Vilaras, E. Regan ja C. Toader sekä tuomarit E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, D. Šváby ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.6.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Eesti Pagar AS, edustajinaan R. Paatsi ja T. Biesinger, vandeadvokaadid,
- Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus, edustajanaan K. Jakobson-Lott,
- Viron hallitus, asiamiehenään N. Grünberg,

- Kreikan hallitus, edustajinaan M. Tassopoulou, D. Tsagkaraki, E. Tsaousi ja A. Dimitrakopoulou,
- Euroopan komissio, asiamiehinään T. Maxian Rusche, B. Stromsky, K. Blanck-Putz ja K. Toomus, avustajanaan L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.9.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi [SEUT 107 ja SEUT 108] artiklan mukaisesti 6.8.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) (EUVL 2008, L 214, s. 3) 8 artiklan 2 kohdan tulkintaa, kansallisten viranomaisten velvollisuutta periä oma-aloitteisesti takaisin sääntöjenvastainen tuki, luottamuksensuojan, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, tulkintaa sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnässä, vanhentumisaikaa, jota sovelletaan kansallisten viranomaisten oma-aloitteisesti toteuttamaan sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään, ja lopuksi jäsenvaltioiden velvollisuutta periä korkoja tällaisen takaisinperinnän yhteydessä.
- 2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty oikeusriidassa, jossa vastakkain ovat Eesti Pagar AS sekä Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus (yrittäjyyden kehittämissäatiö, Viro; jäljempänä EAS) ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Viron talous- ja viestintäministeriö, jäljempänä ministeriö) ja joka koskee sellaisen EAS:n tekemän päätöksen laillisuutta, jonka ministeriö on vahvistanut valituksesta ylemmälle viranomaiselle ja jolla on määrätty 526 300 euron suuruinen summan takaisinperimisestä korkoineen EAS:n aiemmin Eesti Pagarille maksaman tuen perusteella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95

- 3 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [koskevista] yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista.

2. Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

- 4 Mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta väärinkäytöksestä. Alakohtaisissa säännöstoissa voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi.

--

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäyttöön. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeyttävästä toimesta.”

- 5 Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kaikista väärinkäytöksistä seuraa yleensä perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin siten, että

– veloitetaan maksamaan – – perusteettomasti saadut summat,

--

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden soveltaminen rajoitetaan saadun etuuden takaisinperimiseen, lisätynä, jos tästä on säädetty, koroilla, jotka voidaan määritellä kiinteästi.”

- 6 Asetuksen N:o 2988/95 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä voi seurata seuraavia hallinnollisia seuraamuksia:

--

b) perusteettomasti saatua tai maksamatta jätettyä määrää suuremman määrän maksaminen, mihin lisätään tarvittaessa korot; – –”

Asetus (EY) N:o 659/1999

- 7 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 14 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Takaisinperimistä koskevan päätöksen nojalla takaisin perittävään tukeen lisätään korko, jonka suuruuden komissio vahvistaa. Korkoa maksetaan siitä päivästä alkaen, jolloin sääntöjenvastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä, sen takaisinperimispäivään asti.”

- 8 Tämän asetuksen 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komission toimivaltuuksiin periä tuki takaisin sovelletaan kymmenen vuoden vanhentumisaikaa.”

Asetus (EY) N:o 794/2004

- 9 Asetuksen N:o 659/1999 täytäntöönpanosta 21.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 (EUVL 2004, L 140 ja oikaisu EUVL 2005, L 25, s. 74), sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.2008 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 271/2008 (EUVL 2008, L 82, s. 1; jäljempänä asetus N:o 794/2004), 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. [SEUT 108] artiklan 3 kohdan vastaisesti myönnetyn valtiontuen takaisinperinnässä käytettävän vuotuisen korkoprosentin vahvistaa komissio ennen kutakin kalenterivuotta, jollei erityisessä päätöksessä toisin säädetä.

2. Korkoprosentti lasketaan lisäämällä 100 peruspistettä vuoden rahamarkkinakorkoon. Jos kyseistä korkoa ei ole saatavilla, käytetään kolmen kuukauden rahamarkkinakorkoa tai sen puuttuessa valtion obligaatioiden tuottoa.

3. Luotettavien rahamarkkinoita tai valtion obligaatioiden tuottoa koskevien tai samanarvoisten tietojen puuttuessa tai poikkeusoloissa komissio voi läheisessä yhteistyössä kyseisen jäsenvaltion tai kyseisten jäsenvaltioiden kanssa vahvistaa takaisinperintäkoron eri menetelmällä käytettävissään olevien tietojen perusteella.

4. Takaisinperintäkorkoa tarkistetaan vuosittain. Peruskorko lasketaan kyseisen vuoden syys-, loka- ja marraskuun ajalta kirjatun 12 kuukauden rahamarkkinakoron perusteella. Peruskorko on voimassa koko seuraavan vuoden.

5. Jotta voidaan ottaa huomioon merkittävät ja äkkinäiset vaihtelut, tarkistus on tehtävä aina kun keskiporko, laskettuna kolmen edellisen kuukauden ajalta, poikkeaa voimassa olevasta korosta yli 15 prosenttia. Uusi korko tulee voimaan laskennassa käytettyjä kuukausia seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä.”

- 10 Asetuksen N:o 794/2004 11 artiklassa täsmennetään seuraavaa:

”1. Sovellettava korko on se korko, jota sovellettiin päivänä, jona sääntöjenvastainen tuki ensimmäistä kertaa saatettiin tuensaajan käyttöön.

2. Korolle lasketaan korkoa tuen takaisinperintään saakka. Edellisen vuoden aikana kertyneelle korolle lasketaan korkoa kunakin seuraavana vuonna.

3. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua korkoa peritään keskeytyksettä tuen takaisinmaksuun saakka. Jos on kuitenkin kulunut yli vuosi siitä, kun sääntöjenvastainen tuki ensimmäistä kertaa saatettiin tuensaajan käyttöön, korko lasketaan uudelleen vuoden välein tuen takaisinperintään saakka ja perusteena käytetään koron uudelleenlaskemisen ajankohtana voimassa olevaa korkoprosenttia.”

Asetus (EY) N:o 1083/2006

- 11 Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 25) 101 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Komission tekemä rahoitusoikaisu ei vaikuta jäsenvaltion velvoitteeseen periä varat takaisin tämän asetuksen 98 artiklan 2 kohdan mukaisesti eikä jäsenvaltion velvoitteeseen periä [SEUT 107] artiklan mukaiset valtiontuet takaisin [asetuksen N:o 659/1999] 14 artiklan mukaisesti.”

Asetus N:o 800/2008

12 Asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan 1, 2, 5, 28 ja 29 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) [SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin 7.5.1998 annetulla neuvoston] asetuksella (EY) N:o 994/98 [(EYVL 1998, L 142, s. 1)] komissio valtuutetaan säätämään [SEUT 107] artiklan mukaisesti, että pienille ja keskisuurille yrityksille, jäljempänä 'pk-yritykset', myönnettävä tuki, tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävä tuki, ympäristönsuojelutuki, työllisyys- ja koulutustuki sekä komission kunkin jäsenvaltion osalta alueellisen tuen myöntämistä varten hyväksymien karttojen mukainen tuki soveltuu tietyn edellytyksin yhteismarkkinoille ja vapautetaan [SEUT 108] artiklan 3 kohdassa määrätystä ilmoitusvaatimuksesta.

(2) Komissio on soveltanut [SEUT 107 ja SEUT 108] artiklaa useissa päätöksissä ja sillä on riittävästi kokemusta yleisten soveltuvuusperusteiden määrittämiseksi pk-yrityksille tukialueilla ja niiden ulkopuolella myönnettävän investointituen, riskipääomaohjelmien ja tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävän tuen osalta – –

--

(5) Tällä asetuksella olisi myönnettävä poikkeus kaikille siinä säädetyt merkitykselliset edellytykset täyttävälle tuille ja kaikille tukiohjelmille, joista myönnettävät yksittäiset tuet täyttävät kaikki tässä asetuksessa säädetyt merkitykselliset edellytykset. – –

--

(28) Sen varmistamiseksi, että tuki on tarpeen ja kannustaa kehittämään tiettyjä toimintoja tai hankkeita, tätä asetusta ei pitäisi soveltaa sellaisiin toimintoihin myönnettävään tukeen, jotka tuensaaja toteuttaisi jo tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Pk-yritykselle myönnettävillä tuilla, jotka kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan, olisi katsottava olevan tällainen kannustava vaikutus, kun kyseinen pk-yritys on jättänyt tukihakemuksen jäsenvaltiolle ennen tuetun hankkeen tai toiminnan toteutukseen liittyvän toiminnan aloittamista. – –

(29) Kun tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvan tuen saaja on suuri yritys, jäsenvaltion olisi varmistettava pk-yrityksiin sovellettavien edellytysten lisäksi myös se, että tuensaaja on analysoinut sisäisessä asiakirjassa tuettavan hankkeen tai toiminnan elinkelpoisuutta tuen kanssa ja ilman tukea. – – ”

13 Asetuksen N:o 800/2008 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tukiohjelmat, jotka täyttävät kaikki tämän asetuksen I luvussa säädetyt edellytykset ja tämän asetuksen II luvussa olevat asiaa koskevat säännökset, ovat [SEUT 107] artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvia, ja ne vapautetaan [SEUT 108] artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvaatimuksesta edellyttäen, että tällaisesta ohjelmasta myönnettävät yksittäiset tuet täyttävät kaikki tämän asetuksen edellytykset ja ohjelma sisältää nimenomaisen viittauksen tähän asetukseen siten, että siinä mainitaan tämän asetuksen nimi ja viite sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

2. Yksittäinen tuki, joka myönnetään 1 kohdassa tarkoitettusta ohjelmasta, on [SEUT 107 artiklan] 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvaa, ja se vapautetaan [SEUT 108] artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvaatimuksesta edellyttäen, että kyseinen tuki täyttää kaikki tämän asetuksen I luvussa säädetyt edellytykset ja tämän asetuksen II luvussa olevat asiaa koskevat

säännökset ja yksittäinen tukitoimenpide sisältää nimenomaisen viittauksen sen kannalta merkityksellisiin tämän asetuksen säännöksiin siten, että siinä mainitaan sen kannalta merkitykselliset säännökset, tämän asetuksen nimi ja viite sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3. Tapauskohtainen tuki, joka täyttää kaikki tämän asetuksen I luvussa säädetyt edellytykset ja tämän asetuksen II luvussa olevat asiaa koskevat säännökset, on [SEUT 107] artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla yhteismarkkinoille soveltuvaa, ja se vapautetaan [SEUT 108] artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvaatimuksesta edellyttäen, että kyseinen tuki sisältää nimenomaisen viittauksen sen kannalta merkityksellisiin tämän asetuksen säännöksiin siten, että siinä mainitaan sen kannalta merkitykselliset säännökset, tämän asetuksen nimi ja viite sen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä.”

14 Kyseisen asetuksen 8 artiklan 1, 2, 3 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tällä asetuksella myönnetään poikkeus vain tuelle, jolla on kannustava vaikutus.

2. Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville pk-yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.

3. Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluville suurille yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos jäsenvaltio on 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttymisen lisäksi tarkistanut ennen kyseisen yksittäisen tuen myöntämistä, että tuensaajan laatimasta asiakirja-aineistosta saadaan vahvistus yhdelle tai useammalle seuraavista perusteista:

– –

6. Jos 2 ja 3 kohdan mukaiset edellytykset eivät täyty, koko tukitoimenpiteelle ei myönnetä poikkeusta tämän asetuksen nojalla.”

Suuntaviivat

15 Vuosille 2007–2013 annettujen alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen (2006/C 54/08) (EUVL 2006, C 54, s. 13; jäljempänä suuntaviivat) 38 kohdassa todetaan seuraavaa:

”On tärkeää varmistaa, että aluetuki todella kannustaa tekemään investointeja, joita ei muuten tehtäisi tukialueilla. Tämän vuoksi tukea voidaan myöntää tukiohjelmien perusteella ainoastaan, jos tuensaaja on tehnyt tukihakemuksen ja tukiohjelman hallinnoinnista vastaava viranomainen on vahvistanut kirjallisesti ⁽³⁹⁾, että jollei yksityiskohtaisesta tarkastelusta muuta johdu, hanke täyttää periaatteessa ohjelmassa tukikelpoisuudelle asetetut edellytykset ennen hankkeen aloittamista ⁽⁴⁰⁾. Kaikissa tukiohjelmissa on viitattava näihin ehtoihin ⁽⁴¹⁾. Tapauskohtaisen tuen osalta toimivaltaisen viranomaisen on täytynyt tehdä aiesopimus, jossa edellytetään, että komissio hyväksyy toimenpiteen, jotta tukea voidaan myöntää ennen hankkeen aloittamista. Jos hanke aloitetaan ennen kuin tässä kohdassa määrätyt edellytykset täyttyvät, koko hankkeelle ei voida myöntää tukea.”

16 Suuntaviivojen 40 alaviitteessä (vironkielisen version 39 alaviite) täsmennetään seuraavaa:

”Aloittaminen’ tarkoittaa joko rakennustöiden aloittamista tai ensimmäistä vakaata sitoumusta tilata laitteita, pois lukien alustavat toteutettavuustutkimukset.”

Viron oikeus

- 17 Vuosia 2007–2013 koskevan 7.12.2006 annetun rakennetukilain (RT I 2006, 59, 440) (Periodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus, jäljempänä STS), sellaisena kuin oli voimassa 1.1.2012–30.6.2014, 26 §:n, jonka otsikko on ”Tuen takaisinperintä”, 5 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”(5) Takaisinperintäpäätös on tehtävä viimeistään 31.12.2025. [Asetuksen N:o 1083/2006] 88 artiklassa säädettyssä tapauksessa takaisinperintäpäätös voidaan tehdä tasavallan hallituksen määräämään asiakirjojen säilyttämisen määräajan päättymiseen saakka.

(6) Tuen takaisinperinnän ja takaisin maksamisen ehdoista ja menettelyistä päättää tasavallan hallitus.”

- 18 STS:n 28 §:n, jonka otsikko on ”Korot ja viivästyskorke”, 1–3 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Tämän lain 26 §:n 1 ja 2 momentin perusteella palautettavalle tuelle vaaditaan korkoa. Palautettavalle tuelle vaadittavan koron suuruus on kuuden kuukauden Euribor lisättynä viidellä prosenttiyksiköllä vuodessa. Koron laskennan perusteena on 360 päivän jakso.

(1¹) Korkoa ei vaadita, jos saatu tuotto on peritty takaisin ja tuensaaja on täyttänyt sille tämän lain 21 §:n 2 momentin perusteella määrätyn, hankkeen tuoton ilmoittamista koskevan velvollisuuden.

(2) Korko lasketaan takaisinperintäpäätöksen voimaantulopäivästä alkaen, ja koron suuruus määräytyy päätöksentekokuukautta edeltäneen kuukauden viimeisen työpäivän korkotason perusteella. Mikäli tukea haettaessa tai käytettäessä on toimittu rikollisesti, korko lasketaan tuen maksupäivästä alkaen, ja koron suuruus määräytyy tuen maksupäivän korkotason perusteella.

(3) Korko lasketaan tuen takaisinmaksupäivään saakka, muttei kuitenkaan pidempään kuin tuen takaisinmaksun eräpäivään saakka tai, mikäli maksua lykätään, viimeisen maksuerän takaisinmaksun eräpäivään saakka. – –”

- 19 Tuen takaisinperintää ja takaisinmaksua sekä tuen myöntämisen ja käytön yhteydessä tapahtuneita rikkomuksia koskevien tietojen ilmoittamisen ehdoista ja menettelyistä 22.12.2006 annetun tasavallan hallituksen asetuksen nro 278 (Vabariigi Valitsuse määrus nr 278 ”Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord”), joka on annettu erityisesti STS:n 26 §:n 6 momentin perusteella, 11 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tuen takaisinperinnästä päätetään harkintavaltaa käyttäen 45 kalenteripäivän kuluessa tai, milloin takaisin perittävä summa on suurempi kuin 127 823 euroa, 90 kalenteripäivän kuluessa päivästä, jona tuen takaisinperinnän perusteet ovat tulleet tietoon. Perustellusta syystä päätöksen tekemisen määräaika voidaan pidentää kohtuullisesti.”

- 20 Teollisuusyritysten teknologiainvestointien tukemista koskevista ehdoista ja menettelyistä 4.6.2008 annetun talous- ja viestintäministerin asetuksen nro 44 (Majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 44 ”Tööstusettevõtja tehnoloogiainvesteeringu toetamise tingimused ja kord”; RTL 2008, 48, 658; RT I) 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään muun muassa seuraavaa:

”(1) Teollisuusyritysten teknologiainvestointien tukemista – – koskevista ehdoista ja menettelyistä määrätään ’taloudellisen toimintaympäristön parantamista’ koskevan toimenpideohjelman ’yritysten innovaatiokapasiteettia ja kasvua’ koskevan priorisoidun toimintalinjan tavoitteiden täytäntöön panemiseksi.

(2) [Tällaisen tukemisen] perusteella voidaan myöntää: 1) [asetuksen N:o 800/2008] mukaisesti myönnettävää alueellista valtiontukea, johon sovelletaan mainitussa asetuksessa säädettyä ja kilpailulain (konkurentsiseadus) 34² §:ää; – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 21 Eesti Pagar teki 28.8.2008 sopimuksen, jolla se sitoutui hankkimaan Kauko-Telko Oy:ltä vuoka- ja paahtoleivän tuotantolinjan 2 770 000 euron hintaan. Sopimuksen mukaan sopimus tuli voimaan, kun oli suoritettu ensimmäinen maksu, joka oli viisi prosenttia tästä hinnasta; maksu suoritettiin 3.9.2008.
- 22 Eesti Pagar teki 29.9.2008 Nordea Finance Estonia AS:n kanssa leasingsopimuksen, jonka jälkeen osapuolet tekivät 13.10.2008 kolmenkeskisen kauppasopimuksen, jolla Kauko-Telko sitoutui myymään kyseisen leivän tuotantolinjan Nordea Finance Estonialle, joka sitoutui antamaan sen leasingvuokralle Eesti Pagarille. Sopimus tuli voimaan sen allekirjoitushetkellä.
- 23 Eesti Pagar esitti 4.6.2008 annetun asetuksen nro 44 1 §:n perusteella 24.10.2008 EAS:lle tukihakemuksen kyseisen leivän tuotantolinjan hankintaa ja asentamista varten. EAS hyväksyi hakemuksen 10.3.2009 tekemällään päätöksellä ja myönsi 526 300 euron suuruisen tuen. Unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa on täsmennetty, että tämä tuki oli Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) osarahoittama.
- 24 EAS ilmoitti Eesti Pagarille 22.1.2013 päivätyllä kirjeellä, että 28.8.2008 tehdyssä kauppasopimuksessa ei otettu huomioon asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa säädettyä kannustavan vaikutuksen vaatimusta ja että näin ollen Eesti Pagarille myönnetty valtiontuki oli sääntöjenvastainen. Eesti Pagar katsoi, että sen saamalla tuella oli kannustava vaikutus, ja se ei vastoin EAS:n samassa kirjeessä esittämää kehotusta toimittanut kyseisen tuen hyväksymistä koskevaa pyyntöä komissiolle.
- 25 EAS ilmoitti 12.7.2013 päivätyllä kirjeellä Eesti Pagarille aloittaneensa sääntöjenvastaisuutta koskevan menettelyn ja aikovansa periä takaisin kyseessä olevan maksetun tuen eli 526 300 euroa.
- 26 EAS teki 8.1.2014 päätöksen periä Eesti Pagarilta takaisin kyseisen tuen määrän lisättynä 98 454 euron suuruisella koronkorolla, joka laskettiin tämän tuen maksupäivän ja takaisinperintäpäätöspäivän väliselle ajalle asetuksen N:o 794/2004 9 artiklan ja STS:n 28 §:n mukaisesti. Tämän päätöksen mukaan joulukuussa 2012 tehdyn jälkitarkastuksen yhteydessä oli todettu, että hankintasopimus oli tehty 28.8.2008 eli ennen tukihakemuksen jättämistä EAS:lle, minkä vuoksi ei ollut osoitettu asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa edellytettyä kannustavaa vaikutusta.
- 27 Eesti Pagar valitti takaisinperintäpäätöksestä 10.2.2014 ylemmälle viranomaiselle, ja tämä valitus hylättiin ministeriön 21.3.2014 tekemällä päätöksellä nro 14-0003.
- 28 Eesti Pagar valitti 21.4.2014 Tallinna Halduskohusiin (Tallinnan hallintotuomioistuin, Viro) ja vaati ensisijaisesti, että EAS:n takaisinperintäpäätös ja ministeriön vahvistava päätös kumotaan, toissijaisesti, että ne todetaan lainvastaisiksi kyseessä olevan tuen takaisinperinnän osalta, ja tälle vaatimukselle toissijaisesti, että ne kumotaan vaadittujen korkojen osalta. Tallinna Halduskohus hylkäsi valituksen kokonaisuudessaan 17.11.2014 antamallaan tuomiolla.
- 29 Eesti Pagar valitti tästä tuomiosta 16.12.2014 ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, joka hylkäsi valituksen 25.9.2015 antamallaan tuomiolla.
- 30 Eesti Pagar teki 26.10.2015 kassaatiovalituksen, jonka Riigikohus (ylin tuomioistuin, Viro) hyväksyi osittain 9.6.2016 antamallaan tuomiolla, jolla se kumosi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tuomion ja 8.1.2014 tehdyn takaisinperintäpäätöksen päätösoosan 1.1 kohdan sekä 1.2 kohdan, siltä

osin kuin tässä oli kyse koroista. Muilta osin se palautti asian ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen uudelleen käsiteltäväksi. Riigikohusin tuomion perusteluissa todettiin muun muassa seuraavaa:

- se, että ennen tukihakemuksen esittämistä on annettu vakaa sitoumus hankkia laitteita, ei sulje pois kannustavaa vaikutusta, jos ostaja voi kielteisen tukipäätöksen saadessaan irtautua sopimuksesta ilman kohtuuttomia vaikeuksia, mitä mahdollisuutta ei ilmeisesti voitu sulkea pois tässä asiassa
 - kun yksikään unionin oikeuden säännös ei yksiselitteisesti ja ehdottomasti velvoita jäsenvaltioita perimään sääntöjenvastaista tukea takaisin ilman komission päätöstä, tällaisen tuen takaisinperintä kyseessä olevan jäsenvaltion omasta aloitteesta on sen viranomaisten harkinnanvarainen päätös
 - kun tuki peritään takaisin kyseessä olevan jäsenvaltion aloitteesta, on suoritettava kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon tuensaajan perusteltu luottamus, joka voi syntyä kansallisen viranomaisen toiminnan perusteella
 - vaikka tässä asiassa on epäselvää, voidaanko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa soveltaa kyseessä olevan jäsenvaltion maksamien rakennetukien takaisinperinnässä, asiassa ei missään tapauksessa voida soveltaa asetuksen N:o 659/1999 15 artiklan 1 kohdassa säädettyä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, koska komissio ei ole tehnyt päätöstä tuen takaisinperimisestä, ja
 - Viron tai unionin lainsäädäntö ei tarjoa oikeusperustaa korkojen perimiselle kyseessä olevan tuen maksamishetken ja sen takaisinperinnän väliseltä ajalta, erityisesti koska asetuksen N:o 794/2004 9 ja 11 artiklaa sovelletaan asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn mukaisesti pelkästään sellaisen tuen korkoihin, joka on perittävä takaisin komission päätöksen perusteella, ja koska asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan 2 kohdassa ja 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ei säädetä velvollisuudesta maksaa korkoa vaan siinä edellytetään, että velvollisuudesta säädetään unionin tai jäsenvaltion säädöksellä.
- 31 Asiassa, joka on näin ollen palautettu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi, Eesti Pagar väittää muun muassa, että sopimukset, jotka se teki 28.8., 29.9. ja 13.10.2008, eivät olleet sitovia, koska saadessaan haettua tukea koskevan kielteisen päätöksen se olisi helposti voinut irtautua niistä maksamalla matalat irtautumiskustannukset. Leivän tuotantolinjan hankintaa ja asentamista ei olisi toteutettu ilman haettua tukea ja EAS:n olisi pitänyt arvioida tuen kannustavaa vaikutusta sisällöllisesti.
- 32 Tämä yhtiö väittää myös, että EAS oli tietoinen näiden sopimusten tekemisestä tukihakemuksen jättämishetkellä ja että EAS:n edustaja oli suositellut, että yhtiö tekee sopimukset ennen hakemuksen jättämistä. Myöntäessään haetun tuen EAS antoi näin ollen mainitulle yhtiölle perustellun syyn luottaa siihen, että tuki oli sääntöjenmukainen.
- 33 Lisäksi Eesti Pagar väittää, että EAS:llä ei ole minkäänlaista velvollisuutta periä kyseessä olevaa tukea takaisin, että tuen takaisinperintä ei enää ole mahdollista hallituksen asetuksen nro 278 11 §:n 1 momentin ja STS:n 26 §:n 6 momentin tai asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan nojalla ja että vaaditut korot ovat ristiriidassa STS:n 27 §:n 1 momentin ja 28 §:n 1–3 momentin kanssa.
- 34 EAS ja ministeriö katsovat, että tukihakemus ei täyttänyt asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä ja että EAS:llä oli erityisesti asetuksen N:o 1083/2006 101 artiklan nojalla velvollisuus vaatia, että Eesti Pagar maksaa kyseessä olevan tuen takaisin.

- 35 EAS kiistää, että se olisi tukihakemusta käsitellessään ollut tietoinen Eesti Pagarin 28.8., 29.9. ja 13.10.2008 tekemistä sopimuksista ja että se olisi suositellut niiden tekemistä. Sen toiminta ei siten ole voinut johtaa perustellun luottamuksen syntymiseen mainitussa yhtiössä. Joka tapauksessa ministeriö katsoo, että tuensaajan vilpittömä mieli ja hallintoviranomaisen toiminta eivät vapauta tuensaajaa sääntöjenvastaisen tuen takaisinmaksuvelvollisuudesta.
- 36 EAS ja ministeriö väittävät, että nyt käsiteltävässä asiassa on sovellettava vähintäänkin analogisesti asetuksen N:o 659/1999 15 artiklan 1 kohdassa säädettyä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa ja että koronmaksuvelvollisuus perustuu erityisesti kyseisen asetuksen 14 artiklan 2 kohtaan.
- 37 Komissio esitti 30.12.2016 ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle huomautuksia ulkopuolisena asiantuntijana (*amicus curiae*).
- 38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että vaikka se on kansallisen oikeuden säännön nojalla sidottu Riigikohusin 9.6.2016 annettussa tuomiossa tehtyihin oikeuskysymyksiä koskeviin arviointeihin, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy kuitenkin ilmi, että tuomioistuin ei voi tällaisen säännön olemassaolon perusteella menettää SEUT 267 artiklan mukaista oikeuttaan saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi unionin oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä.
- 39 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Riigikohusin tulkinta, jonka mukaan asiassa oli mahdollista arvioida sitä, olisiko tuenhakija voinut kielteisen tukipäätöksen saadessaan irtautua sopimuksista ilman kohtuuttomia vaikeuksia, pohjautuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka ei koske ryhmäpoikkeusasetukseen liittyvää kansallisten viranomaisten toimivaltaa vaan tapauskohtaista arviointia, jonka komissio on tehnyt SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, voidaanko tätä oikeuskäytäntöä soveltaa siihen kannustavan vaikutuksen arviointiin, jonka kyseessä oleva jäsenvaltio on tehnyt asetuksen N:o 800/2008 nojalla, ja pohtii, onko tämän jäsenvaltion viranomaisilla toimivalta arvioida aineellisesti tuen kannustavaa vaikutusta.
- 40 Kolmanneksi kyseinen tuomioistuin katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei käy selkeästi ilmi, että jäsenvaltiolla olisi silloin, kun se päättää sääntöjenvastaisen tuen takaisinperinnästä ilman komission tätä koskevaa päätöstä, oikeus käyttää lähtökohtanaan kansallisia hallintomenettelyn periaatteita ja ottaa huomioon jäsenvaltion viranomaisten tuensaajassa synnyttämä perusteltu luottamus.
- 41 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että epäselväksi on jäänyt myös se, onko jäsenvaltion viranomaisten sovellettava tekemässään sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintäpäätöksessä asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa vai asetuksen N:o 659/1999 15 artiklan 1 kohdassa säädettyä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa.
- 42 Viidenneksi kyseinen tuomioistuin täsmentää, että vaikka Riigikohus on osittain ratkaissut tämän asian koron osalta ja kumonnut takaisinperintäpäätöksen siltä osin kuin Eesti Pagar oli velvoitettu maksamaan korkoja, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemista varten tarvitaan edelleen selvyyttä siitä, millaisia vaatimuksia unionin lainsäädännössä asetetaan koron maksamiselle siinä tapauksessa, että sääntöjenvastainen tuki peritään takaisin jäsenvaltion omasta aloitteesta.
- 43 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan ilmene riittävän selvästi se, onko sääntöjenvastaista tukea oma-aloitteisesti takaisin perivän jäsenvaltion viranomaisten pidettävä lähtökohtanaan SEUT 108 artiklan 3 kohdan tavoitteita riippumatta kansallisen lainsäädännön koron vaatimista koskevista säännöistä ja laskettava korko asetuksen N:o 794/2004 9 ja 11 artiklan mukaisesti.

44 Tässä tilanteessa Tallinna Ringkonnakohus (Tallinnan ylioikeus, Viro) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”[1] Pitäisikö [asetuksen N:o 800/2008] 8 artiklan 2 kohtaa tulkita niin, että kyseisen säännöksen asiayhteydessä ’hanketta tai toimintaa koskevat’ työt on aloitettu, jos tuettava toiminta on esimerkiksi laitteen hankinta ja kyseisestä laitteesta on tehty kauppasopimus? Onko jäsenvaltion laitoksilla toimivalta arvioida kyseisessä säännöksessä säädetyn perusteen rikkomista kannustavan vaikutuksen vaatimusta rikkovasta sopimuksesta irtautumisesta aiheutuvien kustannusten perusteella? Mikäli jäsenvaltion laitoksilla on tähän oikeus, kuinka suuria sopimuksesta irtautumisesta aiheutuvia kustannuksia (prosentuaalisesti) voidaan pitää riittävän marginaalisina, jotta kannustavan vaikutuksen vaatimuksen voidaan katsoa täyttyneen?
- [2] Onko jäsenvaltion laitoksella velvollisuus periä takaisin myöntämänsä sääntöjenvastainen tuki siinäkin tapauksessa, että – – komissio ei ole tehnyt kyseistä asiaa koskevaa päätöstä?
- [3] Voiko jäsenvaltion laitos, joka päättää myöntää tukea arvioiden virheellisesti, että kyseessä on [asetuksen N:o 800/2008] edellytyksiä vastaava tuki, mutta joka todellisuudessa myöntää sääntöjenvastaista tukea, synnyttää tuensaajissa perusteltua luottamusta? Ennen kaikkea, täytyvätkö tuensaajalle syntyvän perustellun luottamuksen kriteerit pelkästään sillä perusteella, että jäsenvaltion laitos on sääntöjenvastaisen tuen myöntäessään tietoinen seikoista, joiden vuoksi tuki ei kuulu ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan?

Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi, on verrattava julkista ja yksityistä etua. Onko tällaisen vertailun asiayhteydessä merkitystä sillä, onko komissio tehnyt kyseisen tuen osalta päätöksen yhteismarkkinoille soveltumattomuudesta?

- [4] Millaista vanhentumisaikaa jäsenvaltion laitoksen tulee soveltaa sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään? Onko vanhentumisaika kymmenen vuotta, jonka jälkeen tuki muuttuu [asetuksen N:o 659/1999] 1 ja 15 artiklan mukaisesti voimassa olevaksi tueksi eikä sitä voida enää periä takaisin, vai neljä vuotta [asetuksen N:o 2988/95] 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti?

Mikä on tällaisen takaisinperinnän oikeudellinen perusta, jos tuki on myönnetty rakennerahastosta: [SEUT] 108 artiklan 3 kohta vai [asetus N:o 2988/95]?

- [5] Mikäli jäsenvaltion laitos perii sääntöjenvastaisen tuen takaisin, onko sillä tällöin velvollisuus periä tuensaajalta myös sääntöjenvastaiselle tuelle laskettu korko? Mikäli kysymykseen vastataan myöntävästi, millaisia sääntöjä sovelletaan koron laskemiseen esimerkiksi koron suuruuden ja laskentajakson osalta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

45 Eesti Pagar väittää, että Riigikohus ratkaisi 9.6.2016 antamallaan tuomiolla pääasian oikeusriidan keskeiset kysymykset kansallisella tasolla, jolloin ennakkoratkaisukysymykset on asian käsittelyn sen vaiheen, jossa ne on esitetty, vuoksi jätettävä tutkimatta neljättä kysymystä lukuun ottamatta.

46 Lisäksi tämä yhtiö katsoo, että ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys, sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne muotoillut, eivät ole merkityksellisiä ja perustuvat erityisesti niitä tosiseikkoja koskeviin virheellisiin olettamiin ja puutteelliseen ja virheelliseen kuvaukseen, jotka liittyvät siihen, onko 28.8.2008 tehty sopimus sitova vai ei, 29.9.2008 tehdyn

sopimuksen voimaantulopäivään, 28.8.2008 tehdystä sopimuksesta tälle yhtiölle aiheutuviin velvoitteisiin, päivämäärään, jona EAS on saanut yhtiöltä tiedot näistä sopimuksista ja EAS:n antamaan suositukseen tehdä nämä sopimukset ennen tukihakemuksen esittämistä.

- 47 Tästä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkittamisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Viimeksi mainitun osalta on muistutettava, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, kansallisen tuomioistuimen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Nämä edellytykset koskevat erityisesti kilpailualaa, jolle on luonteenomaista tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen monimutkaisuus (tuomio 27.6.2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 50 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava aluksi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on määrittänyt esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, ja huomautettava, että niiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä (ks. vastaavasti tuomio 20.5.2010, Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas, C-160/09, EU:C:2010:293, 27 kohta).
- 51 Lisäksi mainituista tosiseikoista käy selvästi ilmi, että Riigikohus on 9.6.2016 antamallaan tuomiolla palauttanut asian ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen asian uudelleen käsittelyä varten siltä osin kuin on kyse ensimmäisen, toisen, kolmannen ja neljännen kysymyksen kohteena olevista ongelmista.
- 52 On myös todettava, että unionin tuomioistuimen täysin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen oikeussääntö, jonka nojalla tuomioistuimet, joiden päätöksiin saa hakea muutosta, ovat sidottuja ylempään oikeusasteen tekemiin arviointeihin, ei voi evätä näiltä tuomioistuimilta mahdollisuutta esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksiä niiden unionin oikeuden säännösten tulkinnasta, joita tällaiset oikeuskysymyksistä tehdyt arvioinnit koskevat. Unionin tuomioistuin onkin katsonut, että tuomioistuimella, jonka päätöksiin saadaan hakea muutosta, on oltava vapaus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi aiheelliseksi katsomiaan kysymyksiä, jos se katsoo, että ylempään oikeusasteen tuomioistuimen tekemän oikeudellisen arvioinnin takia sen olisi annettava unionin oikeuden vastainen ratkaisu (tuomio 5.10.2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, 27 kohta).
- 53 Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Riigikohus on kyllä 9.6.2016 antamallaan tuomiolla ratkaissut pääasian osittain korkojen osalta, kun se on kumonnut riidanalaisen tuen takaisinperintäpäätöksen siltä osin kuin Eesti Pagar olisi velvoitettu maksamaan mainitusta tuesta

korkea tuen maksamishetkestä sen takaisinperintähetkeen asti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää kuitenkin, että on tarpeellista saada unionin tuomioistuimelta vastaus viidenteen kysymykseen niiden vaatimusten selventämiseksi, joita unionin lainsäädännössä asetetaan koron maksamiselle siinä tapauksessa, että sääntöjenvastainen tuki peritään takaisin.

54 Ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

Asiakysymys

Ensimmäinen kysymys, joka koskee tuen kannustavaa vaikutusta

- 55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetut ”hanketta tai toimintaa koskevat työt” ovat alkaneet, kun ensimmäinen tätä hanketta tai toimintaa koskeva laitetilaus on tehty tekemällä kauppasopimus ennen tukihakemuksen jättämistä, jolloin tuella ei voida katsoa olevan kannustavaa vaikutusta mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla, vai siten, että, huolimatta tällaisen sopimuksen tekemisestä, kansallisten viranomaisten on tutkittava, täyttyykö samassa säännöksessä tarkoitettu kannustavuutta koskeva vaatimus, kun otetaan huomioon mainitusta sopimuksesta irtautumisesta aiheutuvat kustannukset.
- 56 Tässä yhteydessä on huomautettava, että ilmoitusvelvollisuus on yksi keskeisistä seikoista valvontajärjestelmässä, joka EUT-sopimuksessa on perustettu valtiontukien alalla. Tässä järjestelmässä jäsenvaltioilla on velvollisuus yhtäältä ilmoittaa komissiolle kustakin toimenpiteestä, jolla on tarkoitus myöntää tai muuttaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, ja toisaalta olla SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti toteuttamatta tällaista toimenpidettä niin kauan kuin mainittu toimielin ei ole tehnyt kyseistä toimenpidettä koskevaa lopullista päätöstä (tuomio 21.7.2016, Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 31 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 SEUT 109 artiklan mukaisesti Euroopan unionin neuvosto voi kuitenkin antaa aiheelliset asetukset SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla SEUT 108 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitettua menettelyä ei sovelleta. Lisäksi komissio voi SEUT 108 artiklan 4 kohdan mukaan antaa niitä valtiontukimuotoja koskevia asetuksia, jotka neuvosto on SEUT 109 artiklan mukaisesti määrittänyt sellaisiksi, jotka voidaan vapauttaa SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätystä menettelystä (tuomio 21.7.2016, Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 33 ja 34 kohta).
- 58 Asetus N:o 994/98 on siis annettu EY:n perustamissopimuksen 94 artiklan (josta on tullut EY 89 artikla, josta puolestaan on tullut SEUT 109 artikla) nojalla, ja asetus N:o 800/2008 on sen jälkeen annettu asetuksen N:o 994/98 nojalla (tuomio 21.7.2016, Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 35 kohta).
- 59 Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioilla on perussopimusten mukainen ja valtiontukien valvontajärjestelmän keskeisiin seikkoihin kuuluva velvollisuus ilmoittaa etukäteen kaikista toimenpiteistä, joilla on tarkoitus myöntää tai muuttaa uutta tukea, jäsenvaltio voi kuitenkin vedota asetuksen N:o 800/2008 3 artiklassa säädettyyn mahdollisuuteen vapautua ilmoitusvelvollisuudestaan, jos sen toteuttama tukitoimenpide täyttää tässä asetuksessa säädetyt asiaa koskevat edellytykset. Mainitun asetuksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee kääntäen, että valtiontuet, jotka eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan, kuuluvat edelleen SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden piiriin (tuomio 21.7.2016, Dilly’s Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 36 kohta).

- 60 Lisäksi asetuksen N:o 800/2008 säännökset ja siinä säädetyt edellytykset merkitsevät lievennystä yleisestä säännöstä eli ilmoitusvelvollisuudesta ja niitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti. Vaikka komissiolla on nimittäin oikeus tällaisten ryhmäpoikkeusasetusten antamiseen tukiryhmittäin kilpailusääntöjen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi valtioneuvosten alalla ja hallinnon yksinkertaistamiseksi heikentämättä komission valvontavaltaa tällä alalla, 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 (tuomio 21.7.2016, Dilly's Wellnesshotel, C-493/14, EU:C:2016:577, 37 ja 38 kohta).
- 61 Kuten Viron hallitus ja komissio toteavat, tavoitteet kilpailusääntöjen tehokkaan valvonnan varmistamiseksi valtioneuvosten alalla, hallinnon yksinkertaistamiseksi ja läpinäkyvyyden ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi, sekä velvollisuus varmistaa se, että poikkeuksia koskevia edellytyksiä sovelletaan johdonmukaisesti koko unionin alueella, edellyttävät sitä, että poikkeukseen sovellettavat kriteerit ovat selkeitä ja yksinkertaisia kansallisten viranomaisten sovellettaviksi.
- 62 Asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluville pk-yrityksille myönnettävällä tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt tukihakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.
- 63 Tästä on todettava aluksi, että kyseisen asetuksen johdanto-osan 28 perustelukappaleesta käy ilmi, että komissio on säätänyt edellytyksestä, jonka mukaan tällainen hakemus on tehtävä ennen kyseessä olevan hankkeen toteuttamista, jotta voidaan varmistaa, että tuki on tarpeen ja kannustaa kehittämään tiettyjä toimintoja tai hankkeita, ja jotta suljetaan tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle sellaisiin toimintoihin myönnettävä tuki, jotka tuensaaja toteuttaisi jo tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.
- 64 Se, että tukihakemus on jätetty ennen investointihankkeen toteuttamisen aloittamista, onkin yksinkertainen, relevantti ja asianmukainen arviointiperuste, jonka perusteella komissio voi olettaa, että suunnitellun tuen kannustava vaikutus on ollut olemassa.
- 65 Seuraavaksi on todettava, että erityisesti asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan ensimmäisestä, toisesta ja viidennestä perustelukappaleesta sekä 3 artiklasta käy ilmi, että antamalla tämän asetuksen komissio on käyttänyt etukäteen sille SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa toimivaltaansa kaikkia niitä tukia varten, jotka täyttävät tässä asetuksessa säädetyt edellytykset, ja vain niitä varten.
- 66 Tästä on todettava, että muun muassa asetuksen N:o 800/2008 johdanto-osan 28 perustelukappaleesta ja 8 artiklan 3 ja 6 kohdasta käy ilmi, että kansallisten viranomaisten tehtävänä on varmistaa ennen tuen myöntämistä tämän asetuksen nojalla, että kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetyt pk-yrityksille myönnettävän tuen kannustavan vaikutuksen vaatimuksia on noudatettu.
- 67 Lopuksi on todettava yhtäältä, ettei mikään asetuksen N:o 800/2008 osa viittaa siihen, että komission tarkoituksena olisi tätä asetusta antaessaan ollut siirtää tosiasiallisen kannustavan vaikutuksen olemassaolon varmistaminen kansallisten viranomaisten tehtäväksi. Päinvastoin on niin, että asetuksen N:o 800/2008 6 artikla, jonka mukaan koko tukitoimenpiteelle ei myönnetä poikkeusta, jos 8 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaiset edellytykset eivät täyty, näyttää vahvistavan sen, että kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen edellytysten osalta näiden viranomaisten tehtävä rajoittuu sen tutkimiseen, onko tukihakemus jätetty ennen kyseessä olevan hankkeen tai toiminnan aloittamista ja onko tuella tästä syystä kannustava vaikutus vai ei.
- 68 Toisaalta on todettava, että tämän vaikutuksen olemassaoloa tai sen puuttumista ei voida pitää selkeänä ja yksinkertaisena kriteerinä, jota kansalliset viranomaiset voivat soveltaa, koska erityisesti vaikutuksen olemassaolon varmistaminen edellyttäisi tapauskohtaisia ja monimutkaisia taloudellisia arviointoja. Tällainen kriteeri ei siis olisi tämän tuomion 61 kohdassa esitettyjen vaatimusten mukainen.

- 69 Näissä olosuhteissa on katsottava, että asetuksessa N:o 800/2008 ei anneta kansallisten viranomaisten tehtäväksi tutkia sitä, onko kyseessä olevalla tuella tosiasiallinen kannustava vaikutus vai ei, vaan selvittää, täyttävätkö niille jätetyt tukihakemukset tämän asetuksen 8 artiklassa säädetty vaatimukset, joiden perusteella voidaan katsoa, että tuella on kannustava vaikutus.
- 70 Näin ollen on kansallisten viranomaisten tehtävänä tutkia erityisesti, täyttyykö asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa säädetty edellytys eli se, että tukihakemus on jätetty ”ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista”, ja jos näin ei ole, koko tukitoimenpiteelle ei myönnetä poikkeusta, kuten tämän artiklan 6 kohdassa säädetään.
- 71 Komissio on täsmentänyt tämän edellytyksen tulkinnasta suuntaviivojen 38 kohdassa, että ”tukea voidaan myöntää tukiohjelmien perusteella ainoastaan, jos tuensaaja on tehnyt tukihakemuksen ja tukiohjelman hallinnoinnista vastaava viranomainen on vahvistanut kirjallisesti, että jollei yksityiskohtaisesta tarkastelusta muuta johdu, hanke täyttää periaatteessa ohjelmassa tukikelpoisuudelle asetetut edellytykset ennen hankkeen aloittamista”.
- 72 Lisäksi tämä toimielin on määritellyt kyseisessä kohdassa tämän viimeksi mainitun aloittamisen käsitteen niin, että se tarkoittaa ”joko rakennustöiden aloittamista tai ensimmäistä vakaata sitoumusta tilata laitteita, pois lukien alustavat toteutettavuustutkimukset”.
- 73 Kuten julkisasiamies onkin todennut ratkaisuehdotuksensa 81 kohdassa, tämä määritelmä – huolimatta siitä, että suuntaviivat eivät ole sitovia – on merkityksellinen, koska se vastaa tämän tuomion 61 kohdassa esitetyjä tavoitteita ja vaatimuksia.
- 74 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kansallisten viranomaisten tehtävä rajoittuu asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn edellytyksen osalta sen varmistamiseen, että potentiaalinen tuensaaja on jättänyt tukihakemuksensa ennen kuin ensimmäinen oikeudellisesti velvoittava sitoumus tilata laitteita on tehty.
- 75 Tämän osalta kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 82 kohdassa, tutkittava tapauskohtaisesti ennen potentiaalisen tuensaajan tukihakemuksensa jättämistä mahdollisesti tekemien sitoumusten laatu.
- 76 Tältä kannalta katsoen on niin, että vaikka voidaan katsoa, kuten EAS ja Viron hallitus ovat unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa perustellusti todenneet, että laitehankintaa koskeva sopimus, joka edellyttää haettavan tuen myöntämistä, ei ole asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa oikeudellisesti velvoittava sitoumus, asia ei ole näin, mikäli kyseessä on tällainen ehdoton sitoumus, jota on lähtökohtaisesti pidettävä oikeudellisesti velvoittavana riippumatta mahdollisista sopimuksesta irtautumisesta aiheutuvista kustannuksista.
- 77 Tämän säännöksen rakenteen ja tavoitteiden mukaan kansalliset viranomaiset eivät nimittäin voi ottaa huomioon sopimuksesta irtautumisesta aiheutuvien kustannusten kaltaisia taloudellisia seikkoja, kun kyse on sitoumuksesta, joka on ehdoton ja oikeudellisesti velvoittava.
- 78 13.6.2013 annetusta tuomiosta HGA ym. v. komissio (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387), johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut ennakkoratkaisupyynnössään, on todettava, että unionin tuomioistuin on kyllä katsonut tuomion 109 kohdassa, että SEUT 107 artiklan 3 kohdan a alakohdan yhteydessä alueellisiin investointihankkeisiin myönnettävän tuen tarpeellisuus voitiin osoittaa muilla kuin sillä perusteella, että tukihakemus oli jätetty ennen kyseisen hankkeen toteuttamista.
- 79 Kuten komissio huomauttaa, tällaista päätelmää ei kuitenkaan voida soveltaa arviointiin, joka kansallisten viranomaisten on tehtävä asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohdan nojalla, koska tällä toimielimellä on SEUT 107 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen

edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia (tuomio 11.9.2008, Saksa ym. v. Kronofrance, C-75/05 P ja C-80/05 P, EU:C:2008:482, 59 kohta ja tuomio 8.3.2016, Kreikka v. komissio, C-431/14 P, EU:C:2016:145, 68 kohta).

- 80 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnössä esitetystä tosiseikoista käy ilmi, että Eesti Pagar on tehnyt 28.8.2008 kauppasopimuksen, jonka ehtojen mukaan se on sitoutunut hankkimaan vuoka- ja paahtoleivän tuotantolinjan, että tämä sopimus on tullut voimaan, kun viiden prosentin suuruinen ensimmäinen maksu on suoritettu 3.9.2008, että Eesti Pagar on tehnyt 29.9.2008 leasingsopimuksen ja että tämän jälkeen näiden kahden sopimuksen sopimuspuolet ovat tehneet 13.10.2008 kolmenkeskisen kauppasopimuksen, joka on tullut voimaan sen allekirjoitushetkellä.
- 81 Näin ollen vaikuttaa siltä – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava – että Eesti Pagar on ennen 24.10.2008 tapahtunutta tukihakemuksen jättämistä tehnyt ehdottomia ja oikeudellisesti velvoittavia sitoumuksia, joten se ei ole ollut, kyseisistä sopimuksista irtautumisesta aiheutuvista kustannuksista riippumatta, oikeutettu pääasiassa kyseessä olevaan tukeen.
- 82 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 800/2008 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitettut ”hanketta tai toimintaa koskevat työt” ovat alkaneet, kun ensimmäinen tätä hanketta tai toimintaa koskeva laitetilaus on tehty tekemällä ehdoton ja oikeudellisesti velvoittava sitoumus ennen tukihakemuksen jättämistä, riippumatta tästä sitoumuksesta irtautumisesta mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista.

Toinen kysymys ja neljännen kysymyksen toinen osa, jotka koskevat velvollisuutta periä takaisin sääntöjenvastainen tuki

- 83 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisessa kysymyksessään ja neljännen kysymyksen toisessa osassa, jotka on käsiteltävä yhdessä, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että kansallisten viranomaisten on perittävä oma-aloitteisesti takaisin tuki, jonka ne ovat myöntäneet asetuksen N:o 800/2008 nojalla, kun ne havaitsevat jälkikäteen, että tässä asetuksessa säädetyt edellytykset eivät täytyneet, ja pohtii sitä oikeudellista perustaa, jolle tällaisen takaisinperinnän on perustuttava, kun tuki on rakennerahaston osarahoittama.
- 84 Aluksi on huomautettava, että SEUT 108 artiklan 3 kohdassa otetaan käyttöön uusien tukisuunnitelmien ennakkovalvonta. Näin järjestetyllä ennakkovalvonnalla pyritään siihen, että pelkästään sisämarkkinoille soveltuvat tuet toteutetaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tukisuunnitelman toteuttamista lykätään siihen saakka, kunnes epäily sen soveltuvuudesta sisämarkkinoille poistetaan komission lopullisella päätöksellä (tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 25 ja 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Tämän tuomion 56 kohdassa on jo mainittu, että ilmoitusvelvollisuus on yksi tämän valvonnan olennainen osa ja että jäsenvaltioilla on näin ollen velvollisuus yhtäältä ilmoittaa komissiolle kustakin toimenpiteestä, jolla on tarkoitus myöntää tai muuttaa tukea ja toisaalta olla toteuttamatta tällaista toimenpidettä niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt kyseistä toimenpidettä koskevaa lopullista päätöstä.
- 86 Lisäksi tämän tuomion 59 kohdassa on huomautettu, että jäsenvaltio voi vedota asetuksen N:o 800/2008 3 artiklassa säädettyyn mahdollisuuteen vapautua ilmoitusvelvollisuudestaan vain, jos sen toteuttama tukitoimenpide täyttää tässä asetuksessa säädetyt asiaa koskevat edellytykset, ja kääntäen, että valtiontuet, jotka eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan, kuuluvat edelleen SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätyn ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

- 87 Tästä seuraa, että jos tuki on myönnetty asetuksen N:o 800/2008 nojalla, vaikka edellytykset tässä asetuksessa säädettyyn vapautukseen eivät ole täyttyneet, kyseinen tuki on myönnetty ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti ja se on näin ollen sääntöjenvastainen.
- 88 Tästä unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisessä virkkeessä määrätyllä tukisuunnitelmien toteuttamista koskevalla kiellolla on välitön oikeusvaikutus ja että toteuttamiskieltoa sovelletaan välittömästi jokaiseen sellaiseen tukeen, joka on toteutettu siitä ilmoittamatta (tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 89 Unionin tuomioistuin on päättänyt tästä, että kansallisten tuomioistuinten on taattava, että kaikki seuraukset SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisesta toteutetaan kansallisen oikeuden mukaisesti, erityisesti siltä osin kuin on kyse täytäntöönpanotoimien pätevydestä tai tämän määräyksen vastaisesti myönnettyjen taloudellisten tukien takaisinperinnästä, ja kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on siis toteuttaa toimenpiteet, joilla tukien toteuttamisen sääntöjenvastaisuus voidaan korjata, jottei tuensaajalla olisi enää mahdollisuutta käyttää tukia vapaasti komission päätöksen tekemiseen saakka jäljellä olevan ajan (ks. vastaavasti tuomio 21.11.2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, 30 ja 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 90 Kaikki unionin oikeuden säännökset, jotka täyttävät edellytykset välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaamiseksi, velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia eli ei ainoastaan kansallisia tuomioistuimia vaan myös kaikkia julkishallinnon elimiä – hajautetut viranomaiset mukaan lukien – ja näillä viranomaisilla on velvollisuus soveltaa niitä (ks. vastaavasti tuomio 24.5.2012, Amia, C-97/11, EU:C:2012:306, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 91 On nimittäin niin, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä kansalliset hallintoviranomaiset että kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, ovat velvollisia varmistamaan näiden säännösten täyden vaikutuksen (tuomio 14.9.2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, EU:C:2017:687, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 92 Tästä seuraa, että kun kansalliset viranomaiset toteavat, että niiden asetuksen N:o 800/2008 nojalla myöntämä tuki ei täytä tässä asetuksessa säädettyä vapautusta koskevia edellytyksiä, niiden on soveltuvin osin noudatettava samoja velvollisuuksia kuin tämän tuomion 89 kohdassa mainitut velvollisuudet, joihin lukeutuu velvollisuus periä oma-aloitteisesti takaisin sääntöjenvastaisesti myönnetty tuki.
- 93 On kuitenkin todettava, että kun otetaan huomioon paitsi seuraukset, joita tällaisella tuen takaisinperinnällä voi olla kyseessä olevalle yritykselle, myös SEU 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille asetettu velvollisuus toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen, niiden kansallisten viranomaisten, joille mahdollisesti asetuksen N:o 800/2008 soveltamisalaan kuuluvaa tukea koskeva hakemus on osoitettu, on tutkittava huolellisesti ja ottaen huomioon sille esitetyt seikat, täyttääkö haettu tuki kaikki mainitussa asetuksessa luetellut asiaa koskevat edellytykset ja evättävä tämä hakemus, mikäli jokin näistä edellytyksistä ei täyty.
- 94 Tällaisen takaisinperinnän oikeudellisesta perustasta on todettava, että erityisesti tämän tuomion 89–92 kohdassa esitetystä seikoista käy ilmi, että SEUT 108 artiklan 3 kohta edellyttää, että kansalliset viranomaiset perivät oma-aloitteisesti takaisin tuet, jotka ne ovat myöntäneet soveltamalla virheellisesti muun muassa asetusta N:o 800/2008. Näitä päätelmiä sovelletaan erotuksetta rakennerrahaston osarahoittamiin tukiin; asetuksen N:o 1083/2006 101 artiklassa nimittäin huomautetaan tästä velvollisuudesta. Lisäksi on todettava, että mikäli sovelletaan asetusta N:o 2988/95, sen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään samasta velvollisuudesta.

95 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella toiseen kysymykseen ja neljännen kysymyksen toiseen osaan on vastattava, että SEUT 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan kansalliset viranomaiset perimään oma-aloitteisesti takaisin tuki, jonka ne ovat myöntäneet asetuksen N:o 800/2008 nojalla, kun ne havaitsevat jälkikäteen, että tässä asetuksessa säädetyt edellytykset eivät täyttyneet.

Kolmas kysymys, joka koskee luottamuksensuojan periaatetta

96 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kolmannella kysymyksellään, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka ovat myöntäneet tuen soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, voivat synnyttää tämän tuen säännönmukaisuutta koskevan perustellun luottamuksen tuensaajassa, ja mikäli vastaus on myönteinen, onko verrattava julkista ja yksityistä etua ja onko tältä osin merkitystä sillä, onko komissio tehnyt päätöksen kyseessä olevan tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.

97 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen edellyttää, että unionin toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet asianomaiselle täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluja, jotka on saatu toimivaltaiselta ja luotettavalta taholta. Kyseinen oikeus on nimittäin jokaisella oikeussubjektilla, jolle unionin toimielin, elin tai laitos on antamalla hänelle täsmällisiä vakuutteluita synnyttänyt perusteltuja odotuksia. Tällaisia vakuutteluja ovat riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot (tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 132 kohta).

98 Unionin tuomioistuimen niin ikään vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu myös, että kun otetaan huomioon, että komission SEUT 108 artiklan nojalla harjoittama valtioneuvoston valvonta on pakottava, yhtäältä tuensaajaryitykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa siihen, että niille myönnetty tuki on sääntöjenmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu mainitun artiklan mukaista menettelyä, ja toisaalta huolellisen taloudellisen toimijan pitäisi yleensä olla kykenevä varmistumaan siitä, että menettelyä on noudatettu. Erityisesti silloin, kun tuki on otettu käyttöön ilmoittamatta sitä ennalta komissiolle, jolloin tuki on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla sääntöjenvastainen, tuensaaja ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti (tuomio 15.12.2005, Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, 104 kohta ja tuomio 19.3.2015, OTP Bank, C-672/13, EU:C:2015:185, 77 kohta).

99 Tämän tuomion 59 ja 87 kohdassa on kuitenkin todettu, että jäsenvaltio on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta vain, mikäli tämän jäsenvaltion toteuttama tukitoimenpide täyttää asetuksessa N:o 800/2008 säädetyt asiaa koskevat edellytykset, ja kääntäen, jos tuki on myönnetty tämän asetuksen nojalla, vaikka edellytykset vapautukseen eivät ole täyttyneet, kyseinen tuki on myönnetty ilmoitusvelvollisuuden vastaisesti ja se on näin ollen sääntöjenvastainen.

100 Lisäksi tämän tuomion 89–92 kohdassa on täsmennetty, että kansallisten tuomioistuinten ja jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten on taattava, että kaikki seuraukset SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisesta toteutetaan erityisesti siltä osin kuin on kyse täytäntöönpanotoimien pätevydestä ja tämän säännöksen vastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnästä.

101 Tästä seuraa yhtäältä, että kansallisilla viranomaisilla, jotka myöntävät tuen asetuksen N:o 800/2008 nojalla, ei voida katsoa olevan toimivaltaa lopullisen päätöksen tekemiseen siitä, että SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista velvollisuutta ilmoittaa komissiolle haetusta tuesta ei ole.

102 On nimittäin niin, että koska komissio on itse käyttänyt etukäteen sille SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa toimivaltaansa antaessaan asetuksen N:o 800/2008 kaikkia niitä tukia varten, jotka täyttävät tässä asetuksessa säädetyt edellytykset, ja vain niitä varten, kuten tämän tuomion 65 kohdassa on todettu, se ei ole siirtänyt minkäänlaista päätösvaltaa kansallisille viranomaisille

ilmoitusvelvollisuudesta vapauttamisen laajuuden osalta, ja näin ollen mainitut viranomaiset ovat samassa asemassa kuin mahdolliset tuensaajat ja niiden on, kuten tämän tuomion 93 kohdassa on korostettu, varmistettava, että niiden päätökset ovat kyseisen asetuksen mukaisia; muussa tapauksessa tämän tuomion 100 kohdassa mainitut seuraukset toteutuvat.

- 103 Tästä seuraa toisaalta, että kun kansalliset viranomaiset myöntävät tuen soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, ne toimivat sekä tämän asetuksen säännösten että SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti.
- 104 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen ei kuitenkaan voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua (tuomio 20.6.2013, Agroferm, C-568/11, EU:C:2013:407, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 7.8.2018, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, 52 kohta).
- 105 Näin ollen on selkeästi pois suljettua, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa EAS:n kaltaiset kansalliset viranomaiset voisivat synnyttää Eesti Pagarin kaltaisessa tuensaajassa, jolle on myönnetty tuki virheellisesti asetuksen N:o 800/2008 nojalla, tämän tuen sääntöjenmukaisuutta koskevan perustellun luottamuksen.
- 106 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka myöntävät tuen soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, eivät voi synnyttää tuensaajassa tämän tuen sääntöjenmukaisuutta koskevaa perusteltua luottamusta.

Neljännän kysymyksen ensimmäinen osa, joka koskee sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään sovellettavaa vanhentumisaikaa

- 107 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy neljännän kysymyksensä ensimmäisessä osassa, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että kun kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet tuen rakennerahastosta soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään sovelletaan asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa säädettyä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa vai sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaista vanhentumisaikaa.
- 108 Tästä tämän tuomion 89 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että koska unioni ei ole antanut asiasta säännöksiä, takaisinperintä on toteutettava sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisten täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti.
- 109 Erityisesti on todettava, että – toisin kuin Viron ja Kreikan hallitukset sekä komissio väittävät – tällaiseen takaisinperintään ei voida soveltaa suoraan eikä välillisesti eikä edes analogisesti asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa säädettyä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa.
- 110 Yhtäältä on nimittäin niin, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 149 ja 152 kohdassa – unionin tuomioistuin on täsmentänyt 5.10.2006 antamansa tuomion Transalpine Ölleitung in Österreich (C-368/04, EU:C:2006:644) 34 ja 35 kohdassa, että koska asetus N:o 659/1999 sisältää menettelyllisiä sääntöjä, joita sovelletaan kaikkiin komissiossa vireillä oleviin valtioneukia koskeviin hallinnollisiin menettelyihin, asetuksella kodifoidaan ja vahvistetaan komission käytäntö valtioneukien tutkinnan osalta, ja siihen ei sisälly ainoatakaan säännöstä, joka koskisi kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa ja velvoitteita, joita säännellään edelleen perustamissopimuksen määräyksissä, sellaisina kuin unionin tuomioistuin niitä tulkitsee.

- 111 Tämän tuomion 89–92 kohdassa esitetystä toteamuksesta käy kuitenkin ilmi, että nämä arvioinnit pätevät samalla tavoin kansallisten hallintoviranomaisten toimivaltaan ja velvollisuuksiin.
- 112 Toisaalta vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että vanhentumisaikojen tarkoituksena on yleisesti taata oikeusvarmuus (tuomio 13.6.2013, Unanimes ym., C-671/11–C-676/11, EU:C:2013:388, 31 kohta), että vanhentumisaika on vahvistettava etukäteen, jotta se täyttäisi oikeusvarmuuden takaamista koskevan tehtävänsä ja että kaikenlaisen vanhentumisaikojen ”analogisen” soveltamisen on oltava riittävästi yksityisten oikeussubjektien ennakoitavissa (tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 113 Edellisessä kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa säädetyn kymmenen vuoden vanhentumisaikojen analogista soveltamista pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa ei kuitenkaan voida pitää sellaisena, että se olisi Eesti Pagarin kaltaisen yksityisten oikeussubjektin riittävästi ennakoitavissa.
- 114 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 147 kohdassa, joka tapauksessa on niin, että pelkästään se seikka, että kansallisten viranomaisten oma-aloitteisesti toteuttamaan sääntöjenvastaisesti myönnetyn tuen takaisinperintään sovelletaan lähtökohtaisesti kansallisen lainsäädännön mukaisia vanhentumissääntöjä, ei rajoita mahdollisuutta periä tämä tuki takaisin jälkikäteen sellaisen päätöksen täytäntöönpanolla, jonka komissio, jos sillä on miltä hyvänsä taholta saatuja tietoja oletetusta sääntöjenvastaisesta tuesta, voi tehdä kansallisten vanhentumisaikojen päätyttyä asetuksen N:o 659/1999 15 artiklassa säädetyn kymmenen vuoden määräajan kuluessa mainitun tuen tutkinnasta.
- 115 Lisäksi on todettava erityisesti unionin aluekehitysrahastojen – nyt käsiteltävässä asiassa EAKR:n – osarahoittamasta tuesta, että asetusta N:o 2988/95 voidaan soveltaa, jos kyseessä ovat unionin taloudelliset edut.
- 116 On nimittäin niin, että kun unionin lainsäätäjät antoi asetuksen N:o 2988/95 ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, sen tarkoituksena oli ottaa käyttöön tällä alalla sovellettava yleinen vanhentumisaika ja yhtäältä määrittellä kyseisellä säännöksellä kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava vähimmäisvanhentumisaika ja toisaalta luopua mahdollisuudesta aloittaa sellaisia sääntöjenvastaisuuksia, joilla vahingoitetaan Euroopan unionin taloudellisia etuja, koskeva menettely sen jälkeen, kun neljä vuotta on kulunut tästä sääntöjenvastaisuudesta (tuomio 22.12.2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 117 Näin ollen asetuksen N:o 2988/95 voimaantulosta lukien jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat lähtökohtaisesti niitä aloja lukuun ottamatta, joille unionin lainsäätäjät on säätänyt lyhyemmistä vanhentumisaikojen aloittamista sellaisia sääntöjenvastaisuuksia, joilla vahingoitetaan Euroopan unionin taloudellisia etuja, koskevan menettelyn neljän vuoden aikana (tuomio 22.12.2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 118 Tästä on todettava, että tämän asetuksen 1 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvat unionin oikeuden ”väärinkäytökset”, ja tällaiseksi väärinkäytökseksi määrittellään jokainen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko unionin yleiselle talousarviolle tai unionin hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan unionin puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.
- 119 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt erityisesti edellytyksestä, jonka mukaan unionin oikeuden väärinkäytöksen on johdettava taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, että kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä vanhentumissääntöä ei näin ollen ole tarkoitus soveltaa sellaisten väärinkäytösten perusteella aloitettuun menettelyyn, jotka ovat seurausta unionin talousarvion nimissä

ja lukuun taloudellisen edun myöntäneiden kansallisten viranomaisten virheistä (tuomio 21.12.2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 120 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa tuenhakijan on kuitenkin aluksi varmistuttava siitä, että se täyttää asetuksessa N:o 800/2008 säädetyt edellytykset voidakseen saada tämän asetuksen mukaisen ilmoitusvelvollisuudesta vapaan tuen, joten näiden edellytysten vastaisesti myönnetyn tuen ei voida katsoa olevan seuraus yksinomaan kyseessä olevien kansallisten viranomaisten tekemästä virheestä.
- 121 Asia on näin myös silloin, kun tuensaja on ilmoittanut mainituille viranomaisille seikoista, jotka ovat aiheuttaneet unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomisen, koska tällaisella seikalla ei ole sellaisenaan vaikutusta asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi väärinkäytökseksi luonnehtimiseen (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 122 Lisäksi on todettava, että asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu väärinkäytöksen määritelmä kattaa sekä tahalliset tai huolimattomuudesta johtuvat sääntöjenvastaisuudet, jotka voivat tämän asetuksen 5 artiklan mukaisesti johtaa hallinnolliseen seuraamukseen, että sääntöjenvastaisuudet, joista saman asetuksen 4 artiklan mukaisesti seuraa ainoastaan perusteettomasti saadun etuuden periminen takaisin (tuomio 24.6.2004, *Handlbauer*, C-278/02, EU:C:2004:388, 33 kohta).
- 123 Väärinkäytöksen tapahtuminen, josta vanhentumisaika alkaa kulua, edellyttää kahden edellytyksen täyttymistä eli taloudellisen toimijan tekoa tai laiminlyöntiä, jolla rikotaan unionin oikeutta, sekä vahinkoa tai mahdollista vahinkoa unionin talousarviolle (tuomio 6.10.2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, 24 kohta).
- 124 Tilanteessa, jossa unionin oikeuden rikkominen on havaittu vahingon tapahtumisen jälkeen, vanhentumisaika alkaa kulua väärinkäytöksen tapahtumisesta eli siitä hetkestä, jona sekä unionin oikeuden rikkomista merkitsevä taloudellisen toimijan teko tai laiminlyönti että unionin talousarviolle tai sen hoidossa oleville talousarvioille aiheutunut vahinko tapahtuivat (tuomio 6.10.2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export*, C-59/14, EU:C:2015:660, 25 kohta).
- 125 Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan seuraamusmenettelyn vanhentuminen voi katketa, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi väärinkäytöstä koskevan tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon.
- 126 Tästä on todettava, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodosta käy ilmi, että asianomaisen henkilön käsitteellä tarkoitetaan taloudellista toimijaa, jonka epäillään syyllistyneen väärinkäytöksiin, että tutkimista tai seuraamusmenettelyä koskevan toimen käsite tarkoittaa toimea, joka rajaa riittävän täsmällisesti ne toimenpiteet, joihin väärinkäytösepäilyt kohdistuvat, ja että näin ollen tässä säännöksessä säädetyt edellytykset voidaan katsoa täyttyvän, kun kaikkien tosiseikkojen perusteella voidaan päätellä, että tällaiset tutkimista tai seuraamusmenettelyä koskevat toimet on tosiasiallisesti saatettu asianomaisen henkilön tietoon (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, *Pfeifer & Langen*, C-52/14, EU:C:2015:381, 36, 38 ja 43 kohta).
- 127 Nyt käsiteltävässä asiassa – ja jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksissä muuta ilmene – tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että pääasian tosiseikkoihin sovelletaan asetusta N:o 2988/95; että Eesti Pagar on syyllistynyt asetuksen 1 artiklassa tarkoitettuun väärinkäytökseen; että sillä, että EAS on mahdollisesti ollut tietoinen laitetilauksesta, jonka tämä yritys on tehnyt ehdottomalla ja oikeudellisesti sitovalla sitoumuksella ennen tukihakemuksensa jättämistä, ei ole vaikutusta tällaiseen sääntöjenvastaisuuteen; että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty neljän vuoden määräaika on näin ollen alkanut kulua 10.3.2009, jolloin, kuten tämän tuomion

23 kohdassa on todettu, EAS hyväksyi Eesti Pagarin jättämän tukihakemuksen ja jolloin unionin talousarviolle siis aiheutui vahinkoa, ja että vanhentumisaika on katkennut tämän tuomion 24 kohdassa mainitulla 22.1.2013 päivätyllä kirjeellä tai, mikäli tämän tuomion 126 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät, tämän tuomion 26 kohdassa mainitulla joulukuussa 2012 tehdyllä jälkitarkastuksella.

- 128 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella neljännen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet tuen rakennerahastosta soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 soveltamisedellytysten täytyessä tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa, ja mikäli nämä edellytykset eivät täyty, sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaista vanhentumisaikaa.

Viides kysymys, joka koskee velvollisuutta periä korkoa

- 129 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien kysyy viidennellä kysymyksellään, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että kun kansalliset viranomaiset perivät oma-aloitteisesti takaisin asetuksen N:o 800/2008 nojalla virheellisesti myöntämänsä tuen, niiden on perittävä tuensaajalta myös korko, ja mikäli näin on, mitä sääntöjä tämän koron laskemiseen sovelletaan erityisesti korkokannan ja laskentajakson osalta.
- 130 Tämän tuomion 99 ja 100 kohdassa on todettu, että jos tuki on myönnetty asetuksen N:o 800/2008 nojalla, vaikka edellytykset tässä asetuksessa säädettyyn vapautukseen eivät täytyneet, kyseinen tuki on sääntöjenvastainen, ja että tällaisessa tilanteessa sekä kansallisten tuomioistuimien että jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten on taattava, että kaikki seuraukset SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen rikkomisesta toteutetaan erityisesti siltä osin kuin on kyse täytäntöönpanotoimien pätevydestä ja tämän säännöksen vastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnästä.
- 131 Mainituista seurauksista on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan looginen seuraus tuen sääntöjenvastaiseksi toteamisesta on tuen poistaminen perimällä se takaisin aikaisemman tilanteen palauttamiseksi. Sääntöjenvastaisesti maksetun valtiontuen takaisin perimisen pääasiallinen tavoite on nimittäin poistaa kilpailun vääristymä, joka on aiheutunut tällaisesta tuesta saadusta kilpailuedusta. Tuen palauttamisen seurauksena tuensaaja menettääkin markkinoilla kilpailijoihinsa verrattuna saamansa edun ja kilpailutilanne saatetaan vastaamaan valtiontuen maksamista edeltänyttä tilannetta (tuomio 8.12.2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, 33 ja 34 kohta).
- 132 Tuensaajan kannalta katsoen perusteeton etu on kuitenkin muodostunut niiden korkojen maksamatta jäämisestä, jotka tuensaaja olisi suorittanut tuen kyseessä olevasta määrästä, jos sen olisi pitänyt lainata tämä määrä markkinoilta sääntöjenvastaisuuden keston ajan, ja sen kilpailuaseman parantumisesta markkinoiden muihin toimijoihin nähden mainitun keston ajan (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 51 kohta).
- 133 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa ja rajoittamatta siihen sovellettavia vanhentumista koskevia sääntöjä, toimenpide, joka muodostuisi yksinomaan velvollisuudesta periä tuki takaisin ilman korkoja, ei olisi omiaan täysin korjaamaan sääntöjenvastaisuuden vaikutuksia, koska sillä ei palautettaisi aiemmin vallinnutta tilannetta eikä poistettaisi kokonaan kilpailun vääristymistä (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 52–54 kohta ja tuomio 8.12.2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, 33 ja 34 kohta).

- 134 Kansallisten viranomaisten on siis SEUT 108 artiklan 3 kohdan perusteella määrättävä tuensaaja maksamaan korkoa sääntöjenvastaisuuden ajalta (ks. vastaavasti tuomio 12.2.2008, CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C-199/06, EU:C:2008:79, 52 kohta ja tuomio 8.12.2011, Residex Capital IV, C-275/10, EU:C:2011:814, 33–35 kohta).
- 135 Korkojen laskemiseen sovellettavista säännöistä tämän tuomion 89 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että asiaa koskevan unionin säännösten puuttuessa takaisinperintä on toteutettava sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisten sääntöjen mukaisesti.
- 136 Erityisesti tämän tuomion 110 ja 111 kohdassa mainittujen syiden vuoksi asetuksen N:o 659/1999 14 artiklan 2 kohtaa tai asetuksen N:o 794/2004 9 ja 11 artiklaa ei voida katsoa tällaiseksi asiaa koskevaksi unionin säännöksi. Toisin kuin Viron ja Kreikan hallitukset sekä komissio väittävät, näitä säännöksiä ei voida myöskään samoista syistä soveltaa epäsuorasti tai analogisesti.
- 137 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että sovellettavat kansalliset säännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne säännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eikä niillä saada tehdä unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate) (tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 40 kohta).
- 138 Unionin tuomioistuin on jo todennut tehokkuusperiaatteesta, että kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava ottaen huomioon tämän menettelysäännön merkitys koko menettelyssä, menettelyn kulku sekä sen erityispiirteet eri kansallisissa elimissä (tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 41 kohta).
- 139 Tästä on todettava, että kansallisesta oikeudesta ei voi seurata se, että estetään unionin oikeuden soveltaminen siten, että kansallisten tuomioistuinten tai viranomaisten olisi sen johdosta mahdotonta noudattaa velvollisuuttaan varmistaa SEUT 108 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen noudattaminen (ks. vastaavasti tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 42 ja 45 kohta).
- 140 Kansallista oikeussääntöä, joka estää kansallista tuomioistuinta tai kansallista viranomaista määrittämästä SEUT 108 artiklan 3 kohdan kolmannen virkkeen rikkomisen kaikkia seurauksia, on nimittäin pidettävä tehokkuusperiaatteen vastaisena (tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, 42 ja 45 kohta).
- 141 Nyt käsiteltävässä asiassa tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että vaikka sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä on toteutettava sovellettavan kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti, SEUT 108 artiklan 3 kohdassa edellytetään kuitenkin, että näissä säännöissä taataan sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä kokonaisuudessaan ja että näin ollen tuensaaja velvoitetaan maksamaan korkoa koko ajanjaksolta, jona se on vastaanottanut tätä tukea, sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos sen olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta mainitun ajanjakson aikana.
- 142 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella viidenteen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun kansalliset viranomaiset perivät oma-aloitteisesti takaisin asetuksen N:o 800/2008 nojalla virheellisesti myöntämänsä tuen, niiden on perittävä tämän tuen saajalta korko sovellettavan kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti. Tämän osalta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että näiden sääntöjen nojalla voidaan taata sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä kokonaisuudessaan ja että näin ollen tuensaaja muun muassa velvoitetaan maksamaan korkoa koko ajanjaksolta, jona se on saanut tukea, sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos sen olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta mainitun ajanjakson aikana.

Oikeudenkäyntikulut

¹⁴³ Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) Tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi [SEUT 107 ja SEUT 108] artiklan mukaisesti 6.8.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 800/2008 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetut ”hanketta tai toimintaa koskevat työt” ovat alkaneet, kun ensimmäinen tätä hanketta tai toimintaa koskeva laitetilaus on tehty tekemällä ehdoton ja oikeudellisesti velvoittava sitoumus ennen tukihakemuksen jättämistä, riippumatta tästä sitoumuksesta irtautumisesta mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista.
- 2) SEUT 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä veloitetaan kansalliset viranomaiset perimään oma-aloitteisesti takaisin tuki, jonka ne ovat myöntäneet asetuksen N:o 800/2008 nojalla, kun ne havaitsevat jälkikäteen, että tässä asetuksessa säädetty edellytykset eivät täytyneet.
- 3) Unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka myöntävät tuen soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, eivät voi synnyttää tuensaajassa tämän tuen sääntöjenmukaisuutta koskevaa perusteltua luottamusta.
- 4) Unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet tuen rakennerahastosta soveltamalla virheellisesti asetusta N:o 800/2008, sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintään sovelletaan Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 soveltamisedellytysten täytyessä tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa, ja mikäli nämä edellytykset eivät täyty, sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaista vanhentumisaikaa.
- 5) Unionin oikeutta on tulkittava siten, että kun kansalliset viranomaiset perivät oma-aloitteisesti takaisin asetuksen N:o 800/2008 nojalla virheellisesti myöntämänsä tuen, niiden on perittävä tämän tuen saajalta korko sovellettavan kansallisen oikeuden sääntöjen mukaisesti. Tämän osalta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että näiden sääntöjen nojalla voidaan taata sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä kokonaisuudessaan ja että näin ollen tuensaaja muun muassa veloitetaan maksamaan korkoa koko ajanjaksolta, jona se on saanut tukea, sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos sen olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta mainitun ajanjakson aikana.

Allekirjoitukset