



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
20 päivänä huhtikuuta 2016<sup>1</sup>

**Asia C-111/15**

**Občina Gorje  
vastaan  
Republika Slovenija**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Upravno sodišče (hallintotuomioistuin, Slovenia))

Ennakkoratkaisupyyntö — Yhteinen maatalouspolitiikka — Maaseuturahastosta maksettava rahoitus — Tuki maaseudun kehittämiseen — Asetus (EY) N:o 1698/2005 — 71 artiklan 3 kohta — Menojen tukikelpoisuutta koskeva ajallinen edellytys — Asetus (EU) N:o 65/2011 — 30 artiklan 1 kohta — Maksuhakemuksen hylkääminen kokonaan siinä tapauksessa, että hakemus sisältää sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja

## I Johdanto

1. Euroopan unionin maaseudun kehittämisspolitiikka perustuu yhteisrahoitusperiaatteeeseen, jonka mukaan unioni suorittaa noin kaksi kolmannesta ja jäsenvaltiot yhden kolmanneksen kokonaisvaroista. Summat, joita unioni ja jäsenvaltiot suorittavat maaseudun kehittämisen edistämiseen, ovat huomattavia. Unioni ja jäsenvaltiot käyttivät esimerkiksi ohjelmakauden 2007–2013 aikana yli 150 miljardia euroa maaseudun kehittämisspolitiikkaan, ja noin puolet siitä investointitoimenpiteisiin.<sup>2</sup>

2. Tässä yhteydessä petosten torjumisella on edelleen suuri merkitys, koska virheitä on paljon.<sup>3</sup> Unionin tuomioistuin on todennut SEUT 325 artiklan perusteella, että jäsenvaltioiden on toteutettava samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.<sup>4</sup>

3. Nyt käsiteltävä Upravno sodiščen (hallintotuomioistuin, Slovenia) esittämä ennakkoratkaisupyyntö kuuluu tähän asiayhteyteen, sillä siinä tuodaan esiin kysymyksiä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden toimivaltaan valvoa unionin maaseudun kehittämisspolitiikkaan liittyviä tukia.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 23, jonka otsikkona on ”Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?”, 2014, 1 kohta.

3 — Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 23, jonka otsikkona on ”Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?”, 2014, 12 kohta. Ohjelmakauden 2007–2013 aikana aiheutuneiden menojen keskimääräinen virhetaso arvioitiin maaseudun kehityksen osalta 8,2 prosentiksi.

4 — Ks. tuomio 28.10.2010, SGS Belgium ym. (C-367/09, EU:C:2010:648, 40 kohta).

4. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee tarkemmin sanoen sitä, onko Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005<sup>5</sup> 71 artiklan 3 kohta esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa asetetaan investointimenojen tukikelpoisuuden edellytykseksi maaseuturahaston osallistumisen osalta se, että ne ovat aiheutuneet tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee lisäksi, ovatko kyseinen asetus sekä asetuksen N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta 27.1.2011 annetun komission asetuksen (EU) N:o 65/2011<sup>6</sup> 30 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään tukea koskevan maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan, jos hakemukseen sisältyy sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja.

5. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee siis harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on käytettävissään, kun ne vahvistavat menojen tukikelpoisuuden edellytykset maaseuturahastosta yhteisrahoitettavan tuen osalta, kun taas toinen ennakkoratkaisukysymys koskee jäsenvaltioiden toimivaltaa määrätä seuraamuksia tukikelpoisuuden edellytysten noudattamatta jättämisestä.

6. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty sellaisen hallinnollisen riita-asian yhteydessä, jossa ovat vastakkain Občina Gorje (Gorjen kunta) ja Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (maatalousmarkkinoista ja maaseudun kehittämisestä vastaava Slovenian virasto, jäljempänä virasto) ja jonka taustalla on se, että viimeksi mainittu hylkäsi Gorjen kunnan maksuhakemuksen, joka koski Slovenian maaseudun kehittämisohjelmalle kaudelle 2007–2013 myönnettäviä tukia.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

#### 1. Asetus N:o 1698/2005

7. Unionin maaseudun kehittämispolitiikan täytäntöönpano perustuu periaatteeseen unionin ja jäsenvaltioiden jaetusta hallinnosta, ja unionin oikeudessa vahvistetaan yleinen oikeudellinen kehys, jota täydennetään kansallisessa lainsäädännössä. Asetuksessa N:o 1698/2005 otetaan tässä tarkoituksessa käyttöön yleiset säännöt, joita sovelletaan maaseuturahastosta rahoitettavan maaseudun kehittämistä koskevaan yhteisön tukeen.<sup>7</sup>

8. Asetuksen N:o 1698/2005 III osaston, jonka otsikkona on ”Ohjelmatyö”, mukaan jokainen jäsenvaltio toteuttaa kansallisen ohjelman, jonka Euroopan komissio hyväksyy ja jolla pannaan täytäntöön maaseudun kehittämisstrategia neljällä toimintalinjalla, jotka määrittellään asetuksen IV osastossa, jonka otsikkona on ”Maaseudun kehittämistä koskeva tuki”. Toimintalinjan 3 otsikkona on ”Maaseutualueiden elämänlaatu ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistaminen”, ja siihen sisältyy tämän asetuksen 52 artiklan b alakohdan ii alakohdan mukaan muun muassa ”kylien kunnostus ja kehittäminen”.

5 — EUVL 2005, L 277, s. 1.

6 — EUVL 2011, L 25, s. 8.

7 — Ks. asetuksen N:o 1698/2005 osalta Danielsen, J. H., *EU Agricultural Law*, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2013, s. 123–133.

9. Asetuksen N:o 1698/2005 V osastoon, jonka otsikkona on ”Maaseuturahaston rahoitusosuus”, sisältyy sääntöjä maaseudun kehittämissä politiikan rahoituksesta, mukaan lukien 71 artikla, jonka otsikkona on ”Menojen tukikelpoisuus”. Asetuksen 71 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Menot ovat maaseuturahaston tukeen kelpoisia, jos maksajavirasto tosiasiallisesti maksaa kyseisen tuen 1 päivän tammikuuta 2007 ja 31 päivän joulukuuta 2015 välisenä aikana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21.6.2005 annetun neuvoston] asetuksen (EY) N:o 1290/2005 [(EUVL 2005, L 209, s. 1)] 39 artiklan 1 kohdan säännösten noudattamista. Yhteisrahoitetut toimet eivät saisi päättyä ennen tukikelpoisuuden alkamispäivää.

Uusi meno, joka lisätään 19 artiklassa tarkoitetun ohjelman tarkistamisen yhteydessä, on tukikelpoinen siitä päivästä alkaen, jona komissio vastaanottaa toimenpideohjelman muuttamista koskevan pyynnön.

2. Menot ovat maaseuturahaston tukeen kelpoisia ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseessä olevan ohjelman hallintoviranomaisen päättämistä tai vastuulla olevista toimista toimivaltaisen elimen vahvistamien valintaperusteiden mukaisesti.

3. Menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan kansallisella tasolla lukuun ottamatta tässä asetuksessa tietyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädettyjä poikkeuksia.”

10. Asetuksen N:o 1698/2005 VI osasto koskee muun muassa maaseudun kehittämissä politiikan hallinnointia ja valvontaa. Asetuksen 74 artiklan, jonka otsikkona on ”Jäsenvaltioiden velvollisuudet”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on tehtävä tarkastuksia 90 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistettujen yksityiskohtaisten täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti, joissa säädetään esimerkiksi, että tarkastusten lajin ja intensiteetin valinnassa on otettava huomioon eri maaseudun kehittämistoimenpiteiden luonne.”

11. Asetus N:o 1698/2005 on kumottu ja korvattu Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) tuesta maaseudun kehittämiseen ja asetuksen N:o 1698/2005 kumoamisesta 17.12.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1305/2013.<sup>8</sup>

2. Asetus N:o 65/2011

12. Komissio antoi asetuksen N:o 65/2011 asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklan 4 kohdan nojalla.

13. Kyseisen asetuksen 2 artiklan a ja b alakohdassa erotetaan toisistaan ”tukihakemus”, jonka määritellään tarkoitettavan ”hakemusta tuen myöntämiseksi tai järjestelmään pääsemiseksi asetuksen (EY) N:o 1698/2005 mukaisesti”, ja ”maksuhakemus”, jonka määritellään tarkoitettavan ”tuensaajan kansallisille viranomaisille esittämää hakemusta maksun suorittamiseksi”.

14. Asetuksen 4 artikla koskee yleisiä tarkastusperiaatteita. Kyseisen artiklan 9 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen mukaisten vähennysten tai poissulkemisten soveltaminen ei rajoita unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisten täydentävien seuraamusten soveltamista.”

8 — EUVL 2013 L 347, s. 487. Ks. asetuksen N:o 1698/2005 ja asetuksen N:o 1305/2013 välisestä suhteesta Monteduro, M. ym. (toim.), *Law and Agroecology – A Transdisciplinary Dialogue*, Springer Verlag, Berliini, Heidelberg, 2015, s. 151–159.

15. Asetuksen N:o 1698/2005 toimintalinjaan 3 perustuvien tukien myöntämistä koskevat hallinnolliset tarkastukset suoritetaan kaksivaiheisesti eli ensinnäkin asetuksen N:o 65/2011 24 artiklan 2 kohdan nojalla tukihakemusten osalta ja toiseksi tämän asetuksen 24 artiklan 3 kohdan nojalla maksuhakemusten osalta.<sup>9</sup> Lisäksi asetuksen N:o 65/2011 25–27 artiklassa vahvistetaan paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevat säännöt.

16. Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklassa, jonka otsikkona on ”Vähennykset ja poissulkemiset”, säädetään tuen maksamisesta tuensaajalle seuraavaa:

”1. Maksut on laskettava hallinnollisissa tarkastuksissa todetun tukikelpoisuuden perusteella. Jäsenvaltion on tarkasteltava tuensaajalta vastaanotettua tukihakemusta ja vahvistettava tukikelpoiset määrät. Sen on vahvistettava

a) määrä, joka on maksettava tuensaajalle yksinomaan maksuhakemuksen perusteella;

b) määrä, joka on maksettava tuensaajalle maksuhakemuksen tukikelpoisuuden tarkastelun jälkeen.

Jos a alakohdan mukaisesti vahvistettu määrä on yli kolme prosenttia suurempi kuin b alakohdan mukaisesti vahvistettu määrä, b alakohdan mukaisesti vahvistettuun määrään sovelletaan vähennystä. Vähennyksen määrä on näiden kahden määrän välinen erotus.

Vähennystä ei kuitenkaan sovelleta, jos tuensaaja voi osoittaa, ettei tukeen kelpaamattoman määrän ottaminen mukaan johdu hänestä.

2. Jos tuensaajan todetaan tarkoituksellisesti tehneen virheellisen ilmoituksen, asianomainen toimi on suljettava maaseuturahaston tuen ulkopuolelle ja mahdolliset kyseisen toimen osalta tuesta jo maksetut määrät on perittävä takaisin. Lisäksi tuensaaja suljetaan saman toimenpiteen mukaisesti maksettavan tuen ulkopuolelle sinä kalenterivuonna, jona havainto tehdään, ja sitä seuraavana kalenterivuonna.

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja vähennyksiä ja poissulkemisiä sovelletaan soveltuvin osin 25 ja 29 artiklan mukaisissa tarkastuksissa todettuihin muihin kuin tukikelpoisiin menoihin.”

17. Asetus N:o 65/2011 korvasi asetuksen N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta 7.12.2006 annetun komission asetuksen N:o 1975/2006<sup>10</sup> 1 päivästä tammikuuta 2011, kuten sen 34 artiklan 1 kohdassa täsmennetään. Tämän säännöksen toisen alakohdan mukaan viimeksi mainittua asetusta sovelletaan kuitenkin edelleen ennen 1 päivää tammikuuta 2011 jätettyihin maksuhakemuksiin. Tässä tapauksessa on kiistatonta, että tukihakemukset jätettiin 19.8.2010 ja maksuhakemukset 1.6.2011. Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa on sovellettava asetuksen N:o 65/2011 säännöksiä.

## B Slovenian oikeus

### 1. Maatalouslaki

18. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Slovenian maaseudun kehittämisjärjestelmästä säädetään maatalouslaissa (Zakon o kmetijstvu, jäljempänä ZKme-1).

9 — Asetuksen N:o 65/2011 24 artikla kuuluu tarkemmin sanoen tämän asetuksen II osastoon, jonka otsikkona on ”Toimintalinjoihin 1 ja 3 sekä eräiden toimintalinjoihin 2 ja 4 kuuluvien toimenpiteiden mukainen maaseudun kehittämistuki”.

10 — EUVL 2006, L 368, s. 74.

19. ZKme-1:n 53 §:n 1 momentissa säädetään tukikelpoisuutta koskevasta päätöksestä, että toimivaltainen viranomainen tekee tukikelpoisuudesta päätöksen, joka osoitetaan osapuolille, joiden hakemukset täyttävät sovellettavissa säännöksissä ja tarjouspyynnössä asetetut edellytykset, ja että varat sidotaan tätä tarkoitusta varten.

20. ZKme-1:n 56 §:n 1 momentin mukaan tuet maksetaan osapuolten hakemuksesta.

21. ZKme-1:n 56 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Viranomaisen päätöksellä hylätään hakemukset, jotka ovat säännöksissä, tarjouspyynnössä tai tukikelpoisuutta koskevassa päätöksessä asetettujen vaatimusten vastaisia”.

## 2. PRP-asetus

22. Slovenian hallitus antoi ZKme-1:n perusteella kautta 2007–2013 koskevan asetuksen Slovenian tasavallan maaseudun kehittämisohjelman toimintalinjojen 1, 3 ja 4 toimenpiteistä (jäljempänä PRP-asetus).

23. Toimenpidettä nro 322, ”Kylien kunnostus ja kehittäminen”, koskevan PRP-asetuksen 78 §:n 4 momentin mukaan tukea myönnetään investointeihin, jotka kohdistuvat sellaisten yleishyödyllisten monitoimirakennusten kunnostukseen ja rakentamiseen, jotka on tarkoitettu sukupolvien välisiin kohtaamisiin, kulttuuri- ja taidetoimintaan, urheilutoimintaan sekä muuhun maaseudun kyläyhteisön harrastustoimintaan.

24. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentissa säädetään, että tukikelpoisia investointimenoja ovat ainoastaan menot, jotka ovat syntyneet tukikelpoisuutta koskevan päätöksen tekemispäivän ja investointihankkeen päätökseen viemisen välisenä aikana tai viimeistään 30.6.2015. Se, että tuensaaja sitoutuu velvoitteisiin myönnettävien tukien perusteella (tekee minkä tahansa sopimuksen tai tilaa materiaaleja, tarvikkeita, palveluja tai työsuorituksia), vastaa kyseisen pykälän mukaan ensimmäistä menoa.

## III Pääasian taustalla olevat tosiseikat, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

25. Virasto julkaisi 18.6.2010 PRP-asetuksen nojalla tarjouspyynnön asetuksen N:o 1698/2005 toimintalinjaan 3 kuuluvasta toimenpiteestä eli toimenpiteestä nro 322 (”Kylien kunnostus ja kehittäminen”) kautta 2007–2013 koskevan Slovenian maaseudun kehittämisohjelman perusteella.

26. Tarjouspyynnön IV/1 osan, jonka otsikkona on ”Tukikelpoisuusedellytykset, joiden on täyttyvä tarjouspyynnön perusteella esitettävän hakemuksen jättämispäivänä”, 1 kohdan, joka on otsikon ”Investoinnit” alla (jäljempänä tarjouspyynnön 1 kohta) mukaan investointia ei voitu aloittaa ennen kuin tukikelpoisuus päätös on tehty.

27. PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentin mukaisesti tarjouspyynnön VI osan, jonka otsikkona on ”Tukikelpoiset menot”, 3 kohdassa (jäljempänä tarjouspyynnön 3 kohta) todettiin, että tukikelpoisia investointimenoja ovat menot, jotka ovat syntyneet tukikelpoisuutta koskevan päätöksen tekemispäivän ja investointihankkeen päätökseen viemisen välisenä aikana tai viimeistään 30.6.2015.

28. Tarjouspyynnön VI osan 4 kohdan (jäljempänä tarjouspyynnön 4 kohta) mukaan tukikelpoisia ovat myös mahdolliset yleiskulut tai menot, joita aiheutuu 1.1.2007 jälkeen tuen viimeisen maksuhakemuksen jättämiseen saakka ja jotka liittyvät hakemuksen laatimiseen, rakentamisasikirjojen hankkimiseen ja tukihakemusten jättämiseen. Ennen päivämäärää, jona menoista tulee tukikelpoisia, hakija ei voi aloittaa töitä eikä antaa mitään sitoumuksia mahdollisesti myönnettävien tukien perusteella.

29. Tarjouspyynnön VI osan 5 kohdan (jäljempänä tarjouspyynnön 5 kohta) mukaan sitä, että tuensaaja mahdollisesti antaa minkä tahansa sitoumuksen myönnettävien tukien perusteella (tekee minkä tahansa sopimuksen tai tilaa materiaaleja, tarvikkeita, palveluita tai työsuorituksia), pidetään PRP-asetuksen 79 §:n nojalla ensimmäisenä menona. Kyseisen kohdan perusteella hakija voi kuitenkin aloittaa tarjoajan valintamenettelyn julkisista hankinnoista koskevan lainsäädännön mukaisesti, mutta se ei voi tehdä sopimusta valitun tarjoajan kanssa ennen tukikelpoisuutta koskevan päätöksen tekemistä.

30. Gorjen kunta teki 12.7.2010<sup>11</sup> tarjoajan kanssa kaksi sopimusta sellaisen rakennuksen kunnostuksesta, jossa se oli yhteisomistajana. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan on kiistatonta, että molemmissa sopimuksissa oli lykkäävä ehto, jonka mukaan sopimusvelvoitteiden syntymisen edellytyksenä oli se, että Gorjen kunta saisi virastolta lopullisen päätöksen tukikelpoisuudesta.

31. Gorjen kunta esitti 19.8.2010 toimenpiteeseen nro 322 liittyvän tarjouspyynnön yhteydessä tukihakemuksen kyseisen rakennuksen peruskorjauksesta, kunnostamisesta ja käyttötarkoituksen muuttamisesta (jäljempänä yhteisrahoitettu toimi). Hakemus koski vain rakennuksen sitä osaa, jossa Gorjen kunta oli yhteisomistajana.

32. Virasto teki 19.10.2010 tukikelpoisuuspäätöksen ja myönsi Gorjen kunnalle 128 200,52 euron suuruisen tuen. Gorjen kunnan hakemus hyväksyttiin prosenttiosuutena kokonaisinvestoinnista, joka suoritettiin yhdessä toisen yhteisomistajan, Pošta Slovenijen eli Slovenian tasavallan postin, antaman yhteisrahoituksen kanssa eikä siten, että ainoastaan tietyt työsuoritukset olisivat olleet yhteisrahoituksen kohteena.

33. Gorjen kunta jätti 1.6.2011 maksuhakemuksen 128 200,52 euron suuruisesta tuesta ja liitti hakemukseensa vaaditun asiakirja-aineiston.

34. Viraston tarkastusyksikkö suoritti 9.9.2011 paikalla tarkastuksen, jonka aikana yksikkö totesi työmaapäiväkirjan ja jätteenkuljetusasiakirjojen perusteella, että työt rakennuksella olivat alkaneet 16.8.2010. Sama yksikkö totesi erityisesti, että maksuhakemuksen käsittämisen kiinteistön yhteiseen osaan kuuluvan katon purkutyöt oli tehty 19.8.2010.

35. Virasto hylkäsi 3.11.2011 maksuhakemuksen sillä perusteella, että Gorjen kunta ei täyttänyt kaikkia PRP-asetuksessa ja tarjouspyynnössä asetettuja edellytyksiä. Virasto katsoi erityisesti, että Gorjen kunta oli rikkonut tarjouspyynnön 3–5 kohtaa aloittamalla työt rakennuksella 16.8.2010 eli ennen tukikelpoisuudesta 19.10.2010 tehtyä päätöstä. Virasto viittasi lisäksi Gorjen kunnan 12.7.2010 tekemiin kahteen sopimukseen. Virasto katsoi näin ollen, että kaikki näiden sopimusten perusteella aloitetut työt synnyttivät velvoitteita, jotka eivät sopineet yhteen tarjouspyynnön 3–5 kohdan kanssa.

36. Gorjen kunta nosti 3.11.2011 viraston päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa, joka hyväksyi 13.2.2013 antamallaan tuomiolla Gorjen kunnan kanteen ja totesi kansallisten säännösten olevan asetuksen N:o 1698/2005 vastaisia. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kumosi näin ollen 3.11.2011 tehdyn viraston päätöksen ja palautti asian kyseisen viraston käsiteltäväksi, jotta se antaisi uuden ratkaisun.

11 — Ennakkoratkaisupyynnössä sopimusten tekopäivämääränä mainitaan myös päivämäärä 13.7.2010.



37. Virasto hylkäsi 25.4.2013 Gorjen kunnan maksuhakemuksen uudelleen olennaisilta osin samoin perustein eli sen vuoksi, että työt oli aloitettu rakennuksella ennen tukikelpoisuudesta tehtyä päätöstä ja että sopimusten tekeminen 12.7.2010 tarjoajan kanssa synnytti velvoitteita, jotka olivat ristiriidassa PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentin ja tarjouspyynnön 3 ja 5 kohdan kanssa. Virasto korosti lisäksi 25.4.2013 tekemässään päätöksessä, että kyseistä investointia koskeva hakemus oli hyväksytty prosenttiosuutena kokonaisinvestoinnista eikä siten, että vain tietyt työt yhteisrahoitettaisiin.

38. Gorjen kunta nosti ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa uuden kanteen, jossa se vetosi muun muassa siihen, että viraston päätöksessä oli nojaututtu PRP-asetukseen ja tarjouspyyntöön, jotka eivät olleet asetuksen N:o 1698/2005 mukaisia, koska niissä asetettiin ankarampia tukikelpoisuusedellytyksiä kuin kyseisessä asetuksessa.

39. Virasto puolestaan kiisti sen, että kansalliset säännökset olisivat ristiriidassa asetuksen N:o 1698/2005 kanssa, ja vetosi siihen, että kansallisissa säännöksissä annettiin ainoastaan täsmällisempiä eikä ankarampia sääntöjä kuin kyseisessä asetuksessa menojen tukikelpoisuudesta maaseuturahaston tuen osalta.

40. Upravno sodišče (hallintotuomioistuin) päätti tämän vuoksi lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1. Onko asetusta N:o 1698/2005 ja erityisesti sen 71 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan kansallisella tasolla lukuun ottamatta kyseisessä asetuksessa tietyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta säädettyjä poikkeuksia, tulkittava siten, että se on esteenä [PRP-asetuksen] 79 §:n 4 momentin ja tarjouspyynnön VI osan 3 kohdan mukaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan tukikelpoisia investointimenoja ovat ainoastaan menot, jotka ovat syntyneet sen jälkeen, kun tukikelpoisuuspäätös on tehty (mutta ennen investointihankkeen päätökseen viemistä tai viimeistään 30.6.2015)?
2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko asetusta N:o 1698/2005 ja erityisesti sen 71 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä [ZKme-1:n] 56 §:n 4 momentin mukaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan hakemus, joka ei ole päätöksen tekoajankohdan jälkeen syntyneitä tukikelpoisia investointimenoja koskevan PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentin mukainen, on hylättävä kokonaan?”

41. Gorjen kunta ja Slovenian, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Gorjen kunta, Slovenian hallitus ja komissio osallistuivat 28.1.2016 pidettyyn istuntoon.

#### IV Tapauksen tarkastelu

*A Jäsenvaltioiden harkintavalta asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla (ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys)*

42. Ensimmäinen kysymys koskee harkintavaltaa, joka jäsenvaltioille annetaan asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdassa, kun jäsenvaltiot vahvistavat menojen tukikelpoisuuden edellytykset maaseuturahastosta rahoitettavien tukien myöntämiseksi.

43. Asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että ”menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan kansallisella tasolla”<sup>12</sup> lukuun ottamatta tässä asetuksessa säädettyjä poikkeuksia. Unionin maaseudun kehittämispolitiikalle ominaisten toissijaisuusperiaatteen ja jaettua hallintoa koskevan periaatteen<sup>13</sup> perusteella jäsenvaltioilla on tämän säännöksen nojalla laaja harkintavalta,<sup>14</sup> joka perustuu siihen, että tunnustetaan se, että tarpeet ovat väistämättä erilaisia ja että eri jäsenvaltioiden maaseudun kehittämiseen liittyy erityisiä haasteita.

44. Kun kyseisessä Slovenian säännöstössä eli PRP-asetuksen 79 §:ssä ja tarjouspyynnön 3 kohdassa asetetaan investointimenojen tukikelpoisuuden edellytykseksi se, että menot ovat aiheutuneet tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen, siitä seuraa, kuten Gorjen kunta esittää, että rajoitetaan maaseuturahaston osallistuminen ”tuleviin toimiin”, eli poissuljetaan tuen myöntäminen jälkikäteen. On siis pohdittava, kuuluuko tällainen ajallinen rajoitus jokaiselle jäsenvaltiolle asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisellä alakohdalla myönnetyn harkintavallan piiriin.

45. Vaikka, kuten ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ja Gorjen kunta esittävät, asetuksessa N:o 1698/2005 ei määrätä päivämäärää, jona menojen tukikelpoisuus alkaa, siinä ei myöskään poissuljeta sitä, että jäsenvaltiot vahvistavat tällaisen ajallisen rajoituksen. Asetukseen N:o 1698/2005 sisältyy näet säännöksiä, joilla pyritään rajaamaan tukikelpoisia menoja ajallisesti. Esimerkiksi tämän asetuksen 71 artiklan 1 kohdan nojalla menot ovat maaseuturahaston tukeen kelpoisia, jos maksajavirasto tosiasiallisesti maksaa kyseisen tuen 1 päivän tammikuuta 2007 ja 31 päivän joulukuuta 2015 välisenä aikana. Kyseisessä säännöksessä säädetään myöhemmin, että ”yhteisrahoitetut toimet eivät saisi päättyä ennen tukikelpoisuuden alkamispäivää”.

46. Ei ole mitään syytä olettaa, että asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 1 kohdassa vahvistettaisiin tyhjentävästi ajalliset edellytykset, joita voidaan asettaa, jotta menoilta voidaan myöntää tukea maaseuturahastosta.

47. On lisäksi mielestäni mahdotonta päätellä tämän saman asetuksen 71 artiklan 1 kohdasta Gorjen kunnan tavoin, että yhteisrahoitetun toimen toteuttaminen voisi alkaa ennen tukikelpoisuuden alkamispäivää ja että näin ollen jäsenvaltiot eivät saisi asettaa menojen tukikelpoisuuden edellytykseksi sitä, että ne ovat aiheutuneet tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen. Sitä vastoin kyseisen artiklan sanamuotoon sisältyvä ilmaisu ”tukikelpoisuuden alkamispäivä” ilmaisee mielestäni jo sellaisenaan, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus vahvistaa tukikelpoisuuden alkamispäivä eli vahvistaa ajallinen kynnys, jota ennen aiheutuneille investointimenoille ei voida myöntää tukea maaseuturahastosta.

12 — Ks. myös tämän asetuksen johdanto-osan 61 perustelukappale.

13 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta.

14 — Ks. vastaavasti tuomio 15.5.2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, 60 kohta). Ks. myös komission ehdotuksen, joka johti asetuksen N:o 1698/2005 antamiseen (14.7.2004 annettu ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (KOM(2004) 490 lopullinen), perustelujen 13 kohta, jossa komissio korostaa tavoitetta jättää jäsenvaltioille ”enemmän vapauksia ohjelmiensa täytäntöönpanossa, mikä johtuu väljemmistä säännöistä ja tukikelpoisuusedellytyksistä sekä yksinkertaistetuista varainhoito- ja valvontajärjestelyistä”.



48. En ole vakuuttunut siitäkään, että kyseisen kansallisen edellytyksen kaltaisesta ajallisesta edellytyksestä seuraisi, kuten Gorjen kunta väittää, että asetuksen N:o 1698/2005 sisältö tehtäisiin tyhjäksi tai estettäisiin tämän asetuksen tavoitteiden toteutuminen. Tällä edellytyksellä ei rajoiteta maaseuturahaston yhteisrahoitusta tiettyyn ajanjaksoon, joka olisi lyhyempi kuin maksujakso, joka on vahvistettu asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 1 kohdassa (1.1.2007–31.12.2015), vaan säädetään ainoastaan, että tuensaajan on odotettava tukihakemuksen hyväksymistä ennen kuin se sitoutuu yhteisrahoitettuun toimeen liittyviin menoihin.<sup>15</sup>

49. En näe tällä perusteella mitään syytä katsoa, että riidanalaisen Slovenian säännösten kaltainen säännöstö häiritäisi asetuksen N:o 1698/2005 välitöntä sovellettavuutta, peittelisi sitä, että kyseessä on yhteisön asetus, tai ylittäisi jäsenvaltioille tällä asetuksella annetun harkintavallan, ja nämä ovat unionin tuomioistuimen vahvistamia perusteita.<sup>16</sup> Mikään ei myöskään anna mielestäni syytä päätellä, että tällainen säännöstö olisi ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa tekemällä tukien myöntämisestä tuensaajille liian vaikeaa tai jopa mahdotonta.<sup>17</sup>

50. Pääasian kohteena olevan kaltainen ajallinen edellytys on mielestäni päinvastoin omiaan edistämään asetuksen N:o 1698/2005 tavoitteiden saavuttamista, ja niihin kuuluvat elämänlaatu maaseutualueilla<sup>18</sup> ja erityisesti asetuksen toimintalinjan 3 osalta kylien kunnostus ja kehittäminen<sup>19</sup> varmistamalla maaseuturahaston varojen paras mahdollinen kohdentaminen.

51. Yhdyn tältä osin Slovenian, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten esittämiin näkemyksiin, joiden mukaan kansallinen säännöstö saattaisi vähentää ”nollavaikutusriskiä” eli riskiä siitä, että tuki myönnetään investoinneille, jotka olisi toteutettu osittain tai kokonaan jopa ilman myönnettyä tukeakin. Tilintarkastustuomioistuin on tunnistanut tämän riskin ja suositellut komissiolle, että tämä kannustaisi jäsenvaltioita noudattamaan käytäntöä, jonka mukaan investointimenot ovat tukikelpoisia vasta siitä ajankohdasta lähtien, jona tuki hyväksyttiin.<sup>20</sup>

52. Lisäksi sillä, että poissuljetaan sellaisten menojen tukikelpoisuus, jotka ovat aiheutuneet ennen tukikelpoisuuspäätöksen tekemistä, voitaisiin varmistaa, kuten Slovenian hallitus esittää, maaseuturahaston varojen käytön tehokkaampi valvonta. Erityisesti paikalla tehtävä tarkastus, josta säädetään asetuksen N:o 65/2011 25–27 artiklassa, joissa säädetään muun muassa siitä, että toimivaltaisen viranomaisen on todennettava, että menot vastaavat laadultaan ja ajoitukseltaan tosiasiallisesti suoritettuja töitä tai tosiasiallisesti tarjottuja palveluja, voitaisiin tehdä hankalammaksi, jos yhteisrahoitettuun toimeen liittyvät menot aiheutuisivat osittain tai kokonaan ennen tukihakemuksen hyväksymistä.

53. Tilintarkastustuomioistuin on puoltanut tässä yhteydessä komission 12.10.2011 tekemää ehdotusta asetuksen N:o 1698/2005 muuttamisesta viittaamalla ehdotettuihin säännöksiin, joiden mukaan menot olisivat tukikelpoisia vasta tukihakemuksen esittämisen jälkeen.<sup>21</sup>

15 — Tarjouspyynnön 5 kohdasta ilmenee nimenomaisesti, että vaikka tuensaaja ei voi antaa mitään sitoumusta myönnettyjen tukien perusteella, se voi kuitenkin aloittaa tarjoajan valintamenettelyn julkisista hankinnoista annetun lainsäädännön mukaisesti. Suunnitellun toimen tuensaajan valmistelua ei siten estetä muulla tavoin kuin että se ei voi tehdä sopimusta urakoitsijan kanssa ennen tukihakemuksen hyväksymistä. Tarjouspyynnön 4 kohdan nojalla yleiskulut, jotka liittyvät hakemuksen laatimiseen, rakentamisasiakirjojen hankkimiseen ja tukihakemusten jättämiseen, vapautetaan PRP-asetuksen 79 §:n 4 kohdassa ja tarjouspyynnön 3 kohdassa määrätyn ajallisen edellytyksen soveltamisesta. Ks. yleiskulujen osalta Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 15.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 (EYVL 2006, L 368, s. 15) 55 artiklan 1 kohdan c alakohta.

16 — Ks. tuomio 15.5.2014, Szatmári Malom (C-135/13, EU:C:2014:327, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Ks. määräys 16.1.2014, Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit (C-24/13, EU:C:2014:40, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — Ks. asetuksen N:o 1698/2005 4 artiklan 1 kohdan c alakohta.

19 — Ks. asetuksen N:o 1698/2005 52 artiklan b alakohdan ii alakohta.

20 — Ks. tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8 ”Tuen kohdentaminen maatalojen nykyaikaistamiseen”, 2012, 60–65 ja 73 kohta.

21 — Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8 ”Tuen kohdentaminen maatalojen nykyaikaistamiseen”, 2012, 64 kohta. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että komission ehdottamilla säännöksillä ”ei vaikuteta riittävästi nollavaikutusriskiä, koska investointihanke voitaisiin edelleen käynnistää ennen hakemuksen hyväksymistä (ja jopa ennen hakemuksen jättämistä edellyttäen, että ennen hakemuksen päivämäärää syntyneet kulut eivät ole tukikelpoisia)”.

54. Unionin lainsäätävä hyväksyi komission ehdotuksen tukikelpoisuuden edellytysten muuttamisesta antamalla uuden maaseuturahastoa koskevan asetuksen eli asetuksen N:o 1305/2013. Jäsenvaltiot saavat tämän uuden asetuksen nojalla nimenomaisesti ottaa käyttöön, kuten Slovenian viranomaiset ovat tehneet, ajallisen edellytyksen, jonka mukaan ainoastaan investointimenoille, jotka ovat aiheutuneet tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen, voidaan myöntää maaseuturahaston tukea.<sup>22</sup>

55. Vaikka asetusta N:o 1305/2013 sovelletaan vasta 1 päivästä tammikuuta 2014,<sup>23</sup> mikä poissulkee sen soveltamisen tässä tapauksessa, se, että unionin lainsäätävä on antanut uuden asetuksen, osoittaa mielestäni unionin lainsäätäjän myöntävän, että nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltainen ajallinen edellytys voisi olla perusteltu, jotta varmistetaan maaseuturahaston varojen hyvä taloushallinto.

56. Näiden seikkojen perusteella mikään ei mielestäni anna syytä katsoa, että jäsenvaltio olisi ylittänyt asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa sille annetun harkintavallan, kun se on vahvistanut pääasian kohteena olevan kaltaisen ajallisen edellytyksen.<sup>24</sup> Ehdotan tämän vuoksi, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi.

*B Oikeudelliset seuraukset siitä, että tukikelpoisuusedellytyksiä ei noudateta (toinen ennakkoratkaisukysymys)*

#### 1. Toisen kysymyksen kohde

57. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee että virasto hylkäsi tässä tapauksessa maksuhakemuksen siitä syystä, että PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentissa sekä tarjouspyynnön 3 ja 5 kohdassa mainittua menojen tukikelpoisuusedellytystä, jonka mukaan ainoastaan tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen aiheutuneet investointimenot ovat tukikelpoisia, ei ollut noudatettu. Siitä ilmenee lisäksi, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on todennut, että osa kyseiseen yhteisrahoitettuun toimeen liittyvistä menoista oli aiheutunut tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen eli menojen tukikelpoisuusedellytysten mukaisesti, kun taas osa oli aiheutunut ennen tätä hyväksymistä eli menojen tukikelpoisuusedellytysten vastaisesti.<sup>25</sup>

58. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee tässä yhteydessä toisella kysymyksellään lähinnä, onko ZKme-1:n 56 §:n 4 momentti, jossa säädetään maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, liian ankara. Tämä tuomioistuin tiedustelee myös sitä, onko maksuhakemus tutkittava tässä tapauksessa asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan, jossa säädetään tietyissä tilanteissa tuensaajalle suoritettavan summan vähentämisistä ja toimen poissulkemisesta maaseuturahaston tuen ulkopuolelle, mukaisesti.

22 — Asetuksen N:o 1305/2013 60 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään tiettyjen investointien osalta, että lukuun ottamatta tiettyjä yleiskuluja, tukikelpoisiksi katsotaan vain menot, jotka ovat aiheutuneet sen jälkeen, kun toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt tukihakemuksen. Tämän säännöksen kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä ohjelmissaan, että tukikelpoisia ovat vain menot, jotka ovat aiheutuneet sen jälkeen, kun toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt tukihakemuksen.

23 — Ks. asetuksen N:o 1305/2013 90 artikla. Lisäksi asetusta N:o 1698/2005 sovelletaan tämän asetuksen 88 artiklan mukaan edelleen tukitoimiin, joita toteutetaan komission mainitun asetuksen nojalla ennen 1 päivää tammikuuta 2014 hyväksymissä ohjelmissa.

24 — PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentissa ja tarjouspyynnön 4 ja 5 kohdassa määrätään, että sitä, että tuensaaja antaa sitoumuksen myönnettujen tukien perusteella (tekee minkä tahansa sopimuksen tai tilaa materiaaleja, tarvikkeita, palveluita tai työsuorituksia), pidetään ensimmäisenä menona, joten tällä säännöllä mielestäni täsmennetään PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentin ja tarjouspyynnön 3 kohdan ajallista edellytystä ja näin ollen varmistetaan, että maaseuturahastosta ei myönnetä varoja investointeihin, jotka olisi toteutettu osittain tai kokonaan myös ilman myönnettä tukea.

25 — Korostettakoon tässä yhteydessä, että on yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä selvittää tässä tapauksessa, onko Gorjen kunta noudattanut tässä tapauksessa tukihakemuksen hyväksymisedellytyksiä ja maksuhakemuksen hyväksymisedellytyksiä, ja tehdä siitä asianmukaiset päätelmät riidanalaisen päätöksen kannalta.

59. Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset, jotka istuntoon osallistuneet osapuolet ovat vahvistaneet oikeiksi, on mielestäni välttämätöntä korostaa tässä vaiheessa, että toinen kysymys, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on sen rajannut, ei koske tarjouspyynnön 1 kohdassa olevaa edellytystä, jonka mukaan investointia ei voida alkaa toteuttaa ennen tukikelpoisuutta koskevan päätöksen tekemistä.<sup>26</sup> Tämä edellytys on tosiasiallisesti tukikelpoisuusedellytys eikä se koske asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ”menojen tukikelpoisuutta”.<sup>27</sup>

60. Muistutettakoon, että asetuksen N:o 65/2011 2 artiklan a ja b alakohdan mukaan on erotettava toisistaan ”tukihakemus” ja ”maksuhakemus”.<sup>28</sup> Tämä erottelu sisältyy kansalliseen oikeuteen, koska tarjouspyynnön 1 kohdassa vahvistetaan tukikelpoisuusedellytys, joka tuensaajan on täytettävä, jotta tukihakemus hyväksytään,<sup>29</sup> kun taas PRP-asetuksen 79 §:n 4 momentissa ja tarjouspyynnön 3 ja 5 kohdassa vahvistetaan menojen tukikelpoisuusedellytys, jonka on täyttyttävä, jotta maksuhakemus voidaan hyväksyä.<sup>30</sup>

61. Vaikka, kuten Slovenian hallitus esittää, toimivaltainen viranomaisena voi tarkistaa, täyttääkö tuensaaja tukikelpoisuuden edellytykset maksuhakemuksen tarkastuksen aikana,<sup>31</sup> mikään ei tietääkseni viittaa siihen, että näiden edellytysten, joihin kuuluvat tarjouspyynnön 1 kohdan edellytykset, noudattamatta jättäminen on osoitettu tässä tapauksessa.<sup>32</sup> Muistutettakoon tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti rajattava tutkimuksensa arvioinnin osatekijöihin, jotka ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on päättänyt sille esittää erityisesti asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön soveltamista koskevien, viimeksi mainitun toteennäytettyinä pitämien yksityiskohtien osalta, koska kansallisten säännösten lottuvuuden arviointi ja niiden täytäntöönpano ovat yksinomaan kansallisen tuomioistuimen asia.<sup>33</sup>

62. Näin ollen toinen kysymys on ymmärrettävä siten, että sillä pyritään selvittämään, ovatko asetus N:o 1698/2005 ja sen täytäntöönpanoasetus eli asetus N:o 65/2011 esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan, jos tähän hakemukseen sisältyy sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja.

26 — Slovenian hallitus ja komissio ovat korostaneet toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta sitä, että Gorjen kunta ei täyttänyt tarjouspyynnön 1 kohdassa ollutta edellytystä.

27 — Muistutettakoon, että asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty jäsenvaltioiden harkintavaltia koskee vain ”menojen tukikelpoisuussääntöjä”, mikä ilmenee selvästi tämän säännöksen sanamuodosta ja kyseisen asetuksen 71 artiklan otsikosta ”Menojen tukikelpoisuus”.

28 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 ja 15 kohta. Tukihakemuksen hyväksymisen ja maksuhakemuksen hyväksymisen välinen ero ilmenee myös asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 2 kohdasta, jossa säädetään, että ”menot ovat maaseuturahaston tukeen kelpoisia ainoastaan, jos ne ovat aiheutuneet kyseessä olevan ohjelman hallintoviranomaisen *päättämistä* tai vastuulla olevista toimista toimivaltaisen elimen vahvistamien valintaperusteiden mukaisesti” (kursivointi tässä).

29 — Tarjouspyynnön 1 kohdan otsikkona on ”Tukikelpoisuusedellytykset, joiden on täyttyttävä tarjouspyynnön perusteella esitettävän hakemuksen jättämispäivänä”. Lähtökohtaisesti toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava näiden edellytysten noudattamista tukihakemuksen hyväksymisen yhteydessä. Ks. tästä asetuksen N:o 65/2011 24 artiklan 2 kohdan a–c alakohta.

30 — Muistutettakoon, että edellytykset 3 ja 5 sisältyvät tarjouspyynnön VI osaan, jonka otsikkona on ”Tukikelpoiset menot”. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27–29 kohta.

31 — Täsmennettäkään tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 65/2011 24 artiklan 2 ja 3 kohdan luettelo seikoista, jotka tukihakemuksia ja maksuhakemuksia koskevissa tarkastuksissa on tarkastettava, ei ole tyhjentävä, mikä ilmenee näihin säännöksiin sisältyvästä ilmaisusta ”on tarkastettava erityisesti”.

32 — Vaikka pääasian oikeudenkäynnissä riitautetussa päätöksessä eli 25.4.2013 tehdyssä päätöksessä mainitaan se, että kyseiset rakennustyöt aloitettiin ennen tukihakemuksen hyväksymistä, kyseisessä päätöksessä viitataan vain PRP-asetuksen 79 §:n 4 momenttiin ja tarjouspyynnön 3 ja 5 kohtaan, jotka liittyvät menojen tukikelpoisuuteen. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35 ja 37 kohta. Lisäksi tulee esiin periaatekysymys siitä, voiko yhden tukikelpoisuusedellytyksen rikkominen aiheuttaa maksuhakemuksen hylkäämisen, kuten tässä tapauksessa, vai pitäisikö sen pikemminkin aiheuttaa tukihakemuksen alkuperäisen hyväksymisen peruuttaminen tai kumoaminen, mitä tässä tapauksessa ei ole tapahtunut. Viimeksi mainittu tapaus on mielestäni suositeltavampi, koska siinä näkyy asetuksessa N:o 65/2011 tehty erottelu tukihakemuksen ja maksuhakemuksen välillä.

33 — Ks. tuomio 6.3.2003, Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, 41 kohta) ja tuomio 1.6.2006, Innoventif (C-453/04, EU:C:2006:361, 29 kohta).

63. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen on ensinnäkin selvennettävä, voivatko jäsenvaltiot antaa kansallisia sääntöjä, joissa liitetään oikeudellisia seuraamuksia asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla vahvistettujen menojen tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen rikkomiseen. Toiseksi tulee esiin kysymys siitä, onko pääasian kohteena olevan kaltainen kansallinen säännöstö suhteellisuusperiaatteen mukainen.

2. Jäsenvaltioiden toimivalta säätää oikeudellisista seurauksista tukikelpoisuusedellytysten noudattamatta jättämiselle

a) Alustavia huomioita

64. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/1995<sup>34</sup> 1 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan 3 kohdan mukaan unionin oikeudessa säädetään unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi unionin oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä koskevien hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten luonteesta ja soveltamisalasta.<sup>35</sup> Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että kun unionin säännöstössä ei ole mitään erityissäännöstä, jossa säädetään seuraamus kyseisen säännösten rikkomisesta, tai kun tällaisessa säännöstössä säädetään, että tiettyjä seuraamuksia voidaan soveltaa unionin oikeutta rikottaessa, mutta ei säädetä tyhjentävästi seuraamuksista, joita jäsenvaltiot voivat määrätä, SEU 4 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan ryhtymään kaikkiin tehokkaisiin toimenpiteisiin unionin taloudellisia etuja loukkaavan menettelyn sanktioimiseksi.<sup>36</sup>

65. Tässä tapauksessa tulee esiin kysymys siitä, vahvistetaanko unionin oikeudessa tyhjentävästi seuraamukset, joita voidaan määrätä, mikäli asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla vahvistettuja menojen tukikelpoisuusedellytyksiä ei noudateta.

b) Asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta

66. Asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”menojen tukikelpoisuussäännöt vahvistetaan kansallisella tasolla lukuun ottamatta tässä asetuksessa – – säädettyjä poikkeuksia”.

67. Verrattain laajalta vaikuttavan ilmaisun ”tukikelpoisuussäännöt” käyttö saattaisi ensi arviolta puoltaa Slovenian hallituksen suosittamaa tulkintaa, jonka mukaan jäsenvaltioilla on tämän artiklan nojalla toimivalta säätää oikeudellisista seurauksista siltä varalta, että menojen tukikelpoisuusedellytyksiä ei noudateta. Asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee kuitenkin tämän asetuksen kokonaisuuden asiayhteydessä, että kyseinen artikla koskee yksinomaan menojen tukikelpoisuuden aineellisia edellytyksiä eikä näiden edellytysten noudattamatta jättämiseen liittyviä oikeudellisia seurauksia.

34 — EUVL 1995, L 312, s. 1.

35 — Asetus N:o 2988/1995 koskee 1 artiklansa 1 kohdan mukaan yhteisön oikeuteen kohdistuvia ”väärinkäytöksiä”. Ks. tuomio 17.9.2014, Cruz & Companhia (C-341/13, EU:C:2014:2230, 40 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset vaativat toimijan unionin talousarviosta perusteettomasti saamien vientitukien palauttamista, ne toimivat unionin talousarvion nimissä ja lukuun ja pyrkivät määräämään seuraamuksia asetuksen N:o 2988/95 1 artiklassa tarkoitetusta sääntöjenvastaisuudesta, joten ne toimivat kyseisen asetuksen soveltamisalalla. Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus asioissa Județul Neamț ja Județul Bacău (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:7, 72–74 kohta).

36 — Ks. tuomio 28.10.2010, SGS Belgium ym. (C-367/09, EU:C:2010:648, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tilanteen on mielestäni oltava sama silloin, kun rikotaan unionin oikeuden nojalla vahvistettuja kansallisia edellytyksiä, kun otetaan huomioon, että unionin taloudelliset intressit ovat tässä tapauksessa aivan yhtä merkittäviä.

68. Asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklan 4 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on tehtävä tarkastuksia komission vahvistamien yksityiskohtaisten täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti,<sup>37</sup> ja näissä säännöissä määritellään muun muassa tarkastusten laji ja intensiteetti eri maaseudun kehittämistoimenpiteiden luonteen mukaan. Asetus N:o 65/2011, jonka komissio on antanut tämän artiklan nojalla, sisältää yksityiskohtaisia sääntöjä tarkastuksista, joita jäsenvaltioiden on tehtävä maaseuturahaston osalta.

69. Tästä seuraa mielestäni, että asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ei anneta jäsenvaltioille toimivaltaa määrätä oikeudellisia seuraamuksia, jotka liittyvät menojen tukikelpoisuusedellytysten noudattamatta jättämiseen.<sup>38</sup>

c) Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohta

70. Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot vähentämään maksettavaa määrää tietyissä tilanteissa, ja joissain toisissa tilanteissa sulkemaan toimi kokonaan maaseuturahaston tuen ulkopuolelle.

71. Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdasta ilmenee esimerkiksi, että maksettavan määrän vähennystä sovelletaan siinä tapauksessa, että tuensaajan hakema määrä on yli kolme prosenttia suurempi kuin tukikelpoinen määrä eli määrä, joka on maksettava maksuhakemuksen tukikelpoisuuden tarkastelun jälkeen. Tarvittaessa vähennyksen määrä, jota sovelletaan tukikelpoiseen määrään, vastaa kyseisen asetuksen 30 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan haetun määrän ja tukikelpoisen määrän erotusta. Saman asetuksen 30 artiklan 1 kohdan neljännestä alakohdasta ilmenee lisäksi, että vähennystä ei sovelleta lainkaan, jos tuensaaja voi osoittaa, ettei ”tukeen kelpaamattoman määrän ottaminen mukaan johdu hänestä”. Lisäksi kyseisen asetuksen 30 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisrahoitettu toimi on suljettava kokonaan maaseuturahaston tuen ulkopuolelle, jos tuensaajan todetaan tarkoituksellisesti tehneen virheellisen ilmoituksen.<sup>39</sup>

72. Muistutettakoon tässä vaiheessa, että ranskankielisen version eri käsitteillä ”éligibilité” (tukikelpoisuus), joka sisältyy asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohtaan, ja ”admissibilité” (tukikelpoisuus), joka sisältyy asetuksen N:o 65/2011 30 artiklaan, ei kyseenalaisteta tämän viimeksi mainitun artiklan soveltamista pääasian kohteena olevan kaltaiseen tilanteeseen. Tätä sanamuodon eroavaisuutta ei näet ole näiden kahden asetuksen muissa kieliversioissa.<sup>40</sup> Ei siis ole syytä olettaa, että näillä kahdella asetusten ranskankielisissä versioissa olevilla käsitteillä olisi eri merkitys.<sup>41</sup>

37 — Asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklan 4 kohdassa viitataan menettelyyn, jota tarkoitetaan saman asetuksen 90 artiklan 2 kohdassa, jossa puolestaan viitataan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL 1999, L 184, s. 23) 4 ja 7 artiklaan.

38 — Tätä päätelmää vahvistaa se, että 71 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta sisältyy asetuksen V osastoon, jonka otsikkona on ”Maaseuturahaston rahoitusosuus”, eikä VI osastoon, jonka otsikkona on ”Hallinto, valvonta ja tiedotus”.

39 — Tässä tapauksessa tuensaaja suljetaan lisäksi 30 artiklan 2 kohdan nojalla saman toimenpiteen mukaisesti maksettavan tuen ulkopuolelle sinä kalenterivuonna, jona havainto tehdään, ja sitä seuraavan kalenterivuoden aikana.

40 — Molempien asetusten englanninkieliseen versioon sisältyvät käsitteet ”eligibility” (asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohdassa) ja ”eligible” (asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdassa); tanskankieliseen versioon käsitteet ”støtteberettigelse” ja ”støtteberettiget”; espanjankieliseen versioon käsitteet ”subvencionabilidad” ja ”subvencionable”; italiankieliseen versioon käsitteet ”ammisibilità” ja ”ammisibile” ja romaniankieliseen versioon käsitteet ”eligibilitate” ja ”eligibil”. Molempien asetusten saksankieliseen versioon sisältyy kielellisiä vaihteluita, joilla ei ole oikeudellista merkitystä (”Zuschussfähigkeit” ja ”förderfähig”). Unkarinkielinen versio koskee samankaltaisia mutta ei samoja käsitteitä. Esimerkiksi asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa käytetään ilmaisua ”jogosultság”, kun taas asetuksen N:o 65/2001 unkarinkielisen version 30 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmaisua ”támogatható”.

41 — Muistutettakoon, että Euroopan unionin säädöksen eri kieliversioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on, mikä tukee sitä, että molemmat käsitteet on ymmärrettävä samalla tavoin. Ks. tuomio 29.4.2010, M ym. (C-340/08, EU:C:2010:232, 44 kohta).



73. Yhdyn Gorjen kunnan ja komission näkemykseen, jonka mukaan asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohtaa sovelletaan pääasian kohteena olevan kaltaisissa olosuhteissa.<sup>42</sup>

74. Vaikka asetuksen N:o 65/2011 30 artikla koskee maksettavan määrän laskemista ja sen 1 kohdassa säädetään, että maksut on laskettava ”hallinnollisissa tarkastuksissa todetun tukikelpoisuuden perusteella”, tämän artiklan soveltamisala ei koske, kuten Slovenian hallitus esittää, vain tilanteita, joissa menojen tukikelpoisuuden edellytykset täyttyvät kaikilta osin. Tämän asetuksen 30 artiklan 3 kohdasta ilmenee näet nimenomaisesti, että kyseisen 30 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vähennyksiä sovelletaan ”soveltuvin osin [tämän asetuksen] 25 ja 29 artiklan mukaisissa tarkastuksissa [eli paikalla tehtävissä tarkastuksissa] todettuihin muihin kuin tukikelpoisiin menoihin”. Tästä seuraa mielestäni, että kyseistä 30 artiklan 1 kohtaa sovelletaan suoraan tukikelvottomiin menoihin, jotka todetaan muunlaisissa tarkastuksissa, kuten hallinnollisissa tarkastuksissa.<sup>43</sup>

75. Nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa, jossa osa maksuhakemukseen sisältyvistä menoista on tukikelpoisia kansallisten tukikelpoisuusedellytysten perusteella mutta osa ei, asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdan soveltaminen aiheuttaa maksettavan määrän vähentämisen tässä kohdassa kuvatulla tavalla, jonka mukaan lasketaan tuensaajan hakeman määrän (kaikki maksuhakemukseen otetut menot) ja tukikelpoiseen määrän (vain tukikelpoiset menot) välinen erotus. Jos tämä erotus on yli kolme prosenttia suurempi kuin tukikelpoinen määrä, viimeksi mainitusta vähennetään näiden kahden määrän välinen erotus.

76. En siis voi hyväksyä komission esittämää perustelua, jonka mukaan asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdan soveltaminen aiheuttaa tällaisessa tilanteessa 100 prosentin vähennyksen, eli investointimenot suljetaan kokonaan tuen ulkopuolelle. Komissio korostaa tässä yhteydessä, että kyseessä on tapaus, jossa investointi on kokonaan tukikelvoton eikä vain osa siitä, koska Gorjen kunta ei täyttänyt hyväksymisedellytystä (tukikelpoisuusedellytystä), joka on vahvistettu koko investoinnin osalta ja jonka mukaan investoinnin toteuttamista ei saa aloittaa ennen tukikelpoisuuspäätöksen tekemistä. Komission mukaan tämän hyväksymisedellytyksen noudattamatta jättäminen ”saastuttaa” koko investoinnin toteuttamisen.

77. Huomautettakoon tässä yhteydessä yhtäältä, että asetuksessa N:o 1698/2005 tai asetuksessa N:o 65/2011 ei eroteta toisistaan menojen tukikelpoisuusedellytysten eri ryhmiä eikä sallita jäsenvaltioiden liittävän erityisiä vaikutuksia siihen, että tiettyjä edellytyksiä, joita ne pitävät ”perustavanlaatuisempana”, ei noudateta. Toisaalta komission perustelut perustuvat tosiasiallisesti tarjouspyynnön 1 kohtaan, joka on, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 59 ja 61 kohdassa todetaan, tukikelpoisuusedellytys, jonka noudattamatta jättäminen ei aiheuta asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdan nojalla maksettavan määrän vähennystä.<sup>44</sup>

78. Näin ollen esiin tulee kysymys siitä, vahvistetaanko asetuksen N:o 65/2011 30 artiklassa tyhjentävästi seuraamukset, joita jäsenvaltiot voivat määrätä, jos kansallisella tasolla asetuksen N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla vahvistettuja tukikelpoisuusedellytyksiä ei noudateta.

42 — Kun otetaan huomioon pääasian riitaan liittyvät tosiseikat, sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ne esittänyt, ei ole mitään syytä olettaa, että Gorjen kunta olisi antanut tahallaan virheellisen ilmoituksen, mikä aiheuttaisi asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 2 kohdan soveltamisen.

43 — Jos sitä vastoin tukikelpoisuusedellytykset eivät kaikilta osin täytyisi, tukihakemukselle alun perin annettu hyväksyminen voitaisiin peruuttaa tai kumota, eikä asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdan nojalla maksettavaa summaa laskettaisi. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 32.

44 — Slovenian hallitus käyttää vastaavalla tavalla ilmaisua ”edeltävät edellytykset”, joilla se tarkoittaa tarjouspyynnön 1 kohtaan sisältyvää kansallista edellytystä, jonka mukaan tuensaaja ei saa aloittaa investoinnin toteuttamista ennen tukikelpoisuudesta tehtävää päätöstä.



79. Vaikka asetuksen N:o 65/2011 4 artiklan 9 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että kyseisen asetuksen mukaisten vähennysten tai poissulkemisten soveltaminen ei rajoita unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisten täydentävien seuraamusten soveltamista, yhdyin kuitenkin Gorjen kunnan näkemykseen, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät voi säätää kansallisista seuraamuksista, joilla mentäisiin niin pitkälle, että toimi suljetaan kokonaan maaseuturahaston tuen ulkopuolelle, koska tämäntyyppiset seuraamukset on jo esitetty yksityiskohtaisesti kyseisessä asetuksessa.<sup>45</sup> Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 2 kohdassa tällainen seuraamus on näet rajoitettu koskemaan nimenomaisesti tilannetta, jossa tuensaaja on tarkoituksellisesti tehnyt virheellisen ilmoituksen, joten jäsenvaltiot eivät voi soveltaa täydellistä poissulkemista muihin tilanteisiin, kuten pääasiassa sovellettavassa Slovenian säännöstössä säädetään, koska muuten muutettaisiin käytännössä asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa.

80. Päätelen tästä, että asetuksen N:o 65/2011 30 artikla on esteenä pääasiassa sovellettavan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan ja siten toimen sulkemisesta täysin maaseuturahaston tuen ulkopuolelle, jos tämä hakemus sisältää sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja.

81. Kun otetaan huomioon vastaus, jota juuri ehdotin, ei ole enää tarpeen tutkia, onko suhteellisuusperiaatteen mukaista, että maksuhakemus hylätään kokonaan. Käsittelen siis tätä kysymystä vain toissijaisesti siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei yhtyisi ratkaisuehdotukseeni vaan katsoisi, että asetus N:o 65/2011 ei ole esteenä ZKme-1:n 56 §:n 4 momentin kaltaiselle kansalliselle säännöstölle.

### 3. Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen

82. Asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava voimaan kaikki lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset varmistaakseen, että unionin taloudelliset edut suojataan tehokkaasti.<sup>46</sup> Jäsenvaltioiden on kuitenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita ja etenkin suhteellisuusperiaatetta.<sup>47</sup> Tästä seuraa, että lainsäädännön rikkomiseen sovellettavien seuraamusten on ankaruudeltaan oltava oikeassa suhteessa niillä rangaistavien loukkausten vakavuuteen nähden, ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen.<sup>48</sup>

83. Gorjen kunta vetoaa tässä yhteydessä siihen, että kun ZKme-1:n 56 §:n 4 momentissa säädetään maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan, jos hakemus sisältää sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja, ilman että otettaisiin huomioon rikkomisen laatu ja laajuus, siinä mennään pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Gorjen kunnan mukaan Slovenian säännöstö on näin ollen suhteellisuusperiaatteen vastainen, minkä Puolan hallitus ja komissio kiistävät.

45 — Ks. vastaavasti tuomio 24.5.2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, 64–68 kohta).

46 — Asetuksen N:o 1974/2006 48 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen N:o 1698/2005 74 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki maaseudun kehittämistoimenpiteet, joita ne aikovat toteuttaa, ovat todennettavissa ja valvottavissa. Ks. myös SEUT 325 artiklan 1 kohta ja asetuksen N:o 1290/2005 9 artiklan 1 kohta.

47 — Ks. tuomio 28.10.2010, SGS Belgium ym. (C-367/09, EU:C:2010:648, 40 kohta).

48 — Ks. tuomio 25.4.2013, Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus asiassa Szemerey (C-330/14, EU:C:2015:605, 51–63 kohta). Oikeasuhteisuutta koskeva vaatimus ilmenee nimenomaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä suoriin tukiin, maaseudun kehittämistukeen ja täydentäviin ehtoihin sovellettavien maksujen epäämis- ja perumisedellytysten sekä hallinnollisten seuraamusten osalta 11.3.2014 annetun komission delegoidun asetuksen (EU) N:o 640/2014 (EUVL 2014, L 181, s. 48), jolla on kumottu ja korvattu asetus N:o 65/2011 1 päivästä tammikuuta 2015, 35 artiklan 3 kohdasta.

84. Vaikka sulkeminen tuen ulkopuolelle sen vuoksi, että jotain tuen myöntämisedellytyksistä ei noudateta, ei ole seuraamus vaan pelkkä seuraus kyseisten laissa säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisestä,<sup>49</sup> ZKme-1:n 56 §:n 4 momentissa säädetty maksuhakemuksen hylkääminen ei ole pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa seurausta siitä, että tuen myöntämisedellytyksiä ei ole noudatettu, vaan pikemminkin siitä, että menojen tukikelpoisuusedellytyksiä ei ole noudatettu.<sup>50</sup>

85. Lisäksi pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa maksuhakemus hylätään kokonaan ZKme-1:n 56 §:n 4 momentin nojalla, mukaan lukien hakemuksen osa, joka koskee tukikelpoisia menoja, jotka ovat aiheutuneet kansallisten edellytysten mukaisesti. Tämän osan osalta maksuhakemuksen hylkääminen ei voida katsoa olevan pelkästään seurausta edellytysten noudattamatta jättämisestä, vaan sitä on pidettävä pikemminkin rangaistuksena.

86. Kansallisen lainsäädännön rikkomisesta toimissa, joihin on myönnetty unionin yhteisrahoitusta, on kiistatta määrättävä tehokkaita seuraamuksia, jotta suojellaan unionin taloudellisia intressejä petoksilta ja taataan unionin lainsäätäjän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen. Ei ole epäilystäkään siitä, että riidanalaisen Slovenian säännösten kaltaisella säännöllä, jolla evätään tukien maksaminen kokonaan, on erityisen varoitettava vaikutus, joten sillä voidaan estää tehokkaasti sääntöjenvastaisuudet maaseuturahaston osalta.<sup>51</sup>

87. Kun ZKme-1:n 56 §:n 4 momentissa säädetään maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan, siinä säädetään kuitenkin seuraamuksesta, joka ei liity tuensaajan tekemän rikkomisen vakavuuteen, koska seuraamus on sama riippumatta siitä, vaikuttaako rikkominen hakemuksen merkittävään osaan vai vain vähäiseen osaan.<sup>52</sup>

88. Asetuksen N:o 65/2011 30 artiklan 1 kohdassa säädetään kyllä myös vähennyksistä, joilla mennään todettua sääntöjenvastaisuutta pidemmälle, kun siinä säädetään, että vahvistetusta määrästä vähennetään kyseisen määrän ja tuensaajan hakeman määrän erotus. Toisin kuin riidanalaisessa kansallisessa säännöstössä, kyseisessä artiklassa säädetty vähennys lasketaan kuitenkin tehdyn rikkomisen mukaan, millä varmistetaan mielestäni suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

89. Slovenian hallituksen esittämiä näkemyksiä, joilla se perustelee ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena olevaa kansallista edellytystä, eli ”nollavaikutusriskin” vähentäminen ja tehokkaan valvonnan varmistaminen, ei voida soveltaa tukikelpoisia menoja koskevaan hakemuksen osaan. Huolimatta siitä, että tukikelpoisuusedellytyksiä ei ole noudatettu osassa menoja, yhteisrahoitettu toimi voi sellaisenaan saavuttaa tavoitteensa ja tuoda tosiasiallista lisäarvoa maaseudun kehitykseen.<sup>53</sup>

90. Päätelen tästä, että kansallisen säännösten, jossa säädetään maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan, jos hakemukseen sisältyy sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja, ilman että otetaan rikkomisen laajuutta huomioon, on katsottava olevan suhteellisuusperiaatteen vastainen.<sup>54</sup>

49 — Ks. tuomio 24.5.2012, Hehenberger (C-188/11, EU:C:2012:312, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 24.5.2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jotka koskevat tilannetta, jossa unionin lainsäätäjällä on vahvistanut tuen myöntämistä koskevat tukikelpoisuusedellytykset.

50 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59–61 kohta, joka liittyy tukikelpoisuusedellytysten ja menojen tukikelpoisuusedellytysten väliseen eroon.

51 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 3, joka koskee virhetasoa maaseudun kehittämismenojen yhteydessä. Ks. myös tuomio 2.10.2014, Van Den Broeck (C-525/13, EU:C:2014:2254, 33 kohta) ja tuomio 15.9.2005, Irlanti v. komissio (C-199/03, EU:C:2005:548, 31 kohta).

52 — Muistutettakoon siitä, että kansallinen tuomioistuin on kansallista oikeutta soveltaessaan velvollinen tulkitsemaan sitä mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden, muun muassa suhteellisuusperiaatteen, sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Ks. tuomio 10.4.1984, von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, 26 kohta). Tässä yhteydessä voidaan esittää kysymys siitä, eikö ole mahdollista tulkita ZKme-1:n 56 §:n 4 momenttia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Voidaan mielestäni pohtia erityisesti sitä, tarkoittaako tähän säännökseen sisältyvä ilmaisu ”sääntöjenvastainen hakemus” välttämättä maksuhakemusta kokonaisuudessaan vai ainoastaan hakemuksen sitä osaa, joka ei täytä kansallisia edellytyksiä.

53 — Ks. vastaavasti julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta komission 5.2.2015 antama vastaus Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen, jonka otsikkona on ”Maaseudun kehittämismenoissa esiintyvät virheet: mistä ne johtuvat ja miten niihin puututaan?” (COM (2015) 051 lopullinen), s. 2.

54 — Ks. myös tuomio 15.9.2005, Irlanti v. komissio (C-199/03, EU:C:2005:548, 59 ja 60 kohta).

## V Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Upravno sodiščen (hallintotuomioistuin, Slovenia) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 71 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan ainoastaan investointimenot, jotka ovat aiheutuneet tukihakemuksen hyväksymisen jälkeen, ovat maaseuturahaston tukeen kelpoisia.

Asetuksen N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta 27.1.2011 annetun komission asetuksen (EU) N:o 65/2011 30 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään tuen maksuhakemuksen hylkäämisestä kokonaan, jos tähän hakemukseen sisältyy sekä tukikelpoisia että tukikelvottomia menoja.