



Oikeustapauskokoelma

Asia T-33/21

**Romani
vastaan
Euroopan komissio**

Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 18.1.2023

Maataloustukirahasto ja maaseuturahasto – Unionin rahoituksen ulkopuolelle jätetyt menot – Romanian suorittamat menot – Kansallinen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013 – Toimenpiteen 215 alatoimenpiteeseen 1a liittyvien tukiprosenttien laskentamenetelmät – ”Lihotusporsaiden” ja ”nuorten emakoiden” hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitetut tuet – Kullekin eläimelle osoitetun käytettävissä olevan tilan kasvattaminen vähintään 10 prosentilla – Perusteluvollisuus – Luottamuksensuoja – Oikeusvarmuus – Tosiseikkojen oikeudellinen luonnehdinta – Delegoidun asetuksen (EU) N:o 907/2014 12 artiklan 6 ja 7 kohta – Sääntöjenmukaisuuden tarkastamista sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien menettelyjen yhteydessä tehtävien rahoitusoikaisujen laskentaa koskevat suuntaviivat

1. *Euroopan unionin oikeus – Periaatteet – Luottamuksensuoja – Edellytykset – Hallinnon antamat täsmälliset vakuuttelut – Käsite – Kansallisen ohjelman hyväksyminen kansallisten viranomaisten ja komission välillä korvausprosenttien laskentamenetelmästä käytyjen neuvottelujen päätteeksi – Sisällyttäminen – Asianomaisen jäsenvaltion perusteltujen odotusten ajallinen kesto*

(ks. 69–71, 81–86, 88, 95, 101, 102 ja 111–115 kohta)

2. *Maatalous – Maataloustukirahastosta ja maaseuturahastosta otettava rahoitus – Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen – Unionin lainsäädännön soveltamisessa ilmenneistä sääntöjenvastaisuuksista johtuva kieltäytyminen ottaa menoja vastattavaksi – 25 prosentin kiinteämääräinen oikaisu menoista – Edellytykset – Huomattavia sääntöjenvastaisuuksia ja laiminlyöntejä sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelyjen torjunnassa – Eriyksen neuvottelun päätteeksi komission ennalta hyväksymän laskentamenetelmän ja sen taloudellisen tuloksen soveltaminen – Unionin rahoituksen ulkopuolelle jättäminen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 52 artikla; komission asetuksen N:o 907/2014 12 artiklan 6 ja 7 kohta).*

(ks. 127, 128, 130, 132–135, 138 ja 142–148 kohta)

Tiivistelmä

Euroopan komissio hyväksyi heinäkuussa 2008 Romanian maaseudun kehittämistä koskevan kansallisen ohjelman ajanjaksolle 2007–2013 (jäljempänä kansallinen ohjelma 2007–2013). Romanian esitettyä kansallisen ohjelman 2007–2013 tarkistamista koskevan pyynnön komissio hyväksyi muutoksen vuonna 2012.¹ Muutoksen yhteydessä ohjelmaan lisättiin muun muassa toimenpide 215 – Eläinten hyvinvointia edistävät tuet (jäljempänä toimenpide 215). Toimenpide käsitti useita alatoimenpiteitä, joilla vahvistettiin korvauksia sellaisille viljelijöille, siipikarjan kasvattajille ja siankasvattajille, jotka olivat sitoutuneet vapaaehtoisesti panemaan täytäntöön tiettyjä eläinten hyvinvointia koskevia standardeja.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2015 Romaniassa tekemänsä tarkastuskäynnin yhteydessä virheitä toimenpiteen 215 nojalla suoritetuissa maksuissa. Tilintarkastustuomioistuimen toteamusten kohteena olleen toimenpiteen 215 alatoimenpiteiden joukossa oli alatoimenpide 1a: ”lihotusporsaat”, ”nuoret emakot” ja ”emakot” – Kullekin eläimelle osoitetun käytettävissä olevan tilan kasvattaminen vähintään 10 prosentilla (vain lihotusporsaiden ja nuorten emakoiden osalta) (jäljempänä riidanalainen alatoimenpide).

Komission varainhoitovuosilta 2014–2016 toimenpiteestä 215 käynnistämän ensimmäisen hallinnollisen tarkastuksen jälkeen ja sitä seuranneen menettelyn päätteeksi komissio sovelsi vuonna 2018 Romaniaan 25 prosentin kiinteämääräistä rahoitusoikaisua varainhoitovuosien 2015 ja 2016 osalta² sillä perusteella, että riidanalaisen alatoimenpiteen nojalla suoritettujen maksujen määrä oli ylimitoitettu. Romanian nostama kanne, jolla se vaati mainitun päätöksen osittaista kumoamista, jätettiin tutkimatta sillä perusteella, että se oli nostettu liian myöhään.

Komissio teki varainhoitovuoden 2016 päättämisen jälkeen varainhoitovuodet 2017–2019 kattavan toisen tarkastuksen, jonka kuluessa komissio havaitsi samat virheet kuin ensimmäisessä tarkastuksessa. Komissio totesi muun muassa asetuksen N:o 1698/2005³ 40 artiklan 3 kohdan rikkomisen.

Komissio sovelsi Romaniaan täytäntöönpanopäätöksellä⁴ kiinteämääräistä rahoitusoikaisua, jonka nojalla 25 prosenttia mainitun jäsenvaltion Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) nojalla sitomista menoista eli 18 717 475,08 euron summa jätettiin unionin rahoituksen ulkopuolelle sen perusteella, että riidanalaisen alatoimenpiteen nojalla varainhoituvuosina 2017–2019 suoritettujen korvausten määrä oli ylimitoitettu.

Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Romanian mainitusta päätöksestä nostaman kanteen.

¹ Komission 25.5.2012 antamalla täytäntöönpanopäätöksellä C(2012) 3529 final.

² Komission 13.6.2018 antamalla täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2018/873 Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle (EUVL 2018, L 152, s. 29).

³ Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 20.9.2005 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 (EUVL 2005, L 277, s. 1). Mainitun asetuksen 40 artiklan 3 kohdan mukaan eläinten hyvinvointia edistäviä tukia ”myönnetään vuosittain, ja niiden on katettava tehdystä sitoumuksesta aiheutuvat lisäkustannukset ja tulonmenetykset. Tarvittaessa ne voivat kattaa myös transaktiokustannuksen”.

⁴ Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksettavien jäsenvaltioiden tiettyjen menojen jättämisestä Euroopan unionin rahoituksen ulkopuolelle 18.11.2020 annettu komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2020/1734 (EUVL 2020, L 390, s. 10) siltä osin kuin siinä jätetään unionin rahoituksen ulkopuolelle tietyt menot, jotka Romania on sitonut varainhoituvuosille 2017–2019 ja joiden määrä on 18 717 475,08 euroa (jäljempänä riidanalainen päätös).

Käsiteltävä asia saa unionin yleisen tuomioistuimen tekemään tarkennuksia luottamuksensuojan periaatteen soveltamiseen siinä yhteydessä kun unioni rahoittaa jäsenvaltioiden maksamia maatalousalan menoja.

Unionin yleisen tuomioistuimen suorittama arviointi

Unionin tuomioistuin toteaa ensinnäkin luottamuksensuojasta, että komissio ei noudattanut riidanalaista päätöstä antaessaan luottamuksensuojan periaatetta⁵ eikä siten myöskään oikeusvarmuuden periaatetta, jonka seurausta luottamuksensuojan periaate on.

Unionin yleinen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että komissiolla oli kansallisen ohjelman 2007–2013 muuttamisen hyväksyessään käytössään tietoja, joiden perusteella se saattoi arvioida riidanalaisen alatoimenpiteen sekä siihen liittyvien tukiosuuksien laskentamenetelmien yhdenmukaisuutta asetuksen N:o 1698 kanssa. Ennen mainittua hyväksymistä Romanian viranomaisten ja komission välillä käydyt keskustelut koskivat näet erityisesti riidanalaiseen alatoimenpiteeseen liittyvien korvausten laskentamenetelmiä, ja sekä lopullinen tulos että tapa, jolla tulos oli saatu, oli annettu komissiolle tiedoksi. Kansallisen ohjelman 2007–2013 hyväksyminen merkitsi siten Romanian mukaan komission ”tietoista” suostumusta riidanalaisen alatoimenpiteen täytäntöönpanoon.

Unionin yleinen tuomioistuin toteaa toiseksi, että mainitut neuvottelut ja niiden kuluessa vaihdetut asiakirjat antavat aiheutta päätellä, että komissio toimitti täsmällisiä tietoja hyväksyessään kansallisen ohjelman 2007–2013 muuttamisen. Tiedot olivat lisäksi ehdottomia ja yhtäpitäviä.

Komissio herätti siten Romanian viranomaisissa perustellun luottamuksen siihen, että riidanalaiseen alatoimenpiteeseen liittyvät korvausprosentit olivat unionin lainsäädännön mukaisia, ja siten siihen, että kyseiset tuet kuuluivat unionin rahoituksen piiriin.

Kolmanneksi todettiin, että Romanian viranomaisten odotukset olivat perusteltuja myös tilintarkastustuomioistuimen toteamusten jälkeen. Romanian viranomaiset olivat näet osoittaneet vaadittua huolellisuutta selvittääkseen tilannetta mahdollisimman nopeasti ja löytääkseen oikeudellisesti toteuttamiskelpoisen ratkaisun. Ne olivat tuoneet useaan otteeseen esiin etenkin sen, että kansallisen ohjelman 2007–2013 muuttaminen oli objektiivisesti katsoen mahdotonta, sekä pyytäneet komission tukea ratkaisun löytämiseksi.

Kun otetaan huomioon, että riidanalaiseen alatoimenpiteeseen liittyvien tukiprosenttien laskentamenetelmistä ja niiden taloudellisesta tuloksesta oli käyty erillisiä neuvotteluja komission kanssa ja että komissio oli nimenomaisesti hyväksynyt ne asetuksen N:o 1698/2005 mukaisina, tilintarkastustuomioistuimen toteamuksilla ei voitu välittömästi kumota mainittuja menetelmiä tai niiden tuloksia, sillä tämä olisi tehnyt tyhjiksi Romanian perustellut odotukset.

Koska Romanian perusteltu luottamus siihen, että riidanalaiseen alatoimenpiteeseen liittyviä korvaustasoja noudatettaisiin tuensaajien tekemien sitoumusten voimassa ollessa, jatkui myös tilintarkastustuomioistuimen toteamusten jälkeen, komissio rikkoi siten tuon luottamuksen antaessaan riidanalaisen päätöksen.

⁵ Luottamuksensuojan periaate antaa jokaiselle yksityiselle, jolle unionin toimielin on antamalla hänelle täsmällisiä vakuutteluita synnyttänyt perusteltuja odotuksia, oikeuden vedota mainittuun suojaan. Tällaisia vakuutteluita ovat riippumatta siitä muodosta, jossa ne on annettu tiedoksi, täsmälliset, ehdottomat ja yhtäpitävät tiedot. Ks. vastaavasti tuomio 13.9.2017, Pappalardo ym. v. komissio (C-350/16 P, EU:C:2017:672, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Edellä esitettyä päätelmää ei voida kyseenalaistaa väitteellä, jonka mukaan Romania löysi keinon alentaa korvaustasoja. Tuensaajien toimenpiteen 215 puitteissa allekirjoittamien sitoumusten, joilla on sopimuksen arvo, sekä kansalliseen ohjelmaan 2007–2013 tehtävän muutoksen esittämiseksi asetetun määräajan erääntymisen vuoksi Romanian viranomaiset eivät voineet soveltaa korvaustasoja, jotka eivät olisi vastanneet kansallisen ohjelman 2007–2013 toimenpidettä 215 koskevassa tiedotteessa mainittua tasoa. Se seikka, että Romania saattoi vähentää maksuja ja pienentää siten tappioitaan, jotka syntyivät siitä, että asianomaisia menoja ei otettu vastattaviksi maatalousrahastoista, toisin kuten seurasi hyväksytystä kansallisesta maaseudun kehittämisohjelmasta, ei vie Romanian mahdollisuutta nojautua asianmukaisesti perusteltuun luottamukseensa siihen, että riidanalaiseen alatoimenpiteeseen liittyviä kansallisessa ohjelmassa 2007–2013 vahvistettuja korvaustasoja noudatettaisiin. Tarve panna vireille menettelyjä sopimusten muuttamiseksi sekä tarve viedä läpi niistä mahdollisesti aiheutuvat oikeudelliset menettelyt, olisivat nimenomaan kielteisiä seurauksia siitä, että Romanianle kuuluvaa luottamuksensuojan periaatetta loukataan.

Kiinteämääräisen oikaisun määrittämisestä unionin yleinen tuomioistuin totesi toiseksi, että komissio teki oikeudellista luonnehdintaa koskevan virheen tukeutumalla delegoidun asetuksen N:o 907/2014⁶ 12 artiklan 7 kohdan c alakohdan, kun sitä luetaan yhdessä rahoitusoikaisujen laskentaa koskevien komission suuntaviivojen⁷ kanssa, perustellakseen 25 prosentin soveltamista kiinteämääräisenä oikaisuna.

Koska niiden sääntöjenvastaisuuksien ja laiminlyöntien vakavuus, joihin Romanian viranomaisten väitetään syyllistyneen ja jotka johtuivat ylimitoitettujen tukiprosenttien järjestelmällisestä soveltamisesta, sai komission päättämään, että tämä saattaisi aiheuttaa unionin talousarviolle taloudellista vahinkoa, on sekä väitettyjen sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien ”olemassaolo” että ”niiden vakavuus tai järjestelmällisyys” suljettava pois käsiteltävässä asiassa.

Riidanalaiseen toimenpiteeseen liittyvän laskentamenetelmän ja sen taloudellisen tuloksen oikeudellinen luonnehdinta ”yleisiksi sääntöjenvastaisuuksiksi” tai ”huomattaviksi laiminlyönneiksi sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelyjen torjunnassa” rahoitusoikaisujen laskentaa koskevissa suuntaviivoissa käytetyn sanamuodon mukaisesti on ensinnäkin virheellinen.

Korvaustasojen alentamiseen tai jopa korvausten keskeyttämiseen tähtäävien toimenpiteiden järjestelmällistä toteuttamatta jättämistä ei toisaalta voida rinnastaa ”yleiseen sääntöjenvastaisuuteen”.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täydentämisestä maksajavirastojen ja muiden elinten, varainhoidon, tilien tarkastamisen, vakuuksien sekä euron käytön osalta 11.3.2014 annettu delegoitu asetukset (EU) N:o 907/2014 (EUVL 2014, L 255, s. 18). Mainitun asetuksen 12 artiklan 7 kohdan c alakohdan mukaan olosuhteisiin, jotka osoittavat havaittujen puutteiden vakavuustason nousua ja siten kohonnutta vahinkoriskiä unionin talousarviolle, luetaan tilanne, jossa on näyttöä huomattavista sääntöjenvastaisuuksista ja laiminlyönneistä sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelyjen torjunnassa.

⁷ Sääntöjenmukaisuuden tarkastamista sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien menettelyjen yhteydessä tehtävien rahoitusoikaisujen laskentaa koskevat suuntaviivat sellaisina kuin ne sisältyvät komission 8.6.2015 antamaan tiedonantoon C(2015) 3675 final. Suuntaviivojen 3.2 kohdan 5 alakohdasta ilmenee, että ”[jos] jäsenvaltion valvontajärjestelmää ei ole sovellettu lainkaan tai sitä sovelletaan huomattavan puutteellisesti ja [jos] on olemassa todisteita laaja-alaisista sääntöjenvastaisuuksista, ja sääntöjenvastaisuuksiin ja vilpillisiin menettelyihin puuttuminen on laiminlyöty – –, on perusteltua määrätä 25 prosentin oikaisu, koska tällöin voidaan kohtuudella olettaa, että mahdollisuus esittää sääntöjenvastaisia maksupyyntöjä ilman seuraamuksia aiheuttaa unionin talousarviolle erityisen suurta taloudellista vahinkoa”.

Lopuksi todetaan, että sen enempää Romanian viranomaisten kuin asianomaisten tuensaajienkaan menettelyä ei voida rinnastaa ”huomattavaan” laiminlyöntiin sääntöjenvastaisten tai vilpillisten menettelyjen torjunnassa. Käsiteltävässä asiassa ei voida osoittaa sääntöjenvastaista tai vilpillistä menettelyä, koska Romanian viranomaisilla oli perusteltu luottamus siihen, että komission kanssa neuvoteltu laskentamenetelmä oli voimassa olevien säännösten mukainen.