



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

8 päivänä toukokuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin omat varat – Kansallinen ohjelma, jota osarahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) –
Kyseisen ohjelman täytäntöönpanemiseksi sopimuksella myönnettyt tuet –
Unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Asetus (EY) N:o 2988/95 – Soveltamisala –
Väärinkäytöksiä koskevat seuraamusmenettelyt – 3 artikla –
Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika – Vanhentumisajan katkaisevan toimen käsite –
Suhteellisuusperiaate – Perusteettomasti maksettujen tukien palauttamista koskeva vaatimus,
joka perustuu jäsenvaltion yksityisoikeuteen

Asiassa C-734/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Oberster Gerichtshof (ylin yleinen tuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 17.10.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.11.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Itävallan tasavalta

vastaa

GM,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. Piçarra (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Jääskinen ja M. Gavalec,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- GM, edustajinaan L. Peissl ja J. Reich-Rohrwig, Rechtsanwälte,
- Itävallan hallitus, asiamiehinnään A. Posch, J. Schmoll ja E. Samoilova,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Blanc, B. Hofstötter ja A. Sauka,
päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1) 3 artiklan ja suhteellisuusperiaatteen tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Itävallan tasavalta ja luonnollinen henkilö GM ja jossa on kyse GM:lle perusteettomasti maksettujen tukien palauttamista koskevaan vaatimukseen sovellettavasta vanhentumisajasta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan unionin oikeus

- 3 Asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”– – on – – tärkeää torjua [Euroopan] yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla,

yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten tehokas torjunta edellyttää yhteisen oikeudellisen kehityksen luomista kaikille yhteisöjen politiikan kattamille aloille”.
- 4 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi annetaan yleinen säännöstö yhteisön oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä [eli sääntöjenvastaisuuksia] [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.”
- 5 Asetuksen 2988/95 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

Jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. Monivuotisten ohjelmien suhteen vanhentumisaika jatkuu kaikissa tapauksissa ohjelman lopulliseen päättymiseen.

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy, kun toimivaltainen viranomainen antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäyttöön [oikeammin: Seuraamusmenettelyn vanhentumisen katkaisee toimivaltaisen viranomaisen toimi, joka koskee väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä ja joka on saatettu asianomaisen henkilön tietoon]. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä [oikeammin: katkaisevasta] toimesta.

Vanhentumisaika päättyy kuitenkin viimeistään sinä päivänä, jona kaksinkertaisen vanhentumisajan pituinen aika päättyy ilman, että toimivaltainen viranomainen on määrännyt seuraamuksesta, paitsi niissä tapauksissa, joissa hallinnollinen menettely on keskeytetty 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

– –

3. Jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa tämän artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyä pitempää määräaika.

Itävallan oikeus

- 6 Yleisen siviililain (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä ABGB), 1478 §:ssä, jonka otsikko on ”Vanhentumisaika – Yleistä”, säädetään 30 vuoden vanhentumisajasta, joka koskee ”pelkkä[ä] sellaisen oikeuden hyödyntämättä jättämi[stä], jota olisi voitu sinällään jo käyttää”.

- 7 ABGB:n 1489 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kaikkiin vahingonkorvauskanteisiin sovelletaan kolmen vuoden vanhentumisaikaa, joka alkaa kulua siitä, kun vahingonkärsijä on saanut tietää vahingosta ja sen aiheuttajasta, riippumatta siitä, onko vahinko aiheutunut sopimusvelvoitteen noudattamatta jättämisestä vai sopimukseen liittymättömällä tavalla. Jos vahingonkärsijä ei ole saanut tietoa vahingosta tai sen aiheuttajasta tai jos vahinko on aiheutunut yhdestä tai useammasta rikoksena pidettävästä teosta, jotka voivat olla vain tahallisia ja joista voidaan määrätä yli yhden vuoden vapausrangaistus, kanneoikeus lakkaa vasta 30 vuoden kuluttua.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 8 Österreichischer Programm für umweltgerechte Landwirtschaftin (ympäristön kannalta hyväksyttävää maataloutta koskeva Itävallan ohjelma), jota osarahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahastosta) Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 (EUVL 2005, L 277, s. 1) nojalla ja jota Agrarmarkt Austria (maatalousmarkkinoita valvova Itävallan virasto, jäljempänä AMA) hallinnoi, täytäntöönpanemiseksi Itävallan tasavalta tarjosi taloudellisia tukia vuosien 2007 ja 2013 väliselle

ajanjaksolle. Nämä tuet maksettiin kyseisen jäsenvaltion ja mainittujen tukien hakijoiden välisten yksityisoikeudellisten sopimusten kautta tuenhakijoiden antamien monivuotisten sitoumusten perusteella.

- 9 Tällaista tukea saaneen GM:n luona vuonna 2013 tehdyn tarkastuksen yhteydessä AMA totesi, etteivät pinta-alat, joille tukea oli haettu, ja tosiasiallisesti tukikelpoiset pinta-alat vastanneet toisiaan. Se vaati tämän johdosta GM:ää palauttamaan vuosina 2008–2010 ja 2012–2013 myönnettyt palkkiot.
- 10 AMA toimitti GM:lle tarkastuskertomuksen ja kaksi takaisinperintäilmoitusta, jotka oli päivätty 26.3.2014 ja 26.6.2014, ja kaksi maksumuistutusta, jotka oli päivätty 11.5.2015 ja 12.11.2015, minkä jälkeen se osoitti GM:lle 16.12.2015 maksuvaatimuksen, jonka noudattamatta jättäminen johtaisi ”oikeudellisiin toimenpiteisiin”.
- 11 Koska GM ei maksanut palkkioita takaisin, Itävallan tasavalta nosti 26.4.2019 ensimmäisen oikeusasteen siviilituomioistuimessa kanteen, jossa vaadittiin GM:n velvoittamista palauttamaan perusteettomasti maksetut tuet korkoineen; GM väitti, että oikeus nostaa kanne on vanhentunut.
- 12 Kyseinen tuomioistuin rajoitti siinä vireille saatetun riita-asian oikeudenkäynnin kohteen kysymykseen siitä, onko oikeus nostaa kyseessä oleva kanne vanhentunut. Se totesi asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan nojalla, että esillä olevassa asiassa asetuksessa säädetty neljän vuoden pituinen seuraamusmenettelyn vanhentumisaika oli alkanut kulua 1.1.2014 mutta se oli katkaistu muun muassa 11.5. ja 12.11. päivätyillä maksumuistutuksilla ja 16.12.2015 päivätyllä maksuvaatimuksella ja ettei kanneaika ollut siis vanhentunut.
- 13 Tuomioistuin, jolta GM haki muutosta, katsoi, ettei asetusta N:o 2988/95 voida soveltaa ja että ABGB:n 1489 §:n nojalla kanneoikeus oli vanhentunut.
- 14 Itävallan tasavalta teki siis tästä viimeksi mainitusta tuomiosta Revision-valituksen Oberster Gerichtshofiin (ylin yleinen tuomioistuin, Itävalta), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja väitti, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa on sovellettava kyseessä oleviin palauttamisvaatimuksiin ja että tämän tuomion 10 kohdassa mainitut maksumuistutukset on luonnehdittava toimivaltaisen viranomaisen toimiksi, jotka koskevat väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä ja joiden johdosta kyseinen vanhentumisaika katkeaa asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla. Oikeus nostaa palauttamista koskeva kanne ei siis ole vanhentunut. Jos asetusta N:o 2988/95 ei voida soveltaa, tällöin on sen mukaan sovellettava ABGB:n 1478 §:ssä säädettyä 30 vuoden vanhentumisaikaa.
- 15 GM väittää, ettei asetusta N:o 2988/95 voida soveltaa siltä osin kuin se kattaa vain oikeudet, jotka on taattava ”julkisoikeudellisin keinoin”. Kyseessä olevat tuet on kuitenkin maksettu sellaisen yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella, jota säännellään kansallisessa oikeudessa. Koska ABGB:n 1489 §:ssä säädetty kolmen vuoden määräaika oli jo päättynyt, kun kanne nostettiin ensimmäisessä oikeusasteessa, kanneoikeus on vanhentunut. Vaikka tätä asetusta sovellettaisiin, kanneoikeus olisi joka tapauksessa vanhentunut. Maksuvaatimuksia ja -muistutuksia ei näet voida GM:n mukaan luonnehtia asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetuiksi toimiksi, jotka koskevat todetun väärinkäytöksen tutkimista tai siihen liittyvää seuraamusmenettelyä.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sitä mieltä, että sen käsiteltävänä olevan oikeusriidan ratkaisu riippuu siitä, sovelletaanko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa silloin, kun Euroopan unionin osarahoittamaa tukea ei ole myönnetty ”julkisen vallan hallintotoimella” ja kun kyseisen tuen takaisinperimismenettely kuuluu siis yksityisoikeuden alaan. Se katsoo, että jos kyseistä säännöstä sovelletaan, GM ei voisi nojautua ABGB:n 1489 §:ssä säädettyyn kolmen vuoden vanhentumisaikaan, eikä Itävallan tasavalta voisi myöskään nojautua ABGB:n 1478 §:ssä säädettyyn 30 vuoden vanhentumisaikaan, koska viimeksi mainittu vanhentumisaika ei ole suhteellisuusperiaatteen mukainen.
- 17 Oberster Gerichtshof päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [asetuksen N:o 2988/95] 3 artiklaa sovellettava suoraan sellaisiin vaatimuksiin, joilla Itävallan tasavalta vaatii tukien, jotka se myönsi sellaisen ohjelman yhteydessä, joka muodostaa [asetuksen N:o 1698/2005] mukaisen maatalouden ympäristötoimen, sopimuksen perusteella tuenhakijoille, palauttamista yksityisoikeudellisin keinoin, koska tuensaaja on rikkonut sopimusvelvoitteita?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastaan myöntävästi, onko [asetuksen N:o 2988/95] 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava siten, että vanhentumisen katkaiseva tutkimusta tai seuraamusmenettelyä koskeva toimi on kyseessä myös silloin, kun tuenantaja kehottaa tuensaajaa ensimmäisen, tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä esitetyn palauttamisvaatimuksen jälkeen uudelleen, mahdollisesti myös useita kertoja, maksamaan tuen takaisin ja esittää maksukehotuksen tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä sen sijaan, että se esittäisi palauttamisvaatimuksensa tuomioistuinmenettelyssä?
- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko kansallisen yksityisoikeuden mukaisen 30 vuoden vanhentumisaajan soveltaminen ensimmäisessä kysymyksessä kuvattuihin takaisinperintää koskeviin vaatimuksiin unionin oikeuden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen mukaista?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa tulkittava siten, että siinä säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan suoraan unionin osarahoittamien tukien palauttamista koskevaan vaatimukseen, jota säännellään jäsenvaltion yksityisoikeudellisissa säännöksissä.
- 19 On huomautettava, että asetusten säännöksillä on niiden luonteen ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin (tuomio 24.6.2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, 25 kohta ja tuomio 7.4.2022, IFAP, C-447/20 ja C-448/20, EU:C:2022:265, 88 kohta).

- 20 Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetaan seuraamusmenettelyä koskeva neljän vuoden yleinen vanhentumisaika, joka alkaa kulua siitä ajankohdasta, jolloin väärinkäytös tapahtuu. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan väärinkäytöksellä tarkoitetaan ”jokai[sta unionin] oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomis[sta], joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko [unionin] yleiselle talousarviolle”.
- 21 Kyseisen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa täsmennetään myös, että tätä neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan, jollei ”alakohtaisissa säännöstoissa” eli säännöstoissa, jotka annetaan unionin tasolla eikä kansallisella tasolla, säädetä ”lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi” (ks. vastaavasti tuomio 29.1.2009, Josef Vossing Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb ym., C-278/07–C-280/07, EU:C:2009:38, 44 kohta ja tuomio 22.12.2010, Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, 41 kohta).
- 22 Mikään tämän säännöksen sanamuodossa ei viittaa siihen, että siinä säädetyn neljän vuoden vanhentumisaajan soveltaminen riippuisi niiden välineiden oikeudellisesta luonteesta, joihin kansalliset viranomaiset turvautuvat suojatakseen unionin taloudellisia etuja ja korjatakseen havaitut sääntöjenvastaisuudet.
- 23 Mainitun säännöksen sellaisella tulkinnalla, jonka mukaan asetuksen N:o 2988/95 soveltaminen riippuu niiden välineiden, joihin kansalliset viranomaiset turvautuvat suojatakseen unionin taloudellisia etuja, oikeudellisesta luonteesta eli siitä, ovatko ne julkisia vai yksityisiä, rajoitettaisiin kyseisen asetuksen – jonka tavoitteena on, kuten sen johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa pääosin todetaan, torjua näitä taloudellisia etuja vahingoittavat toimet kaikilla aloilla luomalla yhteinen kehys kaikille unionin politiikan kattamille aloille – tehokasta vaikutusta.
- 24 Tästä seuraa, että jos ”alakohtaisia säännöstöjä” ei ole, kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyä yleistä neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan tuen palauttamista koskeviin vaatimuksiin, jotka on esitetty sen vuoksi, että kyseisen tuen saaja ei ole noudattanut sille kuuluvaa sopimusvelvoitetta, mikä johtaa unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomiseen, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko unionin yleiselle talousarviolle.
- 25 Asetuksen N:o 2988/95 yleinen rakenne tukee tätä tulkintaa. Tämä 3 artikla on näet kyseisen asetuksen I osastossa, jonka kohteena ovat ”Yleiset periaatteet”, eikä asetuksen II osastossa, jonka kohteena ovat nimenomaan ”Hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset”.
- 26 Edellä esitetyistä syistä ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että siinä säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan suoraan unionin osarahoittamien tukien palauttamista koskevaan vaatimukseen, jota säännellään jäsenvaltion yksityisoikeudellisissa säännöksissä.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee kolmannella kysymyksellään, joka on tutkittava toiseksi, lähinnä, onko suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että se on esteenä sille, että unionin osarahoittamien tukien palauttamista koskeviin vaatimuksiin sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltion yksityisoikeudellisella säännöksellä käyttöön otettua 30 vuoden vanhentumisaikaa.
- 28 Kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden säätää 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyä neljän vuoden vähimmäisvanhentumisaikaa pidemmästä määräajasta. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei näet ole ollut yhtenäistää tällä alalla sovellettavia määräaikoja, eikä asetuksen N:o 2988/95 voimaantulon seurauksena näin ollen voi olla jäsenvaltioiden velvoittaminen lyhentämään niiden aikaisemmin sinä aikana, jolloin ei ollut olemassa asiaa koskevia unionin oikeuden säännöksiä, soveltamia vanhentumisaikoja neljään vuoteen. Vaikka jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta säätää pidemmistä vanhentumisaajoista, joita sovelletaan sääntöjenvastaisuuteen, jolla vahingoitetaan unionin taloudellisia etuja (tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 54 ja 55 kohta), tällaisten määräaikojen on kuitenkin oltava unionin oikeuden yleisten periaatteiden, joihin kuuluu suhteellisuusperiaate, mukaisia (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2017, Glencore Céréales France, C-584/15, EU:C:2017:160, 72 kohta).
- 29 Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tällaisella määräajalla ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 17.3.2011, AJD Tuna, C-221/09, EU:C:2011:153, 79 kohta; tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 38 kohta ja tuomio 7.4.2022, IFAP, C-447/20 ja C-448/20, EU:C:2022:265, 116 kohta).
- 30 Unionin tuomioistuin on todennut, että kansallisessa yksityisoikeudellisessa säännöksessä säädetyn kymmenen vuoden vanhentumisaajan soveltaminen ei ole suhteellisuusperiaatteen vastaista unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan tavoitteen saavuttamiseen nähden. Kun otetaan huomioon kyseinen tavoite, jonka nojalla asetuksessa N:o 2988/95 on vahvistettu neljän vuoden vanhentumisaika, jotta kansalliset viranomaiset voivat aloittaa seuraamusmenettelyn sellaisen sääntöjenvastaisuuden johdosta, joka vahingoittaa unionin taloudellisia etuja ja joka voi johtaa muun muassa perusteettomasti saadun edun takaisin perimisen, on kuitenkin ilmeistä, että 30 vuoden vanhentumisaika ylittää sen, mikä on huolellisen hallinnon kannalta tarpeen (tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 60 ja 61 kohta).
- 31 Jäsenvaltioita sitoo näet SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla yleinen huolellisuusvelvollisuus, joka edellyttää toteuttamaan sääntöjenvastaisuuksia korjaavat toimenpiteet ripeästi ja jonka johdosta kansallisen hallintoviranomaisen on tarkastettava suorittamiensa ja unionin talousarviota rasittavien maksujen asianmukaisuus. Näin ollen sillä, että jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus myöntää hallinnolleen hyvin paljon asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä pidempi toiminta-aika, saatettaisiin kannustaa kansallisia viranomaisia lykkäämään kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ”väärinkäytöksiin” liittyviä seuraamusmenettelyjä samalla kun sillä aiheutettaisiin toimijoille yhtäältä pitkä oikeudellisen epävarmuuden ajanjakso ja toisaalta vaara siitä, etteivät ne enää kykene toimittamaan todisteita kyseisten toimenpiteiden asianmukaisuudesta tällaisen ajanjakson päättyessä (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 62 kohta).

- 32 Tästä seuraa, että kun yleissäännöksiin perustuvan vanhentumisajan soveltaminen perusteettomasti saatujen tukien palauttamiseen osoittautuu suhteettomaksi unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevaan tavoitteeseen nähden, tällainen sääntö on sivuutettava ja on sovellettava asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyä yleistä vanhentumisaikaa (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2011, Ze Fu Fleischhandel ja Vion Trading, C-201/10 ja C-202/10, EU:C:2011:282, 51 kohta).
- 33 Edellä esitetyistä syistä kolmanteen kysymykseen on vastattava, että suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että unionin osarahoittamien tukien palauttamista koskeviin vaatimuksiin sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltion yksityisoikeudellisella säännöksellä käyttöön otettua 30 vuoden vanhentumisaikaa.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen toteuttaman sellaisen toimen käsite, joka koskee väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä, joka saatetaan asianomaisen henkilön tietoon ja jonka seurauksena ”seuraamusmenettelyn vanhentumisaika” katkeaa, kattaa tarkastuskertomuksen, takaisinperimisilmoituksen, maksumuistutuksen tai maksuvaatimuksen kaltaiset tuomioistuimen ulkopuoliset toimet.
- 35 Kyseisen säännöksen mukaan seuraamusmenettelyn vanhentuminen voidaan katkaista toimivaltaisen viranomaisen toteuttamalla väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä koskevalla toimella, joka saatetaan asianomaisen henkilön tietoon.
- 36 On huomautettava, että kyseisessä säännöksessä ei säädetä erilaisesta oikeudellisesta järjestelmästä sen mukaan, onko toimivaltainen viranomainen toteuttanut toimet tuomioistuimenmenettelyssä vai tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä.
- 37 Kun unionin lainsäätäjä antoi asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan, se otti lisäksi käyttöön yleisen vanhentumissäännön, jolla sen tarkoitus oli yhtäältä määritellä kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava vähimmäisvanhentumisaika ja toisaalta luopua mahdollisuudesta periä takaisin unionin talousarviosta perusteettomasti saatuja määriä sen jälkeen, kun neljä vuotta on kulunut siitä sääntöjenvastaisuudesta, joka oli vaikuttanut riidanalaisiin maksuihin (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, 49 kohta ja tuomio 3.10.2019, Westphal, C-378/18, EU:C:2019:832, 28 kohta).
- 38 Tällaisen vanhentumisajan tehtävänä on siis oikeusvarmuuden takaaminen. Kyseinen tehtävä kyseenalaistettaisiin, jos tämä vanhentumisaika voitaisiin katkaista millä tahansa kansallisen hallintoviranomaisen yleisellä valvontatoimella ilman yhteyttä sääntöjenvastaisuuksia koskeviin epäilyihin, jotka kohdistuvat riittävän täsmällisesti rajattuihin toimenpiteisiin (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2004, Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, 40 kohta ja tuomio 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, 41 kohta).
- 39 Tämän johdosta on niin, että jotta tällainen toimi voidaan luonnehtia asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetuksi tutkimista tai seuraamusmenettelyä koskeväksi toimeksi, joka voi katkaista seuraamusmenettelyn vanhentumisen, siinä on rajattava riittävän täsmällisesti ne toimenpiteet, joihin sääntöjenvastaisuuksia koskevat epäilyt liittyvät. Tämä täsmällisyysvaatimus ei kuitenkaan

edellyttä, että kyseisessä toimessa mainitaan mahdollisuus määrätä kyseessä olevalle tuensaajalle erityinen hallinnollinen seuraamus tai toimenpide (tuomio 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, 43 kohta).

- 40 Toimivaltaisen viranomaisen lähettämä kertomus, jossa tuodaan esiin sääntöjenvastaisuus, johon tuensaajan väitetään myötävaikuttaneen tietyn toimenpiteen yhteydessä, ja jossa tuensaajalta pyydetään kyseisestä toimenpiteestä lisätietoja tai tuensaajalle määrätään seuraamus mainitun toimenpiteen vuoksi, on näin ollen riittävän täsmällinen toimi, joka liittyy väärinkäytöksen tutkimiseen tai seuraamusmenettelyyn ja joka voi siis katkaista seuraamusmenettelyn vanhentumisajan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, 61 kohta ja tuomio 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, 42 kohta).
- 41 Samoin myös kirje, jolla maaseuturahastosta osarahoitetun tuen saajalle ilmoitetaan kyseisen tuen sääntöjenvastaisuudesta, voi katkaista seuraamusmenettelyn kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn vanhentumisajan (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, 24 ja 127 kohta).
- 42 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, rajataanko pääasiassa kyseessä olevilla tuomioistuimen ulkopuolisilla toimilla riittävän täsmällisesti toimenpiteet, joihin sääntöjenvastaisuuksia koskevat epäilyt liittyvät, ja kuuluvatko ne siis kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetun väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä koskevan toimen käsitteen alaan (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, 46 ja 47 kohta).
- 43 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että tarkastuskertomuksen, takaisinperimisilmoituksen, maksumuistutuksen tai maksuvaatimuksen kaltaiset tuomioistuimen ulkopuoliset toimet kuuluvat toimivaltaisen viranomaisen toteuttaman sellaisen toimen käsitteen alaan, joka koskee väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä, joka saatetaan asianomaisen henkilön tietoon ja jonka seurauksena ”seuraamusmenettelyn vanhentumisaika” katkeaa, kunhan näiden toimien avulla niiden adressaatti voi saada riittävän täsmällisesti tietoonsa ne toimenpiteet, joihin väärinkäytöksiä koskevat epäilyt liittyvät.

Oikeudenkäyntikulut

- 44 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 (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa**

on tulkittava siten, että

siinä säädettyä neljän vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan suoraan Euroopan unionin osarahoittamien tukien palauttamista koskevaan vaatimukseen, jota säännellään jäsenvaltion yksityisoikeudellisissa säännöksissä.

2) Suhteellisuusperiaatetta

on tulkittava siten, että

se on esteenä sille, että Euroopan unionin osarahoittamien tukien palauttamista koskeviin vaatimuksiin sovelletaan asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltion yksityisoikeudellisella säännöksellä käyttöön otettua 30 vuoden vanhentumisaikaa.

3) Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa

on tulkittava siten, että

toimivaltaisen viranomaisen toteuttaman sellaisen toimen käsite, joka koskee väärinkäytöksen tutkimista tai väärinkäyttöön liittyvää seuraamusmenettelyä, joka saatetaan asianomaisen henkilön tietoon ja jonka seurauksena ”seuraamusmenettelyn vanhentumisaika” katkeaa, kattaa tarkastuskertomuksen, takaisinperimisilmoituksen, maksumuistutuksen tai maksuvaatimuksen kaltaiset tuomioistuimen ulkopuoliset toimet, kunhan näiden toimien avulla niiden adressaatti voi saada riittävän täsmällisesti tietoonsa ne toimenpiteet, joihin väärinkäytöksiä koskevat epäilyt liittyvät.

Allekirjoitukset