

28.04.2023

Dnro 20977/03.04.04.04.35/2021

Asia Valitus tuen takaisinperintää koskevassa asiassa

Valittaja Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon, Viro

Päätös, josta valitetaan

Varsinais-Suomen liiton maakuntahallitus 21.06.2021 § 102

Asian aikaisempi käsittely

Central Baltic Interreg -ohjelman (jäljempänä Central Baltic -ohjelma) hallintoviranomaisena toimivan Varsinais-Suomen liiton hallintovastaava (Head of Managing Authority) on 24.7.2018 päättänyt lopettaa hankkeen CB293 MobiCarnet ja periä takaisin 851 049,92 euroa, jotka on maksettu hankkeelle.

MobiCarnet -hankkeen pääpartneri Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon (jäljempänä myös ERAA) on tehnyt oikaisuvaatimuksen.

Maakuntahallitus on 24.9.2018 päättänyt, ettei ERAA:n oikaisuvaatimus anna aihetta muuttaa alkuperäistä päätöstä hankkeelle maksettujen tukien takaisinperinnästä ja hankkeen keskeyttämisestä.

Turun hallinto-oikeus on 25.2.2021 antamallaan päätöksellä nro 21/0018/1 kumonnut maakuntahallituksen oikaisuvaatimus päätöksen 24.9.2018.

Nyt kysymyksessä olevat päätökset

Central Baltic -ohjelman hallintoviranomaisena toimivan Varsinais-Suomen liiton hallintovastaava (Head of Managing Authority) on 27.4.2021 päättänyt lopettaa hankkeen CB293 MobiCarnet ja periä ERAA:lta takaisin MobiCarnet -hankkeelle maksetut 851 049,92 euroa viivästyskorkoineen, jotka lasketaan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 147 artiklan mukaisesti. Takaisinperittävä määrä on maksettava takaisin 28.5.2021 mennessä.

Maakuntahallitus on 21.6.2021 hylännyt ERAA:n oikaisuvaatimuksen.

Valitus

Päätökset 27.4.2021 ja 21.6.2021 on kumottava ja päätösten täytäntöönpano kiellettävä. Varsinais-Suomen liitto on velvoitettava korvaamaan ERAA:n oikeudenkäyntikulut korkoineen.

ERAA ei ole antanut väärää tai totuudenvastaista tietoa hakemuksessaan eikä Varsinais-Suomen liitolla ole ollut oikeutta päättää ERAA:n ja liiton välistä rahoitussopimusta väitettyjen sopimusrikkomusten perusteella. Näiltä osin Varsinais-Suomen liitto on arvioinnissaan ottanut huomioon sellaisia seikkoja, jotka perustuvat toiseen hankkeeseen ja sen asiakirjoihin, eikä näitä seikkoja voida ottaa huomioon arvioitaessa MobiCarnet-hanketta.

ERAA ei ole saanut laitonta valtiontukea. MobiCarnet-hankkeelle myönnetyn tuen saajana ei ole ollut EU:n valtiontukisääntöjen mukainen yritys, eikä MobiCarnet-hankkeelle myönnetty tuki myöskään täytä kaikkia valtiontuen kumulatiivisia tunnusmerkkejä.

Varsinais-Suomen liitto ei ole toimiessaan Central Baltic -ohjelman hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisena noudattanut suhteellisuusperiaatetta sekä luottamuksensuojan periaatetta. ERAA on luottanut Varsinais-Suomen liiton toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen, kun Varsinais-Suomen liitto on hankkeen aikana arvioinut MobiCarnet-hankkeen lain- ja ohjeidenmukaisuutta.

Sopimukset on päätetty perusteettomasti

Rahoitussopimuksen päättämistä on perusteltu sillä, että ERAA ei ole hankehakemuksessaan ilmoittanut Norwegian Funds -projektia hankehakemuksen kohdissa, jotka koskevat synergioita muiden hankkeiden kanssa ja olemassa olevan tiedon hyödyntämistä. Norwegian Funds -projektilla ja nyt asiassa arvioitavalla MobiCarnet-hankkeella ei ole synergiaetuja eikä MobiCarnet-hanke perustu Norwegian Funds -projektissa hankituille tiedoille. Norwegian Funds keskittyy EU:n ulkorajojen ylittämiseen ja MobiCarnet puolestaan EU:n jäsenvaltioiden välisiin rajanylityksiin ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden sujuvoittamiseen sisämarkkinoilla. Norwegian Funds -projektia ei ole laitettu kokonaisuudessaan täytäntöön. ERAA:lla ei ole siten ollut tarvetta tuoda kyseistä projektia esille hankehakemuksessaan.

Takaisinperintäpäätöksen mukaan ERAA:n olisi tullut hankehakemuksen päätuotosten kestävyyttä ja siirrettävyyttä koskevassa kohdassa ilmoittaa, että hankkeen yhteydessä perustetaan MobiCarnet OÜ. Varsinais-Suomen liiton mukaan osakeyhtiön perustaminen on todistettavasti ollut hankepartnereiden tavoite MobiCarnet-hankkeessa alusta alkaen. MobiCarnet-hanketta tulee kuitenkin arvioida itsenäisenä projektina eikä siihen kohdistuvia päätöksiä voida tehdä Norwegian Funds -projektin liiketoimintasuunnitelman perusteella. Hankehakemuksen edellä mainitussa kohdassa on tullut kuvata hankkeen lopputulosten käyttö hankkeen päättymisen jälkeen sekä lopputuloksen siirrettävyys nykyisen hankekumppanuuden ulkopuolella, mikä

on voitu kuvata mainitsematta yhtiön perustamista. Yksityisen yhtiön perustaminen on ollut perusteltua, koska sen kautta on ollut yksinkertaisinta järjestää MobiCarnet-hankkeen kirjanpito ja muu taloudenhallinta sekä erimaalaisten hankekumppaneiden välinen yhteistyö. Yhtiön perustaminen ei Central Baltic -ohjelman sääntöjen tai valtioneuvoston päätösten perusteella ole ollut kiellettyä, ja Varsinais-Suomen liitto on ollut tietoinen yrityksen perustamisesta.

Takaisinperintäpäätöksen mukaan tavaramerkin rekisteröiminen tarkoittaa, että Central Baltic -ohjelmasta rahoitetun hankkeen lopputulos ja tuotokset eivät olisi vapaasti saatavissa, mikä on vastoin rahoitussopimuksen 8 §:n 4 kohtaa. Kyseisessä sopimuskohdassa ei kuitenkaan ole kielletty tavaramerkin rekisteröimistä eikä tavaramerkin rekisteröinti estä hankkeessa syntyneen lopputuloksen, tuotoksen tai tuotteen asettamista vapaasti ja julkisesti saataville. MobiCarnet-hankkeen tarkoituksena on ollut IT-ohjelmiston kehittäminen, ja on hyvin tavanomaista, että tämänkaltaisia ohjelmistoja suojataan tavaramerkkien ja muiden immateriaalioikeuksien avulla väärinkäytösten estämiseksi. Tavaramerkin rekisteröinti ei tarkoita, että MobiCarnet-hankkeella pyrittäisiin tuottamaan voittoa tai että kysymys olisi taloudellisesta toiminnasta.

Myös liiketoimintasuunnitelmaa koskevien kustannusten osalta MobiCarnet-hankkeen toteutus on kuvattu hankehakemuksessa, jonka Varsinais-Suomen liitto on hyväksynyt. Hankehakemuksen kuvauksesta ei ole hankkeen aikana poikettu eikä sitä ole muutettu, ja myös IT-järjestelmän kehittäminen, johon liiketoimintasuunnitelmaa koskevat kustannukset liittyvät, on todettu jo hakemuslomakkeella. Varsinais-Suomen liitto on siten ollut tietoinen liiketoimintasuunnitelman laatimisesta jo hankkeen aikana, ja lisäksi erikseen hyväksynyt myös liiketoimintasuunnitelmaa koskevat kulut. On kohtuutonta, että Varsinais-Suomen liitto myöhemmin nostaa asian uudelleen käsittelyyn sopimusrikkomuksena ja aikoo takaisinperiä kaiken MobiCarnet-hankkeelle myönnetyn ja maksetun rahoituksen. Mahdolliset huomautukset kulujen tukielvottomuudesta olisi myös suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tullut tehdä hylkäämällä kyseiset kulut niiden hyväksymistä koskevan menettelyn yhteydessä eikä jälkijättöisesti.

Takaisinperintäpäätöksen mukaan MobiCarnet-hankkeen tarkoituksena on voiton tuottaminen, mikä olisi pitänyt ilmoittaa hankehakemuksessa. ERAA ei ole tiennyt, että hankkeesta syntyy tuloja. Sen sijaan hankepartnerien tiedossa on ollut, että MobiCarnet-hankkeen IT-alustan ylläpidosta syntyy kustannuksia. Yhtenä vaihtoehtona on harkittu sitä, että kustannukset katettaisiin käyttäjiltä kerättävillä maksuilla, joista MobiCarnet-hanke tai hankepartnerit saisivat tuloja, mutta asiasta ei ole päätetty eikä maksuja ole kerätty. Varsinais-Suomen liitto on jo aiemmin katsonut, että maksujen keräämisessä käyttäjiltä on tiettyjä haasteita, mikä vaikutti hankepartnerien päätökseen luopua kyseisestä vaihtoehdosta kustannusten kattamiseksi. ERAA ei siten ole voinut ilmoittaa hankehakemuksessa, että MobiCarnet-hankkeesta saataisiin tuloja kustannusten kattamiseksi, eikä myöskään myöhemmin päivittää hankehakemukseen tällaista tietoa. Pelkästään edellä esitetyn

vaihtoehdon harkitseminen ei ole ollut Central Baltic -ohjelman tai hanketta koskevien sopimusten vastaista.

Varsinais-Suomen liitto on lisäksi Norwegian Funds -projektin liiketoimintasuunnitelmaan perustuen esittänyt ERAA:n olleen tietoinen siitä, että MobiCarnet-hanke olisi hyvin tuottava. Norwegian Funds -projektista on kuitenkin luovuttu kokonaan markkinatutkimuksen jälkeen, koska tulosten perusteella projektia ei ollut kannattavaa jatkaa. Johtopäätös MobiCarnet-hankkeen vastaavasta voitontuottamismahdollisuudesta ja -tavoitteesta on siten myös tällä perusteella virheellinen.

Takaisinperintäpäätöksen mukaan ERAA:n olisi tullut päivittää hankehakemusta ja ilmoittaa edellä esitetyt seikat hankehakemukseen. ERAA:lle on jäänyt epäselväksi, millä tavoin sen olisi tullut hankehakemusta päivittää. Hankehakemus on antanut riittävän ja todenmukaisen kuvan MobiCarnet-hankkeesta. ERAA on hankkeen aikana käynyt keskusteluja Varsinais-Suomen liiton kanssa ja Varsinais-Suomen liitto on siten ollut tietoinen useasta seikasta, joiden se nyt jälkikäteen väittää olleen takaisinperinnän aiheuttavia sopimusrikkomuksia. Sen olisi jo ensimmäistä kertaa asioista kuullessaan tullut ohjeistaa ERAA:ia ja kertoa toimenpiteiden mahdollisista ongelmallisuuksista sekä neuvoa ERAA:ia päivittämään hankesuunnitelmaa.

Valtionavustuslain mukaan päätös on tehtävä viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa sen jälkeen, kun valtionapuviranomaisen tietoon on tullut sellainen seikka, jonka nojalla valtionavustuksen maksamisen keskeyttämiseen tai lopettamiseen taikka valtionavustuksen takaisinperintään voidaan ryhtyä. Ainakin osa niistä seikoista, joihin Varsinais-Suomen liitto nyt vetoaa sopimuksen päättämiseksi ja tuen takaisin perimiseksi on ollut sen tiedossa jo yli kahden vuoden ajan ennen takaisinperintää koskeviin toimenpiteisiin ryhtymistä.

ERAA ei ole saanut laitonta valtiontukea

ERAA ei ole saanut laitonta valtiontukea Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan vastaisesti. ERAA ja MobiCarnet-hanke eivät täytä yrityskriteeriä. Varsinais-Suomen liitto on MobiCarnet-hankkeen Viron toisen asteen tarkastuksen yhteydessä itsekin katsonut, että valtiontukisäännökset eivät sovellu hankkeeseen, koska hanke on yleishyödyllinen.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan tilanteessa, jossa tuensaaja on yritys. ERAA:n toiminta ei ole taloudellista toimintaa MobiCarnet-hankkeen osalta. Hankkeessa on ollut kysymys ei-taloudellisesta toiminnasta, jossa on pyritty sujuvoittamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. MobiCarnet-hankkeessa ei ole tavoiteltu voittoa, eikä MobiCarnet-hanke kilpaile muiden markkinoilla olevien toimijoiden kanssa.

Mobi-Carnet-hankkeelle myönnetty rahoitus ei vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua, koska MobiCarnet-hankkeen tuote ja ratkaisu on kehitetty

markkinoille, joilla ei ole muita yksityisesti tai julkisesti rahoitettuja toimijoita. Myönnetty rahoitus ei siten ole voinut antaa MobiCarnet-hankkeelle etua suhteessa muihin markkinoilla oleviin toimijoihin. Varsinais-Suomen liitto on takaisinperintäpäätöksessään ja oikaisuvaatimuspäätöksessään esittänyt, että se olisi tunnistanut useita potentiaalisesti samankaltaisia ratkaisuja kuin MobiCarnet-hankkeessa kehitetty tuote, mutta ei ole nimennyt tai muuten yksilöinyt tällaisia ratkaisuja tai tuotteita. Päätös on siten tältäkin osin puutteellisesti perusteltu.

Julkinen tuki on valtiontukea ainoastaan siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. MobiCarnet-hankkeessa kehitetty ratkaisu tai tuote on puhtaasti alueellinen. Se kohdistuu pelkästään Suomen ja Viron rajalle, ja siinä on otettu huomioon Viron tulli- ja veroviranomaisten tietokannoista aiheutuvat erityisvaatimukset. Eri jäsenvaltioiden lainsäädäntö, viranomaisten organisointi ja viranomaisten käytössä olevat tietokannat eroavat toisistaan huomattavasti eikä niitä ole mitenkään harmonisoitu sisämarkkinoilla. Kehitettyä ratkaisua ei siksi voida helposti muokata muiden jäsenvaltioiden markkinoille soveltuvaksi. Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on siten pieni.

Takaisinperintää harkittaessa tulee ottaa huomioon kohtuullisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Mikäli MobiCarnet-hankkeelle myönnetty rahoitus täyttäisi kielletyn valtiontuen edellytykset tai ERAA olisi menetellyt rahoitussopimuksen ehtojen vastaisesti tavalla, joka oikeuttaisi Varsinais-Suomen liiton päättämään sopimuksen, asiassa tulisi joka tapauksessa ottaa huomioon EU:n peruseriaatteisiin kuuluvat kohtuullisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate sekä oikeusvarmuuden periaate. Komission sääntöjenvastaisen ja sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperinnästä antaman tiedonannon (C/2019/5396) sekä EU:n oikeuskäytännön mukaan takaisinperintää voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa rajoittaa. Myös kansallisen lain mukaan takaisinperintää voidaan rajoittaa, jos se on kohtuutonta.

ERAA:n menettely ei ole ollut tahallista, ja asiaan liittyvät olosuhteet ovat poikkeuksellisia. ERAA:lla on ollut perusteltu syy olettaa, että se on toiminut sopimusten, Central Baltic -ohjelman kaikkien ehtojen sekä Varsinais-Suomen liiton ohjeistuksen mukaisesti. ERAA on myös itse arvioinut, onko MobiCarnet-hankkeelle myönnetty rahoitus valtiontukea. ERAA on siten toiminut vilpittömästi ja parhaan kykynsä mukaan ja mahdollinen lain, sopimusten tai Central Baltic -ohjelman ehtojen vastainen menettely olisi siten johtunut ainoastaan tulkinnanvaraisista säännöksistä ja ohjeista.

Varsinais-Suomen liitto on jo kauan ennen ensimmäisen takaisinperintäpäätöksen 24.7.2018 tekemistä tiennyt kaikista niistä seikoista, joita se on ERAA:ia koskevissa päätöksissään myöhemmin väittänyt sopimusrikkomuksiksi. Varsinais-Suomen liitto on hankehakemusta jätettäessä ja myös sen jälkeen katsonut, että MobiCarnet-hankkeelle voidaan myöntää tukea eikä kysymys ole laittomasta valtiontuesta.

Takaisinperintätoimista johtuen MobiCarnet-projekti on ollut odotustilassa eikä hanketta olla voitu viedä eteenpäin ennakoitusti. Samanaikaisesti ERAA:lle syntyy koko ajan hankkeeseen liittyviä kustannuksia, jotka johtuvat sekä ohjelmiston ylläpidosta että Varsinais-Suomen liiton ajamista hallinnollisista prosesseista. ERAA:lle on aiheutunut huomattavasti vahinkoa Varsinais-Suomen liiton toiminnasta.

EU-oikeuden mukaan oikeussubjektilla, jolle unionin toimielin, elin tai laitos on antamalla täsmällisiä vakuutteluita synnyttänyt perusteltuja odotuksia, on oikeus vedota luottamuksensuojan periaatteeseen. Varsinais-Suomen liitto toimii Central Baltic-ohjelman hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisena ns. yleisasetuksen (EU) N:o 1303/2013 perusteella. Kysymys ei siten ole kansallisesta viranomaisesta vaan unionin toimielimestä, jolta ERAA on saanut täsmällisiä, ehdottomia ja yhtäpitäviä vakuutteluita Central Baltic -ohjelman alkuaikoina. Varsinais-Suomen liiton menettely asiassa on synnyttänyt ERAA:lle perusteltuja odotuksia ja luottamuksensuojan periaate tulee ottaa huomioon mahdollisessa takaisinperinnässä.

Asian käsittely ja selvittäminen

Varsinais-Suomen liiton maakuntahallitus on antanut lausunnon ja vaatinut, että ERAA velvoitetaan korvaamaan maakuntaliiton oikeudenkäyntikulut. Lisäksi maakuntaliitto on ilmoittanut, että se odottaa takaisinperintää koskevan päätöksen täytäntöönpanossa asian lainvoimaista ratkaisua.

ERAA on antanut vastineen, jossa se on luopunut täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksestaan. Vastineessaan ERAA on ilmoittanut omien oikeudenkäyntikulujensa määräksi 22 900 euroa (alv 0 %). Vastineen liitteenä on logistiikan professori KTT Lauri Ojalan asiantuntijalausunto.

Varsinais-Suomen liitto on antanut lausunnon ERAA:n oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta sekä ilmoittanut, ettei Varsinais-Suomen liitolle ole syntynyt oikeudenkäyntikuluja.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

Päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus raukeaa.

Hallinto-oikeus hylkää Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonin vaatimuksen oikeudenkäyntikulujensa korvaamisesta. Lausuminen Varsinais-Suomen liiton oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta raukeaa.

Ratkaisun perustelut

Pääasia

Perussopimusmääräykset ja säännökset

Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei 107 artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn viipymättä. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

SEUT 108 artiklan 4 kohdan mukaan komissio voi antaa niitä valtioneuvoston päätöksiä koskevia asetuksia, jotka neuvosto on 109 artiklan mukaisesti määrittänyt sellaisiksi, jotka voidaan vapauttaa tämän artiklan 3 kohdassa määrätystä menettelystä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annetun komission asetuksen (EU) N:o 1407/2013 3 artiklan 1 kohdan mukaan tukitoimenpiteiden ei katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan perusteita eikä niihin sen vuoksi sovelleta perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta, jos ne täyttävät tässä asetuksessa vahvistetut edellytykset.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana.

Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan edellä 2 kohdassa vahvistettuja enimmäismääriä sovelletaan riippumatta vähämerkityksisen tuen muodosta tai tarkoituksesta sekä siitä, rahoitetaanko jäsenvaltion myöntämä tuki kokonaan tai osittain unionin varoista. Kolmen verovuoden jakso määräytyy yrityksen kyseisessä jäsenvaltiossa soveltamien verovuosien perusteella.

Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen tukemista Euroopan aluekehitysrahastosta koskevista erityissäännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1299/2013 21 artiklan 1 kohdan

ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan yhteistyöohjelmaan osallistuvien jäsenvaltioiden on nimettävä asetuksen (EU) N:o 1303/2013 123 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi yksi hallintoviranomainen, kyseisen asetuksen 123 artiklan 2 kohdan soveltamiseksi yksi todentamisviranomainen ja kyseisen asetuksen 123 artiklan 4 kohdan soveltamiseksi yksi tarkastusviranomainen.

Asetuksen 27 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan hallintoviranomaisen on varmistettava, että kaikki sääntöjenvastaisesti maksetut määrät peritään takaisin johtavalta tai ainoalta tuensaaajalta.

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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 122 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen mukaan jäsenvaltioiden on estettävä, todettava ja oikaistava sääntöjenvastaisuudet sekä perittävä takaisin aiheuttomasti maksetut määrät ja viivästyskorkoa myöhässä oleville maksuille.

Asetuksen 123 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä kuhunkin toimenpideohjelmaan hallintoviranomaiseksi kansallinen, alueellinen tai paikallinen viranomainen tai julkinen elin taikka yksityinen elin. Sama hallintoviranomainen voidaan nimetä useampaa kuin yhtä toimenpideohjelmaa varten.

Alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014, jäljempänä myös rahoituslaki) 1 §:n 4 momentin (141/2015) mukaan kyseistä lakia sovelletaan Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen yhteistyöohjelmien toimeenpanoon, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai valtionavustuslaista muuta johdu.

Rahoituslain 3 §:n mukaan kyseisen lain 6–8 §:ssä mainittuja tukia voivat myöntää työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maakuntien liitot ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sen mukaan kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Nämä viranomaiset toimivat tällöin valtionavustuslaissa tarkoitettuina valtionavustaviranomaisina.

Rahoituslain 7 a §:n (141/2015) mukaan Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen yhteistyöohjelmassa hallinto- ja todentamisviranomaisena toimiva maakunnan liitto myöntää Euroopan aluekehitysvaroista maksettavan tuen yhteistyöohjelman mukaisiin hankkeisiin koko ohjelma-alueella. Se voi lisäksi myöntää ohjelma-alueella sijaitsevaan hankkeeseen rakennerahastovaroja vastaavan kansallisen tuen myös muun maakunnan alueelle. Niissä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen yhteistyöohjelmissa, joissa hallinto- ja todentamisviranomainen toimii toisessa jäsenvaltiossa, voi ohjelma-alueen maakunnan liitto myöntää rakennerahastovaroja vastaavan rahoitusosuuden

myös muun maakunnan alueella sijaitsevalle hankkeelle tai ohjelma-alueella sijaitsevalle ulkomaiselle tuen saajalle, jos ohjelma-alueen maakuntien liitot näin sopivat.

Rahoituslain 36 §:n 1 momentin mukaan tuen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa tuki tai sen osa. Tuen saajan tulee palauttaa tuki tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää tukipäätöksessä edellytetyllä tavalla. Jos palautettava määrä on enintään 100 euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Rahoituslain 37 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi määrätä tuen maksamisen lopetettavaksi taikka osittain tai kokonaan takaisin perittäväksi, jos tuki tai sen osa on myönnetty tai maksettu väärin perustein.

Rahoituslain 40 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen voi jättää osan virheellisesti tai perusteetta maksetusta tuesta tai sille suoritettavan koron kokonaan tai osittain perimättä, jos täysimääräinen periminen olisi tuen saajan olosuhteet tai toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Takaisinperintä ja korkojen periminen on kuitenkin suoritettava täysimääräisenä, jos Euroopan unionin lainsäädäntö sitä edellyttää.

Valtionavustuslain 22 §:n 4 momentin mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään myös määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.

Asiassa saatu selvitys

Ohjelman ja hankkeen tausta sekä hankkeen keskeiset tavoitteet

Central Baltic -ohjelman ohjelma-asiakirjasta ilmenee, että ohjelmaan kuuluu rahoituskaudella 2014–2020 yhteensä 18 ydinaluetta ja 9 lisäaluetta, jotka sijaitsevat Virossa, Suomessa, Latviassa ja Ruotsissa. Ohjelma rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR). Ohjelman hallintoviranomaisena (Managing Authority, MA), todentamisviranomaisena (Certifying Authority, CA) ja tarkastusviranomaisena (Audit Authority, AA) toimii Varsinais-Suomen liitto.

Central Baltic-ohjelman ja ERAA:n välisen rahoitussopimuksen (Subsidy Contract) 2 §:ssä on muun ohella todettu, että ohjauskomitea on hyväksynyt MobiCarnet-hankkeen 26.8.2015. Hankkeen päävastuullinen taho on virolainen ERAA (Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon). Hankkeen tavoitteena oli hankesuunnitelman mukaan toteuttaa Viron ja Suomen välillä integroitu järjestelmä kuljetusasiakirjojen automaattiseen ja paperittomaan hallintaan sekä tavaroiden liikkumisen seurantaan reaaliajassa. Hankkeen toteutusaika oli 1.9.2015–31.8.2017. Hankkeen partnerina on suomalainen SKAL kustannus Oy. Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 1 973 204,99 euroa, josta EU-tuen osuus on 1 627 224,24 euroa.

Hankehakemuksen yhteenvedon mukaan MobiCarnet-hankkeen tavoitteena on parantaa tavaroiden kuljetusvirtoja ja nopeuttaa tavaroiden liikettä kolmessa strategisessa Viron ja Suomen välisessä liikennekäytävässä (Ikla–Kotka, Ikla–Kemi ja Luhamaa–Turku) yli 13 prosenttia. Hankkeessa kehitetään innovatiivinen MobiCarnet-tietojärjestelmä, joka auttaa yhtenäistämään kuljetusmenettelyjä mahdollistaessaan asiakirjojen sähköisen hallinnan yhdessä integroidussa järjestelmässä, joka estää toistot ja tietojen tarkastamisen kahteen kertaan sekä antaa mukana oleville valtuutetuille organisaatioille reaaliaikaisen yleiskuvan kuorma-autojen ja tavaroiden liikkeistä. MobiCarnet on saatavilla myös mobiilisovelluksena, mikä poistaa paperisten asiakirjojen manuaaliseen käsittelyyn tarpeen. Hankkeen hyötyinä kuljetusalan tehokkuus ja sen myötä kuljettajien työolot paranevat. MobiCarnetin toiminnallisten moduulien toteutus parantaa kuorma-auton kuljettajien tie- ja työturvallisuutta, energiatehokkuutta ja ympäristön kestävyyttä. Paperittoman dokumentaatiojärjestelmän toteutus vähentää myös merkittävästi kuljetusalan mahdollisia petoksia ja korruptiota mahdollistaessaan tulliviranomaisten ja muiden valtion viranomaisten tehokkaamman ohjauksen.

Hankehakemuksen mukaan Viron ja Suomen väliselle rajat ylittävälle yhteistyölle on elintärkeä merkitys hankkeen tavoitteiden saavuttamisessa, koska yhtenäistä ja integroitua järjestelmää liikennekäytävien tehokkuuden lisäämiseksi ei voida kehittää ja toteuttaa ilman tiivistä yhteistyötä maiden välillä. MobiCarnet-hankeella on merkittävä vaikutus Central Baltic ohjelma-alueen liikennekäytäviin, koska hankkeen onnistuneen toteutuksen jälkeen MobiCarnet-ratkaisulla voidaan parantaa myös alueen muiden liikennekäytävien tehokkuutta. Hankkeen kohderyhminä on kuljetusalaan liittyvät viranomaiset, tulliviranomaiset ja asiaankuuluvat ministeriöt, sekä logistiikkayritykset, liikennöitsijät ja tavaroiden omistajat. Hankkeen tulosten ja tuotosten siirrettävyyden osalta MobiCarnetin teknisiä puitteita kehitetään, jotta voidaan varmistaa, että eri organisaatiot eri maissa voivat helposti toteuttaa ja integroida järjestelmän omiin järjestelmiinsä. Palvelukehyksen kehittämisessä pyritään sekä alkuperäisen vähimmäisvaatimukset täyttävän tuotteen että lopullisen kaupallisen ratkaisun osalta kartoittamaan ja tunnistamaan oikeudelliset, tekniset, menettelylliset ja muut rajoitukset. Projektin tulosten levittämisen ja hyödyntämisen osalta pyritään muun ohella kaupallistamista ja hyödyntämistä koskevan sopimuksen solmimiseen partnereiden välille. Eri sidosryhmien ulkoisten järjestelmien tekniset vaatimukset analysoidaan ja toteutetaan MobiCarnet-järjestelmässä siten, että analysoitaviin järjestelmiin kuuluvat erilaiset myyjän ajoneuvojen ja kalustojen hallinta- ja valvontasovellukset, riippumattomat GSM-seurantapalvelut, huolinta- ja kuljetusyritysten tuotanto- ja asiakirjakäsittelyjärjestelmät, Suomen ja Viron vero- ja tullihallinnon sekä niiden tytäryhtiöiden sähköiset asiakirjatietokannat. Suoritetun analyysin avulla ratkaisuun voidaan tuoda ominaisuuksia, jotka antavat mahdollisuuden muokata ratkaisua helposti muiden maiden tarpeiden mukaiseksi. Hankehakemuksessa on lisäksi todettu, että MobiCarnetin toiminnallisuuksia kehitetään siten, että projektin päätyttyä ratkaisua voidaan muokata erilaisten loppukäyttäjien tarpeiden mukaan. Siten on mahdollista käyttää MobiCarnetia

laajemminkin ja parantaa maantieliikenteen liikennekäytäviä koko Euroopassa.

Viron toisen asteen tarkastus

Viron toisen asteen tarkastaja on 4.10.2017–5.3.2018 tehnyt MobiCarnet -hankkeesta otantaan perustuvan tarkastuksen, jossa tarkastettavana organisaationa on ollut hankkeen pääpartneri ERAA. Tarkastusraportissa on todettu muun ohella seuraavaa:

”Hallintoviranomainen on ilmaissut, että se pitää MobiCarnet -hanketta julkisena palveluna, joten hankepartnereille myönnetty tuki ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.

Tarkastajat tekevät tarkastusmenettelyn päätteeksi seuraavat hankkeen valtiontukea koskevat johtopäätökset:

- Tarkastajien näkemys hankehakemuksen perusteella on, että hanke ja MobiCarnet-järjestelmän luominen eivät ole valtion hallinnollisella sopimuksella hankepartnereille antamia tehtäviä. Pääpartnerin yhtiöjärjestys ei ennakoiki kyseisen palvelun tuottamista suurelle yleisölle. Täten hankkeen tuloksia ei voida pitää julkisena palveluna vaan ennemminkin hankepartnereiden yksityisenä liiketoimintana.
- Pääpartneri on tarkastuksen yhteydessä ilmoittanut, että se kerää käyttäjiltä maksuja ylläpitokulujen kattamiseksi. Tarkastajan mielestä kyse on näin ollen taloudellisesta toiminnasta.
- Koska hanke on saanut rahoitusta Central Baltic -ohjelmasta, se on saanut tukea valtion varoista ja sen rahoittajana on ollut valtio.
- Pääpartneri on saanut taloudellista hyötyä, koska Central Baltic -ohjelma on korvannut 85 % hankkeen kuluista ja hankkeen tuloksena on tuote, jota markkinoidaan kansainvälisesti. Koska hankkeen kohdealueeksi on hankehakemuksessa määritelty kansainväliset markkinat, tarkastajat olettavat, että tuotetta ei jaeta maksutta.
- MobiCarnet -hankkeen saama tuki on valikoivaa. Hanke on saanut rahoitusta Central Baltic -ohjelmasta. Kaikki hankkeet eivät saa rahoitusta ohjelmasta, vaan hankkeita arvioivat ohjelmasihteeristö ja hallintoviranomainen. Ohjelmasihteeristö ja hallintoviranomainen päättävät yhdessä, mitkä hankkeet saavat rahoitusta. Näin ollen tuki on valikoivaa.
- Hankkeen osalta kyseessä ovat myös mahdollinen kilpailun vääristyminen ja vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tarkastaja on sitä mieltä, että hanke vääristää muiden koordinoivien organisaatioiden (tai sidosryhmiä edustavien organisaatioiden) välistä kilpailua, koska MobiCarnet -järjestelmää on pidettävä taloudellisena tuotteena. Sen kuluihin saatu julkinen rahoitus vääristää kilpailua ja auttaa hankkimaan lisätuloja julkisista varoista.

Tarkastajien näkökulmasta kaikki valtiontuen kriteerit täyttyvät ja hallintoviranomainen on antanut laitonta valtiontukea MobiCarnet hankepartnereille.”

Takaisinperintäpäätös 27.4.2021 ja oikaisuvaatimus päätös 21.6.2021

Varsinais-Suomen liiton hallintoviranomainen on 24.7.2018 tekemällään takaisinperintäpäätöksellä päättänyt sopimusrikkomusten ja valtiontukisäännösten vastaisuuden vuoksi lopettaa MobiCarnet -hankkeen ja periä takaisin koko MobiCarnet-hankkeelle myönnetyn tuen. Varsinais-Suomen liiton maakuntahallituksen oikeusvaatimus päätöksen 24.9.2018 tultua ERAA:n valituksen johdosta kumotuksi hallinto-oikeuden päätöksellä 25.2.2021, hallintoviranomainen on 27.4.2021 tehnyt uuden, nyt kysymyksessä olevan takaisinperintäpäätöksen, joka on sisällöltään ja keskeisiltä perusteiltaan edellistä vastaava. Takaisinperintäpäätöksen perustelujen mukaan ERAA oli:

- jättänyt ilmoittamatta Norwegian Funds-projektin sellaisessa hankehakemuksen kohdassa, jossa se olisi tullut esittä;
- perustanut ICT-alustan kehittämistä varten yksityisen MobiCarnet OÜ-yrityksen, jota ei ollut merkitty hankehakemukseen;
- muodostanut tavaramerkillä suojatun tuotteen, jolla voi olla kaupallista arvoa hankepartnereille ja MobiCarnet OÜ:lle, vaikka hankkeen tulosten tuli olla vapaasti jaettavissa;
- raportoinut liiketoimintasuunnitelmaan liittyviä kuluja, joita ei ollut merkitty eikä näin ollen hyväksytty hankehakemuksen yhteydessä;
- pyrkinyt tulonmuodostukseen merkitsemättä tätä hankehakemukseen tai hallintoviranomaiselle toimitettuun nettotuloja koskevaan laskelmaan; ja
- laiminlyönyt päivittää hankehakemusta edellä mainittujen muutosten osalta.

Perustelujen mukaan ERAA:n olisi tullut ilmoittaa aiempi Norwegian Funds-projektinsa MobiCarnet-hankkeen hankehakemuksessa synergiaperusteella jo yksistään senkin vuoksi, että aiemman projektin ICT-ratkaisussa oli käytetty täsmälleen samaa nimeä MobiCarnet. Hankkeen täytäntöönpanon aikana sen tavoitteet ja toimet olivat vähitellen kumulatiivisena prosessina muuttuneet merkittävästi niistä, jotka hallintoviranomainen oli hyväksynyt ja jotka olivat Central Baltic -ohjelman tavoitteiden mukaisia.

Lisäksi päätöstä on perusteltu sillä, että hankkeelle myönnetty tuki on katsottava laittomaksi valtiontueksi. Takaisinperintäpäätöksen mukaan tarkastusviranomaisen tarkastusraportti vahvistaa, että MobiCarnet -hanke täyttää kaikki valtiontuen kriteerit, että hanke on saanut laitonta valtiontukea ja että hankkeen kulut ovat tukikelvottomia. MobiCarnet -ICT-ratkaisua kehitetään jo olemassa oleville markkinoille, joilta on osoitettavissa jo olemassa olevia, ominaisuuksiltaan riittävän samantyyppisiä kilpailevia ratkaisuja muualta Euroopasta, esimerkiksi TransFollow'n kehittämä rajanylitysten elektronisia rahtauskirjoja koskeva eCMR-ratkaisu ja Pioniran Cloud-alusta, jolla elektronisiin asiakirjoihin pääsyn kautta vähennetään

hallinnollisia tehtäviä ja inhimillisiä virheitä. Tällöin MobiCarnet-hanke voisi kilpailla niiden kanssa laajentamalla omaa toiminta-alueitaan tai muualla käytössä olevat ratkaisut voisivat pyrkiä kilpailemaan Suomen ja Viron välisillä markkinoilla. MobiCarnet-hanke kilpailee muiden markkinoilla olevien toimijoiden kanssa ja hankkeen partnereiden tilanne on myönnetyn EU-rahoituksen johdosta kiistatta parempi kuin kilpailijoiden. Näin ollen MobiCarnet -hankkeen saama julkinen tuki vääristää kilpailua ja sen saama hankerahoitus täyttää kaikki komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa tarkastellut valtiontuen edellytykset. Päätöksessä on myös todettu, että Euroopan komissio on ohjeistanut hallintoviranomaista hankerahoituksen takaisinperintään valtiontukiasetelman vuoksi.

Oikaisuvaatimuspäätöksessä 21.6.2021 on muun ohella todettu, että MobiCarnet-hanketta vastaaville ratkaisuille on markkina, hanke ei täytä julkista tehtävää, sillä ei ole monopoliasemaa eikä se korjaa markkinoilla olevia puutteita. ERAA ei ole pystynyt osoittamaan, ettei se toimi markkinoilla. MobiCarnet-hanke on saanut laitonta valtiontukea ja sen kustannukset ovat tukikelvottomia.

ERAA:n vastine

ERAA on hallinto-oikeudelle antamassaan vastineessa muun ohella todennut, että yksikään yritys ei ole katsonut MobiCarnetia vastaavan ratkaisun kehittämistä taloudellisesti kannattavaksi. Varsinais-Suomen liiton nimeämien ratkaisujen tarkoituksena on toimia tietojenvaihtolustoina yksityisen sektorin toimijoiden välillä, eivätkä ne poista tarvetta toimittaa asiakirjoja tulli-, vero- ja muilla vastaaville viranomaisille. Ratkaisut eivät kilpaile samoilla markkinoilla, eikä MobiCarnet-hankkeelle myönnetty tuki siten ole vääristänyt kilpailua. MobiCarnet-ratkaisu on integroitu nimenomaan Viron ja Suomen sähköisiin järjestelmiin, eikä sitä sellaisenaan voida skaalata muissa maissa käytettäväksi erilaisten API/XML-rakenteiden vuoksi.

Oikeudellinen arviointi

Hallinto-oikeuden ratkaistavana asiassa on se, onko viranomainen voinut hallintopäätöksellään lopettaa tuen maksamisen sekä määrätä maksetun tuen takaisinperittäväksi. Asia ratkaistaan asiaan sovellettavien EU:n perussopimusmääräysten ja säännösten sekä kansallisen lain säännösten perusteella. Hallintoviranomaisen ja tuensaajan väliseen rahoitussopimukseen liittyvät erimielisyydet eivät tule hallinto-oikeuden ratkaistaviksi, eikä sopimuksella tai sen ehtojen tulkinnalla muutenkaan ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa valitusasiassa.

Hallinto-oikeus toteaa, että asiassa on ensin otettava kantaa siihen, onko MobiCarnet-hankkeelle myönnetty rahoitus ollut valtiontukea, koska asianmukaisesti Euroopan komissiolle ilmoittamatta jätetty valtiontuki on sellaisenaan katsottava säännöstenvastaiseksi valtiontueksi, jota koskee SEUT 108 artiklan 3 kohdassa määrätty takaisinperintävelvollisuus.

Valtiontuen edellytysten täytyminen

MobiCarnet-hankkeelle myönnetyn rahoituksen luonnetta on tarkasteltava erityisesti SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä annetusta komission tiedonannosta (C/2016/2946) ilmenevien seikkojen valossa. Tiedonannossa selvennetään eri tekijöitä, jotka muodostavat valtiontuen käsitteen: yrityksen olemassaolo, toimenpiteen johtuminen valtiosta, toimenpiteen rahoittaminen valtion varoista, edun myöntäminen, toimenpiteen valikoivuus sekä sen vaikutus kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

MobiCarnet-hankkeessa on kyse Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen alaisen ohjelman puitteissa myönnetystä hankerahoituksesta, jolloin on selvää, että julkisen sektorin varoista myönnetyn tuen olemassaolon ja sen valikoivuuden edellytykset täyttyvät.

Valtiontuen edellytykseksi vakiintuneesti katsotun niin sanotun yrityskriteerin tulkinnan mukaan mikä tahansa kansallisen lain mukainen yksikkö voidaan katsoa yritykseksi, mikäli tai niiltä osin kuin sen toiminta on luonteeltaan taloudellista. Mainitusta komission tiedonannosta käy ilmi, ettei ole mahdollista yleisellä tasolla pelkistää toimintoja, jotka eivät voisi olla taloudellisia, minkä lisäksi toiminnan luonne voi muuttua ajan mittaan. Lisäksi julkinen tuki yrityksille on SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea vain, jos se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ja jos se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näin ollen MobiCarnet-hankkeelle myönnetyn rahoituksen valtiontuen edellytysten täyttymistä on tarkasteltava yhtäältä taloudellisen hyödyn tai toiminnan taloudellisen luonteen edellytyksen ja toisaalta hankkeen rajat ylittävään markkinaan eli jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun aiheuttaman vaikutuksen edellytysten perusteella.

MobiCarnet-hankkeessa on kyse Suomen ja Viron väliseen maantietavaraliikenteen tarpeisiin kehitettävästä ICT-ratkaisusta, jossa hyödyntämällä elektronisia asiakirjoja paperisten sijaan voitaisiin merkittävästi nopeuttaa rajanylityksiä. Toteutuessaan järjestelmä toisi monia etuja sekä järjestelmän viranomaissidosryhmille että myös hankepartnereina toimivien kuljetusalan yhdistysten jäsenyrityksille, jotka voisivat parantaa toimintojensa hyötysuhdetta, mistä olisi muun ohella positiivisia ympäristövaikutuksia. Hallinto-oikeus toteaa, että MobiCarnet-hankkeella eittämättä on yleishyödyllistä ja ei-kaupallista, viranomaisten hallinnollisten prosessien optimointiin liittyvää potentiaalia. Tarjotessaan kohderyhmäyrityksilleen kahden jäsenvaltion välisen rajanylityksen kontekstissa niiden taloudellista tuottavuutta parantavaa lisäarvoa, hankkeella on kuitenkin samalla taloudellinen luonne ja markkinavaikutuksia. MobiCarnet OÜ:n hallinnoimalle ja tuotemerkillä suojatulle ICT-palvelulle harkittu käyttäjämaksujen kerääminen viittaa selvästi taloudellisesti hyödynnettävissä olevaan tuotteeseen tai palveluun. Se, olisiko käyttäjämaksuja tarkoitus kerätä vain kustannusten kattamiseen vai olisiko niitä mahdollista kerätä myös kustannukset ylittäviltä osiin, vaikuttaa varsinkin pidemmän aikavälin tarkastelussa hinnoittelukysymykseltä, johon

liittyvää harkintaa ei ollut hankkeessa kyllin selkeästi poissuljettu. Näin ollen hallinto-oikeus katsoo tulleen selvitettyksi, että MobiCarnet-hankkeessa kehitettävän ICT-ratkaisun luonne on ainakin osittain taloudellinen tavalla, joka täyttää valtiontuen edellytyksen. ERAA on tällaista taloudellista toimintaa harjoittaessaan katsottava SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi yritykseksi.

Markkinavaikutuksen edellytyksen osalta MobiCarnet-hankkeen hankehakemuksen yhteydessä on esitetty muun ohella suunnitelma kartoittaa ICT-ratkaisun integrointimahdollisuuksia raskaan liikenteen kuljetuskalustoon jo hankkeen aikana, eikä hankehakemuksesta kokonaisuutena jää muutoinkaan sellainen vaikutelma, että kehitettävä ICT-ratkaisu välttämättä pidemmällä aikavälillä rajoittuisi Suomen ja Viron väliseen rajaliikenteeseen. Hankehakemuksessa on nimenomaisesti todettu, että MobiCarnetin toiminnallisuuksia kehitetään siten, että projektin päätyttyä ratkaisua voidaan muokata erilaisten loppukäyttäjien tarpeiden mukaan ja että sitä on mahdollista käyttää laajemminkin ja parantaa liikennekäytäviä koko Euroopassa. Hallinto-oikeus katsoo hankkeessa kehiteltävällä ratkaisulla olevan ilmeistä kaupallista potentiaalia hankehakemuksessa tarkoitetun toteutusalueen ulkopuolellekin, jolloin ratkaisun vaikutukset rajat ylittävään kauppaan eivät olisi vähäisiä. Tiettyjen liikennekäytävien rajanylitysten nopeutumisen vain joidenkin liikenteenharjoittajien käytössä olevaa ICT-ratkaisua hyödyntämällä ei voisi olla heijastumatta maantietavaraliikenteen markkina-ainakaan silloin, jos maantieteellisessä ympäristössä olisi useita vaihtoehtoisia reittivalintoja. Näin ollen ja ottaen tarkastelussa huomioon komission tiedonannossa tarkoitetulla tavalla olemassa olevien markkinoiden ohella myös sellaiset potentiaaliset markkinat, joita ei ole pidettävä yksinomaan hypoteettisina, hankkeella on todettava olevan markkinavaikutuksia. Valtiontuen edellytyksen täyttymiseen riittävät markkinavaikutukset ovat hankkeessa käsillä riippumatta siitä, onko Varsinais-Suomen liitto kyennyt nimeämään tämänhetkisistä markkinatoimijoista sellaisia, joiden tuotteet tai palvelut kilpailisivat MobiCarnet-hankkeen kanssa nimenomaan rajanylityksen viranomaisprosessien sujuvoittamiseen liittyvällä tavalla. Tästä ei myöskään valituksessa esitetyn tavoin seuraa, että Varsinais-Suomen liiton päätökset olisi perusteltu hallintolain vastaisesti. Koska MobiCarnet-hankkeessa kehitettävän ICT-ratkaisun luonne on ainakin osittain taloudellinen ja sillä on muitakin kuin hypoteettisia markkinavaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, hankkeelle myönnetty julkinen rahoitus täyttää valtiontuen edellytykset.

Maksatuksen lopettamisen ja takaisinperinnän edellytysten täytyminen

Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion tuomioistuinten ja viranomaisten toimivaltaan kuuluu selvittää jo myönnetyn tuen osalta se, täyttääkö tuki SEUT 107 artiklan mukaiset valtiontuen edellytykset ja onko tuen osalta noudatettu SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista menettelyä tuen lainmukaisuuden arvioimiseksi. MobiCarnet-hankkeelle myönnetty rahoitus on edellä selostetuista syistä valtiontukea, eikä tuen määrä huomioon ottaen kysymyksessä ole de minimis -

säännön puitteisiin jäävä tuki. Myöhään ilmenneen valtiontukiepäilyn osalta on myös selvää, ettei tukea ollut ilmoitettu Euroopan komissiolle. Näin ollen tuki on sääntöjenvastaisista valtiontukea, joka on perittävä takaisin.

Hallinto-oikeus toteaa, että perussopimuksen lisäksi myös asetuksen (EU) N:o 1299/2013 27 artiklasta seuraa, että hallintoviranomaisen on varmistettava, että kaikki sääntöjenvastaisesti maksetut määrät peritään takaisin tuensaajalta. Vastaavasti asetuksen (EU) N:o 1303/2013 122 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on estettävä sääntöjenvastaisuudet sekä perittävä takaisin aiheuttomasti maksetut määrät ja viivästyskorkoa myöhässä oleville maksuille. Lisäksi kansallisen rahoituslain 37 §:n 2 momentista seuraa, että hallintoviranomainen voi määrätä tuen maksamisen lopetettavaksi, jos tuki on myönnetty väärin perustein. Vastaavasti kansallisen valtionavustuslain 22 §:n 4 momentin mukaan valtionapuviranomainen voi määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen takaisin perittäväksi, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään. Koska MobiCarnet -hankkeelle on edellä todetuin tavoin jo alun perin myönnetty tuki väärin perustein ja hankkeessa syntyvät kulut ovat olleet kokonaisuudessaan tukikelvottomia, ei tuen maksamisen jatkamiselle ole ollut edellytyksiä. Hallintoviranomaisen on tässä tilanteessa sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperintävelvoitteen tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi sekä sääntöjenvastaisuuden jatkumisen estämiseksi tullut lopettaa tuen maksaminen hankkeelle.

EUT:n valtiontuen takaisinperintää koskevan ratkaisukäytännön mukaan (C-148/04 Unicredito Italiano SpA, kohta 104 ja C-349/17 Eesti Pagar, kohta 98) tuensaajat voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa niille myönnetyn tuen lainmukaisuuteen ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu SEUT 108 artiklan mukaista menettelyä. Toinen vaihtoehto tuen lainmukaisuudesta varmistumiselle on, että tukea on myönnetty de minimis-sääntelyn 200 000 euron rajaa vähäisempi määrä, mistä tässä asiassa ei ole kysymys. Ratkaisevaa asiassa ei siten ole se, onko ERAA erehtynyt itse tai erehdyttänyt hankkeensa luonteen osalta hallintoviranomaista, vaan se, ettei ERAA ole huolehtinut siitä, että de minimis -raja-arvon selvästi ylittävän tuen valtiontuen edellytykset olisi asianmukaisesti arvioitu, mikä on johtanut koko hankkeen tukikelvottomuuteen. Näin ollen tuensaajan menettelyn asianmukaisuutta hankehakemuksen ja hankkeen täytäntöönpanon yhteydessä ei ole tarpeen enemmälti arvioida.

Valituksessa on vedottu lisäksi siihen, että takaisinperintäpäätöstä harkittaessa on joka tapauksessa otettava huomioon kohtuullisuus sekä suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Valtionavustuslain 3 §:stä seuraa, että takaisinperinnän kohtuullistamista on kansallisen lainsäädännön osalta tarkasteltava ensi sijassa rahoituslain 40 §:n perusteella, jonka mukaan toimivaltainen viranomainen voi jättää osan virheellisesti tai perusteetta maksetusta tuesta tai sille suoritettavan koron kokonaan tai osittain perimättä, jos täysimääräinen periminen olisi tuen saajan olosuhteet tai toiminta huomioon ottaen kokonaisuutena tarkastellen kohtuutonta. Saman

lainkohdan mukaan takaisinperintä ja korkojen periminen on kuitenkin suoritettava täysimääräisenä, jos Euroopan unionin lainsäädäntö sitä edellyttää.

SEUT 108 artiklan 3 kohdan tulkintaa koskevan EUT:n vakiintuneen oikeuskäytännön (asia C-349/17 kohta 131 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö) mukaan sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperinnässä kyse on tilanteen loogisesta ennallistamisesta vastaamaan sitä tilannetta, jossa sääntöjenvastaista tukea ei ollut myönnetty tai maksettu. Näin ollen, vaikka komission takaisinperintää koskevasta tiedonannosta ilmenee, että takaisinperintää voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa rajoittaa, EUT:n oikeuskäytäntöä sääntöjenvastaisen valtiontuen takaisinperinnässä luonnehtii tuen saajan kannalta ankaruus. Hyväksytyt poikkeukset takaisinperinnän kattavuuden lähtökohtaan ovat vähäisiä ja koskevat erityisiä olosuhteita, kuten tosiasiallista mahdottomuutta tai esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa alkujaan ilmoittamatta jätetty tuki on sittemmin saatettu komission arvioitavaksi ja komissio on kansallisen takaisinperintäprosessin aikana tulkinnut sen yhteismarkkinoille sopivaksi. Hallinto-oikeus toteaa, ettei valituksessa esiin tuotu mahdollisen vilpittömän mielen suoja kuulu poikkeusperusteisiin, eikä asiassa muutoinkaan ole esitetty sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat poikkeamaan lähtökohdana olevasta tehokkaasta takaisinperinnästä.

ERAA on vaatinut takaisinperinnän kohtuullistamista myös tuen myöntäneen viranomaisen eräänlaisen myötävaikutuksen perusteella eli siksi, että Varsinais-Suomen liitto oli hankehakemuksen jättämisen aikana ja vielä sen jälkeenkin ollut ERAA:n kanssa samassa käsityksessä siitä, ettei hankkeen rahoitus olisi valtiontukea. Tämän tyyppistä luottamuksensuojan syntymistä on tarkasteltu EUT:n ratkaisussa Eesti Pagar (C-349/17). Ratkaisun kohdassa 104 on todettu, että 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. Edelleen ratkaisussa on todettu, että virheellisesti myönnetyn tuen tilanteessa kansallisten viranomaisten synnyttämä perusteltu luottamus tuensaajassa on selkeästi poissuljettua.

ERAA onkin luottamuksensuojaa koskevan vaatimuksensa yhteydessä esittänyt, että Varsinais-Suomen liitto olisi Euroopan aluekehitysrahaston kautta rahoitettavien hankkeiden hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisten tehtävissä toiminut nimenomaan unionin toimielimenä, elimenä tai laitoksena, jonka täsmälliset vakuuttelut voisivat EUT:n ratkaisukäytännön mukaan synnyttää tuen saajassa perusteltuja odotuksia. Hallinto-oikeus toteaa, että Varsinais-Suomen liitto on myös ohjelmaviranomaisena toimiessaan jäsenvaltioiden viranomainen siitä huolimatta, että sen tehtävät ja menettely sen nimeämiseksi määrittävät ensi sijassa EU-oikeudellisesti. Se, että Central Baltic -ohjelman toimialue on rajat ylittävä ja että ohjelmassa hallinnoidaan Euroopan aluekehitysrahastosta peräisin olevaa ohjelmarahoitusta, ei anna aihetta arvioida asiaa toisin.

Hallinto-oikeus toteaa, että ERAA ei voi pätevästi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen ja tulla kohdelluksi unionin oikeuden vastaisesti edukseen sillä perusteella, että Varsinais-Suomen liitolla eli kansallisella viranomaisella on tukea myönnettäessä ja sen jälkeenkin ollut virheellinen käsitys myönnetyn tuen valtiontukiluonteesta.

Myöskään valtionavustuslain 28 §:ssä säädetty määräaika, jonka mukaan takaisinperintää koskeva päätös olisi tehtävä viipymättä ja erityisestä syystä kahden kalenterivuoden kuluessa takaisinperintään oikeuttavan seikan ilmenemisestä, ei tee valituksenalaisesta päätöksestä lainvastaista eikä muodosta perustetta takaisinperinnän kohtuullistamiseen tai siitä luopumiseen käsillä olevassa asiassa. Mainitulla kansallisen lain säännöksellä ei ole tarkoitettu eikä ole voitukaan rajoittaa EU-oikeudellisen takaisinperintävelvoitteen tehokasta täytäntöönpanoa tilanteessa, jossa jäsenvaltion viranomaisen tekemä takaisinperintäpäätös joudutaan sen kumoutumisen johdosta antamaan samoin perustein uudelleen. Takaisinperinnän kohtuullistamisvaatimuksen tueksi asiassa esitetyt perusteet eivät myöskään anna aihetta poiketa säännöstenvastaisen valtiontuen takaisinperinnän tehokkuudesta viivästyskoron osalta.

Varsinais-Suomen liiton päätösten kumoamiseen ei ole syytä.

Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus

Varsinais-Suomen liiton ilmoitettua, että se odottaa takaisinperinnän täytäntöönpanossa asian lainvoimaista ratkaisua, on ERAA luopunut päätösten täytäntöönpanon kieltämistä koskevasta vaatimuksestaan. Näin ollen lausuminen vaatimuksesta raukeaa.

Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioonin valitus on hylätty, mikä huomioon ottaen ei ole kohtuutonta, että se joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Varsinais-Suomen liitto on ilmoittanut, ettei sille ole syntynyt oikeudenkäyntikuluja. Näin ollen lausuminen sen oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta raukeaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut ja
Laki alueiden kehittämisen ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan
hankkeiden rahoittamisesta 84 §
Laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta
(8/2014) 43 § 1 mom
Kuntalaki 135 § 2 mom ja 146 § 2 mom
Hallintolaki 45 § 1 mom ja 49 g § 1 mom
Valtionavustuslaki 3 § 1 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus
myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Kunnallisvalitus)

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Juho Vuori, Sami Kouki ja
Antti-Jussi Lankinen. Asian on esitellyt Antti-Jussi Lankinen.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden
asianhallintajärjestelmästä.

Jakelu

Päätös tavallisena tiedoksiantona kirjeellä

Eesti Rahvusvaheliste Autovedajate Assotsiatsioon
Asiamies: AA Kirsi-Marja Salokangas

Oikeudenkäyntimaksu 260 euroa

Jäljennös

Varsinais-Suomen liiton maakuntahallitus

Hallinto-oikeuden yhteystiedot

Turun hallinto-oikeus

Sairashuoneenkatu 2-4 (PL 32), 20101 Turku

turku.hao@oikeus.fi

Puh. 029 56 42400

<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

Liite hallinto-oikeuden päätökseen

VALITUSOSOITUS (Kunnallisvalitus)

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusluvan myöntämisen perusteet

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika ja tiedoksisaantipäivä

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Jos päätöksestä valitetaan kunnan jäsenelle taikka kuntayhtymän jäsenkunnalle tai sen jäsenelle kuuluvan valitusoikeuden nojalla, valitusaika lasketaan siitä päivästä, jolloin kunta tai kuntayhtymä on julkaissut ilmoituksen yleisessä tietoverkossa.

Jos päätös on annettu asianomaiselle erikseen tiedoksi, valitusaika luetaan kuitenkin tiedoksisaannista. Vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon **kirjeitse tavallisena tiedoksiantona** lähetetystä päätöksestä seitsemäntenä päivänä päätöksen lähettämisestä, jollei vastaanottaja näytä tiedoksisaannin tapahtuneen tätä myöhemmin. Päätös on lähetetty päätöksen antopäivänä, joka ilmenee päätöksen ensimmäiseltä sivulta. **Viranomaisen** tietoon asiakirjan katsotaan kuitenkin tulleen kirjeen saapumispäivänä.

Käytettäessä **todisteellista tiedoksiantotapaa** vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon vastaanottotodistuksen, saantitodistuksen tai tiedoksiantotodistuksen osoittamana päivänä. Sijaistiedoksiannossa tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Käytettäessä **tavallista sähköistä tiedoksiantotapaa** vastaanottajan katsotaan saaneen tiedon päätöksestä kolmantena päivänä viestin lähettämisestä (sähköpostitse tai sähköisen asiointipalvelun kautta), jollei muuta näytetä. **Sähköisen asiointipalvelun kautta todisteellisesti** tiedoksi saadun päätöksen tiedoksisaantipäivä on päätöksen noutamispäivä asiointipalvelusta.

Valituksen sisältö

Valituksessa, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja yhteystiedot mukaan lukien se postiosoite ja mahdollinen muu osoite, johon oikeudenkäyntiin liittyvät asiakirjat voidaan lähettää (prosessiosoite); jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä, on valituksessa mainittava myös tämän yhteystiedot
- päätös, johon haetaan muutosta (valituksen kohteena oleva päätös)
- peruste, jolla valituslupaa pyydetään, sekä syyt, joiden vuoksi valitusluvan myöntämiseen on mainittu peruste
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (vaatimukset)
- vaatimusten perustelut
- mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Yhteystietojen muutoksesta on valituksen vireillä ollessa ilmoitettava viipymättä korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Jos usea tekee valituksen yhdessä, voidaan joku heistä ilmoittaa yhdyshenkilöksi.

Valituksen liitteet

Valitukseen on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös valitusosoituksineen
- selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksen tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, joka ei ole toiminut asiamiehenä asian aikaisemmassa käsittelyvaiheessa, ja joka ei ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Valituksen toimittaminen

Valitus on toimitettava valitusajassa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Sen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa valitus toimitetaan sähköisen asiointipalvelun kautta tai sähköpostitse. Asiakirjat voi toimittaa myös sähköisessä asiointipalvelussa. Asiakirjojen lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla.

Korkeimman hallinto-oikeuden yhteystiedot:

Käyntiosoite:	Postiosoite:
Paasivuorenkatu 3	PL 180
00530 Helsinki	00131 HELSINKI

Puhelin: 029 56 40260 (kirjaamo)

Fax: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Hallinto- ja erityistuomioistuinten sähköinen asiointipalvelu:

<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>

**KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSESTÄ PERITTÄVÄ
OIKEUDENKÄYNTIMAKSU**

Muutoksenhakuasian ja valituslupa-asian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 530 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuimmaksulain 5 §:ssä tarkoitetuista maksuttomista suoritteista tai mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste.

Oikeudenkäyntimaksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Lopputuloksesta riippumatta maksu peritään kuitenkin veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta. Jos maksun periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, viranomainen tai maksun määräävä virkamies voi yksittäistapauksessa määrätä, ettei maksua peritä.

Tuomioistunmaksulaki (1455/2015)