



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

SHARPSTON

23 päivänä huhtikuuta 2020¹

Asia C-743/18

Elme Messer Metalurgs

vastaan

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rēzeknes tiesa (Rēzeknen alioikeus (Latvia)))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rakennerahastot – Asetus (EY) N:o 1083/2006 – 98, 57 ja 27 artikla – Euroopan aluekehitysrahasto EAKR– Velvollisuus tehdä rahoitusoikaisuja sääntöjenvastaisuuksien vuoksi – Toimien pysyvyys – ”Sääntöjenvastaisuuden” merkitys – Taloudellisen toimijan teko tai laiminlyönti – Tuensaajan ainoan liikeympäristön maksukyvyttömyys

1. Kaikkeen yritystoimintaan liittyy aina riski. Kaikkein vahvimmatkin yritykset voivat vajota pinnan alle ajalehtiessään taloudellisen laskusuhdanteen aallokoissa tai tärkeän liikeympäristön tai asiakkaan vastoinkäymisten upottamina. Unionin tuomioistuinta pyydetään nyt esillä olevassa asiassa tarkastelemaan tapausta, jossa Euroopan aluekehitysrahaston (jäljempänä EAKR) yhteisrahoitusta saanut hanke ei täyttänyt tiettyjä tavoitteita, koska tuensaajan ainoa liikeympäristö tuli maksukyvyttömäksi. Pitäisikö tuensaajan edellyttää maksavan tässä tilanteessa takaisin koko EAKR:lta saamansa rahoitus, vaikka syy, jonka vuoksi tavoitteita ei saavutettu, johtui olosuhteista, joihin tuensaaja ei voinut vaikuttaa?

2. Rēzeknes tiesan (Rēzeknen alioikeus, Latvia) tässä asiassa esittämä ennakkoratkaisukysymys antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden täsmentää asetuksen (EY) N:o 1083/2006² 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua ”sääntöjenvastaisuuden” käsitteen soveltamisalaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa perimmiltään tietää, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa tapahtunut asetuksessa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus”, jonka vuoksi jäsenvaltiolla on velvollisuus tehdä rahoitusoikaisu ja periä rahoitus takaisin kokonaan tai osittain.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta 11.7.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 25), sellaisena kuin se on muutettuna 16.6.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 539/2010 (EUVL 2010, L 158, s. 1). Asetus 1083/2006 kumottiin 1.1.2014 alkavien vaikutuksien Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1303/2013 (EUVL 2013, L 347, s. 320). Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 152 artiklassa, jonka otsikkona on ”Siirtymäsäännökset” säädetään seuraavaa: ”Tämä asetus ei vaikuta sellaisen tuen jatkamiseen tai muuttamiseen, mukaan lukien sen peruuttaminen kokonaan tai osittain, jonka komissio on hyväksynyt asetuksen (EY) N:o 1083/2006 tai muun, 31 päivänä joulukuuta 2013 kyseiseen tukeen sovellettavan lainsäädännön nojalla, jota siten sovelletaan kyseiseen tukeen tai toimiin niiden päättymiseen saakka.” Tämän vuoksi tässä oikeudenkäynnissä sovelletaan asetuksen N:o 1083/2006 säännöksiä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Asetus N:o 2988/95

3. Asetuksessa N:o 2988/95³ säädetään valvontaa ja seuraamuksia koskevista yleisistä säännöistä Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

Asetus N:o 1080/2006

4. Asetuksen N:o 1080/2006⁴, jossa säädetään EAKR:n tehtävistä, sen toiminta-alasta asetuksen (EY) N:o 1083/2006 3 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen tavoitteiden suhteen ja tukikelpoisuussäännöistä, 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”EAKR osallistuu perustamissopimuksen 160 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 1083/2006 mukaisesti rahoitustuen antamiseen, jolla pyritään lujittamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta vähentämällä keskeisintä alueellista epätasapainoa tukemalla aluetalouden kehittämistä ja rakenteellista mukauttamista, mihin kuuluu myös taantuvien teollisuusalueiden ja kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden uudistaminen, ja tukemalla rajat ylittävää, valtioiden välistä ja alueiden välistä yhteistyötä.

Tällä tavoin EAKR pyrkii toteuttamaan yhteisön ensisijaisia tavoitteita ja erityisesti tarvetta edistää kilpailukykyä ja innovointia, luoda ja säilyttää kestäviä työpaikkoja ja varmistaa kestävä kehitys.”

Asetus N:o 1083/2006

5. Asetuksessa N:o 1083/2006 vahvistettiin Euroopan aluekehitysrahastoa sekä Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa (jäljempänä yhdessä rahastot) koskevat yleiset säännökset ajanjaksolle 2007–2013. Siinä säädetään muu muassa varainhoitoa, seurantaa ja valvontaa koskevista periaatteista ja säännöistä jäsenvaltioiden ja Euroopan komission välisen tehtäväjaon perusteella.

6. Asetuksen N:o 1083/2006 johdanto-osan 22, 28, 60 ja 61 perustelukappaleessa selvitetään seuraavaa:

”(22) Rahastojen toiminnan ja niistä rahoitettavien toimien olisi oltava johdonmukaisia muun yhteisön politiikan kanssa ja yhteisön lainsäädännön mukaisia.

– –

³ Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, EURATOM) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L 312, s. 1).

⁴ Euroopan aluekehitysrahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1783/1999 kumoamisesta 5.7.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1080/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 1).

(28) Perustamissopimuksen 274 artiklan mukaisesti edellytykset, joilla komissio voi jaetun hallinnoinnin yhteydessä toteuttaa Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviään, olisi täsmennettävä ja jäsenvaltioiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyvät tehtävät selkeytettävä. Näiden edellytysten täytyessä komissiolla olisi oltava varmuus siitä, että jäsenvaltiot käyttävät rahastoja laillisesti ja asianmukaisesti sekä varainhoitoasetuksessa tarkoitettua moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen.

– –

(60) Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti olisi menojen tukikelpoisuutta säänneltävä kansallisin säännöin, jollei – – asetuksessa (EY) N:o 1080/2006, – – asetuksessa (EY) N:o 1081/2006^[5] ja – – neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1084/2006^[6] säädetyistä poikkeuksista muuta johdu.

(61) Rahastotoimien tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja kestävän vaikutuksen varmistamiseksi olisi annettava säännökset, joilla taataan yrityksiin tehtävien investointien pitkäaikaisuus ja estetään rahastojen käyttö perusteettoman edun tuottamiseen. On tarpeen varmistaa, että rahastoista tuetut investoinnit voidaan kirjata poistoiksi riittävän pitkällä aikavälillä.”

7. Asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa ”sääntöjenvastaisuudeksi” määritellään (käyttäen sanamuotoa, joka ei juuri poikkea asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdan sanamuodosta) sellainen ”yhteisön oikeuden säännösten tai määräysten rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi”.

8. Tämän asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan toimilla, jotka Euroopan unioni toteuttaa nykyisen SEUT 174 artiklan mukaisesti, pyritään lujittamaan laajentuneen Euroopan unionin taloudellista ja sosiaalista koheesiota yhteisön sopusointuiseen, tasapainoisen ja kestävän kehityksen edistämiseksi. Toimien tarkoituksena on pienentää taloudellisia, sosiaalisia ja alueellisia eroja, joita on syntynyt erityisesti kehityksessä jälkeen jääneissä maissa ja tällaisilla alueilla ja jotka liittyvät taloudellisiin ja sosiaalisiin uudelleenjärjestelyihin, sekä vastata väestön ikääntymisen haasteeseen.⁷

9. Tämän asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan komissio ja jäsenvaltiot varmistavat, että rahastojen tukitoimet ovat Euroopan unionin toimien, politiikkojen ja ensisijaisten tavoitteiden mukaisia. Sen 9 artiklan 5 kohdan mukaan rahastoista rahoitettavien toimien on oltava perussopimuksen määräysten ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisia.

10. Asetuksen N:o 1083/2006 56 artiklassa, jonka otsikkona on ”Menojen tukikelpoisuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Menoihin voidaan myöntää, myös suurhankkeiden osalta, rahastojen rahoitusosuutta, jos ne on tosiasiallisesti maksettu sen päivän, jona toimenpideohjelma esitetään komissiolle, tai 1 päivän tammikuuta 2007, sen mukaan, kumpi on aiempi, ja 31 päivän joulukuuta 2015 välisenä aikana. Toimet eivät saa päättyä ennen tukikelpoisuuden alkamispäivää.

– –

5 Euroopan sosiaalirahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1784/1999 kumoamisesta 5.7.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1081/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 12).

6 Koheesiorahaston perustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1164/94 kumoamisesta 11.7.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1084/2006 (EUVL 2006, L 210, s. 79).

7 Ks. myös johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

3. Menoihin voidaan myöntää rahastojen rahoitusosuutta ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseisen toimenpideohjelman hallintoviranomaisen päättämistä tai sen vastuulla päätetyistä toimista seurantakomitean vahvistamien perusteiden mukaisesti.

--

4. Menojen tukikelpoisuussäännöt säädetään kansallisella tasolla, ottaen huomioon kustakin rahastosta annetussa asetuksessa säädetyt poikkeukset. Niitä sovelletaan kaikkiin toimenpideohjelman osana ilmoitettuihin menoihin.

--”

11. Asetuksen N:o 1083/2006 57 artiklassa, jonka otsikkona on ”Toimien pysyvyys”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion tai hallintoviranomaisen on varmistettava, että toimi, johon liittyy infrastruktuuri- tai tuotannollisia investointeja, saa pitää rahastojen rahoitusosuuden ainoastaan, jos siihen ei kohdistu viiden vuoden kuluessa toimen päättymisestä sellaisia huomattavia muutoksia, jotka johtuvat infrastruktuurin omistussuhteissa tapahtuneista muutoksista tai tuotantotoiminnan lopettamisesta ja jotka vaikuttavat toimen luonteeseen tai täytäntöönpanon edellytyksiin tai hyödyttävät aiheettomasti jotakin yritystä tai julkista yhteisöä.

--”

12. Asetuksen N:o 1083/2006 60 artiklan mukaan:

”Hallintoviranomainen vastaa toimenpideohjelman hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen ja sen tehtävänä on erityisesti:

- a) varmistaa, että rahoitettavat toimet valitaan toimenpideohjelmaan sovellettavien perusteiden mukaisesti ja että toimet ovat koko niiden täytäntöönpanoajan niitä koskevien yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset;
- b) tarkastaa osarahoitettujen tuotteiden ja palvelujen toimituksen ja varmistaa, että toimien osalta tuensaajien ilmoittamat menot ovat todella aiheutuneet ja että ne ovat yhteisön ja kansallisten sääntöjen mukaiset; --”

13. Asetuksen N:o 1083/2006 70 artiklassa, jonka otsikkona on ”Hallinto ja valvonta”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot vastaavat toimenpideohjelmien hallinnosta ja valvonnasta erityisesti seuraavin toimenpitein:

- a) varmistamalla, että toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät perustetaan 58–62 artiklan mukaisesti ja että ne toimivat tehokkaasti,
- b) estämällä, toteamalla ja oikaisemalla väärinkäytökset sekä perimällä takaisin aiheettomasti maksetut määrät ja tarvittaessa perimällä viivästyskorkoa. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava niistä tapauksista komissiolle ja tiedotettava komissiolle hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyjen etenemisestä.

2. Jos tuensaajalle aiheettomasti maksettuja määriä ei saada perittyä takaisin, jäsenvaltio vastaa menetettyjen määrien korvaamisesta Euroopan unionin yleiseen talousarvioon, jos voidaan todeta, että aiheutunut menetys on johtunut jäsenvaltion virheestä tai laiminlyönnistä.

--”

14. Asetuksen N:o 1083/2006 88 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa, että toimia pidetään tätä asetusta sovellettaessa ”päätökseen saatuina, kun niiden mukaiset työt on tosiasiallisesti suoritettu ja joiden osalta tuensaajien kaikki menot ja vastaava julkinen rahoitusosuus on maksettu”.

15. Kyseisen asetuksen 98 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisuuksien tutkimisesta ja tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta silloin, kun havaitaan toimien tai toimenpideohjelmien luonteeseen tai niiden täytäntöönpano- tai valvontaedellytyksiin vaikuttavia merkittäviä muutoksia, sekä tarvittavien rahoitusoikaisujen tekemisestä.⁸ Asetuksen 98 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa tai toimenpideohjelmissa havaittuihin yksittäisiin tai järjestelmällisiin sääntöjenvastaisuuksiin. Nämä oikaisut käsittävät toimenpideohjelman julkisen rahoitusosuuden peruuttamisen kokonaan tai osittain ottaen huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonne ja vakavuus sekä niistä rahastolle aiheutunut taloudellinen tappio.

Asetus N:o 1828/2006

16. Asetuksessa N:o 1828/2006⁹ vahvistetaan asetuksen 1083/2006 ja asetuksen 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevat säännöt muun muassa hallinnointi- ja valvontajärjestelmien ja sääntöjenvastaisuuksien osalta.

17. Asetuksen N:o 1828/2006 13 artiklassa, jonka otsikkona on ”Hallintoviranomainen ja valvojat”, säädetään seuraavaa:

”1. Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 60 artiklan a alakohdan mukaiseen toimien valintaan ja hyväksymiseen liittyvistä syistä hallintoviranomaisen on varmistettava, että tuensaajille tiedotetaan erityisistä edellytyksistä, jotka koskevat osana toimea toimitettavia tuotteita tai suoritettavia palveluja, rahoitussuunnitelmaa, toteuttamiselle asetettua aikarajoitusta sekä säilytettäviä ja välitettäviä taloudellisia ja muita tietoja.

Sen on varmistettava ennen hyväksymispäätöksen tekemistä, että tuensaaja kykenee täyttämään nämä edellytykset.”

18. Asetuksen N:o 1828/2006 jaksoon 4, jonka otsikkona on ”Sääntöjenvastaisuudet”, sisältyvän 27 artiklan määritelmän mukaan ”taloudellisella toimijalla” tarkoitetaan ”kaikkia rahastosta myönnettävän tuen toteuttamiseen osallistuvia luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä tai muita yksiköjä, lukuun ottamatta jäsenvaltioita niiden käyttäessä julkista valtaa”.

19. Asetuksen N:o 1828/2006 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista sääntöjenvastaisuuksista, joista on tehty ensimmäinen hallinnollinen tai oikeudellinen havainto, ja annettava yksityiskohtaiset tiedot muun muassa säännöksestä, jota on rikottu, teosta, jolla sääntöjenvastaisuuteen on syyllistytty, ja tarvittaessa tieto siitä, antaako teko aiheutta epäillä petosta.

⁸ Ks. myös johdanto-osan 65 perustelukappale

⁹ Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 ja Euroopan aluekehitysrahastosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1080/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä 8.12.2006 annettu komission asetus (EY) N:o 1828/2006 (EUVL 2006, L 371, s. 1).

Kansallinen oikeus

20. Ministerineuvoston asetuksen nro 200, joka koskee ensimmäistä vaihetta, jossa valitaan hankehakemukset, jotka liittyvät toimintaohjelman ”Yrittäjyys ja innovaatio” liitteessä 2.1.2.4 mainittuun toimintaan ”Korkean lisäarvon investoinnit”) (Ministru kabineta noteikumu Nr. 200 ”Noteikumi par darbības programmas ’Uzņēmējdarbība un inovācijas’ papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes ’Augstas pievienotās vērtības investīcijas’ projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu”), 16.1. §:n mukaan ”pitkāaikaisille investoinneille voidaan maksaa tukea vain, kunhan tuki käytetään hakemuksessa mainitun hankkeen toteuttamispaikassa ja yksinomaan tuensaajan liiketoimintaa varten”.

21. Saman asetuksen 17.1 §:ssä säädetään, että ”toiminnan yhteydessä voidaan maksaa tukea seuraavista menoista: sellaisten uusien laitteiden (ja laitosten) hankintakustannukset, jotka vaikuttavat suoraan tuotantoprosessiin tai palvelujen suoritukseen hankkeen toteuttamisen alalla – –”.

22. Euroopan unionin rakennerahastojen ja koheesiorahaston käytössä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamista koskevan menettelyn käyttöön ottamisesta, myönnetyn rahoituksen käytöstä tehtävistä päätöksistä ja sääntöjenvastaisesti tehtyjen maksujen takaisinperinnästä annetun ministerineuvoston asetuksen nro 740 (Ministru kabineta noteikumu Nr. 740 ”Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūst neatbilstošos izdevumus”) 2.1 §:ssä säädetään, että ”sääntöjenvastaisuutena pidetään Latvian tasavallan tai unionin oikeuden säännösten tai määräysten rikkomista”.

23. Latvian siviilikoodeksin (Civillikums) 1774 §:ssä säädetään, että ”vahinkoon perustuvaa menetystä ei tarvitse korvata. Jos ennalta arvaamaton este estää henkilöä täyttämästä velvoitetta, katsotaan näin ollen, että hän on sen täyttänyt, ellei hän ole hyväksynyt sopimuksessa ennalta arvaamattomaan esteeseen liittyvää riskiä.”

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys

24. Pääasian kantaja SIA Elme Messer Metalurgs (jäljempänä EMM) teki 7.4.2010 Latvijas Investīciju un attīstības aģentūras (Latvian investointi- ja kehitysvirasto, jäljempänä virasto) kanssa sopimuksen, jolla EMM:lle myönnettiin EAKR:n yhteisrahoitusta hankkeelle, jonka tarkoituksena oli perustaa uusi tuotantoyksikkö eräiden teollisuuskaasujen valmistamiseksi (jäljempänä sopimus). Suunnitelmaan kuului, että tuotantolaitos toimisi myös sopimuksen osapuolena olevan AS Liepājas Metalurģsin (jäljempänä LM) omistaman metallurgisen tehtaan yhteydessä.¹⁰

25. Hankkeen toteuttaminen alkoi heti samana päivänä ja sen oli määrä valmistua 6.12.2012 mennessä. Asianmukaiset laitteet hankittiin ja asennettiin, asiantuntijat palkattiin ja koulutettiin ja tuotantolaitos aloitti toimintansa. EMM käytti tähän tarkoitukseen 12 283 579,00 euroa omia varoja sekä EAKR:n välimaksuina maksamaa yhteisrahoitusta yhteensä 2 212 511,14 euroa.

26. EMM luovutti 3.1.2013 virastolle hankkeesta loppuraportin, jota se täydensi 7.2.2013, ja vaati EAKR:n rahoitustuen 737 488,86 euron suuruisen loppumaksun maksamista sille sopimuksen mukaisesti.

¹⁰ LM:n sopimusvelvoitteet koskivat vain kiinteistön vuokraamista.

27. LM:n maksuvaikeudet alkoivat vuoden 2013 alussa. Koska EMM:n liiketoimintasuunnitelmassaan antamien sitoumusten täyttäminen riippui suoraan LM:n liiketoiminnasta, virasto ilmaisi huolensa siitä, että EMM ei ehkä kykenisi täyttämään sopimusvelvoitteitaan ja noudattamaan näitä sitoumuksia, jotka olivat tuotantomäärän ylläpitäminen keskimäärin vähintään 50,5 miljoonassa m³/vuosi sekä ja liikevaihdon määrän vähintään 20 prosentin keskimääräisen kasvun takaaminen ensimmäisenä ja toisena täytenä vuonna hankkeen päätökseen saattamisesta lukien. Virasto keskeytti tämän vuoksi rahoitustuen maksamisen.

28. LM:n maksukyvyttömyysmenettelyyn asettamisesta ilmoitettiin 12.11.2013.

29. Virasto vaati 28.7.2014 päivätyllä kirjeellään EMM:ää toimittamaan asiakirjat, jotka liittyivät hankkeen toteuttamiseen, ja varoitti, että se saattaisi purkaa sopimuksen.

30. KVV Liepājas Metalurgs osti jossain vaiheessa LM:lle kuuluvan tehtaan. Tämän vuoksi EMM kykeni jatkamaan taloudellista toimintaansa. Se ilmoitti tästä virastolle ja ehdotti mahdollisia liiketoiminnan uudelleenjärjestelyjä.

31. Virasto lähetti 31.3.2016 EMM:lle kirjeen. Se viittasi Liepājas Metalurgsin metallurgisen tehtaan hankalaan tilanteeseen ja ilmoitti EMM:lle purkavansa sopimuksen yksipuolisesti. Virasto perusteli sopimuksen purkamista sillä, että hankkeen toteuttamisen aikana EMM oli rikkonut vakavasti sopimusta eli poikennut huomattavasti liiketoimintasuunnitelmaansa sisältyvistä sitoumuksista.

32. EMM nosti kanteen virastoa vastaan ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa ja vaati, että sopimuksen purkamista koskeva ilmoitus todetaan pätemättömäksi. Se väittää, että purkaessaan sopimuksen yksipuolisesti virasto loukkasi vilpittömän mielen periaatetta, koska EMM ei ollut rikkonut sopimusvelvoitteitaan ja koska oli yleisesti tiedossa, että EMM oli käyttänyt saamansa rahoitustuen hankkeen toteuttamiseen liittyviin tehtäviin.

33. Viraston mukaan ei voida katsoa, että LM:n taloudelliset ongelmat ja taloudellisen toiminnan keskeytyminen olisi Latvian siviilikoodeksin 1774 §:ssä tarkoitettu ennalta arvaamaton este. Pääasian oikeudenkäynnissä esillä olevaa tilannetta olisi sitä vastoin pidettävä asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa ja Ministerineuvoston asetuksen nro 740 2.1 §:ssä tarkoitettuna ”sääntöjenvastaisuutena”. Tämän vuoksi virastolla oli oikeus periä takaisin jo myönnetty tuki ministerineuvoston asetuksessa nro 740 säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

34. Virasto nosti tämän vuoksi EMM:ää vastaan vastakanteen, jolla se pyrkii perimään EMM:lle jo maksetun rahoitustuen eli 2 212 511,14 euroa takaisin kokonaisuudessaan sekä 18.4.2016–14.2.2017 välisenä aikana kertyneet viivästyskorot yhteensä 670 390,53 euroa.

35. EMM väittää, että asetusta N:o 1083/2006, jonka mukaan sääntöjenvastaisuus on ”[unionin] oikeuden säännösten tai määräysten rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä”, ei voida soveltaa nyt esillä olevassa asiassa. Tilanne, jossa EMM ei kyennyt käyttämään tuotantolaitosta osana taloudellista toimintaansa, ei syntynyt EMM:n vastuulla olevan teon tai laiminlyönnin seurauksena, vaan sen vuoksi, että Liepājas Metalurgsin tehdas oli lopettanut toimintansa.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasian oikeudenkäynnin lopputulos riippuu suurelta osin siitä, onko asiassa tapahtunut asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu ”sääntöjenvastaisuus” vai ei. Sen näkemyksen mukaan virastolla on oikeus kieltäytyä rahoituksen jatkamisesta ja periä takaisin jo myönnetty rahoitus ainoastaan, jos tällainen sääntöjenvastaisuus on osoitettu.

37. Tässä tilanteessa Rēzeknes tiesa on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko neuvoston asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohtaa tulkittava siten, että tilannetta, jossa rahoituksen saaja ei kykene saavuttamaan suunniteltua liikevaihdon tasoa sovitun ajanjakson aikana sen vuoksi, että sen ainoa liikekumppani on lopettanut tämän ajanjakson aikana toimintansa tai tullut maksukyvyttömäksi, on pidettävä taloudellisen toimijan (rahoituksen vastaanottaja) tekona tai laiminlyöntinä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle?”

38. EMM, virasto, Viron ja Latvian hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Nämä osapuolet ja Tšekin hallitus olivat edustettuina 11.12.2019 pidetyssä istunnossa, jossa ne esittivät suullisia huomautuksia ja vastasivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin.

Tutkittavaksi ottaminen

39. Sekä komissio että Viron hallitus katsovat, että tietyt pääasian oikeudenkäyntiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ilmene ennakkoratkaisupyyntöstä selkeästi. Tämän vuoksi on pohdittava, onko ennakkoratkaisupyyntö otettava tutkittavaksi.

40. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa yhteistyössä kansallisen tuomioistuimen on noudatettava tunnollisesti ennakkoratkaisupyyntön sisältöä koskevia vaatimuksia, jotka on mainittu nimenomaisesti unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa, jotta unionin tuomioistuin voi antaa vastauksia, joista on kansalliselle tuomioistuimelle hyötyä, ja jotta jäsenvaltioiden hallituksilla ja muilla osapuolilla, joita asia koskee, on mahdollisuus esittää huomautuksensa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti.¹¹ Koska unionin tuomioistuimessa käytävä menettely perustuu ennakkoratkaisupyyntöön, on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin selittää ennakkoratkaisupyyntönsä muun muassa pääasiaa koskevat tosiseikat ja oikeudelliset seikat.¹²

41. Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välillä ennakkoratkaisumenettelyssä vallitsevan yhteistyön hengen mukaan tiettyjen toteamusten, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitäisi ensin esittää, puuttumisesta ei tosin välttämättä seuraa, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, jos unionin tuomioistuin katsoo kyseisistä puutteista huolimatta asiakirja-aineistosta ilmenevien seikkojen perusteella, että se voi antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.¹³

42. On totta, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvät tiedot eivät ole kaikilta osin tyhjentävät etenkin EMM:n sopimusvelvoitteiden täsmällisen sisällön ja luonteen osalta. Katson tästä huolimatta, että ennakkoratkaisupyyntöön sisältyy riittävästi tietoa tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista, jotta unionin tuomioistuin voi antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle vastauksen, josta sille on hyötyä siinä vireillä olevan riita-asian ratkaisemiseksi. Erityisesti on todettava, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy selvästi ilmi, että pääasian oikeusriidan ratkaisu riippuu todellakin siitä, onko ”sääntöjenvastaisuus” tapahtunut vai ei. Tulkinnan antaminen tästä asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetusta käsitteestä on siten olennaista, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kykenee ratkaisemaan siinä vireillä olevan riita-asian.

¹¹ Tuomio 27.10.2016, Audace ym. (C-114/15, EU:C:2016:813, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹² Ks. vastaavasti määräys 8.9.2016, Google Ireland and Google Italy (C-322/15, EU:C:2016:672, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹³ Määräys 8.9.2016, Google Ireland and Google Italy (C-322/15, EU:C:2016:672, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Asian tarkastelu

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa esittämällä kysymyksellä saada perimmiltään selville, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tilanne – jossa EAKR:n rahoitustuen saaja ei kykene saavuttamaan eräitä asianomaisen toimen tavoitteita, koska sen ainoa liikekumppani tai asiakas on lopettanut liiketoimintansa tai tullut maksukyvyttömäksi – asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus.

44. Tässä säännöksessä määritelty sääntöjenvastaisuus sisältää kolme edellytystä. Kyseessä on oltava (i) unionin oikeuden säännösten tai määräysten rikkominen, (ii) joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja (iii) jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi.

45. Asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetun sääntöjenvastaisuuden osoittamiseksi on siksi tarpeen ratkaista, onko jokainen näistä kolmesta (kumulatiivisesta) edellytyksestä täyttynyt.

Unionin oikeuden säännösten tai määräysten rikkominen

46. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”[unionin] oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomisen” on katsottava kattavan paitsi unionin oikeuden rikkomiset myös rahastojen tukemiin toimiin sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten rikkomiset.¹⁴

47. Asetuksen N:o 1083/2006 normatiivinen kehys ja päämäärät vahvistavat tällaisen tulkinnan. Erityisesti on todettava, että asetuksen N:o 1083/2006 60 artiklan a alakohdassa veloitetaan hallintoviranomaiset varmistamaan, että rahoitettaviksi valitut toimet ovat koko niiden täytäntöönpanoajan niitä koskevien unionin ja *kansallisten* sääntöjen mukaiset (kursiivi tässä). Jos sellaisten kansallisten säännösten ja määräysten rikkomiset, joilla omalta osaltaan varmistetaan, että unionin varoilla rahoitettujen toimien hallinnointia koskevaa unionin lainsäädäntöä sovelletaan asianmukaisesti, eivät voi merkitä asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua ”sääntöjenvastaisuutta”, tällä vaarannettaisiin unionin lainsäädäntöelinten tällä alalla tavoitteleman keskeisen päämäärän saavuttaminen eli sen varmistaminen, että unionin varoja käytetään asianmukaisesti ja tehokkaasti, jotta Euroopan unionin taloudellisia etuja voidaan suojata.¹⁵

48. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, onko nyt esillä olevassa asiassa rikottu EAKR:n rahoituksen käyttöä koskevaa unionin oikeutta tai sitä koskevia kansallisia sääntöjä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on erityisesti ratkaista, onko EMM rikkonut sopimusta ja kansallisen oikeuden eri säännöksiä ja määräyksiä, – kuten virasto kirjallisissa huomautuksissaan väittää¹⁶ – koska se ei ole harjoittanut kyseisen toimen yhteydessä hankituilla laitteilla taloudellista toimintaa ja koska se ei ole saavuttanut tämän toimen tavoitteita.

¹⁴ Tuomio 26.5.2016, Județul Neamț (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, 43 kohta) ja julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus (EU:C:2016:7, 73 ja 74 kohta).

¹⁵ Ks. tuomio 26.5.2016, Județul Neamț (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, 38–43 kohta). Asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohtaan sisältyvässä ”sääntöjenvastaisuuden” määritelmässä viitataan nyt nimenomaisesti mihin tahansa unionin oikeuden tai *sen soveltamiseen liittyvän kansallisen lainsäädännön* rikkomiseen (kursivointi tässä).

¹⁶ Virasto lainaa tässä yhteydessä muun muassa Euroopan unionin rakennerahastojen ja koheesiorahaston rahoituksen hallinnoinnista annetun Latvian lain (Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums) 15 §:n 2 momentin 1 kohtaa, jonka mukaan tuensaajan on varmistettava, että unionin rahoitusta saanut hanke toteutetaan siviilioikeudellisen sopimuksen ehtojen mukaisesti. Viraston mukaan EMM on rikkonut automaattisesti tätä kansallista säännöstä, koska se ei ole noudattanut sopimusehtoja.

49. Tämän osalta on muistutettava, että unionin säännöstyössä käyttöön otettu tukijärjestelmä perustuu erityisesti siihen, että tuensaja täyttää tietyt velvoitteet, joiden perusteella tuensaja saa oikeuden säädettyyn taloudelliseen tukeen. Jos tuensaja ei täytä kaikkia velvoitteita, jotka tuen myöntämiselle oli asetettu, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen ja saavutettujen oikeuksien periaatteeseen saadakseen alun perin myönnetyn tuen kokonaismäärän loppuosaa koskevan maksun.¹⁷

50. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, olivatko sopimusehdot, joita EMM:n välitetään rikkoneen, i) varsinaisia sopimusehtoja eikä tavoitteenomaisia toteamuksia ii) ja (jos näin on) olennaisia sopimusehtoja sen, että unionin varoja käytetään asianmukaisesti ja tehokkaasti Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, varmistamisen näkökulmasta. Sääntöjenvastaisuudesta voisi olla kyse vain, jos molemmat ehdot täyttyvät.¹⁸

51. Kansallisen tuomioistuimen on varmistettava myös, onko virasto tiedottanut tuensajalle riittävästi velvollisuuksista, jotka sille kyseisen toimen osalta kuuluvat. Asetuksen N:o 1828/2006 13 artiklan 1 kohdan mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava, että tuensajille tiedotetaan muun muassa erityisistä edellytyksistä, jotka koskevat osana toimea toimitettavia tuotteita tai suoritettavia palveluja ja toteuttamiselle asetettua aikarajoitusta. Jos rahastosta myönnettävän rahoitustuen saaja ei voi yksiselitteisesti saada tietää oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin, oikeusvarmuuden periaate on esteenä sille, että näihin velvollisuuksiin vedotaan tuensajaa vastaan, edellyttäen, että kyetään osoittamaan tuensajan toimineen vilpittömässä mielessä.¹⁹

52. Virasto väittää edelleen EMM:n rikkoneen asetuksen N:o 1083/2006 57 artikla 1 kohdan mukaista toimien pysyvyyttä koskevaa vaatimusta ja samalla sekä unionin lainsäädäntöä että kansallista lainsäädäntöä. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella minusta ei vaikuta siltä, että kyseiseen säännökseen voitaisiin tässä asiassa vedota.

53. Kuten asetuksen N:o 1083/2006 johdanto-osan 61 perustelukappaleesta ilmenee, asetuksen 57 artiklan 1 kohdassa säädetty toimien pysyvyyttä koskeva vaatimus on tarkoitettu varmistamaan, että rahastosta tehtävillä investoinneilla on pitkäaikaiset vaikutukset kyseisillä alueilla ja että niitä ei käytetä perusteettoman edun tuottamiseen.

54. Asetuksen N:o 1083/2006 57 artiklan 1 kohdassa säädetään siten, että jäsenvaltion tai hallintoviranomaisen on varmistettava, että toimet, joihin liittyy infrastruktuuriin tai tuotantoon kohdistuvia investointeja, saavat rahaston rahoitusosuutta ainoastaan, jos kyseisiin toimiin ei kohdistu viiden vuoden kuluessa toimien päättymisestä huomattavia kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset täyttäviä muutoksia. Tämän vuoksi 57 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun toimi on ”saatettu päätökseen” oikeudellisesti.

55. Asetuksen N:o 1083/2006 88 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asetusta sovellettaessa toimia pidetään päätökseen saatuna, ”kun niiden mukaiset työt on tosiasiallisesti suoritettu ja kun tuensajien kaikki menot ja vastaava julkinen rahoitusosuus on niiden osalta maksettu”.

56. Toimea ei siis pidetä asetusta N:o 1083/2006 sovellettaessa ”pätökseen saatettuna”, jos toimen päätökseen saattaminen edellyttää vielä lisätyötä tai jos tuensajalle on vielä suoritettava maksuja.²⁰

17 Tuomio 13.3.2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym. (C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, 56 kohta).

18 Siten ehdon, jonka mukaan rakennuksen kaikki vastaanottotilat on maalattava valkoisiksi, rikkomisen maalaamalla ne sen sijaan magnolian värisiksi ei välttämättä täyttäisi ensin mainittua ehtoa eikä varmuudella jälkimmäistä ehtoa.

19 Ks. tältä osin tuomio 21.6.2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, 24–26 ja 29–31 kohta).

20 Ks. myös komission 21.4.2010 antamat ohjeet (asetuksen EY N:o 1083/2006 88 artiklan mukaisesti) osittaisesta päätökseen saattamisesta (COCOF 08/0043/03), s. 3.

57. Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan totesi, ennakkoratkaisupyyntöä ei ilmene selvästi, onko EMM tosiasiaassa toteuttanut kyseisen toimen mukaiset toimenpiteet. Tämän osoittaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, eikä itse arvioi asiaa suuntaan tai toiseen. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin selvästi, että julkista rahoitusosuutta ei ole maksettu kokonaisuudessaan. Kuten virasto kirjallisissa huomautuksissaan totesi, se *ei* suorittanut EMM:lle sopimuksen mukaista loppuosaa koskevaa maksua, joka oli suuruudeltaan 737 488,86 euroa.

58. Siitä, että julkista rahoitusosuutta ei maksettu kokonaisuudessaan, seuraa, että toimea ei ole saatettu päätökseen asetuksen N:o 1083/2006 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän asetuksen 57 artiklan 1 kohtaa ei siten voida soveltaa, koska siinä vahvistettua toimien pysyvyyttä koskevaa vaatimusta sovelletaan ”viiden vuoden kuluessa toimen päättymisestä”.²¹

59. Lisäisin vielä, että tällaisen vaatimuksen asettaminen tuensaajalle, joka ei ole saanut koko sitä julkista rahoitusosuutta, joka vastaa sen kyseisen toimen osalta suorittamia tukikelpoisia menoja, olisi paitsi vastoin sovellettavien säädösten sanamuotoa, myös näyttäisi mielestäni kohtuuttomalta. Jos tuensaaja ei saa tätä rahoitustukea kokonaisuudessaan, se ei välttämättä kykene varmistamaan toimen pysyvyyttä.

Taloudellisen toimijan teko tai laiminlyönti

60. Toinen asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa asetettuun ”sääntöjenvastaisuuden” määritelmään liittyvä kumulatiivinen edellytys on se, että rikkominen johtuu ”taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä”.²²

61. Onko tilanteessa, jossa rahaston tuen saaja rikkoo unionin lainsäädännön säännöksiä tai määräyksiä tai kansallisen lainsäädännön asianomaisia säännöksiä, sen vuoksi, että sen ainoa liikekumppani tai asiakas lopettaa liiketoimintansa tai tulee maksukyvyttömäksi, kyse tämän ”taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä”?

62. Toisin kuin EMM kirjallisissa kommentaissaan väittää, asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu ”teon tai laiminlyönnin” käsite ei kata ainoastaan tahallisia petoksia. Alan lainsäädännössä tehdään selkeä ero niiden *sääntöjenvastaisuuksien*, joista seuraa vain perusteettomasti saadun edun takaisin perimistä merkitsevä hallinnollinen toimenpide, laajan ryhmän välillä ja *tahallisten tai huolimattomuudesta johtuvien sääntöjenvastaisuuksien*, joista voi seurata hallinnollisia seuraamuksia tai jotka voivat johtaa rikosoikeudelliseen menettelyyn – jos kyse on petoksista –, suppeamman alaluokan välillä.²³ Kuten virasto huomautti perustellusti istunnossa, asetuksen N:o 1828/2006 28 artiklan mukainen ilmoittamisvelvollisuus edellyttää, että

²¹ Toimen pysyvyyttä koskevan vaatimuksen ja julkisen rahoitusosuuden maksua koskevan vaatimuksen välistä yhteyttä on selvennetty entisestään asetuksessa N:o 1303/2013, jonka 71 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimien pysyvyyttä koskevaa vaatimusta sovelletaan ”viiden vuoden kuluessa loppumaksun suorittamisesta tuensaajalle” (kursivointi tässä).

²² Tässä säännöksessä tarkoitettua ”taloudellisen toimijan” käsitettä ei määritellä asetuksessa N:o 1083/2006. Asetuksen N:o 1828/2006, jossa säädetään asetuksen N:o 1083/2006 täytäntöönpanoa koskevista säännöistä, 27 artiklassa ”taloudellinen toimija” määritellään siten, että sillä tarkoitetaan ”kaikkia rahastosta myönnettävän tuen toteuttamiseen osallistuvia luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä tai muita yksiköjä, lukuun ottamatta jäsenvaltioita niiden käyttäessä julkista valtaa”.

²³ Ks. asetuksen N:o 2988/95 4 ja 5 artikla, joissa säädetään väärinkäytöksistä yleensä ja tahallisista tai huolimattomuudesta johtuvista väärinkäytöksistä. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Județul Neamț seuraavaa: ”Koska asetukset N:o 2988/95 ja N:o 1083/2006 kuuluvat samaan järjestelyyn, jolla taataan unionin moitteeton varainhoito ja unionin taloudellisten etujen suojaaminen, asetuksen N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”väärinkäytös” ja asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”sääntöjenvastaisuus” on tulkittava keskenään yhtenäisellä tavalla” (tuomio 26.5.2016, Județul Neamț, C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, 34 kohta).

asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa täsmällisesti komissiolle, liittykö tiettyyn sääntöjenvastaisuuteen petosepäily.²⁴ Tämä ei olisi tarpeen, jos petos olisi sääntöjenvastaisuuden olennainen osatekijä. Näin ollen sääntöjenvastaisuus voidaan osoittaa, vaikka kyseessä olevaan tekoon tai laiminlyöntiin ei liittyisi mitään petollista tarkoitusta.²⁵

63. Kun lainsäätaja sisällytti sääntöjenvastaisuuden käsitteen määritelmään sanat ”joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä”, se asetti kuitenkin ehdon, jonka mukaan kyseessä olevan sääntöjenvastaisuuden on johduttava *toimijan itsensä* teosta tai laiminlyönnistä. Toisin sanoen rikkomisen ja toimijan vastuulle kuuluvan teon tai laiminlyönnin välillä on oltava riittävä syy-seuraus-suhde.²⁶ Unionin tuomioistuimien katsoi siten tuomiossa Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, että tilanne, jossa viejälle oli maksettu vientitukea virheellisesti kansallisten viranomaisten tekemän virheen johdosta, ei merkitse asetuksessa N:o 2988/95 tarkoitettua ”väärinkäytöstä”, koska virheellisesti liikaa maksettu tuki ei johtunut kyseisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä.²⁷

64. En katso, että rikkomisen voidaan katsoa johtuvan toimijan vastuulle kuuluvasta teosta tai laiminlyönnistä silloin, kun rikkomisen perimmäinen syy on ulkoisissa olosuhteissa, joihin toimija ei voi vaikuttaa, kuten sen ainoan liikekumppanin maksukyvyttömyydessä. Tilanne on toinen vain silloin, kun rikkomisen voidaan näistä ulkoisista olosuhteista huolimatta perustellusti katsoa johtuvan toimijan käytöksestä siksi, että toimija ei esimerkiksi ole noudattanut asianmukaista huolellisuutta kyetäkseen välttämään näistä olosuhteista aiheutuvat seuraukset. Tämänkaltaisessa tilanteessa rikkominen on tosiasiaa seurausta toimijan käytöksestä (hänen teostaan tai laiminlyönnistään) eikä ulkoisista olosuhteista sellaisinaan.

65. Tämä tulkinta on yhteensopiva rahastojen ja erityisesti EAKR:n yleisen tavoitteen kanssa. Asetuksen N:o 1083/2006 3 artiklassa tämän tavoitteen todetaan olevan sellaisten taloudellisten, sosiaalisten ja alueellisten erojen pienentäminen, joita on syntynyt erityisesti kehityksessä jälkeen jääneissä maissa, muun muassa edistämällä kasvua ja työllisyyttä näissä maissa ja näillä alueilla. Yksi tapa toteuttaa tätä tavoitetta on edistää yrittäjyyttä ja innovaatioita näillä alueilla. Toimenpideohjelma, josta tuki nyt esillä olevalle toimelle myönnettiin, olikin nimeltään ”Yrittäjyys ja innovaatiot”.

66. Olisi kasvun ja työllisyyden edistämisen tavoitteen ja erityisesti yrittäjyyden ja innovaatioiden tukemisen vastaista, jos asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdan mukaisen ”teon tai laiminlyönnin” käsitteen tulkittaisiin kattavan sen, että rahastosta myönnettävän tuen saaja ei sellaisten ulkoisten olosuhteiden seurauksena, joihin tuensaaja ei voi vaikuttaa, ja asianmukaisen huolellisuuden noudattamisesta huolimatta kykene saavuttamaan kaikkia toimen tavoitteita. Yrittäjät saattaisivat siten ymmärrettävästi tulla haluttomiksi hakemaan rahoitustukea rahastoista, jos ne voisivat joutua maksamaan takaisin kaiken saadun rahoitustuen siinä tapauksessa, että ulkoisten olosuhteiden, joihin he eivät voi vaikuttaa, vuoksi he eivät kykene saavuttamaan asetettuja tavoitteita, vaikka ne olisivat noudattaneet asianmukaista huolellisuutta. Tällaisella tulkinnalla ”teosta tai laiminlyönnistä” voisi siten olla hyötyvä vaikutus kasvuun ja työllisyyteen kyseisissä maissa ja kyseisillä alueilla.

24 ”Petosepäily” on määritelty asetuksen N:o 1828/2006 27 artiklassa siten, että sillä tarkoitetaan ”sääntöjenvastaisuutta, jonka vuoksi kansallisella tasolla aloitetaan hallinnollinen menettely ja/tai oikeudenkäynti sen selvittämiseksi, onko sääntöjenvastaisuus tahallinen ja, erityisesti, onko se Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella laaditun Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu petos”.

25 Ks. Justyna Łacny, Lech Paprzycki ja Eleonora Zielińska, ”The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases”, *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis*, Hart Publishing, 2013, s. 805–807.

26 Asetuksen N:o 1083/2006 englannin-, ranskan-, saksan-, italian- ja espanjankielisissä versioissa käytetään ilmauksia ’resulting from’, ’résultat de’, ’als Folge’, ’derivante da’, ja ’correspondiente a’, jotka kaikki vahvistavat sen, että rikkomisen ja kyseessä olevan teon tai laiminlyönnin välillä on oltava syy-seuraus-suhde.

27 Tuomio 15.1.2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank (C-281/07, EU:C:2009:6, 20 ja 21 kohta). Tässä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa tarkastelin sitä, olisiko viejä kuitenkin syyllistynyt sääntöjenvastaisuuteen laiminlyönnillä, koska se ei ollut tarkistanut maksetun summan määrää eikä ilmoittanut virheestä kansallisille viranomaisille (Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2008:522, 35 ja 36 kohta). Sen, ettei sääntöjenvastaisuutta katsottu tapahtuneen, seurauksena oli, että sääntöjenvastaisuuteen sovellettavaa neljän vuoden vanhentumisaikaa ei sovellettu niin, että toimijaa olisi suojeltu virheellisen maksetun vientituen myöhemmältä takaisin perimiseltä.

67. Alueellisen kasvun ja työllisyyden edistämisen tavoitteen on kuitenkin oltava tasapainossa sen varmistamista, että EU:n varoja käytetään asianmukaisesti ja tehokkaasti, koskevan tavoitteen kanssa Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Jälkimmäinen tavoite vaarantuisi, jos toimija voisi perustella omista laiminlyönneistään tai toimettomuudestaan tosiasiasa johtuvia rikkomisia ulkoisilla olosuhteilla.

68. Rikkomisen, joka aiheutuu ulkoisista olosuhteista, joihin asianomainen toimija ei voi vaikuttaa, voidaan kuitenkin katsoa perustellusti johtuvan kyseisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä, koska toimija on huolimattomuudessaan sallinut tällaisen tilanteen syntyvän tai koska toimija ei ole toteuttanut asianmukaisia ja kohtuullisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Asia on näin erityisesti silloin, kun toimija on laiminlyönyt asianmukaisen huolellisuuden noudattamisen, koska se ei ole ennakoitunut tilannetta eikä toteuttanut toimenpiteitä lieventääkseen sen seurauksia tai koska se ei tilanteen syntymisen jälkeen ole toteuttanut asianmukaisia ja kohtuullisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi ja kyseistä tointa koskevien velvollisuuksiensa täyttämiseksi.

69. Hyödyllistä analogiaa voidaan hakea ehkä tilanteesta, jossa lentoyhtiöiden ei asetuksen (EY) N:o No 261/2004²⁸ mukaan tarvitse noudattaa velvollisuutta maksaa korvausta silloin, kun lennon peruuttaminen johtuu poikkeuksellisista olosuhteista, joita ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuulliset toimenpiteet olisi toteutettu. Unionin tuomioistuimien katsoi tuomiossa Wallentin-Hermann perimmiltään, että jotta vastuusta voidaan vapautua, on osoitettava, että kyseisiä poikkeuksellisia olosuhteita ei olisi voitu välttää toteuttamalla ”tilanteeseen soveltuvat toimenpiteet, toisin sanoen sellaiset, jotka poikkeuksellisten olosuhteiden ilmetessä olivat erityisesti asianomaisen lentoliikenteen harjoittajan kannalta teknisesti ja taloudellisesti siedettävissä olevien edellytysten mukaisia”.²⁹ Kun rahastosta myönnettävän tuen saaja joutuu kohtaamaan ulkoiset olosuhteet, joihin se ei voi vaikuttaa ja jotka uhkaavat sen kykyä täyttää velvollisuutensa kyseisen toimen osalta, tuensaajan on nähdäkseni toteutettava vastaavasti kaikki tilanteeseen soveltuvat kohtuulliset toimenpiteet näiden olosuhteiden syntyessä täyttääkseen velvollisuutensa ja välttääkseen rikkomisen. Jos se ei toimisi näin, se syyllistyisi laiminlyöntiin ja asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettu sääntöjenvastaisuus olisi osoitettu.

70. Virasto väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että se, että EMM ei saavuttanut kyseessä olevan hankkeen tavoitteita, ei johtunut LM:n maksukyvyttömyydestä vaan oli seurausta EMM:n tahallisuudesta ja sitä seuranneesta laiminlyönnistä. Se toteaa ensinnäkin EMM:n tehneen vapaaehtoisen valinnan perustaessaan liiketoimintamallinsa tuotteiden valmistamiseen yhdessä ainoassa yhden ainoan asiakkaan (LM) tarpeisiin mukautetussa formaatissa arvioimatta taloudellisia riskejä, jotka mahdollisesti aiheutuvat siitä, että asiakas joutuu taloudellisiin vaikeuksiin. Virasto väittää edelleen, että EMM oli johtanut sitä harhaan toteamalla, että se kykenisi uuden tuotantoyksikön hankkimisen myötä jatkossa tuottamaan nestekaasutuotteita ja myymään tuotantoaan myös toiselle asiakkaalle, jos kysyntä LM:n taholta vähenisi. Virasto katsoo toiseksi, että EMM laiminlöi liiketoimintansa uudelleenjärjestelyt, toimintasuunnitelman laatimisen ja myynnin käynnistämisen toiselle asiakkaalle, vaikka virasto oli tätä toistuvasti vaatinut.

71. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia nämä väitteet yksityiskohtaisesti ja vahvistaa, voidaanko pääasiassa esillä olevien rikkomusten katsoa johtuvan loppujen lopuksi EMM:n teosta tai laiminlyönnistä. Kansallisen tuomioistuimen on erityisesti ratkaistava, onko EMM jättänyt noudattamatta asianmukaista huolellisuutta, koska se päätti pitäytyä LM:ssä ainoana asiakkaanaan tai koska se ei ennakoitunut LM:n maksukyvyttömyyttä tai koska LM:n taloudellisten ongelmien ilmentymisen jälkeen se ei toteuttanut kaikkia tilanteeseen soveltuvia kohtuullisia toimenpiteitä voidakseen täyttää velvollisuutensa ja välttää rikkomisen.

²⁸ Matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta 11.2.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 46, s. 1).

²⁹ Tuomio 22.12.2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, 26, 27 ja 40 kohta).

72. Nähdäkseni lähtökohtana ei voida pitää sitä, että EMM olisi jättänyt väistämättä noudattamatta huolellisuutta siksi, että se perusti liiketoimintamallinsa kaasutuotteiden toimittamiseen ainoalle asiakkaalleen LM:lle, ja että väitettyjen rikkomisten voitaisiin katsoa johtuvan tästä valinnasta. Siihen, että pitäydytään vain yhdessä ainoassa asiakkaassa, liittyy kiistämättä tiettyjä taloudellisia riskejä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä osoita huolimattomuutta etenkin sellaisilla toimialoilla, joilla potentiaalisten asiakkaiden määrä on rajallinen tai joilla tuotanto- ja toimitustavat edellyttävät vahvaa yhteyttä yhteen ainoaan asiakkaaseen. Istunnossa EMM selvitti, että sen LM:lle toimittamien kaltaisia kaasutuotteita ei voida varastoida tai kuljettaa. Tämän vuoksi tuotantolaitokset sijoitetaan yleensä suurten asiakkaiden läheisyyteen. Kuten ennakkoratkaisupyyntöstä lisäksi ilmenee, Latvian hallitus antoi LM:lle vuonna 2008 takauksen lainalle, jonka määrä oli noin 160 000 000 euroa Latvian valtiovarainministeriön tehtyä sen tilanteesta perusteellisen arvioinnin. Tätä taustaa vasten ei nähdäkseni ole ilmeistä – vaikka asian tarkistaminen kuuluuikin kansalliselle tuomioistuimelle – että EMM olisi jättänyt noudattamatta asianmukaista huolellisuutta, kun se pitäytyi yhdessä ainoassa asiakkaassa LM:ssä, tai että se olisi kyennyt sopimusta tehtäessä kohtuudella ennakoimaan, että LM:n taloudellinen tilanne tulisi huononemaan siinä määrin, että siitä tulisi maksukyvytön.

73. Muistutan myös, että asetuksen N:o 1828/2006 13 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että hallintoviranomainen varmistaa ennen hyväksymispäätöksen tekemistä, että tuensaaja kykenee täyttämään erityiset edellytykset, jotka koskevat muun muassa osana toimea toimitettavia tuotteita tai suoritettavia palveluja ja toteuttamiselle asetettua aikarajoitusta. Nähdäkseni sen, että EMM:n liiketoimintamalli suuressa määrin perustui kaasutuotteiden toimittamiseen yhdessä ainoassa formaatissa yhdelle ainoalle asiakkaalle, on täytynyt käydä sen virastolle toimittamasta ehdotuksesta ilmi selkeästi. Erityisesti ennakkoratkaisupyyntön perusteella on selvää, että suunnitellun tuotantolaitoksen oli tarkoitus toimia osana Liepājas Metalurgsin metallurgisen tehtaan toimintaa ja että se toimittaisi tehtaan toiminnassa tarvittavaa kaasua. Tämän vuoksi en ymmärrä, miten virastolle olisi toimen hyväksymisen yhteydessä voinut jäädä epäselväksi se, että EMM:n toimen menestys oli olennaisesti sidoksissa Liepājas Metalurgsin tehtaan toiminnan jatkumiseen. Viraston on ehdotetun toimenpiteen hyväksyessään täytynyt siten olla varmistunut siitä, että EMM kykeni tätä liiketoimintamallia käyttämällä täyttämään toimen tavoitteet.

74. Virasto ei voi myöhemmin väittää EMM:n jättäneen arvioimatta kyseisen liiketoimintamallin kaupallisia riskejä, antamatta samalla ymmärtää, että se toimi itse huolimattomasti hyväksyessään toimen.

75. Tässä yhteydessä sillä viraston väitteellä ei ole merkitystä, jonka mukaan EMM muutti alkuperäistä ehdotustaan selventääkseen, että se ei hankittavilla välineillä kykenisi tuottamaan enää nestekaasua. Koska virasto hyväksyi muutetun ehdotuksen, sen on täytynyt varmistua siitä, että nämäkin muutokset huomioon ottaen EMM kykenisi edelleen täyttämään toimen tavoitteet.

76. Käsittelen seuraavaksi viraston väitettä, jonka mukaan väitettyjen rikkomisten voidaan katsoa johtuvan EMM:n laiminlyönnistä, koska se ei tiedon LM:n taloudellisista vaikeuksista saatuaan toteuttanut vaadittavia toimenpiteitä varmistaa, että se kykenisi edelleen saavuttamaan toimen tavoitteet.

77. Tilanteessa, jossa toimijan ainoa liikekumppani tai asiakas tulee maksukyvyttömäksi tai jossa liikekumppanin tai asiakkaan maksukyvyttömyys on kohtuudella ennakoitavissa, siinä, että toimija ei toteuta kaikkia asianmukaisia ja kohtuullisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi ja rikkomisen välttämiseksi, olisi tosiaan kyse asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettusta ”laiminlyönnistä”. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on lopulta määrittää, oliko käsiteltävässä asiassa asianmukaisia ja kohtuullisia toimenpiteitä, jotka EMM olisi voinut toteuttaa tilanteen korjaamiseksi.

78. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevan asiakirja-aineiston perusteella minusta ei vaikuta ilmeiseltä, että toimenpiteet, jotka EMM:n olisi viraston mukaan pitänyt toteuttaa – eli sen liiketoiminnan järjestäminen uudelleen muille asiakkaille myytävän nestekaasun tuottamiseksi – olisivat olleet asianmukaisia ja kohtuullisia toimenpiteitä, joiden avulla EMM olisi kyennyt täyttämään toimen tavoitteet. EMM:n tuotantolaitos oli Liepājas Metalurgsin tehtaan vieressä ja osa siitä. EMM on esittänyt ilman, että virasto olisi kiistänyt, että sen tuotantolaitos liittyy viimeksi mainittuun kiinteällä putkistoverkostolla. Jos EMM olisi saattanut kohtuudella odottaa kyseisen tehtaan jatkavan toimintaansa, ei ole selvää, että sen liiketoiminnan radikaalin ja kalliin uudelleenjärjestelyn aloittaminen olisi ollut joko kohtuullista tai asianmukaista.

79. Edellä esitetyn perusteella katsoin, että tilanne, jossa EAKR:n rahoitustuen saaja ei kykene saavuttamaan suunniteltua liikevaihdon tasoa sovitun ajanjakson aikana sen vuoksi, että tämän ajanjakson aikana sen ainoa liikekumppani on lopettanut toimintansa tai tullut maksukyvyttömäksi, ei merkitse asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitettua taloudellisen toimijan tekoa tai laiminlyöntiä, jos

- tuensaaja ei kyennyt kohtuudella ennakoimaan tätä tilannetta ajankohtana, jona sopimus, jolla rahoitus myönnettiin, tehtiin
- tuensaaja ei toiminut huolimattomasti salliessaan tilanteen syntymisen ja
- tuensaaja ei olisi voinut korjata tilannetta ja täyttää tukeen liittyvät velvollisuutensa, vaikka se olisi toteuttanut kaikki kohtuulliset ja asianmukaiset toimenpiteet.

Vahinko tai potentiaalinen vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle

80. Asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetun sääntöjenvastaisuuden kolmas edellytys on se, että kyseisen rikkomisen on oltava sen kaltainen, että sen ”tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle siihen kohdistuvan perusteettoman menon vuoksi”.

81. Tältä osin ei vaadita, että osoitetaan täsmällisen taloudellisen vaikutuksen olemassaolo; rikkomisen on ainoastaan oltava sellainen, että sillä sellaisenaan voi olla vaikutusta talousarvioon.³⁰

82. Kuten aiemmin totesin, epäilen sitä, että pääasiassa kyseessä olevien rikkomisten voitaisiin katsoa johtuvan EMM:n teosta tai laiminlyönnistä. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin katsoisi, että kyseessä olevat rikkomiset ovat tulleet osoitetuiksi ja että niiden voidaan katsoa johtuvan EMM:n teosta tai laiminlyönnistä, kyseisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, voiko näillä rikkomisilla olla vaikutusta Euroopan unionin talousarvioon.

83. EMM väittää kirjallisissa kommenteissaan, että jotta vaatimus siitä, että Euroopan unionin yleiselle talousarviolle aiheutuu tai voisi aiheutua vahinkoa, täytyisi, EU:n talousarvioon kohdistuvan menon, joka johtuu asianomaisen rahoituksen myöntämisestä, olisi oltava alun perin (eli tuen myöntämisajankohdasta alkaen) perusteeton. Koska EMM:lle vuonna 2010 myönnetty rahoitus myönnettiin asianmukaisesti ja koska sitä myös käytettiin asianmukaisesti vuoteen 2013, jolloin LM lopetti taloudellisen toimintansa, EU:n yleiseen talousarvioon ei ole voinut kohdistua perusteetonta menoa.

84. En ole tästä samaa mieltä.

³⁰ Tuomio 6.12.2017, *Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere* (C-408/16, EU:C:2017:940, 60 kohta).

85. Nähdäkseni EU:n yleiseen talousarvioon voi kohdistua perusteeton meno myös silloin, kun rahoitus alun perin myönnettiin asianmukaisesti ja kun sitä alun perin myös käytettiin asianmukaisesti. EU:n talousarviolle aiheutuu vahinkoa erityisesti, jos talousarviosta joudutaan maksamaan sellaiseen hankkeeseen liittyviä menoja, jota ei ole toteutettu kokonaan tai jonka osalta asetuksen N:o 1083/2006 57 artiklan 1 kohdassa säädettyä pysyvyyttä koskevaa vaatimusta ei noudateta, jos hanke saatetaan päätökseen.³¹

86. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kaikki edellä esitetty huomioon ottaen vahvistaa, onko nämä kolme sääntöjenvastaisuuden edellytystä osoitettu täyttyneiksi pääasian oikeudenkäynnissä. Koska nämä edellytykset ovat kumulatiivisia, rahoitusoikaisu asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan perusteella voidaan tehdä vain, jos kaikki kolme on osoitettu.

Rahoitusoikaisun määrää laskettaessa huomioon otettavat seikat

87. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei viittaa kysymyksessään nimenomaisesti siihen, miten mahdollinen rahoitusoikaisu olisi laskettava, jos sääntöjenvastaisuus osoitetaan. Virasto aikoo käsiteltävässä asiassa soveltaa 100 prosentin oikaisua ja periä EMM:lle kyseistä tointa varten myönnetyn rahoituksen takaisin kokonaisuudessaan. Tätä kysymystä on tämän vuoksi tarkasteltava.

88. Asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset rahoitusoikaisut, jotka liittyvät toimissa havaittuihin sääntöjenvastaisuuksiin.³² Kun ne laskevat tämän oikaisun määrää, niiden on otettava huomioon kolme seikkaa eli i) sääntöjenvastaisuuksien luonne, ii) niiden vakavuus ja iii) rahastolle aiheutunut taloudellinen tappio. Kun kyseessä on yksittäinen eikä systemaattinen sääntöjenvastaisuus, viimeksi mainittu vaatimus edellyttää välttämättä tapauskohtaista tarkastelua, ”jossa otetaan huomioon kaikki ne konkreettiset seikat, jotka ovat merkityksellisiä [näihin] perusteisiin nähden”.³³

89. Rahoitusoikaisujen on lisäksi oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tämä käy nimenomaisesti ilmi asetuksen N:o 2988/95 2 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään, että hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön ”siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia [unionin] oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi” ja että niiden ”on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin [Euroopan unionin] taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen”. Rahoitusoikaisu olisi siten rajoitettava ainoastaan siihen, mikä on tosiasiallisesti tarpeen, kun otetaan huomioon rikkomisten luonne ja vakavuus.^{34 35}

31 Euroopan unionin talousarviolle koituu näin ollen vahinko, jos rahoitus myönnettäisiin koulun rakentamiseen, jota ei koskaan saada päätökseen, vaikka perustukset tehtäisiin ja runko pystytettäisiin.

32 Asetuksen N:o 1083/2006 98 artikla itsessään riittää oikeusperustaksi, jonka perusteella jäsenvaltiot tekevät sääntöjenvastaisuuksiin liittyvät rahoitusoikaisut, eikä ole tarpeen, että kansallisessa lainsäädännössä säädettäisiin erikseen oikeudesta tehdä niitä (ks. analogisesti tuomio 13.3.2008 Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ym., C-383/06–C-385/06, EU:C:2008:165, 35–40 kohta).

33 Tuomio 14.7.2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562, 48 ja 51 kohta).

34 Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2015:761, 60 kohta). Tämä asetuksen N:o 1083/2006 98 artiklan tulkinta on sopusoinnussa EU:n lainsäädäntöelinten asetukseen N:o 1303/2013 tekemien niiden tarkennusten kanssa, joissa nimenomaisesti edellytetään jäsenvaltioiden tekevän ”oikeasuhteisen” rahoitusoikaisun.

35 Myös 19.10.2011 annetussa komission päätöksessä K(2011) 7321 lopullinen hyväksytyissä komission suuntaviivoissa, jotka koskevat periaatteita, arviointiperusteita ja ohjeellisia prosenttimääriä, joita on sovellettava komission tehdessä 11.7.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 99 artiklan ja 100 artiklan mukaisia rahoitusoikaisuja, korostettiin tarvetta ottaa huomioon suhteellisuusperiaate. Suuntaviivoissa suositeltiin, että myös jäsenvaltiot soveltavat kyseisissä suuntaviivoissa vahvistettuja arviointiperusteita ja prosenttimääriä, jotka niiden omat yksiköt ovat havainneet asetuksen N:o 1083/2006 mukaisesti tehdyissä tarkastuksissa, ”jolleivät jäsenvaltiot halua soveltaa yksityiskohtaisempia sääntöjä, jotka ovat näiden suuntaviivojen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia”. Näissä suuntaviivoissa suositeltiin kiinteämääräisen 100 prosentin oikaisua asianmukaisena oikaisuna silloin, kun kyse on niin vakavasta sääntöjenvastaisuudesta, että se merkitsee sääntöjen täydellistä sivuuttamista, jolloin kaikki relevantit maksut ovat sääntöjenvastaisia (ks. suuntaviivojen 2.3 kohta). Tällaisten suuntaviivojen oikeudellisesta arvosta ks. tuomio 3.9.2014, Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90. Vaikka suoritettavan rahoitusoikaisun ei tarvitse vastata täsmällisesti talousarvioon kohdistuvaa taloudellista vaikutusta, vaikutus on otettava huomioon erityisesti, jos taloudellisen vaikutuksen riski on vähäinen.³⁶

91. Jos sääntöjenvastaisuus osoitetaan ja jos rahoitusoikaisu on suoritettava, oikaisun määrää laskettaessa on otettava huomioon tapauksen kaikki olosuhteet, joilla on merkitystä sääntöjenvastaisuuksien luonnetta ja vakavuutta koskevien perusteiden kannalta, ja rahastolle aiheutuva taloudellinen menetys olisi tällöin otettava huomioon samoin kuin suhteellisuusperiaate. Käsiteltävässä asiassa tällaisen arvioinnin yhteydessä merkityksellisiin tekijöihin kuuluisivat se, miltä osin tuensaaja on vastuussa sääntöjenvastaisuudesta ja onko hallintoviranomainen myös osaltaan vastuussa, taloudellinen vaikutus (todellinen tai potentiaalinen) Euroopan unionin talousarvioon ja se, missä määrin sääntöjenvastaisuus teki toimen tyhjäksi (eli oliko toimi toteutettu virheettömästi ja oliko se alun perin menestyksekkäs ja oliko osa sen tavoitteista saavutettu vai saavutettiin kaikki sen tavoitteet).

92. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarvittaessa arvioida, onko pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä oleva 100 prosentin suuruinen rahoitusoikaisu edellä esitettyjen näkökohtien valossa asianmukainen.

Ratkaisuehdotus

93. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rêzeknes tiesan esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Tilannetta, jossa Euroopan aluekehitysrahaston rahoitustuen saaja ei kykene saavuttamaan suunniteltua liikevaihdon tasoa sovitun ajanjakson aikana sen vuoksi, että sen ainoa liikekumppani on lopettanut tämän ajanjakson aikana toimintansa tai tullut maksukyvyttömäksi, ei ole pidettävä taloudellisen toimijan tekona tai laiminlyöntinä, jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko Euroopan unionin yleiselle talousarviolle 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, sellaisena kuin se on muutettuna 16.6.2010 annetulla asetuksella (EU) N:o 539/2010, 2 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetulla tavalla, jos

- tuensaaja ei kyennyt kohtuudella ennakoimaan tätä tilannetta ajankohtana, jona sopimus, jolla rahoitus myönnettiin, tehtiin
- tuensaaja ei toiminut huolimattomasti salliessaan tilanteen syntymisen ja
- tuensaaja ei olisi voinut korjata kyseistä tilannetta ja täyttää kyseiseen tukeen liittyviä velvoitteitaan, vaikka se olisi toteuttanut kaikki asianmukaiset ja kohtuulliset toimenpiteet.

³⁶ Tuomio 14.7.2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562, 50 kohta).